

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Onur DİRLİK

TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARININ KURUMSAL BAĞLAMININ
BİÇİMLENDİRME MEKANİZMALARI ÜZERİNE BİR ÇÖZÜMLEME

İşletme Ana Bilim Dalı
Doktora Tezi

Antalya, 2015

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Onur DİRLİK

TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARININ KURUMSAL BAĞLAMININ
BİÇİMLENDİRME MEKANİZMALARI ÜZERİNE BİR ÇÖZÜMLEME

Danışman

Yrd.Doç.Dr.Janset ÖZEN-AYTEMUR

İşletme Ana Bilim Dalı

Doktora Tezi

Antalya, 2015

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Onur DİRLİK'in bu çalışması, jürimiz tarafından İşletme Ana Bilim Dalı Doktora Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Fulya SARVAN (İmza)

Üye (Danışmanı) : Yrd. Doç. Dr. Janset ÖZEN AYTEMUR (İmza)

Üye : Doç. Dr. Hilal ERKUŞ ÖZTÜRK (İmza)

Üye : Doç. Dr. Sonay BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Umut KOÇ (İmza)

Tez Başlığı: Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Bağlamının Biçimlendirme Mekanizmaları Üzerine Bir Çözümleme

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 12/03/2015

Mezuniyet Tarihi : 19/03/2015

Prof. Dr. Zekeriya KARADAVUT
Müdür

Bu tez çalışması, 113K435 SOBAG projesi ile TÜBİTAK tarafından desteklenmiştir.

İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER LİSTESİ	iv
TABLOLAR LİSTESİ	v
KISALTMALAR LİSTESİ	vii
ÖZET	viii
SUMMARY	ix
ÖNSÖZ	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ KURULMASINA ETKİ EDEN KÜRESEL ve ULUSAL AKTÖRLER

1.1. Ajansların Kurulmasına Zemin Hazırlayan Unsurlar	4
1.1.1. Kapitalizm ve Küreselleşme Sarmalında Kalkınma Paradigmalarında Dönüşüm: Uluslararası Sermayenin Yerel Kaynakları Keşfi	5
1.1.1.1. Neoliberal Kalkınma Politikalarının Yayılımı ve Yerel-Küreselleşme.....	7
1.1.1.2. Neoliberal Kalkınma Politikalarının Yayılmasında Ulusüstü Kurumlar ve Bölgesel Yapılanmalar	8
1.1.1.2.1. AB'nin Bölgesel Kalkınma Politikaları: Uyum mu? Zorunluluk mu?	10
1.1.2. Kalkınma Ajanslarının Kurulmasında Ulusal Aktörler: Ulusal Sermaye ve Devlet.....	14

İKİNCİ BÖLÜM

İŞ SİSTEMİ, KÖKLER ve DÖNÜŞEN DEVLET

2.1. Örgütlerin Dünyasına Makro Kurumsal Açıklamalar	17
2.1.1. Küresel Dünya, Benzeşen Örgütler: Eşbiçimlilik Kaynağı Olarak Küresel Kapitalizm	17
2.1.2. Bağlamın Gücü: Farklılığın Kaynağı Olarak Yerelin Etkisi	18
2.1.3. Küresel Kapitalizmin Yerel Dinamikler ile Çözümlemesi	29

2.2. Türkiye'deki Kurumsal Bağlam: İş Sisteminin Yapısal Özellikleri, Devlette Yaşanan Dönüşüm.....	36
2.2.1. Türkiye'deki Ulusal İş Sisteminin Yapısal Özellikleri.....	38
2.2.1.1. Birinci Evre: Devletçilik, Ekonomide İlk Gelişmeler.....	38
2.2.1.2. İkinci Evre: İthal İkameci Sanayileşme Dönemi, Sınırlı Ulus Ötesi İlişkiler	40
2.2.1.3. Üçüncü Evre: Serbestleşme ve Neoliberal Dönem.....	41
2.2.1.4. Dördüncü Evre: Devlette Yaşanan Dönüşüm, Yeni Kapitalizm.....	43
2.2.2. Devletin Dönüşümü: Yeni Kamu Yönetimi Modeli ve Bölgesel Kalkınma.....	47
2.2.2.1. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları.....	48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÖLGESEL KALKINMANIN ÖRGÜTLENMESİNDE KURUMSAL BİR ARAÇ: KALKINMA AJANSLARI

3.1 Bölgesel Kalkınma Politikalarının Uygulanmasında Kurumsal Araçlar Olarak Bölge Kalkınma Ajansları.....	51
3.2. Türkiye'de Kalkınma Ajansları Uygulaması.....	52
3.2.1. Kalkınma Ajanslarının Hukuki Altyapısı.....	55
3.2.2. Kalkınma Ajanslarının Karar Mekanizmaları ve Yönetişim Yapısı.....	57
3.2.3. Kalkınma Ajanslarının İnsan Kaynakları Yapısı.....	59
3.2.4. Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı.....	62
3.3. Araştırmanın Amacı ve Araştırma Soruları.....	63
3.4. Araştırmanın Yöntemi.....	65
3.4.1. Veri Geliştirme Araçları.....	65
3.4.2. Araştırma Örnekleme.....	72
3.5. Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Bağlamının Çözümlemesi.....	75
3.5.1. Ajansların Biçimlenmesinde Etkili Temel Kurumsal Yapılanmalar.....	75
3.5.1.1. Merkezin Ara Kurumlara Karşı Tutumu.....	75
3.5.1.2. İnsan Kaynakları Politikalarında 'Merkezîlik'.....	78
3.5.1.3. Yetki Devretme(me): Müdahale Alanlarının Çoğalmasında.....	80

3.5.1.4. Bölgenin Kurumsal Aktörleri: 'Ortaklaşamayan Akıl'.....	84
3.5.1.5. Patronaj İlişkilerinin Kurumsallaşması.....	89
3.5.2. Ajansların Kurumsal Bağlamındaki Dizilişler	90
SONUÇ	92
KAYNAKÇA.....	96
EKLER	112
EK 1 - 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun	112
EK 2 - Görüşmelerin Tematik Çerçevesini Belirten Yapılandırılmamış Mülakat Formları	121
ÖZGEÇMİŞ.....	125

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 3.1. Kalkınma Ajanslarının Organları	58
--	----

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 3.1 Kalkınma Ajansları ve Kuruluş Bilgileri	54
Tablo 3.2 Kalkınma Ajansları Personelinin Unvanlarına Göre Dağılımı	61
Tablo 3.3 Kalkınma Ajanslarının Gelir Dağılımları.....	63
Tablo 3.4 Görüşme yapılan kurum ve kişilerin listesi	69

KISALTMALAR LİSTESİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu

AHİKA: Ahiler Kalkınma Ajansı

AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi

ANKARAKA: Ankara Kalkınma Ajansı

ASKON: Anadolu Aslanları İş Adamları Derneği

BAKA: Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı

BAKKA: Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı

BEBKA: Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı

ÇKA: Çukurova Kalkınma Ajansı

DAKA: Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı

DOĞAKA: Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı

DOKA: Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı

EURADA: European Association of Development Agencies / Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği

FKA: Fırat Kalkınma Ajansı

GAP: Güneydoğu Anadolu Projesi

GEKA: Güney Ege Kalkınma Ajansı

GMKA: Güney Marmara Kalkınma Ajansı

IBRD: International Bank for Reconstruction and Development/ Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası

İMF: International Monetary Fund/ Uluslararası Para Fonu

İİS: İthal İkameci Sanayileşme

İKA: İpekyolu Kalkınma Ajansı

İSTKA: İstanbul Kalkınma Ajansı

İZKA: İzmir Kalkınma Ajansı

KARACADAĞ: Karacadağ Kalkınma Ajansı

KOBİ: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler

KPSS: Kamu Personel Seçme Sınavı

KUDAKA: Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı

KUZKA: Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı

MARKA: Doğu Marmara Kalkınma Ajansı

MEVKA: Mevlana Kalkınma Ajansı

MÜSİAD: Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği

NAFTA: The North American Free Trade Agreement / Kuzey Amerika Ülkeleri Serbest Ticaret Anlaşması

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development/ Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

OKA: Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı

ORAN: Orta Anadolu Kalkınma Ajansı

SERKA: Serhat Kalkınma Ajansı

TRAKYAKA: Trakya Kalkınma Ajansı

TÜSİAD: Türkiye İşadamları ve Sanayiciler Konfederasyonu

TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

ZEKA: Zafer Kalkınma Ajansı

ÖZET

Bu araştırmanın amacı, Türkiye’de 2006’dan bu yana 26 bölgede (düzey 2 bölgeleri) kurularak faaliyete geçen Kalkınma Ajanslarının Türkiye’deki iş sisteminin kurumsal bağlamında incelenmesidir. Kalkınma ajansları, küresel etkilerle son yıllarda yaygınlaşan *yönetişim* yapılarının önemli örneklerindedir; AB gibi ulusüstü bölgesel bir yapılanma tarafından desteklenmektedirler ve kuruluş amaçları nedeniyle bölgesel düzeyde faaliyet gösteren kurumlardır. Makro kurumsal kuram literatüründe güncel bir konu olan 'küresel, yerel ve bölgesel etkilerin örgütlerin ve kurumların dünyasına yansımaları' tartışmalarının bir örneği olan bu çalışma için, sayılan özellikleri nedeniyle, kalkınma ajansları araştırılmaya değer bir örnek olarak seçilmiştir.

Keşfedici bir araştırma olan bu tez çalışmasında araştırma sorularını yanıtlayabilmek için nitel araştırma yöntemlerinden yararlanılmıştır. Veri geliştirme aracı olarak gözlemler, doküman analizleri ve görüşmeler kullanılmıştır. Kalkınma ajansları ile ilgili yayınlanan kanunlar, yönetmelikler, kararname, raporlar; ajansların faaliyetlerine gözlemci olarak katılmak yoluyla sağlanan veriler ve 18 ajansın çeşitli kademelerindeki çalışanları ve Kalkınma Bakanlığı temsilcileri ile yapılan görüşmeler nitel araştırma yöntemlerine uygun olarak analiz edilmiştir.

Araştırma sonucunda, Türkiye’deki iş sisteminde kurumların biçimlenmesinde en önemli aktörün devlet olduğu tespiti doğrulanmıştır. Türkiye’de devletin, alanyazında daha önce tanımlanmamış farklı mekanizmalarla kurumları biçimlendirdiği sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye’deki iş sisteminde devlet "belirsizlik yaratarak" ve "organik bağlar kurarak" ajansları kendisine yakınlaştırmaktadır. Ayrıca, yaşanan dönüşümlere rağmen devletin kalkınma eksenindeki ekonomik örgütlenme yapısında önemli bir değişikliğin olmadığı, en iyi uygulama örnekleri olarak ithal edilen *yönetişim* uygulamalarının Türkiye’deki kurumsal bağlamda istenilen amaçlar doğrultusunda faaliyetlerini gerçekleştiremediği sonuçlarına da ulaşılmıştır.

SUMMARY

AN ANALYSIS ON INSTITUTIONAL CONTEXT FORMATION MECHANISMS OF DEVELOPMENT AGENCIES IN TURKEY

The purpose of this research is to analyze the Development Agencies that were established in 2006 in 26 regions (level 2 regions) in Turkey within the institutional context of Turkish business system. Development agencies are among the significant examples of *governance* structures that have recently been popular due to global effects; are supported by supra-national regional unions such as EU and are operating regionally because of their purpose of establishment. For the current study, which provides an example for the debates on the ‘reflection of global, local, and regional effects on organizations and institutions’ - a current topic in macro institutional theory literature - development agencies were chosen as the example worth to be analyzed thanks to their above-mentioned features.

Qualitative research methods were benefitted in order to answer research questions in the current dissertation study, which is an exploratory research. Observations, document analyses and interviews were used as data development techniques. Laws, regulations, decrees and reports that were published on development agencies; data which was obtained by participating in agency activities as observer and interviews conducted with employees in various positions of 18 agencies and Ministry of Development representatives were analyzed in accordance with qualitative research methods.

Research findings validated the prior knowledge that state is the dominant actor in forming the institutions in Turkish business system. It was established that state in Turkey forms the institutions through diverse mechanisms that have not been identified in literature before. In Turkish business system, the state attracts the agencies to itself via “creating uncertainty” and “establishing organic relationship”. Moreover, it was concluded that a significant change did not occur in the economic organizational type of the government, which was centered on development, despite the transformations and *governance* practices, which were imported as best practice examples, could not perform their intended activities within the institutional context in Turkey.

ÖNSÖZ

Tez izleme jürilerinde geliştirici önerilerinin yanı sıra dikkatli, sabırlı ve destekleyici tavırları için Hilal ERKUŞ-ÖZTÜRK'e ve Fulya SARVAN'a teşekkür ederim. Ayrıca 2005 yılında başladığım akademik hayatımda uzun yıllar boyunca danışmanlığımı yapan sevgili Fulya hocama, gelişimime sağladığı katkılar ve her konudaki desteği için ayrıca teşekkür etmek isterim.

Ferda ERDEM hocamı lisans yıllarımda derste dinlerken akademisyen olma kararı almıştım. Akademik tavrı, öğreticiliği ve prensipleri ile akademisyen olmanın ne anlama geldiğini öğrendiğim Ferda hocamın geçen uzun yıllar boyunca üzerimdeki emeği çoktur. Tez süresince bana gösterdiği destek için kendisine teşekkür etmek isterim.

Saha çalışması oldukça yoğun ve yorucu olan tezimin yükünü hafiflettiği için Baran Çayan GEDİK'e teşekkürü bir borç bilirim.

Ankara ziyaretim sırasında bana uzunca zaman ayırıp tezimin kuramsal altyapısına sağladığı katkılar için Sonay BAYRAMOĞLUNA teşekkür ederim. Tezin kuramsal altyapısının geliştirilmesi esnasında Umut KOÇ hocamın bana gösterdiği yol ve verdiği okuma listesinin önemi büyüktür. Kendisine tezime verdiği katkılar için teşekkür etmek istiyorum.

Akademik hayata beraber başladığım Aslıhan KIYMALIOĞLU'na uzun yıllar boyunca verdiği destekler için teşekkür etmek isterim. Ayrıca Duygu AYDIN-ÜNAL'a her bunaldığımda nefes alacak bir çıkış gösterdiği ve beni sürekli anladığı için teşekkür etmek isterim. Dostluğunuz olmasaydı her şey daha zor olurdu.

Tez çalışması boyunca her an yanımda olan, çok uzun saatler boyunca hiç sıkılmadan tezime ilgili her detayı can kulağı ile dinleyen ve içimdeki heyecanı her daim canlı tutan sevgili danışmanım Janset ÖZEN-AYTEMUR'a teşekkür etmek isterim. Janset hocam fikirleri ile bugünkü akademik ilgi alanımın ve yapmak istediklerimin en büyük belirleyicisidir. Tezime verdiği ince emeği, tezin her sayfasında hatırlayacağımı söylemek isterim.

Son olarak sevgili aileme, Cimcime ve Bonibon'a bana göz kulak oldukları için sonsuz teşekkürler.

GİRİŞ

Makro kurumsal kuram yazınında son yıllarda yapılan çalışmalarda küresel etkiler ile yayılan uygulamaların farklı bağlamlarda nasıl bir biçim alacağı, yoğun bir gündem oluşturmaktadır. Özellikle kapitalist ekonomik ilişkilerin sirayet ettiği toplumsal bağlamlarda aldığı farklı formlar, araştırmacılar tarafından ilginç bir araştırma konusu olarak görülmüştür. Kapitalizmin çeşitlenmesi (*varieties of capitalism*) olarak tanımlanan bu alan, yayılan uygulamaları ülke örnekleri üzerinden açıklamaktadır. Bu çalışmalar, toplumsal bağlamın tarihsel örüntülerle yarattığı kendine özgü kurumların, o bağlamdaki kapitalist ilişkileri farklılaştırdığı temel varsayımına dayanmaktadır. Geleneksel noktada, küresel düzeydeki yayılımların küresel, ulusal ve yerel düzeydeki etkilerinin incelenmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Bu araştırmanın konusu olan kalkınma ajansları, son yıllarda küresel düzeydeki bölgesel kalkınma politikalarında görülen paradigma değişimine paralel olarak özellikle gelişmekte olan ülkeler tarafından kabul görmüş, bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla kurulan kurumsal araçlardır. Ajansların yayılımında OECD, IMF gibi ulusüstü küresel aktörlerin veya AB, NAFTA gibi bölgesel yapılanmaların etkisi olduğu bilinmektedir. Ajansların yapıları, fonksiyonları ve amaçları uygulamadan uygulamaya farklılık göstermekte, içinde buldukları bağlama göre yeniden şekillenmektedir. Kurulduğu günden itibaren hukuki statüleri, ideolojik konumları, örgütsel yapıları, kalkınmaya olası etkileri vb. gibi birçok önemli konuda yoğun bir tartışma gündemi oluşturmaları, bu kurumları incelenmesi için ilginç kılmaktadır. Bu kurumların dünyadaki farklı uygulama örnekleri üzerine çeşitli alanlarda yürütülen tartışmalar hala sürmektedir.

Ajansların küresel etkiler ile alınan bir uygulama olarak Türkiye'deki iş sisteminde nasıl bir yapıya kavuşacağını izlenmesi, iş sisteminin çeşitli düzeylerdeki (küresel, ulusal, yerel) farklı baskı ve etkilere nasıl tepkiler verdiğinin keşfedilmesi açısından iyi bir vaka değerlendirmesidir. Bu amaçla bu çalışmanın amacı Türkiye uygulaması 2006 yılında başlayan 26 bölgede (düzey 2 bölgeleri) kurularak faaliyete geçen kalkınma ajanslarının Türkiye'deki iş sisteminin dinamikleri içinde nasıl bir biçim alacağını anlamaya çalışmaktır. İş sisteminin ana aktörü olan devletin ajans benzeri kurumları biçimlendirme mekanizmalarının neler olduğu ve nasıl biçimlendirdiği tezin diğer araştırma sorularıdır.

Tezin birinci bölümünde, kalkınma ajanslarının kuruluşuna zemin hazırlayan küresel ve ulusal aktörlerden bahsedilmektedir. Küreselleşme ve kapitalizmin bir arada oluşturdukları sarmal, küresel düzeyde özellikle ülkelerin kalkınma politikalarında önemli değişikliklere neden olmuştur. 1980'li yıllardan itibaren kalkınma paradigmalarında kırılma yaşanmış ve bölgesel tabanlı karar mekanizmalarının oluşturulduğu, yerel kaynakların harekete geçirildiği yapılar kurgulanmaya başlanmıştır. Bu yapıların yaratıcısı ve yayılımını sağlayan ulusüstü kurumlar OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi küresel aktörler olmuştur. Kalkınma ajansları, küresel etkilerle yayılan bu uygulamaların yerel düzeydeki temsilcisi olan yönetim mekanizmalarıdır. Avrupa Birliği, üye veya aday ülkelere ajans yapılarını empoze ederek kullanımlarının yayılmasında katkıda bulunmuştur. Ajansların temel amacı, yerel kaynakların uluslararası piyasaya açılmasını sağlayarak bulunduğu bölgenin rekabet edilebilir bir bölge olması için gerekli kurumsal ve fiziksel koşulların oluşmasını sağlamaktır. Böyle bir işleve sahip bir kurumun hem ulusal hem de uluslararası sermaye grupları tarafından desteklenmesi kaçınılmaz olmuştur. Birinci bölümde, ulusal sermaye, uluslararası sermaye, AB gibi çeşitli düzeylerdeki aktörlerin Türkiye'de uygulanmasına 2006 yılında başlanan kalkınma ajanslarının kurulmasına nasıl zemin hazırladıklarından bahsedilmektedir. Bu bölümün amacı, ajans uygulamalarının altında yatan temel kuramsal varsayımlar hakkında fikir vermek, küresel dinamikler ile yerel dinamikler arasındaki bağlantıyı okuyucuya aktarmaktır.

İkinci bölümde küresel etkilerin anlaşılması için ana çatıyı oluşturan makro kurumsal kuramın temel varsayımlarından bahsedilmektedir. Çalışmada ağırlıklı olarak R. Whitley (1999) tarafından geliştirilen ulusal iş sistemleri yaklaşımından faydalanılmaktadır. Bu bölümde, iş sisteminin temel nitelikleri ve kurumsal bağlamı oluşturan kurumlar arasındaki ilişkiler anlatılmıştır. Aynı zamanda bağlamın anlaşılmasında kullanılan *kurumsal diziliş* ve *kurumsal tamamlayıcılık* kavramları açıklanmış; bu kavramları kullanarak farklı bağlamları anlatan çalışma örnekleri sunulmuştur. Bölümün sonunda Türkiye'deki iş sistemi özellikleri dönemsel olarak ele alınmış ve son dönemlerdeki gelişmelerin iş sistemine yansımaları aktarılmıştır.

Son bölümde ise önce kalkınma ajanslarının kurum olarak dünyadaki örnekleri ve Türkiye uygulamasındaki özellikleri anlatılmıştır. Daha sonra yapılan saha çalışmasından elde edilen bulgular ışığında araştırma sorularına yanıt aranmıştır. Nitel bir araştırma yöntemi izlenen çalışmada, veri geliştirme aracı olarak gözlemlerden, doküman analizlerinden ve görüşmelerden faydalanılmıştır. Saha çalışması kapsamında 18 ajansın çeşitli kademelerindeki çalışanları ve Kalkınma Bakanlığı temsilcileri ile yapılan görüşmeler nitel araştırma yöntemlerine uygun olarak analiz edilmiştir.

Bulguların ortaya koyduğu tabloda, ajansların karar mekanizmalarında ve tüm faaliyetlerinde merkezin kontrolü altında hareket etmek durumunda kaldıkları ve işleyiş şekli ve yapılanması açısından giderek merkezi kamu örgütlenmesine yakınsadığı görülmüştür. Tezin, Türkiye'deki iş sisteminin devlete bağımlı bir yapıdan devletin koordine ettiği bir yapıya dönüşüp dönüşmediğine ilişkin güncel tartışmalara katkı olabilecek sonucu, Türkiye'de devletin halen egemen aktör olduğu ve iş sisteminin devlete bağımlı olma özelliğinin devam ettiğidir. Ancak devlet, kalkınma ajanslarını, alan yazında tanımlanandan farklı birtakım mekanizmalarla biçimlendirmektedir. Tezin kurumsal bağlama ve iş sistemine ilişkin bulguları, yönetim uygulamalarının Türkiye bağlamındaki sürdürülebilirliğinin tartışılması gereken bir konu olduğunu da ortaya koymaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ KURULMASINA ETKİ EDEN KÜRESEL ve ULUSAL AKTÖRLER

1.1. Ajansların Kurulmasına Zemin Hazırlayan Unsurlar

Bir sosyal bilim araştırmacısı için Türkiye bağlamında *kalkınma ajansları*, pek çok bakımdan merak uyandırma özelliğine sahiptir. Devletin kalkınma ajanslarını, iyi bildiği örgütlenme modellerinin dışında ve alışlagelmiş politikalarının aksine, daha önce benzerine pek rastlanılmayan türde bir özerklik iddiası ile ve bir süredir ilke edindiği ‘yenilenme çabasının’ tipik bir örneği olarak kurmuş olması, bu kurumların birçok farklı sosyal bilim alanında ilgi görmesine neden olmuştur. Kalkınma ajansları, Türkiye gibi yapılanma süreçlerini henüz tamamlamamış farklı örgütsel alanların olduğu bağlamlardaki kurumsal süreçlerin oluşumu ve yayılımının nasıl gerçekleştiğini anlamak için iyi bir araştırma fırsatı olarak görülebilir.

Türkiye, kalkınma ajansları ile ilk kez üye adaylığının tescil edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonunda tanışmış olsa da (Tekin, 2011), 5449 sayılı *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*¹’un çıkması 2006 yılını bulmuştur. 25.01.2006 yılında resmi gazetede yayınlanan kanun ile ajanslara “*kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak*” misyonu yüklenerek, devletin daha önce sürdürdüğü kalkınma politikalarını terk etme niyetinde olduğu ilan edilmiştir. Oldukça geniş bir tanımla kurulan kalkınma ajanslarını, yalnızca ‘yerelden kalkınmayı tetikleyen aracı kurumlar olmaları’ yönüyle ele almak veya kuruldukları dönemin tesadüflüğü varsayımını sorgulamamak, derinlikli araştırmalar yürütmeyi ve konuyla ilgili isabetli değerlendirmeler yapmayı engelleyecektir.

Örgüt çalışmalarında kurumsal kuram ile ele alınan her çalışmada olduğu gibi bu tez çalışmasında da iktisadi, siyasi ve sosyal davranışları biçimleyen ve bu anlamda toplumsal düzeni belirleyen unsurlar ve mekanizmalar merkeze alınmıştır. Kurumsal kuramın sağladığı bakış açısı, faaliyet alanları yerel düzeyde tanımlanmış olsa da ortaya çıkışlarında etkili olan dinamikleri anlamak için kalkınma ajanslarının kuruluş kararına yön veren politikaların izlerini sürmeyi gerektirmektedir. Ajansların kuruluşunda zorlayıcı ve kural koyucu nitelik

¹ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Ek.1’de verilmiştir.

taşıyan devletin ve diğer düzenleyici aktörlerin baskısının etkisini görmek, beklenen bir durumdur (Greenwood vd, 2002; Clemens ve Cook, 1999). Ancak, politik-ekonomik örgütlerin özellikle 1990 sonrasında önüne geçilemez bir hal alan küreselleşmenin etkisiyle uluslarüstü (transnational) bir alan içinde şekillendikleri gerçeği (Djelic ve Quack, 2010; Morgan 2001), derinlikli bir çözümlene yapabilmek için yalnızca ajansların varlık bulunduğu yerelin dinamikleriyle yetinmeyip, küresel düzeydeki etkileşimlerin ajanslara nasıl sirayet ettiğini de anlamayı gerektirmektedir.

Kalkınma ajanslarının devlet eliyle kuruluşu 2006 yılına tekabül etse de, bu örgütlerin birbirleri ile etkileşimlerinin sürekli tekrarı sırasında ortak bilişsel sistemlerin yaratılması ve bu sistemlerin nesnelleşmesi süreçlerini anlamak için, ortaya çıkışlarına zemin hazırlayan etkileşimleri, yani öncesini de ele almak gerekir (Berger ve Luckmann, 1976; Scott, 2001). Böyle bir kavramsal çerçeve ile bakınca, ajansların kuruluşuna zemin hazırlayan şartları anlamak için küresel etkilerden (dış baskılar) ve ülke içi dinamiklerden (iç talep) bahsetmek yerinde olacaktır. Hemen belirtmek gerekir ki, örgütler ile ilgili analizlerde bu iki unsur birbirinden ayrı düşünülmemeli, küresel düzeydeki etkiler ile ulusal dinamiklerin birbirine bağımlı ve eş zamanlı doğası (Djelic ve Quack, 2008) çalışma boyunca hatırlanmalıdır.

1.1.1. Kapitalizm ve Küreselleşme Sarmalında Kalkınma Paradigmalarında Dönüşüm: Uluslararası Sermayenin Yerel Kaynakları Keşfi

Küresel düzeyde kalkınma politikalarında yaşanan değişim, merkez kapitalist ülkelerden geç kapitalistleşen ülkelere doğru bir akış sergilemektedir. Temelde, kapitalizmin yayılma süreci ile tutarlı bir akış gösteren kalkınma politikalarındaki değişim, basitçe geç kapitalistleşen ülkelerin merkezdeki uygulamaları takip etmesi olarak tarif edilebilir (Pike vd., 2006; Coe vd., 2004). Kalkınma politikalarındaki dönüşüm, neoliberal politikaların yoğunlaşmasına paralellik gösterir. Kalkınma politikalarının yayılımını belirleyen ‘küreselleşme’ ve ‘kapitalizm’ sarmalının, ulus devletleri ve ulus altı bölgeleri yani başka bir ifade ile *yereli* nasıl etkilediğini anlamak önemlidir (Scott ve Storper, 2007).

Çalışmaya konu olan kalkınma ajansları, günümüzde tabandan tavana olarak ifade edilen yeni kalkınma paradigmasının kurumsal bir araç olarak yerele yansımalarıdır. Bu nedenle ajansları anlamada önem taşıyan dinamiklerden ilki küresel düzeyde görülen ekonomik, politik, sosyolojik ve ideolojik hareketliliklerdir. Bu hareketliliğin farklı ulusal kurumsal bağlamlara nasıl sirayet ettiği ve farklılaştığı kurumsal kuram çalışmalarının güncel konularındandır (Palmer ve Biggart, 2002). Kapitalizmin çeşitlenmesi (ayrık kapitalizm) olarak ifade edilen bu konunun Türkiye bağlamında tartışılabilmesi için kalkınma

politikalarında yakın zamanda yaşanan değişimi, küresel düzeydeki arka planı ile anlamak gereklidir.

Kalkınma paradigmalarında yaşanan en temel kırılma, II. Dünya Savaşı sonrasında merkez ülkelerde kayda değer bir üretim artışı ve kalkınma sağlayan Fordist üretim biçiminin etkinliğini yitirip, post-Fordist üretim biçimine geçilmesidir (Altvater, 2005). 1970'lerin sonlarına tekabül eden bu dönemde bölgelerarası gelişmişlik farklarının artmış olması, kalkınma anlayışındaki değişimi etkileyen unsurlardan sayılabilir; ancak, uluslararası sermayenin, ulus devlet sınırlarına sığmayarak genişlemek ve yeni pazar arayışına geçmek istemesini, süreci hızlandıran temel unsur olarak tanımlamak daha yerinde bir tespit olacaktır (Subaşat, 2004).

Aslında 1970'li yıllarda küresel düzeyde yaşanan ekonomik krize kadar hem sanayileşmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde genel eğilim, devlet öncülüğünde planlı kalkınmanın yürütülmesiydi. İthal ikameci politikaların izlendiği bu dönemde özellikle sanayileşmiş ülkelerde önemli sermaye birikimleri sağlanabilmiş, özel sektörün etkinlik alanı kayda değer bir büyüme yaşamıştır. Devlet, planlı kalkınmada, piyasadaki ekonomik örgütlenmeden sorumlu baş aktör rolündedir. Ancak 1970'lerin sonlarında gelişmekte olan ekonomiler, ihracat fiyatlarının düşüp ithalat fiyatlarının, özellikle petrol fiyatlarının arttığı büyük dış dalgalanmalardan zarar görmeye başladığında devlete olan güven zayıflamaya başlamıştır (Bayliss, 2013). Batılı refah devletlerinin yükselişinin sonu olarak gösterilen bu durum, ekonomik örgütlenme alanında dünya coğrafyasında yapısal anlamda önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Ulus devletlerin etkisinin azaltılması, bölgesel düzeyde pazarların oluşturulması ve sınırların kaldırılmasının gündeme getirildiği 1980'li yıllarda bölgesel kümelenmeye dayalı sanayi alanlarının küresel rekabetin öncü alanları olması ile birlikte, bölgesel alanlara piyasa koşullarında serbestlik kazandıracak ve sermaye akışının bu alanlara kaydırılmasını sağlayacak uygulamalara başlanmıştır. Bu uygulamalar yerelleşme olgusunu tartışmaya açarken, ticari serbestlik ve âdemi merkezi yapılanma uluslarüstü kurumlar (OECD, Dünya Bankası, AB vb.) tarafından ulus devletlere benimsetilmeye başlanmıştır (Brenner ve Theodore, 2002). Bu dönemden sonra devletler, yerel veya bölgesel kaynakların keşfedilmesini ve rekabete açılmasını sağlayacak kurumsal mekanizmaları sağlamakla yükümlü aygıtlar olarak görülmeye başlanmıştır (Cox, 1995).

2000'li yıllara gelindiğinde tüm dünyada kabul görmeye başlayan neoliberal kalkınma politikaları, ulus devletin kudretinin karşısına küreselleşme ve serbestleşme olgularını koymuştur. Neoliberal yaklaşıma göre her durumda serbestleştirme yapılmalıdır. Herhangi bir devlet müdahalesi sadece refahı azaltır. Bu politikalarda devlete verilen tek meşru görev, dışa

açık bir ekonomi yaratacak kurumsal mekanizmaları oluşturmaktır. Devletin yalnızca serbest piyasa koşullarını oluşturacak beşeri sermayeyi ve altyapıyı sağlamak gibi görevleri olabilir (Lall, 2013). Başka bir deyişle, günümüzde dünyada yaygınlaşan ve kabul gören neoliberal yaklaşıma göre, devletler piyasaya müdahale reflekslerini terk edip kontrolü mümkün olduğunca azaltmalı ve piyasaya bırakmalıdır. Gelinen aşamada, serbestleşme dalgasından hiçbir ulus devletin kaçamayacağı kabul edilmektedir. Bu kadar karmaşık bir hareketlilik içinde bu durumun farklı sosyal-ulusal bağlamlarda nasıl gerçekleşeceği ve örgütler dünyasına nasıl yansıtacağı, cevaplanmayı bekleyen önemli sorulardır. Söz konusu hareketliliğin sağlanmasında başat rol üstlenen iki temel araç üzerinden analiz yapmaya çalışmak kolaylaştırıcı bir çerçeve sunabilir. Bunlardan ilki küreselleşme olgusu, ikincisi ise -ilkinden bağımsız ele alınamayacak olan- uluslararası kuruluşlar (IMF, OECD, ILO, GATT, Dünya Bankası vb.) ve ulusüstü bölgesel yapılanmalardır (EU, NAFTA vb.) (Lall, 2013).

1.1.1.1. Neoliberal Kalkınma Politikalarının Yayılımı ve Yerel-Küreselleşme

Dünya Bankası küreselleşme kavramını, “*ekonomik ilişkileri etkileyerek bunlara yön veren kuralların uluslararası uyumu veya mal ve sermayenin uluslararası düzeyde serbest bir şekilde dolaşımını ya da piyasalarda faaliyette bulunmasını engelleyecek faktörlerin ortadan kaldırılmasıdır*” (1999) biçiminde tanımlamıştır. Bu tanıma uygun olarak küreselleşmenin siyasal, ekonomik ve toplumsal dönüşüm süreci olduğunu söylemek yanlış olmaz. Küreselleşme ile birlikte dünya ekonomisinde meydana gelen değişimler, ulus devletlerin, ulusal ekonomilerin ve uluslararası piyasaların şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Küresel düzeyde görülen farklılaşma, uluslararası piyasalarda artan hareketlilik, üretim süreçlerinde ulus devletlerin karşılıklı bağımlılıkları ulus devletlerin sınırları içindeki rolünü sınırlandırmış, piyasaların küresel düzlemde bir bütün olarak hareket etmesini beraberinde getirmiştir (Wallerstein, 2000; Pellow, 2006). Bu değişim ile birlikte dönüşen ekonomik ve sosyal süreçler karşısında ulus devletlerin yönetim araçlarının yetersiz kaldığını, yeni politikaları uygulamak için yeni mekanizmalara yönelmek zorunda olduklarını söyleyebiliriz (Çetin, 2011). Dolayısıyla gelişmiş kapitalist ülkelerde refah devletinin, Türkiye gibi geç kapitalistleşen ülkelerde ise ulusal kalkınmacı devletin gerileyişini ve bu süreçte devletin köklü bir şekilde yeniden yapılanmasını, bu yıllarda benimsenen küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünyada yayılan neoliberal politikalarla açıklamak mümkündür (Oğuz, 2010). Küreselleşme sürecinde çelişkilerin artmasının temel nedeni, sermayenin uluslararasılığı ile devletin ulusallığı arasında giderek artan örtüşmezliktir. Bu örtüşmezlik her ülkede farklı sermaye kesimlerinin devletten talep ettikleri politikalar arasındaki çelişkilerin artması biçiminde ortaya çıkmaktadır (Oğuz, 2012). Bu durum bazı bağlamlarda, özellikle Türkiye’deki gibi devletin otoriter güç olarak merkezde konumlandığı ve sermaye ile yakın

ilişkiler kurduğu ülkelerde ulus devleti, küresel hareketlilik karşısında iç talepler ve dış baskıları dengelemede zorlar hale getirmiştir. Hatta öyle ki, küreselleşmeye karşı dönüşme çabaları ve reformist uygulamalar yapmalarına rağmen, ulus devletlerin sonunun geldiğini dile getirenler bile vardır (Ohmae, 1996).

Ohmae'ye göre (1996), ulus devletinin sonunu hazırlayan dört temel değişken vardır. Bunlardan biri yatırımların ulus devletlerin sınırlarını aşan şekilde gerçekleşmesidir. Buna göre yatırımlar artık ulus devlet sınırlarında kalmayıp en iyi fırsatı gördüğü coğrafyaya akmaktadır. İkincisi ise endüstrinin değişen niteliğidir. Endüstrinin ulus devletlerce korunmaya bağımlı olan doğası artık değişmiş, gittikçe küresel çapta bütünleşmiş bir hal almıştır. Köklü değişimler getiren üçüncü kategori ise enformasyon teknolojileridir. Bu teknolojilerde yaşanan devrim niteliğindeki değişim, hem yatırımların hem de endüstriyel yapının küreselleşmesinin maddi zeminini sağlamış ve firmaların operasyonlarını ulus devletlerin sınırlarını aşacak şekilde yönetmelerinin imkânlarını sunmuştur. Son olarak ise bireysel tüketicilerin yönelimlerinin daha küresel hale gelmesi, menşei ne olursa olsun en iyi ve en ucuz ürünleri alma istekleri köklü değişimlere neden olmuştur.

Küreselleşme ve yenedünya kapitalizmi, ulus devletlerin kontrol alanlarını yeniden tanımlamayı; bu yetkilerin bir bölümünü ulus devlet üstü kurum ve mekanizmalara doğru kaydırmayı istemektedir. Bu, ulus devletlerin belirleyici özelliklerinden biri olan merkezî yönetim ağırlıklı örgütlenme modellerinden vazgeçmelerini de öngörmektedir. Bu sürecin, neoliberal kalkınma politikalarının merkez-yerel dengesini, âdemi merkezi yönetim ilkesi dâhilinde yerelin lehine çevirmeye çalıştığını söylemek mümkündür. Özetle belirtmek gerekirse, yerelleşme söylemi küresel kapitalizmin gerçekleşme araçlarından biridir. Çoğu alanyazında birbirine zıt olgularmış gibi bahsedilen “yerel” ve “küresel”, aslında aynı ekonomik ve ideolojik dayanağa sahiptir ve birbirleri ile tutarlılık sergileyerek varlık gösterirler. Yerelleşme bu anlamıyla, küresel dünya kapitalizmin gerekliliklerinin yerine getiril(ebil)mesidir (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2001). Günümüzde ulus devletinin, Giddens'in söylediği gibi (1999), “dünyanın büyük problemlerini çözmek için çok küçük, diğer yandan küçük problemleri çözmek için de çok büyük olduğu” düşüncesi baskın hale gelmiştir.

1.1.1.2. Neoliberal Kalkınma Politikalarının Yayılmasında Ulusüstü Kurumlar ve Bölgesel Yapılanmalar

Yerelleşme yaklaşımı ile birlikte uygulanan kalkınma politikalarına zemin hazırlayan diğer araçlar, küresel alandaki ulusüstü kurumlar ve bölgesel yapılanmalardır. Ulusüstü kurumlardan ekonomik, mali ve ticari istatistikleri ile ünlü olan OECD, 1996 yılından

itibaren, küresel serbestliğin sağlanabilmesi için ulus devletlerin ekonomik örgütlenme üzerindeki kontrollerini azaltmaları gerektiği fikri ile şekillendirilen uygulamaları içeren yeni kamu yönetimi reformlarına dikkat çekmeye başlamıştır. OECD yayınladığı raporlarda, düzenleyici reformlar adı verilen bu sistemi aktarıırken, küçük devlet modeli, devlet dışı yönetim şekillerinin geliştirilmesi, kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerin ve gruplar arası ilişkilerin artırılması yönünde görüşlere yer vermiştir. OECD, raporlarında bölgesel düzeyde kümelenen sanayi alanlarının önemini vurgulamakta ve bu alanların yerel yönetim, emek, finans ve firmalar arası işbirliğine dayalı sosyal dayanışma ile ekonomik etkinlik yarattığına ilişkin önemine dikkat çekmektedir. OECD, Yerel Ekonomi ve İstihdamın Gelişimi (LEED) programı ile bu alanların teşvikini desteklemektedir. Bu kapsamda özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki merkezî yönetimlerin yeniden yapılanmasını etkileyen uluslararası bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan, Birleşmiş Milletler tarafından 1999 yılında küresel alanda *iyi yönetişimin* gerçekleştirilmesine yönelik *Global Compact* programı oluşturulmuştur. Bu programda âdemi merkezi yeni yönetim yapılarının teşviki söz konusudur. IMF ve Dünya Bankası da benzer şekilde bir taraftan yerel yönetişimin gerçekleştirilmesine yönelik uygulamaları yerleştirmeye çalışırken, diğer taraftan yerel/bölgesel ekonomilerin dinamiğini sağlayan KOBİ'lerin küresel alana eklenmesinin sağlayacak uygulamaları etkinleştirmektedirler. Böylece küçük devlet modeli yerel yönetim ile bölgesel/yerel ekonomik alanların hızla küresel piyasalara açılmasının yani küresel dev firmalara eklenmenin yolunu açmaktadır (Müftüoğlu, 2005).

Ulusüstü bölgesel yapılanmalar, daha çok ekonomik ilişkilere dayanan yapılanmalardır. İlk örnekleri arasında II. Dünya Savaşı sonrası başlayan GATT süreci sayılabilir. Daha sonra AB'nin kurulmasına yönelik çalışmalar, NAFTA'nın kurulması önemli örnekler arasında sayılmakla birlikte 1970'li yıllardan itibaren sayıları ve küresel hareketlilik içinde yayılan politikalara etkileri artmıştır. Bu yapıların, kurumsallaşmış yönetim mekanizmaları ile ulus devletlerin ekonomik örgütlenme modellerine yön verdikleri söylenebilir (Hirst ve Thompson, 1998). Avrupa Birliği ve benzeri bölgesel yapılanmaların uluslararası arenada ekonomik-politik dengeleri değiştiren bloklar olma özellikleri ile ulusal düzeydeki politikaları ve örgütlenmeleri de etkilediği bilinmektedir. Küresel düzeyde meydana gelen bu etkilerin sonucunda kurulan kalkınma ajansları ve benzeri örgütlenmelerin, gelişmekte olan ulus devlet ekonomilerine nasıl aktarıldıkları, önemli bir araştırma konusudur. Duina (2012), ulusal iş sistemlerini incelediği çalışmasında küresel etkilerle oluşan bu tür yapıların her zaman rasyonel (rational) olarak değil bazen verili şekilde (taken for granted) alındıklarını ifade etmektedir. AB özelinde, uyum politikaları çerçevesinde koşul olarak önerilen kalkınma

politikalarının, üye ve aday ülkelerce zorlayıcı bir etkiyle mi yoksa gönüllük esası ile mi uygulandığı yine tartışılan konular arasındadır (Övgün, 2007).

Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi gibi yapılanmalar, Avrupa çapında bütünleşmeyi gerçekleştirmek, yöreler arasındaki farklılıkları azaltmak amacıyla, gerek yerel yönetimlerin, gerekse bölge yönetimlerinin özerkliği konusuna özel önem vermektedir. Maastricht Antlaşması'nın 1993'te yürürlüğe girmesinden sonra, AB çerçevesinde Bölgeler Meclisi (Committee of the Regions) adlı bir danışma organı oluşturulması, bu amacın gerçekleştirilmesi doğrultusunda atılmış ilk adımdır. Aynı tarihte, aynı antlaşmada yer alan yerellik (subsidiarity) ilkesi, AB çerçevesinde üye devletler ile Brüksel arasındaki ilişkilerde yerelliğe ilişkin bir ilke olarak gündeme gelmiştir. Bu ilke, hem AB üye ülkelerinde, hem de Avrupa Konseyi'ne üye devletlerde, devletle ulus altı birimler arasındaki karar mekanizmalarını da etkilemektedir. Yerellik ilkesi, Avrupa Konseyi'nin *Yerel Yönetimler Özerklik Şartı* adını taşıyan belgesinde benimsenmiştir. Türkiye, Avrupa Konseyi'nin 1949 yılından bu yana üyesi, 2005 yılından bu yana ise Avrupa Birliği ile üyelik görüşmelerine başlamış bir aday ülke durumundadır (Keleş, 2011). Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkileri dönemsel olarak değişiklikler yaşasa da, üye olmaya yönelik ısrarı sürmüştür, bununla ilgili düzenlemelere gitmiş ve zaman zaman AB'ye uyumlu dönüşümler gerçekleştirmek zorunda kalmıştır. Yaşanan bu dönüşüm AB'ye aday her ülkenin müzakereler ile tam üyeliğe hazırlanma sürecinde, katılım öncesi uygulaması gereken stratejinin bir parçasıdır. AB'ye aday her ülkenin müzakerelere ve tam üyeliğe hazırlanma sürecinde katılım öncesi stratejisini belirlemesi istenir. Katılım öncesi stratejinin gerçekleştirilmesinde kullanılan temel araçlar olarak katılım ortaklığı belgesi, ilerleme raporu ve ulusal programlar sayılabilir. Türkiye'nin adaylık sürecinde AB ile müzakerelerinin etkisi ile kurulan kalkınma ajanslarının AB'den gelen köklerini anlamak için, AB'nin bölge politikasını ve uzantılarını, bu politikaların Türkiye'deki uygulamalara verdiği yönü anlamak önemlidir.

1.1.1.2.1. AB'nin Bölgesel Kalkınma Politikaları: Uyum mu? Zorunluluk mu?

1957 tarihli Roma Antlaşması gereğince sermayenin, malların ve insanların Avrupa çapında serbestçe dolaşımını öngören maddelerinin gerçekleştirilmesi amacı ile kurulan AB, 1985 yılından itibaren ortak pazar mantığının dışına çıkarak, üye ülkeler tarafından kabul edilmesi gerekli kılınan sosyal politikalar üretmeye başlamıştır. Bu politikalar arasında bölgeler arası ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik uygulamalar da mevcuttur. Politikaların temel esasları yerellik ilkesine dayanmakta ve yerel kaynakların ulus sınırına takılmadan uluslararası pazarlara açılabilmesini öngörmektedir (Rodríguez-Pose ve Fratesi, 2004, Cappelen vd., 2003). 1985 tarihli *Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik*

Şartı, 1992’de Maasricht’de imzalanan *Avrupa Birliği Anlaşması* ve aynı yıl kabul edilen *Avrupa Kentsel Şartı*, AB’nin küresel düzeyde görülen kalkınma politikaları ile eş zamanlı hareket ettiğini ve âdemi merkezi yerelleşmeye dayalı bir politika izlediğini gösterir belgelerdir (Tiftikçigil, 2010). Aslında âdemi merkezileşme süreci, kamusal olayların çözümünde merkezî yönetimlerin yeterli şekilde başa çıkamadığı savından hareketle gündeme gelmektedir. Öngörülen, ulus devletlerin karakteristik özelliği haline gelen merkezden yani “yukarıdan aşağıya doğru” karar mekanizmalarının çalıştığı yönetim modeli karşısında yerel inisiyatif daha fazla önem verilen “aşağıdan yukarı” yönetim modelidir. AB âdemi merkezileşme sürecinde itici bir kuvvet olmuş, her bölgenin kendi amacına ulaşma sorumluluğunda ısrar etmiş, aynı zamanda bu bölgelerin diğer bölgelerle işbirliği kurması gerektiğini savunmuştur. ‘Bağlı olma prensibi’ olarak tanımlanan bu politika, AB’nin altını çizerek vurguladığı en temel politikalarından biridir. OECD’nin bölgesel yaklaşımına uygun olarak AB de yerel bilgiyi elinde bulunduran yerel oyuncuların karar mekanizmalarında inisiyatif almaları gerektiğini savunmuş, yeni bir ‘mekana dayalı bölgesel yaklaşım’ geliştirmiştir. Âdemi merkezileşme politikasının meşruluğu, bölgesel birliğini garanti altına almak isteyen ve sosyal, ekonomik ve siyasi karmaşıklığı idare etme kapasitesine sahip olmayan devletler için sorun teşkil etmiştir. Bu nedenle AB, âdemi merkezileşmeye dayalı politikaların uygulanması için yapısal araçlar geliştirmek ve bu araçların yayılımını sağlamak yoluna gitmiştir (Bafoil ve Kaya, 2009).

