

Bölgesel Plancılık Ve Strateji Belirlemede Bütüncül Yaklaşım: Türkiye’de Kalkınma Ajansları İçin COBIT-5 Kapsamında Bir Analiz

Ahmet EFE^{a*}

^a Ankara Kalkınma Ajansı, İç Denetim Yöneticisi, CISA, Ankara, TÜRKİYE
*Sorumlu yazarın e-posta adresi: aefe@ankaraka.org.tr

Özet:

Bu çalışmada, Kalkınma Ajansları (KA) ile ilgili 2014 yılında Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından tespit edilen 43 adet sorun içerisinde belirtilen “Bölge Planlarının (BKP) ve Bölgesel Plancılığa Ait Mevzuatın Yetersizliği” sorunu üzerinde COSO ve COBIT-5 modelleri kullanılarak kök neden analizleri yapılmakta ve tespit edilen sorunlar ilgili stratejik belgeler çerçevesinde bölgesel kalkınma dinamikleri üzerinde tartışılmaktadır. Temel sorunun aslında kurumsal koordinasyon, işbirliği ve stratejik bütüncülük ile ilgili olduğuna dair sonuçlara varılmaktadır. Çalışmamızın iddiası, COBIT-5 modelinin ilkeler yaklaşımı çerçevesinde bütüncül yaklaşımı kullanılarak bölgesel planların kalitesi ve uygulanabilirliği için bir gereklilik olduğudur. Ulusal stratejiler ele alınarak yapılan analizler sonucunda KA tarafından bütüncül yaklaşımın nasıl uygulanabileceği ile ilgili öneriler de geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Ajansları, Sorun Analizi, COBIT-5, Strateji bütünlüğü

An Analysis over Enabling a Holistic Approach of COBIT-5 for Regional Development Agencies in Turkey over Regional Planning and Strategic Alignment

Abstract:

In this study, a root-cause analysis is conducted using COSO and COBIT-5 models over problem of “insufficiency of regional development plans and related regulations” which is amongst 43 problems defined by State Audition Board (DDK) for regional development agencies (KA) in Turkey and also a conceptual analysis and discussion of strategic national and regional documents and plans related with regional development planning. It is claimed that the underlying problem might be insufficient coordination and cooperation amongst key players due to lack of and-to-end holistic approach in strategic planning processes. Therefore applicability of “enabling a holistic approach” as a necessity of COBIT-5 model’s principles is being searched at the context of problems of KA.

Key words: Development Agencies, Problem Analysis, COBIT-5, Holistic Strategy

1. GİRİŞ

Merkezi plancılıktan bölgesel ve yerel plancılığa geçiş ve yereldeki aktörlerin ihtiyaç ve potansiyellerine göre kamu kaynaklarının en etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla 2006 yılından itibaren yurt genelinde 26 adet olarak kurulmuş bulunan kalkınma ajanslarının (KA) pek çok sorunlarının olduğu Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından 2014 yılında hazırlanmış olan araştırma raporuna yansımıştı.

Bu çalışmamızda KA dinamiklerinde gerçekleştirilmesi gereken Bölge Kalkınma Planlarının (BKP) ne derece zor bir süreçten geçmek zorunda kaldığı ve kısıtlı kaynaklarla ne kadar strateji ve eylemleri dikkate almak durumunda kalmalarından dolayı bütüncül bir yaklaşımın ortaya konulmasının ciddi ölçüde derece zor olduğu ancak o kadar da gerekli bir husus olduğu anlatılmaya çalışılmaktadır. Mevcut durumda bu kadar belirleyici ve alt eylemlere, sorumlu kuruluşlara, iş birliği yapılacak ve ilgili kurumlara kadar detaylı bir şekilde ve birbirilerinden bağımsız farklı ulusal ölçekteki belgelerin yanında BKP’nin dikkate alınmasının ve etkili bir şekilde uygulanabilmesinin kısa dönemde pek olanaklı olmayacağı tespit edilmiştir. COBIT yaklaşımı kullanılarak sorunların bilimsel metodolojiyle çözülebileceği ortaya konulmaya çalışılan bu analizde Ankara KA özelinde elde edilen bilgi ve belgelerden çoğunlukla yararlanılmaktadır. COBIT-5 modeli ile ilgili olarak giriş düzeyinde bilgi vermek konuyu aydınlatmaya yardımcı olacaktır.

Bir paradigma olarak dikkate alınabilecek olan COBIT, önceleri denetim, kontrol ve daha sonra yönetim çerçevesi iken daha sonraları risk ve katma değer ile ilgili standartları da bünyesine alarak zamanla bir BT yönetim çerçevesi haline gelmiştir. Her versiyonunda paradigmatik bir kırılımla kendisini yenileyen COBIT-5 versiyonunda, en sonunda sadece BT değil diğer iş süreçlerini de kapsayarak kapsamlı bir model haline gelen bütünlükçü, kapsayıcı ve uyarlayıcı bir çerçeve iddiasındadır. COBIT-5 ile ortaya konulan ilkeler ve gerçekleştiriciler ile BT yönetiminin iş süreçleri ile birlikte yönetilebilmesine olanak sağlayacak bir yönetim ve yönetim modellemesi süreçleriyle birlikte ortaya konulmaktadır.

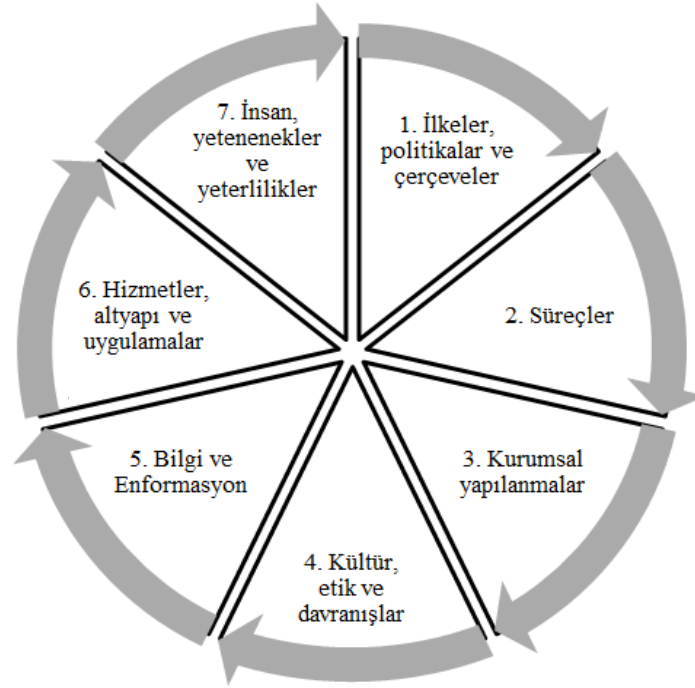
COBIT-5 çerçeve yaklaşımı 5 temel ilke “principles” getirmektedir. Bu ilkeler çerçevenin esas sütunlarını teşkil etmektedirler. Bu ilkeler üzerinde yapılacak olan yapısal kurgu ve süreç uygulamaları da gerçekleştiriciler “enablers” vasıtasıyla temellendirilebileceklerdir.



Şekil 1. COBIT-5 Temel İlkeleri (ISACA, 2012)

Yukarıdaki şekilde görüldüğü gibi COBIT-5 beşinci versiyonunda beş temel ilke üzerinde kurulmuştur. COBIT-5, sistem teorisinin temel varsayımlarını kullanarak birbiriyle etkileşim içerisindeki bileşikleri dikkate alarak bütüncül bir yaklaşım sergilenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Buna göre, gerçekleştiriciler kurumsal yönetim ve yönetim açısından birbirini bütünleyen, diğer çerçeve ve standartların eksikliklerini tamamlayan, kurumun varlığını

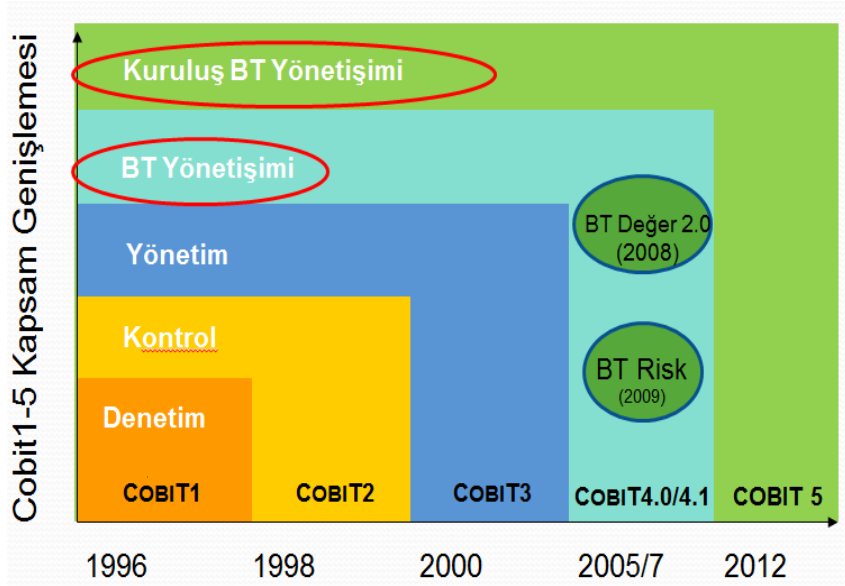
sürdürmesi için gerekli olan alt sistemlerden oluşan canlı bir sistemin birliğini tamamlamaktadır (ISACA, 2012).



Şekil 2. COBIT-5 Gerçekleştiricileri (ISACA, 2012)

Yukarıdaki şekilden de anlaşılacağı üzere COBIT-5 gerçekleştiricileri bütüncül yaklaşımı esas alınarak BT ve iş süreçleri ile birlikte bir kurumsal anlamdaki her şey gerçekleştiriciler kapsamına alınabilmektedir.

Paradigma olarak ele almaya çalıştığımız COBIT-5, ISACA tarafından geliştirilen bir BT yönetim çerçevesidir. Aşağıdaki şekilden de görüleceği üzere, COBIT, ilk başta finansal ve BT denetim ve kontrol alanlarında ilk önce kendisini göstermişti. İlk baştaki COBIT, “Control Objectives of IT” olarak bilinmekteydi. Daha sonra COBIT, göstergeler, süreç araçları, kritik başarı faktörleri, olgunluk modelleri ve BT yönetimi ile ilgili görev ve sorumluluklarının yerine getirilebilmesi için geliştirilen araçlarla birlikte aşamalı bir şekilde toplumsal ve ekonomik koşulların sonucu olarak yeni olarak elde edilen bilgilerle girdiği paradigma gerilimleri sonucunda bir yönetim ve yönetim çerçevesi haline gelivermiştir. Paradigma gerilimi, diğer standart ve çerçevelerin mevcut teknik ilişkiler ağını, gereklilikleri ve sürdürülebilir stratejik yönetimi acımasız rekabet ortamında açıklayamaması ve çözüm bulamamasından dolayı ortaya çıkmıştır. Çünkü her kurumun paydaşları ve ihtiyaçları farklı olduğundan ve kaynakları ile riskleri de aynı olmadığından kendilerine has uyarlamaların yapılabilmesi aşikâr bir halde belirginleşmiştir. Kendisini çevresel koşullara ve zamanın gereklerine göre sürekli adapte edebilen COBIT bu gerilim içerisinde yeni bir paradigma olarak ortaya çıkarak mevcut sorunlara çözüm sunma iddiasındadır.



Şekil 3. COBIT Alanında Paradigma Gerilimleriyle Yaşanan Kapsam Genişlemesi (ISACA, 2012)

Şekilden de görüleceği üzere, COBIT-4 iş süreçlerini BT süreçleri ile hizalandırmak için bazı araçların geliştirilmesiyle ortaya çıkmış ve diğer yönetim çerçeveleri ve BT çerçeve ve standartları ile olan ilişkileri de güçlendirmiştir. Bu durum elbette de BT ile ilişkili olan iş süreçleri ve sorumluluklarının katma değer oluşturma (Val IT) ve risklerin yönetilmesini (Risk IT) de belirlemiştir. Val IT ile Risk IT temel kavram ve süreçleri COBIT alanından alınırken bunlara ilgili oldukları alanlara ait özel rehberlikler eklemiştir.

2. BÜTÜNCÜL BİR YAKLAŞIMI GERÇEKLEŞTİRMEK

COBIT-5, sistem teorisinin temel varsayımlarını kullanarak birbiriyle etkileşim içerisindeki bileşikleri dikkate alarak bütüncül bir yaklaşım sergilenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Buna göre, gerçekleştiriciler kurumsal yönetim ve yönetim açısından birbirini bütünleyen, diğer çerçeve ve standartların eksikliklerini tamamlayan, kurumun varlığını sürdürmesi için gerekli olan alt sistemlerden oluşan canlı bir sistemin birliğini tamamlamaktadır. (ISACA, 2012)

Buna göre sadece mevzuat hükümlerini tesis etmek veya kanun çıkarmakla değil, tüm gerçekleştiricileri dikkate alarak yönetim ve yönetim amaçları gerçekleştirilebilir. KA sistematüğinde bakıldığında, 2006 yılından beri Kanun çıkmış, ikincil düzey mevzuatı tamamlanmış ve merkezi bütçeden kaynakları da aktarılmış olan KA neden DDK raporuna konu edilen 43 adet temel sorunla karşılaştığının bu çerçevede değerlendirilmesi gerekir. Bu nedenle de gerçekleştiricilerin bütüncüllüğü dikkate alınarak KA yönetim ve yönetim sistemi paydaşların ihtiyaçları doğrultusunda sürdürülebilir hale getirilebilir.

