

Kalkınma Ajanslarına Örgüt Geliştirme Açısından Bir Bakış

Arş. Gör. Cenay BABAÖĞLU
Hacettepe Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
cenaybabaoglu@hacettepe.edu.tr

Doç. Dr. M. Kemal ÖKTEM
Hacettepe Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
kemalok@hacettepe.edu.tr

Özet

Söz konusu araştırma, örgütleri geliştirmenin ya da başka bir ifadeyle gelişmiş örgütler kurmanın bir yöntemi olarak lanse edilen örgüt değiştirme kavramlarından yola çıkarak, kalkınma ajanslarını incelemeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda örgüt geliştirmenin nitelikleri ortaya konulmaya çalışılmış ve kalkınma ajanslarının kurgulanmasında rol oynadığı düşünülen “iş tasarımı, iş süreçleri, örgüt yapısı, amaç odaklılık, örgüt kültürü, yönetsel ölçek, örgüt içi ve örgütler arası ilişkiler, müşteri odaklılık, çıktı analizi” gibi örgüt geliştirme teknikleri birer araç olarak kullanılarak, ‘yeni türü’, eskisinden ayıran özellikler sorgulanmıştır. Bu kapsamda kalkınma ajansları ile bağlantılı mevzuat taranmış ve çözümlenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Kalkınma ajansları, örgüt geliştirme, 5449, örgüt değiştirme, R12*

An Organizational Analysis of Regional Development Agencies

Abstract

This study aims to analyze regional development agencies, by setting out the advanced concepts of organizational change as a method of organizational development or developed organizations. In this context, characteristics of organizational development tried to expose and the terms are “job design, work processes, organizational structure, aim-oriented, organizational culture, administrative scale, intra organizational and inter organizational relationships, client-oriented, output analysis”-which are thought to play roles in the establishment of agencies- used as an instrument to analyze old and new type of organizations. In this way, RDA-interested legislations and regulations are searched and tried to analyze.

Key Words: *Development agencies, organizational development, 5449, organizational change, R12*

JEL Classification Codes:

GİRİŞ

En eski medeniyetlerden beri varlığını sürdüren örgütler, modern çağ ile beraber hayatımızın her alanında bireylerin eylemlerini çevreleyen yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Terimsel anlamda ise örgütün; belirli normlar ve kurallar çerçevesinde bir araya gelmiş, işleyişi kimi formlara bağlanmış yapılar olduğu kaydedilmektedir (Scott, 2007: 343). Bununla beraber tüm örgütlerin kuruluş gayelerinde özdeşlik söz konusudur. İnsan ihtiyaçlarını karşılamak için var olan örgütler; ihtiyaçların çeşitlenmesi veya değişmesi, insanların veya toplumun farklılaşması gibi durumların etkilerinin doğrudan örgüt yapılarında ve süreçlerinde de hissedilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle dönem dönem, örgütler eski sistemsel yapılarından farklılaşmaya, süreçlerini değiştirmeye, işleyişini daha iyiye odaklamaya başlarlar (Bumin, 1979: 17). Özellikle bu sistemlerin farklı dışsal faktörlerle etkileşime girdiği ve örgütlerin açık ve ussal sistemler oldukları kabul edilmeye başladığından beri (Can, 2005: 4; Greene, 2005: 130; Scott, 2007: 95), sistemleri kendilerini yenilemek ve daha iyiye odaklanabilmek için değişimler geçirmişlerdir. Bu amaçla çeşitli bilimsel yaklaşımlar getirilmiş ve örgütsel gelişme ya da örgütsel değişim disiplini olarak adlandırılmışlardır. Bu çalışma kapsamında, bir geliştirilmiş örgüt modeli olarak tanıtılan kalkınma ajansları, örgüt geliştirme teknikleri aracılığıyla incelenecek ve gelişmiş örgütlerin ne derece geliştirilebilir oldukları tartışılmaya çalışılacaktır.