AB uyguladığı bu politikalar aracılığıyla, tüm üye ülkeler arasında minör farklılıklar görülse de aynı ekonomik örgütlenme modelinin uygulanmasını amaçlamıştır. AB’nin Avrupa coğrafyasında yarattığı ekonomik örgütlenme modellerinde eşbiçimliliğin sağlanmasında en önemli araçlardan biri, coğrafyayı/bölgeyi tanımlayan ekonomik tabanlı bir sistem oluşturmasıdır. Uyum çalışmaları olarak tanımlanan bu uygulamalardan biri olan -AB’de kabul edilen adıyla- NUTS (İBBS) (Nomenclature of Territorial Units for Statistics - İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması), Avrupa Birliği İstatistik Ofisi olan EUROSTAT tarafından 1970’lerle birlikte geliştirilmiştir. İBSS, 1988’den itibaren AB mevzuatında yer almaya başlamış ve 2003 yılında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından onaylanarak uygulamaya konulmuş bölge sınıflandırma sistemidir (Arslan, 2010). Üye ülkeler arasında bölgesel dengesizliği ortadan kaldırmak ve yapısal fonların kullanımını ortak bir zeminde gerçekleştirmek amacıyla oluşturulan sınıflandırmada amaç bölgesel verilerin karşılaştırılabilir olması ve bölgelerarası farkların saptanabilmesidir (Avaner, 2005).

Türkiye, hazırladığı Ulusal Program çerçevesinde, 2002 yılında çıkan 4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İBBS sistemine geçmiş ve düzey-1² itibari ile 12, düzey-2 itibari ile 26 bölgeye ayrılmıştır. Türkiye'nin üye ülkelerin tabi olduğu bu sınıflandırma sistemine daha adaylık sürecindeyken geçmesi, ileriki dönemlerde faaliyete geçecek olan kalkınma ajanslarının kuruluşu sırasında verilen kararlarda önemli bir kriteri oluşturmuştur. Ajansların coğrafi olarak faaliyette buldukları bölgelerin AB'nin bölgesel politikalarına uyum amacı ile geçilen İBBS sistemine göre belirlenmesi (5449 sayılı kanun), onların henüz varlık göstermeden dahi 'AB köklerine' sahip olduklarını göstermektedir. 2001 yılından bu yana Türkiye, kurumsal ve yasal düzenlemeler ile AB'nin bölgesel kalkınma politikalarına uyum sağlamaya çalışmaktadır. İBBS sistemine geçilmesi ve kalkınma ajanslarının kurulması, bugüne dek AB ile yapılan uyum çalışmalarının en önemlileri olarak kabul edilmektedir (Kayasü ve Yaşar, 2006). Bu durum kalkınma ajanslarını, kalkınmada dış kaynaklı bir uygulama aracı olarak yorumlamaya imkân vermektedir.

Bölgeselleşme politikasını, "bölgelerarası eşitsizlikleri giderme" yönteminden "bölgelerarası rekabet edilebilirliğin artırılmasına" doğru değiştiren AB, üye ve aday ülkelere bu politikaya uyumlu yapısal araçlar geliştirmelerini istemiştir (Güler, 2005). Türkiye'nin hem AB'ye hem de küresel düzeyde görülen neoliberal örgütlenme akımına uyum sağlama isteğinin, kalkınma ajanslarının kurulmasında etkili olan temel unsurlar olduğu söylenebilir.

AB'nin, İBBS sistemi dâhilinde tanımlanmış bölgelerin, rekabet üstünlüğü sağlayabilmesi için topluluk düzeyinde toplanan yapısal fonlardan destek sağlıyor olması, Türkiye'nin uyum sağlama çabalarının yoğunlaşmasına neden olmuştur. Türkiye'nin kalkınma ajanslarını kurma evresi olan 2000-2006 yılları arasında, AB'ye üye ülkelerin katkısı ile oluşturulan topluluk bütçesinin üçte biri, bölgesel politikaların sürdürülmesi ve bölgeler arası eşitsizliklerin ortadan kaldırılması için ayrılmıştır (Reeves, 2006). 2001 yılında Türkiye, AB ile yaptığı görüşmeler sonucunda 2004-2006 dönemini kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nı hazırlamış ve bu plana sadık kalınması durumunda AB, Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım çerçevesinde 2004-2006 dönemi için 1 milyar 50 milyon Avro kaynak ayırmıştır. Ayrılan bu fonun önemli kısmının etkin bir şekilde üyelik sonrası yapısal fonların kullanımına yönelik altyapı çalışmalarına, yani AB ile uyum için gerekli olan kurumsal mekanizmaların

² Bölgeler AB terminolojisinde NUTS I, NUTS II ve NUTS III olarak adlandırılmakta, planlama ve bölgelerarası karşılaştırmalar bu sınıflandırmaya göre yapılmaktadır. NUTS sınıflandırması, bir ülkeyi NUTS I bölgelerine, her bir NUTS I bölgesini NUTS II bölgelerine ve yine aynı şekilde, her bir NUTS II bölgesini NUTS III bölgelerine böler. Söz konusu sınıflandırma ülkeden ülkeye NUTS I ve NUTS II; NUTS I ve NUTS III; NUTS II ve NUTS III düzeylerinin kullanımı şeklinde farklılık gösterebilir.

donatılmasına harcanması istenmiştir (Akkahve, 2006). Bu fonla birlikte AB, kalkınma ajanslarının sadece faaliyet alanlarını belirlemekte kalmamış, kuruluş aşamasında alt yapının oluşturulması için fon desteği de sağlamıştır.

AB'nin bölgesel kalkınma politikalarına uyum için Türkiye'yi teşvik etmesi, özellikle kalkınma ajanslarının açıldığı dönemde ülke genelinde AB'ye giriş sürecine yönelik gönüllü tavırlar sergilenmesi ve devlet düzeyinde reformlara gidilmesi, giriş süreci için umut verici bir görüntü sergilemiştir. Türkiye gibi aday ülkelerin reformları gerçekleştirebilmesi için sağlanan yapısal fonların arkasında yatan mantık, yardım revizyonu sayesinde gerekli düzenlemelerin yapılması imkânlarının yaratılmasıdır. Hatta öyle ki, yardım revizyonu müzakere sürecindeki adayların yapacağı düzenleme çalışmalarının ihtiyacı doğrultusunda belirlenir. Nihai olarak hedeflenen, bu ülkelerin AB kanununun önemli bir parçası olan müktesebat ile uyumlaştırılmasıdır. Katılım ortaklığı sürecinde hazırlanan yol haritaları ve yıllık olarak sunulan ilerleme raporları bu dönüşümün izlendiği araçlardır (Reeves, 2006). Bu anlamda İBBS de AB'yi uluslararası sermaye için tek bir piyasa haline getirme isteği ile oluşturulan bir sınıflandırma sistemidir. 22'si özel olarak bölge politikalarını kapsayan ve 35 ana başlıktan oluşan Avrupa Birliği Müktesebatı, Avrupa coğrafyasında ulus devlet sınırlarını kaldırarak tek bir bölge yaratma isteğinin temel kılavuzudur. AB tarafından sürdürülen politikalar ve uygulanan yapısal fonlar da AB'nin bölgeyi eşbiçimli hale getirme çabasının araçlarıdır.

Türkiye'nin, AB'ye üye ve aday tüm ülkelerden farklı bir coğrafyada, farklı sosyo-ekonomik, kültürel ve politik köklere sahip olması, henüz başlangıç aşamasında olan dönüşüm girişimlerinin pratikte ne gibi sonuçlar doğuracağı konusunda belirsizlik yaratmaktadır. Türkiye AB'nin bölgesel kalkınma politikalarına sonradan eklenmiş, bölgeler yapay istatistikî sınıflandırmalara göre oluşturulmuştur. AB'de ise bölgeselleşme tek seferde gerçekleşmemiş, bölgeler tarihsel örüntülerle, Belçika, İtalya, İsveç, Birleşik Krallık ve İspanya bölgelerinde olduğu gibi kendiliğinden otonomi kazanma durumlarına göre idari olarak çizilerek aşağıdan yukarı doğru gelişen bir süreçle belirlenmiştir (Reeves, 2006).

Ulus devletlerin sınırlarında küresel düzeyde bir belirsizleşmenin yaşandığı söylene de, bazı çalışmalar hala ulus devletinin belirleyici özelliklerine vurgu yapmayı sürdürmektedir. Ulusal iş sistemleri alanında yapılan çalışmalar, ulus devletlerin etkisinin sürme nedenlerini iki temel unsurla açıklamaktadır: (a) Ulus devletlerin yapısı, müdahale alanları ve faaliyetleri, ulusal pazardaki ekonomilerinin çeşitliliğini etkileyen en önemli unsurlardır; (b) Ekonomik aktörlerin yapısını ve hareketlerini biçimlendiren çoğu kurumun (hukuk, eğitim ve finans gibi) ulusal düzeyde olması; politik rekabet gibi konuların ulusal boyutta örgütlenmesi;

bireysel hakların verilmesi ve sürdürülmesinin ulusal düzeyde sağlanması, ulus devletlerin belirleyici olma özelliklerini sürdürmektedir (Whitley, 2005). Ulus devletlerde görülen farklılaşmanın temelinde ise ülkelerin sosyo-ekonomik ve kültürel köklerinde görülen farklılıklar yatmaktadır. Bu nedenle örgütlerin kapitalizm ve küreselleşme ile birlikte tek tip bir modelde benzeşmeyeceği (yakınsamayacağı), aksine örgütlenme biçimleri üzerinde toplumlara özgü özelliklerin önemli roller oynayacağı ve ülkeler arasında farklılaşan kurumsal etkilerin sonucu olarak birbirinden değişik yapıların ortaya çıkacağı ifade edilmektedir (Orru vd., 1991; Maurice vd., 1980; Whitley 1999). Bu tespitler, kalkınma ajanslarının ortaya çıkışındaki ikinci kritik unsur olarak ulus düzeyindeki dinamiklerin anlaşılması gerektiğini ortaya koymaktadır.

1.1.2. Kalkınma Ajanslarının Kurulmasında Ulusal Aktörler: Ulusal Sermaye ve Devlet

Kalkınma ajanslarının Türkiye'ye gelişinde küresel düzeyde görülen hareketlilik eş zamanlı olarak ulus düzeyinde bazı değişimlere, dönüşümlere ve yeni yapılanmalara alt yapı sağlamıştır. Temelde devletin ekonomik alandaki örgütlenme politikalarında ve piyasaya müdahalesinde görülen bu dönüşüm sadece küresel düzeydeki dinamiklerden değil, aynı zamanda ulus içindeki dinamiklerden de etkilenmektedir. Ajansların kuruluş dönemi olan 2006 yılı, Türkiye'de ulus altı bölgesel yapılanmaların kurulmasına birçok açıdan fırsat sağlayacak imkânların olduğu ender dönemlerdendir. Böyle bakınca, ajansların kuruluşunun 2000'li yılların ortasında gerçekleşmesinin tesadüfî olmadığı anlaşılır. Bu dönemde bölge kalkınma politikalarını ulusal düzeyde etkileyen iki temel unsurdan bahsetmek mümkündür. Bunlardan ilki ulusal sermayenin küresel düzeyde görülen sermaye hareketliliğine kendisini ekleme çabası, ikincisi ise dönemin hükümeti tarafından sürdürülen makro politikaların bölgesel düzeyde yeni örgütlenme yapılarına zemin oluşturacak temellerle örtüşüyor olmasıdır. Bu iki unsur birlikte hareket eden ve bölgesel düzeyde görülen ekonomik örgütlenme yapısını değiştiren bir sarmal gibidir. Tarihsel açıdan düşünüldüğünde devlet ve sermaye arasındaki karmaşık ilişkileri temsil eden bu sarmal, aslında Türkiye'deki iş sisteminde her dönemde ekonomik ilişkileri biçimlendiren temel unsur olmuştur (Buğra, 1994; Öniş, 1998; Buğra ve Savaşkan, 2014).

AB'ne üyelik sürecinde Türkiye'nin sergilediği müktesebata uyum çabaları, devletin idari örgütlenme yapısını etkilemiştir. AB politikalarına uyum çabası, belirli bir siyasal iktidara özgü bir yaklaşım olmanın ötesinde, 2000'li yılların başından itibaren Türkiye'deki hükümetlerin temel politikası olagelmıştır. 2001'de ilk olarak Ecevit Hükümeti, AB'ye uyum için yayımlanan Ulusal Program'a paralel olarak 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın oluşturulmasına öncülük etmiştir. 2003 yılından itibaren de AKP hükümetleri benzer

düzenlemelere devam etmiştir (Şener, 2010). Öyle ki, en önemli küresel aktörlerden biri olan OECD, 2000 sonrası dönemde, Türkiye’deki hükümetlerin kalkınma politikalarında bugüne kadarki en önemli adımların atıldığını belirtmiştir (2010). Ancak, 1999 yılında Türkiye’nin AB’ye adaylığının açıklanması sonrasında dönemin hükümetinin, henüz açılmamış olmasına rağmen 22.ci fasıl (AB müktesebatının bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ile ilgili en önemli faslı) ile ilgili AB’ye uyum yanlısı tavrı AB tarafından ilerleme olarak görülse de (Bafail ve Giquel, 2009), 2002 yılında AKP hükümetinin tek başına iktidara gelmesinin, o dönem için hem AB’de hem de küresel düzeyde bazı endişeler doğurduğunu söylemek yanlış olmaz. Siyasal İslam’ın batılı ülkeler tarafından küresel kapitalist sistem karşısında bir tehdit olarak görülmesi bunda etkilidir. Bölgesel kalkınma politikaları düzeyinde ele alındığında, bu dönemin AB merkezli yerelleşme hareketine karşı direnç gösterme potansiyeline sahip olduğu düşünülmüş; ancak, ulusal sermayenin desteği ile birlikte Türkiye’de görülen siyasal İslam’ın reformist yapısı endişe edilenin aksine yerelleşme hareketini hızlandıran unsurları ortaya çıkarmıştır. Dönemin hükümeti, eski siyasal İslamcılarının aksine AB’ye karşıt bir söylemden vazgeçmiş (Çakır, 1999); AB’ye tam üyelik sürecinin gündemde olduğu pragmatist ve batıcı özellikler gösteren makro politikalar sergilemiştir (Öniş, 2001; Şener, 2002). Hükümetin batıcı yaklaşımının temelinde demokrasi hareketini güçlendirme isteği ile bu yolla İslamcı görüşün daha meşru olduğu, düşünce ve ifade özgürlüğü yaratma çabasını ilişkilendirmek mümkündür. Bu anlamda o dönemde Türkiye’de görülen reformist ve batılı özellikler taşıyan siyasal İslam, AB’nin uyum sürecinde aday ülkelerden beklediği yerelden başlayan demokratikleşme hareketini kendi ideolojisi ile örtüştürmeyi başarmıştır. Hükümetin bu dönemki demokratikleşme hareketi köklü ve merkezi bir yapıya aşına olan devlette, bölgesel tabanlı yapılanmalara ve karar mekanizmalarının yaratılmasına ideolojik alt yapının oluşturulmasını sağlamıştır (Şener, 2005).

Hükümet, söz konusu dönemde ulusal sermaye tarafından da destek görmüştür. Hatta ulusal sermayenin yerelleşme akımının önünün açılması yönündeki çabaları 1990’lı yılların başına dek uzanır. TOBB ve TUSİAD gibi büyük sermayenin biraraya geldiği iki önemli örgüt, çeşitli toplantılar düzenleyerek ve yayınlar çıkartarak bölgesel tabanlı ekonomik örgütlenmenin önünün açılmasını desteklediklerini belirtmişlerdir (Kendir, 2005). Bu durum temelde ulusal sermayenin küresel sermayeye eklemleme isteğidir. Örneğin, TUSİAD’ın 2002 yılında gençleri hedef alarak yazdırdığı ünlü “Coğrafya 2002” isimli kitabın önsözünde “uluslararası mal, hizmet, insan ve bilgi akımlarının giderek karmaşık hale geldiği ve küreselleşme ile birlikte yerelleşme sürecinin ülkelerin sınırlarını giderek zorladığı” açıkça ifade edilmekte ve yerelleşmenin küresel ekonomi için önemi vurgulanmaktadır.

Nispeten daha yeni olan 1990'lı yıllarda siyasal İslam'ın yükselişiyyle beraber kurulan ve gelişen diğer büyük sermaye örgütleri olan MÜSİAD, ASKON ve TUSKON da çoğu zaman kendilerini diğer sermaye örgütlerinin karşısında konumlandırmalarına rağmen yerelleşme ve devletin yeniden ölçeklendirilmesi konusunda diğer büyük sermaye örgütleri ile hemfikir bir tavır sergilemişlerdir (Buğra ve Savaşkan, 2014). MÜSİAD birçok söyleminde demokratikleşme çağrısında bulunmuş ve liberal bir ortam yaratılması gerektiğini vurgulamıştır. Bu örgütlerin bölgesel düzeyde ekonomik örgütlenme yapılarını desteklemelerinin bir nedeni, İslami sermayenin küresel düzeyde önünü açma isteğidir (Öniş, 2001). Özetle, kalkınma ajanslarının kuruluş kanununun çıkarıldığı 2006 yılından önce, kurulmaları fikrinin doğduğu 90'lı yılların sonundan itibaren aşama aşama gelişen yapılandırılmaları süreci, Türkiye'deki çeşitli büyük sermaye gruplarının bu yönde beklenti geliştirmek ve bizzat destek vermek yönünde birleştikleri bir zaman dilimine işaret eder. Sermaye örgütleri mevcut bölgesel politikaların merkezî olmasını eleştirmiş, küresel düzeyde görülen ekonomik hareketlilikte rekabet edilebilmesi için bölgesel tabanlı örgütlenmelerin gereksinimini dile getirmiş ve tüm dünyada görülen 'ulus devletin küçülmesi, yeniden ölçeklendirilmesi' taleplerini belirtmişlerdir (Güler, 2005).

Küresel düzeyde görülen yerelleşme akımı ile birlikte birçok ülkede benzer senaryolar yaşanmıştır ve yaşanmaktadır. Ancak Türkiye'de farklı olarak bölgesel düzeyde karar mekanizmalarını güçlendirecek olan kalkınma ajanslarının kurulması için sivil toplum kuruluşlarından bir talep gelmemiştir. Memur ve işçi sendikaları, meslek örgütleri, esnaf kuruluşları ve diğer sivil toplum kuruluşları konuya herhangi bir ilgi veya istek göstermemiştir (Güler, 2005). Ajansların kurulması için gerekli olan alt yapının oluşturulması ulusal düzeyde hükümet ve sermaye grupları tarafından gerçekleştirilmiştir. Kamu kuruluşları ve özel sektörle birlikte yönetim mekanizmasının üçüncü temel ayağı olarak kabul edilen sivil toplum kuruluşlarının, yerele karar hakkı tanıyan böyle bir yapıdan haberdar olmaması, tüm alt yapı koşullarının kamu ve özel sektör tarafından oluşturulması, karar mekanizmalarının Türkiye'de alışlageldiği üzere devlet ve sermaye işbirliği ile oluştuğunu ve işlediğini göstermesi açısından dikkat çekicidir.

İKİNCİ BÖLÜM

İŞ SİSTEMİ, KÖKLER ve DÖNÜŞEN DEVLET

2.1. Örgütlerin Dünyasına Makro Kurumsal Açıklamalar

2.1.1. Küresel Dünya, Benzeşen Örgütler: Eşbiçimlilik Kaynağı Olarak Küresel Kapitalizm

Makro kurumsal kuram alanında yapılan örgüt çalışmalarında küreselleşme ve kapitalizmin örgütlerin dünyasına etkisi yoğun bir gündem oluşturmaktadır. Kaba bir sınıflandırma yapılırsa, küreselleşme sonucu tüm dünyada kaçınılmaz bir şekilde benzer örgütlenmelerin var olacağını savunan *yakınsamacı (convergence)* çalışmaların, bu alandaki ilk grubu oluşturduğu söylenebilir. Bu çalışmalarda, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra pek çok ülkenin Amerika'daki başarılı örgütlenme modellerine öykünmesi ve Fordist üretim sisteminin dünya genelinde kabul görmesi, *yakınsamanın* izlenebildiği ilk dönemler olarak anlatılmaktadır (Haake, 2002). Kapitalizmi tarihsel açıdan değerlendiren çalışmalar, teknolojik gelişmede ve ekonomi alanında başarılı olan ülkelerin diğerlerine göre bu konular açısından hiyerarşik olarak üstte olduğunu ve bu ülkelerin dünya genelinde kabul gören örgütlenme modellerine yön verdiklerini ortaya koymaktadır. Örneğin, 1990'lı yılların başında Japon firmalarının başarıları ve Japonya'nın küresel kapitalist sistemde daha güçlü bir yer edinmesi, Japon tipi örgütlenme modellerinin yayılmasını sağlamıştır (Smith ve Meiskins, 1995).

Teknik verimlilik arayışının, Fordist üretim sistemi gibi iş modellerinin yayılması üzerinden aktarılan yakınsama durumlarının tek gerekçesi olmadığı, çeşitli kurumsal mekanizmaların da bu süreçte etkili olduğu yönündeki tespitler ilgi çekicidir. Djelic (2001), Avrupa'daki örgütlenme modellerinin o dönemde ABD tarafından gerçekleştirilen Marshall yardımları ile biçimlendirildiğini ifade etmektedir. Örgütlerin dünya genelindeki yayılımını ve çeşitlenmesini sosyolojik bir bakış açısıyla inceleyen Meyer ve Bromley (2013), küresel düzeyde ortak olan 'bilimcilik', 'gelişmiş insan hakları talepleri', 'bireyin öneminin artması' ve 'benzer eğitim süreçleri' gibi *kültürel rasyonalizasyon* unsurları ile 'mesleki uzmanlaşma alanları', 'uluslararası düzeydeki kanun ve uygulamalar' ve 'ortak finansal sistemler' gibi *çevresel rasyonalizasyon* süreçlerini, dünya genelinde örgütlerin hem nasıl daha karmaşık yapılar haline geldiğini hem de nasıl daha benzer olduklarını açıklarken kullanmışlardır. *Yakınsama* odaklı bu çalışmalarda, uluslararası sermaye gruplarına ait küresel firmaların geliştirdikleri ISO, BIS gibi standartların yaygınlaştırılmasının (Geppert vd, 2002), danışmanlık firmalarının ve eğitim kurumlarının batı tarzı kapitalist iş modelleri ile

desteklenmiş uygulamaların sürekli olarak önünü açmasının (Morgan, 2001) dünya genelinde örgütlerin *öykünmeci* ve *normatif* biçimde benzeşmesine neden olduğu açıklanmaktadır. Yakınsama çalışmalarının ortak noktası, benzeşmenin kaçınılmaz olduğu vurgusunun yüksek olmasıdır.

Türkiye’de uygulanan yeni bölgesel kalkınma politikalarının küresel düzeydeki kalkınma politikalarını takip ediyor olması (Eraydın, 2004); yeni kamu işletmeciliği adı altında devlette yaşanan dönüşümün, küresel düzeyde görülen 'devlette küçülme' eğilimini yansıtan kamudaki en iyi uygulamanın transferi gibi görünmesi (Göymen, 2010), geç kapitalistleşen Türkiye’nin kamudaki örgütlenme modeli açısından batılı ileri kapitalist ülkelere yakınsadığını düşündürebilir. Liberal politikaların etkisinin yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de 1990 sonrasında yalnızca kalkınma politikalarında değil, devletin örgütlenme yapısında da bir değişim gerçekleşmiştir (Özer, 2005). Küresel gelişmelerin dışında kalamayan Türk kamu bürokrasisi, özellikle ekonomik alanda yaşanan sorunlar nedeniyle, ekonomik örgütlenme mekanizmalarında idari reformlar yaparak önemli yapısal değişikliklere gitmiştir (Kalağan, 2010). Kalkınma ajansları devlette yaşanan bu dönüşümü temsil eden kurumlardır ve küresel aktörler tarafından desteklenen *yönetişim* politikalarının güncel en iyi uygulama örneklerinden biridir (Ergüzeloğlu-Kilim, 2010). Merkezî ve hiyerarşik örgütlenmenin karşısına esnek örgütlenmeyi koyan yönetim yapıları, karar alma mekanizmalarını kamu, sivil ve özel sektöre devreden yapılar olarak bilinmektedir (Övgün, 2010). Devletteki bu dönüşüm çabasının ne derece etkili olduğu, Türkiye gibi köklü devlet geleneği bulunan bir ülkede merkezin, ülkenin ekonomik örgütlenmesi üzerindeki etkisinin düzeyini ne derece azalttığı, yanıtlanmayı bekleyen sorulardır.

2.1.2. Bağlamın Gücü: Farklılığın Kaynağı Olarak Yerelin Etkisi

Son dönemde makro kurumsal kuram literatüründe, Türkiye gibi bağlamlarda küresel etkilerle yayılım gösteren uygulamaların ve örgütlenme biçimlerinin, bağlamın özgünlüğünden doğan farklılaşmaları beraberinde getirebileceğini; küresel dalgalarla gelen dönüşümlerin/değişimlerin mümkün ya da kolay olmayacağını açıklayan çalışmalar dikkati çekmektedir. Iraksamacılar (*divergence*) olarak tanımlanan bu grubun temel iddialarından biri, örgütlerin kapitalizm ve küreselleşme ile birlikte tek tip bir modele doğru benzeşmeyeceği (yakınsamayacağı); aksine toplumlara özgü özelliklerin örgütlenme biçimleri üzerinde önemli etkileri olacağı ve ülkeler arasında farklılıklar gösteren kurumsal etkilerin sonucu olarak değişik örgütlenme biçimlerinin ortaya çıkacağı yönündedir (Orru, Hamilton ve Biggart, 1991; Whitley, 1992a, 1992b). Bu çalışmaların diğer bir iddiası ise her ülkenin politik-ekonomik geçmişi, tarihi, kültürü ve gelenekleri gibi unsurların, oluşturdukları

örüntülerle o topluma özgü, benzeri olmayan bir dinamik yaratmasıdır. Örneğin, Avrupa'da farklı ülkelerdeki örgütlenme modellerini inceleyen Aix isimli çalışma grubu, bu ülkelerin kendi politik-ekonomik sistemi içinde, tarih, gelenekler ve kültürle şekillenen özgünlüklerin örgütlenme yapısını belirleyen önemli dinamikler olduğunu yaptıkları karşılaştırmalı çalışmalarla göstermişlerdir (Maurice vd., 1982'den aktaran Selekler-Gökşen, 2007). Bu çalışmalarda ortaya konan 'toplumsal etki', küreselleşme ile birlikte yayılan kapitalizme vurgu yapan yakınsamacı çalışmalara makro kurumsal kuram alanında verilen ilk cevaplardan biri olarak kabul edilebilir.

Yazında kapitalizmin, farklı tarihe ve coğrafyaya sahip toplumlarda farklı formlar alacağını savunan, genel olarak *kapitalizmin çeşitliliği* (varieties of capitalism) olarak adlandırılan bu çalışmalara önemli katkı sunan yaklaşımlardan biri, Whitley tarafından geliştirilen *ulusal iş sistemi* (national business systems) yaklaşımıdır. Whitley'nin temel savı (1999), kapitalizmin tüm dünyada tek bir biçimi olmadığı ve ülkeden ülkeye farklılaşan iş sistemlerinin olduğudur. Örneğin, Amerika'da *rekabetçi yönetsel kapitalizm* (competitive managerial capitalism), İngiltere'de *bireyci kapitalizm* (personal capitalism), Almanya'da ise *işbirliğine dayalı yönetsel kapitalizm* (cooperative managerial capitalism) vardır (Whitley, 1999: 6). Whitley'e göre (1991) farklı ülkelerdeki farklı iş sistemlerini açıklarken, baskın sosyal kurumların mevcut karakteristiklerini ve toplumsal gelişmenin tarihsel örüntülerini ilişkilendirmek gerekmektedir. Örneğin, İngiltere'deki firmaları anlamak için bu ülkedeki finansal kurumları anlamak gerekirken, Doğu Asya toplumlarında yakın zamanda yaşanan endüstrileşme oranındaki artışı anlamak için de bu toplumlarda endüstri öncesi dönemde uygulanan politikaların ve sosyal yapıların anlaşılması önemlidir. Her bağlam için farklı kurumlar veya kurumsal aktörler o bağlamın anlaşılmasında anahtar konumda olabilir. Ulus devletlerin farklı tarihsel süreçleri içinde oluşan farklı bağlamsal örüntüler (contextual patterns), iş sistemlerini de farklılaştırır. O toplumdaki ekonomik örgütsel faaliyetleri anlamak için iş sisteminin özelliklerini bilmek önemlidir. İş sistemleri yaklaşımı ile yapılan analizler yalnızca farklı kurumsal bağlamlarda ortaya çıkan farklı kurumsal yapıları açıklamakla kalmaz, aynı zamanda örgütlerin içinde buldukları kurumsal bağlamdaki akıbetlerinin ve ömürlerinin ne olacağı konusunda da bizlere ipuçları verir (Whitley, 1991).

Whitley (1990: 48) ekonomi temelli örgütleri, pazar ekonomilerinde insan kaynakları ve materyallerin temin edilmesi ve kullanılmasındaki anahtar aktör olarak tanımlamaktadır. Bu örgütler doğaları gereği nispeten özerk karar mekanizmalarına sahiptirler; farklı toplumlarda o topluma özgü olarak devletin, finansal sistemin ve diğer önemli sosyal kurumların etkisi ile kendi aralarındaki ilişkileri düzenlerler. Bu örgütlerin nasıl farklılaştıklarının, kurum

hedeflerinin buldukları toplumsal bağlamdan nasıl etkilendiğinin ve aralarındaki ilişki ağlarının belirlenmesi için, girişim yapılarının ve uygulamalarının (practice) analiz edilmesi önemlidir.

Örgütler bu tür bir bakış açısıyla ele alındıklarında, herhangi bir bağlamda kaynakların yetki ilişkileri doğrultusunda nasıl bütünleştirildiğinin, kontrol ve koordine edildiğinin belirlenmesi son derecede önemlidir. Çünkü örgütler, ekonomik faaliyetlerin, otorite ilişkisindeki 'kontrol eden' taraf(lar)ın amaçları doğrultusunda gerçekleşmesi için birer araçtır; otorite ilişkileri, ekonomik faaliyetlerin sistematik olarak koordine edilmesi ve kaynakların dağıtımını sağlama konusunda sürekliliğin anahtarıdır. Bu nedenle iş sistemlerini incelerken, o toplumdaki ekonomik faaliyetlerin otorite ile ilişkisi, otorite ilişkileri içerisinde kaynakların dağılımı ve koordinasyonu, ekonomik örgütler ve aralarındaki bağımlılık ilişkilerinden oluşan örüntülerin çözümlenmesi gerekmektedir. İş sistemi içinde 'sahiplik yapılarının' durumu, profesyonel yöneticiler ve çalışanların örgütlerin yönetimi üzerinde ne derece söz sahibi olduğu ve bu grupların otorite ile olan yakınlık dereceleri, iş sistemlerinin anlaşılmasında önemlidir (Whitley, 1999: 33).

Bu tez çalışmasına konu olan kalkınma ajansları, bölgelerarası rekabetçiliği artırmak amacıyla bölgesel kaynakların, o bölgelerin ekonomik aktörlerinin talepleri doğrultusunda planlanması ve koordine edilmesi sorumluluğu verilen kurumsal mekanizmalardır. Planlama ve koordinasyon rolleri dışında, verdikleri finansal desteklerle yeni bir dağıtım mekanizması modeli çizdikleri de söylenebilir. İş sistemleri yaklaşımı açısından düşünüldüğünde bu kadar iddialı bir görev tanımıyla faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının, Türkiye'deki iş sisteminin kaynak dağıtım mekanizmasını belli oranda değiştirmesi beklenebilir.

İş sistemlerindeki farklılıkları belirleyen, onu oluşturan temel aktörler arasındaki ilişkilerin doğasıdır. İş sistemleri arasındaki farklılıklara dayanak oluşturan temel ekonomik aktörler, a) sermaye kullanıcıları ve sağlayıcıları, b) müşteriler ve tedarikçiler, c) rakipler, d) farklı sektörlerdeki firmalar ve e) işverenler ve işçiler olarak sıralanabilir. Bu ekonomik aktörler ve aralarındaki ilişkiler, 'kaynakların dağıtılması ve koordine edilmesindeki sahiplik yapısı', 'dikey ve yatay bütünleşme dereceleri', 'sektörler arası işbirliği durumu' ve 'işçi-işveren ilişkileri' unsurlarını etkilemekte ve bu unsurların aralarında oluşturduğu ilişki varyasyonları, farklı iş sistemlerinin açıklanmasında kullanılmaktadır. Whitley (1999) iş sistemlerinin niteliklerini, temel aldığı ilişkiler üzerinden Tablo 2.1'deki unsurlarla tanımlamaktadır.

Tablo 2.1 Ulusal İş Sistemlerinin Temel Nitelikleri

<i>Sahipliğe Dayalı Eşgüdüm (ownership coordination)</i>
Sahiplik kontrolü (doğrudan, ortaklık, piyasa)
Üretim zincirindeki sahiplik bütünleşmesinin derecesi
Sektörlerin sahiplik bütünleşmesinin derecesi
<i>Sahipliğe Dayalı Olmayan Eşgüdüm (non-ownership coordination)</i>
Üretim zincirindeki ittifakın eşgüdüm derecesi
Rakipler arası işbirliği derecesi
Sektörler arası ittifakın eşgüdüm derecesi
<i>İstihdam ilişkileri ve İş yönetimi (employment relations and work management)</i>
İşçi-işverenin karşılıklı bağımlılığı
Güven ve yetke

Kaynak: Divergent Capitalisms, The Social Structuring and Change of Business Systems, R. Whitley, (1999), s. 34.

Sahiplik kontrolü açısından bakıldığında üç ayrı durumdan bahsedilebilir: (1) sahiplik kontrolünün doğrudan (direct) firma sahibinin elinde olması. Buna örnek olarak Kore'deki *şabol (cheabol)* yapılanmalar ve aile işletmeleri verilebilir; (2) sahiplik yapısının firma sahipleri ile profesyonel yöneticiler tarafından ortaklaşa oluşturulması (alliance) durumu. Bu durumda firma sahipleri stratejik kararların verilmesinde profesyonel yöneticilerle çalışmakta ancak firma sahipleri hala yönetimde söz sahibi konumunda bulunmaktadır. Almanya ve Japonya'daki firmaların örgütlenme yapıları bu türe örnek verilebilir; (3) pazara dayalı sözleşmelerle yapılanma (market contracting) yani hisseler yoluyla sahiplik kontrolünün birçok kişiye dağılması ve firmaların profesyonel yöneticiler tarafından yönetildiği durum. Buna Anglo Sakson ülkelerdeki firma sahiplik yapıları örnek gösterilebilir. Sahiplik kontrolü, örgütlerin karar mekanizmalarını doğrudan etkileyen bir unsurdur; dolayısıyla örgütlerin nasıl bir yapıya kavuşacağı konusunda belirleyici özelliğe sahiptir (Whitley, 1999: 36).

Sahipliğe dayalı eşgüdümü açıklamada kullanılan diğer iki boyut ise *üretim zincirindeki sahiplik bütünleşmesi derecesi* ve *sektörlerarası sahiplik bütünleşmesi derecesidir*. Bu boyutlar sahipliğe dayalı eşgüdüm özelliklerini ve iş sistemlerinin niteliğini anlamada önemlidir. Örneğin Kore'deki *şabol* tipi yapılanmalar hem yatay hem dikey olarak çeşitlenmekte; büyük Alman firmaları ise dikey çeşitlenmeleri tercih etmekte, yatay çeşitlenmede ise teknoloji veya pazar-ilişkili alanlarda sınırlı bütünleşmeye yönelmektedir (Whitley, 1999: 36).

Sahipliğe dayalı eşgüdümü açıklayan alt unsurlar da kendi arasında ilişkilidir. Örneğin, ilişkisiz çeşitlenmenin kısıtlandığı, iş ortaklarının risk paylaşmaya gönüllü olmadığı pazar yapılarında, ortaklaşa sahiplik yapısına doğru bir eğilim oluşur. Diğer faaliyet alanlarında sahipler, kilitlenme durumunda profesyonel yöneticilerin uzmanlık bilgilerinden yararlanarak riski azaltmak ve belirsizliği ortadan kaldırmak isteyecek, bu nedenle ortaklaşa yönetime gitmek isteyecektir. Dolayısıyla sahipliğe dayalı koordinasyon, iş sistemlerinin biçimlenmesinde etkili olan önemli niteliklerden biridir.

Whitley (1999: 37-38), örgütlerin başka örgütlerle gerçekleştirdikleri ekonomik faaliyetlerinden doğan yükümlülükleri ve ekonomik faaliyetlerin tümünün gerçekleştirilmesi sırasında sahipliğe dayalı olmayan koordinasyon mekanizmaları nedeniyle ortaya çıkan örgütlerarası ilişkileri de *sahipliğe dayalı olmayan eşgüdüm* boyutunda üç unsurla açıklamaktadır. Bunlardan ilki *üretim zincirindeki üyeler arasındaki koordinasyonun ortaklık derecesi*, ikincisi *rakipler arası işbirliği derecesi*, üçüncüsü ise *farklı endüstrilerdeki firmaların sektörler arası koordinasyon ortaklığı derecesidir*. Partnerler ve rakipler arasında bir yanda sıfır toplamlı, muhalif anlaşmalar ve yoğun rekabet söz konusu iken, diğer tarafta daha katılımcı, uzun süreli ve ortaklaşa sorumluluğa dayanan ilişkiler gelişebilir. Örneğin, Japonya'da firmalar üretim hattı boyunca müşterilerle ve tedarikçilerle sahiplik yapısında herhangi bir ortaklık durumuna (dikey bütünleşme) gitmezler; ancak, üretim zincirinde bulunan firmalar, sorumluluğu paylaşmalarından dolayı sahipliğe dayalı olmayan oldukça güçlü ve istikrarlı ilişkiler kurabilirler.

Farklı iş sistemlerini tanımlayabilmek için kullanılan son boyut, *istihdam ilişkileri ve iş yönetiminin özellikleridir*. İşçi-işverenin karşılıklı bağımlılığı ve çalışanlara uygulanan yetki devri (delegation) ve güven, bu boyutu açıklayan ana unsurlardır. İşçi ve işverenin karşılıklı bağımlılığı ile açıklanan ilk durum için 1960 ve 1970'li yıllarda Japonya'da kurumsallaşan, işveren ile işçiler arasındaki ortak ve oldukça uzun süreli karşılıklı bağımlılığa dayanan yapılanma örnek olarak gösterilebilir. İkinci durum için ise, Anglo Sakson ülkelerin kendi bağlamında geliştirdiği harici ve esnek istihdam pazarına dayalı, yüksek işçi değişim hızı olan

yapılar örnek olarak gösterilebilir. Ara durum olarak Almanya ve bazı İskandinav ülkelerin iş sistemlerinde görülen, Japonya'daki kadar olmasa da uzun süreli istihdama dayalı ancak belirli ölçüde işçi değişimlerine açık, çalışanların yeteneklerini geliştiren ve yatırım yapan, karşılıklı sorumluluğun olduğu iş sistemleri gösterilebilir.

İş sistemlerini tanımlamada kullanılan diğer istihdam ilişkileri boyutu ise çalışanlara uygulanan yetki devri (delegation) ve güvendir. Bir yanda bilimsel yönetimin getirileri olan işin parçalara bölünmesi ve çalışana ufak parçalar dâhilinde az sorumluluk ile basit işlerin verilmesi durumu; diğer yanda çalışanlara güvene dayalı ve yöneticilerden bağımsız görev ve yetki verilen durum, farklı iş sistemlerinde görülebilen yetki devri ve güven ilişkilerinin iki uç örneğidir. Japonya'daki, daha az olmakla birlikte Kore'deki ve Tayvan'daki firmaların uygulamaları ikincisine örnek gösterilebilir. Bu firmalar, yaptıkları işin organizasyonunda işçilere yetki vererek ve onları problem çözme faaliyetlerine katarak, çalışanların işin performansında önemli katkılar sağlamasına imkân vermektedir (Whitley, 1999: 39-40).

İş sistemlerini tanımlayabilmek için geliştirilen -yukarıdaki paragraflarda aktarılan- nitelikler birbiriyle ilişkilidir; bu ilişkilerden doğan, tarih içinde gelişerek ortaya çıkan örüntüler, zamanla farklı iş sistemlerini meydana getirmektedir. Whitley, bu şekilde ortaya çıkan altı tip iş sisteminin tanımlanabileceğini belirtmektedir (1999: 41). İş sistemlerinden birincisi iş sistemindeki yaygın örgüt yapısının küçük firmalar olduğu, rekabetin bu işletmeler arasında yaşandığı, genel koordinasyon derecesinin sınırlı olduğu *bölünmüş (fragmented) iş sistemleridir*. İstihdam ilişkileri kısa süre için kurulmakta ve performans düzeyinin tek değerlendirme kriteri olduğu harici bir işgücü pazarından yararlanılmaktadır. Bu iş sisteminde firmaların sahiplik yapısı tek elde toplanmıştır ve dikey ve yatay bütünleşme derecesi düşüktür; finansal kontrol kendi içlerinde gerçekleşmektedir; iş ortakları arasında risk paylaşımı düşüktür; çalışanlar spesifik uzmanlık becerileri düzeyinde görece söz hakkına sahiptirler; devlet veya banka gibi finansal kurumlar risk paylaşmazlar; devletin piyasa düzenleme eğilimi düşüktür; aracı kurumlar etkin değildir. Hong-Kong bu tür iş sistemine örnektir.

İkinci iş sistemi tipi, baskın örgüt yapısının küçük firmalar olduğu; firmalararası bütünleşmenin ve işbirliğinin yoğun olduğu *eşgüdümlü endüstriyel bölge (coordinated industrial districts) iş sistemleridir*. Üretim zincirinde sektöre dayalı işbirliği daha fazla söz konusudur. Firmaların sahiplik yapısı genellikle tek elde veya belirli bir grubun elinde toplanmıştır; çalışanın sorumluluğu, özellikle yenilik yapma ve işin performansına yönelik konularda yüksektir. İtalya bu tür iş sistemine örnektir.

Üçüncü tip iş sistemi, baskın örgüt formunun büyük firmalar olduğu, ancak firmalararası ortaklığın ve işbirliğinin düşük olduğu *parçalı (compartmentalized) iş sistemidir*. Anglo-Sakson ülkelerde sık görülen iş sistemidir. Gerek üretim zinciri hattı boyunca gerekse sektörler arasında bütünleşmenin görüldüğü; işçi ve işverenin karşılıklı bağımlılığı ve işbirliğinin görece düşük olduğu; aynı şekilde firmalar arası bağlılık ve güvenin de düşük olduğu iş sistemleridir.

Dördüncü tip iş sistemi, görece büyük örgütlerin işbirliğinin, sahipliğe dayalı eşgüdümünün baskın olduğu *eşgüdümlü veya işbirliğine dayalı (coordinated or collaborative) iş sistemidir*. Bu iş sistemleri ortaklaşa örgütlenme ve sektörler arası işbirliği özelliği gösterir; ancak, sektörler arası ilişkisiz çeşitlenme ve teknolojik entegrasyon girişimleri daha kısıtlıdır. Firmalar çeşitlenmeye gitmeyip belirli endüstrilerde faaliyet göstermeyi tercih etmektedir; işçi-işveren arasındaki karşılıklı bağımlılık ve uzmanlaşmış işgücüne güven yüksektir. Bu tip iş sisteminin örneklerine Avrupa ülkelerinde rastlamak mümkündür.

Son iki tip iş sistemi ise sahiplik kontrolünün, firma büyüklüğü ve firmalar arası işbirliği derecesinin daha fazla belirleyici olduğu, devletin iş sistemlerinin örgütlenmesindeki etkisinin daha yüksek olduğu, *devlete bağımlı (state organized) ve devlet eşgüdümlü (highly coordinated) iş sistemleridir*. Devlet eşgüdümlü iş sistemlerinde ortaklaşa sahiplik yapısını görmek mümkündür; sektör içi ve sektörler arası işbirliği, işçi-işverenin karşılıklı bağımlılığı ve işçiye güven yüksektir. Japonya bu tür iş sistemleri için iyi bir örnektir. Devlete bağımlı iş sistemleri ise, benzer forma sahip büyük firmalar ve bu firmaların üretim zinciri ve başka sektörlerdeki ekonomik faaliyetlerinin bütünleşmesinin baskın olduğu iş sistemidir. Bu tür iş sistemleri sahiplik yapısı örüntülerinde farklılaşmaktadırlar; bu tür ekonomilerde firmaların doğrudan kontrolüne sahip olanlar ailelerdir; devlet bu aileleri teşvik ve ödeneklerle büyümeleri için desteklemektedir. Bu ekonomilerde devlet, ekonomik gelişmeyi ve firmaların davranışlarını biçimlendiren temel aktördür. Güney Kore'de bulunan şabol tipi örgütlenme yapıları bu iş sistemine örnektir.

Türkiye'nin devlete bağımlı iş sistemi özellikleri taşıdığı bilinmektedir (Öniş, 1998; Buğra, 1994; Berkman ve Özen, 2007). Ancak devlet politikalarında yaşanan değişimle birlikte devlet eşgüdümlü iş sistemine doğru bir kayma olup olmadığı tartışılmaktadır (Şahin, 2005; Özçelik vd., 2007). Her iki durumda da Türkiye'deki iş sisteminde devlet ana kurumdur. Türkiye'de devlet sadece özel sektörü destekleyen bir aktör olmakla kalmayıp bazı durumlarda piyasa oluşturma rolü de üstlenmektedir (Buğra, 2007); verdiği teşviklerle arzu ettiği alanlara sermaye guruplarından yakın olduğu girişimcileri yönlendirerek yatırım yapma görevi verdiği bilinmektedir.

Farklı iş sistemlerinin oluşumu ve yeniden üretilmesinde etkili çok sayıda kurum mevcuttur. Sahiplik yapısının doğasını, firmalar arası bağlantıları, istihdam ilişkilerini belirleyen ve kritik kaynaklara ulaşımı yöneten büyük öneme sahip başka özellikli kurumlar da vardır. Whitley (1999), kurumsal bağlamda iş sistemini yapılandıran anahtar kurumları dört temel alanda tanımlamıştır (bkz.Tablo 2.2).

Tablo 2.2 İş Sistemlerini Yapılandıran Anahtar Kurumsal Özellikler

Devlet
Devletin gücü ve riski özel sektörle paylaşmaya isteği
Devletin ara kurumlara karşı tutumu
Piyasayı düzenleme derecesi
Finansal Sistem
Serbest piyasa temelli veya kredi temelli
Beceri geliştirme ve kontrol sistemleri
Kamusal eğitim sisteminin ve devlet-çalışan-sendika işbirliğinin gücü
Bağımsız sendikaların gücü
Uzmanlığa dayalı emek örgütlenmesinin gücü
Müzakerelerin merkezi olma durumu
Güven ve yetki ilişkileri
Güven ilişkilerini yöneten resmi kurumların güvenilirliği
Paternalist yetki ilişkilerinin baskınlığı
Yetki ilişkilerini yöneten toplumsal normların önemi

Kaynak: Divergent Capitalisms, The Social Structuring and Change of Business Systems, R. Whitley (1999), s.48.