Bütüncül yaklaşım, aynı zamanda gerçekleştiricilerin bütünlüğünü de ifade etmektedir. Aşağıdaki şekilden de anlaşılacağı üzere, yedi adet gerçekleştirici COBIT-5 uygulamasında eksiksiz olmalıdırlar. Bunların nitelik ve yoğunlukları kurumsal ihtiyaçlara ve hedeflere göre belirlenebilmektedir.



Şekil 4. COBIT-5 Gerçekleştiricilerinin KA Özelindeki Uygulaması

Özellikle Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP), Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS), Orta Vadeli Program, Yıllık Program, Bölge Kalkınma Planı (BKP) ve yıllık çalışma programı (ÇP) gibi belgelerin bütüncül bir yaklaşımla ele alınması, bunların tutarlılığı ve uygulanabilirliği açısından da önem arz etmektedir. Bu nedenle bunların sırasıyla analiz edilmesinde yarar görülmüştür.

2.1. Ulusal Kalkınma Politikaları ve Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP)

Uygulamada kurum ve kuruluşlar tarafından çok itibar edilmediği ve kapsamı ile bütünlüğünün kamu kurum ve kuruluşlarınca gözetilmediği gibi sorunlarla karşılaşılması üzerine, BYKP etkinliğinin artırılması ve genel olarak uygunluğun sağlanması için de 1984 yılında 3067 sayılı “Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun” çıkarıldı. Buna göre kanun teklif ve tasarılarının bile BYKP’na uygun olması zorunluluğu getirildi. Bir nevi kanunlar üstü Anayasa benzeri güç olduğu imajı verilmeye çalışılmıştır.

2000’li yıllardan sonra ise artık ulusal kalkınma planı ve bu plan kapsamında merkezi hükümetçe yapılan çalışmaların ve kaynak aktarmaların verimsiz olduğu, yereldeki ihtiyaçlara ve bölgesel dengesizliklere cevap vermediği ve gelişmiş batı ülkelerindeki sistemle ayrıca neoliberal akımla uygun olmadığı gibi gerekçelerle bir takım fonksiyonlarını 2006 yılından sonra kurulan bölgesel düzeydeki planlara devretmiştir. 50 yıllık Devlet Planlama Teşkilatını ilga ederek Kalkınma Bakanlığının kuruluşunu sağlayan 641 sayılı 03.06.2011 tarihli KHK metni içerisinde 24 defa kalkınma planları ifadesinin geçmesi, kalkınma politikaları ve

bunların yansması olan BYKP’nin kanun koyucu tarafından daha güçlü bir iradeyle desteklenmiş olduğunun bir göstergesi olmaktadır.

BYKP ile ilgili en çarpıcı konu ise bunların bir Anayasa metni gibi değişikliğe uğramamalarıdır. Yani değişen koşullara, ekonomik parametrelere, bölgesel veya küresel değişikliklere veya iç dinamiklerin bir gerekliliği olarak yıllık olarak güncellenmeden beş yıl boyunca değişmeyen ulusal bir belge olarak muhafaza ediliyor olmalarıdır. Hâlbuki Anayasa ve yasalar bile ilahi vesikalar olmadıklarından dolayı ihtiyaç durumunda bazen bir yılda birkaç defa değişikliğe uğrayabilmektedir. Bu durum da kuşkusuz BYKP’ nin güncelliğini ve popülaritesini olumsuz etkilemektedir.

Tablo 1. Onuncu BYKP hedefler, başlıklar ve plan kapsamı

2014-2018 HEDEFLER	KONU EDİLEN BAŞLIKLAR	BYKP KAPSAMI	
ONUNCU BYKP HEDEFLER VE POLİTİKALARI	YENİLİKÇİ ÜRETİM, İSTİKRARLI YÜKSEK BÜYÜME	Büyüme ve İstihdam Yurtiçi Tasarruflar Ödemeler Dengesi Enflasyon ve Para Politikası Mali Piyasalar, Maliye Politikası Sosyal Güvenlik Finansmanı Kamu İşletmeciliği, Yatırım Politikaları (kamu+özel), Ar-Ge, Yenilik ve Teknoloji İmalat Sanayiinde Dönüşüm Girişimcilik ve KOBİ’ler Fikri Mülkiyet Hakları Bilgi ve İletişim Teknolojileri Tarım Sektörü ve Gıda Güvenliği Enerji Güvenliği ve Verimliliği Madencilik, Lojistik ve Ulaştırma Ticaret Hizmetleri Turizm, İnşaat, Mühendislik-Mimarlık Teknik Müşavirlik ve Müteahhitlik	Mevcut durum analizi Amaç ve hedefler Öngörülen Politikalar
	NİTELİKLİ İNSAN, ADİL YÖNETİM, GÜÇLÜ TOPLUM	Temel Hak ve Özgürlükler Adalet, Sosyal Koruma Çocuk ve Gençlik Aile ve Kadın, Eğitim, Kültür ve Sanat Sağlık, Spor İstihdam ve Çalışma Hayatı Sosyal Güvenlik Nüfus Dinamikleri Kamuda Stratejik Yönetim Kamuda İnsan Kaynakları E-Devlet Uygulamaları Kamu Düzeni ve Güvenliği	Mevcut durum analizi Amaç ve hedefler Öngörülen Politikalar
	YAŞANABİLİR MEKÂNLAR, SÜRDÜRÜLEBİLİR ÇEVRE	Bölgesel Gelişme ve Rekabet Edebilirlik Mekânsal Gelişme ve Planlama Kentsel Dönüşüm, Nitelikli Yapılaşma Kentsel Altyapı Afet Yönetimi Mahalli Yerel Kurumsal Kapasite Kırsal Kalkınma Çevrenin Korunması Toprak ve Su Kaynaklarının Yönetimi	Mevcut durum analizi Amaç ve hedefler Öngörülen Politikalar
	KALKINMA İÇİN ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ	Etkin Uluslararası İşbirliği İçin Ulusal Altyapının Geliştirilmesi Kalkınma için Bölgesel Sorumluluğun Güçlendirilmesi Küresel Kalkınma Gündemine Katkının Artırılması	Mevcut durum analizi Amaç ve hedefler Öngörülen Politikalar

Yukarıda hazırladığımız tablodan da görüleceği üzere, Onuncu BYKP özelinde bir takım analizlerin yapılması, Türkiye kalkınma politikasının, merkezi ve bölgesel plancılığın ve bunlarla ilgili stratejilerle KA uygulamalarının anlaşılabilirliğini kolaylaştıracaktır. Onuncu BYKP, iki ana bölümden oluşmaktadır. Birincisi temel hedefler ile bunlara ait başlıklar üzerinden yapılan mevcut durum analizleri, bu başlıklara ait alt amaç ve hedefler ile bunlara ait politika önerilerinden oluşmaktadır. İkinci kısım da ulusal düzeyde uygulanması gereken öneriler ve programın amacı ve kapsamı, program hedefleri, performans göstergeleri, program bileşenleri ile programda görev alacak koordinatör ve sorumlu kurum/kuruluşları belirlenmektedir.

BYKP ile ilgili olarak pek çok alanda özel ihtisas komisyonları tarafından raporlar hazırlanmakta ve bunlar KB internet sayfasında ilen edilmektedir. Onuncu BYKP ile ilgili olarak aşağıdaki başlıklarda 41 adet ihtisas raporları hazırlandığı anlaşılmaktadır. Görüldüğü gibi en temel alanlarda özel ihtisas grupları oluşturularak bu alanlarda detaylı raporlar hazırlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Bu anlamda bakıldığında ciddi bir araştırma verisi kaynağı oluşturulmuş olduğu söylenebilir. Daha önceki BYKP uygulamalarında da pek çok özel ihtisas komisyonları kurulduğu ve bunların sayıca daha fazla rapor ürettikleri söylenebilir. Örneğin, 7. BYKP’nda 22 iken, 8. BYKP için 129 ve 9. BYKP için 52 adet rapor yayınlanmıştır. Bu özel ihtisas komisyonların oluşturulması ve hazırlanan raporların ilgili oldukları konuların hangi sistematige göre belirlenmiş olduğu anlaşılamamıştır.



Şekil 5. Onuncu BYKP Büyüme Stratejisi (10.BKYP, 2013)

Onuncu BYKP, “büyüme ve istihdam” ile ilgili öngördüğü politikalar içerisinde büyüme stratejisini de kalkınma ile ilgili kavramlar ve yapılar üzerine bina etmiştir. Yukarıdaki şekilden de anlaşılacağı üzere, daha çok niceliksel değerlerle ifade edilen ekonomik büyüme, kurumsal kalite, alt yapı, yenili, beşeri sermaye ve istikrar ile ilişkilendirilmiştir.

Aslında ilgili kısımlar incelendiğinde örneğin “büyüme ve istihdam” ile ilgili olarak temel stratejilerde ifade edilmekte olduğu görülecektir. Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, BYKP’ nin 25 başlık altında belirlemiş olduğu ulusal programlar, programın amacı ve kapsamı, program hedefleri, performans göstergeleri, program bileşenleri ile programların işletilmesinden koordinatör ve sorumlu kurum/kuruluşlara kadar düzenlemiştir.

Tablo 2. Onuncu BYKP Ulusal Programları

	2014-2018 ULUSAL PROGRAM İSİMLERİ	BYKP KAPSAMI
ONUNCU BYKP ÖNCELİKLİ DÖNÜŞÜM PROGRAMLARI	1. Ekonomide Verimliliğin Artırılması Programı	Programın Amacı ve Kapsamı
	2. İthalata Olan Bağımlılığın Azaltılması Programı	
	3. Yurtiçi Tasarrufların Artırılması ve İsrafın Önlenmesi Programı	Program Hedefleri
	4. İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Programı	
	5. Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı	
	6. Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması Programı	
	7. İş ve Yatırım Ortamının Geliştirilmesi Programı	
	8. İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı	Performans Göstergeleri
	9. Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı	
	10. İstatistiki Bilgi Altyapısını Geliştirme Programı	
	11. Öncü Teknoloji Alanlarında Ticarileştirme Programı	
	12. Kamu Alımları Yoluyla Teknoloji Geliştirme ve Yerli Üretim Programı	
	13. Yerli Kaynaklara Dayalı Enerji Üretim Programı	Program Bileşenleri
	14. Enerji Verimliliği ve Tasarrufu Programı	
	15. Tarımda Etkin Su Kullanımı Programı	
	16. Türkiye Sağlık Endüstrilerinde Yapısal Dönüşüm Programı	
	17. Sağlık Turizminin Geliştirilmesi Programı	
	18. Taşımacılıktan Lojistiğe Dönüşüm Programı	Koordinatör ve Sorumlu Kurum/Kuruluş
	19. Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı	
	20. Sağlıklı Yaşam ve Hareketlilik Programı	
	21. Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı	
	22. Düşük Gelirli Bölgelerin Ekonomik ve Sosyal Uyumunun Güçlendirilmesi Programı	
	23. Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı	
	24. Rekabetçiliği Destekleyen Kentsel Dönüşüm Programı	
	25. Kalkınma için Uluslararası İşbirliği Altyapısının Geliştirilmesi Programı	

Programlar, toplamda 90 bileşen ve 1300’ün üzerinde eylem içeren bu eylem planları yoluyla hayata geçirilecektir. Bu süreçte, toplam 35 bakanlık ve kurum/kuruluş, program koordinatörü ve/veya bileşen sorumlusu olarak görev almaktadır. Bu 25 adet özel uygulama programları 4 adet eylem gruplarına ayrılarak her bir grup için ayrı eylem planları KB tarafından internet sayfasında (www.kalkinma.gov.tr) yayınlanmaktadır.

Tablo 3. Çeşitli Eylem Planları (URL-1)

Bilgi Toplumu Eylem Planı
Bilgi Toplumu Stratejisi
Doğu Anadolu Bölgesi Ana Planı (DAP)
Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP)
Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Eylem Planı (2014-2018)
GAP Eylem Planı
İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planı
Kobi Stratejisi ve Eylem Planı (SME Strategy and Action Plan)
Kobi Stratejisi ve Eylem Planı (2007-2009)
TC. 60. Hükümet 2007 Yılı Üç Aylık Eylem Planı
TC. 60. Hükümet Eylem Planı
Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı
Ulusal Çevre Eylem Planı: Arazi Kullanımı ve Kıyı Alanlarının Yönetimi
Ulusal Çevre Eylem Planı: Doğal, Tarihi ve Kültürel Değerlerin Korunması
Ulusal Çevre Eylem Planı: Eğitim ve Katılım
Ulusal Çevre Eylem Planı: Enerji Sektöründen Kaynaklanan Hava Kirliliği
Ulusal Çevre Eylem Planı: Nüfus ve Çevre
Ulusal Çevre Eylem Planı: Su Kaynaklarının Yönetimi
Ulusal Çevre Eylem Planı: Tehlikeli Atıkların Yönetimi

Yukarıda bahsedilen özel uygulama programlarına ait eylem planları yıllık programlarda detaylı bir şekilde yer alırken, bunların dışında başka eylem planlarının da mevcut olduğu görülmektedir. KB internet sayfasında ilan edilen bu eylem planları yukarıdaki tabloda görülmektedir.