1. Örgüt Geliştirme

Örgüt geliştirme kavramı, örgütü daha iyiye taşıyabilmek için belirli yöntemlerin uygulanmasını öngören bir araç olarak özellikle 1960'lardan sonra ortaya çıkmıştır. Örgüt değişimlerinin genelde amacı, değişen iç ve dış çevre koşullarına karşın, örgütün etkililik ve verimliliğini arttırmak, üyelerini tatmin eden ve gelişimine olanak sağlayan bir yapıyı kurabilmektir (Basım vd., 2009: 16; Polat, 2003: 33). Örgüt geliştirmeyi Dinçer, örgütlerdeki değişim ihtiyacına yönelik bir tepki, ihtiyaçlara göre yaşanan dönüşümleri içeren bir eğitsel strateji olarak açıklamaktadır (2008: 13). Beckhard ise, örgüt geliştirmeyi; planlı, örgüt çapında gerçekleştirilen, üst kademelerde yönetilen ve örgütün etkililik ve etkinliğini geliştirmek amacıyla davranış bilimleri yöntemlerini kullanarak uygulanan stratejiler olarak tanımlamıştır (1969: 9). Örgütsel değişimdeki amaçlardan bir diğeri, örgütün yapısının değiştirilmesidir. Bu amaçla hiyerarşik yapılardan, örgüt şemasına kadar tüm unsurları değiştirmek amaçlanabilir. Etkililik ve verimliliği arttırmak için, sürece ve işleyişe dair kimi unsurlar da değişim kapsamında yer alan amaçlardandır. Burada örgütün inançlarının, amaçlarının, hedeflerinin, yapılarının, genel bir ifadeyle örgüt sisteminin ve kültürünün belirli bir strateji çerçevesinde değiştirilmesi hedeflenmektedir. Nicholas ve Huseer (1999), örgüt geliştirmeyi, '*örgütsel kültürü değiştirmek ve yenileştirmek için harcanan uzun soluklu çaba*' olarak tanımlamaktadır (Aktaran: Helvacı, 2008: 175). Kamuda örgüt kültürünün önemine vurgu yapan bir başka

incelemeye göre (Öktem 1987: 61), kültür üzerindeki muhtemel gelişmelerin, kurumların hizmet kalitesine doğrudan etkisi olabilir. Yönetim yazınında örgütsel değişimi gerçekleştirmek için ağırlıklı olarak bu tür tekniklerden söz edilmektedir. Çalışanları güdülemek, iş zenginleştirmek, katılımcı karar alma modelleri oluşturmak, esnek çalışma saatleri uygulamak, danışmanlardan destek almak, eğitim programları düzenlemek gibi teknikler diğer uygulamalar olarak sıralanabilir (Can, 2005: 194-195; Eren, 2000: 546-548).

Örgüt geliştirme kavramı davranış kökenli olmasına rağmen, gelişim sürecinde örgütün tüm boyutlarını kapsayan çözüm önerileri sunması itibariyle genel bir değişim disiplini olmuştur (Karadağ, 1999: 12). Öyle ki, özellikle özel sektörde başarısızlık sebeplerini çözümlemede ve başarı yolundaki çalışmalarda temel dinamik olarak kullanılmaya başlamıştır. Diğer taraftan zaman zaman kimi ülkelerde, idari reformların tetikleyicisi olarak da işlev görmüştür. Özellikle 1980'lerden sonra gelişen Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) yaklaşımıyla beraber, devletin yeniden yapılandırılmasında özel sektörde kullanılan tekniklerden faydalanılması fikri, yönetim yazınında iyileştirme yöntemleri olarak sıralanan çözüm önerilerine yönelik talepleri arttırmıştır. Türkiye de öncelikle özelleştirmeler yoluyla süreci yaşamaya başlamış, pek çok çalışmada ifade edildiği üzere 1990'lardan itibaren örgütsel geliştirme tekniklerini uygulama çabaları içerisine girmiştir. AB uyum çalışmalarıyla daha da hızlanan bu süreç, 2000'lerden itibaren farklı idari yapılanmalarını da beraberinde getirmiştir. Örgüt geliştirme yöntemlerinden Türkiye'de en sık tercih edileni, örgüt tasarımları olmuştur. Can (2005: 165); mekanik, organik ve durumsal olmak üzere üç tür tasarım biçiminden bahsetmektedir. Türkiye idari reformlarında genellikle, işbölümünü, örgüt hiyerarşisini ve yapısını, değiştirmeyi öngören mekanik modeli kullanmaktadır. Türk kamu yönetiminde yeniden düzenlemeler denildiğinde, kurumların amaçlarında, görevlerinde, görev dağılımlarında, yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve kaynak kullanımlarında, yönetim yöntemlerinde, yasal düzenlemelerinde, halkla ilişkiler yöntemlerinde gerçekleştirilen değişiklikler ve yenilikler aklı gelmektedir.

