

STRATEJİ BELİRLEMEDE TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI İÇİN BÜTÜNCÜL YAKLAŞIM: COBIT-5 KAPSAMINDA ULUSAL STRATEJİ BELGELERİ ÜZERİNDE BİR ANALİZ¹

Ahmet EFE²

Öz

Bu çalışmada Türkiye'de 2006 yılından itibaren 26 adet olarak bölgesel düzeyde kurulmuş bulunan Kalkınma Ajansları (KA) ile ilgili 2014 yılında Devlet Denetleme Kurulu (DDK) tarafından tespit edilen sorunlardan "kurumsal ve stratejik yönetimde bütüncülük" ile ilgili olanların analizi yapılmaktadır. Çalışmamızda bir iç kontrol standardı olan COSO ile bir BT yönetişimi çerçevesi olan COBIT modelleri kullanılmaktadır. Sorunların kaynağı olan çekirdek nedenin, kurumu baştan sona kapsayıcı bütüncül bir stratejik planlama sürecinin eksikliğinden kaynaklanabileceği tezi ortaya atılmıştır. Bu kapsamda yapılan analizlerde DDK tarafından tespit edilmiş bölge planları ile ilgili mevzuat yetersizliği sorununun aslında bölgesel kalkınma düzleminde strateji, mevzuat ve planlama ile ilgili olarak bütüncül bir yaklaşımın tesis edilmemiş olmasından kaynaklandığı tezi ileri sürülmüştür. Ulusal stratejiler ele alınarak yapılan analizler sonucunda KA tarafından bütüncül yaklaşımın nasıl uygulanabileceği ile ilgili öneriler de geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Ajansları, Sorun Analizi, Bütüncül Yaklaşım, COBIT-5, Stratejik Hizalama

1 Makale geliş tarihi: 01.03.2016 Makale kabul tarihi: 21.06.2016

2 Dr., TODAIE Yönetim Bilimleri ABD; Ankara Kalkınma Ajansı, İç Denetçi, CISA,
e-posta: aefe@ankaraka.org.tr

Holistic Approach in Definition of Strategies for Regional Development Agencies in Turkey: An Analysis with COBIT-5 over some National Strategic Documents

Abstract

In this study, some problems related with “wholistic approach of institutional and strategic management” defined by State Auditing Board (DDK) in 2014 on development agencies which were founded gradually at regional level as 26 in number in Turkey, are being analyzed. It is claimed that the underlying problem might be lack of and-to-end holistic approach in strategic planning processes. In this study COSO internal control standard and COBIT-5 governance of enterprise IT framework is used for root cause analysis. After application of root-cause analysis over the 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. 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 with respect to conformity with national strategies regarding KA.

Keywords: Development Agencies, Problem Analysis, Holistic Approach, COBIT-5, Strategic Alignment

Küresel eğilimler ve AB müktesebatının gerekleri ışığında, Türkiye açısından geleneksel plancılıktan vazgeçilerek yerel sivil, özel, akademi ve kamu sektörünün ortak yönetişimine dayanan bölgesel kaynakların potansiyel ve dinamiklere göre belirlenecek önceliklere tahsisini esas alan yeni plancılık kültürü kalkınma ajansları (KA) ile bölgesel kalkınmacılığa yansıtılmıştır. Türkiye’de 2006 yılında “yönetişim” paradigması üzerine kurgulanan KA, AB ilerleme raporlarındaki tespit ve önerilere uygun bir şekilde 5449 sayılı Kuruluş Kanunu ile ortaya çıkmış olmakla birlikte pek çok gelişmiş ülkede yaygın olarak kullanılan bölgesel gelişme ve sosyal-ekonomik dinamiklerin verimli bir şekilde harekete geçirilmesine olanak tanımayı amaç edinen küçük ölçekli kamu kurumları olup, yönetişim mekanizması üzerinde kurgulanmış olmaları ve çoğu noktada özel hukuka tabi olmalarından dolayı klasik Türk amme idaresi geleneğinden ayrılmaktadırlar.

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kör noktalarına denk gelen sıra dışı işleri yapmak üzere kurgulanmış olan KA, hukuki statüsü, karar mekanizmalarının işleyişi ve personel rejimiyle de esnek bir nitelikte kurgulanmışlardır. Bu nedenle de beyaz yakalı yüksek nitelikli uzman personelin işçi vasfında gerektiğinde yüksek ücret verilebilecek şekilde istihdam edilmesinin yolu açılmak istenmiştir. Ancak 2011 yılında çıkarılan 666 sayılı KHK ve 2013 yılında çıkarılan 6495 sayılı Yasa ile KA personelinin özlük hakları bakanlık personelinin emsal ücretleri geçemeyecek şekilde yeniden yapılandırılarak merkezi bürokrasiyle eşleştirilmişlerdir. Bu da iş kanununa tabi personelin memur rejimine tabi kılınmaya çalışılması gibi bir garabet ortaya çıkarmıştır. Bu durum da kuşkusuz pek çok stratejide rol sahibi olan Ajansların göstermeleri gereken yüksek performansı olumsuz yönde etkileyebilecek bir faktör olarak değerlendirilebilir.