Whitley (1999) devletin rolü, finans ve eğitim sistemi özellikleri ve toplumdaki güven ve yetke ilişkileri ile ulusal bağlamda yaygın olan ekonomik örgütlenme biçimi (örneğin firmaların sahiplik yapısının durumu, yatay veya dikey bütünleşme dereceleri) arasında bir bağ olduğunu ve bu boyutların iş sistemlerini biçimlendirici unsurlar olduğunu savunmaktadır. *Devletin gücü ve riski özel sektörle paylaşma derecesi* o iş sisteminin önemli

bir kurumsal belirleyicisidir. Bazı durumlarda devlet, yatırım yapmaya ve özel sektörle risk paylaşmaya gönüllü olurken bazı durumlarda ise bu tür yatırımlar için ne gönüllüdür ne de böyle bir yeteneğe sahiptir. Örneğin Anglo-Sakson ülkelerde devlet riski tamamen özel sektöre verirken, Japonya’da bazı alanlarda kısmen risk paylaşımına girmekte, Güney Kore’de ise güçlü bir şekilde yatırımlar yapmakta ve riski özel sektörle paylaşarak piyasayı şekillendirmektedir. Devletin bireyler, firmalar ve kendi eksenini etrafındaki diğer ilişkilerde ara kurumlara verdiği önem ve destek, kurumsal bağlamın önemli değişkenlerindedir. Son olarak, devletin doğrudan veya dolaylı olarak piyasaya müdahalesi ve piyasanın sınırlarını çizmesi, giriş çıkış engelleri ve ekonomik aktörler arasındaki hareketliliği düzenleme derecesi de kurumsal bağlamın en önemli yapılandırıcı unsuru olan devletin iş sistemlerini etkileme düzeyini anlamada başvurulan özelliklerdendir (s.48).

Whitley’nin (1999) tanımladığı şekliyle *devlete bağımlı iş sistemi*nde devletin kontrol gücü ve kalkınmadaki rolü yüksektir; sektörler veya firmalar arası düzenlemeleri yapan ara kurumların bu iş sistemlerinde gücü düşük olacak, devlet bu tür kurumlara gönüllü olamayacaktır. Çünkü devlet piyasayı belirleyendir; paternalist bir otoriteye sahiptir, bu otorite karşısında güçlü gruplar bulunamaz; iş çevresini düzenleyen de yine devlettir. Bu senaryoda kalkınma ajansı benzeri yapılar küresel baskılarla devletin elinden düzenleme görevini alıp yerel aktörlere devreden mekanizmalardır. Ne var ki, bu tür iş sistemlerinde devletin ara kurumlara sınırlı bir hareket alanı tanınması söz konusudur. Bu durumda devlete bağımlı bir iş sisteminde ajans benzeri yapıların, iş sisteminin kendine özgü kurumsal mekanizmalarının etkisiyle kuruluş amaçlarına ulaşamamaları riski ortaya çıkacaktır. Ajans benzeri yapıların kuruluş amaçlarına uygun işlev kazanabilmeleri için beklenen, bu yapıların içselleştirilmesidir (Tekeli, 2008). Bunun için devlette gerçekleşmesi istenen yapısal dönüşümün hedeflenen düzeyde olması ve iş sisteminde belirli düzeyde değişimin yaşanması gerekmektedir.

İş sistemlerini tanımlamada kullanılan finansal sistemde asıl belirleyici olan, sermayenin akışının ve ulaşılabilirliğinin hangi süreçlerle sağlandığıdır. Bu bağlamda finansal sistemi serbest piyasa temelli ve kredi temelli olmak üzere iki şekliyle tanımlamak mümkündür. Serbest piyasa temelli sistemlerde sermayenin hareketi ve dağıtımı daha geniştir, fon sahipleri portföylerindeki fonların ikinci ve üçüncü kişilere akışını gerçekleştirebilir. Bu nedenle tek bir firmanın sorumluluğunu duymak yerine fon akışını piyasa boyunca dağıtabilirler. Bu durum beraberinde güçlü piyasa kontrol mekanizmasının gelişmesini sağlar. Sahiplik haklarından doğan ayrıcalıklar kolaylıkla el değiştirebilir. Kredi temelli finansal sistemde ise zayıf, çabuk nakde dönüştürülemeyen sığ bir sermayenin varlığından söz etmek mümkündür. Bu tür

finansal sistemlerde baskın kurumlar ya büyük bankalardır (Almanya'da olduğu gibi) ya da devlet tarafından güdümlenen uzun süreli kredi veren ticari bankaların oluşturduğu gruplardır (Fransa ve Japonya'da olduğu gibi). Farklı kurumsal bağlamları tanımlamada anlamlı bir açıklayıcılığa sahip olan bu iki tip finansal sistem arasındaki farklılık, iş sistemlerini belirlemede oldukça işlevseldir (Whitley, 1999: 49-50). Türkiye'deki finansal sistemin yeterince güçlü olmadığını, piyasaya dayalı mekanizmaların henüz gelişmediğini söylemek mümkündür. Türkiye'deki iş sisteminin ana aktörleri olan holdinglerin 1945 sonrası ithal ikameci sanayileşme dönemi sonrasında yayılması ve günümüzde düzenleyici kurumlara rağmen önemini koruması finansal sistemin henüz belirli sermaye grupları ve merkezî kontrole daha yakın bir mekanizma ile işlediğinin göstergesidir (Gültekin-Karakaş, 2009).

İş sistemlerindeki farklılıkları ortaya koymada etkili diğer bir unsur olan *beceri geliştirme ve kontrol sistemlerinde*, eğitim ve öğretim sistemleri ve istihdam piyasası içinde beceri sahibi bireyleri organize eden kurumlar incelenmektedir. 'Eğitim ve öğretim sisteminin gücü', 'bağımsız sendikaların gücü', 'uzmanlığa dayalı emek örgütlenmesinin gücü' ve 'müzakerelerin merkezî ya da yerinden olması' iş sistemini etkileyen önemli kurumsal bağlam özellikleridir. Eğitim sisteminin uzmanlığa dayalı bir sistem olup olmaması; bağımsız sendikaların gücü; mesleğe, iş koluna, firmaya özgü sendikalaşmanın olup olmaması ve sendikaların toplu pazarlık gücü, çalışanların mobilizasyonunu ve işçi-işveren ilişkilerini önemli ölçüde etkilemekte ve iş sistemlerinin şekillenmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Whitley, 1999: 50-51). Kalkınma ajansları bir yönetim yapısı örneği olarak sivil toplum kuruluşlarını da dâhil eden karar mekanizmaları ile donatılmışlardır. Ancak böyle bir pratiğe sahip olmayan bağlamlarda yönetim yapısına uygun karar mekanizmalarının sağlıklı işleme mümkün olmayabilir. Sivil toplum kuruluşlarının örgütlenme ve yaptırım güçlerinin zayıf olduğu bağlamlarda özel-kamu-sivil toplum kuruluşlarının katılımı, tam planlandığı gibi gerçekleşemeyebilir.

Whitley (1999) kurumsal bağlamda iş sistemlerini yapılandıran unsurlardan sonuncusu olarak güven ve yetki ilişkilerinden bahsetmektedir. Güven ve yetki ilişkileri, iş ortakları veya işçi-işveren arasındaki ticari ilişkilerin temel yapılandırıcı unsurlarıdır. Norm ve değerleri yöneten güven ve yetki ilişkileri, ortak kimliklerin gelişmesinde baskın olan diğer faktörleri ve yetki sistemi içindeki bağlılıkları etkiler. Bu değişkenlerdeki farklılık, beraberinde yönetim farklılıklarını getirmektedir. Başkaları ile kurulan ilişkilerde garanti altında olmak sosyal yapılarda anahtar bir özelliktir. Kurumlar arasında işbirliğinin kurulması güven ile yakından ilişkilidir. Güven, risk algılarını ve yönetimini etkilemektedir. Prosedürlerin zayıf ve görünmez olduğu durumlarda, ilişkilerin organize edilmesinde kişisel özel bağlantılar öne

çıkmağa başlamaktadır. Hukuki sisteme ve resmi kurumlara olan güven önemlidir. 'Yetki ilişkilerinin gücü', 'merkezin genel olarak yetkisini nasıl kullandığı', 'işleyişin nasıl olacağı', 'yetkinin devredilme derecesi', 'ast-üst ilişkilerinin niteliği', kısacası bir ülkede otoritenin oluşma biçimi ve yetki ilişkilerinin kullanılma şekli iş sistemlerinin şekillenmesinde önemlidir (s.51-53). Kalkınma ajanslarının merkezî otoriteden ne ölçüde bağımsızlaşabilecekleri, donatıldıkları yetkiler, bölgedeki amaçlarına ne ölçüde ulaşacakları konuları da bu yetkiler doğrultusunda koordinasyon için kullanacakları otoriteden kaynaklı güç ve güven ile yakından ilintilidir.

Kurumların karşılıklı olarak birbirlerini etkiledikleri ve biçimlendirdikleri her durumda farklı bir iş sisteminden bahsetmek mümkündür. İş sistemlerini ulusal olarak sınırlandırarak tanımlamanın dört temel nedeninden bahsedilebilir. Birincisi, devlet temelli hukuk sisteminin varlığı kapitalist ekonomilerdeki özel mülkiyet haklarını belirleyen temel kurumdur. Bu nedenle devlet belirleyici unsurdur. İkincisi devletin topluma ait hakların korunması ve sürdürülmesindeki rolüdür. Üçüncüsü, pazar ekonomilerinde devletin çıkar grupları arasındaki rekabetin ve işbirliğin yönetilmesindeki rolüdür. Dördüncü olarak ise iş sistemleri için anahtar derecede öneme sahip olan finansal sistemler ve kontrol sistemlerinin düzenlenmesinde devletin anahtar bir role sahip olmasıdır (Whitley, 2007). Tüm bunlara rağmen İtalya ve Almanya'da olduğu gibi ulus altı bölgeler veya ulusal sınırları aşan bölgesel çeşitlenmeler de görülebilir. İş sistemlerinin içinde buldukları ulusların tüm alt bölgelerinin tek bir yapı ile açıklanmasını beklemek yanlıştır veya bazı iş sistemlerinin sadece ulusla sınırlı olması fikri de mümkün olmayabilir. Firmaların doğası, stratejileri, yetenekleri, çoğu zaman sektörler arasında, teknolojik rejimlerde, bölge ve ülke içinde ve hatta ülkeler arasında çeşitlenebilir (Whitley, 2005). Ancak iş sistemlerini ulusal düzey dışında bölgesel veya uluslararası düzeyde tanımlamak gerektiğinde bu dokuyu sağlayan örnekler bulmak oldukça zor olacaktır. Sonuçta iş sistemleri yaklaşımı her ne kadar küresel kapitalizmin etkilerini inkâr etmese de belirleyici olanın ulusun kendisi olduğunu savunmakta, özellikle Türkiye gibi devletin ana aktör olduğu bağlamlarda ulusal iş sistemlerinde değişimin çok zor ve uzun vadeli olacağını ya da mümkün olmadığını iddia etmektedir. Öyle ki, uluslararası düzenleyici kurumların yetersiz olmasının devletin ve ulusal kurumların önemini artırdığı, küresel düzeydeki düzenlemelerin ulusal sınırları kaldırmak yerine aksine zaman zaman güçlendirdiği ifade edilmektedir (Whitley, 2005). Özetle, kapitalizmin çeşitlenmesi yazınında neoliberal politikaların etkisi ile küresel düzeyde görülen serbestleşme hareketlerinin yayılmasının her bağlamda aynı sonucu vermeyeceği, farklı ulusal ekonomilerin farklı tepkiler gösterebileceği savunulmaktadır.

Kapitalizmin yayılım gösterdiği bağlam ile birlikte çeşitleneceği, farklı ekonomilerde farklı sonuçlar doğuracağı argümanı bu çalışmanın konusu olan kalkınma ajanslarının Türkiye pratiğinde batıdaki veya farklı kıtalardaki uygulamalardan farklılaşacağı ipucunu bize vermektedir. Bu yaklaşıma paralel olarak küresel etkiler sonucu devlette yaşanan dönüşümün içselleştirilemeyeceği; iş sisteminin buna izin vermeyeceği ve kalkınma ajansları benzeri ara kurumlara Türkiye'deki gibi bir iş sisteminde uzun dönemde ya yaşama şansı tanımayacağı ya da istenilen düzeyde âdemi merkeziyetçi karar mekanizmalarını geliştiremeyeceği sonuçları da çıkarılabilir. İraksamacı bir kavramsal çerçeve tez çalışmasında açıklayıcı birtakım argümanlar sunsa da tıpkı yakınsamacıların bağlamı bütünüyle göz ardı etmesi gibi bu yaklaşım da küresel aktörlerin gücünü göz ardı etmekte ve özellikle değişimi açıklama konusunda kısıtlı kalmaktadır.

2.1.3. Küresel Kapitalizmin Yerel Dinamikler ile Çözümlemesi

Bahsedilen iraksama ve yakınsama tartışmalarında makro kurumsal kuramda son dönemde geleneksel nokta iki yaklaşımı bir arada ele almaktadır. Bu çalışmalar küresel kapitalizmin etkisini bağlamsal unsurları da dikkate alarak birarada kullanmaktadır. Örgütlerin çeşitlenmesinde veya örgüt modellerinde melezleşme (*hybridization*), taklit (*imitation*) ve dönüşme (*transformation*) eğilimleri üzerine odaklanan çalışmalar bu gruba dâhildir.

Bu çalışmalar, küresel kapitalizmin yayılmasında kritik öneme sahip olduğu kabul edilen çokuluslu işletmelerin faaliyet alanlarını çeşitlendirdiklerinde, yeni girdikleri ulusal bağlamlarda yerelin etkisinde kaldığını, bu işletmelerin dahi tam olarak dünyanın her yerinde yakınsayan örgütlenme modellerine ulaşamadıklarını ortaya koymaktadır (Höpner ve Jackson, 2006; Jackson ve Deeg, 2006). Yakınsamayı meslek örgütlerinde profesyonelleşme yönüyle ele alan bazı çalışmalar, uluslararası standartları olan meslek gruplarının tarihsel gelişimi incelendiğinde ulusal bağlamlar arasında farklılıklar görülebileceğini (Lane vd., 2000); küresel bir aktarımın söz konusu olduğunu, ancak bu aktarım sırasında özellikle yereldeki güçlü aktörlerin, çıkarlarıyla çeliştiği durumlarda doğrudan müdahale ederek dönüşüme yol açtıklarını (Lane, 2003) göstermektedir. Örneğin, Kipping ve arkadaşları Türkiye'nin de dâhil olduğu, dört farklı ülkede yaptıkları işletme eğitiminin yayılımına yönelik çalışmalarında Amerikan modelinin etkilerinin izlerini sürmüşlerdir. Yazarlar, Amerikan modelinin etkisinin farklı ülkelerde farklı melezleşmiş yapılar yaratmasını, bu yapıların kurumsal bağlamın tarihsel örüntüleri ile biçimlendirilmesinden kaynaklı olduğu tespitini yapmışlardır (Kipping vd., 2004). Melez yapılar üzerine yapılan çalışmalar, bu tür yapıların küresel baskılara karşı basit birer geçici tepki olmadığını ve uzun vadede sürdürülebilir olduğunu göstermektedir (Deeg, 2009). Duina (2012), ulusal iş sistemleri ile ilgili çalışmasında Avrupa Birliği ve

benzeri bölgesel yapılanmaların ve ticari iş birliklerinin uluslararası arenada politik-ekonomik dengeleri değiştiren bloklar olduğundan bahsetmekte ve bu blokların ulusal düzeydeki politikaları ve örgütlenmeleri etkilediğini anlatmaktadır. Ancak uluslararası düzeyde meydana gelen bu etkiler sonucu kurulan kalkınma ajansları ve benzeri yapıların uluslara aktarımının nasıl gerçekleştiği tartışılmaktadır. Duina (2012) küresel etkilerle oluşan bu tür yapıların, rasyonellik ve teknik verimlilik arayışı ile örnek alınsalar da yerel aktörlerin etkisi ile dönüşüme uğradıklarından bahsetmektedir.

İki yaklaşımı birleştirerek küresel örgütlenme modellerinin yayılımını yereli çözümleyerek ele alan bu çalışmalar, özellikle Türkiye gibi çevre ülkelerde meydana gelen dönüşümleri anlamak için kullanışlı bir çerçeve sunmakta, aynı zamanda makro kurumsal çalışmalarda nasıl çözümleme yapılması gerektiğine yönelik fikirler de vermektedir. Buna göre, doğası gereği yayılım eğiliminde olan kapitalist örgütlenme biçimleri sadece ekonomiye değil toplumsal ilişkilerin tamamına sirayet etmektedir (Buğra, 2010). Sermaye birikimini yaratmaya devam etmek için yayılım gösteren kapitalist üretim biçiminin çeşitlenmesi kaçınılmazdır; burada çözümlenmesi gereken, küresel kapitalizme ulusların kendisini nasıl eklemlendirdiğidir (Streeck, 2012).

Bağlamın kendisini eklemlendirme çabasında, kurumların bağlamın özgünlüğünden doğan özellikleri devreye girmektedir. Bu kurumları tek başına ele almak, dışsal bir değişkenmiş gibi analiz etmek hatalı olacaktır; çünkü bağlamın etkilerinin anlaşılabilmesi ve çözümlenebilmesi için *kurumsal tamamlayıcıların (institutional complementaries)*, farklı kurumsal düzenlemelerin ve kurumların tarihsel bir süreçle biraraya gelerek oluşturdukları örüntülerin anlaşılması gereklidir (Amable, 2000). Bir kurumun veya kurumsal düzenlemenin etkisini anlamak için diğer kurumsal tamamlayıcılar ile olan bağlantısı keşfedilmelidir (Höpner, 2005). Çünkü bir kurumun, kurumsal düzenlemenin veya iş sistemleri yaklaşımı kavramları ile tarif etmek gerekirse kurumsal bağlamı yapılandıran kurumsal özelliklerin etkisi ancak diğer kurumlar olduğu sürece anlamlıdır. Bir kurumun varlığı başka bir kurumu etkiliyor, destekliyor ve meşruiyetini artırıyorsa bu kurumların birbirinin tamamlayıcısı olduğunu söylemek mümkündür (Hall ve Soskice, 2001). Çözümlenmesi gereken kurumsal örüntülerin o ana özgü olmadığı, toplumsal ve ekonomik dinamiklerin tarih içinde gerçekleştirdiği uzlaşmalar veya çatışmalar üzerine kurulu olduğu da unutulmamalıdır. Bu nedenle kapitalizmin çeşitliliği yalnızca coğrafi çeşitliliğe bağlı değildir; aynı zamanda *kurumsal dizilişlerin* (kurumların birbirleriyle ilişkilerinin oluşturduğu köklü sistemin) tarihsel olması ile ilgilidir.

Makro kurumsal kuram literatürünün taze araştırma konularından biri olan kurumsal tamamlayıcılar ile ilgili çalışmalar (Amable ve Palombarini, 2003; Hall ve Thelen, 2009) çeşitli düzeylerde (ulus, bölge, sektör vb.) yaşanan kurumsal değişimleri/dönüşümleri anlamaya çalışırken tamamlayıcıların biraraya geldiğinde oluşturdukları bütüne odaklanmaktadır. Kurumsal tamamlayıcıların biraraya geldiklerinde bağlamı biçimlendirme veya ekonomik faaliyetleri etkileyebilme kapasiteleri, onların ne kadar güçlü veya zayıf bir yapı oluşturdukları hakkında fikir verebilir. Var olan kurumların biraraya geldiklerinde oluşturdukları sistemin/dizilişin bir performans yaratabilme kapasitesi, bu kurumların tamamlayıcı olmalarındaki başarılarını gösterir; eğer kurumlar tamamlayıcı özellik taşıyorsa biraraya geldiklerinde tek tek toplamlarından daha fazlasını ifade eden bir sinerji yaratacaklardır. Kurumların kendi aralarındaki ilişkilerle yarattıkları kombinasyonlar farklı birer kurumsal dizilişi ifade eder. Eğer biraraya geldiklerinde bağlamı etkileme potansiyelleri yüksek ise, bu tür bir kurumsal dizilişte güçlü bir tamamlayıcılık kapasitesi var demektir ve bu kurumların tamamlayıcılıkları birbirine sıkı şekilde bağlıdır (Crouch vd, 2005). Kurumların oluşturduğu *kurumsal dizilişlerin* güçlü *kurumsal tamamlayıcılar* oluşturması için bazı temel unsurların gerçekleşmesi gerekmektedir. Deeg'e göre (2007) kurumların kendi aralarında uyumlu/ahenkli, amaçları açısından tutarlı ve bağdaşık (coherent) bir yapıda olmaları güçlü kurumsal tamamlayıcıların oluşması için şarttır. Aynı zamanda etkileşim için kümelenmiş (*clustering*) halde olmaları, kurumsal tamamlayıcılık performanslarını etkileyen başka bir unsurdur.

Dönüşümleri açıklamakta kullanılmakla birlikte bu yaklaşım da kendi içinde bazı soru işaretlerini barındırmaktadır. Önemli iki soru, "kurumsal dizilişlerin yarattığı güçlü kurumsal tamamlayıcılık durumlarında değişimin nasıl olacağı" ve "değişim için bir bağlamdaki kurumların hangilerinin değişmesi/dönüşmesi gerektiği"dir. Güçlü kurumsal tamamlayıcıların değişime direnç göstereceğini ve dönüşümü engelleyeceğini varsaymak yanlış olmaz. Deeg'e (2007) göre kurumsal değişim için kurumsal tamamlayıcıların değişmesi, dizilişlerinin farklılaşması gerekir. Bunun olması için ya bazı kurumlarda bütünüyle değişiklik olması ya da yeni kurumların ortaya çıkarılması yoluyla kurumsal dizilişlerde değişiklik yaratılması gerekmektedir. Kurumların kendi aralarında bağlamı etkileme potansiyellerine göre bir hiyerarşileri vardır (Boyer, 2005). Bazı kurumlar daha baskın ve söz sahibidir. Kurumsal değişimin yaşanması için bu kurumlarda değişiklik olması beklenir; yeni bir kurum yaratarak tüm kurumsal tamamlayıcılıkların değişmesi güç olabilir.

Deeg (2007) kurumsal tamamlayıcılıkların güçlü olmadığı durumlarda koordinasyon sağlayan bir kurumun yeni kurumsal dizilişler yaratmasının daha olası olduğunu, kurumsal

değişimin bu şekilde sağlanabileceğini iddia etmektedir. Buna göre kurumsal değişim bir kere başladığında kümülatif olarak devam eder. Kırılma herhangi bir kurumda olabilir; başlatmak önemlidir. Çünkü bir kurumda olan değişim, diğerlerini de etkileyecektir. Kurumsal tamamlayıcılıkların oluşturulmasını sağlayacak koordinasyon mekanizması, bu değişimi başlatabilecek kurum örneklerinden biridir. Deeg'e göre, çoğu durumda değişimlerin fazla parçalı ve çok yavaş yaşatılmaya çalışılması başarısız sonuçlar verebilir. Bu noktada Avrupa'da yayılmasına çalışılan kurumsal yönetim sistemi örnek gösterilebilir. Avrupa'da kurumsal yönetim sisteminin, uygulamayı kabul eden bazı uluslarda bir süre sonra kabul görmediğini; kurumsal tamamlayıcıların güçlü olduğu bağlamların, sistemlerinde değişiklik yapmaya gönüllü olmadıkları görülmüştür. Bu tür durumlarda güçlü bağlamların, ya geçilen yeni sistemi kendi sistemlerine uyarladıkları ya da onu etkin kullanmadıkları gözlemlenmiştir. Özellikle politik süreçlerin transfer edildiği uygulamalarda buna benzer örnekleri gözlemek daha mümkün görülmektedir (Deeg, 2007).

Kapitalizmin çeşitlenmesi yazınında kurumsal tamamlayıcıların sergilediği dizilişin önemini açıklarken en çok kullanılan ayırım liberal piyasa ekonomileri (*liberal market economies*) ve eşgüdümlü piyasa (*coordinated market economies*) ekonomileri ayırımıdır (Hall ve Soskice, 2001). Alanda oldukça yaygın kullanılan bu ayırımın özünde iki tür piyasa ekonomisinin kendisine özgü kurumsal dizilişleri nedeni ile farklı performans çıktıları sergiliyor olması anlatılmaktadır. Farklı dizilişlerin yarattığı tamamlayıcılıklar bağlamın kurumsal değişime karşı farklı tepkiler vermesine neden olmaktadır. Liberal ekonomilerde kapitalizm kaynaklı değişimler mümkün olmakla birlikte, eşgüdümlü piyasalarda bunun daha zor yaşanacağı vurgulanmaktadır. Bunun ardında, eşgüdümlü ekonomilerdeki kurumsal tamamlayıcıların dizilişlerinin, ancak aşamalı değişime uygun olduğu varsayımı yatmaktadır (Fioretos, 2001; Estevez-Abe vd., 2001). Bu yaklaşımda endüstri ilişkileri, eğitim sistemi, firmaların kurumsal yapısı, firmalar arası ilişkilerin doğası ve o ülkedeki istihdam ilişkileri birer kurumsal boyut olarak ele alınmakta, bu boyutların oluşturduğu farklı kombinasyonların ülke örnekleri üzerinden nasıl farklı sonuçlar doğurduğu anlatılmaktadır. Serbest piyasa ekonomilerinde yaratılan istihdamın firmalar arası dolaşımının daha kolay oluşu, girişimciliği ve inovasyonu ön plana alan eğitim sistemlerinin varlığı, firmalarda yüksek düzeyde kâr baskısı yaratan finansal sistemlerin olması ve resmi kurumların bu piyasanın düzenlenmesini ve sürdürülmesini destekleyen politikaları, bu piyasa sisteminin temel özellikleridir. Böyle bir kompozisyon beraberinde radikal değişikliklerin mümkün olduğu, inovasyon çalışmalarının rekabet için gerekli olduğu değişime açık piyasalar yaratmaktadır. Bu tür piyasaların en önemli örneği ABD'dir. Eş güdümlü piyasa ekonomileri ise uzun vadeli ilişkilere dayalı bankacılığın daha önemli olduğu bir finansal sistemin görüldüğü, istihdamın dolaşımını

sağlamaktan ziyade uzun vadeli işgücü olarak değerlendirme eğiliminin var olduğu ve sendikaların bu yönde eğilimler sergilediği, kurumlararası rekabetten çok dayanışmanın yaygın olduğu bir piyasa ekonomisini tarif etmektedir. Böyle bir kurumsal kompozisyon değişime daha dirençli, değişimi ancak aşamalı olarak kabul eden piyasa ekonomileri yaratmaktadır (Hall ve Soskice, 2001). Bir toplumdaki kurumları birbirlerini tamamlayan anahtar yapılar olarak tanımlayan ve bu kompozisyondaki farklılıkların kapitalist çeşitliliğin kaynağı olduğunu savunan bu yaklaşımda *kurumsal tamamlayıcılar* bağlamın anlaşılmasında kritik bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kurumsal tamamlayıcılar bir iş sistemindeki ekonomik ilişkilerin doğasını belirler. Kurumların birbirleriyle ilişkileri ve iş sistemindeki dizilişleri (birbirlerini etkileyerek bir sistem oluşturmaları), o iş sistemindeki yeni bir kurumun nasıl bir bağlama doğacağını ve nasıl evrileceğini gösterir. Bu dizilişler kapitalist ilişkilerin toplumlar arasında neden farklılaştığını açıklamakla kalmaz; bazı toplumların diğerlerine göre neden daha gelişmiş olduğunun anlaşılmasına da yardımcı olur (Hall and Soskice, 2001). Refahı veya ekonomik gelişmişliği sağlayan tek bir diziliş şekli yoktur. Önemli olan, dizilişlerin kendi içindeki uyumları, tamamlayıcılıkları ve bir arada etkileşim halinde olduklarında ortaya çıkardıkları performanstır (Deeg, 2007). Örneğin, batılı kapitalist ülkelerde kurumların tamamlayıcılık performansları, yerleşik bir demokrasi yaratarak toplumların kalkınmasını sağlamıştır. Doğu Asya ülkelerinde ise farklı dizilişlere sahip kurumlar, tamamlayıcılıkları ile yerleşik otoriteyi güçlendirmiştir. Doğu Asya ülkelerinin kalkınmasında da farklı kurumsal dizilişlerin biraraya geldiklerinde ortaya çıkardıkları farklı tamamlayıcılıklar aranabilir (Öniş ve Şenses, 2009). Her toplumun kendine özgü tarihsel örüntüleri vardır; dolayısıyla farklı dizilişlere sahip birçok kombinasyondan söz etmek mümkündür. Acemoğlu ve Robinson bu kurumları kapsayıcı veya dışlayıcı kurumlar olarak iki kategoriye ayırmışlardır. Yazarlara göre eğer bir ülkedeki kurumlar biraraya geldiklerinde o ulusun ekonomik performansını sağlayacak şartları oluşturuyorsa, bu ülkenin kapsayıcı ekonomik kurumları vardır. Kapsayıcı kurumların ortak özellikleri formal ve informal kurallar ile yatırımı, inovasyonu, mülki hakları kısacası ekonomik kalkınmayı sağlaması için gerekli olan şartları desteklemesidir. Eğer bir ülkedeki kurumsal dizilişler düzeni sağlamıyor, çatışmaları çözmiyor ve ekonomik kalkınma için gerekli şartları oluşturmuyorsa bu tür kurumsal dizilişlere sahip ülkelerin dışlayıcı kurumları mevcuttur. Yazarların çalışmalarında dikkat çektikleri ilginç bir nokta, dışlayıcı kurumlara sahip ülkelerin dünya genelinde daha yaygın olduğu, kapsayıcı kurumların ise istisna olduğudur. Bazı toplumsal bağlamlardaki kurumsal dizilişler ekonomik gelişmenin veya toplumsal refahın artırılmasından daha çok, o toplumdaki belli bir zümrenin çıkarının sürdürülmesine hizmet etmektedir (2003).

Acemoğlu ve Robinson (2003) farklı ÷lkelerdeki g¼c¼n, refahın ve yoksulluğun nedenlerini karşılaştırmalı olarak inceledikleri çalışmalarında ÷lkelerin performans farklılıklarını o ÷lkelerin kurumlarına bağlamışlardır. Örneğin kökl¼ medeniyetler olmalarına rağmen Orta Doğu ÷lkelerinin bug¼nk¼ yoksulluklarının sebeplerini Osmanlı egemenliği zamanından kalan kurumsal yapılar da aramışlardır. Coğrafyayı reddeden yazarlar -özellikle Asya'daki ÷lke örnekleri ile- tarihsel süreçte ÷lkelerin başarılı ve başarısız oldukları inişli çıkışlı dönemlerin olduğu tespitinden yola çıkarak coğrafyanın değil, tarihsel olarak ÷lkenin biriktirdiği kurumsal yapı dizilişlerinin belirleyici olduğunu savunmaktadırlar. Kurumların özelliklerini tasvir ederken siyasi iktidarın merkeziyetçi veya tek elde toplandığı, politik ve dar bir z¼mrede tekelleştiği durumlarda kurumların kapsayıcı olmadığını ve bu tür kurumları yaratan toplumların ekonomik anlamda d¼nya genelinde geri kalacağını ifade etmektedirler. Onlara göre g¼c¼ elinde bulunduranların tekelleştirme isteği için bu kurumları kullanmaya devam etme ve bu durumun ÷lke ekonomisinde sınırlı bir gelişmeye imkân verme olasılığı yüksektir. Bu tespitler ulusal bağlamlardaki farklı kapitalist sistemlerin anlaşılmasında anahtar unsurun kurumlar olduğunu anlattığı ölç¼de makro kurumsal kuramı destekler niteliktedir.

T¼m iş sistemlerinin içinde varlık buldukları ulusun tüm alt bölgelerini açıklayan tek bir yapı ile açıklanmasını beklemek yanlış olur. Bazı iş sistemlerinin sadece ulusla sınırlı olması fikri de mümkün olmayabilir. Firmaların doğası, stratejileri, yetenekleri, çoğu zaman sektörler arasında, teknolojik rejimlerde, bölge ve ÷lke içinde ve hatta ÷lkeler arasında çeşitlenebilir (Whitley, 2005: 192-193). Ancak iş sistemlerini ulusal düzey dışında bölgesel veya uluslararası düzeyde tanımlamak gerektiğinde bu dokuyu sağlayan örnekler bulmak oldukça zor olacaktır. Bu alışma için iş sistemlerinin ulusal düzeyde şekillenmesini ve analiz düzeyinin daha çok ulus olarak ele alınmasına neden olan temel aktör olan devleti, özellikle Türkiye'deki kurumsal tamamlayıcılar ile olan ilişkisi ile anlamaya çalışmak iş sistemini kavramak açısından kolaylaştırıcı olacaktır.

Bu tez çalışmasına konu olan bağlamın en önemli aktörü devlettir. Makro kurumsal kuram çalışmalarında devletten daha çok firmalar arası ilişkileri düzenleyen, dışsal bir değişken gibi bahsedilmektedir. Bu durum devletin aktörler üzerindeki bağımsız g¼c¼nü veya bazı aktörlerin devlet eliyle baskı yaratabilme kapasitesini göz ardı ettiği için eleştirilmekte ve gerçekçi bulunmamaktadır (Amable ve Palombarani, 2009). Özen (2014), kurumsal kuramın devlet ile ilgili temel varsayımlarından yola çıkarak Türkiye özelinde bir değerlendirme yapmış; kurumsal kuramda geçerli olan siyasi sistem varsayımlarının pür liberal ekonomiler üzerine kurgulandığını, Türkiye'de devletin bu varsayımların dışında bazı özellikleri olduğunu

vurgulamıştır. Ulusal iş sistemleri yaklaşımının temellerini atan iki önemli araştırmacı olan Morgan ve Whitley (2012) de yakın zamanda yaptıkları bir çalışmada benzer nitelikte tespitlerde bulunmuşlardır. Yazarlara göre iş sistemi yaklaşımına temel oluşturan çalışmaların Avrupa ve çevresi (*Eurocentric*) ile ABD ve gelişmiş bazı Uzak Doğu Asya (*Atlanticist*) ülkelerinde yürütülmüş olması, ulusal iş sistemi yaklaşımının geliştirilmesinde önemli bir kısıt doğurmuştur. Morgan ve Whitley'e göre (2012), ulusal iş sistemlerine yönelik bilginin geliştirilebilmesi için küresel sistemdeki farklı ülke örneklerinin bilinmesi ve özellikle gelişen ekonomilerdeki sistemlerin incelenmesi gerekmektedir. Farklılıkların anlaşılabilmesi için farklı disiplinlerden (özellikle siyaset bilimi, sosyoloji, ekonomi coğrafyası gibi) bakış açılarının sunulduğu, farklı sosyo-ekonomik bağlamların ve kapitalist sistemlerin koşullarının analize dâhil edildiği ve kurumsal çevrelerin etkilerinin çoklu seviyelerde (*multi-levelled*) ele alındığı iş sistemi çalışmalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

İş sistemlerinin kendilerine özgü dizilişlerini güçlü bağlamlarda değiştirmek kolay olmayacaktır (Whitley, 1999). Kalkınma ajansları neoliberal ekonomilerde kalkınma ve refahı sağlamak, rekabet edilebilirliği artırarak bölgeyi geliştirmek amacına uygun olarak tasarlanmış yapılardır. Sivil toplum, kamu ve özel kesimi biraraya getirerek ekonomik kalkınmayı hedefleyen yönetim yapısı tasarımının, Türkiye'deki gibi kurumsal dizilişlere sahip bir bağlamda nasıl bir performans göstere(bile)ceği sorusu anlamlıdır. Yönetişim yapıları neoliberal politikalar çerçevesinde yayılımı sağlanan en iyi uygulama örnekleri olarak bilinmektedir (Kalfa ve Ataay, 2008). Yönetişimin üç ayağını oluşturan sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve kamu kesiminin kararlara ortak katılımının sağlanabilmesi için, bu tür yapıların uygulandığı bağlamlardaki güç ilişkilerinin de simetrik olması gereklidir. Türkiye'deki gibi devletin ana aktör olduğu bir toplumsal bağlamların yapısal özellikleri düşünüldüğünde, uzmanlığa dayalı emek gücü örgütlerinin, sendikaların merkezle müzakere gücünün düşük olması beklenir. Bu tür bağlamlarda paternalist ilişkiler baskındır ve merkezin keyfi yetki kullanma olasılığı mevcuttur; bu durum resmi kurumlara olan güvenin zayıflamasını beraberinde getirir. Türkiye'de devlet ve sermaye gurupları arasındaki ilişki de karmaşıktır ve zaman zaman değişen güç dengeleri mevcuttur (Buğra, 1994; Buğra ve Savaşkan, 2014). Yönetişim yapıları ise liberal piyasa sisteminin koşullarını destekleyecek kurumların var olduğu ve yapıyı oluşturan her üç tarafın da müzakerelerle kendi çıkarlarını koruyabileceği varsayımları ile oluşturulmuştur (Aktan, 2008). Kamu-özel ve sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkileri farklılaştıran bir kurumsal dokuya sahip olan Türkiye'de, bu dokuya özgü olarak tasarlanmamış kurumların akıbetlerinin ne olacağını değerlendirebilmek için, Türkiye'deki iş sisteminin özelliklerini anlamak bu nedenle özellikle önemlidir.

2.2. Türkiye'deki Kurumsal Bağlam: İş Sisteminin Yapısal Özellikleri, Devlette Yaşanan Dönüşüm

Türkiye'de çeşitli aktörlerin toplumsal ve siyasal süreçleri etkilemeleri ve bu süreçlerden etkilenmelerinde ekonomik unsurların dışında rol oynayan başka unsurlar da vardır. Dönüşüm süreçlerinde bu roller yeni biçimler alabilir veya daha fazla önem kazanabilir. Ekonomik aktörler tercihlerini o anki ulusal ve uluslararası kısıtlamalar doğrultusunda yaparsalar da, ülkenin geçmişinden gelen mirasın da tavırlarını şekillendirmedeki etkisi büyüktür. Türkiye'de kurumsal bağlamın temel aktörünün devlet olduğu düşünülürse, kapitalist ilişkilerin kurumsal ortamlara yansımaları siyasetin rolünden bağımsız bir şekilde düşünülemez (Buğra ve Savaşkan, 2014). Örgütler toplumsal aktörlerin düzenleyici, normatif ve bilişsel baskılarıyla şekillenen bir kurumsal çevre ile kuşatılmışlardır (DiMaggio ve Powell, 1983) ve bu çevrede bir yandan rekabet üstünlüğü sağlayabilmek için verimli davranmaya, bir yandan da meşruiyet kazanmaya çalışmaktadırlar (Meyer ve Rowan, 1977). Çoğu zaman sosyal baskılarla verimlilik kaygıları çelişir; ancak örgütler bu baskıya, dengeyi kurabilecekleri çeşitli tepkilerle karşılık verirler (Oliver, 1991). Örgütleri ve tepkilerini anlamak için, içinde yerleşik oldukları kurumsal çevrenin anlaşılması gereklidir; zira kurumların oluşmasında ve şekillenmesinde kurumsal çevrelerindeki dönemsel bazı kırılma noktaları önemlidir.

Türkiye'de yaşanan kapitalistleşme sürecini devletçilik-liberalizm veya ithal ikameci sanayileşme-ihracata yönelik sanayileşme ikilemleri üzerinden, başka bir ifade ile 1980 öncesi ve sonrası gibi tariflerle dönemselleştirmek, tarihsel koşullardaki kurumsal özellikleri yansıtması açısından anlamlı olabilir (Türkay, 2009). Türkiye'de iş sistemleri ile yapılan çalışmalardan bazıları iş sistemini bu şekilde dönemselleştirmeyi uygun bulmuştur. Ancak bu tez çalışmasında, kuruluşunda küresel düzeyde yayılan kalkınma politikalarının, kuruluşunda tartışmasız etkisi olduğu kalkınma ajansları (Lagendijk vd., 2009; Keskin ve Sungur, 2010; Sobacı, 2009) inceleme konusu olduğundan, Öniş ve Şenses'in (2009) 'küresel dinamikler' ile 'ülke içi koalisyonları' birarada ele aldıkları ve Türkiye'nin iktisadi gelişmesinde ana dönemeçleri tarif ettikleri kalkınma eksenli dönemselleştirmenin daha uygun olduğu düşünülmüştür. Ajansların özellikle 2001 sonrası gündeme gelen düzenleyici devlet çalışmalarının bir ürünü olması (Gündoğdu, 2009) bu dönemleştirme tercihinde etkilidir çünkü 1980 sonrası serbestleşme hareketleri iş sisteminde kritik bir nokta olmakla birlikte tek başına 2000 sonrası uygulamalarını ele alacak bir dönemselleştirmeye imkân vermemektedir. Ayrıca kalkınma ajanslarının 1990'lı yılların sonu, 2000'li yılların başında kamuda uygulanan yönetim modellerinden biri olması (Güler, 2003) 1980 sonrası dönemi tek bir bütün gibi düşünmenin bu çalışma açısından doğru olmayacağını göstermektedir. İş sisteminin temel

unsurlarının böyle bir dönemselleştirme ile anlatılması, devlette yaşanan dönüşümün temsilcisi olan kalkınma ajanslarının, kuruluşlarından itibaren tabi oldukları kurumsal çevre unsurlarının köklerini anlamak açısından önemlidir. Tablo 2.3, dört tarihsel evreyi açığa çıkaran ana kırılma noktalarını ve bu süreçlerdeki temel sürükleyici faktörleri göstermektedir.

Tablo 2.3 Türkiye'nin İktisadi Gelişmesinde Ana Dönemeçler ve Temel Sürükleyici Güçler

Evreler	Küresel bağlam ve temel dışsal aktörler	Egemen kalkınma söylemi	Ülke içi politika koalisyonu
1. Evre: Devletçilikten dünya ekonomisiyle tarıma dayalı bütünleşmeye geçiş: 1950'lerin tarımsal popülizmi	Yeni egemen güç olarak ABD, temel aktör Dünya Bankası/IBRD: IBRD'nin kılavuzluğunda Marshall planı kapsamında doğrudan ABD yardımı	Kapitalist dünya ekonomisine katılmanın ve onunla bütünleşmenin faydaları; bir taraftan Sovyet tarzı merkezi planlamanın verimsizliğinin tersine piyasaya dayalı gelişmenin avantajı, diğer taraftan gelişmede devletin önemini kabul eden yapısalcı kalkınma iktisadının doğuşu	Tarıma dayalı bir stratejinin lehine büyük toprak sahipleri ve çiftçilerden oluşan bir koalisyon; yeni doğmakta olan sanayi burjuvazisi; bu yeni çıkarlar koalisyonunu temsil eden iş başındaki siyasi parti
2. Evre: Geniş anlamda liberal bir siyasi rejimden 1960'lar ve 1970'lerde korumacı ve ithal ikameci sanayileşme stratejisine geçiş	OECD/ Dünya Bankası: AET önem kazanmaya başlasa da hala ABD'nin öncülüğündeki Atlantik ötesi ittifakın gerisinde	Karma ekonomi bağlamında "ulusal kalkınmacılık" yaygın piyasa aksaklıkları altında hızlı sanayileşme için sistematik devlet müdahalesi ve planlama ihtiyacı hakim düşünce haline gelmiştir	Yeni doğmakta olan sanayiciler, ulusal kalkınma modelini uygulamaktan sorumlu büyük bürokratik kuruluşlar ve örgütlü iş gücü yeni İİS'nin omurgasını oluşturmaktadır.
3. Evre: İthal ikameci sanayileşmenin (İİS) çöküşü ve serbestleştirme ve düzensizleştirme vurgularıyla neoliberal modelin yükselişi: 1980'den, 2000-2001 krizinin ortaya çıkışına kadarki dönem	Dünya Bankası, IMF ve OECD: 1980'lerde sürmekte olan soğuk savaş bağlamında Türkiye'nin jeostratejik önemi; AB 1990'larda daha önemli hale gelse de hala zayıf bir çapa	Washington Mutabakatı'nın ortaya çıkışı: gelişmedeki vurgunun piyasa aksaklıklarından devlet aksaklıklarına kayması; bunun mantıksal çıkarımının da doğru politikanın daha fazla serbestleştirme ve özelleştirme olmasıdır	Anadolu Kaplanları olarak da adlandırılan (KOBİ'ler de dâhil olmak üzere) ihracata yönelik sanayiciler; finansal çıkarlar ve yeni neoliberal bürokrasinin unsurları
4. Evre: Düzenleyici devlet bileşenine sahip neoliberalizm:	Dünya Bankası biraz geri plandadır, IMF ve AB başat	Washington Sonrası Mutabakat'ın ortaya çıkışı; vurgunun, piyasaya dayalı	Faaliyetlerde giderek ulusüstü hale gelen ihracata yönelik büyük işletmeler ve

2001 sonrası dönem	aktörlerdir. Soğuk savaş sonrası ve 11 Eylül sonrası konjonktüründe Türkiye'nin ABD için sürmekte olan stratejik önemi	reformların temel girdisi olarak etkin bir düzenleyici devlet ihtiyacına kayması	bunların müttefikleri olan büyüyen ulus ötesi yatırımcı grubu; ihracata yönelik KOBİ'ler ve finansal çıkar sahipleri; neoliberal devlet aygıtının bürokratik kolundaki prestijli pozisyonları işgal eden Rekabet Kurumu, Merkez Bankası, BDDK gibi yeni düzenleyici kurumlar
--------------------	--	--	--

Kaynak: Öniş, Z. ve Şenses, F. (2009). Küresel Dinamikler, Ülkeçi Koalisyonlar ve Reaktif Devlet: Türkiye'nin Savaş Sonrası Kalkınmasında Önemli Politika Dönüşümleri, s. 720.

Makro kurumsal bakış açısında, ulusların bazı kritik kurumlarının olduğu ve bu kurumların karşılıklı etkileşimle, zaman içerisinde birbirine kurumsal ve sosyal anlamda bağımlı olarak geliştiği vurgulanır (Thelen, 1999). Kurumlar ağırlıklı olarak toplumsal düzeyde tasarlanmış yapılardır; bu nedenle ekonomik aktiviteleri ve diğer kurumlarla ilişkileri topluma yerleşiktir ve bağlama özgüdür. Karşılıklı etkileşimleri tarihten taşınan etkilerle şekillenir ve bu etkilere var oldukları süre boyunca maruz kalırlar (Hotho, 2009). Kurumlar kendilerinden sonra ortaya çıkan kurum ve mekanizmaları etkiledikleri için geçmiş tecrübeler önem taşır. Bu nedenle toplumsal yapının önemli aktörleri olan kurumların bugünkü durumu hakkında fikir sahibi olabilmek için tarihsel olarak yaratılan ve etkisine maruz kalınan birikimin nasıl oluştuğunun anlaşılması önemlidir (Campbell, 2004). Aşağıda Türkiye'deki iş sisteminin ana aktörü olan devletin güçlü merkezî konumunu doğuran tarihsel koşullar, benimsenen dönemleştirme ışığında aktarılmıştır.

2.2.1. Türkiye'deki Ulusal İş Sisteminin Yapısal Özellikleri

2.2.1.1. Birinci Evre: Devletçilik, Ekonomide İlk Gelişmeler

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş aşamasında bürokrasisini Osmanlı bürokrasinin siyasi düzlemi üzerine inşa etmiştir. Osmanlı'da yönetim sistemi rasyonelleşememiş ve kurumsallaşamamış yarı feodal, monarşiye dayalı bir sistemdir. Böyle bir kurumsal bağlam sivil inisiyatifin, dolayısıyla girişimci sınıfın oluşmasını sağlayan şartlarının gerçekleşmesini engellemiştir (Mardin, 1999). Cumhuriyetin kuruluş döneminde bu nedenle ekonomik ilişkileri geliştirecek, öncülük yapacak ulusal bir girişimci sınıfı yoktur (Kalağan, 2010). Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren devlet, ülke ekonomisinin kalkınmasını ve sanayileşme sürecini kendisi yürütmüştür. Piyasanın ihtiyaç duyduğu kaynağın sağlanması ve koordine

edilmesi, kurulan kamu işletmeleri ve kamu bankaları aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. 1930'lu yıllarda çıkarılan yasalarla belirgin birer örgütsel biçim alan İktisadi Devlet Teşekkülleri, uzun süre sektörlere hammadde sağlayarak ülkenin ekonomik kalkınmasında en kritik rolü üstlenmiştir (Buğra, 1994, Öniş, 1998). Bu dönemden itibaren yoğun bir sanayileşme politikası izlenmiştir. İktisadi Devlet Teşekkülleri uzun süre kalkınma politikalarının devletin denetimi altında gerçekleşmesini sağlayan araçlar olmuş, özellikle imalat sektöründe istihdam büyük oranda bu kurumlar tarafından sağlanmıştır (Buğra, 2003).