Kalkınma ajansları da benzer bir yaklaşımla kurgulanmış, bölgesel kalkınmayı sağlayabilecek yeni örgüt yapıları olarak planlanmışlardır. Kimi zaman Avrupa Birliği'nden bir politika aktarımı (Karasu, 2009: 10; Övgün, 2007: 233-255) kimi zaman bölgesel kalkınmanın en demokratik ve modern yöntemi olarak lanse edilen (Miles ve Tully, 2006: 855; Özer, 2007: 390) ve Türk idari teşkilatında geleneksel örgütlenme modellerine benzemeyen, yeni bir yapılanma olarak kurulduğu görülmektedir (Eroğlu ve Kum, 2010: 176). Bu noktadan hareketle yeni tasarım kalkınma ajanslarının, örgüt yapılarının geliştirilmesi saikiyle hangi konularda ve biçimlerde bağdaştığı araştırılacaktır. Bu kapsamda ilerleyen bölümde kalkınma ajanslarının genel yapıları ortaya konularak, geliştirilmiş örgüt olabilme özellikleri incelenecektir.

2. Kalkınma Ajansları

Türkiye’de kalkınma ajanslarının temellerini ilk olarak 1999 Helsinki Zirvesi kararlarında aramak gerekir. Öte yandan ajansların kuruluşuna yönelik gelişmelerin 2000’lerden sonra gerçekleşmiş ve ilk olarak 2001 yılı AB katılım ortaklığı belgesinde bölgesel kalkınma hamleleri yürütecek idari birliklerin oluşturulması yönünde ‘tavsiye’lerde bulunulmuştur. 2002 yılında ise, diğer AB ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de istatistikî bir sınıflandırma yapılmış ve ülke üç düzeyde bölgelere ayrılmıştır (Ayman-Güler, 2006b: 2; Övgün, 2007: 244; Turan, 2005: 160; Güneşer-Demirci, 2003: 2). Yine aynı yıl, Mersin ve çevresini kaldırmak için, sivil inisiyatiflerce bir kalkınma ajansı kurulmuştur. İzmir’de faaliyet gösteren Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı’nın ise, bölgedeki kalkınma faaliyetlerinde DPT ve EURADA (European Association of Regional Development Agencies-Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği) ile işbirliği yapması kararlaştırılmıştır. 2003 yılı katılım ortaklığı belgesinde de 2001 yılındaki tavsiye tekrarlanmıştır. Aynı yıl DPT tarafından hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı ile 2004 yılından itibaren belirlenen öncelikli on iki bölgede kalkınma hamlelerine ağırlık verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu arada bölgesel kalkınma ajansları kurulmasına yönelik çalışmalar hızlandırılmış, 2005’te Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda kalkınma ajansları gündeme gelmiş, ancak bu kanun veto edilmesiyle çalışmalar aksamıştır. Aynı yıl bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması hakkında bir kanun tasarısı hazırlanmış; bölgesel kelimesi tasarı başlığından çıkartılarak TBMM tarafından 25.01.2006 tarihinde kabul edilmiş ve 8.2.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylelikle uzun tartışmalardan sonra 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” ile Türk idari yapısına yeni bir örgütlenme türü; kalkınma ajansları dâhil olmuştur.