Doktora düzeyinde yapılan bazı çalışmalarda (Tiftikçigil, 2010), KA ile ilgili SWOT analizleri de yapılmış ve bu analizlerdeki tehditler ve zayıf yönler şu şekilde belirtilmiştir:

- *Finansal kriz ve bunun AB fonlarına muhtemel etkisi*
- *Akademik muhalefet*
- *CHP’nin ve TMMOB’nin muhalefeti*
- *KA’nın görevleri ve yerine getirdiği fonksiyonlarının bazı kurum ve kuruluşlarıinkıyla çakışması*

- *Türkiye’de bölgesel kalkınma mevzuatının karmaşıklığı*
- *Türkiye’de bölgesel kalkınma konusunda birçok kurumun rol alması*
- *Yönetişim kültürünün Türkiye’de oturmaması*
- *Her ilin yöneticilerinin kendi çıkarlarını gözetmesi*
- *KOBİ üzerine oturan bir kalkınma anlayışına yönelik eleştiriler*
- *KA ile ilgili eksik bilgilendirme*
- *KA’nın misyonları ile ilgili kamuoyundaki yanlış algılama*
- *KA’nın hukuki statüsündeki belirsizlikler*
- *KA’nın kalkınma kurullarındaki kamu ağırlığı*
- *KA’nın kalkınma kurullarında emek kesimi ve is odalarının az temsil edilmesi,*
- *KA’nın genel kurullarının içinde bazı kilit oda ve kuruluşlara yer verilmemesi*
- *Bazı merkez illerin yanlış seçilmesi*
- *KA’nın tek tip bir yapılanmasının olması*
- *KA’na yönelik ön hazırlık yapılmadan kuruluş sürecine geçilmesi*
- *KA’nın denetimi konusundaki belirsizlik*
- *KA’nın şeffaflık ve hesap verilebilirlik konusundaki belirsizliği*
- *KA’nın genel sekreterinin DPT tarafından atanması*
- *KA’nın kalkınma kurullarının bakanlar kurulu tarafından belirlenmesi*
- *Yönetim kurulu başkanlarının vali olması*
- *Yasada geri kalmış bölgelere yönelik ayrıcalığın olmaması*
- *KA’nın bölgesel rekabeti ön plana çıkaran yapısı*
- *Ajans yönetim kurulunda yer alacağı ifade edilen STK’ların hangi türden ve hangi alanda etkinlik gösteren STK’lar olacağına ilişkin bir kıstasın olmaması (Tiftikçgil, 2010, s. 215).*

KA’nın varlık nedeninin sorgulanması ve KA ile ilgili zayıflıkların ve problemlerin varlığı ile ilgili olarak siyasi, bürokratik, akademik ve iş dünyasından olumsuz söylem ve değerlendirmelerin artması üzerine Cumhurbaşkanlığı Makamınca 2012 yılı sonunda görevlendirilmiş olan Devlet Denetleme Kurulu (DDK) bir yılı aşkın sürede üç vergi müfettişi ve bir Kalkınma Bankası uzmanından oluşturduğu araştırma ve inceleme ihtisas heyeti marifetiyle yaptırdığı kapsamlı çalışmalar, araştırmalar, analizler ve değerlendirmeler sonucunda 2014 yılında çıkarılan ve 830 sayfa olan devasa boyuttaki Araştırma ve İnceleme Raporunda, 43 maddede tespit edilen temel sorunlara parmak basılarak bunların giderilmesi için bazı önerilerde bulunulmuştur. Anılan 43 adet KA sorununun kökünde yönetim kurgusunun yanlış yapıldığı varsayımıyla COBIT-5 yönetim çerçevesinin KA için yeniden kurgulanmayı sağlayacak şekilde uygulanabileceği ve temel sorunlarına çözüm olabileceği hususu doktora düzeyinde çalışmalara konu edilmiştir (Efe, 2015).

Bu çalışmamızda KA dinamiklerinde gerçekleştirilmesi gereken Bölge Kalkınma Planlarının (BKP) ne derece zor bir süreçten geçmek zorunda kaldığı ve kısıtlı kaynaklarla ne kadar kapsamlı ve çeşitli strateji ve eylemleri dikkate almak durumunda bırakılmalarından 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.

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.

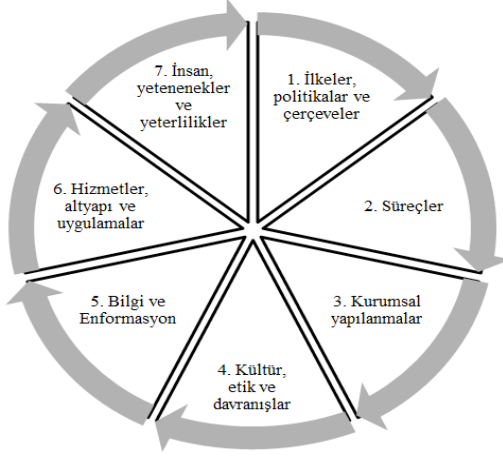
Şekil 1: COBIT-5 Temel İlkeleri



Kaynak: (ISACA, 2012).

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 bütünlükten, diğer çerçeve ve standartların eksikliklerini tamamlayan, kurumun varlığını sürdürmesi için gerekli olan alt sistemlerden oluşan canlı bir sistemin birliğini sağlamaktadır (ISACA, 2012).

Şekil 2: COBIT-5 Gerçekleştiricileri



Kaynak: (ISACA, 2012).

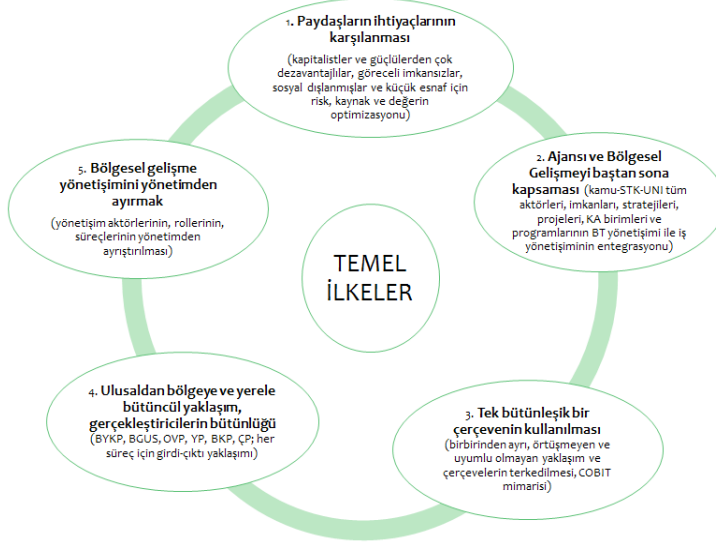
COBIT-5 gerçekleştiricileri bütüncül yaklaşımı esas alınarak BT ve iş süreçleri ile birlikte bir kurumsal anlamdaki her şey gerçekleştiriciler kapsamına alınabilmektedir. Paradigma olarak ele almaya çalıştığımız COBIT-5, ISACA tarafından geliştirilen bir BT yönetim çerçevesidir. Şekilden de görüleceği 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.