Bu dönemlerde özel sektörün nispeten gelişmesi ve yeni meslek gruplarının ortaya çıkmaya başlaması devlet memurluğunda yüksek kademelerde bulunanların gelir dağılımında ve sosyal statülerinde değişmelere yol açınca kamudan özel sektöre doğru yönetici transferi başlamıştır (Tunçay, vd., 2007). İktisadi Devlet Teşekküllerinin ve kamu bankalarının ekonomideki kritik konumu, özel sektörü oluşturan girişimcilerin de devlet memuru kökenli olması, devlet ile özel sektör arasında yakınlığa neden olmuştur (Özcan ve Çokgezen, 2003). 1931-1950 yılları arasındaki girişimciler büyük oranda eskiden devlet memuru olan veya devletin işletmelerinde çalışmış kişilerdir; bu dönemde devlet, en büyük karar alıcı olmayı sürdürerek ve işletmecilik deneyimlerini aktararak özel sektörün oluşumunda inisiyatifini elinde tutmuştur (Buğra, 1994). Türkiye'de özel sektörün oluşumunda önemli bir yeri olan memur kökenli girişimciler, ülkenin belli bir döneminde devletin ekonomik örgütlerin ortaya çıkışındaki rolünün önemli temsilcileridir. Bu dönem, siyasi ilişkilerin özel sermayenin oluşumunda çok önemli rol oynadığı ve özel sektörde yapılan yatırımların, büyük oranda, iş dünyasında faaliyet gösteren devlet adamları tarafından gerçekleştirildiği bir dönemdir (Berkman ve Özen, 2007). Bu, devlet ile toplum arasında kendine özgü bir ilişki biçiminin oluşmaya başladığı ilk dönemdir (Coşkun, 2008).

Bu dönemin sonlarına doğru özellikle soğuk savaşın da etkisiyle Türkiye Marshall Yardımlarından en fazla yararlanan ülkeler arasında olmuştur (Öniş ve Şenses, 2009). Geliştirilen teşvik sistemi sayesinde devlet ile girişimci sınıf arasındaki ilişki pekişmiştir. Demokrat Parti, teşvikleri zengin toprak sahipleri ve iş adamları lehine kullanma eğilimi gösteren bir siyaset izlemiştir (Duman, 2007). Bu dönemde devlete yakınlaşarak diğer kurumlarla rekabet etme, devlet kaynaklarından ihaleler ile yararlanma, düşük faizli kredi veya kamu iktisadi teşekküllerinden ara mal sağlama gibi faaliyetler, bir süre sonra bağlama özgü bir ekonomik ilişki biçimine dönüşmüş ve bu ilişki biçimi iş sisteminde kurumsallaşmıştır. Bu durum devletin merkezîyetçi yapısını besleyen, kararları elinden bırakmasını engelleyen ve kendisini ulusal düzeydeki tüm ekonomik ilişkileri denetleyen bir aygıt olarak tanımlamasına neden olan koşulların oluşmasına yol açmıştır. Günümüzdeki

yansıması ise neoliberal serbestleşme hareketinin bir sonucu olarak doğan kalkınma ajansları benzeri yönetim uygulamalarının merkezin gücü ile çatışmasıdır. Dışarıdan gelecek uygulamalar veya politikalar karşısında direnç yaratması olası bir merkezî yapıyı besleyen kurumsal bağlam, bu ilk evrede şekillenmeye başlamıştır.

2.2.1.2. İkinci Evre: İthal İkameci Sanayileşme Dönemi, Sınırlı Ulus Ötesi İlişkiler

Bu dönemde bir önceki evreden farklı olarak en önemli dönüşüm sanayinin gelişmesi ve buna dayalı bir sermaye grubunun ortaya çıkmasıdır. Bir önceki dönemde oluşturulan devlet ile sermaye arasındaki patronaj ilişkisi bu dönemde farklılaşmakla birlikte sürmüştür. Büyüyen sanayi burjuvazisi özellikle teşvikler yoluyla devleti kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirebilmiştir (Dişbudak, 2008). İlerleyen dönemlerde devlet, dikey ve yatay bütünleşme yoluyla kendi içinde çeşitlenerek hızla büyüyen, aile kontrolünde olan şirket grupları (holdingler) aracılığı ile ülkedeki iş hayatını kontrol altına almaya çalışmıştır (Özen, 2002). Günümüzde, Türkiye'deki baskın örgüt formu olarak kabul edilen, aileler tarafından kurulan ve yine aileler tarafından yönetilen holdinglerin ortaya çıkış ve varlıklarını sürdürme hikâyeleri, 1980'lere kadarki dönemde ülkedeki devlet-piyasa ilişkisinin ne kadar önemli olduğunu gösteren örneklerle doludur (Buğra, 2003). İki dönemde farklı araçlarla gerçekleştirilmiş olsa da, devletin ekonomik örgütlenmedeki kural koyuculuğu ve önderliği, devlet-piyasa arasındaki ilişkinin önemi, oluşturulan girişimci sınıfın nitelikleri ve devletin piyasayı baskın bir şekilde kontrol ve koordine ediyor olması, 1923-1980 aralığında Türkiye'deki iş sistemini tanımlamak üzere belirtilen temel özelliklerdir (Heper, 1991). İş adamları ve devlet arasındaki karşılıklı bağımlı ilişki bu dönemde varlığını korumakla birlikte 1971 yılında TÜSİAD'ın kuruluşu ve özel sektörün bir önceki döneme göre daha büyük ve güçlü olması, sermaye grubunu devlet karşısında kısmi olarak güçlendirmiştir; ancak yine de baskın otorite siyasi iktidardır (Buğra ve Savaşkan, 2014).

Ülkenin bu dönemde kapalı bir ekonomi sürdürüyor olması dönemin küresel konjonktüründen etkilenmediği anlamına gelmemektedir. Türkiye ithal ikameci sanayileşme modelini sanayileşmiş ülkeleri takip ederek almıştır (Öniş ve Şenses, 2009). Ayrıca Oğuz'un (2010) belirttiği üzere Türkiye'nin uluslararası kuruluşlar ile olan etkileşimi, yaygın kanının aksine 1980 sonrası değil, ABD'nin dünya ekonomisine egemen olduğu İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme denk gelmektedir. Hatta bu dönemde 1980 yılındaki kritik kırılmaya alt yapı hazırlayan uluslararası sermaye ile ilişkiler geliştirilmiş, bu ilişkilerin uzantısı olan otoriter devletin ilk tohumları 1960'lı yıllarda atılmıştır. Türkiye'nin küresel dinamiklere verdiği cevap iş sisteminin anlaşılması açısından kritiktir. Öniş ve Şenses (2009), Türkiye'nin ilk dönemlerden beri küresel gelişmelere karşı reaktif (takip eden) davranış sergilediğini ifade

etmektedirler. Bu, Türkiye'deki iş sistemini Whitley'nin (1999) oluşturduğu iş sistemleri sınıflandırmasında birçok yazara göre aynı grupta (devlete bağımlı iş sistemi) olduğu söylenen Güney Kore ve benzeri ülkelerden ayıran unsurdur. Yazarlara göre (Öniş ve Şenses, 2009) Güney Kore'nin de içinde bulunduğu Doğu Asya ülkeleri kalkınmayı başarmış proaktif (öncül) davranışlar sergilemektedirler. Bu tür devletler küresel kapitalizme eklenilebilmek için gerekli olan kritik değişiklikleri, küresel krizler veya büyük dalgalanmalar yaşanmadan önce kendi imkânları ile içten geliştirilen uygulamalar sayesinde yapmayı başarmışlardır. Bu bağlamlarda devlet yine anahtar aktör olmakla birlikte Türkiye'den farklı olarak küresel dinamikleri takip eden değil, öncül davranışlar ile gerçekleştirdiği stratejiler sayesinde kalkınma hamlesi yapabilen devlettir. Türkiye'de ise devlet yine planlamadan sorumludur ancak dışarıdan gelen etkilerle değişime gitmeye çalışmaktadır. Türkiye'nin reaktif tutumu ülke içi dinamiklerin bir sonucu olarak gelişmektedir. Yazarlara göre Türkiye'de, iş dünyası ile devlet arasında gelişen ilişki türü nedeni ile özellikle 1960'larda devlet özerk davranmamış; bu nedenle Asya ülkelerinin aksine ihracata yönelik hamleleri yapamamıştır.

Günümüzde devlet kalkınmayı yine AB'den aldığı kalkınma ajansları uygulaması ile desteklemeye çalışmaktadır. Devletin bu evrede geliştirdiği reaktif tutumun izini ajanslar ile ilgili geliştirdiği günümüz kalkınma politikalarına kadar izlemek mümkündür.

2.2.1.3. Üçüncü Evre: Serbestleşme ve Neoliberal Dönem

Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararları, siyasi hayatta yaşanan değişim, izlenen müdahaleci ekonomi politikaların büyük oranda bırakılması ve liberalleşmenin devreye girmesi açısından Türkiye'deki iş sistemi için önemli bir dönüm noktası olarak belirtilmektedir (Buğra, 1994; Öniş, 1998; Gökçen ve Üsdiken, 2001; Bedirhanoglu ve Yalman, 2010). Bu dönemde gerçekleştirilen en önemli uygulamalar, kamu sektörü faaliyetlerinin üretimden altyapı faaliyetlerine kaydırılması ve 1980 öncesi yerli sermayeyi koruma amaçlı olan ithalata kısıtlama konulması uygulamalarının kaldırılmasıdır (Öniş, 1998). Bu dönemde gerçekleştirilen birçok reform hareketinin temelinde, pazarın geliştirilmesi için devletin kendisini ekonomiden geri çekmesini öngören yeni bir stratejik uyumlanmanın gerekliliği fikri vardır (Buğra, 2003). Türk iş sistemi açısından değerlendirildiğinde finansal sistemde köklü değişikliğe neden olan Sermaye Piyasası Yasası'nın 30 Temmuz 1981 tarihinde çıkması, örgütlenmiş bir finans kesiminin oluşturulması açısından önemli bir değişimdir. Kısacası 1980 sonrası uygulanan düzenlemeler ile döviz kurları ve faiz oranları gibi makroekonomik göstergeler üzerinde denetimlerin azaltıldığını, kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi yönünde girişimler başlatıldığını, ticaretin serbestleştirildiğini, yabancı

yatırımın ülkeye girişini engelleyen kısıtlamaların kaldırıldığını ve uluslararası sermayenin dolaşımının kolaylaştırıldığını söylemek mümkündür (Boratav, 2010).

Devletin 1980 sonrası dönemde finansal sistem üzerindeki gücünü görece azaltması, imalat sektöründeki yatırımlarını altyapı faaliyetlerine kaydırması, sermaye piyasalarının gelişimini sağlayacak düzenlemeler yapması ve ülkeye yabancı yatırım yapma girişimini engelleyen unsurları ortadan kaldırması gibi uygulamalar, Türk iş sisteminin, Whitley'nin (1999) tanımladığı devlete bağımlı iş sisteminden devlet eşgüdümlü iş sistemine doğru kaydığı algısı yaratmaktadır. Devletin ülke ekonomisindeki rolünün azalması nedeniyle, örgütlerin devlet ile güçlü bağlar kurma ihtiyaçlarının azaldığı düşünülebilir. Ancak bazı çalışmalar (Özen, 2003; Oğuz, 2012; Öniş, 1998) 1980 sonrası ivme kazanan liberalleşme çabalarına rağmen ülkedeki iş sisteminin hâlâ devlete bağımlı niteliğini kaybetmediğini belirtmektedir. Kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirmelerinin geç yapılması, sermaye piyasası uygulamalarının etkili olmaması bu savın gerekçesi olarak gösterilmektedir. Sonuçta, liberalleşme yönünde gerçekleştirilen düzenlemelere rağmen, piyasadaki örgütlerin kendilerine avantaj sağlamak için devletle olan ilişkilerini güçlendirmeye çalıştıklarını ve bu yönde oluşturdukları ilişkiler üzerinden sağlıksız bir şekilde rekabet ettiklerini söylemek mümkündür (Özen, 2010).

Yine bu dönemde 1980 sonrası neoliberal politikaların sonucu olarak dışa açılma ivme kazanmış ve 1990 yılında ihracat 13 milyar doları, 1998 yılında ise 27 milyar doları bulmuştur. Bu durum beraberinde merkez olarak tanımlanan İstanbul, Ankara ve İzmir'deki sermaye gruplarından başka Anadolu'da ortaya çıkan yeni sanayi odaklı sermaye gruplarının güçlenmesini getirmiştir. Dünya pazarlarına açılmak isteyen bu sermaye grupları âdemimerkeziyetçi yapıların oluşturulması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için talep unsuru olmaya bu evrenin sonlarında başlamışlardır (Özcan, 2000).

Küresel düzeyde ise Türkiye üzerindeki etkisi artan oyuncular arasında IMF, Dünya Bankası, OECD ve Dünya Ticaret Örgütü gösterilebilir. Özellikle 1998 yılında başlatılan Yakın İzleme Anlaşması ile ekonominin gelişim dinamiklerine yön verildiğini söylemek mümkündür. Uluslararası finans ve derecelendirme kuruluşlarının gözetiminde neoliberal piyasa koşullarını sağlayacak düzenlemeler kabul edilmiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2012). Bir sonraki evrede Türkiye'nin uluslararası piyasalara eklemlenmek için yapacağı kalkınma ajanslarının da içerisinde olduğu düzenleyici reformların temelleri de yine bu yıllarda atılmıştır.

2.2.1.4. Dördüncü Evre: Devlette Yaşanan Dönüşüm, Yeni Kapitalizm

Türk iş sisteminde yaklaşık son onbeş yıllık süreyi kapsayan bu evre, devlette ve kurumlarında birtakım yapısal dönüşümlerin yaşandığı dönemdir. Bu dönemde Türkiye'nin uluslararası sermaye süreçlerine dâhil olabilmesi için yatırım ortamını iyileştirme çabaları adı altında başlayan önemli bir dizi değişiklik gerçekleştirilmiştir (Oğuz, 2012). Akçay (2013) devletin dönüşümünü içsel örgütlenmesindeki hiyerarşinin yeniden düzenlenmesi olarak tanımlamaktadır. Bu anlamda ya yeni kurumlar yaratılır ya da var olanlara güç transferinde bulunulur. Yazında yeni kamu yönetimi anlayışı başlığı altında anlatılan bu durum, bir dizi uygulamalar bütünü temsil etmektedir (Övgün, 2011; Karasu, 2009). Küresel kapitalizmin yerel kaynaklarla bağımlı kuran kalkınma ajansı benzeri kurumsal *yönetişim* mekanizmalarını da içerir. Bu, devletin örgütlenme mekanizmasında bugüne kadar görülen en önemli yapısal değişiklikler bütünüdür (Güzelsarı, 2004).

İş sistemi açısından değerlendirildiğinde bu dönemin en kritik noktası Türkiye'de bugüne kadar görülmüş en büyük ekonomik krizin yaşandığı 2001 yılıdır (Öniş, 2009). Öyle ki, ekonomik krizin ardından Dünya Bankası'ndan üst düzey bir bürokrat olan Kemal Derviş Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı olarak transfer edilmiş, istikrarı sağlamak adına kapsamlı reformlar başlatmıştır (Gül, 2014). Küresel kapitalizmin yönetim mekanizmasına uyumlu olan bu reformlarda temel amaç, siyasilerin piyasaya keyfi müdahalelerini ortadan kaldırmaktır (Buğra ve Savaşkan, 2014). Bu evrenin diğer bir özelliği de ulusal sermaye gruplarının kendi aralarındaki uyuşmazlıkların en hissedilir olduğu dönem olmasıdır. 2001 krizi 1990'lı yılların başından itibaren yaşanan istikrarsızlığın son noktasıdır. TÜSİAD ve MÜSİAD kendi aralarındaki gerginliğe rağmen istikrarsızlığın giderilmesi için önemli bir baskı unsuru olmuşlardır (Yankaya, 2014; Timur 2014). 2002 yılında AKP hükümetinin iktidara gelmesi, sermaye gruplarının istediği uzun süreli istikrar beklentisini bu dönemde karşılar görünmektedir. Boratav'a göre (2009) son dönemde tek başına iktidarda bulunun AKP, 2001 yılında hem ekonomik hem de toplumsal koşulların dip yaptığı bir noktada iktidara gelmiştir. Ayrıca bu dönem, küresel düzeyde 2002-2007 yılları arası dünya ekonomisinin oldukça hızlı büyüdüğü yıllara denk gelmektedir. Önemli dönüşümlerin bazı kırılma noktalarında gerçekleşebildiği tespiti düşünüldüğünde, 2001 yılının Türkiye'deki iş sistemi açısından önemli olduğu düşünülebilir (Acemoğlu vd., 2003; Hall ve Thelen, 2009).

Yeni dönemin iş sistemi açısından önemli bir boyutu da İslami burjuvazi olarak adlandırılan yeni burjuvazi sınıfının altın çağını yaşamasıdır. Aslında kökleri Özal hükümeti zamanına dayanan bu girişimci sınıfı son dönemde güçlenmiştir. Özal'ın ekonominin liberalizasyonu çalışmaları esnasında Anadolu iş adamları ile yakın ilişkiler kurduğu

bilinmektedir (Yankaya, 2014). Yeşil sermaye olarak tanımlanan yeni İslami burjuvazi ile iktidarın güçlü patronaj ilişkileri kurması, bu dönemde MÜSİAD, ASKON ve TUSKON gibi kuruluşlara üye iş adamlarının önemli siyasi desteğe sahip olmasını sağlamıştır. Hükümetin önceki dönemlerin daha güçlü sermaye grubu olan TÜSİAD'a daha mesafeli davranması, -iş sisteminde aslında yeni olmayan ancak bu dönemde yön değiştiren- siyasiler ile belirli sermaye grupları arasında kurulan ilişkilerin farklılaşmasına neden olmuştur. Devletin farklı bir sermaye grubu ile ilişkilerinin güçlenmesi yeni bir burjuvazi grubu yaratmış, Türkiye'de parçalı burjuvazinin oluşmasına uygun şartları doğurmuştur (Beriş, 2008; Buğra ve Savaşkan, 2014).

İş sistemi açısından yeni burjuvazinin farklı olan noktası, İstanbul merkezli eski sermaye kesiminden ayrı olarak bölgesel ticaret odaları içerisinde, kendilerine özgü iş modellerini küresel pazarlara dayanır biçimde örgütlemeleridir. Yeni burjuvazinin oluşum aşamasının Türkiye'nin uluslararası pazarlara açıldığı döneme denk gelmesi bunun önemli nedenlerindedir. Yeni olan bu örgütlenme biçimi sadece devlet ile kurulan yakın patronaj ilişkilerini değil, aynı zamanda kendi aralarında kurdukları ağlar yoluyla varlıklarının yeniden dağıtımının yapılmasını sağlayan bir örgütlenme biçimini beraberinde getirmiştir. Özetle artık, daha örgütlü ve bilinçli çıkar grubu yaratma başarısına sahip yeni bir sermaye grubu mevcuttur (Öztürk, 2014). Bu durumu iş sistemi çatısı altında yorumlamak gerekirse, merkez ile sermaye arasındaki ilişkilerin daha girift hale gelmiş olması nedeniyle hükümetin siyasi iradesinin daha fazla sermayeden yana olacağını varsaymak mümkündür. Yani sermayenin hükümet karşısında gücü artmıştır. Bu durumun uzun vadede dışsal etkilere açık olduğu bilinen (Heper, 2006), kırılgan bir yapıya sahip Türkiye'deki siyasal sistemi nasıl etkilediği tartışılan konular arasındadır.

Buğra ve Savaşkan (2014) AKP hükümeti ile yeni burjuvazi kesimi arasında geliştirilmiş olan örgütlenme biçimini bu grupların kendi aralarında yarattıkları din odaklı ilişkisel sermaye ve güven unsurlarına dayandırmakta, Türkiye'de yaşanan bu dönüşümü İslami değer ile kapitalizm arasında bağ kuran farklı bir kapitalizm olarak yorumlamaktadırlar.

Devlette yaşanan yapısal dönüşümün içeriden tetiklenen baskılardan daha çok dış kaynaklı küresel aktörlerin etkisi ile olduğunu söylemek mümkündür (Bayramoğlu, 2003). Bütün iç çalkalanmaların yanında bu dönemde küresel aktörler ile olan ilişkiler de yoğunluğunu korumaktadır. Yeniden yapılandırma süreci olarak tanımlanabilecek bu süreç için en belirleyici küresel aktörler olarak özellikle 11 Eylül olayları nedeniyle Türkiye'ye daha stratejik yaklaşmaya başlayan IMF, ABD ve 1999 yılında tam üyelik statüsünün alınması nedeni ile Avrupa Birliği gösterilebilir. Öniş ve Şenses (2009) AB ile olan ilişkilerin bu

dönemde her zamankinden daha fazla önem kazanması ve IMF ile olan ilişkilerin sürdürülmesi sonucu, bu iki ilişki biçiminin Türkiye'de önemli demokratikleşme hareketlerinin ve yeniden yapılandırma çalışmalarının gerçekleşmesini sağladığını belirtmektedirler. Yazarların bu dönemle ilgili diğer bir önemli tespiti de yabancı yatırımcıların sermaye akışının en fazla sağlandığı dönemin bu dönem olmasıdır. Bu tespit iş sistemleri açısından ilgi çekicidir. Çünkü iş sistemlerinin sunduğu kavramsal çerçeve (bknz. Whitley, 1992a; 1998; 1999) bize sermaye akışının yönünün ve kaynağının değişmesinin iş sistemleri üzerinde etkili olabileceğini hatırlatmaktadır. Devletin sermaye ile kurduğu ilişkinin biçimi dönemselsel olarak farklılaşmış ya da sermaye ile siyasi iktidar arasındaki güç dengelerini gösteren ibareler bazı dönemlerde sermaye yönüne daha fazla kaymış olsa da Türkiye'deki iş sisteminde ana aktör her dönem devlet olmuştur. Devlet kural koyan, piyasayı düzenleyen ve kurumların akıbetini belirleyen ana unsurdur.

Türkiye'deki iş sisteminin temel aktörü olan devletin örgütlenme yapısındaki dönüşümü izlemeye izin veren örgütlerden biri, ulusal iş sistemleri yaklaşımına göre ara kurum olarak tanımlanan kalkınma ajanslarıdır. Devletin bu tür ara kurumlara gösterdiği tolerans, müdahale veya kurumu ne ölçüde yetkilerle donattığı, küresel etkilerle gelen politika uygulamaları karşısında devletin yaratmaya çalıştığı kurumsal dönüşümü ne ölçüde başarabildiğini anlamak adına ipuçları sunacaktır. Türkiye, son evrede, Avrupa Birliği'nin yeni yönetim anlayışına uygun olarak, uzun süreler boyunca uyguladığı bölgesel kalkınma modellerini, politikalarını ve araçlarını bırakma ve Avrupa Birliği'nin bölgesel kalkınma perspektifine göre yeniden yapılanma çabası içine girmiştir. Bu çalışmanın araştırma konusu olan kalkınma ajansları bu yapının temel temsili birimleridir.

Türkiye'de neo-liberal kalkınma politikalarında yaşanan değişim ve buna bağlı olarak ekonomik örgütlenme alanlarında yaşanan dönüşümün, iş sistemine etki etmeden gerçekleşmesi beklenemez. Bu aynı zamanda, devlette yaşanan dönüşümün, Türkiye'nin devlete bağımlı olarak tanımlanan (Gökşen ve Üsdiken, 2001; Öniş, 1998) iş sistemini, devletin koordine ettiği bir iş sistemine doğru dönüştürüp dönüştürmediği meselesidir. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda devletin, işlevlerinde ve örgütlenme biçiminde kaçınılmaz değişikliklere giderek piyasaya müdahalesini azaltması beklenmektedir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde devletin bölgesel tabanlı ekonomik faaliyetlere önem vermesi ve kalkınma ajansları benzeri ara kurumlara olan güven ve yetki devrinin daha fazla olması öngörülmektedir. Kamu alanında yaşanan bu değişim, Türk siyasal sisteminde devlete kontrol yetkisi sunmamakta, piyasanın biçimlenmesini özel sektöre bırakmaktadır. Kalkınma ajansları devletin piyasadaki elini çekmesi, merkezî devlet yapısı

yerine yerel/bölgesel inisiyatifin alınmasını sağlayan mekanizmanın kurulmasında kritik olan kurumlardır.

Devlete bağımlı bir iş sistemine sahip olan Türkiye’de bu tür niteliklere sahip bir ara kurumun özerkleşmesinin, yetkilerle donatılmasının güç olacağı açıktır. Devlete bağımlı iş sistemlerinin ana aktörü ve en belirleyici unsuru olan devlet, kendisinden başka kurumların söz sahibi olmasını istemez (Whitley, 1999). Bu nedenle kalkınma ajanslarının tanımlı amaçlarına uygun bir şekilde faaliyete geçebilmesi için devlette dönüşümün gerçek anlamda yaşanmış olması gerekmektedir. Devlette yaşanan dönüşüm adı altında oluşturulan mekanizmalar -bu mekanizmaların en önemlilerinden birisi Türkiye’de kalkınma ajansları olarak görülmektedir; diğeri ise üst kurullardır (Eraydın, 2004)- amacına uygun bir şekilde faaliyette bulunduğu bu durum iş sistemindeki dönüşümün de habercisi olarak algılanabilir. Özetle, Türkiye’deki iş sisteminde herhangi bir değişiklik olup olmadığını anlamak için devlette yaşanan dönüşüme bakmak gereklidir ve kalkınma ajansları mevcut durumda devlette yaşanan dönüşümün en iyi temsilcileridir.

Devletin karar mekanizmalarında gerçekleştirilen yapısal dönüşümler iş sistemindeki olası bir değişikliğe tek başına işaret etmez. Tarihsel olarak gelişen ilişki biçimlerinin yerleşmesi sonucu ortaya çıkan iş sistemine içkin bazı kurumlar mevcuttur. Örneğin, Türkiye’de devlet ve sermaye arasındaki kemikleşmiş, sağlıklı ilişki biçimi, hem devletin sermaye karşısındaki özerkliğini, hem de sermayenin devlet karşısındaki özerkliğini etkilemektedir. Patronaj ilişkileri, özel sektöre yönelik uygulamalarda resmi kurumların güvenilirliğini sarsmaktadır. Merkezîyetçi ve otoriter devlet geleneği, iş sisteminde paternalist yetki ilişkilerinin baskın olmasına, merkezin toplumun çeşitli kesimleri ile olan müzakere durumlarında tek söz sahibi olmasına neden olmaktadır. Sendikaların ve eğitim örgütlerinin yaptırım gücünün düşük olması da iş sisteminin diğeri bir özelliğidir. Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki sağlıklı ve asimetrik güç ilişkileri kemikleşmiştir. Bu üç kesim kalkınma ajanslarının karar mekanizmalarının temelini oluşturduğu için, ulusal bağlamdaki dinamiklerin birçok kuruma göre ajansların örgüt içi yapılanmasını etkileme olasılığı daha yüksektir.

Yukarıda aktarılan dönemleştirmenin son evresinde, küresel neoliberal politikalara paralel olarak devlete verilen 'düzenleme görevi', 'yereli düzenleme' misyonu yüklenen kalkınma ajanslarının gündeme gelmesine neden olmuştur. Türkiye’de devletin örgütlenme yapısında görülen değişimin önemli temsilcisi olan ajansların ortaya çıkışları, şekillendirilmeleri ve faaliyetlerini sürdürmeleri süreçlerini değerlendirirken başvurulması gereken önemli bir yaklaşım da yeni kamu yönetimi (veya işletmeciliği) (*new public management*) yaklaşımıdır.

2.2.2. Devletin Dönüşümü: Yeni Kamu Yönetimi Modeli ve Bölgesel Kalkınma

Küresel alanda görülen ekonomik krizler ve piyasa hareketliliği zaman zaman kapitalist ekonomilerin yapısını, bunun doğal bir sonucu olarak kamu yönetimindeki örgütlenme modellerini değiştirmiştir. Yazında bu değişimlere genel olarak reform adı verilmektedir (Güzelsarı, 2004). Bu reformların ilk önemli dalgası olarak dünyada 1990'lı yıllarda yaygınlık kazanmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı, Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren uygulanmaya başlamıştır. Bu değişim, kamu sektörünün faaliyet sonuçlarının iyileştirilmesi ve verimsizliğin önlenmesi, etkin bir süreç tasarlanması amacı ile modern işletmecilik yaklaşımlarını devreye sokarak kamunun başarısız olan yapısal özelliklerinin değiştirilmesi olarak tanımlanabilir (Güran, 2011). Bu anlayış çerçevesinde yapılmak istenen kamu yönetiminin küçük, yalın, girişimciliğe önem veren, etkin ve ekonomik, bireysel ihtiyaçları ve vatandaş memnuniyetini ön planda tutan bir yapıya kavuşmasıdır (Nebati, 2010). Yeni kamu modelinde devletin yönetim mekanizmalarındaki değişikliğin özetle şu şekilde olması beklenmektedir (Aksoy, 1998):

1. Devletin, ekonomik faaliyetlerine sınırlılık getirmesi; piyasadan elini çekerek küçültülmeye başlanması.
2. Kamu örgütlerinin özel işletmecilik bakış açısı ile yeniden yapılandırılması; katı, hantal kamu bürokrasinin esnekleştirilmesi; kamudaki yöneticilerin sonuçlardan sorumlu tutulması ve performans değerlendirme standartları belirleyerek uygulanması; özel sektörde ve kamuda benzer alanda faaliyet gösteren örgütlerin birbirleri ile rekabete açılması.
3. Yerel yönetimlere gerekli olan hizmetlerin saptanması görevinin verilmesi; bu hizmetlerin yaptırılmasının özel sektöre bırakılması.
4. Her türlü hizmet faaliyetlerinde rekabet edilebilir olunması ve rekabet unsurunun ön plana çıkarılması.
5. Vatandaş kavramının tanımının içeriğinin değiştirilmesi; müşteri odaklı bakış açısına geçiş yapılması; bunun neticesinde de hizmetten yararlandıran karşılığının alınması.
6. Kuralsızlaştırma ve serbestleştirme ilkelerine bağlı kalınması ve bu amaçla gerekli hukuki alt yapının devlet tarafından oluşturulması.

Bu tanımlamalar doğrultusunda devletin görevleri ve alışlagelmiş yönetim mekanizması değişmektedir. Siyasi erkin sınırlarında değişim yaşanmış ve merkezî karar verme mekanizmaları yerine bölge tabanlı âdemi merkezi karar verme mekanizmaları uygun görülmüştür. Yeni yaklaşıma göre, devletin yeni rolü "kontrolün yerini alan koordinasyon

görevi" ile "demokratik ilkeler doğrultusunda çeşitli kesimler arasındaki etkileşimi sağlamak" olarak tanımlanabilir (Genç, 2010). Özetlenen bu yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda devletin işlevlerinde, örgütlenme biçiminde ve yönetim yapısında kaçınılmaz değişikliklere giderek piyasaya müdahalesini azaltması beklenmektedir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde devletin ara kurumlara olan güven ve yetki devrinin daha fazla olması ve bölgesel tabanlı ekonomik faaliyetlere önem vermesi öngörülmektedir. Özetle, bu değişimle devletin kontrol yetkisi azaltılmakta, piyasanın biçimlenmesi özel sektöre bırakılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışında amaç, kamu örgütlerinin özel sektörde faaliyet gösteren işletmelerle benzer örgüt yapıları ve faaliyet biçimleri almasıdır. Bu amaçla yapılan dönüşümlerden arzu edilen sonuçların alınamaması, hem kamudaki hantal yapıdan doğan, hem de toplumsal düzeyde çözülmek istenen sorunların aşılmasına neden olmuştur. Yeni kamu yönetimi uygulamalarının sorgulanmasına neden olan bu durum karşısında küresel aktörler tarafından (Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi) yeni çözümler üretilmeye başlanmış ve çözüm olarak piyasa devlet karşıtlığının aksine devleti piyasa ve sivil toplumla biraraya getiren yönetim (*governance*) yapılarının uygulanması öngörülmüştür (Ataay, 2007; Kalfa ve Ataay, 2008).

2.2.2.1. Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikaları

2000’li yıllarda, bölgesel kalkınmada temel aktör olmaları amacıyla faaliyete başlayan kalkınma ajansları, aslında çok uzun süreli kalkınma planları ile şekillenen bir politik zemine doğmuşlardır. Türkiye politikalarının tarihsel süreçte değişimine baktığımızda 1923 ile 1950 yılları arasındaki 27 yıllık dönemde sanayi planları, demiryollarının millileştirilmesi ile Doğu Anadolu’ya ulaşım sağlanması, Kamu İktisadi Devlet Teşekkülleri’ne ait fabrikaların batıdan başlayarak ülkenin birçok yerine yayılmasına özen gösterilmesi, aslında Türkiye’nin kuruluşundan itibaren bölgesel eşitsizlikleri giderme çabasında olduğunu göstermektedir (Sakal, 2010). 1960’lı yıllarda bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını gidermek amacıyla beş yıllık kalkınma planları uygulanmıştır (Erkut ve Gönül, 2010). 1963 yılında 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Türkiye’de planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Birinci beş yıllık kalkınma planı (1963-1967) ile ikinci beş yıllık kalkınma planında (1968-1972) planlar bölgesel bazlı yapılmıştır. Ancak üçüncü beş yıllık kalkınma planında (1973-1977) kalkınmada öncelikli yörelerin geliştirilmesine önem verilmiştir. Bu dönemde planlamada değişiklik yaratma çabasının altında doğu ve batı arasındaki gelişmişlik farklarının daha belirgin hale gelmeye başlaması yatmaktadır. Bu durum dördüncü beş yıllık kalkınma planında (1979-1983) eleştirilmesine rağmen sürdürülmüş, beşinci beş yıllık kalkınma planında (1985-1989) ise

yeniden çeşitlenmeye gidilmiştir. Bu dönemde hem bölge bazlı kalkınma farklılıklarının azaltılması hem de öncelikli yöreler ile ilgili uygulamaların sürdürülmesi uygun bulunmuştur. Altıncı beş yıllık kalkınma planı (1990-1994) ve yedinci beş yıllık kalkınma planında (1996-2000) kalkınmaya yönelik genel çerçeveler çizilmiş ancak ciddi uygulama boşlukları yaratılmıştır. Bu iki planın özelliği diğerlerine göre daha muğlak ifadelerle yazılmış olmalarıdır (Dinler, 2010). Sekizinci beş yıllık kalkınma planında (2001-2005) ise bölge planları tanıtılarak kalkınmada öncelikli yörelerde izlenecek ayrıntılı planlamaların daha yoğun olarak anlatıldığı görülmektedir. Dokuzuncu beş yıllık kalkınma planında (2007-2013) bölgesel gelişmede özel sektörün katılımını artırmak amacı ile yeni teşvik tedbirleri tasarlanmıştır. 2005 yılında çıkarılan 5084 sayılı kanun ile 36 ile sınırlı olan teşvik uygulaması 49 ile çıkarılmıştır. Son plan olan onuncu beş yıllık kalkınma planında ise (2014-2018), kalkınma ajanslarının güçlendirilmesine yönelik düşüncelere yer verilmiştir.

Bu planların dışında bazı bölgelerde yatırım teşvikleri, Organize Sanayi Bölgeleri, Kırsal Kalkınma Projeleri, Kurumsal Sosyal Sorumluluk ve Kalkınmada Öncelikli Yöre gibi bir takım yapısal araçlarla bölgeler arası sosyo-ekonomik kalkınma farklarının giderilmesine çalışılmıştır (Sakal, 2010; Tutar ve Demiral, 2007). Türkiye’de planlı dönem öncesi ve sonrasında günümüze kadar hem Devlet Planlama Teşkilatı hem de diğer merkezi birimler tarafından bölgesel kalkınmaya yönelik olarak çeşitli projeler hazırlanmıştır. Bu projelerin bazıları tarihsel sıraya göre şöyledir; 1959 yılı Antalya Projesi, 1960-1964 yılları arasında Doğu Marmara Planlama Projesi, 1961 ile 1963 yılları arasında Zonguldak Projesi, 1962 ve 1963 yılları arasında Çukurova Bölgesi Projesi, merkezî hazırlanan ve oldukça önemi olan ülkenin en önemli kalkınma projelerinden 1989 ile 2002 yılları arasında hazırlanan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), 1995 ile 1996 yılları arası Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, 2005 ile 2007 yıllarını kapsayan Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi, 1999 ve 2000 yıllarında Doğu Anadolu Projesi ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı.

Daha sonraki dönemlerde Türkiye, özellikle Avrupa Birliği ile olan ilişkileri doğrultusunda uyguladığı ağırlıklı olarak teşvik sistemine dayanan bölgesel gelişme araçlarını terk etme eğilimi göstermiştir (Dede, 2009; Hasanoğlu ve Aliyev, 2006). Avrupa Birliği, kuruluşundan bu yana, topluluk içinde az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması, bölgeler arasındaki refah farklılıklarının giderilmesi hedefi ile kendi bölgesel politikasını oluşturmuştur. Avrupa Birliği’nin oluşturduğu bölgesel kalkınma politikaları, üye ülkelerin kalkınmalarının önemli bir parçası olarak görülmektedir (Bayramoğlu, 2005). Türkiye, Avrupa Birliği’ne giriş sürecinde, yaklaşık 50 yıldır kullanmakta olduğu merkezi karara dayalı ve teşvik sistemi odaklı bölgesel kalkınma politika ve araçlarında değişikliğe giderek AB'nin uyum programı

doğrultusunda farklı bir yapılanmaya gitmiştir. Bu yeni yapının temel dayanaklarından birisi Kalkınma Ajansları'dır. AB ile olan ilişkilerin güçlendiği 1999 yılında yapılan Helsinki Zirvesi ajansların bahsinin resmen geçtiği ilk meşru alandır (Tekin, 2011). Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye'nin tam üyelik sürecinde gerçekleştirmesi gereken yapısal dönüşümlerin anlatıldığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta vadede gerçekleştirilmesi istenen düzenlemeler içinde Bölgesel Kalkınma Ajansları oluşturulması da yer almaktadır (Çetin, 2007). Katılım Belgesi gereğince önce 2002 yılında NUTS sistemine geçilmiş, 2003 yılında mali yardımlardan yararlanmak amacıyla ajansların kurulması öngörülmüştür. Daha sonraki süreçte Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı getirilmiştir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006). Avrupa'da yer alan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Türkiye'de uygulanması 25.01.2006 tarihinde 5449 No'lu "*Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*"un kabulüyle gerçekleşmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÖLGESEL KALKINMANIN ÖRGÜTLENMESİNDE KURUMSAL BİR ARAÇ: KALKINMA AJANSLARI

3.1 Bölgesel Kalkınma Politikalarının Uygulanmasında Kurumsal Araçlar Olarak Bölge Kalkınma Ajansları

Bölge kalkınma ajanslarının dünya genelinde çeşitlilik gösterdiğini söylemek mümkündür. Bu kurumlar hukuki statüleri, yetki ve sorumlukları, görev ve faaliyet alanları, genel yapıları, finansman kaynakları, merkezi yönetim ile olan ilişkileri, çalışma prensipleri gibi birçok konuda farklılıklar göstermektedir (Dinler, 2010). Aslında ilk uygulamaları oldukça eskiye dayanmaktadır; ancak popülasyonlarının en fazla arttığı yıllar, 1980'li yıllarda yayılımı hızlanan yeni kamu yönetimi anlayışı ve küreselleşme sonucunda yerelin rekabete dâhil edilmesine yönelik stratejilerin uygulandığı dönemlere denk gelmektedir. Bölge kalkınma ajanslarından genel olarak, kalkınma politikalarında 1980 sonrası yaşanan yerelden hareket etme stratejisinin uygulanabilmesi için gerekli olan örgütsel yapılar olarak söz edilebilir (Akın ve Yıldız, 2005).

Kendi aralarında farklılıklar gösteren yapılar olmakla birlikte ortak amaçlarını tanımlamak gerekirse, hükümetten bağımsız, âdemi merkezi bir yapıda bir bölgenin genelde sosyo-ekonomik koşullarını geliştirmek için faaliyetlerini özel sektörün veya kamunun finanse ettiği kurumlardır (Apan, 2004). AB bölge kalkınma stratejilerinin yayılımında önemli bir aktör olan Avrupa Bölge Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA) ajansların, bölgedeki bölgesel ya da sektörel kalkınma problemlerini tespit eden ve çözümlerine yönelik öneriler, projeler geliştiren yapılar olduğunu belirtmektedir (1999).

Bölge kalkınma ajanslarının dünyadaki gelişim seyrine bakıldığında gelişmekte olan ülkelerdeki uygulamaların gelişmiş ülkelere göre daha geç başladığını söylemek mümkündür. Bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi II. Dünya Savaşı sonrası daha çok gündemde olsa da kalkınma ajanslarının ilk örneği daha eskiye, 1930 yılına dayanmaktadır. ABD'de 1930 yılında kurulan Tennessee Valley Authority'nin ilk kalkınma ajansı örneği olduğunu, o dönem için gösterdiği başarının dünya savaşı sonrasında uygulamanın yayılmasında etkili olduğunu söylemek mümkündür (Özer, 2007). Avrupa'da ise en erken 1950 ile 1960'lı yıllar arasında Belçika, Fransa, İtalya, 1970'li yıllarda Almanya ve Hollanda, 1980'lerde ise İspanya, Yunanistan ve Danimarka kalkınma ajansı uygulamasına başlamıştır. 1990'lı yıllarda ise AB'de kalkınma ajansı uygulamasının yayılımında gerçek bir patlama yaşanmış, İngiltere,

Bulgaristan, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İsveç, Slovenya, Estonya, Romanya, Portekiz gibi ülkeler kalkınma ajansları uygulamasına başlamıştır (Sakal, 2010). AB'de yaygın olma nedeni, kalkınma ajanslarının AB'nin bölgeler arası rekabeti arttırabilmek için önerdiği kurumsal mekanizmalar olmalarıdır (Halkier vd, 2002). Burada hemen belirtmek gerekir ki İngiltere'de 1998 yılında kurulan kalkınma ajansları 2010 yılında tasfiye edilmiştir (Karasu, 2013). Merkezi yönetimden uzaklaşma anlamında İngiltere'de kurulan kalkınma ajansları önemli birer uygulama gibi gösterilmekte, kraliyete yani merkeze bağlı olmayan özerk kuruluşlar olarak faaliyette bulunmaktaydılar (Karasu, 2005). Bazı ajansların bölgesel kalkınmaya etkisi tartışılmakla birlikte, özellikle İtalya ve Fransa'daki ajans uygulamaları başta olmak üzere pek çok uygulamanın devam ettiğini söyleyebiliriz.

Zaman içerisinde farklı formlar görmek mümkün olsa da kalkınma ajansları her zaman bölgesel kalkınmayı hedefleyen kurumlar olmuşlardır. Günümüzdeki modern uygulamaları için farklı stratejiler çerçevesinde esnek üretime dayalı, KOBİ ağırlıklı üretim süreçlerini desteklediklerini ve bölgesel kalkınma sorunlarını bu temel strateji üzerinden çözmeye çalıştıklarını söylemek mümkündür (Dura, 2006).

3.2. Türkiye'de Kalkınma Ajansları Uygulaması

Türkiye'de uygulanan bölge kalkınma planları, AB ile uyum stratejisinin önem kazandığı döneme kadar merkezî olmuştur ve kapsamlı bir uygulama alanı bulamamıştır (Akpınar vd., 2011). Kalkınma ajansları geniş anlamıyla düşünüldüğünde, Türkiye'de GAP projesi içerisindeki yapılanmada faaliyette bulunan Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezi, Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı ve Mersin Bölge Kalkınma Ajansı ilk örnekler olarak gösterilebilir. Hatta daha sonraki dönemlerde Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı İzmir Bölgesindeki İzmir Kalkınma Ajansı, Mersin Bölge Kalkınma Ajansı ise Mersin ve Adana bölgesindeki Çukurova Kalkınma Ajansı ile bağlantılı olmuştur; bu iki ajans daha sonraki yıllarda kurulacak olan kalkınma ajanslarının ilk iki pilot bölge uygulaması olmuştur (Kayasü ve Yaşar, 2006).

Yayımlanan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde yerel ve bölgesel gelişmeye yapılan vurgu ve AB ile olan yakınlaşma, kalkınma ajanslarının kuruluşuna yönelik ilk adımların atılmasını sağlamıştır. Bu planda doğrudan ajanslarla ilgili ifadeler kullanılmamasına karşın Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Raporu'nda kalkınma ajansları hakkında önemli açıklayıcı ifadeler yer verilmiştir. Genel olarak dünya uygulama örneklerinin ve bölgesel kalkınmaya olan katkılarının anlatıldığı bu raporda henüz Türkiye'deki uygulamaları hakkında net bir ifade yer almamıştır. Fakat kalkınma ajansları ile ilgili ilk ifadelerin yer aldığı rapor olma özelliğini taşımaktadır (Keskin ve Sungur, 2010).

1999 yılında Helsinki zirvesinde Türkiye'nin AB'ye aday olmasından sonra 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yapısal uyum doğrultusunda istatistikî bölge çalışmaları kaleme alınmıştır (Loewendahl-Ertugal, 2005). 28.02.2002 tarihinde çıkarılan 4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile NUTS (İBBS) yürürlüğe girmiştir. 2002-2004 dönemi için hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmüştür (Sobaci, 2009). Nihayetinde, Bölge Kalkınma Ajanslarının Türkiye'de uygulanması 25.01.2006 tarihinde 5449 No'lu Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile gerçekleşmiştir. Bu kanuna göre Kalkınma Ajansları, "*kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak, yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliği sağlamak ve hem bölgelerarası hem de bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak*" (5449, m.1) hedeflerini taşımaktadır. Bu çalışmalar doğrultusunda istatistikî bilgilere göre ayrılan bölgeler temel alınarak 26 adet 2. düzey bölgeyi temsil etmesi adına kalkınma ajansları kurulmuştur. Tablo 3.1'de Kalkınma Ajansları ve kuruluş bilgilerine yer verilmiştir.

Tablo 3.1 Kalkınma Ajansları ve Kuruluş Bilgileri

Kalkınma Ajansı	Kısaltma	Kapsam	Merkez	Kuruluş Tarihi
İzmir Kalkınma Ajansı	İZKA	İzmir	İzmir	06/07/2006
Çukurova Kalkınma Ajansı	ÇKA	Mersin, Adana	Adana	
İstanbul Kalkınma Ajansı	İSTKA	İstanbul	İstanbul	22/11/2008
Mevlana Kalkınma Ajansı	MEVKA	Konya, Karaman	Konya	
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	OKA	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	Samsun	
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	KUDAKA	Bayburt, Erzincan, Erzurum	Erzurum	
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	DAKA	Bitlis, Hakkâri, Muş, Van	Van	
İpekyolu Kalkınma Ajansı	İKA	Adıyaman, Gaziantep, Kilis	Gaziantep	
Karacadağ Kalkınma Ajansı	KARACADAĞ	Diyarbakır, Şanlıurfa	Diyarbakır	
Dicle Kalkınma Ajansı	DİKA	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	Mardin	
Trakya Kalkınma Ajansı	TRAKYAKA	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ	Tekirdağ	
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	GMKA	Balıkesir, Çanakkale	Balıkesir	
Güney Ege Kalkınma Ajansı	GEKA	Aydın, Denizli, Muğla	Denizli	
Zafer Kalkınma Ajansı	ZEKA	Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak	Kütahya	
Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı	BEBKA	Bilecik, Bursa, Eskişehir	Bursa	
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	MARKA	Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova	Kocaeli	
Ankara Kalkınma Ajansı	ANKARA	Ankara	Ankara	
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	BAKA	Antalya, Burdur, Isparta	Isparta	
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	DOĞAKA	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	Hatay	25/07/2009
Ahiler Kalkınma Ajansı	AHİKA	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Niğde	Nevşehir	
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	ORAN	Kayseri, Sivas, Yozgat	Kayseri	
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	BAKKA	Bartın, Karabük, Zonguldak	Zonguldak	
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	KUZKA	Çankırı, Kastamonu, Sinop	Kastamonu	
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	DOKA	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon	Trabzon	
Serhat Kalkınma Ajansı	SERKA	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	Kars	
Fırat Kalkınma Ajansı	FKA	Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli	Malatya	

Kaynak: dpt.gov.tr (erişim tarihi 08.09.2012).