Kalkınma ajanslarının kurulmasındaki amaç her bölgenin daha iyi olmak için çaba göstermek zorunda kalması ve yarışma zorunluluğu ile kalkınmaya çalışmasıdır (Ayman-Güler, 2006a: 12). Böylece başarılı olabilen bölgeler ilerleyebilecek, geride kalanlar ise yerlerinde sayacaklardır (Ayman-Güler, 2006b: 1; Ataay, 2005: 29). Diğer taraftan, gelişmenin koşullarından birinin bölgeselleşme ve bölgesel politikalar geliştirmek olduğunu iddia eden kimi yazarlar, kalkınma ajanslarının hepsinin belirli oranlarda faydalı olacağını savunmaktadırlar (Arslan, 2005: 275; Maç, 2006: 1; Özer, 2007: 390; Sinemillioğlu, 2009: 245).

Bölgesel politikalar konusu, yirmi dokuz AB ortak politikasından birini temsil etmektedir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006: 81; Maç, 2006: 1; Pıçak ve Yılmaz, 2008: 65; Övgün, 2006: 235). Aslında Türkiye’nin bölgesel politikalara uzak olduğu ve Avrupa Birliği’nin etkisiyle bir anda bölgeciliğe başladığını söylemek pek doğru değildir. Farklı kamusal sorunlara yönelik olsalar da Osmanlı Devleti’nden günümüze kadar değişik bölgesel politikalara rastlamak mümkündür. Bölgesel idari teftişlikler, ekonomik ve sosyal temelli

bölgesel planlar (GAP, DAP), iç güvenliği sağlamaya yönelik politikalar (OHAL) (Ataay, 2005: 72,73; Övgün, 2006: 235-238) ya da planlı dönemde oluşturulmuş farklı bölgesel planlar (Zonguldak, Keban, Çukurova, Antalya Projeleri) bu yelpazedeki çeşitliliği göstermek için yeterlidir (Ataay, 2005: 55-59).

Bu tarihi birikime rağmen, yeni kurulan ajanslar geleneksel tip Türk kamu örgütlenmesinden kimi yönleriyle ayrılmakta ve yeni bir türün ortaya konulduğu iddia edilmektedir. Değişimin ağırlıklı olarak AB kökenli geldiği savunulmakla beraber, örgütlerin yerel veya merkezi yönetim ayırt etmeksizin kendi içsel dinamikleriyle kendini geliştirmeye zorlamaları gerekliliğinin unutulmaması gerekmektedir. Ancak bu sayede örgütlerin ‘yeni tasarımı’ tartışılabilir ve ilerleyen bölümde bu konu ele alınacaktır. (Altıntaş, 2003: 7)

Hâlihazırda Türk kamu yönetiminde konumlandırılmayan kalkınma ajanslarının (Ayman-Güler, 2009: 338), yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına uygun olarak katılımcı modellerle karar almayı ve *işbirlikçi iş görme* anlayışını benimsediği pek çok akademisyen tarafından kabul görmüş durumdadır. Böyle bir iddiayla ve daha gelişkin örgüt sınıflamasıyla yola çıkan ajansların durumları, örgüt geliştirme teknikleri üzerinden alt bölümde incelenmiştir.

3. Tartışma

Kamuya yönelik reformlar, pek çok ülkede küreselleşme, mali etkinlik, artan vatandaş beklentileri gibi sebeplerle başlamakta ve yayılım ile reform kapasitesi genişlemektedir (Kim, 2000:145). Kamunun, reform denildiğinde ortaya koyduğu şey ise, genelde özelleştirme veya yerelleşme şeklinde gerçekleşmektedir. Türkiye’de kalkınma ajanslarının kuruluş sürecinde yerelleşme olgusu baskın çıkmış, ajansların olası faydalarını sıralayan Tutar ve Demiral’ın da (2007: 74-75) ifade ettiği ve yukarıda reformun üç etkeni olarak gösterilen etkenlerin de güdüleyiciliği ile yeni yapılar ortaya çıkarılmıştır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun; kalkınma ajanslarını sürdürülebilir bölgesel gelişmeyi gerçekleştirmek için kaynakların yerinde ve etkin kullanımı sağlamak için kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplumun işbirliği yapmasını sağlayacak bir mekanizma olarak tanımlamaktadır. Bu mekanizma bir yandan tüzel kişiliği haiz, diğer taraftan kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuka tabidir (5449/3. md.).