2.2. Orta Vadeli Program (OVP) ve Yıllık Programlar (YP)

Yıllık programlar 1996 yılından beri hazırlanırken, orta vadeli programlar 2006 yılından itibaren oluşturulmaya başlanmıştır. Orta vadeli programlar, daha çok büyüme, maliye politikası, ödemeler dengesi, para politikası, mali piyasalar ve istihdam politikaları kapsamında alınacak önlemleri ve makroekonomik hedefleri belirlemektedir.

Orta Vadeli Program, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla getirilen yeni mali yönetim anlayışı uyarınca, bütçe sürecini başlatan ve yönlendiren, tüm kamu kesimi için esas alınacak temel makroekonomik büyüklükleri tespit eden, politikalar ile plan-program-bütçe bağlantısını kuran temel bir belge olarak tasarlanmıştır. Dolayısıyla, merkez yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Orta Vadeli Programı (OVP) kabul etmesiyle başlamaktadır (YPK, 2015).

Dikkat çeken en önemli husus, halen uygulamada olan 2015-2017 dönemi orta vadeli programda kalkınma ajanslarından ve bölgesel kalkınmadan hiçbir şekilde bahsedilmemektedir. Yıllık programlar ise, onuncu BYKP’deki eylem planlarının detayları ile orta vadeli program üzerinde kurgulanmışken, orta vadeli program bunlardan bağımsız olarak 2023 hedeflerine ulaşmak için gerekli atılımı gerçekleştirmek üzere tasarlanmıştır. Dolayısıyla, orta vadeli programın BYKP’yi misyon olarak aştığı söylenebilir. Ancak, uygulamaya esas teşkil edecek en önemli rehberliğin yıllık programlar üzerinden yapıldığı söylenebilir.

2.3. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS)

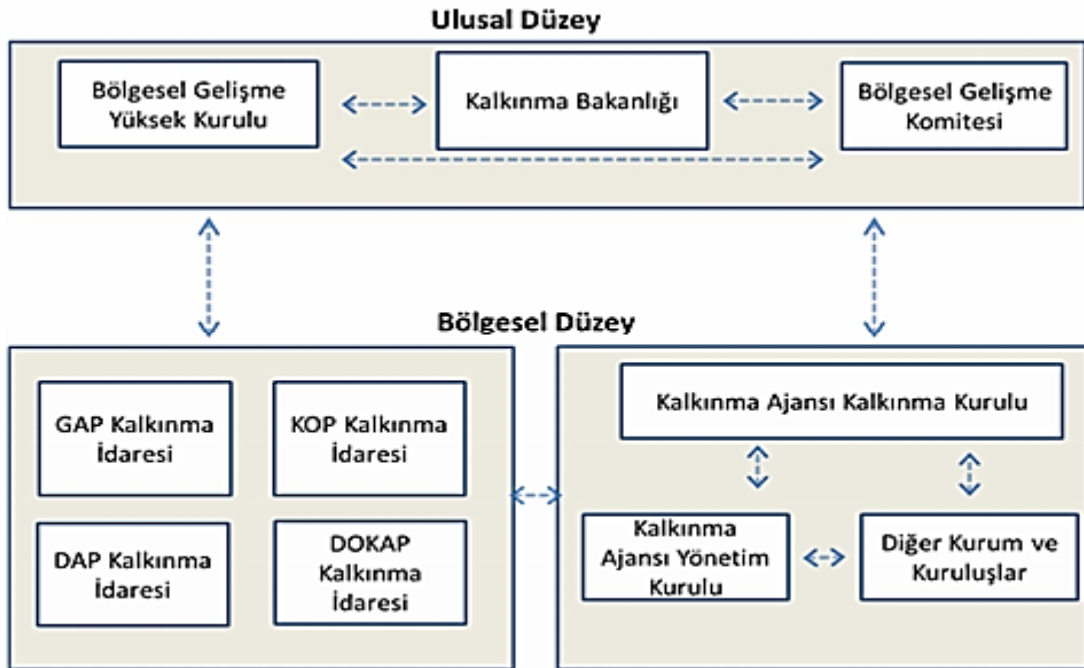
Küreselleşme ile birlikte daha çok ön plan acikan bölgesel ve yerel temalar ve yenilikçilik ve rekabetçilik açısından dinamiklerinin harekete geçirilmesi olguları bölgesel kalkınma stratejileri içerisinde de girmişler ve kalkınma stratejileri de bu doğrultuda hazırlanmışlardır. Kalkınma Bakanlığı kuruluş belgesi sayılan 641 sayılı KHK içerisinde “bölgesel strateji” ifadesi geçmediği halde “strateji” kelimesi 34 defa “ulusal strateji” ise 3 defa geçmektedir. Ulusal strateji konusu da “Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi”ni düzenleyen 23/A maddesinde Kurulun görevleri olarak 2. fıkrası içerisinde “c” ve “ç” bentleri ve Komitenin görevleri içerisinde 4. fıkrası “a” bendinde geçmektedir. Ancak, Onuncu BYKP metni içerisinde BGUS ile ilgili olarak şu şekilde bir ifade yer almaktadır: “*Bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik açısından ulusal düzeyde öncelik ve hedefleri belirlemek, mekânsal gelişme ve sosyo-ekonomik kalkınma politikaları arasındaki uyumu güçlendirmek ve alt ölçekli plan ve stratejilere genel çerçeve oluşturmak üzere, Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) yürürlüğe konulacaktır. Bölge düzeyinde katılımcı süreçlerle üretilen bölgesel gelişme planı ve stratejileri, bölgesel programlar ve eylem planları aracılığıyla uygulamaya geçirilecektir*” (10.BKYP, 2013).

Beş yıllık kalkınma planları daha çok yol gösterici ve mevcut durumu ortaya koyucu bir özellik arz ederken bölgesel düzeydeki kalkınma planlarını bir ulusal stratejiye bağlamak amacıyla 2014 yılında 2014-2023 dönemi için Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS)

çalışmaları yapılmıştır. Bu anlamda BYKP’ nin bölgesel gelişmeyle ilgili stratejik boyutunda görülen eksikliğin giderilmek istendiği varsayılmaktadır.

BGUS ile bölgesel planlarla ulusal plan ve programların uyumlu olabilmesi için gerekli olan mantıksal çerçeve ortaya konulmuştur. BGUS, bölgesel kalkınmanın temelini yönetişime ve yönetişimin ana unsurunu da KA varlığına bağlamaktadır: “Bölgesel gelişme politikasının temeli, çok katmanlı ve çok düzlemli yönetişimdir. Bölgesel gelişme politikasının yönetişimi 3 ana düzeyden oluşur; ulusal, üst bölgesel ve bölgesel. Her bir düzeyde, farklı kurum ve kuruluşların oluşturdukları farklı düzlemler karar alma, uygulama ve izleme-değerlendirme süreçlerine dâhil olurlar. Bölgesel düzeyde ise yönetişimin ana unsuru Kalkınma Ajanslarıdır” (BGYUGM, 2014, s. 117-118).

BGUS, ilk taslak olarak internetten duyurulduğunda 227 sayfalık¹ kapsamlı ve iddialı görünümüyle, bölgesel planların referans kaynağı olan BYKP varken onları gölgede bırakacak bir perspektifte kaleme alındığı izlenimi vermekteydi. BYKP ile öngörülen BGUS ile başlatılan sürecin BYKP sürecinin zamanla biteceği ve ulusal kalkınmada sadece strateji belgesi hazırlanarak detay planların 26 KA tarafından hazırlanacak bölgesel kalkınma planlarına bırakılabileceği izlenimi verildiği söylenebilir. Çünkü BYKP zaten zamanla kapsamlı planlamadan stratejik planlamaya doğru bir kayma göstermişti ve bu süreç devam ederken BGUS diye ayrıntılı olarak düzenlenmiş başka bir ulusal belgenin ortaya çıkmasının her iki ulusal belge arasında zamanla rol çatışmasına yol açabileceği düşünülmektedir. Dolayısıyla bir öngörü olarak ileride BYKP tarafından konu edilen tüm sektörlerin ve önceliklerin BGUS benzeri ayrı strateji belgelerine yansıtılacağı, orta vadeli ve yıllık programlar ile BKP bunlara göre hizalanabileceklerdir.



Şekil 6. BGUS ile Belirlenen Ulusal ve Bölgesel Düzeyde Belirlenmiş Kurumsal Yönetişim İlişkileri(BGUS)

¹ Onuncu BYKP’nin 222 sayfa olduğu dikkate alındığında BGUS’un ne kadar hacimli ve iddialı bir strateji belgesi olup olmadığı hususu düşündürücüdür. Ancak muhtemelen gelen geribildirimler sonucunda 154 sayfaya indirilerek son hali verilmiştir.

BGUS içerisinde neden bölgesel stratejiye ihtiyaç duyulduğu ve BYKP’ nin bu alandaki eksikliklerinin neler olduğu açıkça ifade edilmemektedir. Yani neden BGUS var ve BGUS hangi açığı kapatmaktadır ve BGUS olmadığında eksik olanın ne olacağı soruları boşlukta kalmaktadır. Ancak, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi plan döneminde özellikle vurgulandığından dolayı BGUS ile birlikte en fazla vurgulanan amacının; bölgesel kaynakların ve içsel potansiyellerin harekete geçirilmesi, bölgesel rekabet gücünün artırılması ve bölgeler arasında ekonomik ve sosyal entegrasyonun güçlendirilmesi olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla bu amaçlar zaten BYKP içerisinde mevcutken BGUS ile birlikte bu amaçlara daha fazla önem verildiği ve bunlar üzerinde daha fazla durulduğu anlaşılmaktadır.

BGUS’un temel olarak AB uygulamalarından ve yeni trendlerden etkilenecek hazırlanan bir politika belgesi olduğu söylenebilir. Çünkü 2014-2020 dönemine yönelik tartışmalarda öne çıkan önemli bir husus, “mekân bazlı” ve ihtiyaca göre belirlenmiş politika tasarımı ve uygulaması yaklaşımının güç kazanmasıdır. Buna göre, AB’de bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması için bölgelere kendi ihtiyaçlarını karşılayan politikaları tasarlama yeteneği ve bu politikaları uygulamaya yönelik araçların geliştirilmesi önem kazanmaktadır. Bu doğrultuda, AB Uyum Politikası kapsamında, bölgelerin coğrafi ve demografik özellikleri de dâhil sahip oldukları şartlar ve özellikler ile ihtiyaçları göz önünde bulundurularak uygulanacak programlar ve araçların özelleştirilmesi planlanmaktadır. 2011 yılında onaylanan AB’nin Mekânsal Gündemi “*Territorial Agenda of the European Union 2020*”² belgesi, Uyum Politikası ve Avrupa 2020 Stratejisinin mekânsal boyutuna vurgu yapmakta “Daha uyumlu ve dengeli Avrupa için mekânsal uyum ve bütünleşme” hedefini içermektedir. AB’de entegre bir mekânsal gelişme perspektifini hedefleyen belge kapsamında 6 adet öncelik belirlenmiştir (BGYUGM, 2014):

1. Çok merkezli ve dengeli mekânsal gelişmenin desteklenmesi
2. Kentsel ve kırsal alanlarda entegre kalkınmanın desteklenmesi
3. Sınır ötesi ve ulus ötesi fonksiyonel bölgeler arasında mekânsal bütünleşme
4. Güçlü yerel ekonomiler ile bölgelerin küresel ölçekte rekabet edebilirliği
5. Mekânsal erişilebilirliğin geliştirilmesi
6. Ekolojik, kültürel ve doğal değerlerin yönetimi

AB bölgesel politika bilgilendirme sayfasında belirtildiği üzere, mekânsal uyum ile ilgili olan AB temel belgeleri şunlardır:

- European Spatial Development Perspective (ESDP) (EC, 2014)
- Territorial Agenda of the EU. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions, (EC, Territorial Agenda of European Union, 2007)
- First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union, (EC-Ministries, 2007)
- Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength (EC-COM, 2008)
- Green Paper on Territorial Cohesion, the way ahead (Goulet, 2008)
- Sixth progress report on economic and social cohesion (EC-COM, 2009)
- Territorial Cohesion under the Looking Glass - Synthesis paper (Faludi, 2014)
- "Territorial cohesion: unleashing the territorial potential" (DG-REG, 2009)
- The territorial State and Perspectives of the European Union, (Fellegi, 2011)

² Detaylı bilgiler için bkz: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/>

- Territorial Agenda of the European Union 2020 Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions (Hungary, 2011)
- Background paper : "How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion Policy based on the Territorial Agenda 2020" (Bahme, Doucet, Komornicki, Zaucha, & Swatek, 2011)

AB bölgesel gelişme ile ilgili yukarıda belirlenen temel belgelerden etkilenecek hazırlanmış anlaşılabilir ve vizyonunu; “Sosyo-ekonomik ve mekânsal olarak bütünleşmiş, rekabet gücü ve refah düzeyi yüksek bölgeleriyle daha dengeli ve topyekûn kalkınmış bir Türkiye” olarak belirleyen BGUS, ulusal önceliklere uyum ve tamamlayıcılık, kalkınmada fırsat eşitliğinin sağlanması, sürdürülebilirlik, verimlilik, katılımcılık, işbirliği ve ortaklık, çok katmanlı yönetim, yerellik ve yerindelik gibi temel yönetim ilkeleri yardımıyla bölgesel gelişme ile ilgili sorunun çözümünü özellikle bölgesel gelişme kurulları ve bu alandaki koordinasyonun artırılması ile sağlamaya çalışmaktadır (BGYUGM, 2014).