İzmir Kalkınma Ajansı ve Çukurova Kalkınma Ajansı, Türkiye genelinde uygulanmaya başlamadan pilot bölge olmaları amacıyla kurulan ilk ajanslardır. Daha sonra 22.11.2008 tarihli 27062 sayılı Bakanlar Kurulu Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Kararı ile 8 yeni ajans, 25.07.2009 tarihli 27299 sayılı diğer karar ile geriye kalan 16 ajans kurulmuştur. Bununla birlikte pilot olarak kurulan ajanslar bu dönemdeki yargı süreci³ nedeni ile faaliyet gerçekleştirememiş ve pilot bölgelerin sonuçları alınmadan diğer ajansların kurulmasına başlanmıştır.

3.2.1. Kalkınma Ajanslarının Hukuki Altyapısı

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, ajansların kuruluş amacını, görev ve yetkilerini, teşkilat yapısını, personel rejimini ve bütçe ve denetim konularını içermektedir. Kalkınma ajanslarının tabi olduğu mevzuat, Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği, Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinden oluşturulmuştur. Bu yönetmelikler dışında Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve ajansların tabi olduğu satın alma faaliyetlerine ilişkin Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satın Alma İhale Usul ve Esasları ile destek programlarının yürütülmesine ilişkin Destek Yönetim Kılavuzu bulunmaktadır. Kalkınma ajanslarının bağlı buldukları mevzuat ile ilgili sorunların veya çıkmazların yaşanması durumunda Kalkınma Bakanlığı bu sorunun giderilmesi veya gerekli görülen iyileştirmelerin yapılması için yetkili kılınmıştır. Kalkınma Bakanlığı ajansları "*koordinasyonunda, kendine özgü teknik ve*

³ "5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşuna Dair Kanun"un, 8 Şubat 2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesinden sonra Anamuhalefet Partisi önderliğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Ali TOPUZ, Haluk KOÇ ile birlikte 131 Milletvekili, kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi kararını 30.11.2007'de vermiş, karar 23.02.2008'de resmi gazetede yayımlanmıştır. İptal davası temel gerekçesi ise şu şekildedir "*Kalkınma ajansları, kapsadıkları birden çok il ve donatıldıkları yetkiler açısından bölgesel nitelik taşımaktadır. Ancak bu ajanslar, ne merkezi idarenin bir parçası, ne de tabi oldukları hukuki rejim bakımından birer kamu idaresidir. Kalkınma ajansları Anayasanın 123'üncü, 126'ncı ve 127'nci maddelerinde öngörülen idari yapının dışında ve bu yapıdan farklı yeni bir örgütlenme birimi niteliği taşımaktadırlar. Bu kanunla anayasal olarak ülkenin yönetim yapısında olmayan yeni bir bölge kademesi yaratılmaktadır. Oysa Anayasada "bölgesel yönetim" öngörülmemiştir. Anayasamız, yönetsel bakımdan merkezîyetçi bir yapıya sahip olan bir tekil devlet modelini benimsemiş, merkez dışı yönetsel örgütlenmeyi ise merkezi idarenin denetim ve gözetimi altına almıştır. Merkezi yönetimin kalkınma ajansları üzerinde bir hiyerarşik denetimi bulunmamaktadır. Kalkınma kuruluna, özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler ile kamu kurum ve kuruluşları arasında işbirliğini geliştirme konusunda verilen yetki, bu kurulları, yerel yönetimler ile kamu kurum kuruluşlarını yönlendiren bir üst konumuna getirmektedir. Böyle bir durum ise Anayasanın 123'üncü ve 126'ncü maddelerinde öngörülmemeyen bir örgütlenme biçimidir."* Anayasa Mahkemesi kanununun 18. Maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "*bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atanmaların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır*" ifadesini ve "*Ajanslar, bu kanunun uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır*" ifade eden 26. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, oybirliğiyle karar vermiştir (Şinik, 2010).

finansman mekanizmasına sahip, kar amacı gütmeyen, çabuk karar alıp uygulayabilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarını biraraya getiren, tüzel kişiliği haiz, 5449 sayılı Kanunla düzenlenmiş işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, teknik kapasitesi yüksek, uygulamacı olmayan fakat destekleyici kalkınma birimleridir" şeklinde tanımlanmaktadır.

Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği ve Türk kamu bürokrasisindeki yeri birçok tartışmaya neden olmuştur (Tamer, 2008; Çalı, 2011). Anayasa Mahkemesi verdiği kararlar (2007/91 sayılı Karar) ajansların kamu tüzel kişisi olduklarını beyan etmiştir. Bir süre sonra 2012 yılında ise, 6085 no'lu Sayıştay Kanunu ile mali denetimlerinin tamamen Sayıştay'a bağlanması yoluyla, ajanslar kamu kurumları ile aynı denetim mekanizmasına tabi kılınmıştır. Ancak ajanslar kamu tüzel kişiliği olarak kabul edilmekle birlikte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi değildir.

5449 sayılı Kanun ile ajansların görev ve yetkileri açıkça ifade edilmiş ve sınırları çizilmiştir. Bu kanuna göre ajansların görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır (5449, m.5-m.6):

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak, izlemek ve değerlendirmek,
- Yerel ve kırsal kalkınmayı destekleyici kapasite geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,
- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliklerini geliştirmek ve bu kesimlerin kalkınmayı destekleyici projelerini izlemek,
- Kaynaklarını bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak,
- Bölgenin kalkınmasını sağlayacak imkânları tespiti için araştırmalar yapmak,
- Bölgenin ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak,
- Yatırımların takibini ve sonuçlandırılmasını tek elden yürütmek,
- Küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek,
- İkili veya çok taraflı uluslararası programları tanıtmak ve bu kapsamda proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

3.2.2. Kalkınma Ajanslarının Karar Mekanizmaları ve Yönetişim Yapısı

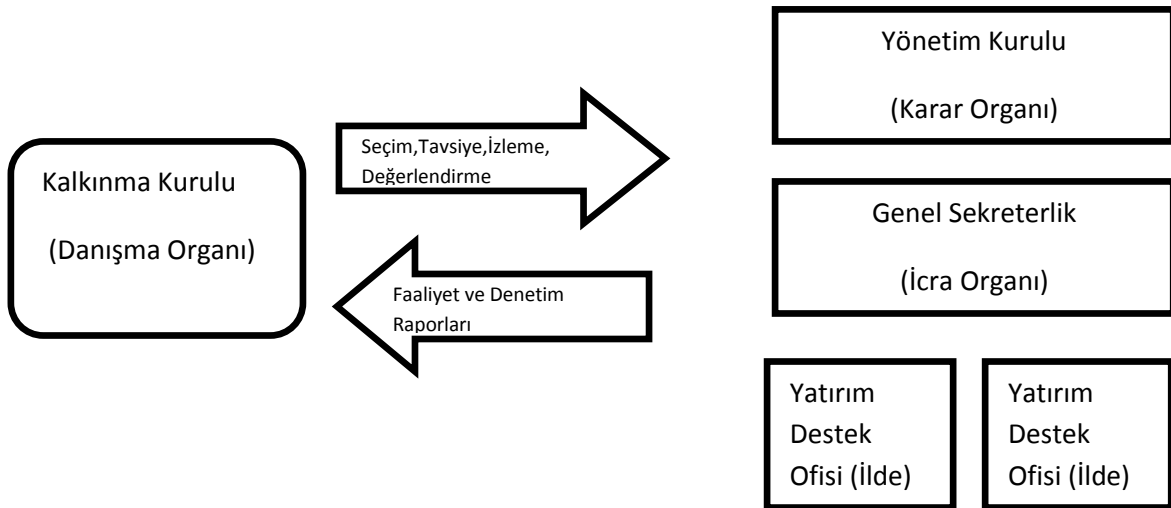
5449 sayılı Kanunun "Ajansın Teşkilatı" başlıklı 3. Maddesine göre kalkınma ajansları 'yönetim kurulu', 'kalkınma kurulu' ve 'genel sekreterlikten' oluşmaktadır. Yönetim Kurulu karar, Genel Sekreterlik icra, Kalkınma Kurulu ise danışma organıdır.

Yönetim kurulu eğer bölge birden fazla ilden oluşuyorsa il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ile ticaret ve sanayi odası başkanlarından meydana gelir. Tek ilden ibaret olan bölgelerde ise yönetim kurulunda diğerlerinden farklı olarak kalkınma kurulundan seçilen, özel kesim veya sivil toplum kuruluşu temsilcisi olan üç üye de yer alır. Ajansı temsil yetkisi yönetim kurulu başkanına aittir. İlk yıl kurulduğu bölgenin merkezi olan ilin valisi başkanlık eder, sonraki dönemlerde ise valilerin başkanlıkları illerin alfabetik sırası ile dönüşümlü olarak yapılır. Her ay en az bir kere, üye sayısının bir fazlası ile toplanmalıdır. Oy çokluğu ile karar verilir; eşitlik durumunda başkanın (valinin) oyu yönünde karar alınır. Ajans genel sekreterinin oy hakkı bulunmaz, ancak toplantılara katılır.

Ajansın kalkınma kurulu kanunda danışma organı olarak tanımlanmaktadır. Kurul, ajansın kararlarında ve faaliyetlerinde yerelin katılımını artırmak amacını güder; bölgenin ajansı sahiplenmesini artırmak amacıyla, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimlerin temsilcileri ve üniversite temsilcilerinden oluşmaktadır. Üye sayısı 100'dür ve kurul başkanını kendisi seçer. Adayın kalkınma kurulu üyesi olması şarttır. Kalkınma kurulunun temsilci yapısı, görev süreleri ve diğer hususlar kuruluş kararname ile belirlenmektedir. Buna göre 5449 sayılı kanunda kalkınma kurulunun (m. 9) görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırayla seçmek,
- Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak,
- Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak,
- Toplantı sonuçlarını Kalkınma Bakanlığı'na raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak

Ajansın icra organı olan Genel Sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin amiri Genel Sekreter'dir. Genel Sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. İcra organı olarak Genel Sekreterlik bünyesi Yüksek Planlama Kurulu Kararı gereği ihtiyaç doğrultusunda beş birim barındırabilir; bu birimlere başkan atayabilir. Bu birimler ajanslar arası farklılık gösterebilir ancak genel olarak Kalkınma Bakanlığı yapılanmayı "*ajanslar bölge planının oluşturulması ve destek programlarından sorumlu olan 'planlama ve programlama birimi', programların yürütülmesinden sorumlu 'program/proje uygulama birimi', programların izlenmesi ve değerlendirilmesinden sorumlu 'izleme ve değerlendirme birimi' ile destek hizmetleri için kurulan 'idari ve mali işler biriminden' oluşmaktadır*" ifadeleri ile anlatmaktadır. Bölge illerinde faaliyet gösteren yatırım destek ofisleri de sekreterliğe bağlı diğer birimlerdir. Yatırım destek ofislerine yönetim kurulu kararı ile bir koordinatör atanır. Koordinatör yatırım destek ofisinin birim amiridir. Ayrıca bu ofislerde sayısı en fazla 5 olmak üzere uzmanlar da istihdam edilebilir.



Şekil 3.1. Kalkınma Ajanslarının Organları

Kaynak: dpt.gov.tr/751 (erişim tarihi, 27.06.2013)

Ajansların karar mekanizmalarını anlatan Şekil 3.1'den anlaşıldığı üzere kalkınma ajansları çok katılımlı, *ortak akıl* oluşturmak amacıyla bölgedeki aktörlerin mümkün olduğu kadar karar mekanizmalarına dâhil edildiği bir yönetim yapısına sahiptir. Bu mekanizma, Türkiye'de klasik kamu örgütlerinde rastlanılmayan bir örgütlenme modelidir (Ertugal, 2010). Bu anlamda ajansların diğer kamu örgütlerinden farklı olarak esnek, hızlı hareket eden, katılımcı ve demokratik karar mekanizmalarına sahip örgüt yapılanmaları şeklinde kurgulandığını söylemek mümkündür (DPT Raporu, 2007).

3.2.3. Kalkınma Ajanslarının İnsan Kaynakları Yapısı

Ajans personeline yönelik düzenleme yine 5449 sayılı kanunun dördüncü bölümünde belirlenmiştir. Ayrıca kuruluş kanununa istinaden personel politikaları ve uygulamaları, personelin istihdam süreci Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nde belirtilmiştir. Buna göre ajanslar *"iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir denetçi istihdam edilir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari, mali ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personel sayısı, ajansın toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez."* (5449, m.18). Kanun maddesinden anlaşıldığı üzere, kamu tüzel kişiliği haiz olan ajansların personeli özel sektör istihdam özlük haklarına sahiptir. Bu ajansları alışlagelmiş kamu örgütlerinden ayıran unsurlardan biridir. Ancak yine kanun, kamu kurumları ile ajanslar arasında istihdam akışını sağlayabilmek için *"kanunda belirtilen nitelikleri taşımak koşulu ve bağlı buldukları kurumlarının muvafakati"* ile kamu çalışanlarının ajansa genel sekreter, uzman veya iç denetçi olarak istihdam edilebilmesinin önünü açmıştır. Burada dikkat çekici olan, bu akışın tek yönlü olmasıdır; kamu kuruluşlarından ajanslara geçiş yapmak mümkünken, muvafakati olmayan ajans personelinin herhangi bir kamu kurumuna geçiş yapması olanaklı değildir. Ajans personeli *"iş mevzuatına tabi ve belirsiz süreli iş akdi"* ile çalıştırılmaktadır; *"emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu"* hükümlerine tabidir (5449, m.18). Kamu kurumlarından ajanslara geçecek personelin oranı toplam personelin yüzde otuzunu geçmeyecek şekilde sınırlandırılmıştır.

Ajans personelinin özlük haklarına yönelik en önemli düzenleme yakın zamanda gerçekleştirilmiştir. Buna göre, 2012 yılında 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilk defa veya yeniden atanacak personel için farklı bir rejim benimsenmiştir. Buna göre ajans personelinin mali, sosyal hak ve yardımların belirlenmesinde 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı geçerlidir. Bu karara göre yeniden atanan veya yeni atanan personelin toplam aylık net ödeme tutarı kararnamede belirlenen emsali kamu personelinin net ödeme tutarını geçemeyecektir.

Ajansların personel istihdam sürecinde önemli olan diğer bir nokta ise bu süreçlerin daha çok kamu örgütlerine benzemesidir. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'ne göre atanacak uzman personelin "Kamu Personel Seçme Sınavına girmeleri ve bu sınavdan, Genel Sekreter'in görüşü alınmak suretiyle yönetim Kurulunun her bir öğrenim dalı itibariyle 80 puandan az olmamak üzere belirleyeceği bir KPSS taban puanı almış olmaları şarttır" (madde.10) ibaresi yer almaktadır. Uzman personelde aynı zamanda kamu kurumlarınca yapılan merkezi dil sınavı şartı da aranmaktadır.

Ajansların en üst düzeyde idari amiri olan genel sekreterlerin atanmasında benzer bir süreç mevcuttur. Genel sekreterde bulunması gereken nitelikler 5449 Sayılı Kanun ile tanımlanmıştır. Kanuna göre genel sekreter "*hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir bölge planlama ile mühendislik dallarından ...*" mezun olmalıdır (madde.13). Ayrıca 10 yıl alan deneyimi olması ve merkez tarafından kamu personeli için yapılan dil sınavından en az 70 puan alması beklenmektedir.

Personel politikaları açısından önemli diğer bir konu da ajans personelinin iş akdinin yenilenmesi veya feshedilmesi kararının yönetim kurulunda olmasıdır. Yönetim kurulu aynı zamanda "*genel sekreteri belirlemek ve Kalkınma Bakanlığı'nın onayına sunmakla*" yükümlüdür. Yönetim kurulunca belirlenen Genel Sekreter Bakanlık onayından sonra görevine başlayabilir. Tablo 3.2'de Kalkınma Ajanslarının unvanlarına göre personel dağılımı verilmiştir.

Tablo 3.2 Kalkınma Ajansları Personelinin Unvanlarına Göre Dağılımı*

Ajans	Uzman**		Destek		İç Denetçi		Toplam	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
AHİKA	20	32	7	7	0	0	27	39
ANKARA	36	29	6	6	1	1	43	36
BAKA	34	32	6	6	1	1	41	39
BAKKA	23	23	5	5	0	0	28	28
BEBKA	25	33	6	5	1	0	32	38
ÇKA	29	27	7	7	0	0	36	34
DAKA	33	30	5	4	0	0	38	34
DİKA	34	37	6	6	0	0	40	43
DOĞAKA	32	28	6	6	0	0	38	34
DOKA	48	45	10	10	1	1	59	56
FKA	28	31	5	5	1	1	34	37
GEKA	34	33	5	5	0	0	39	38
GMKA	27	28	7	7	1	1	35	36
İKA	27	28	5	6	0	0	32	34
İSTKA	38	42	8	9	1	0	47	51
İZKA	35	33	6	6	1	0	42	39
KARACADAĞ	28	33	6	5	0	0	34	38
KUDAKA	30	26	8	6	0	0	38	32
KUZKA	32	25	6	6	1	1	39	32
MARKA	28	34	8	9	1	1	37	44
MEVKA	36	34	7	7	1	1	44	42
OKA	31	31	5	4	1	1	37	36
ORAN	31	33	4	6	1	1	36	40
SERKA	29	27	6	7	0	0	35	34
TRAKYA	26	28	7	6	0	0	33	34
ZEKA	23	29	5	6	0	0	28	35
TOPLAM	797	811	162	162	13	10	972	983

*Kullanılan veriler Eylül/2014 tarihli Sayıştay Genel Denetim Raporundan alınmıştır. Ajanslar ile ilgili genel faaliyet raporu yayınlayan diğer resmi kurumlar Kalkınma Bakanlığı ve ajansların kendileridir. Ancak hem ajansların birçoğunun güncel faaliyet raporlarını henüz yayınlamaması, hem de Kalkınma Bakanlığı'nın 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporunu henüz yayınlamaması nedeni ile Sayıştay Denetim Raporu verileri kullanılmıştır.

** Genel sekreterler toplama dâhil olmayıp, genel sekreterlik görevini vekâleten götüren uzmanlar toplama dâhil edilmiştir.

3.2.4. Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı

Ajansların mali yapısı, fon kaynakları, giderleri ve harcama usullerine ilişkin detaylar ile bütçe süreçlerine ilişkin düzenlemeler kuruluş kanunu olan 5449 sayılı kanunda tanımlanmıştır. Ajans personelinin gelirleri, harcama yetkisinin sınırları, bütçeleri ve dâhil oldukları muhasebe mevzuatı, yetki ve sorumluluklara yönelik usul ve esaslar Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile ayrıntılı olarak tarif edilmiştir (26303 sayılı Resmi Gazete, 28.09.2006). Ajansların mali kaynakları ve bütçe gelirleri 5449 sayılı kanunda şu şekilde tanımlanmıştır (madde 19):

- Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından, vergi iadeleri ile mahalli idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçülerine göre belirlenecek pay,
- Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar,
- Faaliyet gelirleri
- Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için yüzde 1 oranında cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,
- Bölgedeki ticaret ve sanayi odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinden yüzde bir oranında aktarılacak pay,
- Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağışlar
- Bir önceki yıldan devreden gelirler

Daha sonra yapılan düzenlemeler ile Bakanlar Kurulu belediyelerden kalkınma ajanslarına ayrılacak olan fonu yarıya indirmiş, oranı %1'den %0,5'e düşürmüştür. Kuruluş kanununca tarif edildiği üzere kalkınma ajanslarının oldukça çeşitli fon kaynakları bulunmaktadır. Ancak Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan ajansların gelir dağılımlarına yönelik veriler incelendiğinde çeşitliliğe rağmen henüz fon kaynaklarının büyük kısmının merkezden aktarılan bütçe olduğu görülmektedir (dpt.gov.tr/6879). Kalkınma ajanslarının fon kaynaklarının önemi, özerk davranabilmesi ve merkezle olan bağının koparılabilmesi için kendi fonlarına sahip olmasıdır. Şu anda gelinen aşamada kalkınma ajanslarının fon

kaynakları çeşitlense de gelirlerinin önemli kısmı merkezden aktarılan fonlardan oluşmaktadır. Tablo 3.3'de ajansların yıllar itibari ile gelir kaynakları dağılımı verilmiştir.

Tablo 3.3 Kalkınma Ajanslarının Gelir Dağılımları (milyon TL)

Ajans Gelirleri	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Genel Bütçe Gelirleri	39,6	171	442,6	100	417,8	142,1
Belediye Gelirleri	4,6	18,4	85,5	169,7	150,1	148,5
İl Özel İdare Gelirleri	-	9,1	20,1	28,5	28,2	35,1
Sanayi ve Ticaret Odası Gelirleri	-	1,6	5,1	4,8	6,7	5,6
Toplam	44,2	200,1	553,3	303	602,8	331,3

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı 2013 Yılı Genel Denetim Raporu, s.17.

Ajanslar fon kaynaklarını, kanunda hükmedildiği şekilde personel giderleri, mal ve hizmet alımı, genel yönetim giderleri, araştırma geliştirme giderleri, tanıtım ve eğitim giderleri ile proje faaliyet desteklemelerinde kullanılmaktadırlar. Her ajansın gider kalemleri arasında 'proje ve faaliyet destekleme giderleri' ilk sırayı almaktadır. Ajanslar proje ve faaliyet desteklemeye toplamda 2012 yılında tüm giderlerin yaklaşık %70'ini (383,9 milyon TL), 2013 yılında ise yaklaşık %66'sını (330,4 Milyon TL) ayırmıştır. Kalkınma Bakanlığı, Avrupa Birliği ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı ile sağlanan fonlardan 2015 yılı için kalkınma ajanslarının yararlanıcı olabileceğini beyan etmiştir. Bu durum kalkınma ajanslarına ayrılan fonların artacağına göstergesidir.

3.3. Araştırmanın Amacı ve Araştırma Soruları

Kalkınma ajansları, bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak için son yıllarda farklı ülkelerde farklı formlarda kullanılmış kurumsal araçlardır; ajans uygulamalarının yaygınlaşmasında, bölgesel kalkınma ve gelişme politikalarındaki dönüşümün büyük rolü vardır. Ajansların yapıları, fonksiyonları ve amaçları uygulamadan uygulamaya farklılık göstermekte, içinde buldukları bağlama göre yeniden şekillenmektedir. Bu tez çalışmasına yön veren en önemli motivasyon kaynağı, yazarın Türkiye uygulaması 2006 yılında başlayan 26 bölgede (düzey 2 bölgeleri) kurularak faaliyete geçen kalkınma ajanslarının Türkiye'deki iş sisteminin kurumsal bağlamında nasıl bir biçim alacağına yönelik merakıdır. Kurulduğu günden itibaren hukuki statüleri, ideolojik konumları, örgütsel yapıları, kalkınmaya olası etkileri vb. gibi birçok önemli konuda yoğun bir tartışma gündemi oluşturmaları, bu kurumların çalışmaya konu olmasına neden olan önemli özellikleridir.

Kalkınma ajansları birçok farklı disiplin tarafından ele alınmıştır. Kalkınma ajansları gibi çok boyutlu olguları birçok farklı disiplinden destek alarak çokdisiplinli bir bakış açısı ile anlamaya çalışmak en doğru olanıdır. Bu kurumların dünyadaki farklı uygulama örnekleri üzerine çeşitli alanlarda yürütülen tartışmalar hala sürmektedir. Ajansların küresel etkiler nedeni ile son yıllarda yayılımı süren *yönetişim* yapılarının önemli örneklerinden olması, AB gibi ulus üstü bölgesel bir yapılanma tarafından destekleniyor olması, amaçları doğrultusunda bölgesel düzeyde faaliyette bulunan kurumlar olmaları, makro kurumsal kuram alanında güncel olan 'küresel, yerel ve bölgesel etkilerin örgütlerin ve kurumların dünyasına yansımaları' tartışmaları için bu örgütleri çok dikkat çekici birer örnek yapmaktadır. Bölgesel kalkınma ajanslarını bu tür bir kavramsal çerçeveye ile ele alan çalışmaların olmayışı, tez çalışmasının özgün değerini artırmaktadır. Ajansların küresel etkiler ile alınan bir uygulama olarak Türkiye'deki iş sisteminde nasıl bir yapıya kavuşacağına izlenmesi, iş sisteminin çeşitli düzeylerdeki (küresel, ulusal, yerel) farklı baskı ve etkilere nasıl tepkiler verdiğinin keşfedilmesi açısından iyi bir vaka değerlendirmesidir. Keşfedici bir çalışma olan bu tez çalışmasının alanda yapılan tartışmalar ekseninde üzerinde durduğu araştırma soruları şunlardır:

1. Küresel etkilerle gelen kalkınma ajansları, Türkiye'deki iş sisteminin dinamikleri içinde nasıl bir biçim almaktadır?

2. İş sisteminin ana aktörü olan devletin ajans benzeri kurumları biçimlendirme mekanizmaları nelerdir? Nasıl biçimlendirmektedir?

Bu araştırma soruları alandaki "iş sistemlerinde kurumsal değişim" tartışmalarına katkı yapma imkânı da sunmaktadır. Devlette yaşanan dönüşümün temsilcisi olan kalkınma ajanslarının, faaliyetlerinde amaçlanan düzeyde başarılı olmaları ve özerk karar mekanizmaları yaratabilmeleri iş sisteminin temel özelliklerinde değişimin habercisidir. Bu nedenle ajansların iş sisteminde aldığı konum, iş sisteminde herhangi bir değişim olup olmadığı konusunda ipuçları sunabilir. Türkiye'deki iş sistemine yönelik makro kurumsal bakış açısı ile yapılan çalışmalar daha çok iş sisteminin genel sınırlarını çizmekte ve temel yapısal özelliklerini tasvir etmektedir. Türkiye'ye benzer tarihi geçmişi olan ve benzer coğrafyalarda -özellikle Orta Doğu- olan uluslar ile ilgili iş sistemi bakış açısıyla yapılan çalışmalara rastlanmamaktadır. Bu çalışmada Türkiye'deki iş sisteminin kurumlarının ve bu kurumların dizilişlerinin bir arada yarattıkları özgünlüğe yönelik ipuçlarının elde edilmesi, mevcut iş sistemi çalışmaları açısından daha derin tartışmalar yürütülmesinin yolunu açabilir.

3.4. Araştırmanın Yöntemi

Bu tez çalışmasında nitel araştırma yöntemlerinden yararlanılmıştır. Nitel araştırma yöntemleri veri geliştirme aracı olarak gözlemlerin, doküman analizlerinin ve görüşmeler gibi niteliksel özelliğe sahip araçların kullanılarak sosyal olayların kendi bağlamlarında bütüncül ve gerçekçi şekilde açıklanmasını amaçlayan nitel bir sürecin takip edildiği araştırma olarak ifade edilebilir. Lecompte ve Goetz'e göre (1984) nitel araştırmada çevreye, sürece ve algıya yönelik olmak üzere üç tür veri toplamak mümkündür. Araştırmanın konusu olan çevreye özgü fiziksel, kültürel, sosyal ve demografik özellikler ile ilgili veriler çevreye ilişkin verilerdir. Bu veriler süreç ve algıya yönelik veriler için zemin hazırlar ve farklı ortamlarla karşılaştırma yapma olanağı sunar. Araştırmanın kapsamında incelenen olguyla ilgili olarak süreç esnasında gerçekleşenler ve bunların olgu üzerindeki etkileri sürece yönelik verilerdir. Araştırmaya dâhil olan kişilerin bu süreç hakkındaki düşünceleri ise algılara yönelik verilerdir. Bu üç tür veriyi geliştirmek için kullanılacak yaygın araçlar ise görüşme, gözlem ve yazılı doküman incelemesidir.

3.4.1. Veri Geliştirme Araçları

Nitel araştırmalarda veri geliştirme ve analiz süreçlerinin bütüncül olarak yürütülmesi gerekir (Moisander ve Valtonen, 2006). Bağlamdaki anlama odaklanan nitel araştırma, veri toplarken ve yorumlarken anlamı ortaya çıkarmaya duyarlı veri toplama araçlarını kullanmalıdır; görüşme, gözlem ve doküman, nitel araştırmanın temel araçlarıdır (Merriam, 2013). Nitel araştırma, olguyu oluşturan parçaları veya olguyu etkileyen değişkenleri birbirinden bağımsızmış gibi incelemeyi; parçaların toplamının bütünden fazla olduğu varsayımından hareketle, bu parçaların veya değişkenlerin birlikte olduklarında meydana getirdikleri etkiyi ön plana çıkarmaya çalışır. Değişkenlerin tek başına derin anlamlar ifade etmediğini, her değişkenin kendisi ile ilgili diğer değişkenleri etkilediğini ve bunlardan etkilendiğini, bu ilişkinin değişkenlere gerçek anlamlarını yüklediğini savunur (Yıldırım ve Şimşek, 2011). Özellikle makro düzeydeki karmaşık ilişkilerin açıklanmaya çalışıldığı sosyolojik hatta ekonomik olgularda nitel araştırma yöntemlerine başvurulmasının nedeni, nitel araştırmanın bu ilişkileri derinlemesine açıklayabilme kapasitesidir.

Whitley'e göre iş sistemlerini açıklarken, baskın sosyal kurumların mevcut karakteristiklerini ve sosyal gelişmenin tarihsel örüntülerini kendi içinde ilişkilendirmek gerekmektedir (Whitley, 1994). Bir bağlam içinde incelenen kurumlar, kendilerine özgü tarihsel örüntülerle oluşturulmuş bir iş sisteminin unsurlarıdır; dolayısıyla o bağlamdaki örgütsel faaliyetleri anlamak için iş sistemlerinin ve onları etkileyen kurumların anlaşılması çok önemlidir. Bu durum karmaşık bir dokuyu kendi içindeki bütünlüğü anlayacak şekilde

analiz etme gerekliliğini getirir. Kalkınma ajanslarını yukarıda belirtilen sorular ışığında inceleyen kapsamlı çalışmaların olmayışı, bu çalışmayı keşfedici araştırma geleneğine yaklaştırmaktadır. Bu tür araştırmalar, doğası gereği, başlangıçta çok ayrıntılı bir araştırma planı hazırlamaya izin vermez; nispeten esnek bir planlama öngörür (Cresswell, 2003; Mason, 1996; Silverman; 1993).

Nitel araştırmalarda genellikle doğruluğu ya da yanlışlığı önceden belirlenmiş hipotezlerden bahsetmek mümkün değildir. Araştırma tasarımı, geliştirilen verilerin ayrıntılı incelenerek olguya ilişkin ana temaların ortaya çıkarılması ve anlamlı bir yapıya kavuşturulması çabası ile şekillenir. Önceden belirlenen bazı ana temalar olsa bile, bunların sürekli bir değişikliğe açık olma durumu söz konusudur. Nitel araştırmalarda, nicel araştırmalardakine benzer doğrusal prosedürler yoktur; araştırmacı, izlediği veri geliştirme ve çözümleme aşamalarından herhangi birinde geriye dönüşler yaşayabilir, aşamaları tekrarlayabilir (Kümbetoğlu, 2012). Bu ilkelerle sürdürülen araştırmanın veri seti, nitel araştırma yöntemlerinin büyük çoğunluğunda kullanılan, veriyi okuma ve derleme - ayrıntılı okuma – kodlama - yorumlama adımları izlenerek çözümlenmiştir:

1. Farklı tipte veri kaynakları ile yürütülen bu keşfedici araştırmada tüm veri seti, öncelikle hiçbir yorumlama kaygısı taşımaksızın bir külliyat gibi okunmuştur. Bu şekilde araştırmacı, dağınık haldeki veriye yaklaşma olanağı yaratmış; veriyi derlemek amacıyla ayıklamaya başlamıştır.
2. Daha sonraki ayrıntılı okumada araştırmacı veriye karşı duruşunu netleştirmiş; sayfalar dolusu bağımsız doküman tiplerini, zihninde var olan bir dizi analitik değerlendirme ve sunulma olasılıkları ile ele alınması gereken, birbiriyle ilişkili ‘metinsel nesnelere’ dönüştürmeye çalışmıştır.
3. Niteliksel analitik kodlama iki farklı safhada gerçekleştirilmiştir. Açık kodlamada araştırmacı, konuyla ilgili zihnindeki tüm fikirleri, temaları veya ilintili unsurları, ne kadar değişkenlik gösterdiklerine bakmaksızın ve aralarında ilişkiler kurma kaygısı taşımadan satır-satır okuduğu veri metnine kaydetmiştir. Bu aşamada metnin kendisi de araştırmacının zihninde olmayan yeni ve önemli temalar sunmuş; araştırmacı bunları da isimlendirerek notlara eklemiştir. İkinci adım olan odaklanmış kodlamada ise, yorumlama aşamasında kullanılmak üzere, araştırma soruları çerçevesinde nedensellikler belirlenmiş, nihai olarak yazılacak anlatının ana noktalarına ışık tutan kategorilere ve kodlara ulaşılmıştır.

4. Kodlama aşamaları, araştırmacının, birbirine zayıf şekilde bağlı veya bağlı değil gibi duran çeşitli konuları açığa çıkarmasını, yan yana gelmesi zor görünen verileri bağlantılandırmasını sağlamıştır. En başta dağınık, ilişkisiz görünen veri, okuma ve kodlama aşamalarından sonra anlamlı bir bütüne dönüşmeye başlamış; yorumlama aşamasına bu noktada geçilmiştir.

Tezdeki araştırma yöntemi, bir olgunun kendi bağlamı içinde ele alındığı, araştırılan olgu ve bağlamın arasındaki sınırların kesin bir biçimde belirgin olmadığı, çoklu kanıt ve veri kaynağının var olduğu durumlarda kullanılan bir nitel araştırma yöntemi olan durum çalışmasına yakındır. Durum çalışması, kurum dışındaki aktörlerin örgütleri nasıl şekillendirdiğini açıklayan çok sayıdaki değişkenin birbirini etkilemesi durumunda görülen karmaşık süreçleri anlamada, tarihsel etkileri de dikkate almayı sağlayan bir yöntemdir (Thorpe ve Holt, 2008; Solstad ve Peterson, 2010).

Nitel araştırmalarda sonuçların inandırıcılığını güçlendirmek için kullanılan ve yaygın ölçüde kabul gören geçerlilik stratejisi üçgenleme veya çeşitleme (triangulation) olarak ifade edilen stratejidir (Creswell, 2003). Farklı ve çoklu veri kaynakları ile değişik veri toplama yöntemleri araştırma konusu çerçevesinde kanıtlar toplamak için kullanılmaktadır (Ger, 2009). Bu tezde de araştırma sürecinde geliştirilen verinin güvenilirliğini ve geçerliliğini artırmak üzere, derinlemesine görüşme, gözlem notları ve dokümanlardan oluşan çeşitlendirilmiş bir veri seti geliştirilmiştir.

Araştırmada, ajansların dâhil olduğu bağlamdaki dinamikleri anlayabilmek için keşfedici araştırmalarda yoğunlukla başvurulan, yapılandırılmamış görüşme tekniğinden yararlanılmıştır. Araştırma soruları doğrultusunda hazırlanan ana temalar ışığında Kalkınma Ajansları yöneticileri, çalışanları ve ajansların ilişki içinde bulunduğu kurumsal aktörlerin çalışanları ile derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Bu noktada, çoklu durum çalışmalarının “her örgütün kendi yerel bağlamı içinde ve kendine özgü özellikleri ile sorgulanması gerektiği” prensibine uygun olarak öncelikle her ajansa yönelik ayrıntılı ön çalışmalar yapılmıştır. Araştırmacı, saha çalışması öncesinde yaptığı ön çalışma ile, görüşme yapılacak kişilerin kurum içinde gerçekleştirdiği görev ve dâhil olduğu birim gibi durumları göze alarak, üzerinde odaklanacağı ana temaları her bir durum için ayrı ayrı tasarlama imkanı elde etmiştir. Ajanslar ve kurumsal aktörler ile yapılan görüşmelerde farklı temaların gündeme gelmesi olasılığı düşünülerek görüşmeler, her aktörün ajansla olan ilişkisi dikkate alınarak tasarlanmıştır. Araştırmada kullanılan yol gösterici (temaları gösteren) soru formları, kalkınma ajanslarının örgütsel yapı ve işleyişini, yönetim sistemini, kaynak girdileri ve kaynak tahsis bilgilerini, kararlar üzerinde etkili kurumsal aktörleri, kaynak dağıtımından

yararlanan proje ve örgüt tiplerini, istihdam ettikleri insan kaynakları niteliklerini ve karar alma süreçlerine ilişkin özellikleri ortaya koyacak olası soruları kapsayacak şekilde ve alan yazına dayalı olarak araştırmacı tarafından hazırlanmıştır. Kullanılacak soru formlarının istenen derinlikte verilerin geliştirilmesine uygun olup olmadığını belirlemek üzere ana saha çalışması öncesi Isparta-Antalya-Burdur illerini kapsayan bölgede yer alan Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı'nda pilot çalışma yapılmış, elde edilen bulgularla soru formları güncellenmiştir. Görüşmeler sırasında kullanılan, araştırmacıya üzerinde konuşulacak temaları hatırlatarak yol gösteren soruların olduğu formların nihai hali Ek. 2'de verilmiştir. Örgüt çalışmalarında önemli bir veri geliştirme aracı olarak gittikçe daha sık kullanılan görüşme yönteminin mümkün olduğunca etkin yürütülebilmesinde görüşme mekânının önemi dikkate alınarak, araştırmacının bizzat ilgili mekânlarda ve yüz yüze görüşme yapması sağlanmıştır. Araştırma sırasında görüşülen kurumların ve aktörlerin listesi, görüşme tarihleri ve görüşme süreleri ile Tablo 3.4'de verilmiştir.

Tablo 3.4 Görüşme Yapılan Kurum ve Kişilerin Listesi (Tarih sırası ile)

Tarih	Görüşülen Kurum/Kişi	Süre	Tarih	Görüşülen Kurum/Kişi	Süre
12.04.2013	Serbest Denetçi/ (Antalya)	60 dk.	13.12.2013	Karacadağ Kalkınma Ajansı (Diyarbakır)	150 dk.
21.04.2013	Antalya Ticaret ve Sanayi Odası (Antalya)	30 dk.	16.12.2013	Dicle Kalkınma Ajansı (Mardin)	70 dk.
15.05.2013	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (Antalya)	45 dk.	16.12.2013	Dicle Kalkınma Ajansı (Mardin)	20 dk.
17.05.2013	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (Antalya)	30 dk.	26.12.2013	İzmir Kalkınma Ajansı (İzmir)	90 dk.
23.05.2013	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (Isparta)	80 dk.	21.01.2014	Ankara Kalkınma Ajansı (Ankara)	55 dk.
23.05.2013	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (Isparta)	20 dk.	24.01.2014	Kalkınma Bakanlığı (Ankara)	25 dk.
23.05.2013	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (Isparta)	20 dk.	24.01.2014	Kalkınma Bakanlığı (Ankara)	115 dk.
25.10.2013	İzmir Kalkınma Ajansı (İzmir)	80 dk.	28.01.2014	Mevlana Kalkınma Ajansı (Konya)	170 dk.
25.10.2013	İzmir Kalkınma Ajansı (İzmir)	45 dk.	25.02.2014	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (Zonguldak)	50 dk.
31.10.2013	Çukurova Kalkınma Ajansı (Adana)	45 dk.	25.02.2014	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (Zonguldak)	45 dk.
31.10.2013	Çukurova Kalkınma Ajansı (Adana)	75 dk.	26.02.2014	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (Zonguldak)	25 dk.
31.10.2013	Çukurova Kalkınma Ajansı (Adana)	25 dk.	28.02.2014	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (Kastamonu)	45 dk.
04.11.2013	İpekyolu Kalkınma Ajansı (G.Antep)	90 dk.	28.02.2014	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (Kastamonu)	45 dk.
05.11.2013	Gaziantep Ticaret Odası (G.Antep)	75 dk.	28.02.2014	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (Kastamonu)	40 dk.
05.11.2013	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (G.Antep)	130 dk.	04.03.2014	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (Samsun)	60 dk.
07.11.2013	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (Hatay)	70 dk.	04.03.2014	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (Samsun)	50 dk.
07.11.2013	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (Hatay)	20 dk.	04.08.2014	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı (Erzurum)	60 dk.
07.11.2013	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (Hatay)	20 dk.	06.08.2014	Serbest Proje Başvurusu Yapan Firma (Kars)	55 dk.
28.11.2013	İstanbul Kalkınma Ajansı (İstanbul)	50 dk.	07.08.2014	Serhat Kalkınma Ajansı (Kars)	75 dk.
02.12.2013	Trakya Kalkınma Ajansı (Tekirdağ)	135 dk.	07.08.2014	Serhat Kalkınma Ajansı (Kars)	55 dk.
04.12.2013	Serbest / Proje Başvurusu Yapan Firma (İstanbul)	45 dk.	10.09.2014	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı (Eski Ajans Çalışanı)	60 dk.
11.12.2013	Fırat Kalkınma Ajansı (Malatya)	90 dk.		Toplam Süre Ortalama Süre	2640 dk. 61,5 dk.

Araştırma kapsamında 43 kişi ile görüşülmüştür. Görüşme öncesi kurumlarla iletişime geçilerek görüşme yapılacak kişilere araştırma hakkında ön bilgi verilmiştir. Görüşme yapılacak kişilerin mümkünse kuruluşundan itibaren ajans çalışanı olması veya eski çalışanlardan olması tercih edilmiştir. Öncelikle mümkünse genel sekreterler ile görüşme yapılmış, bunun mümkün olmadığı durumlarda ise ajansların –araştırmanın konusu gereği kritik görülen- strateji ve planlama departmanı çalışanları ile görüşülmüştür. Farklı ajanslarda benzer isimlerle tanımlanan, genel olarak strateji ve planlama departmanı olarak adlandırılan bu departmana öncelik verilme nedeni, bölgesel stratejilerin oluşturulduğu, öncelikli destek alanlarının belirlendiği, bölge düzeyindeki kritik kararların alındığı ve yerel aktörler ile en fazla temas halinde olan departmanlar olmalarıdır. Görüşme yapılan kişinin, sorulardan bazıları ile ilgili bilgisinin sınırlı olduğu durumlarda, konunun muhatabı olan bir başka çalışanla görüşme talebinde de bulunulmuştur. Görüşülecek kişilerin belirlenmesinde kartopu örnekleme metoduna sıklıkla başvurulmuştur. Görüşme yapılan ajans personelinin, daha sonraki aşamalarda görüşülecek ajans ve kurumlar için araştırma soruları hakkında en aydınlatıcı bilgiyi vereceğini düşündüğü deneyimli kişilerin isimleri istenmiş, hatta zaman zaman bu kişilerle görüşme için randevu alınmasında destek alınmıştır. Ajans çalışanlarına ek olarak, ajanslarla ilişki içinde olduğu düşünülen çeşitli kurum temsilcileri ve kişiler ile de görüşmeler yapılmıştır. Bu şekilde, kalkınma ajansı çalışanları dışında 2 Kalkınma Bakanlığı temsilcisi, 2 Ticaret Odası temsilcisi (1 Başkalem, 1 Dış İlişkiler Müdürü), 1 belediye temsilcisi (Dış İlişkiler Daire Başkanı), 1 serbest proje değerlendiricisi (akademisyen), 2 firma temsilcisi (firmalardan biri proje desteği almış, diğerinin ise projesi reddedilmiştir), 1 kalkınma ajansı eski çalışanı ile görüşme yapılmıştır. Kalkınma ajansları bünyesinde ise 3 genel sekreter, 11 birim amiri, 14 uzman, 3 yatırım destek ofisi koordinatörü, 1 yatırım destek ofisi uzmanı, 1 destek personeli ile görüşme yapılmıştır. Farklı ajanslar için eşdeğer bir örneklem seçimi olmasına özen gösterilmiştir. Tablo 3.4’de her kalkınma ajansında kaç kişiyle görüşüldüğünü izlemek mümkün olmakla birlikte, görüşülen kişilerin görevleri ile ilgili bilgilere kasıtlı olarak yer verilmemiştir. Her ajansta yalnızca birer genel sekreter ve az sayıda birim amiri olduğu düşünüldüğünde, bu tür bir bilginin, görüşülen kişilerin kimliğini ortaya koyması olasılığı bu tercihte etkilidir.

Araştırmada kullanılan bir diğer veri geliştirme aracı olan doküman analizi, araştırılması planlanan olgular ile ilgili bilgi içerdiği düşünülen yazılı materyalin analizi ile yapılmıştır. Bir kurumu ele alırken, o kurumun yıllık raporları, stratejik planları, muhasebe kayıtları, basın açıklamaları, vizyon ve misyon ifadeleri, halka açık dokümanları, kurum yazışmaları, resmi belgeler, yasa ve yönergeler, iş tanımları, insan kaynağı politikaları vb. dokümanlar incelenmelidir. Bu dokümanlardan hangilerinin veri için kaynak olacağının tespiti ise

araştırma sorusu ile ilgilidir (Forster, 1995). Bu araştırmada, kalkınma ajanslarının ve Kalkınma Bakanlığı'nın yayınladığı tüm raporlar, bildirimler, duyurular, istatistikler, bilgilendirme yazıları, broşürler ve tanıtımlar incelenmiştir. Bu belgelerin yanı sıra, ajanslarla ilgili tüm kanun ve yönetmelikler veri geliştirme sürecinde kullanılmıştır. Toplanan dokümanların kapsamlı nitel çözümlemeleri, elde edilen bulguların hem çeşitlendirilmesi sürecinde hem de görüşme ve gözlem sonuçlarının desteklenmesinde kullanılmıştır. Analize dâhil edilen önemli dokümanlardan bazıları şunlardır:

- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gereğesi
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun
- Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kalkınma Ajanslarının Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği
- Kalkınma Ajanslarının Personel Yönetmeliği
- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu
- Kalkınma ajanslarının yayınladığı Ajans Faaliyet Raporları
- Kalkınma ajanslarının yayınladığı Dış Denetim Raporları
- Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan Ajans Faaliyet Raporları
- DDK (Devlet Denetleme Kurumu) “Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi” raporu

Araştırmada kullanılan diğer bir veri geliştirme aracı da gözlemdir. Gözlem ile elde edilen veriler mümkün olan en kısa zamanda kaydedilmiştir. Bu kayıtlar, anında alınan notlar, gözlemden hemen sonra alınan belleğe dayalı notlar ve ses kaydı ile tutulmuştur. Gözlemcinin bakış açısında değişikliklere neden olabileceği için (Karasar, 2005) gözlenen veriler yorumlanmadan kaydedilmiş; yorum, bütün veriler toplandıktan sonra yapılmıştır. Araştırmada yapılan gözlem kayıtlarının kapsamı şu şekilde özetlenebilir:

- Kalkınma ajanslarının önemli organlarından biri olan Kalkınma Kurulu'na ilişkin gözlem notları elde edebilmek amacıyla, kurulan ilk ajans olması ve kurumsallaşmış yapısı göz önünde bulundurularak İzmir Kalkınma Ajansı'nın kalkınma kurulu toplantısına –yönetim kurulundan izin alınarak- gözlemci olarak katılım sağlanmıştır. Bu gözlem deneyiminde notlar tutulmuş, kalkınma kurulunun gündemini oluşturan ve kurula dağıtılan dokümanlar temin edilmiştir. Aynı zamanda kurulun sekreterliği tarafından tutulan raporlar da temin edilmiştir. Gözlemin hemen

öncesinde toplantının yapıldığı ortam ile ilgili, sonrasında ise toplantı süreci ile ilgili deneyimler, araştırmacı tarafından ses kaydına ayrıntılı olarak aktarılmıştır.