Öte yandan kalkınma ajansları genel bütçe vergi gelirlerinden pay almaları (5449/19-a ve Yönetim Kurulu Başkanlarının vali olması (5449/10. md.), sebebiyle de bir kamu kuruluşu özelliği göstermektedir. Bununla birlikte Kalkınma Ajanslarında hâlihazırda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların görev alabilmesi ve bunların ajansta geçirdikleri sürenin memurlukta geçmiş gibi sayılması (5449/18. md.), ve Kalkınma Ajansları bünyesinde kurulacak olan yatırım destek ofislerine yapılacak ruhsat başvuruları ile iş yeri kurma ve işletme başvurularının ilgili mercilere

yapılmış sayılması hükmü (5449/17. md.), ajanslara bir kamu kurumu niteliği kazandırmaktadır.

Kalkınma ajanslarının karar alma organı kamusal bölgesel işbirliği temelinde oluşturulmuş bir yönetim kurulu iken (5449/10); icra organı teknik kapasitesi yüksek, etkin bir özel sektör kuruluşu gibi faaliyet gösterecek genel sekreterliktir (5449/12. md.). Karar alma organları ağırlıklı olarak, kamu temsilcilerinin çoğunlukta olacağı şekilde kurgulanmıştır (5449/8. md.). Yine ajansların denetim sonucunda suç teşkil eden konularla ilgili işlem yapma yetkisine İçişleri Bakanlığı'nın, performansla yönelik değerlendirme yapmaya ise Kalkınma Bakanlığı'nın yetkili olması ajansları birer kamu kurumu niteliğine sokmaktadır.

Kalkınma ajanslarının kalkınma kurulu eliyle oluşmuş görece katılımcı yapısı, karar verme sürecinin zenginleşmesine olanak sağlamaktadır. Ayrıca bu katılımcı yapı, bölgedeki sorunların daha kolay tespitine ve çözümün daha hızlı gerçekleşmesine de katkı yapabilir. Bölgedeki kaynakların kullanımında etkinlik artarken, ihtiyaçlar daha hızlı ve kolay giderilebilir (Çetin, 2006: 130-131).

Ajanslarda personelin çalışma saatleri haftada 45 saat olarak kurgulanmıştır (Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği /20.md) . Ancak ilgili maddeye eklenen '*kendisine verilen görevleri, çalışma saatine bağlı kalmaksızın en kısa sürede ve en iyi şekilde sonuçlandırmak zorundadır*' cümlesi ile bir farklılık ortaya konulmuş, işe bağımlı çalışma saati algısı getirilmiştir (Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği/20. md.). Diğer taraftan, gelişmiş örgüt tanımlamasıyla kurgulanan ajanslarda, verimlilik ve etkinlik sağlama tekniklerinden biri olarak ifade edilen "*gerekliyen işe gelme-just in time hotelling*"² diğer kamu örgütlerinde olduğu gibi kurumsal yapıya dahil edilmemiştir.

Kalkınma ajanslarının; personelinin etkinlik ve verimlilik ilkelerine bağlı çalıştırma; personelin ajansa sadakat ve bağlılığını arttırma, ajansta işbirliği ve dayanışma arttırma gibi görevleri (Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği, md.5), bu örgütlerde farklı bir kültürün ortaya konulmaya çalışıldığını göstermesi bakımından anlamlıdır. Türk bürokrasisinin örgüt kültürüne dair saha araştırmaları, bürokratların 90'ların başında hem X hem Y tiplerinin özelliklerine yaklaşık aynı oranlarda sahip olduklarını