Dört maddede belirtilen genel amaçlar ile yatay amaçlarını belirleyen BGUS, yatay amaçları ile yerleşim sınıflarına özgü amaçlarını özellikle ayırmıştır. Bu yaklaşımı ile BGUS’un zihniyet olarak oldukça yenilikçi olduğu söylenebilir. BGUS genel amaçları şu şekilde ifade edilmektedir:

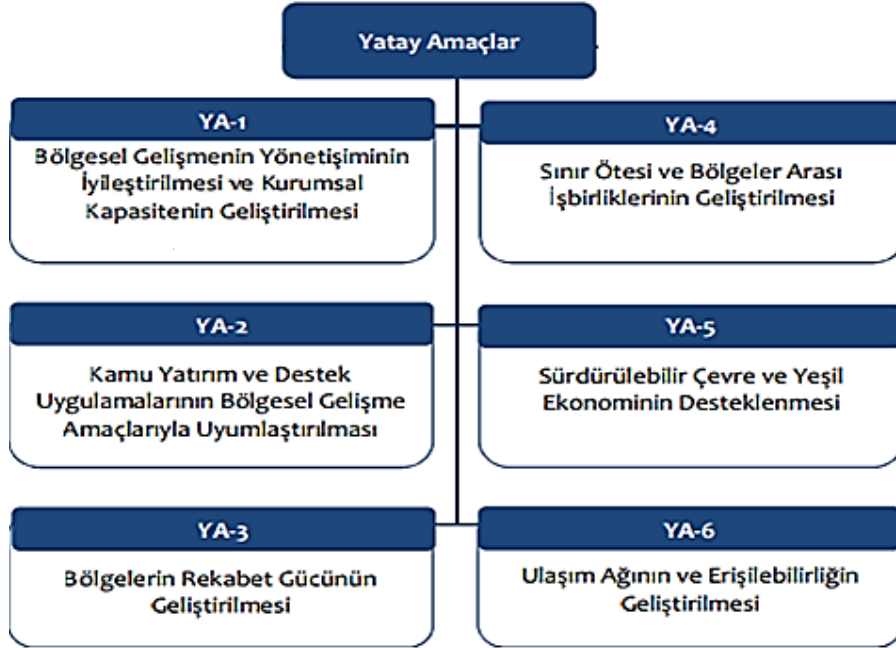
- “Bölgesel gelişmişlik farkları azaltılarak refahın ülke sathına daha dengeli yayılması,
- Tüm bölgelerin potansiyelinin değerlendirilmesi ve rekabet güçleri artırılarak ulusal büyümeye ve kalkınmaya katkılarının artırılması,
- Ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi,
- Ülke genelinde daha dengeli bir yerleşim düzeni oluşturulması ve mekânsal gelişmenin desteklenmesi”,

olarak belirlenmişken, bunlara bağlı olarak yerleşim sınıflarına özgü amaçlar ile yatay amaçlar da aşağıdaki şekilde belirlenmiştir (BGYUGM, 2014).



Şekil 7. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) Yerleşim Sınıflarına Özgü Amaçları (BGYUGM, 2014)

Dikey amaçlar, Türkiye il düzeyinde metropoller, endüstriyel büyüme odakları, bölgesel çekim merkezleri, yapısal dönüşüm illeri, öncelikli gelişme illeri ve kırsal alanlar olarak bölümlere ayrılarak bu bölümlendirmenin önceliklerine göre stratejik olarak dikkate alınması gereken politikaları içermektedir. Bu bölümlendirme yapılırken de sayısal verilerden hareketle bir takım mevcut durum analizleri yapılmakta ve merkezi hükümet iradesi tarafından yerel ve bölgesel politikaların çerçevesi ve genel rotası çizilmiştir.



Şekil 8. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) Yatay Amaçları (BGYUGM, 2014)

BGUS’a göre; “Bölgesel politika ve stratejilerin hazırlanması, koordinasyonu ve uygulamasının, geleneksel yönetim anlayışı yerine katılımcı ve çok katmanlı yönetim esaslarına dayanması ile kaynakların etkililiği ve verimliliği arttırılacaktır. Bölgesel gelişimin yönetimi esas olarak merkezi düzeyde Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu (BGYK) ve Bölgesel Gelişme Komitesi (BGK), bölge düzeyinde kalkınma ajansı yönetim kurulları ve kalkınma kurulları aracılığıyla daha etkili ve işler hale getirilecektir. BGYK, bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde genel politikaları ve öncelikleri tayin edecek, ulusal düzeyde hazırlanan sektörel ve tematik politikalarla bölgesel gelişme politikalarının bütünlüğünü ve koordinasyonunu sağlayacak üst düzey kararlar alacaktır. Ülke genelinde mekânsal gelişme politikası genel kalkınma ve bölgesel gelişme amaçlarıyla uyumlu olarak BGYK tarafından belirlenecektir. Merkezi yönetim katkısıyla hayata geçirilecek bölgesel düzeydeki plan ve stratejiler ile eylem planları BGYK tarafından onaylanacaktır. Merkezi kuruluşların bölgesel etkisi bulunan merkezi düzeydeki eylem ve politikalarının tasarımına ilgili bölgelerin katkı vermesi sağlanacaktır. Bölgesel düzeydeki politikaların ulusal politika ve yatırım kararlarına uyumu gözetilecektir” (BGYUGM, 2014).

Bölgesel gelişimin yönetimi, kamu yatırım ve destekleri, bölgelerin rekabet için artırılması, sınır ötesi ve bölgeler arası işbirlikleri, sürdürülebilir kalkınma ve yeşil büyüme ile ulaşım ve erişilebilirlik başlıklarından oluşan politika paketleri olan yatay amaçlar, dikey amaçların yerine getirilmesi için gerekli olan uyumlaştırma, yönetim, işbirlikleri ve sürdürülebilirliğin sağlanması için gerekli adımları içeren politika paketleri sunmaktadır. Ancak, aktörlerin sorumlulukları, bilgilendirilmesi, danışılması ve mesul tutulması gibi temel

noktalarda yapılandırılmamış olması ve süreçlerinin paydaş ihtiyaçları çerçevesinde oluşturulmamış olması bir husustur.

Tablo 4. BGUS dikey amaçlar doğrultusunda yerleşim sınıflandırmaları (BGYUGM, 2014)

YERLEŞİM SINIFLAMASI	İLLER
Metropol	İstanbul, Ankara, İzmir, Adana-Mersin (potansiyel)
Metropol Alt Merkez	Kocaeli, Sakarya, Bursa, Tekirdağ, Manisa
Endüstriyel Büyüme Odağı	Gaziantep, Konya, Kayseri, Eskişehir, Denizli, Hatay, [Kocaeli], [Sakarya], [Bursa], [Tekirdağ], [Manisa], [Adana], [Mersin], [Antalya]
Bölgesel Çekim Merkezi	Trabzon, Diyarbakır, Samsun, Erzurum, Van, Elazığ, Malatya, Şanlıurfa ve Sivas
Turizm Odakları	Antalya, Aydın, Nevşehir, Muğla, [İstanbul], [İzmir], Afyonkarahisar, Balıkesir, Çanakkale, [Denizli], Mardin (potansiyel)
Yapısal Dönüşüm İlleri	
i- İkincil Sanayi İlleri	Zonguldak, Kahramanmaraş, Kırklareli, Bilecik, Osmaniye, Düzce, Kütahya, Yalova, Uşak, Karabük, Ordu, Çorum, Rize, Kırıkkale, [Mardin], [Aydın], [Muğla], [Afyonkarahisar], [Balıkesir], [Çanakkale]
ii- Sanayisi Güçlenen İller	Aksaray, Edirne, Karaman, Bartın, Sinop, Burdur, [Mardin], Adıyaman, Isparta, Batman, Bolu
iii- Sanayi Nüvesi İller	Niğde, Kırşehir, Kastamonu, Yozgat, Tokat, Giresun, Artvin, Amasya, Çankırı, Gümüşhane, Erzincan, Kilis, [Nevşehir]
Öncelikli Gelişme İlleri	Kars, Bingöl, Ağrı, Şırnak, Siirt, Muş, Iğdır, Bitlis, Ardahan, Hakkâri, Tunceli, Bayburt

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi BGUS, Türkiye’de il bazında göç, üretim ve bölgesel ilişkileri ile ekonomik göstergeleri dikkate alınarak bir takım sınıflandırmalar yaparak bunlara göre bölgesel gelişme ulusal stratejisinin öncelikleri belirlenmeye çalışılmıştır.

BGUS tarafından belirlenen mekanizmalar dışında KOBİ, sosyal ve güdümlü projelerde hibe destek oranının orta-yüksek, orta-düşük, düşük ve yüksek gelir gruplarına göre de belirlenmiş olduğu ayrıca bu gelir grupları için öncelikle desteklenebilecek konulara kadar belirleyici ve detaycı bir yöntem izlemekte olduğu söylenebilir. Örneğin aşağıda belirtilen yatay amaçlar arasında olan yatırım imkânlarının tanıtımı ile ilgili stratejik amacın altında KA ile ilgili olarak şu şekilde belirleyici ve emredici ifadeler kullanılmaktadır: “Kalkınma ajansları girişimci kuluçka merkezlerinin kurulmasına öncülük edecek, ilgili firmalar ve kurumları bir araya getirerek koordinasyonu sağlayacak ve merkezlere kuruluş aşamasında teknik destek sağlayacaktır. Ajanslar tarafından kuluçka merkezlerindeki firmalara özel mali ve teknik destek programları sunulacaktır. Altyapılı sanayi alanlarının üretilmesinde ve işletilmesinde özel sektörün katılımını artıracak model çalışmaları gerçekleştirilecek; bu kapsamda EB, OSB ve KSS uygulamaları kümelenme stratejileri ile bölgesel ve sektörel gereksinimlere daha iyi cevap verebilecek şekilde esnek bir çerçeveye kavuşturulacaktır” (BGYUGM, 2014, s. 183).

Benzer şekilde girişimcilik ortamı ile ilgili yatay amaçlarla ilgili stratejiler içerisinde şu şekilde zorlayıcı ifadeler kullanılmaktadır: “Kalkınma ajansları girişimci kuluçka merkezlerinin kurulmasına öncülük edecek, ilgili firmalar ve kurumları bir araya getirerek

koordinasyonu sağlayacak ve merkezlere kuruluş aşamasında teknik destek sağlayacaktır. Ajanslar tarafından kuluçka merkezlerindeki firmalara özel mali ve teknik destek programları sunulacaktır” (BGYUGM, 2014, s. 185).

Tablo 5. BGUS ile belirlenen sınıflara göre destek araçları (BGYUGM, 2014)

İŞLETMELERE YÖNELİK DESTEKLER				
Yerleşme Düzeyi	Sanayi Altyapı ve Üstyapı Destekleri	İş Geliştirme Destekleri	Finansal Destekler	AR-GE ve Yenilik Destekleri
Endüstriyel Büyüme Odağı	<ul style="list-style-type: none">- Kümelenme Odaklı İhtisas OSB’ler- KSS’den OSB’ye Dönüşüm Projeleri- Sanayi Arıtma Tesisleri- OSB’ler- Orta Ölçekli OSB’ler- KSS’ler- Yenilenebilir Enerjiye Dayalı Altyapı Geliştirme- Liman Bağlantısı Destekleyen Lojistik Projeler	<ul style="list-style-type: none">- Girişim Park- Girişim Ofis- İş Meslekleri- Sanayi Okulları- Erken Dönem Girişim Sermayeleri- Girişimcilik Eğitimleri	<ul style="list-style-type: none">- Sektörel Odaklı Girişim Sermayesi- Program Bazlı Sektörel Kredi/Kredi Garanti Programları- Program Bazlı Küme Destek Programları- Program Bazlı Küme Üyesi İşletme Kredi Programları	<ul style="list-style-type: none">- İhtisas Teknoparklar- Üniversite AR-GE Merkezleri- Program Bazlı AR-GE Merkezleri- Program Bazlı Sözleşmeli Araştırma Destekleri- Tasarım Merkezleri- Teknoparklar
Bölgesel Çekim Merkezleri	<ul style="list-style-type: none">- Kümelenme Odaklı İhtisas OSB’ler- KSS’den OSB’ye Dönüşüm Projeleri- Sanayi Arıtma Tesisleri- OSB’ler- Orta Ölçekli OSB’ler- İhtisas KSS’ler	<ul style="list-style-type: none">- İŞGEM’ler- Erken Dönem Girişim Sermayesi- Girişimcilik Eğitimleri	<ul style="list-style-type: none">- Girişim Sermayesi- Sektörel Program Bazlı Sektörel Kredi/Kredi Garanti Programları- Program Bazlı Küme Destek Programları- Hibe Programları- Faiz/Faizsiz Kredi Desteği- Kredi Garanti Programları	<ul style="list-style-type: none">- Teknoparklar- Üniversite AR-GE Merkezleri- AR-GE Destekleri- Sözleşmeli Araştırma Destekleri- ÜR-GE Destekleri
Yapısal Dönüşüm İlleri	<ul style="list-style-type: none">- Orta Ölçekli OSB’ler- İhtisas KSS’ler- KSS’ler- KÖİ Modeline Dayalı KSS’ler (Örnek KSS)- İŞGEM’den KSS’ye Dönüşüm Projeleri	<ul style="list-style-type: none">- İŞGEM’ler- Erken Dönem Girişim Sermayesi- Girişimcilik Eğitimleri	<ul style="list-style-type: none">- Girişim Sermayesi- Hibe Programları- Faiz/Faizsiz Kredi Desteği- Kredi Garanti Programları	<ul style="list-style-type: none">- Üniversite AR-GE Merkezleri- AR-GE Destekleri- Sözleşmeli Araştırma Destekleri- ÜR-GE Destekleri
Öncelikli Gelişme İlleri	<ul style="list-style-type: none">- Orta Ölçekli OSB’ler- İhtisas KSS’ler- KSS’ler- KÖİ Modeline Dayalı KSS’ler (Örnek KSS)- İŞGEM’den KSS’ye Dönüşüm Projeleri	<ul style="list-style-type: none">- İŞGEM’ler- Girişimcilik Eğitimleri	<ul style="list-style-type: none">- Hibe Programları- Faiz/Faizsiz Kredi Desteği- Kredi Garanti Programları	<ul style="list-style-type: none">- ÜR-GE Destekleri
Kırsal Alanlar	<ul style="list-style-type: none">- Ortak Üretim Atölyeleri- KÖİ Modeline Dayalı KSS’ler (Örnek KSS)- Üretici Kooperatifleri Destekleri	<ul style="list-style-type: none">- Girişimcilik Eğitimleri	<ul style="list-style-type: none">- Hibe Programları- Faiz/Faizsiz Kredi Desteği- Kredi Garanti Programları	

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere BGUS, yaptığı mekânsal sınıflandırmalara göre sanayi altyapı ve üst yapı destekleri, iş geliştirme destekleri, finansal destekler ve Ar-GE ile yenilikçilik desteklerine kadar KA tarafından verilecek hibe türleri ile destek mekanizmalarını da belirlemekte ve bu anlamda merkezi irade tarafından belirlenen bölgesel dinamiklere uygun politika ve mekanizmalar da belirlenmiş olduğundan dolayı yerel ve bölgesel aktörlerden sadece merkezden dikilmiş elbiseye kendilerini uydurmaları beklenmektedir.