Yöntem

Ebscohost veri tabanında “*holistic 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, “*bütünleşik 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 girililmemiş 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 3: COBIT-5 Temel İlkelerinin KA uygulaması



Şimdi bu ilkelerden birincisi kapsamında ulusaldan bölgeye ve yerele doğru stratejik bütünlük yaklaşımı ve yönetim gerçekleştiricilerin bütünlüğü ile ilgili analizler yapılacaktır. Temel varsayımımız da bir sürü farklı stratejilerin olmasının bu stratejilerin gerçekleştirilebilmesi için yeterli ve gerekli bir koşul olmadığıdır. Tam tersine aşırı yüklenme durumunda hiçbir stratejinin gerçekleştirilememe riskiyle karşılaşma olasılığı artmaktadır. Kurumsal kaynak planlanması ve kurumlar arası koordinasyon daha büyük önem arz etmektedir. Araştırmamızda aşağıdaki sorulara cevap aranmaktadır:

- DDK tarafından tespit edilen sorunlardan bütüncül yaklaşım sergilenmesi ile ilişkili olan sorun var mıdır? Varsa hangileridir ve nasıl ilişkilendirilebilmektedir?
- 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.

Bulgular

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 ihtiyacı doğurmuştur.

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

Tablo 1: *DDK Tarafından Tespit Edilen Bölge Planlarının (BKP) ve Bölgesel Plancılığa Ait Mevzuatın Yetersizliği Sorunu İçin COSO ve COBIT-5 değerlendirmesi ve Eylem Planları*

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 değerlendirmesi
	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 edebilmektedir. 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.
KA Eylem Planı	KB Eylem Planı
Yok	8.1 Bölge planlarına ilişkin süreçler tamamlanma aşamasında olup Bölgesel Gelişme Politikalarının Tespiti ve Yönetişimine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Taslağı yayımlanacaktır. 8.2 Onuncu Kalkınma Planı öncelikleri doğrultusunda özellikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile mekânsal planlamanın koordinasyonu bakımından ortak çalışma yürütülecektir.

Kaynak: (DDK vd., 2014) ve (KB-BGYUGM, 2014)'dan yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

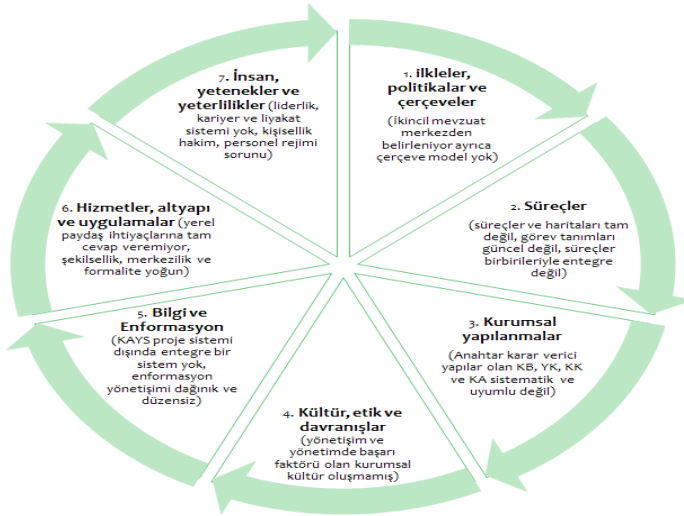
Yukarıdaki kök neden analizinden de anlaşılacağı üzere, Bölge Planlarının (BKP) ve Bölgesel Plancılığa Ait Mevzuatın Yetersizliği Sorunu tek başına değil diğer mevzuat, plan ve stratejiler bağlamında değerlendirildiğinde bir anlam ifade edebilir. Sadece kendi bağlamında alt ve ikincil düzey

mevzuatın dikkate alınması bu anlamda yeterli değildir. BKP ve ilgili mevzuatı aynı zamanda pek çok ulusal stratejiyi de ilgilendirdiği gibi pek çok ulusal stratejiler BKP dikkate alınmadan hazırlanmakta ve KA kaynaklarıyla sadece bu ulusal stratejilerdeki eylemlerin bile gerçekleştirilebilmesinin olanaklı olmayabileceği anlaşılmaktadır. Bu hususta bütünlükçü bir yaklaşımın benimsenmesi gerekmektedir.

Tartışma

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 bütünlükleyen, diğer çerçeve ve standartların eksikliklerini tamamlayan, kurumun varlığını sürdürmesi için gerekli olan alt sistemlerden oluşan canlı bir sistemin birliğini tamamlamaktadır (ISACA, 2012). Bütüncül yaklaşım, aynı zamanda gerçekleştiricilerin bütünlüğünü de ifade etmektedir. Şekilden de anlaşılacağı üzere, yedi adet gerçekleştirici COBIT-5 uygulamasında eksiksiz olmalıdırlar.

Şekil 4: COBIT-5 gerçekleştiricilerinin KA özelindeki uygulaması



Buna göre, sadece mevzuat hükümlerini tesis etmek veya kanun çıkarmakla değil, tüm gerçekleştiricileri dikkate alarak yönetim ve yönetim amaçları gerçekleştirilebilir. KA sistematğinde 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 gerçekleştircilerin bütüncüllüğü dikkate alınarak KA yönetim ve yönetim sistemi paydaşların ihtiyaçları doğrultusunda sürdürülebilir hale getirilebilir.