² Kavram kimi kaynaklarca *tam zamanında işe gelme* olarak kullanılmaktadır. Sanayide üretim ve stok maliyetini azaltıcı bir yönü de olan bu kavram, personelin yalnızca ihtiyaç duyulduğunda işbaşı yaptırılması anlamına gelmektedir. Terim, kamu hizmeti açısından da uyarlanmaya çalışılmış, bu ifadenin farklı çağrışımlar yapabileceği ihtimali düşünülerek, anlam odaklı bir çeviriye gidilmiştir. Bknz: M. Kemal, ÖKTEM, "Bilgi Teknolojileri ve Kamu Yönetimi", (2004).

göstermiştir (Öktem, 1991: 56). Aynı çalışma 2000'li yıllarda, Y tipine uyan bürokrat sayısında artışların olabileceği beklentisinde bulunmaktadır. Ancak vekâlet teorisi, bu beklentileri reddetmekte ve kamu çalışanlarının pek çok zaman kendi çıkarlarını arttırmak için çalıştıklarını iddia etmektedir (Akdere ve Azevedo, 2006: 45). Kalkınma ajanslarına özel sektörden uzmanlaşmış çalışan aktarımına onay verilmesi, kamu yararı ve özel çıkarlar dengesi nasıl sağlanabilir konusunda bir çekincenin varlığına işaret olarak da algılanabilir. Nitekim Çukurçayır, yönetimin özel sektörden olmasının kamu yararı dengesini zorlayabileceğini ifade etmektedir (2010: 640). Kamu yararının, sadece bu tür teknik yenileşme hareketleriyle sağlanamayacağı ve bazı yenileşme hareketlerinin de bizzat yeni olumsuzluklara yol açabileceği unutulmamalıdır (Öktem, vd. 2010: 25).

Kalkınma ajanslarında, çalışan ücretleri Yüksek Planlama Kurulu ve daha sonra 666 sayılı Kararname'ye aykırı olmamak kaydıyla, kalkınma ajanlarında çalışanların ücretleri Ajans Yönetim Kurulu tarafından belirlenmektedir. Geleneksel kamu örgütlenmelerinden farklı şekilde, çalışmayı teşvik edici bir ücretlendirme sisteminin getirilebilmesi, diğer kamu personelinde daha yüksek ücretlerin verilmesi ve çalışanlar arası ücret dengesizliğinin 'yeni tip' örgütlenmelerde düzenlendiği görülmektedir. Sosyal güvenlik ve işe alım konularında ise, kamunun diğer kurumları ile benzer kurallar ve prosedürler oluşturulmuştur (Güneşer-Demirci, 2005: 188). Öte yandan, tüm personelin iş kanuna tabi olarak çalıştırılması (Övgün, 2008: 249); iş güvencesinin azalması gibi memuriyet haklarının kaybına yol açmakta ve bu yaklaşım *şirketleşmiş devlet* kurumunun önünü açmaktadır. Bir başka açıdan ise, daha fazla çalışmanın ve başarılı olmanın teşvik edildiği, işe alım koşullarında yüksek beklentilerin yer aldığı bu kurumlarda işe başlayan personelin, başarı güdüsüyle hareket etmesi ve kurumunu iyileştirmeye çalışması beklenebilir.

Ajansların en önemli işlevi olan bölgenin kalkındırılması konusunda, bölgedeki sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler ile işbirliği içerisinde olması bir gereklilik olarak görülmüş ve hem ajans yapıları hem görevler bu gerekliliğe paralel olarak kurgulanmıştır. (Güneşer-Demirci, 2005: 182-185; Young-Hyman, 2008: 378-380). Bu tarz bir sektörler arası işbirliğinin, geleneksel kamu örgütlenmelerinde pek sık görülmediği, bu nedenle kalkınma ajanslarında bu ihtiyacın bir zorlayıcı etkenle desteklenmeye çalışıldığı görülmektedir. Böylece örgütün çevreyle sürekli işbirliği içerisinde olması ve *müşteri* memnuniyetinin sağlanması amaçlanmaktadır. Burada üniversiteler ile işbirliği önceliğinin getirilmesi (5449/8.md) üniversitelerin proje üretmede belirli bir seviyede oldukları algısı ile gerçekleştirildiği ve bu şartın, ajanslarda projecilik mantığını geliştirmeye yönelik bir çaba olduğunu