BGUS ile gelinen süreçte, onuncu BYKP ile birlikte kurulan BGYK³ ve kalkınma kurulu üyelerinden oluşturulacak olan BGK⁴ gibi komitelere bölgesel gelişme ile ilgili sorumluluklar

³ BGUS’ a göre, BGYK, Başbakan ve Kalkınma Bakanı ile Başbakanın belirleyeceği ilgili diğer bakanlardan oluşur.

verilerek BKP’nın ulusal strateji üzerinde etkin bir şekilde hizalanmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Ancak KA nezdindeki uygulamada bu komitelerle ilgili olarak ne tür çalışmaların olduğu ve bunların gerçekten faal olup olmadıkları hususunda her hangi bir bilgi mevcut değildir.

Metodolojik olarak sadece yeni kurulları oluşturma ve her hangi bir model referans alınmadan geleneksel yolla bir takım mekanizmalar kurarak bunların işlevsel hale gelmesini beklemenin doğru bir ulusal strateji olmayabileceği düşünülmektedir.

2.4. Bölgesel Kalkınma Planları (BKP)

Bölgesel plancılık, 5449 sayılı Kanun ile kurulan KA ile birlikte hazırlanan bir tebliğle uygulamaya konulabilmektedir. Normalde Türkiye’de BKP’na ilişkin yetkilendirme 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanunu 8. Maddesi’ndeki; “BKP; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak BKP’nı, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır” ifadesindeki “yaptırır” ibaresi gerekçe gösterilerek Kalkınma Bakanlığı, KA hitaben yayınladığı bir yazı ile BKP hazırlığı ve koordinatörlüğü için KA’nı görevlendirmiştir. Ancak, elektronik kayıtlarda anılan yazının tarihi hakkında bir bilgi elde edilemediği gibi yazının kendisi de ANKA arşivinde bulunmamıştır. Dolayısıyla, BKP gibi KA dinamikleri içerisinde çok önemli bir yere sahip olan bir düzenleyici belgenin yasal dayanağının belirsiz olması bu anlamda hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri açısından sorun teşkil etmektedir. Bu da KA dinamiklerinde yönetim zafiyeti olarak değerlendirilebilmektedir.

5449 sayılı KA Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun’unda da KA’nın tüm faaliyetlerini BKP çerçevesinde yürütmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Şu durumda Ajanslar, kendi faaliyetlerini uydurmaları gereken BKP’nı bizzat hazırlayan olmuşlardır. KA hem planlayan hem de uygulayan durumunda gelmişlerdir. Buna göre; yerel dinamikleri harekete geçirmek, bölgesel potansiyelleri ortaya çıkarmak ve bu amaçla KA Düzey-2 bölgelerinin önceliklerini tespit ederek bu önceliklere göre konulacak hedeflere ulaşmayı kolaylaştıracak program ve uygulama mekanizmalarının genel çerçevesini belirleyecek olan BKP, BYKP ve ulusal politika ve programlarla da uyumlu olmak zorundadır. Metin içerisinde onuncu BYKP için çeşitli referanslar verilmiş olmasına rağmen orta vadeli programlardaki hedefler ve yıllık programlardaki eylemlerle ilişkilendirilmemektedir. Bu noktanın bölgesel plancılık yönetimi açısından dikkate alınması gerektiği söylenebilir.

Bölge plancılığı çerçevesinde bakıldığında, KA için uygulamaya esas teşkil edecek ve çalışma planlarının içeriğini belirleyecek olan temel belgenin BKP olduğu söylenebilir. Ancak, KA mekanizmasında kaynakların kısıtlı olması KK’ nın etkin olmamasından dolayı iyi uygulama istekleri şeklinde anlaşılabilirler. Zira KA bölgesindeki her kamu kurumunun temsilcileri olan bölge, işletme, il ve ilçe müdürlükleri kendi hiyerarşileri, kurumsal mevzuatları ve bütçe uygulama performans programlarına göre hareket etmek durumunda olduklarından ve bunların daha çok merkezi kurumlarla iletişim halinde belirlenmesinden dolayı BKP’nın çok dikkate alınmadığı görülmektedir.

⁴ BGUS’ a göre BGK, Kalkınma Bakanlığı Müsteşarı başkanlığında, Maliye Bakanlığı ve Hazine müsteşarları ile Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulunda temsil edilen bakanlıkların müsteşarlarından oluşur. Kalkınma kurullarından da temsilci alınabileceği belirtilmiştir.



Şekil 9. ANKA 2011-2013 BKP Vizyon Bileşenleri (ANKA 2011-2013)

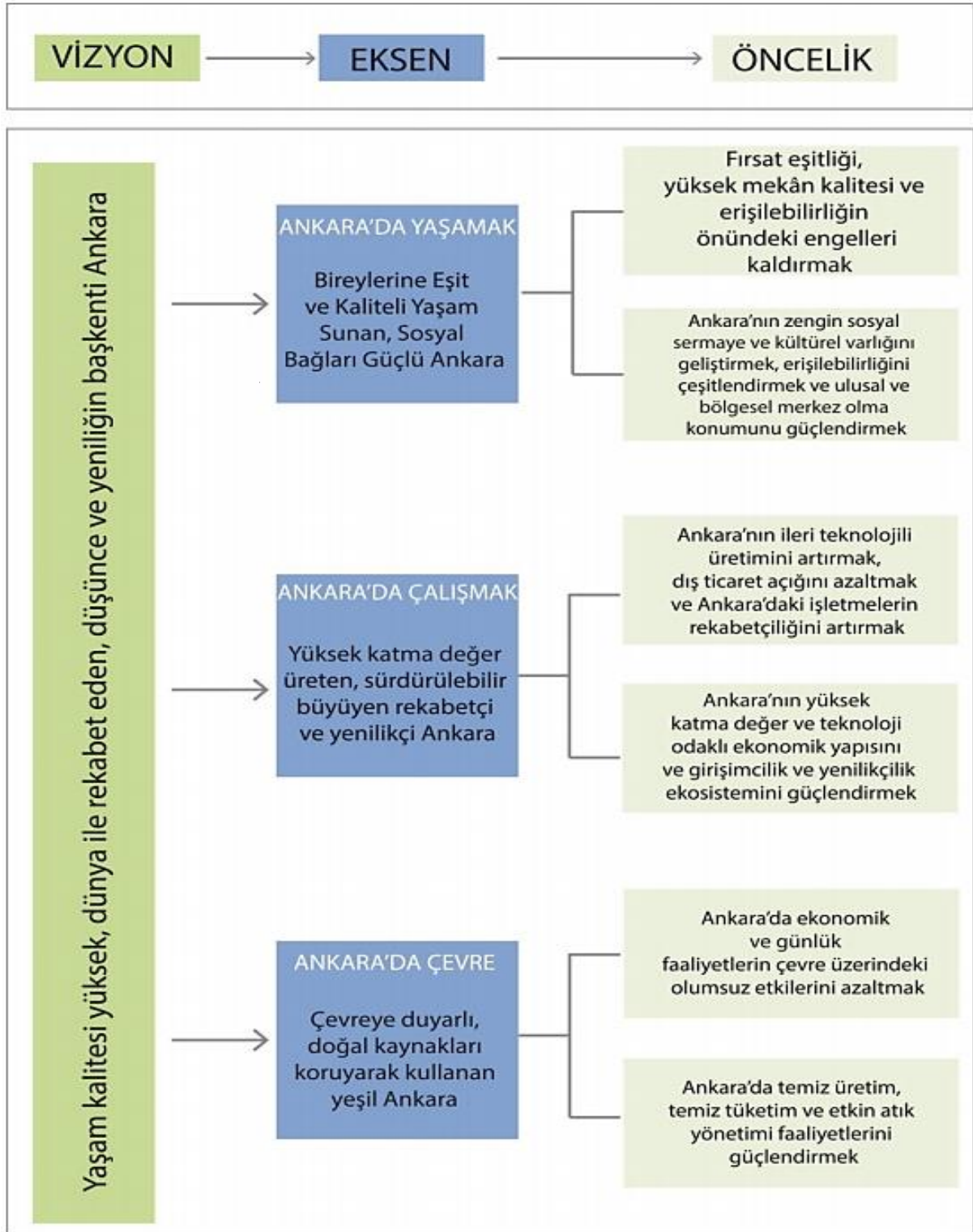
Akara KA tarafından iki adet BKP hazırlanmıştır. İlki 2011-2013 dönemi için diğeri de 2014-2023 dönemi için planlanmıştır. İlk plan, aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, Ankara’da yaşamak, Ankara’da çalışmak ve üretmek, Ankara’da erişim ağları ve Ankara’da çevre ve mekân olmak üzere dört ana vizyon ekseninde mevcut durum analizi ve bölgesel öncelikleri belirleyecek şekilde Ankara 5 alt bölgeye ayrılarak mevcut durum analizi üzerine kurgulanmıştır. Vizyon eksenleri de alt başlıklara ayrılarak bu alt başlıkların amaçları ve hedefler belirlenmiştir.

Bu planda dikkat çeken en önemli nokta, hedefler ve kilit performans göstergeleri belirtilmişken bu göstergelerin rakamsal hedeflerinin belirtilmemiş olmasıdır. Bu şekildeki uygulama planının etkinliğini, ölçülebilirliğini ve tutarlılığını zorlaştırmıştır. Bu anlamda COBIT-5 enformasyon gerçekleştiricisinin gereklerini yerine getirmemiş olduğu söylenebilir.

Tablo 7. BKP Kilit Performans Göstergeleri (ANKA 2011-2013)

HEDEFLER	PERFORMANS GÖSTERGESİ	BİRİM
Hedef 1: Dinamik ve nitelikli işgücünün girişimcilik kültürü geliştirilecektir.	Yeni kurulan işletme sayısı	Adet
	Genç girişimci oranında artış	%
	Tescilli patent ve marka sayısında artış	%
	Girişimciliğe yönelik düzenlenen eğitimler, seminer ve etkinlik sayısındaki artış	%
	Etkinliklere katılan kişi sayısındaki artış	%
	Eğitime katılan kişiler arasında bir destek programına başvuranların oranındaki artış	%
	Kişi başına düşen yıllık destek miktarındaki artış	TL
	Verilen desteklere yıllık başvuru sayısındaki artış	Adet
Hedef 2: Özellikle çevre ilçelerde iş ve proje geliştirme kapasitesi arttırılacaktır.	Çevre illerde istihdam oranı artış	%
	İlçelerde destek verilen proje sayısındaki artış	%
	İlçelerde geliştirilen projenin nüfusa oranı	%
Hedef 3: Girişimciliğin yaygınlaşmasına yönelik desteklerin çeşitliliği ve etkinliği arttırılacak, bunlar arasındaki koordinasyon sağlanacaktır.	Girişim sermayesi desteği alan firmaların ciroları/karlılığı, ihracat oranları	%
	Erken aşama finansman oranındaki artış	%
Hedef 4: Üniversite-sanayi iş birliği için mevcut merkezler etkinleştirilecek ve yenileri kurulacaktır.	Üniversite-sanayi işbirliği merkezi sayısındaki artış	%
	Üniversite-sanayi işbirliği merkezlerince yürütülen proje sayısındaki artış	%
	Üniversite-sanayi işbirliği merkezleri aracılığıyla sanayiye yönlendirilen insan kaynağı sayısındaki artış	%

2014-2013 Dönemi BKP ise benzer bir yaklaşım sergileyerek temel vizyon eksenlerine göre öncelikler belirlenmiş ve bu önceliklerin de alt başlıklarına göre mevcut durum analizi ve kırılma noktaları ile potansiyellere göre belirlenmiş amaçlar, tedbirler ve kilit performans göstergelerinin belirlenmiş olduğu görülmektedir.