Özellikle ulusal ölçekte strateji ortaya koyan pek çok belgelerin bütüncül bir yaklaşımla ele alınması, bunların tutarlılığı ve uygulanabilirliği açısından da önem arz etmektedir. Aşağıda görüleceği üzere ulusal stratejilerde birbirilerinden bağımsız olarak pek çok kuruma görev verilmekte ve gerek ulusal düzeyde ve gerekse kurumsal düzeyde stratejik bütünlük kalmamaktadır. KA özelinde bazı stratejiler incelenmektedir. Tüm stratejilerde KA incelemesi yapılabilmesi bir makaleye sığdırılabilecek bir çalışma boyutunda olamaz. Bu nedenle bölgesel gelişme ulusal stratejisinden başlamak üzere bunlardan bazılarının sırasıyla analiz edilmesinde yarar görülmüştür:

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS)

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 politikalardan 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).

Küreselleşme ile birlikte daha çok ön plana çıkan 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:

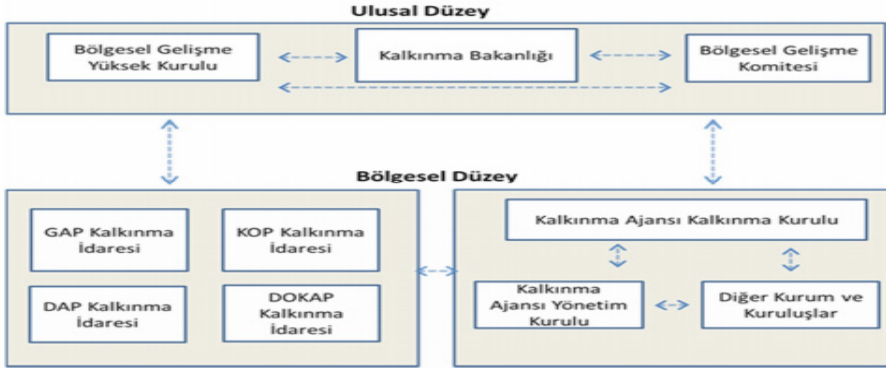
“Bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik açısından ulusal düzeyde öncelik ve hedefleri belirlemek, mekânsal gelişme ve sosyo-ekonomik kalkınma politikaları arasındaki uyumu güçlendirmek ve alt ölçekli plan ve stratejilere genel çerçeve oluşturmak üzere, Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) 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’nın 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 kalkınma ajansları (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, ss. 117-118).

BGUS içerik olarak yönetim, yenilikçilik ve strateji gibi kavramlara daha çok dayanmaktadır. Bölgesel gelişmenin yönetim ilişkilerini de aşağıdaki şekil ile göstermektedir.

Şekil 5: BGUS ile belirlenen ulusal ve bölgesel düzeydeki yönetim ilişkileri



Kaynak: (BGYUGM, 2014).

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 KA tarafından hazırlanan bölge kalkınma planlarında (BKP) stratejik 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. Bu anlamda ulusal ve bölgesel stratejilerin yönetimi sürecinde bir takım sorunlar olduğu söylenebilir. Bu sorunların yönetim 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.

BGUS’un temel olarak AB uygulamalarından ve yeni trendlerden etkilenerek 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*”³ 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):

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

AB bölgesel gelişme ile ilgili yukarıda belirlenen temel belgelerden etkilenerek hazırlandığı anlaşılan 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).

Bölgesel gelişimin yönetimi, kamu yatırım ve destekleri, bölgelerin

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

rekabet gücünün 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.

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 deterministik bir stratejiyle 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 BGYK⁴ ve kalkınma kurulu üyelerinden oluşturulacak olan BGK⁵ gibi komitelere bölgesel gelişme ile ilgili sorumluluklar 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.

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.

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

5 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.

Ulusal Girişimcilik Stratejisi

Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla (UGS-YPKK, 2015) ulusal girişimcilik stratejisi ve eylem planı oluşturulmuş ve burada KA için aşağıdaki konularda ilgili kurum kapsamında görev verilmiştir:

- *Öncelikli sektörlerde yenilikçi girişimciliği desteklemek amacıyla kuluçka merkezleri ve hızlandırıcıların kurulması desteklenecektir.*
- *Yenilikçi girişimcilik desteklerinin sağlanmasında mevcut hızlandırıcılarla yapılabilecek işbirliklerine yönelik bir analiz çalışması yapılacaktır.*
- *Yenilikçi girişimciler desteklenecek.*
- *AB genç girişimci programlarına katılım sağlanacaktır.*
- *Girişimcilerin yabancı yatırımcılarla temasları artırılabilecektir.*
- *İller ve bölgeler düzeyinde girişimcilik endeksi belirlenecektir.*
- *Bireysel katılım sermayesi sistemine ilişkin farkındalık artırılabilecektir.*

Ulusal Verimlilik Stratejisi

Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla (BSTB-YPKK, 2015) ulusal verimlilik stratejisi ve eylem planı oluşturulmuş ve burada KA için aşağıdaki konularda ilgili kurum kapsamında görev verilmiştir:

- *Türkiye bölgesel ve sektörel verimlilik gelişim haritası oluşturulacaktır*
- *İmalat sanayisinde kaynak verimliliği potansiyeli belirlenecektir*
- *Türkiye yatırım potansiyeli bilgi bankası oluşturulacaktır.*
- *Yatırma uygun arazilerin sorgulanabilmesine imkan tanıyacak şekilde, kurumların güncel verilerini kullanan internet tabanlı bir sorgulama arayüzü hazırlanarak pilot illerde kullanıma açılacaktır.*
- *Teşvik ve finansal desteklerin verimlilik üzerindeki etkileri değerlendirilecektir.*
- *Endüstriyel ortak yaşam (simbiyoz) uygulamaları teşvik edilecek ve yaygınlaştırılacaktır.*
- *Sürdürülebilir üretim uygulamalarına yönelik finansal destek mekanizmaları oluşturulacaktır.*