- Araştırmacı görüşme öncesi veya sonrası ajansların yerleşik olduğu binayı gözlemlene talebinde bulunmuştur. Yapılan gözlemlerde binaların şehirdeki konumu, ofislerin yerleşimi, binanın genel durumu vb. gibi konular not alınmıştır.
- Araştırmacı, bağlamı daha iyi anlayabilmek için ajans çalışanlarının katıldığı ve ajanslar tarafından organize edilen ya da desteklenen toplantılara katılmıştır. Bunlardan biri Ankara'da, TEPAV, Kalkınma Ajansları ve Kalkınma Bakanlığı'nın ortak katkıları ile gerçekleştirdikleri "Ekonomik Kalkınma Toplantısı"dır. Diğeri ise Kalkınma Bakanı'nın da katıldığı Denizli'de TÜRKONFED ve kalkınma ajanslarının desteği ile düzenlenen, ajans çalışanlarının, politika yürütücülerinin, özel sektör temsilcilerinin ve akademisyenlerin biraraya geldiği "kalkınma ve bölgesel dinamikler" temalı toplantıdır. Bu iki toplantı ülkenin bölgesel kalkınma stratejilerinin yoğun olarak tartışıldığı ve bu stratejilere yön verme olasılığı yüksek olan aktörlerin (politika yürütücüler, ajans temsilcileri, akademisyenler ve özel sektör temsilcileri ile sivil kurum temsilcileri) biraraya geldiği önemli toplantılardır.

3.4.2. Araştırma Örnekleme

Araştırmanın evrenini 26 düzey 2 bölgesi kalkınma ajansları oluşturmaktadır. Nitel araştırmalarda, nicel yöntemlerin aksine, olasılıklı olmayan, amaçlı örnekleme yoluna gidilir (Creswell, 2003). Örnekleme seçiminde, seçilecek kurumların evreni sayıca temsil etmesi gerekmez, önemli olan araştırmanın konusu ve sorusu ile ilgili bağlantılarıdır (Neuman, 2012). Derinlemesine görüşme gibi nitel veri geliştirme tekniklerinin kullanıldığı bilimsel çalışmalarda örnekleme seçim süreci oldukça esnekler. Araştırmacı evrendeki varyasyonlardan ilgilendiği bir veya birkaçını belirler; daha sonra bu varyasyonu yansıtacak bir örnekleme seçer (amaca yönelik örnekleme). Örnekleme birimleri bir seri halinde seçilebilir; örnekleme seçimi çalışmanın sürdürülmesine paralel olarak gelişip dönüşebilir. Yeni görüşülecek kişilerin tespitinde, daha önce görüşülenler belirleyici olabilir; konuşulan kişilerin referanslarıyla bir sonraki kişiye ulaşılabilir (kartopu örnekleme). Örnekleme çalışılan konu ya da teorisinin geliştirilmesine bağlı olarak sürekli yenilenebilir. Araştırma konusunda derinleşebilmek ve güvenilir veri elde edebilmek amacıyla aykırı durumlar deneyimleyen kişiler de (kurumdan ayrılan veya olumsuz deneyimler yaşayan kişiler gibi) örnekleme dâhil edilebilir (Kuzel, 1992; Güler, vd., 2013). Bu araştırmada örneklemin belirlenmesinde süreç boyunca esnek bir tutum izlenmiş, ajans çalışanları dışında gerekli görülen kurumsal aktörler ve ajans ile ilişkili kurum/kişiler ile de görüşmeler yapılmıştır. İlk olarak araştırma için kritik olan ve mutlaka

örnekleme dâhil olması gereken 6 ajans tespit edilmiştir. Araştırmada örneklem seçimi için izlenen adımlar ve seçim kriterleri aşağıdaki kısımda aktarılmıştır.

Kurumların şekillendirilmesinde harici aktörlerin etkilerini anlamak ve gelişme dinamiklerini kavrayabilmek için kurumun geçmişi ve ilişki kurduğu kurumlarla olan bağlantısını içeren tarihsel düzlem önemlidir. Bu nedenle kurumun şekillenmesinde faaliyete geçtiği yıl yani yaşı belirleyicidir (Solstad ve Petersen, 2010). Whitley'nin (2005), *devlete bağımlı iş sistemleri* ile *devletin eşgüdümlediği iş sistemlerinde* merkez ile olan ilişkilerin keşfedilmesi gerektiği vurgusu nedeniyle, merkeze coğrafi ve ilişkiyel yakınlık önemli bir kriter olarak ele alınmıştır. Yine Whitley'e göre iş sistemlerini ve mevcut iş sistemindeki kurumsal aktörlerin kendi aralarındaki ilişkileri anlamak için kaynak akışını da takip etmek gerekmektedir (1994). Bu nedenle faaliyetleri daha yoğun olan, bölgesel kalkınmaya tahsis edilen kaynak miktarı daha fazla olan ajanslar kritik konumdaki ajanslar olarak görülmüştür. Bu araştırmada bölgesel farklılıkları anlayabilmek de önemlidir. Uzun süre bölgesel kalkınma politikaları kalkınmada öncelikli bölgeler üzerinden sürdürülmüş, yapılan yatırımların yönü ve akışı bu eksen çerçevesinde belirlenmiştir (Özerdem, 2010). Devlette yaşanan dönüşüm ve bölgesel tabanlı kalkınma politikalarına geçişin sorgulanabilmesi için, eski kalkınma paradigmasını temsil edebilecek ajanslar da örnekleme dâhil edilmiştir.

Bu kriterler ışığında kuruluş yılı en eski olan **İzmir Kalkınma Ajansı** ve **Çukurova Kalkınma Ajansı** örnekleme ilk dâhil edilen ajanslar olmuştur. İzmir Kalkınma Ajansı ve Çukurova Kalkınma Ajansı 06.07.2006 tarihinde kurulmuş olup, 5449 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra kurulacak diğer ajanslar için örnek olma görevi görmüştür. Bu iki ajanstan sonra kurulan ajanslar 22.11.2008 tarihinde faaliyete geçmiştir. Bu iki kalkınma ajansı aynı zamanda İstanbul Kalkınma Ajansından sonra en fazla bütçelenen kalkınma ajansları olma özelliğine de sahiptir.

Kaynakların miktarı ve faaliyet yoğunluğu açısından bakıldığında İstanbul Kalkınma Ajansı gerçekleşen bütçe gelirleri ile 2012 yılı itibari ile en fazla fon kaynağına sahip kalkınma ajansıdır. Bu ajans, 2012 yılında kalkınma ajanslarının tamamına ayrılan gerçekleşen gelirlerin yaklaşık %24'ü gibi önemli bir paya sahiptir. Aynı zamanda 2011 yılı sonu itibari ile teklif çağrısı bileşenleri toplamında ajanslar arasında en yüksek destek miktarı ile proje çağrısında bulunan ajanstır. Türkiye ekonomisinin en önemli merkezlerinden biri olan İstanbul ilini kapsayan bölgede faaliyet gösteren **İstanbul Kalkınma Ajansı**, bölgesel kalkınmaya ayrılan fondan aldığı pay nedeniyle örnekleme dâhil edilmiştir.

Merkeze olan coğrafi ve ilişkisel yakınlığın, örgütün yapısını ve işleyişini olasılıkla etkileyeceği bilgisinden yola çıkarak **Ankara Kalkınma Ajansı** bürokrasiye ve kalkınma politikalarından makro düzeyde sorumlu olan Kalkınma Bakanlığı'na yakınlığı nedeniyle örnekleme dâhil edilen dördüncü ajans olmuştur.

Örnekleme seçiminde son olarak bölgeler arası farklılıkları karşılaştırabilmek ve eski kalkınma paradigması ile mevcut durumda sürdürülen kalkınma paradigması arasındaki ayırımı keşfedebilmek için örnekleme yer almayan Anadolu'nun doğu ve kuzey bölgelerinden ajanslar seçilmiştir. Örnekleme dâhil edilen ajanslarda dikkat edilen husus bu bölgelerdeki en fazla fon kaynağına sahip olan ajanslar olmalarıdır. Bu kriterlerle yapılan incelemede, Doğu Anadolu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerinde Diyarbakır ve Şanlıurfa illerinde faaliyet gösteren Karacadağ Kalkınma Ajansı 37,720,037 TL'lik gerçekleşen gelirleri ile bu bölgede en yüksek fona sahip kalkınma ajansı olma özelliğine sahiptir. Aynı zamanda Karacadağ Kalkınma Ajansı teklif çağrısı bileşenleri toplamında en yüksek teklif çağrısı veren kalkınma ajansı olma özelliğine de sahiptir. Bahsedilen özellikleri nedeni ile **Karacadağ Kalkınma Ajansı** örnekleme dâhil edilen diğer ajans olmuştur.

Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı Samsun, Amasya, Çorum ve Tokat illerinde faaliyette olup, teklif çağrısı bileşenleri toplamında Karadeniz Bölgesi'ndeki en yüksek fona, bütün ajanslar içinde de en yüksek toplam gerçekleşen bütçeye sahip olan 5. ajans durumundadır. Sahip olduğu fonların büyüklüğü, teklif çağrılarının yoğunluğu nedeniyle **Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı** örnekleme dâhil edilen son ajans olmuştur.

Kritik örnekleme seçiminden sonraki adımda ise saha çalışması sırasında yapılan görüşmelerden elde edilen enformasyon, süreç içindeki güncel gelişmeler ve bölgesel dağılımlar göz önüne alınarak maksimum örnekleme çeşitliliğine gidilmiş ve görüşülen ajans sayısı artırılmış; ajanslar dışında görüşülmesi gereken kurum ve kişiler de tespit edilerek bunlarla da görüşmeler yapılmıştır. Nitel araştırmalarda görüşme yapılacak kurum/kişi sayısı, araştırmacının araştırmanın amacına ulaştığı hissi ile ilgilidir. Geliştirilen verilerin, araştırmanın temel amaçlarını karşılaması ve her yeni görüşmenin elde edilmiş verilerin tekrarına döndüğü noktada alan araştırması bitirilir (Kvale, 1996). Türkiye genelindeki toplam 26 ajansın 18'ine ulaşılan bu araştırmada da tekrarların başladığı ve araştırmacının doygun bir veri seti elde ettiğine ilişkin algısının oluştuğu noktada görüşmelere son verilmiştir.

3.5. Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Bağlamının Çözümlemesi

Saha çalışmasında elde edilen görüşme raporları, gözlem notları ve dokümanlardan oluşan kapsamlı veri setinin tezin yöntem kısmında belirtilen nitel veri okuma ve çözümleme prensipleri ışığında yorumlanmasıyla ulaşılan bulgular araştırma sorularına paralel şekilde, ajansların içinde buldukları kurumsal bağlamın anlaşılmasını sağlayacak bir çerçeve oluşturmak üzere değerlendirilmiştir. Aynı zamanda bağlamı oluşturan kurumların ajanslar üzerindeki etkilerine ve bu etkilerin meydana gelmesinde kullanılan karar mekanizmalarına yönelik bulgular da aşağıda sunulmuştur. Ajansların saha çalışmasının sonlandığı tarihlerdeki son durumunun yansıtılmaya çalışılacağı bu kısımda, ajansları etkileyen kurumsal yapılanmanın çözümlenmesi yoluna gidilmiştir.

3.5.1. Ajansların Biçimlenmesinde Etkili Temel Kurumsal Yapılanmalar

3.5.1.1. Merkezin Ara Kurumlara Karşı Tutumu

Kalkınma ajansları bölgesel düzeyde koordinasyondan sorumlu ara kurum niteliği taşıyan kurumlardır. Buna göre, yüksek kalifikasyona sahip insan kaynağı gücü ile bölgede planlama yapmak, rekabet unsurlarını belirlemek ve bölgesel düzeyde kurumlar arası iletişimi sağlayıp bu kurumların merkez ile aralarındaki iletişimi güçlendirmek bazı temel görevleri arasında yer almaktadır. Böyle bir misyon, ajansların kendi uzmanlık alanlarında güçlü insan kaynağı ile donatılmaları ve karar mekanizmalarında ajanslara bölgesel düzeyde bazı yetkilerin tanınması ile gerçekleşebilir. Kuruluş kanununda tanımlanan amaçlarını gerçekleştirebilme kapasitelerinin anlaşılabilmesi için merkezin kalkınma ajanslarına yönelik sergilediği tutum anlaşılmalıdır. Ara kurumların buldukları bağlama eklemlenebilmesi için, merkezî yapılarda devlet tarafından desteklenmesi ve gerekli fiziksel olanaklar, alt yapı ve insan kaynağı ile donatılması şarttır. Ajansların kamu sistemi içerisindeki yerinin belirlenmesi ve hem bölge hem de ulus düzeyinde meşruiyet kazanması merkezin ajansa karşı tutumuna bağlıdır.

Yapılan görüşmelerde merkezin ajanslara olan desteği, ilgisi ve genel tutumu gündeme getirildiğinde ‘merkezde ajansların koordinasyonu ile sorumlu olan birimin işgücü yetersizliği’, ‘ilgili birimde bir uzmana birden çok ajans sorumluluğu verilmesi nedeni ile yeterli düzeyde hızlı davranılamaması’ ve bu nedenle ‘merkezdeki uzmanların ajanslar hakkında detaylı bilgilere sahip olmaması’ bahsedilen sorunlardır. ‘Merkezden ajanslara doğru yapılan rapor ve bilgi akışının oldukça gecikmeli olması’ ve bazı ajans personelinin ifadesi ile ‘“kötü kamu” bürokrasisinin bir türlü esnetilememesi’ de dile getirilen diğer sorunlardır. Merkezin ısrarla ajansların hızına ve yapısına uygun davranmayışı, ajansların bu konudaki çabalarını da görmezden gelmesi, ajansların merkeze her geçen gün daha fazla

uyumlanma gereği duymasına; kuruluş kanunlarında belirtilen varlık biçiminden uzaklaşarak kamu geleneğine ve işleyişine doğru yakınsamalarına neden olmuş görünmektedir.

Merkezin ajansların bazı alanlardaki faaliyetlerini kolaylaştıracak mevzuatı çıkarmaması, mevzuatta yaşanan boşluğu uzun süre gidermemesi, ajansların dolaylı olarak merkeze bağımlı kalmasına neden olmaktadır. Bir ajans çalışanı merkezin rapor akışında ajansa karşı tutumunu şu şekilde anlatmaktadır "... *adamlar (Bakanlık kastediliyor) bize bir mail atar, akşam hem de gündüz de değil, hemen cevap isterler biz işi gücü bırakır veririz. Ama biz onlara bir şey danıştığımızda mümkün değil cevap alamazsınız. Ajans işlerini geçtim her konuda böyle. Personelle ilgili birçok sorunu daha çözemediler. Altı üstü bir karara bakar ama umursamıyor ki...*" (M13). Yapılan görüşmelerde, herhangi bir konuda belirsizlik oluşması durumunda ajansların merkezin isteği doğrultusunda karar alma eğiliminde olduğu anlaşılmıştır. Merkez ajanslar üzerindeki etkisini 'var olan belirsizliği gidermeyerek' güçlü tutmaktadır.

"... *ne yapalım yani? huylarına gidiyoruz. İşleri onların istediği gibi yapıyoruz*" (M30).

Alınan kararlarda merkezden destek görmeme, yerelde yalnız başına bırakılma durumu da görüşmelerde dile getirilmiştir. Bir ajans personeli bu konuyla ilgili "*bu kurumun tek başına memleketin sorununu çözmesi mümkün değil... katalizör görevi göreceğim diyorsunuz, farklı paydaşları bir araya getirip iş yapma kültürünü geliştireceğim diyorsunuz ama bunu ajanslar tek başına yapamaz. Destek verilmiyor*" (M18) ifadelerini kullanmaktadır. Bölgesel aktörlerin, ajansların faaliyetlerinin ve etkisinin şekillenmesinde, merkezle kurdukları ilişki kadar belirleyici olmadığı da vurgulanan konulardan biridir. Nispeten yeni bir kurum olmaları ve merkezden onlara meşruiyet kazandıracak düzeyde destek görmemeleri, yereldeki önemli aktörlerin ajansları henüz yeterince tanımamalarına, benimsememelerine ve kritik bulmamalarına neden olmaktadır.

"...*Bölgedeki illerin protokol listelerine bakın ajansların kaçınıcı sırada olduğunu göreceksiniz. Daha yeni girdik protokole. Yani daha bölgedekiler için uğraş gösterilecek kadar önemli kurumlar olmadık...merkez bizim için uğraş göstermedikçe bölgedeki nerden bilecek*" (M21).

Ajansların hazırladıkları faaliyet raporları incelendiğinde, bölgedeki tanınırlığının artırılmasına yönelik olarak geliştirilen kurumsal hedeflere sıkça rastlamak mümkündür. Bazı ajanslar bu konuda düzenli çalışmalar yapmış; tanıtım broşürü dağıtma, faaliyetleri paydaşlara tanıtmak için toplantılar düzenleme ve sektörel ziyaretler gerçekleştirme gibi faaliyetlerde bulunarak bölgede meşru olma çabalarını artırmışlardır. Bu girişimlerin olumlu sonuçlarını

gördüklerini belirten bir ajans personeli, buna rağmen merkezin ajanslara karşı tavrının bu çabaları da nasıl zorlaştırdığını şu sözlerle anlatmaktadır: "...*aslında biz kendimizi anlatırız, bölgeyi de biliyoruz, ama geçen toplantıda bir soru sordular geçiştirdik. Adam bizi devlet sanıyor, Ankara'yla işini gördürmeye çalışıyor... yani ajansların böyle merkezle bölgenin aracısı olma durumu var ama diyemedik ki orada daha biz kendi işimizi hallettirmiyoruz, bir haftadır bekliyoruz hala faaliyet raporunu cevaplayacaklar...*" (M10).

Merkezin ajanslara karşı tutumunu anlatan şu ilginç ifade "... *biz şimdi burada baya sıkı çalıştık, strateji geliştirmedeki çocuklar gece çıkmadılar bölge planı yetiştirdiler, Temmuz sonunda gönderdik planı. Bir baktık Ağustos ayında Bakanlık ulusal planı yayınlamış. Daha bölge planını bitirmemiş ajanslar vardı. Hani sen bizi ne diye oturtun ki buraya? Zaten planını yapmışsın*" (M11), ajansların henüz Bakanlık nezdinde istenilen meşruiyeti kazanmadığını anlatmaktadır. Kalkınma Bakanlığı personeli ile yapılan görüşmelerde bu durum "... *tabi ajanslar güzel işler yapıyor ama bu daha alışma süreci, biz onlara planlama yapma eğitimi verdik ve ilk bir kaç plan zaten deneme olacak. Zamanla onlar da öğrenecek, henüz öğrenme sürecindedir. Amaç yerelde biraz hareketlilik yaratmak...*" şeklinde yorumlanmıştır.

Ajans personelinin, merkezin ajansın faaliyetlerine ilişkin tutumu ile ilgili algısı "bir işin ancak merkezi veya çevresini ilgilendirdiği sürece değerli olduğu" yönündedir. Ajansların sorunlarını çözmede merkez zaman zaman isteksiz ve yavaş davranmaktadır. Bu durum özellikle ilk dönemlerde ajans personelinin ne yapacağını bilmemesine ve görevleri ve hareket alanları konusunda belirsizlik algılamasına neden olmuştur:

"İlk geldiğimizde başlayın dediler, ne yapacağımızı hiç birimiz bilmiyorduk. Plan yapacağız onu biliyoruz ama ..." (M11).

İlişkinin merkezdeki tarafı olan Kalkınma Bakanlığı'nda çalışan kişiler de birçok problemi "*süreç içerisinde yoluna koyduklarını*" belirtmişlerdir.

Ajansların gerekli olan beşeri sermayelerini sağlayacak istihdam politikalarının ve özlük haklarının aslında henüz tam oluşturulmadığı, merkezin bu konudaki uygulamalarda ya geciktiği ya da ajansın beşeri sermayesini olumsuz etkileyecek yönde kararlar aldığı, görüşmelerde dile getirilen bir diğer konudur. Personelin niceliksel yetersizliği yanında niteliğinde yaşanan düşüşün de ısrarla vurgulanması, ajansların ilk günlerindeki kadar cazip birer kariyer merkezi olmadığına işaretidir. Görüşmelerde 5449 sayılı kanun ve gerekçesindeki 18. madde gereğince, çalışanların iş akdine göre istihdam edilmesinin, ajans

personeli üzerinde olumsuz ve güvensiz etkiler yarattığı ve bu inisiyatifin yönetim kurulu tarafından doğru kullanılmadığı belirtilmiştir.

Merkezin ajansa karşı tutumu ile ilgili önemli bir bulgu da dönemselsel olarak tutumunun değiştiği yönündedir. Merkezin, ajans uygulamalarına gündeme göre, pragmatik bir biçimde, "işine geldiği gibi", dönemselsel olarak farklı düzeylerde ilgi ile yaklaştığı dile getirilmiştir. Örneğin, bir görüşmede ajansların bağlı bulunduğu Kalkınma Bakanlığı'ndaki birim müsteşarına yönelik olarak dile getirilen "...çok nazik bir beydir ama ben anlamıyorum. İsteseler bir sürü sorunu düzeltirler çok kolay. Maalesef düzeltmiyorlar. İşine geldiği gibi davranır merkezdekiler. Elini taşın altına koymaz ki. Ajans için ne diye bir şey yapsın. Riske girmez" (M11) yorumu dikkat çekicidir. Kuruluşundan itibaren aynı ajansta çalışan bir personel de ilk günlerdeki durumlarını ve günümüzdeki belirsizliği şu şekilde ifade etmektedir: "Genellikle bu gibi kurumlar o işte dönüşüm vs. süreçlerde toplum için, ekonomi için veya siyasi idea için o fikrin dominant olduğu o fikrin koşullarında dünyadaki gelişmelerin de getirdiği ortamla bir tan vaktinin gelme durumu olur. O tan vaktinin gelme durumunda bunun kurulması mümkün olur ya da gerekir. Kurulur. Ama sonra dönemselsel olarak ilgi artar azalır onu siyaset belirler. Yani siyasetçilerin fayda fonksiyonunda artı değer yarattığı gün ilgi artar. Fonksiyondaki görevi bitince kimse bu kurum napıyor dönüp bakmaz" (M29).

3.5.1.2. İnsan Kaynakları Politikalarında 'Merkezîlik'

Ajansların insan kaynaklarına yönelik faaliyetlerinin sürdürülmesinde temel alınan kılavuz 5449 sayılı yasadır. 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3. Bölümü madde 13 ve 4. Bölüm madde 18'de teşkilat yapısı ile personel rejimi açıkça tarif edilmiştir. Buna göre Genel Sekreter, yönetim kurulu kararı ile ve Kalkınma Bakanlığı'nın onayı ile görevlendirilmektedir. Genel sekreter atanması için, atanacak kişinin en az on yıl bölgesel kalkınma ile ilgili deneyimi olması beklenmektedir. Ayrıca genel sekreterin yabancı dil seviyesini (KPDS veya eş değeri bir sınavdan İngilizceden en az 70 puan almış olmak) merkezi bir sınavla belgelendirmesi gerekmektedir. Ajansın diğer uzman personeli ve iç denetçi istihdamı yine 5449 sayılı kanunla mevzuata bağlanmıştır. Buna göre ajans uzmanının ve iç denetçisinin de aynı yabancı dil puanını yine merkezi bir sınavdan alması gerekmektedir. Ayrıca yasadaki tanımlanan lisans diplomalarından birine sahip olmalıdır. Bu şartları sağlayan personelin istihdamı, kalkınma ajansı temsilcisi ile Kalkınma Bakanlığı'ndan gelen temsilcinin olduğu sözlü mülakat yoluyla sağlanmaktadır. Kalkınma Bakanlığı'nın ajanslar ile ilgili yayınladığı yıllık genel faaliyet raporlarına (2011-2012 yılları) göre ajanslar bu yöntemle, kendi insan kaynakları stratejileri doğrultusunda ihtiyaca yönelik

olarak, uygun nitelikte meslekte uzman ve destek personel istihdam edebilmektedirler. Yine aynı kanunla alınacak destek personelin, ajansın tüm personel sayısının %20'sini geçemeyeceği vurgulanmıştır. 18. madde uyarınca personel ücretleri Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenmektedir. 375 sayılı kanun hükmünde kararnamede yapılan düzenleme ile kalkınma ajanslarında ilk defa, yeniden atanacak genel sekreterlerin ücretlerinin bakanlık genel müdürüne, uzman ücretlerinin ise başbakanlık uzmanlarına ödenen mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında düzenlenmesi öngörülmektedir. Kararnamede hangi derece ve kademedeki ücret alınmaya başlanması gerektiği açıkça belirtilmemekte, bu konu yönetim kurulunun inisiyatifine bırakılmaktadır. Destek personel elemanlarının ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yardımcı hizmetler sınıfında görev yapan personelle aynı haklara sahip olmasının belirtilmesi sorun yaratmaktadır. Kanunda tanımlanan yardımcı hizmetler daha çok hizmetli, aşçı, hastabakıcı vb. iş kollarını kapsarken, ajanslarda istihdam edilen destek personel ise daha kalifiye olmakta ve temelde ajansın idari işlerini yürütmektedir.

İlgili doküman incelemelerinden anlaşıldığı üzere, birçok kamu kurumundan farklı olarak ajansların tabi oldukları mevzuat, 'esnek personel istihdamı sağlama', 'performansa dayalı ücretlendirme yapma' olanağı sağlar şekilde tasarlanmıştır. Ancak mevcut mekanizmanın bazı sorunları olduğu, görüşmeler sırasında sıkça dile getirilmiştir. Esneklik sağlamak amacıyla ajansın yönetim kuruluna verilen ücret belirleme inisiyatifi, ajans personeli tarafından eleştirilmektedir. Görüşmelerde, yönetim kurulunun, '*merkeze karşı kötü algılanma kaygısı*' ile ajans personelinin ücretini asgaride tutma eğilimi gösterdiği vurgulanmıştır. Bu konuyla ilgili olarak bir ajans çalışanının, "*...yönetim kurulu elini taşın altına koymak istemiyor. Çalışan, çalışmayan, eskisi, yenisi herkesin maaşı aynı. Yönetim kurulunun başında vali var. Vali de merkezde neden bunlara yüksek ücret vermişler sorusunu sordurtmamak için asgaride tutulmasını uygun buluyor... Genel sekreterin yönetim kuruluna ısrarcı olması lazım, yönetim kuruluna bizim işimizin önemini anlatması lazım ama o da diğer ajanslar arasından sıyrılmak istemiyor. Yönetim kurulu ile de karşı karşıya gelmek istemiyor. Nasılsa işler bir şekilde yürüyor*" (M11) şeklindeki ifadeleri, ajansların genelinde görülen insan kaynaklarında esnek örgütlenme politikalarını "*mevzuatın izin verdiği ölçü dâhilinde*" bile kullanmadığı bulgusunu özetler niteliktedir. Benzer şekilde yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde uygulanması öngörülen performansa dayalı sistemin, ücret politikasına yönelik uygulamalarda başarısız olduğu dile getirilmiştir: "*...bakanlık inisiyatifi vermiş ama bu adamlar bunu kullanır mı düşünmemiş. Başımızdaki kamu zihniyetli olduğu için maaşları yükseltmekten çekiniyor. Aynı memuriyette olduğu gibi herkese standart maaş düşünüyor, ... Ben esnek davranabilen ajans duymadım. Herkes bu sorunu yaşıyor. Çoğu arkadaş memuriyete geri döndü*" (M21). Bu

anlamda ajansların esnek bir ücret sistemi uygulamaya izin verecek şekilde kurgulanmalarına rağmen, fiili durumda insan kaynakları politikaları çerçevesinde bunu hayata geçir(e)mediklerini söylemek mümkündür. Bu açıdan bakıldığında yeni kamu yönetiminin gerektirdiği modern işletmecilik anlayışının, ajansların insan kaynakları politikalarına yansımadağı söylenebilir. Mevzuat yenidir; ancak uygulamaların ajans yönetimi tarafından eski kamu uygulamalarına yakınlaştırıldığı görülmektedir. Yapılan görüşmelerde ajans sekreterlerinin, personel istihdamı konusunda ilgili olarak yönetim kuruluyla müzakereye girmeye eğilimli olmadıkları görülmüştür. Genel sekreterin yönetim kuruluna karşı bu tutumunun, özellikle vali ile ters düşmeme isteğinden -ajans personeli il valisini kamunun değil devletin temsilcisi gibi algılamaktadır- ve Genel Sekreterin iş akdinin yönetim kuruluna bağlı olmasından kaynaklandığı belirtilmektedir. Ajansların personel istihdamında bir türlü serbestleşememesi durumu, bir çalışının ifadelerine: "*Bakın bu sistemi kuran Kalkınma Bakanlığı'dır. Bize, siz kamu kurumu gibi değilsiniz esnek çalışın, kendi istediğinizi yapın diyor. Ama ufak bir eleman alımında bile Bakanlıktan gelecek kişiyi bekliyoruz... içindekileri esnetmedikten sonra sistemi esnetmeye çalışsanız ne olacak. Temsilciye göre davranıyoruz. Birim amiriyim, birimimde çalışacak elemanı seçemiyorum*" (M5) şeklinde yansımıştır. Kalkınma ajansları büyük oranda uzmanlığa dayalı yüksek kalifiye iş gücü ile donatıldıkları halde, personel istihdamı ve ücretlendirme konularındaki kararlarda merkezi otorite karşısında güçsüz ve inisiyatifsiz kaldıkları anlaşılmaktadır.

3.5.1.3. Yetki Devretme(me): Müdahale Alanlarının Çoğalması

Kalkınma paradigmalarındaki dönüşüm, yerelden çalışan karar mekanizmalarının harekete geçirilmesi gerektiğini savunur; ajanslar bu yeni paradigmanın ürünleridir. Kalkınma ajanslarının bölgesel düzeyde karar verebilmesi için merkezin yetki devretmesine ihtiyacı vardır. Oysa merkezin ajanslar üzerindeki etkisi Devlet Denetleme Kurulu raporunda dile getirilmiş; 42 no'lu tespitte Bakanlığın faaliyetinin *koordinasyonun ötesinde* olduğu belirtilmiştir. Tüm görüşmelerde istisnasız her ajans personeli bakanlığın faaliyetlerini daha çok "kontrol" faaliyeti olarak tanımlamıştır; bazıları "idare eden", "onay veren" tanımlamalarını da kullanmıştır.

"...sıkı bürokrasi hala var. Onay süreci sıkı. Her dokümanda bir onay veriyorlar. Koordinasyon değil tamamen kontrol var. Hatta taşra teşkilatı diye belirtiyor ajansları. Kâğıt üzerinde öyle bir tanımlama olabilir ama aslında Kalkınma Bakanlığının taşra teşkilatı konumundayız. Merkezi bir durum var hala. Veri alma durumu var. Belirli zamanlarda Kalkınma Bakanlığına rapor veriliyor. Bunlar zaman zaman süreçlerle ilgili durumlar da olabiliyor. Harcamalarımızı da kontrol ediyor" (M10).

"...o esnekliği vermeniz lazım. ...o noktada merkez yine belirlemiş oluyor seni... hareket alanını. ...mevzuata baktığınızda Kalkınma Bakanlığı koordinasyonu sağlayan kurum yani ben hiç öyle olduğunu düşünmüyorum. Koordinasyon böyle olmaz. Koordinasyon sadece yönlendirir, takip eder hani siz alırsınız kararlarınızı, iletirsiniz bunu takip etmek, izlemek için biriktirir. Yeri gelirse öneri geliştirir ama onaydan geçiyorsanız ve yaptığınız her iş için bir kurumdan onay alıyorsanız bunlara koordinasyon denmez. Buna hakikaten idare etmek denir yani. ... biz bakanlık taşra teşkilatı değiliz diyor ama bence işleyişimiz gitgide ona dönüyor. Çünkü her şeyde oradan onay alıyorsunuz, her şeyde oradan icazet alıyorsunuz" (M23).

Ajans personeline Bakanlığın faaliyetlerine yönelik müdahalesinin keyfi mi yoksa henüz yeni sayılabilecek kurumları yönetme çabası ile mi ilgili olduğu sorulduğunda, farklı görüşlerin ortaya çıktığı görülmüştür. Bir katılımcı merkezin aslında başından beri kontrolü elinde tutmak istediği yönündeki görüşünü "...başta bu konu çok önemsenmiş ben öyle düşünüyorum. Çünkü bir kurum kurulduğu zaman bir teşkilat kanunu oluşturulur, teşkilat kanununda işte görevler, amaçlar, tanımlar falan yer alır ve bu kanunda işte bilmem ne teşkilatının kuruluşu ve görevleri hakkında kanundur. Ajanslar kanunun adı kuruluşu, koordinasyonu ve görevleri. Yani karar kurmaz bir ne etme derdine düşmüşüz biz aslında. Yani baştan böyle negatif bir yaklaşım var. Biz bunu kuruyoruz ama nasıl kontrol edeceğiz derdine düşmüşüz..." (M22) şeklinde ifade etmiştir. Merkezin kontrole adeta bir refleks gibi başvurduğu, görüşmelerde dile getirilen diğer bir görüştür. Aslında Kalkınma Bakanlığı'nın karar mekanizmalarında serbestleşmeye gitme isteği olduğu, ancak uzun yıllardır edindiği kamu pratiğini üzerinden bir türlü atamadığı için bunu gerçekleştiremediği belirtilmektedir.

"...Bakanlık gerekli gereksiz her şeyi onaylamak istiyor. Diyeceksiniz ki neden böyle yapıyor? Aslında onlar da bilerek yapmıyor. Alışmışlar kamuya. Başka türlü iş yapmayı bilmiyorlar. Yoksa aslında amaçları bizi sıkıştırmak değil, işin aslı bizimle pek ilgili bile değiller, bu yüzden âdemi merkeziyiz. Umursamadıkları için karışmıyorlar da. Onay versin yeterli" (M5).

Kalkınma Bakanlığı'nın ajanslara karşı tavrını "gerektiğinde" değil "istediğinde" bir müdahale olarak yorumlayan ajans personeli bu durumu, "bölge temelli karar mekanizmalarının merkez tarafından henüz içselleştirilmemesi" ile açıklamaktadır. Söz edilen gerekçelerle tanımlanan tüm bu durumlarda merkezin ajansları koordine değil daha çok

kontrol ettiği ve müdahalede bulunduğu belirtilmektedir. Çıkarılan mevzuatla birlikte Kalkınma Bakanlığı'nın, bölgesel politikaların belirlenmesi ve koordinasyonu görevinin çok ötesinde, ajansların çalışma programları, bütçeleri, planları ve hatta faaliyetleri için bastırılan broşürleri dahi görmeyi talep ettiği ve kendi onayını gerekli gördüğü belirtilmektedir. Bunu “devletin kurumlarının üzerinden atamadığı köklü bürokratik davranış tarzının bir örneği” (M23) olarak yorumlayan ajans personeli, bu tavrın ajanslarda “takip edilme” ve “nihai kararlarda inisiyatif kullanamama” durumu yarattığını vurgulamaktadırlar. Bakanlık oluşturduğu sıkı bürokrasi aracılığı ile ajansları kontrol etmekte ve yetkiyi devretmemektedir.

Devlet, ajansların yönetim, denetim ve örgütlenme fonksiyonlarını nasıl gerçekleştirmesi gerektiğini 5449 sayılı kanun metni ile kuruluşundan beri belirlemektedir. Bu kanun çerçevesinde kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının bir araya geldiği bir yönetim kurulu yapısı tasarlanmıştır. Çıkarılan mevzuat gereği ajansların işe alım süreçlerinde Kalkınma Bakanlığı'ndan temsilci gönderilmektedir. Ajansları kamu kurumlarının uyguladıkları işe alım süreçlerine tabi tutarak onların insan kaynakları yapısı üzerinde önemli bir etki yaratılmıştır. Devletin, ajansların insan kaynakları yapısı üzerindeki en önemli etkisi, 2 Kasım 2011 yılında çıkarılan 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlemesine Yönelik Kanun Hükmünde Kararname ile olmuştur. Bu kararname doğrultusunda ajans personelinin özlük haklarında önemli değişiklikler yapılmış, kamu çalışanları ile ajans personelinin, eşit işe eşit ücret politikası adı altında eşitlenmesine gidilmiştir. Görüşülen ajans çalışanları, bu durumu, ajansların kamu kurumuna dönüştürülmesi olarak algıladıklarını belirtmektedirler. 2012 yılında ise, 6085 no'lu sayıştay kanunu ile, mali denetimlerinin tamamen Sayıştay'a bağlanması yoluyla, ajanslar kamu kurumları ile aynı denetim mekanizmasına tabi kılınmıştır. Bu durumun, merkezin etkisini ortaya koyması açısından en belirgin sonucu, ajansların, iş süreçlerini Kalkınma Bakanlığı ile uyumu sürdürmek açısından giderek daha fazla ‘kamu bürokrasisine ve işleyişine’ benzeyecek şekilde yapılandırılmalarıdır. Özetle merkezin ajansları çıkarttığı çeşitli kanun, yönetmelik ve mevzuat yoluyla zamanla kendine yakınlaştırdığını, âdemi merkezi yapıdan uzaklaştırdığını, yetki devretmek yerine ara müdahalelerle hareket alanını kısıtladığını söylemek mümkündür.

Kalkınma Bakanlığı'nın ajanslar ile olan ilişkisindeki "onay alma", "takip etme" ve "idare etme" davranışlarında, ajansın bağımsız karar verme alanlarının tanımlanması ve merkeze karşı bu alanların meşrulaştırılması, özerklik derecesinin artırılarak görece âdemi merkezi bir yapıya doğru gidilebilmesi, genel sekreterin niteliğine bağlı olarak mümkün olabilmektedir. Bir ajans personeli kurumun kendi içindeki örgütlenme modelinde genel sekreterin önemini

şu şekilde ifade etmektedir; “...Bürokrasi var mı demiştiniz ya, aslında genel sekreter var. Yani bürokrasiyi hafifletmek onun elinde. Ama geneli kamu kökenlidir. Bürokrasi ile doğmuş aksini bilmiyor... Yönetim kurullarında valinin dediği oluyor olabilir ama valiler hiçbir zaman konuya sekreter kadar hâkim olmuyor. Valiyi yönlendirmek aslında sekreter isterse mümkün”(M30). Genel sekreterlerin, karar mekanizmasının işleyişindeki önemi büyüktür, “...Genel sekreter yönetim kurulunu dengeler. Pasif kalırsa ajans çok zora düşer...”(M6) ifadesi sekreterlerin kurum içindeki dengeleyici rolünü tarif etmektedir. Görüşülen ajans personeli, genel sekreterin niteliğinin ajansların yapısını ve işleyişini etkileyen önemli bir unsur olduğunu belirtmektedirler. İcra organının başındaki üst düzey yetkili konumundaki genel sekreterler, ajansların merkezin güç alanından uzaklaşabilme ve özerkliğini kazanabilme yeteneğini geliştirmesinde kritik role sahip görünmektedir. Ajans personeli arasındaki yaygın görüşe göre ajanslar ilk dönemlerdeki cazip durumunu yitirmiştir. Bu durum genel sekreterlerin kurumda uzun süre kalmamasına neden olmaktadır. Bunun kuruma olumsuz yansımaları bir ajans personeli “...genel sekreter çok önemli. Hem yönetim kurulu ile hem de bakanlık ile aranızdaki bağı o kuruyor. Ya size gövde gerer ya da tam tersi. Ne yazık ki genelde genel sekreterler ajansları birkaç senelik kariyer zıplama yeri olarak gördüğü için ilkini yapan pek çıkmıyor...” (M7) ifadeleri ile anlatmaktadır. Özellikle taşra illerindeki ajanslar son dönemler içinde “tercih edilmeyen” kurumlar olmuştur.

Yapılan görüşmelerde, az sayıdaki genel sekreterin⁴ ajansın amaçları doğrultusunda merkezin bürokrasisinden kaçınmayı tercih ettiği, pek çoğunun ise merkeze daha yakın durmayı tercih ettikleri anlaşılmaktadır. Merkezden uzak durmaya çalışan sekreterler ajans personeli tarafından "genç", "dinamik", "vizyon sahibi", "katılımcı" olarak tanımlanırken, diğer sekreterlere yönelik tanımlamalar daha çok "kamu kafalı", "merkezi önemseyen", "kamu bürokrasisinden vazgeçemeyen" şeklindedir. İlk gruptaki sekreterler ajans faaliyetlerini pratiğe dökmeye çalışırken bürokratik işlemlerden mümkün olduğunca uzaklaşmakta, bakanlık ile olan ilişkilerinde daha çok "bilgi veren" kurum olarak bilinmeye çalışmaktadırlar.

“...genel sekreter gemi kaptanı gibi. İki türlüünü de gördük. Fırtınadan çıkararak da olabilir ya da sizi fırtınaya sürükleyen...”(M18).

Merkezin (devletin) esnek bir örgütlenmeye gitme isteği olsa da henüz ajansları karar mekanizmaları konusunda ideal düzeyde serbest bırakmaması; personel istihdamında Kalkınma Bakanlığı'ndan temsilci gelmesi; ajansın iç örgütlenmesinde kritik aktör olan Genel

⁴ Yapılan görüşmelerde bu tür özelliklere sahip üç genel sekreter tespit edilmiştir. Bahsi geçen genel sekreterlerden ikisi görüşmeler tamamladıktan sonraki dönemde istifa etmiştir.

Sekreterin atanması için yönetim kurulunun tek başına yeterli olmayıp Bakanlığın onayının gerekmesi; özetle, merkez ile sürekli bir temasın olması zorunluluğu merkezin ajanslara, kurumun kendi ile ilgili kararlarında dahi yetki devretmediğini göstermektedir. Bir ajans personelinin "*bazen sürekli ensemizdeler gibi hissediyoruz*" (M16) ifadesi durumu iyi anlatmaktadır.

Kalkınma ajansları, kuruluş kanunlarında da açıkça vurgulandığı üzere yalnızca koordinasyonları noktasında Kalkınma Bakanlığı'na bağlı özerk yapılar olmaları niyetiyle kurulmuştur. Devletin, kuruldukları 2006 yılından bu yana bir dizi önemli kanun, yönetmelik ve uygulama değişiklikleri ile kalkınma ajanslarının şekillenme süreçlerine, kuruluş kanununda hissedilen niyetin aksine, sürekli olarak müdahale ettiği anlaşılmaktadır. İki ajans personelinin "*... ajanslar da aslında bal gibi kamu kurumu... Türkiye'deki sistem de, sonuçta kamu sistemi de mecburen içindeki her şeyi tektipleştirmeye çalışıyor...ajanslar da bu süreçte mutlaka evrilecek*" (M22) şeklindeki yorumu ve bir diğersinin, kalkınma ajanslarının bir türlü tam olarak özerk olamamaları konusunda "*devlet dairesi gibi burası! ...bu bir çıkar çatışması, güç meselesi. Adam [devlet kastedilerek] gücünü bırakmak istemez ki*" (M38) şeklindeki ifadeleri, devletin ajanslar karşısındaki müdahaleci konumunun ipuçlarını vermektedir.

Ajansların merkez karşısındaki konumlarını *müdahaleye açık* şeklinde tanımlamak mümkündür. Genel olarak ajanslara karşı olumsuz tavır sergilememekle birlikte merkezin, çıkarların çatıştığı her alan ve durumda hemen müdahale etmekten kaçınmadığı, ajanslara güçlenmeleri için gerekli olan *yetkiyi devretmediği* söylenebilir.

3.5.1.4. Bölgenin Kurumsal Aktörleri: 'Ortaklaşamayan Akıl'

Kalkınma ajanslarının Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılan esnek ve yalın organizasyon yapısına vurgu yapan tanımına baktığımızda, Kalkınma Bakanlığı "koordinasyonunda, kendine özgü teknik ve finansman (bütçe) mekanizmasına sahip, çabuk karar alıp uygulayabilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında, kamu, özel sektör ve STK'ları biraraya getiren, tüzel kişiliğe sahip, işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (düzey 2 bölgeleri) esas alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan, teknik kapasitesi yüksek, uygulamacı olmayan, destekleyici, koordinatör ve katalizör olarak faaliyet gösteren kuruluşlardır" ifadesi karşımıza çıkmaktadır. Bakanlık tarafından yapılan bu tanımlama devletin âdemimerkeziyetçi bir yapıda örgütlenmeyi hedefleyen yeni kamu yönetişimi modeliyle uyumlu gözükmektedir. Daha önceki bölümlerde bahsedildiği üzere bunun sağlanabilmesi için kalkınma kurulu üç temel organdan meydana getirilmiştir. Bunlar karar organı olan Yönetim Kurulu, danışma organı olan Kalkınma Kurulu ve icra

organı olan Genel Sekreterliktir. Üçlü bir yapıya sahip bu yönetim mekanizması ajansların yerel ile merkez arasındaki iletişimini sağlama, yerel kurumlar arası koordinasyonu güçlendirme amacına uygun olarak tasarlanmıştır (5449 sayılı kanun 3. bölüm). Oluşturulan bu yapının temel amacı kamu-özel -sivil toplum kuruluşlarınca sağlanan katılımı yerelden kararlar almaktır. Türkiye bağlamı düşünüldüğünde bu durum sorundur. Türkiye'de devletin toplumsal ilişkiler düzeyindeki gücünün yüksek olması, kalkınma ajanslarının temelini oluşturan ortak aklın yani yönetim yapısının dayandığı aktörlerin katılım sağlamasını zorlaştıracığı öngörülebilir. Devletin gücü ile tarafların katılımı arasındaki asimetrik durum, ajansların kendi örgütlenmelerinde seçecekleri yöntemin de belirleyicilerinden biri olacaktır.

Kalkınma ajanslarının yönetim yapısını belirleyen 5449 sayılı kanunun 3. bölümünde yönetim kurulu kompozisyonu ve kalkınma kurulu kompozisyonunun nasıl olması gerektiği açıkça ifade edilmiştir. Danışma organı olarak kalkınma kurulunda kuruluş temsilcilerinden oluşan çok daha geniş bir grup -100 kişi- tanımlanmış ve yereldeki kurumların bu mekanizma aracılığı ile karar sürecine katılması sağlanmaya çalışılmıştır. Geliştirilen veriler, merkez tarafından oluşturulmaya çalışılan, yerelin kararlara katıldığı “ortak akli” hedef alan bu mekanizmanın birtakım sorunları olduğunu göstermektedir. Yönetim Kurulu kompozisyonunda ajansın kamu ayağının daha fazla hissedilmesi bu sorunlardan biridir.

Yapılan görüşmelerde, gerçekleştirilmesi planlanan “yerel katılım” ve “ortak akıl” hedefine henüz istenilen düzeyde ulaşamadığı vurgulanmıştır. Özel sektör ve sivil toplum temsilcilerinin karar mekanizmasında etkili birer güç olmadıkları, tüm kararların valinin arzu ettiği yönde geliştiği belirtilmektedir. Karar mekanizmasında Valiliğin yönetim kurulu üzerindeki etkisinin âdemimerkeziyetçi karar almayı güçleştiren en önemli etken olduğu ve bu durumun ajansların merkeze eğilimli hareket etmesine yol açtığı anlaşılmaktadır. Yönetim kurulu kompozisyonunda valinin etkisini bir ajans çalışanı şöyle açıklamaktadır: “...*yönetim kurulu kamu ağırlıklı olunca kamuya yönelik kararlar daha baskın çıkıyor... ağırlık vali beylerde, bu bizim kamu geleneğimizden kaynaklanıyor biraz da*” (M16). Valilerin ajansın yönetim kuruluna başkanlık etmeleri, yönetim kurullarında baskın aktör olmalarına neden olmaktadır. Valilere yönelik olarak, “ajansı değil merkezi (yani devleti) temsil ettikleri” şeklindeki genel algı, sorunu daha da derinleştirmektedir. Bu algının kararlar üzerindeki etkisini “...*Vali demek Ankara demek. Kararı o veriyor. Yani aslında yine Ankara yerelden karar veriyor*” (M39) ifadesi açıklamaktadır. Yapılan görüşmelerde, valilerin merkez ile olan ilişkileri bozmayacak kararlar almaya eğilimli oldukları sıkça vurgulanmıştır. Pek çok ajansta yönetim kurulunun diğer üyelerinin de genel olarak valinin görüşlerini merkeze alacak şekilde davrandıklarını söylemek mümkündür.