Şekil 10. 2014-2023 BKP Vizyon-Öncelik İlişkisi (ANKA 2011-2013)

2014-2023 BKP'nda önceki BKP'nda olduğu gibi ölçülebilir göstergelere rakamsal değerler verilmediği görülmektedir. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, artın yeni dönemde göstergelerin ifadeleri mevcutken bunların ne derece gerçekleştirilmesi gerektiği hakkında bir hedef belirlenmediği anlaşılmaktadır. Bu da stratejik planlama yapma ve gelecekle ilgili

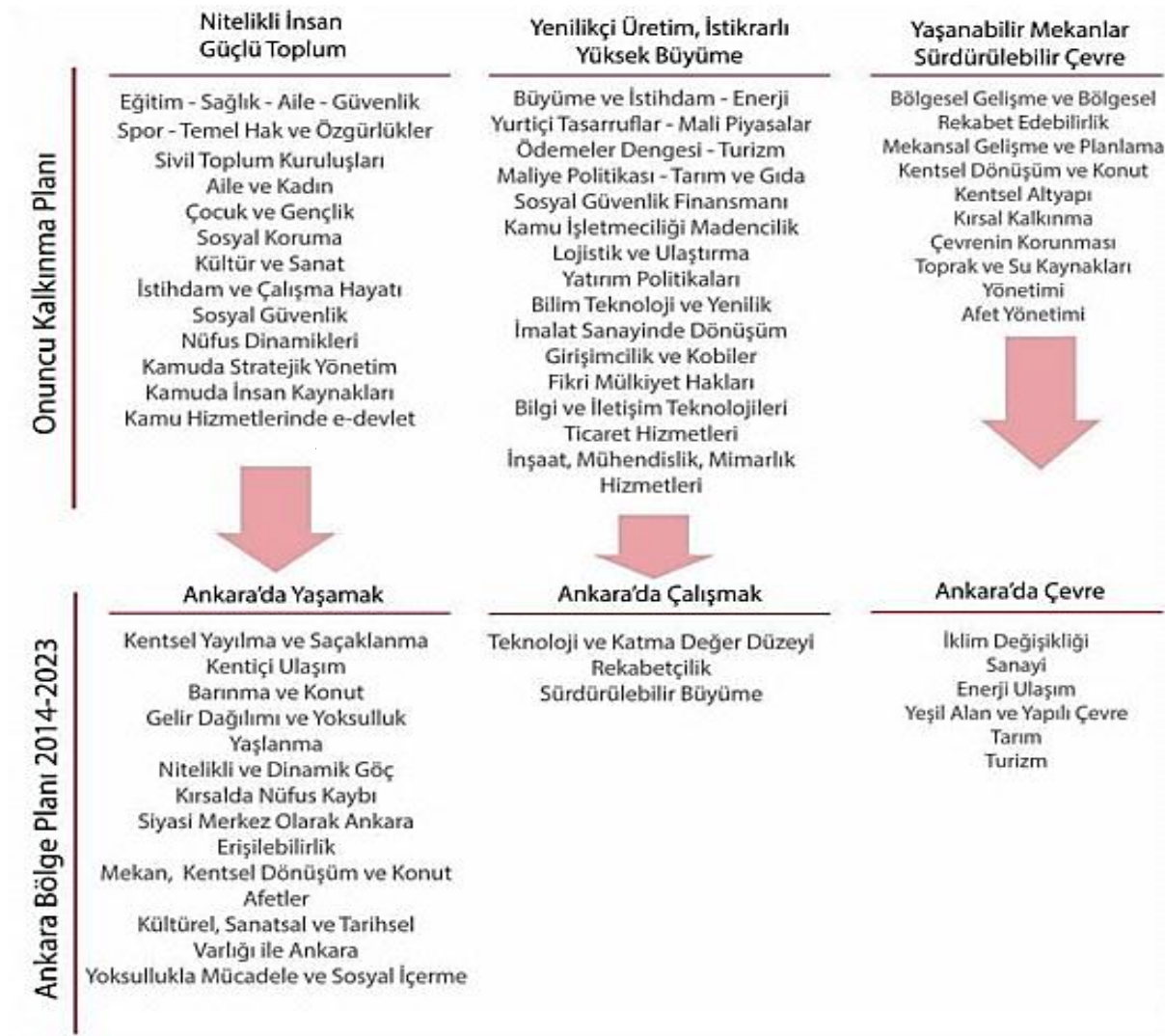
perspektif ortaya koyma anlayışının tam olarak hâkim olmadığı daha çok genel ifadelere yer verildiğini ima etmektedir.

Tablo 9. 2014-2023 BKP Kilit Performans Göstergeleri (ANKA 2011-2013)

Öncelik 1.1. Fırsat eşitliği, yüksek mekan kalitesi ve erişilebilirliğin önündeki engelleri kaldırmak
Kent Merkezinde ve Mahalle Ölçeğinde Erişilebilir Açık Alan Miktarı
Kent İçi Ulaşımında Toplu Taşımanın Payı
Toplu Taşımda Raylı Sistemlerin Payı
Mutlak Yoksulluk Oranı
Görel Yoksulluk Oranı
Yeşil Ulaşım Türlerinin Payı
İlçelerin Gelişmişlik Endeksi
İlçelerde Nüfus Değişim Oranı
Konut Artışının Nüfus Artışını Karşılama Oranı
Verilen Toplam Göç İçinde Yüksek Öğretim Mezunlarının Sayısı
Yaşlılara Yönelik Hizmetlerden Faydalanan Kişi Sayısı
Öncelik 1.2. Ankara'nın zengin sosyal sermaye ve zengin kültürel varlığını geliştirmek, erişilebilirliğini çeşitlendirmek ve ulusal ve bölgesel merkez olma konumunu güçlendirmek
Düşünce Kuruluşları Tarafından Yapılan Araştırma Ve Etkinlik Sayısı
Yabancı Misyon Temsilcilikleri ve Uluslararası Kuruluşlar Tarafından Düzenlenen Etkinlik Sayısı
Yurtdışına Doğrudan Uçuş Yapılan Nokta ve Sefer Sayısı
Alınan Toplam Göç İçinde Yüksek Öğretim Mezunlarının Sayısı
Tiyatro, Sinema Salonu, Kütüphane, Müze Sayısı
Dernek ve Vakıf Sayısı
YHT ile Erişim Sağlanan Merkez Sayısı
Şehir İçi ve Şehirlerarası Demiryolu Uzunluğu
Raylı Sistem Uzunluğu
Otoyol Uzunluğu
Restore Edilecek Turizme Kazandırılan Mekân Sayısı

COBIT-5 çerçevesinde bakıldığında, BKP'nın etkili olabilmesi için öncelikle içeriksel, amaçsal ve özgül kalite kriterlerine göre elde edilen enformasyon üzerine inşa edilmesi gereklidir. Bundan önce de BKP'nın ulusal öncelikleri ve yereldeki paydaşların ihtiyaçlarını yansıtan bir belge olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra yönetim sisteminde süreçlerinin belirlenmiş olması ve hangi süreçinde kimlerin sorumlu, hesap veren, bilgilendirilen ve danışılan olduklarının da bilinmesi gerekir.

Önceki plandan farklı olarak 2014-2023 BKP'nda bir de BYKP ile ilişki kurularak önceliklerin BKP'na nasıl yansıtıldığı da şematik olarak gösterilmiştir. Bu bağlamda üst ölçekli ulusal plandan referansını aldığı ve dolayısıyla dayanağının sağlamlığı ifade edilmiş olmaktadır. Aşağıdaki şekilde 10. BYKP önceliklerinin Ankara 2. BKP içeriğine yansımaları gösteren ilişki anlaşılabilir. 63



Şekil 11. Onuncu BYKP ile 2014-2013 BKP İlişkisi (ANKA 2011-2013)

BGUS ile birlikte gelişen süreçte, BKP’na yeni bir misyon verilmiştir. Buna göre; “Bölge planları, bölgesel düzeyde ulusal ve sektörel politikaların uygulanmasında sektörler arası koordinasyonun sağlanması için arayüz olarak görev yapacaktır” denilmektedir (BGYUGM, 2014, s. 200). Daha bölge plancılığı meşruiyetini ve rüşünü tam olarak kazanamamışken BKP’nın nasıl ara yüz olacağı hususu da belirlenmemiş olan konular arasındadır.

Bunun dışında BGUS tarafından BKP’na verilmiş başka misyonlar şunlardır:

- “Bölge planları sektörel stratejilerin mekâna uyarlanmasında, sektörler arası bağların kuvvetlendirilmesinde ve uygulanmasında araç olarak işlev görecektir.”
- “Bölge planı, bölgelerin potansiyelini ve yerel değerleri harekete geçirecek strateji ve öncelikleri belirleyen; esnek, dinamik, katılımcı, alt ölçekli plan ve stratejilere temel çerçeve sağlayan ve uygulamaya önem veren bir yaklaşımla geliştirilecektir.”
- “Bölge planları bölgesel mekânsal stratejileri belirleyici nitelikte hazırlanacak, mekânsal stratejiler ve çevre düzeni planlarının bölge planlarına uyumlu olarak hazırlanması sağlanacaktır.”

- “*Bölge planının altında yer alan ölçeklerdeki planların hazırlanmasında yerindenlik ilkesi esas alınacak; planların yönetimi ve denetimi için bütüncül bir sistem oluşturulacaktır*” (BGYUGM, 2014, s. 201).

2.5. Bölgesel Programlar ve İlgili Eylem Planları

Bölgesel plancılıkta eleştirilen bir husus da hazırlanan planların diğer kurum ve kuruluşlar bir tarafa KA tarafından da dikkate alınmadıkları konusuydu. Bu husus aynen DDK raporuna da yansıtılmıştır. BGUS, aynı eleştirinin BYKP için yapılmasından dolayı ortaya çıkmış bir stratejik eylem planı niteliğini arz ettiği gibi aynı mantıkla benzer bir eylem planının veya uygulama programının BKP için de yapılması hususunu kabul etmiştir.

BGUS’a göre BKP önceliklerinin uygulanabilmesi için orta vadeli eylem planı şeklinde bölgesel programların hazırlanması zorunludur. Bu programlar, BKP’nin hedefleri ve stratejilerinin bölgede nasıl hayata geçirileceğini tanımlayacak, öncelik alanlarını, tedbirleri, faaliyet ve projeleri, sorumlu kurum ve kuruluşları, araçları ve kullanılacak mali olanaklarını içermelidir.

BGUS tarafından önerilen bölgesel programlar, BKP’nin tamamlayıcı ve uygulamaya yönelik unsuru olarak, KA tarafından orta vadeli olarak hazırlanır ve uygulanacak tedbirleri somut olarak tanımlamalıdır. Hatta bu programın KA faaliyet alanı dışında ancak kalkınma ile ilgili yerel düzeydeki tüm faaliyetleri içermesi gerektiği belirtilmektedir (BGYUGM, 2014, s. 201). Uygulamada henüz yer bulmamış olan bölgesel program ve eylem planları mantık olarak kabul edilebilir bir nitelik içermektedir. Ancak, bu programların nasıl hazırlanacağı, kimler tarafından uygulanacağı, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile dış paydaşlar tarafından dikkate alınıp alınmayacağı net olmayan belirsiz alanlardır. Zira hepsinin kendisine has dinamikleri ve karar mekanizmaları mevcuttur. Bunların hepsinin KA tarafından hazırlanmış BKP ile programına uymaması durumunda nasıl bir müeyyide uygulanabileceğinin de belirtilmesi gerekir aksi durumda BKP kadar programı da aynı muameleye tabi tutulabilir.