- *Sanayide sürdürülebilir üretimin desteklenmesine yönelik finansal destek ve teşviklerin etki analizi yapılacaktır.*
- *İmalat sanayiinde sürdürülebilir üretim teknolojilerinin yaygınlaştırılması için sektörler bazında rehber dökümanlar hazırlanacaktır.*
- *Yeşil istihdam alanlarının ve potansiyellerinin belirlenmesine yönelik öncelikli sektörler tespit edilecek, bu alanlarda yeşil iş beceri ve ihtiyaçları tanımlanacak ve işgününün bu doğrultuda gelişimine yönelik programlar oluşturulacaktır.*
- *Enerji verimli teknolojilerin ve iyi uygulamaların KOBİ’lerde yaygınlaştırılması için rehber dökümanlar hazırlanacaktır.*
- *Sanayi sitelerinin işletmeler için ortak kullanım atölyeleri kurmaları desteklenecektir.*
- *Sanayi etkileşim ağı oluşturulacaktır.*
- *Firmalar arası tecrübe paylaşım toplantıları düzenlenecektir.*
- *Toplam faktör verimliliğini arttıracak şekilde işletmelerin Ar-Ge, inovasyon, tasarım ve fikri-sınai mülkiyet konularında farkındalık düzeyleri arttırılacaktır.*
- *Kamu kurumları tarafından sağlanan teşvik ve destek mekanizmalarının tanıtımına yönelik çalışmalar yürütülecektir.*

Ulusal Bilgi Toplumu Stratejisi

Bilgi toplumu ulusal stratejisi ve eylem planında aşağıdaki konulara KA, sorumlu, ilg ve ilgili kurumlar arasında sayılmaktadır:

- *BİT’e yönelik Ar-Ge, yenilikçilik ve ihracat teşviklerinin, belirlenecek öncelikli alanlarda, etkileri ölçülebilir bir yapıda uygulanması sağlanacaktır.*
- *Oyun geliştirme faaliyetleri başta olmak üzere, oyun sektörü desteklenecek, gerekli adımlar belirlenecek bir strateji ve eylem planı çerçevesinde atılacaktır.*
- *Akıllı kentlere dönüşüm için gerekli tedbirler alınacaktır. Bu amaçla strateji ve hedefler tespit edilecek, bütünleşik çalışma prensipleri ile gerek duyulan yönetim modellerinin hayata geçirilmesine yönelik politikalar belirlenecektir. Metropol bölgelerinde ve kentsel dönüşüm kapsamındaki*

bölgelerde akıllı kent uygulamalarına öncelik verilecek ve buna ilişkin bir yol haritası oluşturulacaktır. Akıllı ulaşım sistemleri geliştirilerek, farklı kurumların bu alandaki uygulamaları arasında eşgüdüm sağlanacaktır.

- *Merkezi kurumlar ile yerel yönetimlerin ürettiği kamu verisi kullanılarak akıllı uygulamaların geliştirilmesi için çağrı bazlı destek sağlanacaktır.*
- *Kalkınma Ajansları tarafından “kent düzeyinde” geliştirilecek akıllı uygulamalara ilişkin öncelikli alanlar ile gerekli finansman belirlenecektir.*
- *Kalkınma Ajansları tarafından, belirlenen öncelikler doğrultusunda, bölgelerinde katılımcı yönetim ve akıllı uygulamalar konusunda farkındalığın artırılması ve bunların yaygınlaştırılmasına yönelik araştırma, eğitim, çalıştay, sempozyum, konferans, yurt dışı teknik çalışma ziyaretleri vb. düzenlenecektir*
- *Yüksek teknoloji ürünlerinin geliştirilmesinde ve ticarileştirilmesinde yaşayan laboratuvarlar yaklaşımı benimsenecektir. Bu kapsamda, vatandaşların yenilikçilik sürecinin içine çekildiği ortamlar hayata geçirilecektir.*

Ulusal İhracat Stratejisi

Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla 2012 yılında 2023 vizyonu için bir ulusal ihracat stratejisi ve eylem planı yayımlanmıştır (YPKK, 2012). Bu kararda aşağıdaki hususlarda KA da görevli kurumlar arasında ifade edilmiştir:

- *KOBİ’lerin pazarlama ve ihracat kapasitesini arttırmaya yönelik destekler verilecek ve etkinlikler sürdürülecektir.*
- *Başta KOBİ’ler olmak üzere ihracatçı firmaların kurumsallaşmasına yönelik eğitim ve danışmanlık programlarına destek verilecektir.*
- *KOBİ’lerin Ar-Ge yaparak rekabetçiliklerinin arttırılması için proje destekleri yaygınlaştırılacaktır.*
- *Firmaların rekabet gücünü arttıracak destek mekanizmaları güçlendirilecektir.*
- *Kümelenme anlayışı ihracatı arttırmada bir araç olarak kullanılacak ve kümelerin ulusla arası nitelik kazanmasına yönelik faaliyetler arttırılacaktır.*

- *Teknolojik Ar-Ge, Patent, yatırım, tanıtım ve pazarlama destek programları uygulanacaktır.*
- *Araştırma sonuçlarının ve buluşların ticarileştirilmesi ve teknoloji transferi uygulamalarının etkinleştirilmesi sağlanacaktır.*

Ulusal Kamu, Üniversite ve Sanayi İşbirliği (KÜSİ) Stratejisi

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından hazırlanan KÜSİ eylem planında aşağıda görüldüğü gibi, KA pek çok maddede ilgili kurumlar kapsamında zikredilmektedir:

- *Kamu, Üniversite ve Sanayi İşbirliği (KÜSİ) çalışma grubu oluşturulacak ve etkin çalışması sağlanacaktır.*
- *İllerde KÜSİ planlama ve geliştirme kurulları oluşturulacak ve kurulların etkin çalışması sağlanacaktır.*
- *KÜSİ işbirliği alanında sosyal bilimlerin desteklenmesi sağlanacaktır.*
- *İllerin Ar-Ge ve yenilik kapasitelerine ilişkin bir harita oluşturularak bu kapsamda özellikle KÜSİ alanında il bazında politikalar hazırlanmasına zemin sağlanacaktır.*
- *Araştırma altyapıları sanayinin sektörel ve bölgesel ihtiyaçları dikkate alınarak geliştirilecektir (BSTB, 2015).*

Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı

Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan bu stratejide pek çok kuruma görev verildiği gibi işbirliği yapılacak kuruluşlar da zikredilmiştir (ÇSGB, 2014). Bu planda KA aşağıdaki konularda iş birliği yapılacak kurumlar arasında belirtilmektedir:

- *İşgücü piyasası ihtiyaç analizlerinin periyodik olarak ve etkin bir şekilde yapılması sağlanacaktır.*
- *Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (AİPP) ilişkin bir analiz yapıp, veri bankası oluşturulacaktır.*
- *İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının işlevselliği ve etkinliği artırılacaktır.*
- *Girişimcilik eğitimleri konusunda İŞKUR, KOSGEB ve Kalkınma Ajansları*

işbirliği geliştirilecektir.

- *Yeni İş Geliştirme Merkezlerinin (İŞGEM) kurulması sağlanacaktır.*
- *KOBİ'lere rehberlik hizmetlerinin verilmesine yönelik hizmetler artırılabacaktır.*
- *Genç girişimciliği desteklenecektir.*
- *Toplumda ayrımcılıkla mücadeleye ilişkin bilinçlendirme çalışmaları yapılacaktır.*
- *Kümelenme politikaları planlı bir biçimde hayata geçirilecek, uygun bölgeler belirlenerek gerekli altyapı yatırımları yapılacaktır.*
- *Kümelenme politikaları, firmalara avantaj sağlayacak şekilde düzenlenecektir.*
- *Kümelenmenin ölçeğine bağlı olarak işgücünün ulaşımı ve/veya taşınması avantajlı hale getirilecektir.*

Ulusal Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı

“Orta Vadeli Program”da (OVP) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından “Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı” hazırlanması öngörölmüş olmasından dolayı 2010-2023 dönemi için bu strateji ve eylem planı hazırlanmıştır. Burada “ilgili kuruluşlar” kapsamında zikredilmelerinden dolayı KA tarafından dikkate alınması gereken aşağıdaki eylemler den bahsedilmektedir:

- *İl özel idareleri bünyesindeki mekânsal planlama ve uygulama birimlerinin kapasiteleri geliştirilecektir.*
- *Belediyeler ve bünyesinde mekânsal planlama birimlerinin kapasiteleri geliştirilecektir.*
- *Belediyeler ve il özel idarelerindeki teknik elemanlara yönelik mesleki ve teknik eğitim programları düzenlenecektir.*
- *Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi ve Mekânsal Planlama Portalının kurulmasına ve işletilmesine yönelik düzenlemeler yapılacaktır.*
- *Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca, mekânsal planlamaya altlık oluşturacak nitelikte, sayısal veri tabanı ve izleme sistemi geliştirilecektir.*

- *Dengeli gelişen ve kontrollü büyüyen kent makroformu oluşturmak ve yönlendirmek için yerleşme düzeyinde mekânsal planlarda gerekli değişiklikler yapılacaktır.*
- *Doğal ve kültürel varlıkların envanteri çağdaş teknikler kullanılarak tamamlanacak ve etkin bir veri tabanı oluşturulacaktır*
- *Doğal kaynakların ve koruma alanlarının yönetimi için uluslar arası kriterleri de dikkate alarak koruma alanlarının tespit yapılacak ve bu alanlardaki biyolojik çeşitlilik de dahil envanter çalışmaları tamamlanacaktır.*
- *Kırsal kesimde üreticilerin teşvik edilmesi için yeni mekanizmalar ve araçlar geliştirilecektir.*
- *Kırsal kesimde tarım dışı ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesine ve çeşitlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır (ÇŞB-MPGM, 2015).*

Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı

Enerji Bakanlığı tarafından Türkiye’de yenilenebilir enerjinin geliştirilmesini teşvik etmeye yönelik stratejileri oluşturmak amacıyla 2014 yılında yayımlanan eylem planında bir takım hedefler ve eylemler planlanmıştır. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılan çalışmalarda KA ile yapılan işbirliklerinden bahsedilmektedir. Bölgesel/yerel düzeylerde (ilgisine göre) mevcut ve planlanan önlemlerin özeti kısmında; *“hâlihazırda çeşitli illerde üniversiteler ve sanayi odaları, valilikler, bölgesel kalkınma ajansları ve ilgili STK’lar ile birlikte çalışmalar yürütmektedir”* şeklinde ifadeye yer verilmiştir (ETKB, 2015).

Türkiye’nin İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı

İklim değişikliğini bir sürdürülebilir kalkınma sorunu olarak gören Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından 2011-2023 yılları arasındaki iklim değişikliği uyum stratejisi ve eylem planında KA tarafından planlama ve programlama faaliyetlerinde dikkate alınması gereken bir hedef konulmuştur. Buna göre;

“Hedef 1.3. İklim Değişikliği Ulusal Stratejisi’nin ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte uygulamaya geçmesi için gerekli finansal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve uygulamaya konulması İklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlamak için alınması gereken önlemler ve geleceğe yönelik faaliyetler için

bu alanda finansman politikalarının net olarak belirlenmesi ve yenilikçi finansman mekanizmalarının da geliştirilmesi lazımdır. ... Dolayısıyla, bölgelerdeki Kalkınma Ajanslarının iklim değişikliğine uyum projelerini finanse etmesi için kapasitelerin güçlendirilmesi ve Kalkınma Ajanslarının destek programlarına yerel ihtiyaçlar doğrultusunda ortaya çıkacak olan iklim değişikliğine uyum konularının dâhil edilmesi sağlanacaktır” (ÇŞB, 2015).