“...yönetim kurulunu belirleyen validir. Eğer vali ajansı benimsemişse yaşadınız. Ancak tam tersi durum olursa sizi sadece bakanlığın taşrada ufak tefek işlerini yapan bir birimi olarak görür. Yine de her iki durumda da kurul başkanı olduğu için kararları o veriyor. Aslında kurul bu açıdan çok da işlevsel değil. Zaten zor toplanıyor, onda da dönemin valisinin kararlarını onaylıyor... Valiyi devletin temsilcisi olarak gördükleri için herkes ona yakın durmaya çalışıyor. Çatışmak istemiyor...” (M34).

Valileri yönetim kurullarının “gizli hükümdarı” olarak tanımlayan bir ajans personeli görüşlerini “...şöyle de bir gerçek var. Vali olmasa ajans hiçbir şey yapamaz. Henüz bizi o kadar güçlü kabullenen yok ki. Çoğu kurum tanımaz bile. Ne yaptığımızı bilmiyorlar. Ama Vali Bey bir yazı gönderiyor kalkınma kurulu hemen toplanıyor, bir yazı gönderiyor istediğimiz istatistikleri hemen gönderiyorlar. Vali bey nereye, hop bizimkiler oraya” (M10) şeklinde dile getirmiştir. Ajans personeli arasında genel olarak yönetim kurulunu valinin onayı ile eş tutmaya yönelik bir tavır izlemek mümkündür. Yapılan görüşmeler, yönetim kurullarında özellikle sivil toplum temsilcilerinin pasif davrandıklarını, kararlara müdahale etmekten çekindiklerini ortaya koymaktadır: “...yönetim kurulu demek Vali Bey demektir. Kuruldaki diğer kişiler farklı düşünse bile valiyle çelişmek istemiyorlar. Neticede ilin en önemli kişisi” (M37). Sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve kamu arasındaki dengeye yönelik olarak bir ajans personelinin “... sivil toplum ayağı aslında ajansta zayıf, oda başkanları ajans için valiyle gerilmek istemez” (M26) şeklindeki ifadesi, karar mekanizmalarındaki asimetrik güç ilişkisini özetler niteliktedir. Yapılan görüşmelerden ajansların sivil toplumu karar mekanizmalarına dâhil edemediği, kurullardaki temsilcilerin pasif davrandığı ve kendisini merkeze yakın konumlandırmak istemesi nedeni ile "sorun çıkarmama" eğilimi gösterdiği anlaşılmaktadır. Yönetim kurulunda taraflar arasında çatışma yaşanıp yaşanmadığı konusunda, yönetim kurullarının genel anlamda valinin görüşleri ekseninde uyum içinde geçtiği, yaşanan müzakerelerin ise taraflarla bağlantılı değil, il bazlı olduğu belirtilmiştir: "Belediye başkanlarının kendi ilini öne çıkarma çabası oluyor ama genel anlamda uyum var" (M14).

Valilerin ajansların yönetim kurulu başkanı olmaları, aynı zamanda da İçişleri Bakanlığı'na bağlı olmaları bazı durumlarda ajansların bu bakanlıktan da etkilenmeleri sonucunu doğurmaktadır. Bir ajans personelinin “eğer Kalkınma Bakanlığı'nın nazı İçişleri'nden az ise, doğal olarak valiler İçişlerinin gönlünü yapacak şekilde davranmayı tercih ediyorlar. Yani bizi şöyle etkiliyor, ajansları birinci planda tutmuyor. Önceliği değiliz. Çünkü merkez de öyle” (M22) şeklindeki sözleri durumu ortaya koymaktadır. Bu bulgu

merkezin gücünün kendi kurumları arasında bile zaman zaman ayrışmalara neden olabildiğini göstermektedir.

Ajansların diğer bir önemli organı olan Kalkınma Kurulu ile ilgili en temel sorunun ise “işlevsel olmamaları” olduğu anlaşılmaktadır. Kalkınma kurullarına katılım oranlarının düşük olması ile ortaya çıkan bu durum, ajans görüşmeleri ve Kalkınma Bakanlığı temsilcileri ile yapılan görüşmeler dışında, incelenen dokümanlarda da sıklıkla belirtilmiştir. Araştırmacının gözlemci olarak katıldığı kurul toplantılarından birinde konuşma yapan Kalkınma Bakanlığı temsilcisinin şu sözleri, durumu özetlemektedir:

“...Kalkınma kurullarını kahvaltı toplantıları olmaktan kurtarmak için bir şeyler düşünüyoruz. Hem katılım olmuyor hem de işlevsel değil ...”(G1)

Devlet Denetleme Kurulu’nun raporunda da “kurulun amacına uygun şekilde sürdürülemediği” tespiti yapılmıştır (Tespit 5). Araştırmanın verileri incelendiğinde, kalkınma kurulunun verimsizliği ile ilgili bu tespitlere neden olabilecek şu tür bulgulara ulaşılmıştır: Birden çok ili barındıran bölgelerde daha büyük bir sorun olarak yaşanan bu durumun iki temel kaynağından bahsedilebilir. Birincisi bölgeleri tanımlamada kullanılan Nuts2 sisteminin kabul görmemesidir. Öyle ki, bazı bölgelerde şehirlerarası çatışma yaşanabilmektedir. Bu konuyu bir ajans çalışanı organizasyonlarda yaşanan güçlüğü tanımlamak için şöyle ifade etmiştir: “...bizim bölgemizde yer alan iki şehir tarihsel kökleri birbirinden farklı hatta birbirleri ile kavgalı şehirler. Bazen kalkınma kurullarını ayrı yapıyoruz. Ne yazık ki biz bölge değiliz...”(M13). Tanımlı bölgelerin illerinin kendilerini bölgeye ait hissetmemeleri, oluşturulan bölge sisteminin dışarıdan ithal edilmesi ve bazı istatistikî veriler ile sınırların belirlenmesi karar mekanizmalarında katılımın engellenmesine sebep olmaktadır. Bu durum ikinci bir mesele olan kurulun kalabalık olmasının yarattığı teknik imkânsızlıklar ve coğrafi uzaklık ile biraraya geldiğinde şeklen yapılan toplantıların doğmasına neden olmaktadır:

“...genelde 51 kişiyi ancak topluyoruz ama burada kışın her şey zordur. O kadar kişiyi biraraya getirmek çok zaman alıyor. Günü birlik olduğu için bir araya geliyorlar hızlı bir toplantı sonra herkes mecburen dağılıyor” (M40).

“...zaten bir buçuk, iki saatlik yoldan geliyorlar. 12.30 gibi toplanıyoruz. 14.00 olmadan bitiriyoruz. Bir buçuk saatte 100 kişiyle ne konuşabilirsiniz ki...” (M22).

İzmir ve Doğu Marmara Kalkınma Ajansları gibi nadir örneklerde, yönetim kurulu kompozisyonundaki farklılıkların, sosyal sermayesi yüksek bölgelerde ajansın özerkliğini artırmaya yönelik kararların kurullarda daha kolay alınmasını sağladığı görülmektedir.

Yerelin kalkınması sorununun içselleştirildiği bu bölgelerde kurulun, genel sekreter ile işbirliği içinde hareket etmesi ve ona daha kolay yetki devretmesi ile merkezin talepleri karşısında daha dirençli kararların alınması mümkün olabilmektedir. Kalkınma kurullarının daha işlevsel olduğu bu bölgelerde yerel aktörlerin kararlara katılımı daha yüksek düzeydedir. Güçlü sosyal sermayesi olan bu bölgelerde kalkınma kurulu, yerelin önceliklerini ajans kararlarında ön plana alarak nispeten daha âdemi merkezi davranabilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki bu durum genellenebilir değildir. Aynı zamanda bu ajansların kritik kararların alınmasında diğer ajanslar ile kayda değer farklılıklar yaratamadığını da belirtmek gerekir.

Dile getirilen önemli bir yapısal sorun da uyum yasaları çerçevesinde oluşturulan düzey-2 bölgelerinin ajans yapısı altında koordinasyonu zorlaştıran fiziki sıkıntılarınıdır. Bölgeler oluşturulurken dikkate alınan istatistikî verilerin tek başına yeterli olmadığını söylemek mümkündür. Bu durum yönetim kurullarına yansımaktadır. Pratikte yaşanan sıkıntıyı kalkınma kurulu ve yönetim kurulunun organizasyonundan sorumlu olan bir ajans çalışanı şu ifadelerle açıklamaktadır; “...bizde dört il var, bazılarının arası 150-200 km’yi geçiyor. Her ilin en önemli adamlarını kurula yazmışsın. Şimdi haftaya toplantı ayarlamaya çalışıyoruz hala tarihleri çakıştıramadık. Merkez ortada değil ama hep ortadaki ilde toplanıyoruz gidiş geliş kolay olsun. Gitmek gelmek kaç saat...” (M22). Yaşanan bu sıkıntı yönetim kurulunun her ay toplanamamasına, bazı zamanlarda kurulun şeklen yapılmasına neden olmaktadır. Gerçekleştirilebilen toplantılarda ise kararlar üzerine derinlemesine tartışmaların yürütülemediği, "hızlı ve pratik" toplantıların yapıldığı belirtilmektedir. Bir ajans çalışanı toplantılarda yaşanan sıkıntılı süreci “toplantı değil belge imzalamaya döndü olay. Bir de zaten Bakanlık onaylayacak bunları... Yönetim kurulu kararları Bakanlığa onaylatınca çok haklı olarak sinirleniyor. Noter miyiz biz diyorlar” (M16).

Özetlemek gerekirse, merkezin gücünün karar mekanizmalarında yoğun bir şekilde hissedildiğini ve kararlara katılımında bölgedeki diğer kurumsal aktörlerin büyük oranda pasif durumda kaldığını söylemek mümkündür. Zaman zaman merkezin gücünün kurumun kendi aktörleri arasında dahi çatışmalara neden olması aslında bu yapının aynı zamanda karmaşık bir dinamik olduğunun da işaretidir. Bir ajansın genel sekreterinin, merkezin gücünü farklı şekillerde hissettirmekten çekinmediğini anlatan sözleri ilgi çekicidir:

"bazen bölgeye darılabiliyor [Ankara'yı kastederek] ama olur böyle şeyler... baba oğul gibi düşünün..." (M16).

3.5.1.5. Patronaj İlişkilerinin Kurumsallaşması

Toplumsal bağlamda kurumların yarattığı güven, işleyişlerindeki belirleyici unsurdur. Ajanslar yeni kamu yönetimi anlayışının dayandığı temel ilkeler çerçevesinde şeffaflık ve hesap verilebilir olma ilkelerine uygun olan denetim mekanizmaları ile kurgulanmıştır. Her ajansta bir iç denetçi bulunur ve faaliyet raporları resmi arayüzleri üzerinden yayınlanır. Ancak, belirleyici etkisi nedeniyle ajansların merkezle sürekli yakın temas halinde olmaları ve Türkiye'deki iş sisteminde devletin kurumlar ile olan ilişkisini zaman zaman farklı mekanizmalar üzerinden gerçekleştirmeye çalışması ajansların faaliyetlerini ve karar süreçlerini etkileyen bir başka önemli durumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bu konuyla ilgili en ilginç bulgu, ajansların icra organının idari amiri olan ve birçok ajans personeli için 'ajansın akıbetinin' ne olacağı konusundaki belirleyici kişi olan genel sekreterlerin atamalarına yöneliktir. Merkez, atama sürecini ajansların faaliyetleri için yasal olarak tanımlanmış yollar dışında kurduğu ilişkiler üzerinden dolaylı olarak etkilemesini sağlayan 'organik bağlar kurma' girişimi ile etkilemektedir. Yasa gereği, yönetim kurulunun önerisi ve Kalkınma Bakanlığı'nın onayı ile atanması beklenen genel sekreterlerin atanma süreci ile ilgili mevcut durumu yorumlayan görüşmeciler (18 ajanstan 9'unda açıkça dile getirilmiştir. 7 ajans konuyla ilgili net bilgisi olmadığını belirtirken, 2 tanesi cevap vermek istememiştir), Kalkınma Bakanlığı tarafından benimsenen ve 'uygun görülen' kişilerin genel sekreter olarak görevlendirildiklerini belirtmektedirler. Hali hazırda Kalkınma Bakanlığı'nın benimseyeceği bir isim üzerinde farklı nedenlerle karara varılamadığı için 8 ajansın genel sekreter atamasının yapıl(a)madığı, bu ajansların vekil sekreterlerle idare edildiği vurgulanmaktadır. Merkezin, ajansın örgütlenmesi sürecindeki söz konusu belirleyiciliğinin, ajansların, faaliyetlerinde merkezin yörüngesinden kaçamadıkları ve bu tür informal yaptırımlar nedeni ile özerkliklerini sağlayamadıkları bir yapılanma doğurduğu düşünülebilir.

Bilindiği üzere kalkınma ajansları bölgesel düzeyde gelişmeyi desteklemek amacı ile özellikle KOBİ'lere yönelik fon dağıtmaktadır. Kuruluş aşamasından itibaren fon dağıtım mekanizmalarının işleyişi birçok alanda tartışmaya konu olmuştur. Bu amaçla görüşmelerde "fon kaynakları ve dağıtım mekanizmasının işleyişi sürecinde etkili olması olası kurum/kişilerin tespiti" ve "ajansların fon dağıtım süreçlerindeki özerklik durumu" konularına yönelik sorular da sorulmuştur. Ajansların, buldukları bölgelerdeki ekonomik düzeni etkileyecek kadar önemli miktarda fon dağıtmadıkları; dolayısıyla fon dağıtım mekanizmasında iş sistemini etkileyecek düzeyde bir değişim yaratmalarının mümkün olmadığı belirtilmelidir. Bakanlık temsilcilerinin, "...fon dağıtımında ajansın temel işi olmamalı, ama ne yazık ki para dağıtan kurumlar olarak anılmaya başlandı. Bunun önüne

geçmek istiyoruz. Ajansın işi bu değil. Başta fonların biraz bol tutulması yeni kurum oldukları için yerelde tanınmalarının istenmesi ile ilgiliydi. Ancak artık ajansların bu imajından kurtulmaları gerekiyor..." (M29) şeklindeki ifadeleri, ajansların bu konudaki rollerini açıklar niteliktedir. Ancak bazı katılımcıların "fon dağıtım mekanizmalarının patronaj ilişkilerinden etkilenmesinin olası olduğunu" belirtmeleri önemlidir (18 ajanstan 8'i böyle bir durum yaşanmadığını ancak bir müdahale gerektiğinde bu potansiyelin olduğunu, 3 ajans çalışanı ise merkezle güçlü ilişkileri olan kurumların fon alma potansiyellerinin daha yüksek olduğunu belirtmiştir). Patronaj ilişkileri kurma eğilimi ile ilgili olarak dile getirilen "*çok para dağıtmıyoruz zaten, ama dağıtıyor olsaydık ben size söyleyeyim onun dağıtımını zaten bize bırakmazlardı [merkezi kastediyor]*" (M11) ifadesi, bu tür ilişkilere eğilimin yaygınlığını, ortaya çıkma potansiyelini ve meşruiyetini hissettirmesi açısından ilgi çekicidir. Bir başkasının, "*verdiğimiz projelerde müdahale olmadı dersem yalan söylemiş olurum, çok nadir oluyor; bizim bir kere başımıza geldi, projesi reddedilmeyecek birisini etmişiz..."* şeklindeki ifadesi de fon dağıtım mekanizmalarında dağıtılan fonların büyümesi halinde patronaj ilişkilerinin yoğunlaşacağını düşündürmektedir.

3.5.2. Ajansların Kurumsal Bağlamındaki Dizilişler

Yukarıda tespit edilen kurumsal özelliklerin birarada oluşturdukları dizilişlerin tespit edilmeye çalışılması, bu tezin temel araştırma sorusu olan kalkınma ajanslarının iş sistemi içerisinde nasıl bir biçim alacağını anlamak için iyi bir analiz şekli olarak görülebilir. Bulgularda değinilen kurumların tek tek ajanslar üzerinde biçimlendirici etkisi vardır; bu kurumların biraraya gelerek oluşturdukları dizilişler ve yarattıkları 'tamamlayıcılık' hali, ajansların iş sistemi içerisindeki hareket alanının sınırlarını belirlemektedir. Daha açıklayıcı bir ifadeyle, böylesi bir kurumsal dizilişle şekillenen kurumsal bağlam, ajans benzeri ara kurumlar için, ancak merkezin inisiyatifi kadar hareket alanı belirleyecektir. Bu dizilişler biraraya geldiklerinde merkeze 'etki gücü' kazandırmaktadır. Ajanslar, merkezin etki gücünü kullanmasından doğan belirsizlik durumlarında merkeze yakınlaşmakta ve karar süreçlerinde merkezin eğilimlerine uyum göstermektedirler. Söz konusu kurumsal dizilişlerle şekillenen bir kurumsal bağlamda faaliyet gösterdiklerinden, özerk yapılar olarak tasarlanmalarına rağmen ve ademi merkezi bir örgütlenme yapısına doğru biçimlenmeleri beklenirken, giderek kamu örgütlerinin geleneksel işleyişine yakınsama eğilimi göstermektedirler.

Ajanslar, kurumda olası bir değişimi sağlama potansiyeli olan nitelikli beşeri sermayenin oluşturulması için gerekli inisiyatifi ellerinde tutmamaktadır. Merkez, insan kaynakları istihdamını da kontrolü altına almıştır. Ayrıca patronaj ilişkilerinin kurumsallaşması nedeniyle ajans uygulamalarında özerkleşmeye doğru bir kırılma yaratacak potansiyele sahip

Genel Sekreterlerin atanması da zorlaşmaktadır; atanan genel sekreterlerin bir değişim yaratması, böyle bir kurumsal bağlam içinde güç görünmektedir. Patronaj ilişkilerinin meşruiyet kazanarak yaygınlaşmasını doğuran kurumsal dizilişler, insan kaynakları politikaları ve karar mekanizmalarında inisiyatifini giderek daha fazla kaybeden kalkınma ajanslarının, merkezle olan "bağının" sürdürülmesinin ve yeniden yeniden üretilmesinin kaynağıdır.

Merkezin ve toplumun diğer kurumları (özel sektör ve sivil toplum kuruluşları) arasındaki asimetrik güç ilişkisi, yerel aktörlerin ajansların karar mekanizmalarında pasif kalmasına yol açmış; karar mekanizmalarında ortak katılımın, beklenildiği düzeyde gerçekleşmesini engellemiş; yönetim kurulu kararlarının vali (merkez) odaklı alınmasına neden olmuş ve merkezin müdahalesine direnecek bir yönetim yapısının oluşmasını sağlayan şartlara daha baştan engel olmuştur. Sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektör temsilcilerine kendi bölgelerini ilgilendiren kalkınma plan ve uygulamalarına ilişkin kararlara en az düzeyde katılma hakkı veren bu tutumun kaynağını, yine tarihsel olarak taşınan yerleşik kurumsal dizilişlerin yarattığı bağlam özelliklerinde aramak mümkündür.

Merkezin ajanslara yönelik pragmatik tutumu yetki devretmeyi ve ajansları bazı güç kaynakları ile (fon gibi) donatmayı gerekli görmemesine neden olmaktadır. Kendi önceliklerini kollama pratiği kazanmış olan merkez, elindeki gücü dağıtmaya gönüllü olmamıştır. Ajanslara ilgili olduğu konularda müdahale etmekten çekinmezken bazı alanlarda serbest bırakmıştır. Patronaj ilişkiler ve "organik bağlar" kurmanın kurumsallaşması, ajansların da çıkarları doğrultusunda merkezle arasını iyi tutmaya çalışmaları sonucunu doğurmuştur. Bir ajans personelinin ifadesi ile Türkiye'deki iş sisteminde "*patron*" devlettir. Kurumsal bağlamın oluşturduğu bu dizilişler altında tüm ajanslar aynı davranış tarzını seçerek kamu yapılanmasına yakınsamış ve merkeze yönelmiştir.

SONUÇ

'Türkiye'de küresel etkiler sonucu kurulan kalkınma ajanslarının iş sistemi içinde aldığı biçimi' ve 'iş sisteminin ana aktörü olan devletin ajansları biçimlendirme mekanizmalarını' anlamak üzere tasarlanan bu çalışmanın bulguları, ajansların, merkezin 'kontrol' etkisine maruz kalarak planlandığı özerk yapıdan uzaklaştığını ve giderek geleneksel kamu yapı ve işleyişine yakınsadığını ortaya koymaktadır. Kurumsal kuramda belirtildiği şekilde devletin bazı mekanizmalarla ajansları biçimlendirmesi beklenen bir sonuç olsa da, Türkiye'de devletin müdahale hızının ve yoğunluğunun fazla olması dikkat çekicidir. 2006 yılında kurulan kalkınma ajanslarının 2'si 2006 yılında, 8'i 2008 yılında, 16'sı ise 2009 yılında faaliyete başlamıştır. Devletin, kuruldukları 2006 yılından bu yana bir dizi önemli kanun, yönetmelik ve uygulama değişikliği ile yaşları 5 ile 8 arasında değişen kalkınma ajanslarının şekillenme süreçlerine, kuruluş kanununda hissedilen niyetin aksine, sürekli olarak müdahale ettiği anlaşılmaktadır.

Devletin ajansları biçimlendirme mekanizmaları konusunda ilginç olan bir bulgu, devletin ajansların faaliyetlerini yasal olarak tanımlanmış yollar dışında, kurduğu ilişkiler üzerinden dolaylı olarak etkilemesidir. Alanyazında yer verilen 'devletin tanımlanmış biçimlendirme mekanizmaları' arasında yer almayan bu girişim, çalışmada 'organik bağlar kurma' olarak tanımlanmıştır. Kuruluş kanunu gereği ajans Genel Sekreterlerinin atanma onay yetkisine sahip olan Kalkınma Bakanlığı'nın, sekreterlerin atanmasında kendisinin uygun göreceği kararları alabileceğini varsaydığı kişileri onaylamayı tercih ettiği belirtilmektedir. Merkezin kendisi ile güçlü ilişkileri olan kişileri seçmesi, devletin patronaj ilişkilerini güçlendirmek için mikro düzeydeki kararlarda kurumlarla organik bağ kurmaya yönelik hamleler yapması olarak yorumlanabilir. Böyle girift bir ilişki tarzı kurumsal kuramda devletin "dışsal ve harici bir aktör" gibi, alanın dışında kural koyan özelliklerle tanımlanmasının Türkiye'deki devlet toplum ilişkilerini açıklamakta yetersiz olduğunu göstermektedir. Bu sonuç Amable ve Palombarini'nin (2009) 'devletin kurumlar üzerinden bağlama etkisinin yanında, kurumların ve aktörlerin de devlet üzerinden bağlamı şekillendirme kapasitesi olduğuna' yönelik tespitleri ile örtüşmektedir. Türkiye'de devletin farklı alanlarda ve değişik biçimlerde geliştirdiği ilişki biçimleri, devletin toplumdaki bağımsız bir değişken olmadığını, çeşitli toplumsal grupların çıkarlarını korumak için geliştirdiği ilişkilerle toplumun kurumlarını etkileyen, bağlama yerleşik bir yapı olduğunun göstergesidir. "Kurumların birbirleriyle ilişkilerinin ve açığa çıkardıkları tamamlayıcılık kapasitesinin oluşturduğu sistem" şeklinde açıklayabileceğimiz kurumsal dizilişlerin yarattığı bağlamsal unsurlar, ajansları merkez karşısında güçsüz

bırammakta; karar mekanizmalarında çeşitliliğin ve katılımın sağlanmasını engellemekte; aynı zamanda ajansın beşeri sermayesinin seçimine yönelik karar mekanizmasını elinde tutarak ajansların daha özerk yapılar olarak örgütlenmeleri yönündeki olası bir değişime engel olmaktadır. Başka bir ifadeyle bu diziliş, gücün merkezde kalmasının sürdürülmesini sağlamaktadır. Bu durumda ajansların merkeze yakınlaşmasında, devlet ile birlikte, devletin de dâhil olduğu kurumsal bağlamın biçimleştirici etkisi olduğu söylenebilir.

Bulguların ortaya koyduğu belirgin bir sonuç, merkezin kontrol ve müdahale gücünün yoğun hissedildiği ve patronaj ilişkilerinin kurumsallaştığı bir bağlamın yarattığı belirsizlik durumlarında kalkınma ajanslarının, âdemi merkezileşme eğilimi göstermek yerine merkeze daha fazla yaklaştığı yönündedir. Kalkınma ajansları, merkezin ihmal ettiği, boş bıraktığı, belirsizlik yarattığı alanlardaki faaliyetlerini geliştirirken ve sürdürürken, kamuya benzer bir yapılanmayla hareket etmeyi, iç sistemlerini kamuya uyumlu hale getirmeyi tercih etmektedirler. Başka bir deyişle merkez, "sadece belirsizlik yaratarak" dahi kurumları kendine yakınlaştırmayı başarmaktadır.

Söz konusu kurumsal bağlamın doğal sonucu olarak kalkınma ajanslarının, -sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve kamu kesiminin biraraya geldiği- temel karar organı olan yönetim kurullarında da merkeze yakınlaşmayı sağlayacak kararların alınması eğiliminin geliştiği tespit edilmiştir. Yereldeki aktörler, en az merkezin kendisi kadar, ajanslara kamuya yakın durma görevi biçmiştir. Kurul üyeleri, valiyi ajansın yönetim kurulu başkanı olarak değil devletin temsilcisi olarak görmekte ve merkezle ilişkilerini iyi ve sürekli tutabilmek için valinin kararlarına uymayı tercih etmektedirler.

Bulgular neoliberal sistem varsayımları üzerine kurgulanmış yönetim yapısının, Türkiye bağlamında, kalkınma ajansları özelinde, faaliyetlerinde amaçlanan düzeyde başarılı olmadığını ortaya koymaktadır. Kalkınma paradigmasının kurumsal aracı olan kalkınma ajanslarının Türkiye uygulamasında en önemli sorun "ortak akıl yaratma" süreçlerinde yaşanan sıkıntılardır. Kurumsal bağlam ajans benzeri ara kurumlara sınırlı hareket alanı tanımakta ve yönetim mekanizmasının gelişmesi için gerekli olan katılımın istenen düzeyde olmasını engellemektedir.

Kalkınma ajanslarının temsilcisi olduğu yönetim mekanizmaları, yerel kaynakların uluslararası piyasalara açılmasını sağlayan, yeni kamu yönetimi akımının hemen arkasından dünya genelinde küresel aktörlerce yayılan ikinci nesil serbestleşme akımıdır. Çalışmada elde edilen bulgular, yönetim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işlemlerini sağlayacak kurumsal bağlamın Türkiye'de olmadığına işaret etmektedir. Bu, yönetim ile aynı kurumsal

temellere dayanan ve ortak ilkelerle kurulmuş olan yeni kamu yönetimi yapıları hakkında da fikir vermektedir. Yeni kamu yönetimi uygulamaları çerçevesinde devlette yaşanan dönüşümün dayandığı temel ilkeler performansa göre değerlendirme yapma, şeffaflık ve hesap verilebilirliktir. Merkezin patronaj ilişkilerini kurumsallaştırdığı, yetki devretmekten kaçındığı ve örgütlenme yöntemlerinde performans dışında organik bağlar da kurabileceği kriterler geliştirdiği bir kurumsal bağlamda, Türkiye'de çeşitli yeni kamu yönetimi uygulamalarının hangi faaliyet alanlarında, ne derece varlık bulabileceği ve merkezin bu kurumlara ne kadar hareket alanı tanıyacağı veya bu kurumlara olan tutumunun ne olacağı araştırılmalıdır.

Çalışmada iş sistemleri yazınında tartışılan güncel bir konuya yönelik sonuçlar da sunmak mümkün olmuştur. İş sistemleri yaklaşımının, hatta kapitalizm çeşitlenmesini anlatan diğer çalışmaların ele aldıkları toplumsal bağlam ulus düzeyindedir. Bazı bölgelerin ulusların dışına taşması veya aynı ulus içinde farklı bölgelerin birbirinden farklılaştığı durumlarda iş sistemleri düzeyinin farklı olup olmayacağı tartışılmaktadır. Whitley (1999, 2005) bu konuya ulus düzeyinin dışında iş sistemleri kuramsal açıdan mümkün olmakla birlikte var olan örneklerini bulmanın pek mümkün olmayacağını söyleyerek cevap vermektedir. Bu çalışma, süren bu tartışmaya "devletin kontrolünün ve gücünün yüksek olduğu bağlamlarda bölgesel farklılıkların görünmesinin mümkün olmadığını" belirterek katkı sağlayabilir. Türkiye'nin oldukça kozmopolit yapısının olması, özellikle kabaca tarif etmek gerekirse doğu ve batı bölgeleri arasında sosyo-ekonomik yönden farklılıkların olması, çalışmaya konu olan ajansların bölgesel düzeyde örgütlenmesi ve yerelden bir çok kesim ile temas içinde olması nedeni ile çalışmaya başlarken araştırmacı kafasında bu soruyu canlandırmıştır. Ancak saha çalışması sırasında görülmüştür ki, kalkınma ajansı gibi kamuyla güçlü bağlantısı olan bir kurumun bölgesel düzeyde farklılaşması mümkün olmamaktadır. Kısacası, Türkiye'dekine benzer kurumsal bağlamların olduğu toplumlarda bölgesel düzeyde iş sistemi yapıları beklenmeyebilir.

Çalışmanın bulguları Türkiye'de bağlamın gücünü ön plana çıkarmakta ve iş sisteminde kurumsal değişimin zor olduğunu göstermektedir. Ancak hemen hatırlanmalıdır ki, AB'ye uyum politikaları çerçevesinde, iç dinamiklerin uygun olduğu bir konjonktürde ajansları kuran devlettir. Kuruluş aşamasında merkezde ajanslara karşı herhangi bir direniş yaşanmamış aksine gönüllülük yansıtılmıştır. İlk kuruldukları dönemde ajansların Kalkınma Bakanlığı tarafından oldukça iddialı bir söylemle desteklendiğini söylemek mümkündür. Bu durumda 'değişimi zor olan kurumsal dizilişlere sahip bir iş sisteminin dışarıdan gelen bir uygulamayı nasıl aldığı' sorusu akla gelmektedir. Bunda Türkiye'nin küresel etkileri takip eden davranışlar

sergilemesi (Öniş ve Şenses, 2009) ile devletin uyguladığı politikalarda genel olarak pragmatik olması ve pragmatizmin kurumsallaşmış (Özen, 2014) olması etkili görülebilir. Bu durumda iş sistemlerinin alan yazında tanımlanandan daha dinamik bir yapıda olduğunu söylemek gereklidir. İş sistemleri yazınında, iş sistemlerinde değişimin olup olmayacağı, olduğu takdirde ne derece olacağı güncel bir araştırma sorusudur. Yazında yaygın olarak karşılaştırmalı bağlam örnekleri üzerinden iş sistemlerini "değişime açık sistemler" veya "değişime kapalı sistemler" olarak tanımlayan çalışmalar mevcuttur. Türkiye'deki iş sistemini, bu çalışmada yapılmaya çalışıldığı gibi kurum dizilişleri ve tamamlayıcılık potansiyellerinin yarattığı dinamik yapı çerçevesinde ele alan çalışmaların artması durumunda, değişimi kaynağına göre veya değişimi destekleyen, talep eden, tetikleyen unsur/aktör/kurumlara göre ele almak, iş sistemi yazınındaki 'değişim' tartışmaları için yeni bir bakış açısı sunabilir.

Yapılan analizlerin kalkınma ajansları özelinde olması sonuçları kısıtlayıcı niteliktedir. Elde edilen sonuçların derinleştirilmesi için kalkınma ajansları ekseninde farklı alanlarda da yeni çalışmalara ihtiyaç vardır. Bu sayede Türkiye'deki iş sisteminin kurumsal dizilişlerinin yarattığı doku daha iyi anlaşılabilir bağlam hakkında daha kapsamlı bilgiler elde edilmesi mümkün olabilir.

KAYNAKÇA

- 2002/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. (2002). *T.C. Resmi Gazete*, 24884, 22 Eylül 2002.
- 5449 Sayılı Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun. (2006). *T.C. Resmi Gazete*, 26074, 25 Ocak 2006.
- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu. (2010). *T.C. Resmi Gazete*, 27790, 3 Aralık 2010.
- 666 Sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. (2011). *T.C. Resmi Gazete*, 28103, 2 Kasım 2011.
- Acemoğlu, D. ve Robinson, J. A. (2003), *Güç, Refah ve Yoksulluğun Kökenleri Uluslar Neden Başarısız Olur?*, İstanbul: Doğan Kitapevi.
- Acemoğlu, D., Johnson, S., Robinson, J. and Thaicharoen, Y. (2003), “Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 50, Issue 1, pp. 49-123.
- Akçay, Ü. (2013), “Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü: Teknokratik Otoriterizmin Yükselişi”, *Praksis*, Sayı 30-31, s. 11-39.
- Akın, S. ve Yıldız, F. (2005), “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türk Tarımına Etkileri”, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, *Türk Tarım Dergisi*, Sayı 163, s. 38-44.
- Akkahve, D. (2006), “AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Yönetimi ve Yapısal Fonlara Hazırlık”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 7-8 Eylül 2006, ODTÜ.
- Akpınar, R., Taşçı, K. ve Özsan, M. E. (2011), *Teoride ve Uygulamada Bölgesel Kalkınma Politikaları*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Aksoy, Ş. (1998), “Yeni Sağ Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, s. 3-13.
- Aktan, C. C. (2008), “Demokrasi ve İyi Yönetişim”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı 2, 11-16.
- Altwater, E. (2005), “Fordist and Post-Fordist International Division Labour and Monetary Regimes”, in *Pathways to Industrialization and Regional Development*, Storper, M. ve Scott, J.A. (eds.), 2nd Edition, London: Routledge.

- Amable, B. (2000), "Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production", *Review of International Political Economy*, Vol. 7, Issue 4, pp. 645-687.
- Amable, B. and Palombarini, S. (2009), "A Neorealist Approach to Institutional Change and The Diversity of Capitalism", *Socio-Economic Review*, Vol. 7, Issue 1, pp. 123-143
- Apan, A. (2004), "Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 4, s. 39-58.
- Arslan, E. (2010), "Kalkınma Ajansları ve Kalkınma Ajanslarının Türkiye Ekonomisine Beklenen Katkıları", *Kamu-İş Dergisi*, Cilt 11, Sayı 3, s. 85-108.
- Ataay, F. (2007), *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye'de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, Ankara: De Ki Yayınları.
- Avaner, T. (2005), "BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* içinde, M. Turan (ed.), s. 239-265, Ankara: YAYED-Paragraf Yayınevi.
- Bafoil, F. and Giquel, G. (2009), "Transborder Cooperation in Turkey: A Comparison with Central Europe", in *Regional Development and The European Union: A Comparative Analysis of Karabük, Valenciennes and Katowice*, pp. 85-104, François Bafoil and Ayhan Kaya (Eds.) İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Bafoil, F. and Kaya, A. (2009), "Introduction", in *Regional Development And The European Union: A Comparative Analysis of Karabük, Valenciennes and Katowice*, pp. 7-11, François Bafoil and Ayhan Kaya (Eds.), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2012), *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl: 1998-2008 Farklı Hükümetler Tek Siyaset*, 2. Baskı, İstanbul: Yordam Kitap.
- Bayliss, K. (2013), "Özelleştirme Teorisi ve Uygulaması: Kalkınma Bağlamında Politika Evriminin Eleştirel Bir Analizi", *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar* içinde, Fikret Şenses (ed.) 2. Baskı, s. 545-572, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bayramoğlu, S. (2003), "Düzenleyici Devlet Düzenlenirken: OECD Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme", *Praksis*, Sayı 9, s. 143-162.

- Bayramoğlu, S. (2005), “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?* içinde, Menaf Turan (ed.), s. 35-120, Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Bedirhanoglu, P. and Yalman, G. L. (2010), “State, Class and Discourse: Reflections on the Neoliberal Transformation in Turkey”, in *Economic Transitions to Neoliberalism in Middle Income Countries*, Alfreda Saad-Filho and Galip L. Yalman (eds.), pp. 107-127, New York: Routledge.
- Berger, P.L. and Luckman, T. (1976), *The Social Construction of Reality*, 7th ed., USA: Penguin Book.
- Beriş, H. E. (2008), “Türkiye’de 1980 Sonrası Devlet Sermaye İlişkileri ve “Parçalı Burjuvazi” nin Oluşumu”, *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt 19, Sayı 69, s. 33-45.
- Berkman, Ü. and Özen, Ş. (2007), “Turkish Business System and Managerial Culture: State Dependency and Paternalism in Transition”, in *Gestion en Contexte Intercultural: Approches, Problematiques, Pratiques et Plongees*, Eduardo Davel, Jean-Pierre Dupuis et Jean-François Chanlat (Eds.), pp. 1-25, Quebec: Presse de l’Université Laval et TELUQ/UQAM.
- Boratav, K. (2009), “Bir Çevrimin Yükselişi Aşamasında Türkiye Ekonomisi”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm* içinde, Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez (Ed.), s. 1-25, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Boratav, K. (2010), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*, Ankara: İmge Kitapevi Yayınları.
- Boyer, R. (2005), “Coherence, Diversity, and The Evolution of Capitalism—The Institutional Complementarity Hypothesis”, *Evolutionary and Institutional Economics Review*, Vol. 2, Issue 1, pp. 43-80.
- Brenner, N. and Theodore, N. (2002), “Cities and Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”, in *Space of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Brenner, Neil ve Theodore, Nik (ed.), Vol. 34, No. 3, 349-379.
- Buğra, A. (1994), *Devlet ve İşadamları*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buğra, A. (2003), “The Place of the Economy in Turkish Society”, *The South Atlantic Quarterly*, Vol. 2, Issue 3, pp. 453-470.

- Buğra, A. (2007), "Poverty and citizenship: An overview of the social-policy environment in republican Turkey", *International Journal of Middle East Studies*, 39(01), 33-52.
- Buğra, A. (2010), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buğra, A. ve Savaşkan, O. (2014), *Türkiye'de Yeni Kapitalizm: Siyaset, Din ve İş Dünyası*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Campbell, J. L. (2004), *Institutional Change and Globalization*. USA: Princeton University Press.
- Cappelen, A., Castellacci F., Fagerberg J. ve Verspagen B. (2003), "The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, Issue 4, pp. 621-644.
- Clemens, E. and Cook, J. (1999), "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change", *Annual Review of Sociology*, Vol. 25, pp. 441-466.
- Coe, N. M., Hess M., Yeung H.W., Dicken P. and Henderson J. (2004), "Globalizing' Regional Development: A Global Production Networks Perspective", *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 29, Issue 4, December, pp. 468-484.
- Coşkun, M. K. (2008), "Devlet, Sınıflar ve Emek Sürecinin Analizi", *Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri* içinde, Ramazan Günlü (Ed.), s. 167-193. Ankara: Dipnot Yayınları.
- Cox, K. R. (1995), "Globalisation, Competition and the Politics of Local Economic Development", *Urban Studies*, Vol. 32, No.2, pp. 222-234.
- Creswell, J. W. (2003), *Research Design Qualitative, Quantitative And Mixed Methods Approaches*, 2nd Edition, London: Sage Publications.
- Crouch, C., Streeck, W., Boyer, R., Amable, B., Hall, P. A. and Jackson, G. (2005), "Dialogue on 'Institutional Complementarity and Political Economy'", *Socio-Economic Review*, Vol. 3, Issue 2, pp. 359-382.
- Çakır, R. (1999), "İslamcıların Batılaştırma Süreci", *Birikim*, No. 128, s. 50-51.
- Çalı, H. H. (2011), "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarında Denetim Sorunsalı", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, s. 419-442.

- Çetin, M. (2007), “Yerel Ekonomik Kalkınma Yaklaşımı ve Uluslararası Organizasyonlar”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:14 Sayı:1, s.153-170.
- Çetin, S. (2011), “Küreselleşen Dünyada Kamu Sektöründe Stratejik Yönetimin Geleceği”, *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm* içinde, A. Kesik ve H. Canpolat (ed.), Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Dede, A. (2009), “AB Uyum Sürecinde Kalkınma Ajansları ve Mevlana Kalkınma Ajansı”, *Konya Ticaret Odası Yayınları*.
- Deeg, R. (2007), "Complementarity and institutional change in capitalist systems", *Journal of European Public Policy*, 14(4), 611-630.
- Deeg, R. (2009), “The Rise of Internal Capitalist Diversity? Changing Patterns of Finance and Corporate Governance in Europe”, *Economy and Society*, Vol. 38, Issue 4, pp. 552-579.
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1983), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality In Organizational Fields”, *American Sociological Review*, Vol. 48, Issue 2, pp. 147-160.
- Dinler, Z. (2010), “Cumhuriyetimizin Kuruluşundan Günümüze İzlenen Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kalkınma Ajansları”, *Türkiye’de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri Kalkınma Ajansları* içinde, Akgül, B. ve Uzay, N. (ed.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Dişbudak, C. (2008), "Türkiye'de Makroekonomik Politikaların Dönüşümü", *Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri* içinde, Ramazan Günlü (ed.), s. 195-239, Ankara: Dipnot Yayınları.
- Djelic, M.L and Quack, S. (2008), “Institutions and Transnationalization”, in *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin and R. Suddaby (eds.), London: Sage Publication.
- Djelic, M.L and Quack, S. (2010), *Transnational Communities: Shaping Global Economic Governance*, UK: Cambridge University Press.
- Djelic, M.L. (2001), *Exporting the American Model: The Postwar Transformation of European Business. OUP Catalogue*.
- DPT (2001), *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

- DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Sanayi Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- DPT (2012), http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kalkinma_ajansNedir.html (Erişim Tarihi: 08.09.2012).
- Duina, F.(2012), “Trading Blocs in the Twenty-First Century”, in *Capitalisms and Capitalism in the Twenty-First Century*, Morgan, G. and Whitley, R. (eds.), New York: Oxford University Press.
- Duman, M. Z. (2007), “Türkiye'de Burjuva Sınıfının Sosyal Profili”, *Sosyoekonomi*, Cilt 5, Sayı 5, s. 33-46.
- Dura, Y. C. (2006), “Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Bir Adım: Kalkınma Ajansları ve Türk Planlama Faaliyetleri Açısından Değerlendirilmesi”, *Uzmanlık Tezi*, Ankara: TC İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Eraydın, A. (2004), “Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS)*, 1, s. 126-146.
- Ergüzeloğlu-Kilim, E. (2010), “Devletçiliğin Neo'su: Etkin Devlet”, *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Sayı 8-9-10, Ocak-Aralık, s. 55-74.
- Erkut, G. ve Gönül, G. (2010), "Türkiye'de ve Dünyada Bölge Planlama Politikalarının Evrimi ve İzmir Kalkınma Ajansı Deneyiminden Yansıyanlar", *Türkiye'de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri: Kalkınma Ajansları* içinde, Birol Akgül ve Nifset Uzay (ed.), Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ertugal, E. (2010), “Europeanization and Multi-Level Governance in Turkey”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, Issue 1, pp. 97-110.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., and Soskice, D. (2001), “Social Protection and The Formation of Skills: A Reinterpretation of The Welfare State”, in *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, pp. 145-183, Peter A. Hall and David Soskice (eds.), New York: Oxford University Press.
- EURADA (1999), “Creation. Development and Management of RDAs : Does It Have to Be so Difficult?”, *European Association of Development Agencies*, Brussels.
- Fioretos, O. (2001), “The Domestic Sources of Multilateral Preferences: Varieties of Capitalism in The European Community”, in *Varieties of Capitalism: The Institutional*

Foundations of Comparative Advantage, Peter A. Hall and David Soskice (eds.), pp.213-244, New York: Oxford University Press.

Forster, N. (1995), "The Analysis of Company Documentation", in *Qualitative Methods in Organizational Research: A Practical Guide*, Nigel King (ed.), London: Sage Publications.

Genç, F. N. (2010), "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, Mart, s. 145-159.

Geppert, M., Matten, D. and Williams, K. (2002), *Challenges for European Management in a Global Context: Experiences from Britain and Germany*. Palgrave Macmillan.

Ger, G., (2009), "Tüketici araştırmalarında nitel yöntemler kullanmanın incelikleri ve zorlukları", *Tüketici ve Tüketim Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 1-19.

Giddens, A. (1999), *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*, London: Profile Publication.

Göymen, K. (2010), *Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, İstanbul: Boyut Yayınları.

Greenwood, R., Suddaby, R. and Hinings, C. R. (2002), "Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields", *Academy of Management Review*, Vol. 21, Issue 4, pp. 10-22.

Gül, H. (2014), "Küresel Ekonomik Kriz Ekonomik İstikrar ve Türkiye", *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, s. 261-266.

Güler, A., Halıçioğlu, M. B. ve Taşgın, S. (2013), *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Güler, B. A. (2003), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, Bahar, Sayı 9, s. 93-116

Güler, B. A. (2005), "Sunuş", *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* içinde, M. Turan (ed.), Ankara: Paragraf Yayınevi.

Gültekin-Karakaş, D. (2009), *Hem Hasımız, Hem Hısımız: Türkiye Finans Kapitalinin Dönüşümü ve Banka Reformu*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Gündoğdu, İ. (2009), "Sermayenin Bölgesel Kalkınma Eğilim(ler)i: Kalkınma Ajansları Yasası Üzerine Tarihsel-Coğrafi Materyalist Bir İnceleme", *Praksis*, Sayı 19, s. 267-302.

- Güran, C. (2011), "Kamusal Başarısızlıkların Çözümü Açısından Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Değerlendirilmesi: Çözüm mü? Çözumsuzlük mü?", *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm* içinde, Ahmet Kesik ve Hasan Canpolat (Ed.), Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Güzelsarı, S. (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *AÜ SBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi*, Şubat.
- Haake, S. (2002), "National Business Systems and Industry-Specific Competitiveness", *Organization Studies*, Vol. 23, Issue 5, pp. 711-736.
- Halkier, H., Danson, M. and Damborg, C. (2002), *Regional Development Agencies in Europe*, Vol.21, Psychology Press.
- Hall, P. A. and Soskice, D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Hall, P. A. and Thelen, K. (2009), "Institutional Change in Varieties of Capitalism", *Socio-Economic Review*, Vol. 7, Issue 1, pp. 7-34.
- Hasanoğlu, M. D. ve Aliyev, Z. (2006), "Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 60, s. 81-103.
- Heper, M. (1991), *Strong State and Economic Interest Groups: The Post 1980 Turkish Experience*. Berlin and New York: Walter de Gruyter.
- Heper, M. (2006), *Türkiye'de Devlet Geleneği*, İstanbul: Doğu Batı Yayınları.
- Hirst, P. ve Thompson, G. (1998), *Küreselleşme Sorgulanıyor*, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Hotho, J.J. (2009), "A Measure of Comparative Institutional Distance", *Center for Strategic Management and Globalization*, Working Paper No. 7.
- Höpner, M. (2005), "What Connects Industrial Relations and Corporate Governance? Explaining Institutional Complementarity", *Socio-Economic Review*, Vol. 3, Issue 2, pp. 331-358.
- Höpner, M. and Jackson, G. (2006), "Revisiting The Mannesmann Takeover: How Markets For Corporate Control Emerge", *European Management Review*, Vol. 3, Issue 3, pp. 142-155.

- Jackson, G. and Deeg, R. (2006), "How Many Varieties of Capitalism? Comparing The Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity", *Socio-Economic Review*, Vol. 5, Issue 1., pp. 149-179
- Kalağan, G. (2010), *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm*. İstanbul: Beta Basım.
- Kalfa, C. ve Ataay, F. (2008), "Yönetişim: Devlet Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3, s. 229-240.
- Karasar, N. (2005), *Bilimsel Araştırma Yöntemi*, Ankara: Nobel Yayınları.
- Karasu, K. (2005), "İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları", *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir* içinde, Menaf Turan (ed.), Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Karasu, K. (2009), "Yeni Kamusal Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 64, Sayı 03, s. 117-147.
- Karasu, K. (2013), "İngiltere’de Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, Koray Karasu (ed.), s. 145-293, 3. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kayasü, S. ve Yaşar, S.S. (2006), "Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler", s. 199-213, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 7-8 Eylül 2006, ODTÜ.
- Keleş, R. (2011), "Ulusal Yönetim Birimlerinin Özerkliği Üzerine", *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm* içinde, A. Kesik ve H. Canpolat (ed.), Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kendir, H. (2005), "TÜSİAD ve Bölge Politikaları", *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir* içinde, s.281-288, Menaf Turan (ed.), Ankara: Paragraf Yayınevi
- Keskin, H. ve Sungur, O. (2010), "Bölgesel Politika Ekseninde Yaşanan Dönüşüm: Türkiye’de Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikaların Değişimi", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 21, Mayıs, s. 271-293.
- Kipping, M., Üsdiken, B. and Puig, N. (2004), "Imitation, Tension, and Hybridization: Multiple" Americanizations" of Management Education in Mediterranean Europe", *Journal of Management Inquiry*, Vol. 13, Issue 2, pp. 98-108.
- Kuzel, A. J. (1992), "Sampling in Qualitative Inquiry", in *Doing Qualitative Research. Research Methods For Primary Care*, Benjamin F. Crabtree and William L. Miller (Eds.), Vol. 3, pp. 31-44, California: Sage Publications.