2.6. Bölgesel Yenilik Stratejisi

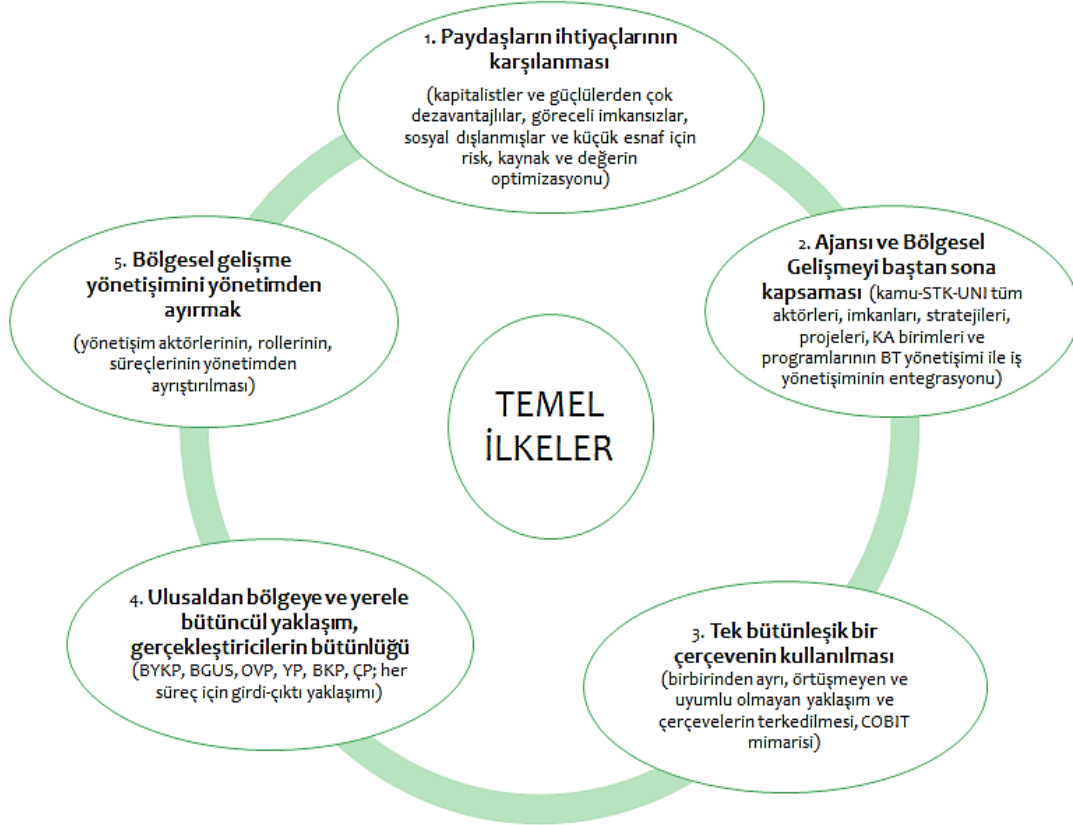
Üzerinde durulması gereken bir bölgesel gelişme politika belgesi de bölgesel yenilik stratejileridir. Bu stratejiler BGUS tarafından öngörülmektedir. Buna göre; tüm Düzey 2 bölgelerde kalkınma ajanslarının koordinasyonunda bölge plan ve programları ile entegre olacak şekilde bölgesel yenilik stratejileri hazırlanacaktır. Sistem yaklaşımı ile hazırlanacak yenilik stratejileri çerçevesinde bölge düzeyinde yenilik aktörleri tanımlanacak ve bu aktörler arasında ilişkilerin ve etkileşimlerin gerçekleşebileceği mekanizmalar ve ortamlar oluşturulacaktır. Bölgesel yenilik stratejilerinin hayata geçirilmesine yönelik eylem planları hazırlanacaktır. Bölgelerde yenilik kapasitesinin artırılması için yeni destek imkânları sunulacak farklı destek uygulamalarının uyumu yerindelik esasına göre güçlendirilecektir (BGYUGM, 2014).

3. MATERYAL VE METOT

Ebscohost veri tabanında “*wholistic approach*” olarak yapılan aramada 435 adet yayın olduğu tespit edilmiştir. Bu yayınların birbirinden farklı pek çok bilimsel disiplinin alanına giren çok farklı konulardaki yapılan uygulamalarda bütüncül yaklaşım ile ilgili olduğu anlaşılmıştır. Türkçe literatürde ise anılan veri tabanında “*bütüncül yaklaşım*” olarak yapılan aramada 32

adet, "bütünlük yaklaşım" olarak yapılan aramada 9 adet ve "bütünsel yaklaşım" olarak da 18 adet yayına rastlanmıştır. Bu yayınların da gene farklı disiplinlerdeki uygulamaları içerebildiği tespit edilmiştir. Ayrıca COBIT modeli ile bütüncül yaklaşım ile ilgili yerli ve yabancı literatürde her hangi bir araştırma olmaması da dikkat çekicidir. Türkçe literatürde bu alandaki araştırmaların sınırlı olması çalışmamızın alana olan katkısını ortaya koymaktadır. Buna göre araştırmamızın hipotezi; “Bölge planlarının (BKP) ve bölgesel plancılığa ait mevzuatın yetersizliği bütüncül yaklaşım eksikliğinden kaynaklanmakta ve buna göre çalışmalara girilmemiş olmasıyla ilişkilidir” şeklinde kurgulanmıştır.

KA yönetim kurgulanması ve yönetim süreçlerindeki sorunları gidermek için önerilen COBIT-5 yönetim modelinin uygulanabilmesi için öncelikle COBIT-5 ilkelerinin ve gerçekleştiricilerinin KA yapısında uygulanabilecek bir şekilde modellenmesi gerekmektedir. Aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi COBIT-5 beşinci versiyonunda beş temel ilke üzerinde kurulmuştur. Bu bölümde bu ilkeler tanıtıldıktan sonra bunlar çerçevesinde KA COBIT-5 gerçekleştiricileri, süreç yetenek modeli ve süreç referans modeli çerçevesinde yönetim süreçleri özelinde analiz edilmeye ve buna göre KA için uygulama modeli geliştirilmeye çalışılacaktır.



Şekil 12. COBIT-5 Temel İlkelerinin KA uygulaması

Bu çalışmada kalkınma ajanslarının hedef basamaklarının kullanımıyla ilişkili olabilen sorunları analiz edilmektedir bu amaçla da DDK raporu incelenmiş ve süreç olgunluğu ile ilgili dört adet probleme dair çekirdek neden analizleri yapılmaktadır. Hizmete özel olan DDK raporu üzerinde akademik araştırma yapılarak bu alandaki idari bilgi literatüre kazandırılmaktadır. Araştırmamızda aşağıdaki sorulara cevap aranmaktadır:

1. DDK tarafından tespit edilen sorunlardan bütüncül yaklaşım sergilenmesi ile ilişkili olan sorun var mıdır? Varsa hangileridir ve nasıl ilişkilendirilebilmektedir?
2. COBIT-5 modeli ve ilkelerinden bütüncül yaklaşım sergilenmesi ilkesi nedir ve KA dinamiklerinde nasıl uygulanabilir?

Yukarıdaki araştırma sorularına cevap bulunabilmesi için öncelikle Bölge Planlarının (BKP) ve Bölgesel Plancılığa Ait Mevzuatın Yetersizliği Sorunu İçin kök neden analizi yapılmasından sonra ulusal kalkınma politikaları ve planları; orta vadeli ve yıllık programlar ile bunlarla ilişkili olan ulusal strateji ve eylem planlarının bütüncül bir yaklaşım sergileyip sergilemediklerinin analiz edilmesi gerekmektedir.

4. ARAŞTIRMA BULGULARI VE/VEYA TARTIŞMA

Bölgesel gelişme AB ülkelerinde dâhil olmak üzere ekonomik faaliyetlerin artırılması ve çeşitlendirilmesi, özel sektör yatırımlarının teşvik edilmesi, işsizliği azaltmaya çalışılması ve en nihayetinde yaşam standartlarının geliştirilmesinde liderlik yapılmasını amaçlayan yeni bir paradigma sayılır (Tegledi, 2011).

Bölgesel kalkınmanın motoru olarak bölgesel yenilikçiliğe çok umut bağlanmıştır. Bölgesel araştırma ve teknolojik gelişme ve yenilikçilik stratejileri kadar “bölgesel kalkınma politikası”nın en önemli parçası haline geldiğinden dolayı bu anlamdaki pozitif sonuçların sadece bölgesel düzeyde değil AB ölçeğinde de meydana gelmesi umulmaktadır. Böylece bölgesel kalkınma politikaları, daha çok rekabetçilik kapasitesi üzerinde durarak daha önceki politikalarından ayrılmaktadır (Pellegrin, 2007, s. 204).

Yenilikçilik ve rekabetçilik bölgesel kalkınma politikalarının temel stratejilerinin esası olmuşlardır. Bu da bölgesel kalkınmanın kaynaklarının içsel olduğu varsayımına dayanır. Buna göre, yeni bölgesel kalkınma paradigması, kendi kendini sürdüren bir büyüme, yenilikçilik ve rekabetçilik çevresinde kurgulanmaktadır (Pellegrin, 2007, s. 208).

Kalkınma Bakanı Cevdet YILMAZ’ın ifadesiyle; gelişmekte olan ülkelerde 2. Dünya Savaşından sonraki dönemde yaygınlaşan planlı kalkınma çabası, 1980’lerde ciddi bir krize girmiştir. Bazı başarılı örnekler dışına, genel olarak elde edilen sonuç, hayal kırıklığı olmuştur (YILMAZ, 1999, s. 93). Ülkemizde 1980 yılına kadar yapılan kalkınma planları, kapalı ekonomide ithal ikameci bir modele dayanmakta iken 1980 yılından sonra dışa açık ve ihracat odaklı kalkınma modeline geçiş sürecinde ekonomideki aktörlerin ve dolayısıyla belirsizliğin de artmasıyla birlikte makroekonomik parametreleri etkileyen dışsal ekonomik dengeler ve politikaların etkileri ile teknolojik yenilikçiliğin baskısı altında olan pek çok farklı değişkenin ortaya çıkmasıyla birlikte bu kadar geniş ilişkiel bağlamda makro trendleri belirleme ve yönlendirme noktasında etkili olamayan kalkınma planları, giderek daha yumuşak ve az detaylı ve daha fazla tavsiye edici veya yol gösterici olmaya başladı.

Yapılan araştırmalar sonucunda aşırı devletçi politikaları planlayanlar ile planlamaya karşı duyarsız olan ülkelere çok, özel sektörü teşvik mekanizmaları ile planlamayı harekete geçiren ülkelerin başarı sağladıkları ortaya konulmuştur. Bu deneyimler ışığında planlamanın tüm paydaşlarla istişareye dayalı olması, eşgüdüm sağlama işleviyle birlikte esnek ve seçici olmasının önem kazandığı ifade edilmektedir (YILMAZ, 1999, s. 93).

Temel stratejileri belirleyen bir çerçeve belge olarak ifade edilen BGUS’un, ulusal düzeyde bölgesel kalkınma ile ilgili politikaları belirlemek ve bölgesel ve yerel alanda da politika geliştirmeye yön vererek şekilde oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu durumun da bölgesel KA

tarafından hazırlanan BKP’nda strateji alternatifleri sunmada BGUS’un bir özelliği olarak ifade edilmekte ve bunun da ulusal ve bölgesel kalkınmayla ilgili belgelerdeki uyumu güçlendireceği iddia edilmektedir. Halbuki, BGUS’ un aynı zamanda BKP’nda olması gereken spesifik bir takım uygulama ve projeleri de öngörmesi nedeniyle BKP’nın yerel aktörler ve yerel ihtiyaçlar doğrultusunda hazırlanması gerektiği mantığıyla da uyuşmamaktadır. Bun anlamda ulusal ve bölgesel stratejilerin yönetişimi sürecinde bir takım sorunlar olduğu söylenebilir. Bu sorunların COBIT-5 modeliyle çözülebileceği düşünülmektedir. Dolayısıyla BGUS, plancılıkta merkezi iradenin bölgesel ve yerel düzlemde daha baskın çıkmasına bir araç işlevi görecektir. Bu bağlamda BGUS, kamu politikası oluşum süreci ve araçlarında bir kavşak noktasına işaret etmektedir.

KA ile başlatılan bölgesel kalkınma süreci, yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi ile bölgesel potansiyellerin ortaya çıkarılması amaçlarına hizmet etmektedir. Bu nedenle de bölgesel planların mimarı olan KA, süreci etkin bir şekilde yönetmek için paydaşların katılımına ve onların yereldeki ihtiyaç ve öncelikleri belirlemesine ihtiyaç duymaktadır. Bu maksatla kurulan kalkınma kurullarının etkin olmadığı, katılımlarının en düşük seviyelerde olduğu DDK raporu ile belirlenmiş olduğundan dolayı, bölgesel planların da yerelin ihtiyaçlarına, potansiyeline, kaynak kullanımına, önceliklerine ve dinamiklerine ayna tutabilmesi güçleşmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Araştırmamızın esasını teşkil eden KA ile ilgili olarak DDK tarafından tespit edilen bir problem, paydaş ihtiyaçlarının karşılanmadığını varsayımının kurulmasına neden olmuştur. DDK raporunda KA ile ilgili 43 adet sorun olduğu ve bunların KB tarafından çözümlenmesi gerektiği belirtilmekteydi. Bu sorunlardan 8. sırada ifade edilmiş olan problemlerin bütüncül bir yaklaşım gösterilmemiş olması ile ilişkili olduğu şeklinde bir sorunun ifade edilmesi ihtiyacını doğurmuştur.

DDK tarafından yerinde yapılan araştırma ve inceleme çalışmasında, bölgesel gelişme açısından büyük önem taşıyan bölge planlaması konusundaki mevzuatın kapsayıcı olmadığı, (Aykın, et al., 2014) BKP’nın bağlayıcılığı üzerinde şüphelerin olması ve somut programları öngörmemesi nedeniyle ve bazı belirsizlikler içerdiği anlaşılmıştır.