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 (KA) koordinasyonunda bölge plan ve programları ile entegre olacak şekilde bölgesel yenilik stratejileri hazırlanacağı ifade edilmektedir. BGUS'a göre, sistem yaklaşımı ile hazırlanacak yenilik stratejileri çerçevesinde bölge düzeyinde yenilik aktörleri tanımlanacak ve bu aktörler arasında ilişkilerin ve etkileşimlerin gerçekleşebileceği mekanizmalar ve ortamlar oluşturulacak ve 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).

Mevcut durumda 26 KA içerisinde 8 adedinde yenilik stratejisi belgesinin oluşturulmuş olduğu ve diğerlerinde de çalışmalara devam edildiği bilinmektedir. Ancak, KA yapıları merkezi bürokrasi ve geleneksel kamu yönetimi anlayışından bir kopmayı temsil eden yönetim paradigmasının bir gereği olarak bölgesel ve yerel aktörlerin etkileşimine dayanan bir yapı olarak kendileri yenilikçi bir stratejinin ürünü olarak gösterilebilirler. Gene aynı şekilde bölgesel kalkınma planları (BKP) de geleneksel merkezi plancılık kültüründen bir kopmayı ifade etmekte ve KA dinamiklerinde yerel potansiyeller ve bölgesel dinamiklere göre belirlenecek öncelikler ve üstünlüklere göre bir planlama ve programlama anlayışı getirdiğinden dolayı BKP de yenilikçi bir stratejinin ürünü olarak gösterilebilir. Ancak bölgesel stratejiler zaten BKP hedefleri, öncelikleri, faaliyetleri, program ve projelerine yansıtılmak durumundayken BKP dışında ayrıca bir yenilik stratejisi adı altında ayrı bir belge üretmek bürokrasiyi arttırmak ve formalitelere boğdurmak riskini taşımaktadır. Bunun yerine BKP kapsamındaki program, proje, ürün ve hizmetleri içerecek her türlü

eylemin stratejik üstünlüklere göre ayarlanması gerekliliğine dayanılarak BKP’lerin her yıl buna göre güncellenmesinin şart koşılması durumunda stratejiler de değişen koşullara göre yenilenebilecek ve BKP daha dinamik ve daha muteber bir içeriğe bürünebilecektir.

Yenilikçilik hem BYKP hem BGUS ve hem de BKP içerisinde derç edilmiştir. Buna paralel olarak hazırlanan mali destek programları ve projelerde de hem ürün bazında ve hem de hizmet bazında yenilikçilik genel olarak ana tema halindedir. Bunun yanı sıra ayrıca yenilikçilik stratejisi hazırlamak bu alanda bilgi derinliği ve belge ile formalite fazlalığı sağlamak dışında uygulama ve faaliyetlerin niteliği üzerinde pek bir etkide bulunabilecek durumda değildir.

Sonuç

2006 yılından itibaren kurulmaya başlanan ve 2010 yılında 26 adet olarak kuruluşlarını tamamlayan ve halen Kalkınma Bakanlığı tarafından çıkarılan mevzuat güncellemeleriyle bölgesel düzeyde kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyetlerine devam etmesi beklenen KA, zamanla sadece hibe veren kuruluşlar kategorisinde zikredildiği, projelerinin küçük çapta kapasite artışlarına yol açmakla birlikte haksız rekabete yol açtığı, bölgesel potansiyelleri ortaya çıkarmada başarılı olmadığı, yerel dinamikleri işbirliği ve ortaklık kültürü ile harekete geçirme istidadını yitirdiği, yönetim ve kalkınma kurullarının beklenen işlevselliği ortaya koyamadığı, personelin motivasyonunun düşük olduğu, giderek daha bürokratik kurumlar hale geldikleri ve İngiltere’de olduğu gibi aslında kapatılmaları gerektiği gibi pek çok olumsuz söylemin de medyada ve bazı yayınlarda gündeme getirildiği bilinmektedir.

Doktora düzeyinde yapılan bazı araştırmalar sonucunda; ajansların adeta “ölü doğdukları” (Yılmaz, 2011, s. 154) ve dolayısıyla KA’ının beklenen etkinliğe kavuşması için KA üzerindeki merkezi vesayeti ortadan kaldırmak ve yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak söz konusu kuruluşlara yetki ikamesini yaparak kurumları olabildiğince idari ve mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturmak gerektiği de önerilmiştir.

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 riski mevcuttur. 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.

KA sistematığında 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 değerlendirilmesinin olanaklı olduğu anlaşılmıştır. Bu nedenle de gerçekleştiricilerin bütüncüllüğü dikkate alınarak KA yönetim ve yönetim sistemi paydaşların ihtiyaçları doğrultusunda sürdürülebilir hale getirilebileceği anlaşılmıştır.

“Bölge planlarının (BKP) ve bölgesel plancılığa ait mevzuatın yetersizliği bütüncül yaklaşım eksikliğinden kaynaklanmakta ve buna göre çalışmalara girilmemiş olmasıyla ilişkilidir” şeklinde kurgulanmış olan araştırma hipotezimizin de bu bağlamda doğrulanabildiği anlaşılmaktadır. Hipotezimiz için kurgulanan araştırma sorularına aşağıdaki şekilde cevap 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, plan ve 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 pek çok ulusal stratejiyi de ilgilendirdiği gibi pek çok ulusal stratejiler BKP dikkate alınmadan hazırlanmakta ve KA kaynaklarıyla sadece bu ulusal stratejilerdeki eylemlerin bile gerçekleştirilebilmesinin olanaklı olmayabileceği anlaşılmaktadır. Bu hususta bütünlükçü bir yaklaşımın benimsenmesi gerekmektedir.

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

Evet vardır. KA, sadece yerel aktörlerle BKP hazırlarken girdi olarak ulusal stratejileri de dikkate almak durumundadır. Ancak ulusal stratejilerin BKP yayımlandıktan sonra ortaya çıkması durumunda BKP açısından olumsuz bir durum ortaya çıkacaktır. 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.