- Kümbetoğlu, B. (2012), *Sosyolojide ve Antropolojide Niteliksel Yöntem ve Araştırma*, 3. Basım, İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Kvale, S. (1996), *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, California: Sage Publications.
- Lagendijk, A., Kayasu, S. and Yasar, S. (2009), “The Role of Regional Development Agencies in Turkey From Implementing EU Directives To Supporting Regional Business Communities?”, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 16, Issue 4, pp. 383-396.
- Lall, S.(2013), “Sanayileşme Stratejisini Yeniden Düşünmek: Küreselleşme Çağında Devletin Rolü”, *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar* içinde, Fikret Şenses (ed.), 2. Baskı, s. 459-508, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Lane, C. (2003), “Changes in Corporate Governance of German Corporations: Convergence to The Anglo-American Model?”, *Competition and Change*, Vol. 7, Issue 2-3, pp. 79-100.
- Lane, C., Potton, M. and Littek, W. (2000), “The Professions Between State and Market: A Cross-National Study of Convergence and Divergence”, *ESRC Centre for Business Research Working Paper*, No. wp189.
- Lecompte, M.D and Goetz, P. D. (1984), “Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research”, *Review of Educational Research*, Spring, Vol. 52, No.1, pp. 31-60.
- Loewendahl-Ertugal, E. (2005), “Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey”, *European Political Economy Review*, Vol. 3, Issue 1, pp. 18-53.
- Mardin, Ş. (1999), *Türk Modernleşmesi*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mason, J. (1996), *Qualitative Research*, London: Sage Publications.
- Maurice M., Sorge, A. and Warner, M. (1980), “Societal Differences in Organizing Manufacturing Units: A Comparison of France, West Germany, and Great Britain”, *Organization Studies*, January, Vol. 1, No. 1, pp. 59-86.
- Merriam, S. B. (2013), *Nitel Araştırma: Desen ve Uygulama İçin Bir Rehber*, Ankara: Nobel Yayınevi.

- Meyer, J. W. and Bromley, P. (2013), "The Worldwide Expansion of "Organization" ", *Sociological Theory*, Vol. 31, Issue 4, pp. 366-389.
- Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, Vol.83, No. 2, pp. 340-363.
- Moisander, J. and Valtonen, A. (2006), *Qualitative Marketing Research Methods: A Cultural Approach*, London: Sage Publications.
- Morgan, G. (2001), "Transnational Communities and Business Systems", *Global Networks: A Journal of Transnational Affairs*, Vol. 1, Issue 2, pp. 113-130.
- Morgan, G., and Whitley, R. (2012), *Capitalisms and Capitalism in the Twenty-first Century*, Oxford University Press.
- Müftüoğlu, B. (2005), "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması ve KOBİ Temelli Bölgesel/Yerel Dinamikler", *Kapitalizm ve Türkiye II: Emek, Siyasal Yaşam ve Bölgesel Kalkınma* içinde, F. Ercan ve Y. Akkaya (ed.), Ankara: Dipnot Yayınları.
- Nebati, N. (2010), "Yeni Kamu İşletmeciliği", *Yerel Siyaset Dergisi*, Cilt, 42, s. 2-8.
- Neuman, W. L. (2012), *Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nicel ve Nitel Yaklaşımlar, I-II Cilt*, (5. Basım). İstanbul: Yayın Odası.
- OECD (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publications.
- Oğuz, Ş. (2010), "Türkiye'de Otoriter Devletçiliğin Gelişimi: Seksenler Dönüm Noktası mı?", *Tarih, Sınıflar ve Kent* içinde, B. Şen ve A. Doğan (ed.), Ankara: Dipnot Yayınları.
- Oğuz, Ş. (2012), "Türkiye'de Kapitalizmin Kürselleşmesi ve Neoliberal Otoriter Devletin İnşası", *Türk Tabipler Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Temmuz-Aralık (45-46), s. 2-15.
- Ohmae, K. (1996), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, 2nd ed., New York: Free Press Paperbacks.
- Oliver, C. (1991), "Strategic Responses to Institutional Processes", *Academy of Management Review*, Vol. 16, Issue 1, s. 145-179.
- Orru, M., Biggart, N. W. and Hamilton, G. G. (1991), "Organizational Isomorphism in East Asia", in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, W. W. Powell and P. J. Di Maggio (Eds.), pp. 361-389, Chicago: The University of Chicago Press.

- Öniş, Z. (1998), *State and Market*, İstanbul: Boğaziçi University Press.
- Öniş, Z. (2001), "Political Islam at the Crossroads: From Hegemony to Co-existence", *Contemporary Politics*, Vol.7, No.4, pp. 281-298.
- Öniş, Z. (2009), "Beyond the 2001 Financial Crisis: The Political Economy of The New Phase of Neo-Liberal Restructuring in Turkey", *Review of International Political Economy*, Vol. 16, Issue 3, pp. 409-432.
- Öniş, Z. ve Şenses, F. (2009), "Küresel Dinamikler, Ülkeçi Koalisyonlar ve Reaktif Devlet: Türkiye'nin Savaş Sonrası Kalkınmasında Önemli Politika Dönüşümleri", *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma* içinde, Fikret Şenses (Ed.), s. 705-743, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Övgün, B. (2007), "Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 62, Sayı 3, s. 233-255.
- Övgün, B. (2010), *Devlet ve Planlama*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Övgün, B. (2011), "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 66, Sayı 03, s. 263-281.
- Özcan, G. B. (2000), "Local Economic Development, Decentralisation and Consensus Building in Turkey", *Progress in Planning*, Vol. 54, Issue 4, pp. 199-278.
- Özcan, G. B. ve Çokgezen, M. (2003), "Limitations of Alternative Capital Formations: The Case of Anatolian Holding Companies", *World Development*, Vol. 31, Issue 12, pp.2061-2084.
- Özçelik, D., Toktaş, N.P. ve Sargut, A.S. (2007), "Türkiye'de Ulusal İş Sisteminin Dönüşümü: Sektörlerin Devlete Bağımlılığı Üzerine Bir Görgül Çalışma", *15. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi*, 25-27 Mayıs 2007, Sakarya.
- Özen, Ş. (2002), "Bağlam, Aktör, Söylem ve Kurumsal Değişim: Toplam Kalite Yönetiminin Yayılım Süreci", *Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 25-40.
- Özen, Ş. (2003), "Türk Holdinglerinin İlgisiz Çeşitlenmesinin Nedenleri Üzerine Bir Araştırma," *11. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi'nde Sunulan Bildiri*, 669-674.

- Özen, Ş. (2010), "Yeni Kurumsal Kuramın Dayandığı Siyasal Sistem Varsayımları ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *1. Örgüt Kuramı Çalıştayı*, 17-33, Ankara.
- Özen, Ş. (2014), "Recontextualising the New Institutional Conception of the State to the Turkish Case", in *Core-Periphery Relations and Organization Studies*, Robert Westwood et al. (Eds.), pp.79-99, London: Macmillan Publishers.
- Özer, A. (2005), "Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, s. 3-46.
- Özer, Y. E. (2007), "Küresel Rekabet-Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye", *Review of Social, Economic & Business Studies*, Vol. 9, Issue 10, pp. 389-408.
- Özerdem, F. (2010), "Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu", *Yardım ve Dayanışma*, Cilt 1, Sayı 1, s. 17-27.
- Öztürk, Ö. (2014), "Türkiye'de İslamcı Büyük Burjuvazi", *Neoliberalizm, İslamcı Sermayenin Yükselişi ve AKP içinde*, s. 181-214, Neşecan Balkan, Erol Balkan ve Ahmet Öncü (ed.), İstanbul: Yordam Yayınları.
- Palmer, D. A., and Biggart, N. W. (2002), "Organizational institutions" in *The Blackwell Companion To Organizations*, Baum, J. A. (Ed.), pp. 259-280, Oxford: Blackwell.
- Pellow, D. N. (2006), "Transnational Alliances and Global Politics", in *The Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, pp. 216-234, Nik Heynen, Maria Kaika and Erik Swyngedouw (eds.), London: Routledge Group.
- Pike A., Rodríguez A. P. and Tomaney J. (2006), *Local and Regional Development*, New York: Routledge.
- Reeves, T. (2006), "Regional Development in the EU and Turkey", *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 7-8 Eylül 2006, ODTÜ, s. 29-39.
- Rodriguez-Pose, A. and Fratesi, U. (2004), "Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions", *Regional Studies*, Vol. 38, Issue 1, pp. 97-113.
- Sakal, M. (2010), *Bölgesel Kalkınma Sürecinde Kalkınma Ajansları*, İzmir: Altın Nokta Yayınevi, 2010.

- Sayıştay Başkanlığı (2013), Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Denetim Raporu, Eylül 2014, Ankara.
- Scott, J. A and Storper, M. (2007), “Regions, Globalization, Development”, *Regional Studies*, Vol. 41, Issue 1, pp. 191-205.
- Scott, R. (2001), *Institutions and Organization*, 2nd Edition, London: Sage Publication.
- Gökşen, N. S., and Üsdiken, B. (2001), "Uniformity and diversity in Turkish business groups: Effects of scale and time of founding", *British Journal of Management*, 12(4), 325-340.
- Selekler, Gökşen N. (2007), “Makrokurumsal Bakış Açısı: Bir Değerlendirme”, *Örgüt Kuramları* içinde, A. S. Sargut ve Ş. Özen (Ed.), s. 331-378, Ankara: İmge Yayınevi.
- Silverman, D. (1993), *Interpreting Qualitative Data*, London: Sage Publications.
- Smith, C. and Meiksins, P. (1995), “System, Society and Dominance Effects in Cross-National Organisational Analysis”, *Work, Employment & Society*, Vol. 9, Issue 2, pp. 241-267.
- Sobaci, Z. (2009), “Regional Development Agencies in Turkey: Are They Examples of Obligated Policy Transfer?”, *Public Organization Review*, Vol. 9, Issue 1, pp. 51-65.
- Solstad, R. and Pettersen, R. (2010), “The Role of Path Dependency in Hospital Merger”, *Qualitative Research in Organizations and Managament: An International Journal*, Vol. 5 Issue 3, pp. 238-258.
- Streeck, W. (2012), “How to Study Contemporary Capitalism?”, *European Journal of Sociology*, Vol. 53, Issue 1, pp. 1-28.
- Subaşıat, T. (2004), “Küreselleşme ve Devletin Rolü”, *Kalkınma ve Küreselleşme* içinde, S. Dedeoğlu ve T. Subaşıat (ed.), s. İstanbul: Bağlam Yayınevi.
- Şahin, T.K. (2005), “Liberalleşmenin İş Örgütlerinin Çeşitlenmesi Üzerindeki Etkisi: Yeni Bir Perspektif İhtiyacı”, *Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Ekim, s. 124-145.
- Şener, H. E. (2002), “New Government: Pro... What?”, *The Sprout*, Vol. 4, December, pp. 17-18.
- Şener, H. E. (2005), “Siyasal İslamın Türkiye’deki Yeni İdeolojisi: Batıcı Pragmatizm”, *Kapitalizm ve Türkiye II: Emek, Siyasal Yaşam ve Bölgesel Kalkınma* içinde, s.273-300, Fuat Ercan ve Yüksel Akkaya (ed.), Ankara: Dipnot Yayınları.

- Şener, H. E. (2010), “Türk Kamu Yönetiminde AB Örgütlenmesi: Yapı ve İşleyiş”, *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi: Türkiye, Macaristan ve Polonya* içinde, Hasan Engin Şener ve Erol Esen (ed.), s. 65-88, Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Şinik, B. (2010), “Anayasa Mahkemesi Kararı Işığında Türkiye’de (Bölge) Kalkınma Ajansları”, *Megaron Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, s. 128-136.
- Tamer, A. (2008), *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, Ankara: DPT.
- Tekeli, İ. (2008), *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekin, A. (2011), “Küreselleşen Dünyada Bölgesel Kalkınma Dinamikleri, Kamu Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 29, s. 37-48.
- Thelen, K. (1999), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, Issue 1, pp. 369-404.
- Thorpe, R. and Holt, R. (2008), *The Sage Dictionary of Qualitative Management Research*, London: Sage Publications.
- Tiftikçigil, B. (2010), *Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Dönüşüm: Kalkınma Ajansları*, İstanbul: Derin Yayınları.
- Timur T. (2014), *AKP'nin Önlenebilir Karşı-Devrimi*, İstanbul: Yordam Kitapevi.
- Tunçay, M., Koçak, C., Özdemir, H., Boratav, K., Hilav, S., Katoğlu, M. ve Ödekan, A. (1997), *Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Tutar, F. ve Demiral, M. (2007), “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 65-83.
- Türkay, M. (2009), *Sermaye Birikimi, Kalkınma, Azgelişmişlik*, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- TÜSİAD (2002), *Coğrafya 2002*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Wallerstein, I. (2000), “Globalization or the Age of Transition?”, *International Sociology*, Vol. 15, Issue 2, pp. 251-267.

- Whitley, R. (1991), "The social construction of business systems in East Asia", *Organization Studies*, 12(1), 1-28.
- Whitley, R. D. (1990). Eastern Asian enterprise structures and the comparative analysis of forms of business organization. *Organization Studies*, 11(1), 047-74.
- Whitley, R. (1992a), *European Business Systems: Firms and Markets in Their National Contexts*. London: Sage Publications.
- Whitley, R. (1992b), *Business Systems in East Asia: Firms, Markets and Societies*, London: Sage Publications.
- Whitley, R. (1994), "Dominant Forms of Economic Organization in Market Economies", *Organization Studies*, Vol. 15, Issue 2, pp. 153-182.
- Whitley, R. (1998), "Internationalization and Varieties of Capitalism: The Limited Effects of Cross-National Coordination of Economic Activities on The Nature of Business Systems", *Review of International Political Economy*, Vol. 5, Issue 3, pp. 445-481.
- Whitley, R. (1999), *Divergent Capitalism: The Social Structuring and Change of Business Systems*, New York: Oxford University Press.
- Whitley, R. (2005), "How National are Business Systems? The Role of States and Complementary Institutions in Standardizing Systems of Economic Coordination and Control at the National Level", in *Changing Capitalism?*, G. Morgan, R. Whitley and E. Moen (eds.), pp. 190- 231. New York: Oxford University Press.
- Whitley, R. (2007), *Business Systems and Organizational Capabilities: The Institutional Structuring of Competitive Competences*, New York: Oxford University Press.
- World Bank, (1999), *World Development Report (1999-2000)*, Press Conference Transcript.
- Yankaya, D. (2014), *Yeni İslami Burjuvazi: Türkiye Modeli*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2011), *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

EKLER

EK 1- 5449 SAYILI KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU, KOORDİNASYONU VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN

Kanun

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

Kanun No. 5449

Kabul Tarihi: 25.1.2006

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç ve Kapsam, Tanımlar, Kuruluş, Genel Koordinasyon

Amaç ve kapsam

MADDE 1 — Bu Kanunun amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usûlleri düzenlemektir.

Tanımlar

MADDE 2 — Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Bölge: EK 1 listede belirtilen Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimini,
- b) Ajans: Kalkınma ajansını,
- c) Kuruluş kararname: Kalkınma ajanslarının kuruluşuna dair Bakanlar Kurulu kararını, ifade eder.

Kuruluş

MADDE 3 — Ajanslar, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur. Ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilir.

EK 1 listede belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesine ve kurulmuş olan Ajansın kaldırılmasına Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Ajanslar, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir.

Genel koordinasyon

MADDE 4 — Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur.

Devlet Planlama Teşkilatı;

- a) Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plân ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir.
- b) Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır.
- c) Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usûl ve esasları belirler.
- d) Ajanslar arası işbirliğini sağlar ve ortak proje üretimini destekler.
- e) Ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar.
- f) Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar.
- g) Yönetim kurulu tarafından, nitelikleri uygun kişiler arasında seçilen ve teklif edilen ajans genel sekreterini onaylar.

h) Plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usûller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usûllerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirler.

İKİNCİ BÖLÜM

Görev ve Yetkiler

Ajansın görev ve yetkileri

MADDE 5 — Ajansın görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek.
- c) Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- f) 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- g) Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.
- h) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- i) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.
- j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.
- l) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

Bilgi toplama

MADDE 6 — Ajans, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenilenler bu bilgileri zamanında vermekle yükümlüdür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Ajansın Teşkilâtı

Teşkilât yapısı

MADDE 7 — Ajansın teşkilât yapısı aşağıdaki gibidir:

- a) Kalkınma kurulu.
- b) Yönetim kurulu.
- c) Genel sekreterlik.
- d) Yatırım destek ofisleri.

Kalkınma kurulu

MADDE 8 — Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere kalkınma kurulu oluşturulur.

Kalkınma kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşur.

Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararname ile belirlenir.

Kalkınma kurulu, yapacağı ilk toplantıda kendi üyeleri arasından bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçer. Başkan ve Başkan Vekilinin görev süresi iki yıldır.

Başkan ve Başkan Vekilinin temsil ettiği kurum ile mensubiyeti sona erdiğinde Kurul Başkanlığı ve Başkan Vekilliği görevleri de sona erer ve ilk toplantıda yeniden Başkan ve Başkan Vekili seçimi yapılır.

Kalkınma kurulu, Kurul Başkanının daveti üzerine yılda en az iki defa toplanır. Ayrıca Kurul, üye tam sayısının beşte birinin talebi üzerine Kurul Başkanı tarafından toplantıya çağrılır.

Kalkınma kurulu, üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile toplanır, katılanların çoğunluğu ile karar alır. Toplantı yetersayısı sağlanamayan hallerde onbeş günü aşmayacak şekilde yeni toplantı tarihi Başkan tarafından belirlenir ve bu toplantıda toplantı yetersayısı aranmaz.

Kalkınma kurulunun görev ve yetkileri

MADDE 9 — Kalkınma kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek.
- b) Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak.
- c) Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak.
- d) Toplantı sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisini yayımlamak.

Yönetim kurulu

MADDE 10 — Yönetim kurulu, ajansın karar organıdır.

Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenir.

Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil eder. Yönetim kurulunun başkanı validir. Yönetim kurulu ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan vekili seçer.

Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür.

Tek ilden oluşan bölgelerde kalkınma kurulu tarafından seçilen yönetim kurulu üyelerinin görev süresi iki yıl olup görev sürelerini tamamlamadan herhangi bir şekilde üyeliklerinin sona ermesi halinde, kalan süreleri sırasına göre yedek üyelerce tamamlanır. Görevi sona eren üyeler tekrar seçilebilir. Yönetim kurulu üyeliği, üyelerin temsil ettikleri kurum ve kuruluşlardaki görevlerini sürdürmelerine engel teşkil etmez.

Yönetim kurulu üyeleri ajans ile ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanunun uygulanması sırasında öğrendikleri çalışma alanlarındaki sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar.

Yönetim kurulu üyeleri, kendileri, eşleri ve ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren konular ile sahibi ya da ortağı oldukları ticarî işletmelere ilişkin toplantıya ve oylamaya katılamaz.

Yönetim kurulu, başkanın daveti üzerine üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir kere toplanır. Yönetim kurulu toplantılarına başkanın yokluğunda başkan vekili başkanlık eder.

Yönetim kurulu, toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar alır. Eşitlik durumunda, başkanın oyu yönünde karar alınır.

Ajans genel sekreteri, oy hakkı olmamak kaydı ile yönetim kurulu toplantılarına katılır.

Yönetim kurulunun görev ve yetkileri

MADDE 11 — Yönetim kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Yıllık çalışma programını kabul etmek ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak.
- b) Yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek.
- c) Yıllık malî raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak.

- d) Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar vermek.
- e) Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermek.
- f) Ajans bütçesini onaylamak ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermek.
- g) Genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak.
- h) Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek.
- i) Personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek.
- j) Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak.
- k) Genel sekreteri belirlemek ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak.
- l) Taşıt dışındaki taşınır malların alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımı konularında genel sekreterin yetkili olacağı sınırları tespit etmek.

Yönetim kurulu gerekli gördüğü hallerde yukarıda sayılan yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla genel sekretere devredebilir.

Genel sekreterlik

MADDE 12 — Genel sekreterlik Ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur.

Genel sekreterin nitelikleri

MADDE 13 — Genel sekreter olarak istihdam edileceklerin aşağıda belirtilen niteliklere sahip olmaları şarttır:

- a) Hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmak.
- b) Ajansın faaliyet alanına giren konularda yeterli bilgi ve deneyime sahip; uzmanlık gerektiren işlerde en az on yıl fiilen çalışmış olmak.
- c) Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip olmak.

Genel sekreterin görev ve yetkileri

MADDE 14 — Genel sekreterin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Yönetim kurulu kararlarını uygulamak.
- b) Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak.
- c) Ajans gelirlerini toplamak, 4 üncü maddeye göre belirlenecek usûl ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmak.
- d) Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar vermek.
- e) Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunmak.
- f) Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek.
- g) Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak.
- h) Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek.
- i) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- j) Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek.
- k) Personelin işe alınması ve işine son verilmesini yönetim kuruluna teklif etmek.
- l) Ajans genel sekreterliğini temsilen, bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak.
- m) Ajansın sekretarya işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütmek.
- n) Yönetim kurulunun devrettiği yetkileri kullanmak.

Yatırım destek ofisleri

MADDE 15 — Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri teşkil edilir. Yatırım destek ofislerinde çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayı ile artırılabilir.

Yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumludur.

Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir.

Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri

MADDE 16 — Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek.

b) İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek.

c) Başvurular hakkında ön inceleme yapmak.

d) 4 üncü madde uyarınca çıkarılacak olan düzenlemelerde belirtilen işlemleri yapmak.

e) İş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermek.

Yatırım destek ofislerine başvuru

MADDE 17 — Yatırımcılar, ilgili mevzuatta belirtilen bilgi ve belgelerle yatırım destek ofislerine başvurur. Bu başvuru sonucunda yatırım destek ofislerinde geçen süreler, ilgili mevzuatta belirtilen sürelerden sayılmaz. Yatırımcıların bu Kanun kapsamında yatırım destek ofislerine başvurması kendi isteklerine bağlıdır.

İzin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemler için yatırım destek ofisleri tarafından ilgili mercilere yapılan başvurular, yatırımcı tarafından yapılmış sayılır.

Yatırım destek ofislerine hangi yatırım ve işlemlerle ilgili başvuru yapılacağı, 4 üncü maddenin (h) bendi uyarınca çıkarılacak düzenlemeler kapsamında belirlenir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personel Rejimi, Bütçe ve Denetim

Ajans personelinin nitelik, statü ve hakları

MADDE 18 — Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

Uzman personel ve iç denetçi, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslar-arası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yüksek-öğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmuş, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip adaylar arasından istihdam edilir. Ayrıca, iç denetçide kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı aranır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, bu Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. Bunların kurumlarıyla olan ilişkileri iş akdinin yapılmasıyla son bulur. Bunlara verilecek ücret ile diğer malî ve sosyal haklar yapılacak iş akdi ile belirlenir. Bu şekilde istihdam edilenler, ajanstaki görevleri sona erdiğinde, öğrenim durumları, hizmet yılı ve unvanları dikkate alınarak önceki kurumlarında kariyerlerine veya durumlarına uygun boş bir kadro veya pozisyona en geç üç ay içinde atanırlar ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın en geç bir ay içerisinde göreve başlatılırlar. Ancak, bu kişilerin atanmalarında, önceki kurumlarındaki idarî unvanlar dikkate alınmaz. Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır. Bu fıkra uyarınca önceki kurumlarına dönen kişilerin ajansta geçen hizmetleri kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinde değerlendirilir. Bu durumda kıdem tazminatları ödenmez ve bu süreler emeklilik ikramiyesinin hesabında dikkate alınır. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşamaz.

Ajans personeli, emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tâbidir.

Yönetim kurulu üyeleri ile genel sekreter ve ajansta istihdam edilecek tüm personelde;

a) Türk Vatandaşı olmak,

b) Kamu haklarından mahrum bulunmamak,

c) Affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,

şartları aranır.

Genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenir.

Ajans personeline ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür.

Gelirler ve yönetilecek fonlar

MADDE 19 — Ajansın gelirleri ve yöneteceği fonlar şunlardır:

a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay.

b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar.

c) Faaliyet gelirleri.

d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılabilecek pay.

e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılabilecek pay.

f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar.

g) Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Bakanlar Kurulu, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir.

Birinci fıkranın (d) ve (e) bentlerinde belirtilen paylar, ilgili idare ve kuruluşlar tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılır. (d) bendinde belirtilen paylar, süresi içerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasına kesilerek ilgili ajans hesabına aktarılır. Diğer alacakların tahsilinde, genel hükümlere göre işlem yapılır.

Giderler

MADDE 20 — Ajansın giderleri şunlardır:

a) Plân, program ve proje giderleri.

b) Proje ve faaliyet destekleme giderleri.

c) Araştırma ve geliştirme giderleri.

d) Tanıtım ve eğitim giderleri.

e) Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri.

f) Yönetim ve personel giderleri.

g) Görevlerle ilgili diğer giderler.

Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz.

Malî saydamlık ve hesap verme sorumluluğu

MADDE 21 — Ajanslar, finansal kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla, kamuoyunu zamanında bilgilendirmekle yükümlüdür. Bu amaçla;

a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b) Yıllık çalışma programı ile bütçenin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Ajanslar tarafından proje ve faaliyetlere sağlanan desteklerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Ajans hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur.

Ajansların malî ve finansal kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve malî denetiminin sağlanmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur.

Bütçe

MADDE 22 — Ulusal ve bölgesel düzeyde plân ve programlara, Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanan bütçe, ajansın bütçe yılı içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir. Bütçe yılı takvim yılıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz.

Bütçenin hazırlanması ve kabulü

MADDE 23 — Ajans, Yüksek Planlama Kurulunca, 19 uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ölçütlere göre her yıl haziran ayında genel bütçeden ajanslara yapılacak transferlere ilişkin gösterge niteliğinde belirlenen payların tavanları ile diğer gelir kalemlerine ilişkin tahminleri dikkate alarak bir sonraki yılın bütçesini hazırlar. Ulusal ve bölgesel düzeydeki plân ve programlar dikkate alınarak genel sekreterlikçe hazırlanacak bütçe taslağı ve çalışma programı, ağustos ayı başında yönetim kuruluna sunulur.

Bütçe taslağı yönetim kurulunca kabul edildikten sonra çalışma programı ile birlikte en geç eylül ayı başına kadar görüş alınmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilir. Bütçe, Genel Bütçe Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde kesinleştirilerek Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunulur.

19 uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre yapılacak transfer ödeneği, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bütçesinde gösterilir. Bu ödenek aylık harcama programına göre Devlet Planlama Teşkilatınca ajanslara kullanılır.

Bütçenin kesinleşme tarihine kadar devam eden işler için yapılacak harcamalar yılı bütçesi ile ilişkilendirilir.

Bütçe sonuçları

MADDE 24 — Bütçe sonuçları, genel sekreter tarafından bütçe döneminin bitiminden sonraki mart ayı içinde yönetim kuruluna sunulur; yönetim kurulunda görüşülerek karara bağlanır.

Bütçe sonuçları onaylanmadığı takdirde İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilir. Bu kurumlar bu Kanunun ve/veya diğer ilgili kanunların ilgili hükümlerine göre işlem tesis eder.

Denetim

MADDE 25 — Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır.

İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur.

Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına müştereken belirlenecek esas ve usûllere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelenir. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Bu maddeye göre bağımsız denetim yapan kuruluşların ortakları, yöneticileri ve çalışanlarının cezai sorumluluğu hakkında 28/7/1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 47 nci maddesinin (B) bendinin (3) numaralı alt bendi ile 48 ve 49 uncu maddeleri hükümleri uygulanır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Muafiyet

MADDE 26 — Ajanslar; bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

Uygulanmayacak hükümler

MADDE 27 — Ajans, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir.

MADDE 28 — 19/6/1994 tarihli ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin 2 nci maddesine aşağıdaki bent eklenmiştir.

"I) Kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek."

MADDE 29 — 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14 üncü maddesine "yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmaları koordine etmek," ifadesinden sonra gelmek üzere "kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek," ifadesi eklenmiştir.

MADDE 30 — 27/10/1989 tarihli ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinin (f) bendi "nazım ve uygulama imar plânlarını yapmak veya yaptırmak," şeklinde değiştirilmiş, maddeye aşağıdaki (i) bendi eklenmiş ve 3 üncü maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

"i) Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsayan bölgelerde kurulacak kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon görevini, Devlet Planlama Teşkilatının belirleyeceği usûl ve esaslara göre yürütmek,"

GEÇİCİ MADDE 1 — Bütün ajanslar kurulup faaliyete geçene kadar 19 uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca tahsis edilecek transfer ödeneği, kurulmuş ajans sayısı dikkate alınarak belirlenir. Ajanslar kuruldukları tarih itibarıyla yılın geri kalanı için kendilerine düşen payı kullanma hakkını kazanır.

GEÇİCİ MADDE 2 — İlk yıl için ajansta istihdam edilebilecek olan azamî personel sayısı kuruluş kararnamesinde belirtilir.

GEÇİCİ MADDE 3 — Türkiye-Avrupa Birliği Malî İşbirliği kapsamında yürütülen bölgesel programların; bölgelerde yürütülmesi ve koordinasyonu amacıyla oluşturulan proje birimlerinin yürütmekte olduğu iş ve işlemler, bunlara ilişkin hak ve yükümlülükler ile her türlü taşınır mallar, kuruluş kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde ilgili ajansa devredilir.

Söz konusu proje birimlerinde çalışan personelden; görevli olduğu bölgede kurulan ajansın kuruluş kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içerisinde ilgili ajansa başvuranlardan, 18 inci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen öğrenim dalı dışındaki niteliklere sahip olanlar uzman personel, diğerleri ise destek personeli olarak bu Kanunun ilgili hükümlerine göre öncelikle istihdam edilir.

GEÇİCİ MADDE 4 — Kalkınma kurulu, kuruluş kararnamesinin yayımlandığı tarihten itibaren bir ay içinde, ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisinin başkanlığında ilk toplantısını yapar.

Yürürlük

MADDE 31 — Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 32 — Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

7 Şubat 2006

EK 1: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması

TR1: İstanbul

TR10: İstanbul

TR2: Batı Marmara

TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ

TR22: Balıkesir, Çanakkale

TR3: Ege

TR31: İzmir

TR32: Aydın, Denizli, Muğla

TR33: Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak

TR4: Doğu Marmara

TR41: Bilecik, Bursa, Eskişehir

TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova

TR5: Batı Anadolu

TR51: Ankara

TR52: Karaman, Konya

TR6: Akdeniz

TR61: Antalya, Burdur, Isparta

TR62: Adana, Mersin

TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye

TR7: Orta Anadolu

TR71: Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir

TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat

TR8: Batı Karadeniz

TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak

TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop

TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat

TR9: Doğu Karadeniz

TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon

TRA: Kuzeydoğu Anadolu

TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum

TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars

TRB: Ortadoğu Anadolu

TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli

TRB2: Bitlis, Hakkâri, Muş, Van

TRC: Güneydoğu Anadolu

TRC1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis

TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa

TRC3: Batman, Mardin, Şırnak, Siirt

EK 2- GÖRÜŞMELERİN TEMATİK ÇERÇEVESİNİ BELİRTEN YAPILANDIRILMAMIŞ MÜLAKAT FORMLARI

Birinci Form:

Bu form, ajans Genel Sekreteri ve/veya ajans personeli ile yapılan görüşmelerde (gerekli olan kısımlarıyla) kullanılacaktır.

Sorular:

1. Kısaca kendinizden bahseder misiniz? Daha önceki deneyimlerinizden ve Ajans Genel Sekreterliği'ne başlama öykünüzden bahseder misiniz?

Bu soruda cevaplanması istenilen alt sorular (gerekli görüldüğünde sorulacaktır);

- Daha önce çalışılan kurumlar hangileridir?
- Kalkınma Bakanlığı tarafından atanma süreci nasıl gerçekleşmiştir?
- Genel sekreterliğe başlama fikri nasıl ortaya çıkmıştır?

2. Ajansınızın insan kaynakları yapısından, personel istihdam kararlarının nasıl verildiğinden ve işe alım süreçlerinden bahseder misiniz?

Bu soruda cevaplanması istenilen alt sorular (gerekli görüldüğünde sorulacaktır);

- Personel istihdam ihtiyacı neye göre belirlenmektedir?
- Personel alımında yapılan mülakat süreci nasıl işlemektedir?
- Personel alımında dikkat edilen öncelikli konular nelerdir?

3. Ajansınızın yönetim yapısından, kurulların oluşturulma süreci ve temsil yapısından bahseder misiniz? Kalkınma kurulunun işlevinden, katılım durumundan ve kurulda yapılan üye değişikliklerinden bahseder misiniz? Kalkınma kurullarında etkin katılım ve katkı sağlayan belli başlı kurumlar hangileridir?

Bu soruda cevaplanması istenilen alt sorular (gerekli görüldüğünde sorulacaktır);

- Kalkınma kurulu danışmanlık işlevini ne derecede gerçekleştirmektedir?
- Kuruluş kararnamesinde tanımlanan hali ile kalkınma kurulunda yapılan üye değişikliklerinin nedenleri nelerdir?
- Kalkınma kurullarındaki sivil toplum kuruluşları, kamu kuruluşları ve özel sektör temsilcilerinin ne derecede etkilidir?

4. Yönetim kurulunda, öncelikli alanların belirlenmesi ve destek bileşenlerinin dağılımı gibi kritik kararların alınmasında nasıl bir yol izlenmektedir? Bu kurulda alınan kararlara, bölgesel kalkınma stratejilerini oluşturma sürecine katkıda bulunan kurumlar/kişiler kimlerdir? Stratejilerin geliştirilmesinde Kalkınma Bakanlığı'nın rolü nedir?

Bu soruda cevaplanması istenilen alt sorular (gerekli görüldüğünde sorulacaktır);

- Yönetim kurulunda karar alma süreçleri nasıl işlemektedir?
 - Yönetim kurulu üyeleri dışında kararların alınmasında etkisi olan başka yerel aktör/kişiler mevcut mudur?
 - Öncelikli alanlar neye göre belirlenmektedir?
 - Destek bileşenlerinin dağılımı neye göre belirlenmektedir?
 - Bölgesel stratejilerin oluşturulması sürecinde etkili olan aktörler kimlerdir?
 - Ajansın stratejileri uygulama sürecinde izlediği yöntemler nelerdir?
 - Ajans, kritik kararların alınmasında ne derecede özerk davranabilmektedir?
5. Destek verilecek kurumların seçilme sürecinden bahseder misiniz? Proje destek kararlarında etkili olan faktörler nelerdir? Diğer yerel kurumlarla bu süreçte yaptığınız işbirlikleri nasıl gerçekleşmektedir?

Bu soruda cevaplanması istenilen alt sorular (gerekli görüldüğünde sorulacaktır);

- Proje desteklerinde dikkat edilen teknik hususlar dışındaki konular nelerdir?
 - Proje destekleri ile oluşturulan planlar arasında uyum var mıdır?
 - İşbirliği içerisinde bulunan diğer kurumlar nelerdir?
6. Ajansınızın bölgesel kalkınmadaki yerinden ve yerel kurumlar üzerindeki etkilerinden bahseder misiniz? Bugüne kadar kurum olarak gerçekleştirdiğiniz, kuruma özel faaliyetler nelerdir?

Bu soruda cevaplanması istenilen alt sorular (gerekli görüldüğünde sorulacaktır);

- Ajanslar hangi alanlarda faaliyetlerde bulunmuşlardır?
- Ajansın faaliyetlerinin yoğunluğu nasıldır?
- Ajansların faaliyetlerinin yerel kurumlar üzerindeki etkileri nelerdir?
- Yerel kurumlar arasında bu faaliyetlerden daha çok faydalanan/etkilenen var mıdır?
- Bölgesel dinamikler üzerinde aktör olarak ajansın etkisi var mıdır?

İkinci Form:

Bu form, ajans ile ilgili olan kurumsal aktörle yapılan görüşmelerde kullanılmıştır.

Sorular;

1. Kısaca kendinizden bahseder misiniz? Bulduğunuz kurumdaki görevinizden ve biriminizin faaliyetlerinden bahseder misiniz?
2. Kalkınma ajansı ile olan ilişkinizden bahseder misiniz?
 - Kurumunuzda kalkınma ajansı ile ilgili konularla ilgili birim hangisi?
 - Ajans ile yaptığınız ortak çalışmalar mevcut mu?

- Ajans desteği ile yaptığınız projeler var mı? Bu projelerin yazılması, başvurulması ve desteklenmesi süreçlerinden bahseder misiniz?
3. Ajansların yönetim kurulu ve/veya kalkınma kurulu (dahil olduklarınız ile ilgili olarak) ile ilgili olarak katılım süreçlerinizden bahseder misiniz?
- Kurullara kurumunuzdan kimler katılıyor?
 - Kurullara düzenli katılım sağlayabiliyor musunuz?
 - Kurulların verimli geçtiğini düşünüyor musunuz?
 - Kurullarda alınan kararlarda söz sahibi olduğunuzu düşünüyor musunuz?
 - Kurulların işleyiş sürecinden ve kararların nasıl alındığından biraz bahseder misiniz?
 - Bölgesel düzeydeki kararların alınmasında, örneğin bölgesel stratejiler oluşturulması, öncelikli alanların belirlenmesi vs. kurumunuzun ve diğer kurul üyelerinin etkisi ne kadar oluyor?
4. Ajansların bölgenizdeki konumundan, kalkınmaya olan etkisinden ve sizin ve diğer bölgedeki diğer kurumlarla olan ilişkisinden bahseder misiniz?
- Ajanslar bölgedeki yerel aktörle güçlü ilişkiler geliştirebildi mi?
 - Bölgedeki yerel kurumlar arasında ajansların tanınırlığı ne durumda?
 - Ajanslar merkez ile yerel arasında bir köprü görevi görebiliyor mu?
 - Yereldeki bir kurumsal aktör olarak ajans gibi bir yapılanma ve bölgedeki ajans ile ilgili genel düşünceleriniz nelerdir?

Üçüncü Form:

Bu form, ajansa proje başvurusu yapmış ve/veya proje gerçekleştirmiş serbest firmalarla yapılan görüşmelerde kullanılmıştır.

Sorular,

1. Firmanızdan, faaliyet alanından ve sizin firmada ki görevinizden bahseder misiniz?
2. Firmanız ile ajans arasındaki ilişkiden bahseder misiniz?
 - Kalkınma ajansına proje yapma fikri nasıl ortaya çıktı? Yaptığınız proje ajans için mi geliştirildi yoksa var olan bir projeyi mi ajansa sundunuz?
 - Kalkınma ajanslarının faaliyetlerini ve verdiği destekler hakkındaki bilgileri nereden edindiniz?
 - Proje başvurusu, takip süreci (proje kabul olduysa) ve daha sonraki süreçten bahseder misiniz? Bu süreçlerde ajans personeli size yardımcı oldu mu?

- Proje yazarken herhangi bir başka kurumdan (ajansın kendisi veya bir danışmanlık firması) destek aldınız mı?
- Proje destek faaliyetleri dışında ajansın başka faaliyetlerinden haberdar mısınız? Faydalandıklarınız veya katılım gösterdikleriniz oldu mu?

3. Ajansın faaliyetini genel olarak düşündüğünüzde böyle bir kurumun bölgesel ekonomideki bir takım yapısal sorunları çözebileceğini düşünüyor musunuz? Ajanslar bölgedeki KOBİ'ler için faydalı mıdır? Bu faydanın artırılması için neler yapılabilir?

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Onur DİRLİK

Doğum Tarihi ve Yer: 21 Ocak 1981- Beykoz

Öğrenim Durumu :

Doktora : Sosyal Bilimler Enstitüsü, Akdeniz Üniversitesi, İşletme Ana Bilim Dalı, Antalya, 2015.

Tez Başlığı: Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Bağlamının Biçimlendirme Mekanizmaları Üzerine Bir Çözümleme.

Yüksek Lisans : Sosyal Bilimler Enstitüsü, Akdeniz Üniversitesi, 2008.

Tez Başlığı: Otel İşletmelerini Dış Kaynak Kullanımına Yönelten Faktörlerin Antalya İli Yöresinde Araştırılması.

Lisans : Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F., İşletme Bölümü, Antalya, 2004.

Çalıştığı Kurumlar:

Ekim 2005 – Şubat 2015 Akdeniz Üniversitesi, S.B.E., İşletme Anabilim Dalı (Yönetim ve Organizasyon) Araştırma Görevlisi.

Mayıs 2003 – Eylül 2005 SORBET, Finans Departmanı.

Yayınlar

Makaleler:

1. Özen-Aytemur J. ve **Dirlik O.** (2015), "Is Turkish Business System Changing? An Assessment Based on Regional Development Agencies", *International Journal of Business and Social Research*, 5(3), 57-68.
2. **Dirlik, O.** ve Aydın-Ünal, D. (2014), "Re-Reading The Term "Strategy"", *International Journal of Business and Social Research*, 4(4), s. 111-124.
3. Yapıcı N, **Dirlik O.**, Büyükküpcü A., Yurtseven Ö. ve Boz H. (2011), "Uluslararası İnsan Kaynakları Yönetimi Alanındaki Güncel Eğilimlerin Stratejik Yaklaşımlar ve Bölgesel Modeller Açısından Değerlendirilmesi: 1998-2008 Kesitinde Bir İnceleme", *İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (Business & Economics Research Journal)*, 2(4), s. 97-113.
4. Sarvan F., Arıcı E, Gürçaylılar T. ve **Dirlik O.** (2010), "Antalya Serbest Bölgesi'nde Yatırım Üretim Kümesinin Gelişimi: Kaynaklara Dayalı Bir Analiz", *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 10(19), s. 286-312.

Bildiriler:**Uluslararası Bildiriler:**

1. Aydın-Ünal D, **Dirlik O.** (2012) "Consumption Motivations of Women as a Mother and a Wife", *2nd World Conference On Business, Economics and Management*, 10 -12 Mart 2013, Antalya. (Selection and peer review under responsibility of Organizing Committee of BEM 2013 Published by Elsevier Ltd, Original Research Article, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 109, 8 January 2014, Pages 886-890).
2. **Dirlik O.**, Aydın-Ünal D. (2012) "Investigating Young Academicians' Perception of Career within their Career Progress", *2nd World Conference On Business, Economics and Management*, 10 -12 Mart 2013, Antalya. (Selection and peer review under responsibility of Organizing Committee of BEM 2013 Published by Elsevier Ltd, Original Research Article, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 109, 8 January 2014, Pages 841-844).
3. Sarvan F., Başer G.G., Köksal C.D, Durmuş E., **Dirlik O.**, Atalay M., Almaz F. (2012) "Network Based Determinants of Innovation Performance in Yacht Building Clusters: Findings of the SOBAG Project", *8th International Strategic Management Conference*, 21-23 Haziran 2012, Barselona. (*Procedia - Social and Behavioral Sciences*, v.58, 2012, Pages 830-841).
4. Aydın D, **Dirlik O.** ve Kıymalıoğlu A. (2011) "Is There an Interaction between Strategic Management and Marketing?", *IMDA: Challenges and Opportunities of Global Business in the New Millennium: Contemporary Issues and Future Trends*, 3-7 Temmuz 2011, Poznan.
5. Aydın-Ünal D., **Dirlik O.**, Otamış P. (2011) "A Qualitative Research to Explore the Purchase Behavior Determinants of Middle-Aged Women", *World Conference On Business, Economics and Management*, 4-6 Mayıs 2012, Antalya. (Selection and peer review under responsibility of Organizing Committee of BEM 2013 Published by Elsevier Ltd, Original Research Article, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Volume 62, 24 October 2012, Pages 1337-1341).
6. Sarvan F., Arıcı E., Köksal C. D., Başer G., **Dirlik O.**, Atalay M. ve Almaz F. (2011) "Network Based Determinants of Innovation Performance in Clusters: A Comparative Analysis of the Knowledge Sharing Networks of the Yacht Building Clusters in Turkey", *7th International Strategic Management Conference*, 30 Haziran- 2 Temmuz 2011, Paris. (*Procedia-Social and Behavioral Sciences*, v. 24, 2011, s.1671-1685).
7. Sarvan, F., Gürçaylılar Yenidoğan T., Durmuş Arıcı E. ve **Dirlik O.** (2009) "*The Emergence of The Yacht Building Sector at Antalya Free Trade Zone as an Event-Based Collective Strategy*", *25th EGOS Colloquium*, Barcelona, 2-4 Temmuz 2009, Barselona.
8. Sarvan, F., **Dirlik O.**, Durmuş-Arıcı E. ve Gürçaylılar-Yenidoğan T. (2009) "A Resource Based Analysis of the Growth of the Yacht Building Sector at Antalya Free Trade Zone", *5th International Strategic Management Conference*, 2-4 Temmuz 2009, Stellenbosch.
9. Sarvan F, Durmuş-Arıcı E, **Dirlik O.** (2007) "Can The Yachting Sector at Antalya Free Trade Zone Gain Competitive Advantage" *3th International Strategic Management Conference*, 21-23 Haziran 2007, Antalya.

Ulusal Bildiriler:

1. **Dirlik O.** (2014) "Türkiye'deki İş Sisteminde Ara Kurum Olarak Kalkınma Ajanslarının İncelenmesi", 5. *Örgüt Kuramı Çalıştayı*, 7-8 Şubat 2014, İstanbul.
2. Atalay M., **Dirlik O.** ve Sarvan F. (2013) "Yat Yapım Kümelerinde Stratejik İttifakların Yenilik Performansı ve Firma Performansı Üzerindeki Etkileri", 21. *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi*, 30 Mayıs- 1 Haziran 2013, Kütahya.
3. **Dirlik O.** (2013) "Kalkınma Ajanslarının Bir Aracı Kurum Olarak Türk İş Sistemi Üzerindeki Olası Etkilerinin İncelenmesi: Batı Akdeniz Bölgesi Örneği", 21. *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi*, 30 Mayıs- 1 Haziran 2013, Kütahya.

Projeler

"Türkiye'de Yat Yapım Kümelerinin Bilgi Paylaşım Ağları, Entelektüel Sermaye ve Kurumsal Çevrelerinin Yenilikçilik ve Performans Etkileri Açısından Karşılaştırmalı Analizi", TÜBİTAK Projesi, 110K357, 2012.

"Kalkınma Ajanslarının Yeni Bir Aracı Kurum Olarak Türk İş Sistemindeki Yerinin İncelenmesi", TÜBİTAK Projesi, 113K435, 2014.

Ödüller ve Burslar:

Sokrates-Erasmus yurt dışı doktora araştırma bursu (European University Viadrina, Almanya, 6 ay), Türk Ulusal Ajansı, 2009-2010.

İdari Görevler:

Erasmus Koordinatörü, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012- 2013.

Erasmus Koordinatör Yardımcısı, Akdeniz Üniversitesi İşletme Bölümü, 2011- 2012.

Staj ve Kariyer Geliştirme Komisyonu, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2009-2010.

International Symposium on Globalization, Democratization and Turkey, Düzenleme Kurulu Üyesi, Antalya, Mart 2008.

İş Hayatına Hazırlık Sertifika Programı, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2006-2008.

Akdeniz Üniversitesi Stratejik Planlama Komisyonu, 2005-2007.