Tablo 10. DDK Tarafından Tespit Edilen Bölge Planlarının (BKP) ve Bölgesel Planlılığa Ait Mevzuatın Yetersizliği Sorunu İçin COSO ve COBIT-5 değerlendirmesi ve Eylem Planları (Aykın, et al., 2014; KB-BGYUGM, 2014)

DDK önerisi	COSO değerlendirmesi
BKP’nın, bölgesel gelişme için uygun araç olma fonksiyonunu yerine getirebilmesi açısından; kapsamının, sorumlularının, taraflarının, hazırlanma, uygulanma, izleme ve değerlendirme usul ve esaslarının, başta mekânsal planlar olmak üzere diğer planlarla ilişkisinin, plan hiyerarşisindeki yerinin net şekilde belirlenmesine yönelik mevzuat açığının ve belirsizliklerin giderilmesi.	COSO iç kontrol sistemi Kontrol bileşenlerinden kontrol ortamı ile bilgi ve iletişim alanına girmektedir. BKP ve bölgesel kalkınma ile ilgili kontrol ortamının tam olması için gerekli mevzuatının da mevcut olması ve yeterli olması gerekir. Aksi takdirde kurumsal amaçların gerçekleşmesini riske atacak zafiyetler meydana gelebilir. Bu açıdan sorun olarak kabul edilebilir.
	COBIT-5 değerlendirme
	COBIT-5 Birinci gerçekleştirici olan ilkeler, politikalar ve çerçeveler kapsamında eksiklik olacağından sorun teşkil edebilir. Ayrıca çoğu süreçler mevzuat tarafından belirlendiğinden dolayı ikinci gerçekleştirici açısından da sorun teşkil edilmektedir. Bunun yanı sıra beşinci gerçekleştirici olan enformasyon kapsamındaki resmi bilgi ve belge eksikliği sayılabilmektedir. Yönetişim süreçleriyle ilişkili olup, BKP ve alt mevzuatın bütüncül bir yaklaşımla uyumlu olmadığını göstermektedir.
KB Eylem Planı	KA Eylem Planı
8.1 Bölge planlarına ilişkin süreçler tamamlanma aşamasında olup Bölgesel Gelişme Politikalarının Tespiti ve Yönetişimine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Taslağı yayımlanacaktır.	Yok.
8.2 Onuncu Kalkınma Planı öncelikleri doğrultusunda özellikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile mekânsal planlamanın koordinasyonu bakımından ortak çalışma yürütülecektir.	

BGUS, KHK ve onuncu BYKP ile birlikte bölgesel düzeydeki KA mekanizması içerisindeki YK-KK ilişkisinden ulusal ölçekte BGYK-BGK ilişkisini de üretmiştir. Birisi karar diğeri de karar mekanizmasını destekleyen bir danışmanlık fonksiyonunu icra etmektedir. YK ve KK kurgusunun doğru olmadığı ve süreçlerinin iyi işlemediği ve dolayısıyla etkin olarak işlemediği konuları DDK raporuyla da tescil edilmişken bu mekanizmanın benzerini ulusal ölçekte oluşturarak bunların daha aktif hale gelmelerinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Mevcut mekanizmaların sorun noktaları ve kaynak nedenleri tespit edilerek bunların ıslah edilmesi yerine, yeni sorunlar doğurabilecek potansiyeldeki yeni mekanizmaları mevcut üzerine eklemeye çalışmak sorun yönetimini daha karmaşık hale getirebilme riskini güçlendirmektedir.

DDK tarafından hazırlanan raporda (Aykın, et al., 2014, s. 666) BKP kalite sorununun mevcut olduğu ve bunun da nitelikli ve güncel veriler, gerekli analizler ile yetkin personel istihdamıyla ilişkilendirilmiş olduğu anlaşılmaktadır. KA tarafından hazırlanan BKP’ndaki önceliklerin kamu ve özel sektör tarafından dikkate alınabilmesi için bu önceliklerin öncelikle doğru bir şekilde tanımlanmış olması, yereldeki ihtiyaca hitap etmesi ve gerçekleştirilebilir bir niteliğinin olması gerekir. Eldeki bütçe olanaklarıyla desteklenemeyecek veya özel sektör için dışsal pozitif ekonomiler kapsamında bir yatırım ekosistemi potansiyelinin görülmemesi ve bunun cezbedebilir düzeyde olmaması durumunda bu planların liberal bir ekonomideki özel sektör tarafından dikkate alınması beklenmemelidir. Zira her türlü yatırım kararı kısa, orta ve uzun dönemlik perspektifler dâhilinde özellikle maliyet etkinliği ve rekabet üstünlüğü açısından dikkate alınmaktadır.

KB tarafından hazırlanan BYKP ile BGUS yanı sıra bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında BKP’nin diğer kurumlar tarafından referans alınmasının sağlanmasına yönelik olarak bir takım ifadeleri doğrudan veya dolaylı bir şekilde içerdiği bilinmektedir. DDK raporunda da BKP’nin etkin olmadığı ve referans alınmadığı belirtilmektedir.

KA sistematığında de BKP’nin mevzuat tarafından istenilen bir süreç gibi algılanabildiği, içeriğinden çok kendisinin bir şekilde mevcut olmasının daha önemli görülebildiği gözlemlenmiştir. Bu şekilde değerlendirildiğinde kendi hazırladığı planın uygulama kapasitesine ve itibarına iç paydaşların inanmıyor olması durumunda KA varlığının ve bölgesel planlama zihniyetinin sorgulanması da söz konusu olabilmektedir.

5. SONUÇ

Çalışmamızda KA dinamiklerinde hazırlanarak yürütülmesi gereken Bölge Kalkınma Planlarının (BKP) ne derece zor bir süreçten geçmek zorunda kaldığı ve kısıtlı kaynaklarla ne kadar strateji ve eylemleri dikkate almak durumunda kalmalarından dolayı bütüncül bir yaklaşımın ortaya konulmasının ciddi ölçüde derece zor olduğu ancak bir o kadar da gerekli bir husus olduğu anlaşılmıştır. Mevcut durumda bu kadar belirleyici ve alt eylemlere, sorumlu kuruluşlara, iş birliği yapılacak ve ilgili kurumlara kadar detaylı bir şekilde ve birbirilerinden bağımsız farklı ulusal ölçekteki belgelerin yanında BKP’nin dikkate alınmasının ve etkili bir şekilde uygulanabilmesinin kısa dönemde pek olanaklı olmayacağı tespit edilmiştir. COBIT yaklaşımı kullanılarak sorunların bilimsel metodolojiyle çözülebileceği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Araştırma sorularımıza aşağıdaki şekilde cevaplar bulunabilmiştir:

- *Bölge planı ve bölgesel plancılığa ait mevzuatın yetersizliği bütüncül yaklaşımı olumsuz etkileyen nedenler midir?*

Yapılan kök neden analizinden de anlaşılacağı üzere, Bölge Planlarının (BKP) ve Bölgesel Plancılığa Ait Mevzuatın Yetersizliği Sorunu tek başına değil diğer mevzuat, ulusal plan ve bölgesel stratejiler bağlamında değerlendirildiğinde bir anlam ifade edebilir. Sadece kendi bağlamında alt ve ikincil düzey mevzuatın dikkate alınması bu anlamda yeterli değildir. BKP ve ilgili mevzuatı aynı zamanda üst düzey plan ve stratejileri de ilgilendirdiği gibi bunlar BKP tarafından dikkate alınması gereken belgeler iken bir BKP döneminde pek çok plan ve program ortaya çıktığı gibi KA kaynaklarıyla sadece bu plan ve programlardaki eylemlerin bile gerçekleştirilebilmesinin olanaklı olmayabileceği anlaşılmaktadır. Bu hususta bütünlükçü bir yaklaşımın benimsenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

- *Kalkınma ajansları dinamiklerinde bütüncül yaklaşımı olumsuz etkileyen diğer faktörler var mıdır?*

Evet vardır. KA, sadece yerel aktörlerle BKP hazırlarken girdi olarak ulusal plan ve programları da de dikkate almak durumundadır. Ancak ulusal plan, program ve stratejilerin BKP yayımlandıktan sonra ortaya çıkması durumunda BKP açısından olumsuz bir durum ortaya çıkacaktır. Örneğin Ankara Bölge Planı altı yıllık bir dönem için hazırlanmışken her yıl çıkan yıllık programlar ile orta vadeli programlar dikkate alınamamaktadır. Ayrıca, BKP eldeki kaynaklarla yerel dinamikleri harekete geçirmek ve bölgesel potansiyelleri ortaya çıkaracak hedef ve eylemlere odaklanmaktan ziyade ulusal strateji ve eylem planlarında

belirtilen konulara bile tam olarak odaklanamamak gibi bir sorunla karşılaşabilmektedir. Bu nedenle de BKP kilit paydaşlar tarafından referans alınacak bir belge olmaktan çıkmaktadır.

- *COBIT-5 modeli çerçevesinde KA dinamiklerinde bütüncül bir yaklaşımın tesis edilmesi olanaklı mıdır?*

COBIT modeli bütünlükçü bir yaklaşımı ilkesel düzlemde şark koşmaktadır. Aksi takdirde paydaşların ihtiyaçları doğrultusunda hizalanması gereken kurumsal hedeflerin ve bunlara hizmet edecek olan bilişim teknolojileri ile ilgili amaçların yakalanabilmesinin olanaklı olmayacağını savunur. COBIT-5, sistem teorisinin temel varsayımlarını kullanarak birbiriyle etkileşim içerisindeki bileşikleri dikkate alarak bütüncül bir yaklaşım sergilenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Buna göre, gerçekleştiriciler kurumsal yönetim ve yönetim açısından birbirini bütünleyen, diğer çerçeve ve standartların eksikliklerini tamamlayan, kurumun varlığını sürdürmesi için gerekli olan alt sistemlerden oluşan canlı bir sistemin birliğini tamamlamaktadır. Bütüncül yaklaşım, aynı zamanda gerçekleştiricilerin bütünlüğünü de ifade etmektedir. Bu da hareket noktası olan stratejik hizalanmadan başlanmasını gerektirmektedir. Bunun için de merkezi kurumlar ile bölgesel kurum ve kuruluşların ortak hareket etmesi gerekmektedir. Özellikle Kalkınma Bakanlığının (KB) yıllık ve orta vadeli programlar ile ulusal stratejileri hazırlayan diğer kurumlarla işbirliğine girerek KA tarafından kaldırılabilir yüklerin yükletilmesi ve BKP tarafından bu plan ve programların daha fazla dikkate alınması için çalışmaların yapılması gerektiği ifade edilebilir.

KAYNAKLAR

10.BKYP. (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). kalkınma.gov.tr: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/518/OnuncuKalk%C4%B1nmaPlan%C4%B1.pdf> adresinden alınmıştır

Aykın, H., ARSLANBAŞ, M., DERE, A., ÖZÇELİK, A., BOYALI, C., CECELİ, F., . . . ÖZKILINÇ, M. A. (2014). Kalkınma Ajansları İnceleme ve Araştırma Raporu (Hizmete Özel). Ankara: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu.

Bahme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J., & Swatek, D. (2011, 10 10). Report Based on the Territorial Agenda 2020. regional policy: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf adresinden alınmıştır

BGYUGM, K. B. (2014, 12). Bölgesel gelişme ulusal stratejisi. Ankara: Kalkınma Bakanlığı. www.bgus.gov.tr: [http://www.bgus.gov.tr/dokuman/BolgeselGelismeUlusalStratejisi\(2014-2023\)Taslak.pdf](http://www.bgus.gov.tr/dokuman/BolgeselGelismeUlusalStratejisi(2014-2023)Taslak.pdf) adresinden alınmıştır

DG-REG. (2009, 12 11). Territorial cohesion: unleashing the territorial potential. regional policy: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf adresinden alınmıştır

EC. (2007, 05 25). Territorial Agenda of European Union. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf> adresinden alınmıştır

EC. (2014, 10 10). European Spatial Development Perspective, 1999. regional policy: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf adresinden alınmıştır.

EC-COM. (2008, 10 6). eur-lex. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The Committee Of The Regions And The European Economic And Social Committee: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF> adresinden alınmıştır.

EC-COM. (2009, 6 25). Report From The Commission to The European Parliament and The Council. regional policy: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6/com_2009_295_en.pdf adresinden alınmıştır.

EC-Ministries. (2007, 11 23). First Action Programme For The Implementation of The Territorial Agenda of The European Union. EU territorial agenda: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/AP%201%20Anexo.pdf> adresinden alınmıştır.

Faludi, A. (2014, 10 10). Territorial Cohesion under the Looking Glass . regional policy: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf adresinden alınmıştır.

Fellegi, T. (2011, 5 19). The Territorial State and Perspectives of the European Union . REGIONAL POLICY: http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/updated%20Territorial%20State%20and%20Perspective%20of%20the%20EU_May_2011_FINAL.pdf adresinden alınmıştır.

Goulet, R. (2008). Green Paper on Territorial Cohesion. Inforegio, 4-20.

Hungary. (2011, 5 19). Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. eu2011: <http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf> adresinden alınmıştır.

ISACA. (2012). COBIT 5: A Business Framework for the Governance and Management of Enterprise IT. Rolling Meadows, IL: ISACA.

KB-BGYUGM. (2014). Devlet Denetleme Kurulu Kalkınma Ajansları Araştırma ve İnceleme Raporu Kapsamında Alınacak Tedbİrler. Ankara: Kalkınma Bakanlığı (hizmete özel).

Pellegrin, J. (2007). Regional Innovation Strategies in the EU or a Regionalized EU Innovation Strategy? Innovation: The European Journal of Social Sciences, 203-221.

Tegledi, A. M. (2011). Ways and Instruments of Accomplishing the Regional Policy – Romanian Sustainable Development Strategy 2000–2025 . Petroleum - Gas University of Ploiesti Bulletin, Economic Sciences Series, 96-104.

URL-1. <http://www.kalkinma.gov.tr>

EFE A., “*Bölgesel Plancılık ve Strateji Belirlemede Bütüncül Yaklaşım: Türkiye’de Kalkınma Ajansları için COBIT-5 Kapsamında Bir Analiz*”,
ANKA e-DERGI, Cilt 1/Sayı 1/2016

YILMAZ, C. (1999). Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları. *Amme İdaresi Dergisi*, C32, S1, 85-101.

YPK, Y. P. (2015). 2016-2018 Orta Vadeli Program. Ankara: Bakanlar Kurulu Kararı, 46.