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

COBIT modeli bütünlükçü bir yaklaşımı ilkesel düzlemde şark koştaktadır. 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.

Kaynakça/References

10.BKYP. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Erişim tarihi: 01.02.2016. kalkınma.gov.tr: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/518/OnuncuKalk%C4%B1nmaPlan%C4%B1.pdf> adresinden alınmıştır

BSTB. (2015, 06 27). *KÜSİ strateji ve eylem planı 2018*. Erişim tarihi: 01.02.2016. Resmi Gazete: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/06/20150627-16-1.pdf> adresinden alınmıştır

BSTB-YPKK. (2015, 06 30). *Verimlilik Stratejisi ve Eylem Planı (2015-2018)*. Erişim tarihi: 01.02.2016. Resmi Gazete: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/06/20150630-6.htm> adresinden alınmıştır

ÇALIŞKAN, Ç. O. (2015, 06 01). *Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı ve Dünden Bugüne Gelişimi*. Erişim tarihi: 01.02.2016. www.planlama.org: <http://www.planlama.org/index.php/boelgesel-kalknma-ajanslar3> adresinden alınmıştır

ÇSGB. (2014, 11 01). *Ulusal İstihdam Stratejisi 2023*. Erişim tarihi: 01.02.2016 uis: <http://www.uis.gov.tr/Media/Books/UIS-tr.pdf> adresinden alınmıştır

ÇŞB. (2015, 07 20). *İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı 2011-2023*. Erişim tarihi: 01.02.2016. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı: http://www.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/uyum_stratejisi_eylem_plani_TR.pdf adresinden alınmıştır

ÇŞB-MPGM. (2015, 07 20). *Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı*. Erişim tarihi: 01.02.2016. KENTGES: http://www.kentges.gov.tr/_dosyalar/kentges_tr.pdf adresinden alınmıştır

DDK, Aykın, H., ARSLANBAŞ, M., DERE, A., ÖZÇELİK, A., BOYALI, C., . . . ÖZKILINÇ, M. A. (2014). *Kalkınma Ajansları İnceleme ve Araştırma Raporu (Hizmete Özel)*. Ankara: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, <http://www.tccb.gov.tr/faaliyetler/ddkraporlari/>.

Efe, A. (2015). *Türkiye’de Kalkınma Ajansları için Bir Yönetişim Modellemesi: COBIT-5*. Ankara: TODAİE (Basılmamış Doktora Tezi).

ETKB. (2015, 07 22). *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı*. Erişim tarihi: 01.02.2016. Türkiye Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı: http://www.eie.gov.tr/duyurular_haberler/document/Turkiye_Ulusal_Yenilenebilir_Enerji_Eylem_Planı.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 Tedbirler*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı (hizmete özel).

Özen, P. (2005). *Bölge Kalkınma Ajansları*. Erişim tarihi: 01.02.2016. ANKARA: TEPAV, www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkınma_Ajansları.pdf ‘dan alınmıştır.

Pellegrin, J. (2007). Regional Innovation Strategies in the EU or a Regionalized EU Innovation Strategy?. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, ss. 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*, ss. 96-104.

Tiftikçigil, B. Y. (2010). *Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yasanan Dönüşüm Ve Kalkınma Ajansları Üzerine Bir Değerlendirme*. İstanbul: Marmara Üniversitesi İktisat ABD Basılmamış Doktora Tezi.

UGS-YPKK. (2015). *Türkiye Girişimcilik Stratejisi ve Eylem Planı (2015-2018)*. Ankara: Başbakanlık.

Yılmaz, B. (2011). *Kalkınma Politikalarında Değişim: Bölgesel Kalkınma Ajansları*. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi ABD Basılmamış Doktora Tezi.

YPKK. (2012, 06 12). *Türkiye İhracat Stratejisi ve Eylem Planı 2023*. Erişim tarihi: 01.02.2016. Resmi Gazete: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120613-31-1.pdf> adresinden alınmıştır

Summary

In this study, after root-cause analysis over the 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, it is claimed that the underlying problem might be 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 with respect to conformity with national strategies regarding KA. COBIT-5 is a result of strategic management at the common body of knowledge which is constantly being revised and reproduced by ISACA, an NGO based in USA. Every organization has stakeholders and has to be run according to their needs and priorities, which are to be reflected to their strategies. This principle in the management mindset gives an organizational vision of *raison d’être* which has to exist for each organization no matter how much complicated or public-private. As public bodies at regional level, the KA exist to produce value for stakeholders at local level with comprehensive management and governance strategies that should provide a sustainable balance between the realization of benefits and optimization of risk and of resource usages. COBIT-5 may provide required processes and enablers to reproduce continuous business adding value by the use of governance of enterprise IT for governance of regional development strategies. It is argued that lack of application of strategic alignment with a holistic approach in the regional development dynamics is one of the main underlying reasons of some problems being encountered by KA in preparation of regional development plans (BKP). The answer to the question is important in understanding of differences of COBIT-5. It is because that it provides more stakeholders a say at the governance and management processes, addresses the increasing dependency on external business and IT parties, deals with the amount of information, which has increased significantly, deals with much more pervasive IT, provides further guidance in the area of innovation and emerging technologies and requires less about audit and more about governance. Particularly by some national strategies that urges KA to share resources effectively for manifold actions that are beyond capacity of KA in regional level. In the case of KA, stakeholders are manifold such as the potential beneficiary to funding programs, the project beneficiaries, potential entrepreneurs, investors, local government bodies, the Ministry of Development

(MoD), municipalities, NGOs, local governors, staff members and also service providers or outsourcers. These different groups have different interests and needs which need to be reflected into regional development strategies. Since every organization has different strategic objectives, and KA may customize COBIT-5 to suit their unique case by the goals cascade, mirroring high-level organizational goals into reasonable, specific, manageable IT goals and depicting these into specific main and sub-processes and practices such as the ones embedded into region plans and strategic plans.