düşündürebilir (Çetin, 2007: 219)³. Böyle bir yaklaşım, aynı zamanda proje tipi örgütlenmelere de yatkınlık gerektirmektedir ki, kalkınma ajanslarının personel durumları ve görevleri göz önüne alındığında böyle bir yaklaşımın ağırlıkta olduğu söylenebilir.

Bölgenin kalkındırılması işlevinin AB kaynaklı dış fonlardan sağlanması yönündeki düzenlemeler (Övgün, 2008: 250), geleneksel kamu yönetimi anlayışının dışında kalmakta, ancak yine yeni yönetim anlayışlarından ‘çok düzlemlili yönetim’in bir yansıması olarak kurumlara aktarılmaktadır.⁴

Kalkınma ajanslarının yapılarında dikkat çeken bir diğer nokta ise, yatırım destek ofisleridir. İlk tasarıda ‘tek durak ofisleri’ olarak kurgulanan bu birimler, yatırımcılara destek olmak, onlara bilgi aktarmak ve işlemlerini tek elden yürütmek gibi görevlere haizdirler. Bu yapıların, ilk tasarıdaki haliyle tek duraktan yatırımların yürütülmesine olanak sağlaması, geleneksel kamu örgütlerinde iş yapımındaki pejoratif bürokrasi sorununun çözülebilmek için kurgulandığı görülmektedir (5449/16. md.). Öte yandan yeni kamu işletmeciliği anlayışının bir ögesi olarak ifade edilen (Ömürgönülşen, 2003: 24), iyileştirilmiş ve kuvvetlendirilmiş halkla ilişkilerin oluşturulmaya çalışıldığı söylenebilir. Böylece, yeniden düzenlenmiş devletin önemli varsayımlarından *vatandaş merkezlilik* (Cooper, Bryer ve Meek, 2006), kimi kaynaklarca *müşteri-vatandaş* (Güzelsarı, 2004: 95) yaklaşımı da, daha iyi örgütlenme hedefiyle kamuya aktarılmaktadır.

SONUÇ

Kalkınma ajanslarının büyük oranda, geleneksel yapının olumsuzluklarından sıyrılmak için farklı yapılanmalara gittiği gözlenmektedir. Ancak bu amaçlara yalnızca örgüt tipinin değişimiyle ulaşabilmek mümkün değildir. İngiltere’nin kalkınma ajanslar deneyiminde ilk aşamada bürokratik işlemler azalmış ve tek durak ofisleri işlevsel şekilde çalışmışlardır. Ancak bölge idaresi-yerel yönetim-bölgesel kalkınma ajansı üçgeninde yoğunlaşan ilişkiler, bir aşamadan sonra bürokrasinin tekrar artmasına yol açmıştır (Karasu 2005: 222-232).

Kalkınma ajanslarının yeni kurgusuyla hedeflerine ulaşabilmesi için de, bazı noktalara dikkat edilmesi gerekmektedir. Beckhard (1987: 93-96), örgüt

³ Bu konuda daha geniş bilgi için Murat ÇETİN’in, “Bölgesel Kalkınma ve Girişimci Üniversiteler” (2007) isimli makalesi incelenebilir.

⁴ Bknz: Yusuf, KARAKILÇIK ve Canan, Emek, SARIGÜL, “Bir Ekonomik Yönetişim Modeli Olarak Bölge Kalkınma Ajansları (Bka) Uygulaması: Üniter Yapının Ve Sosyal Devletin Tasfiyesi Mi Tesviyesi Mi?”, (2010) ve Henrik HALKIER, “Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Çok Düzlemlili Yönetişim: Avrupa Perspektifi”, (2010) ve Muhittin, ACAR, “Sektörlerarası İşbirliği, İttifak ve Ortaklıklar”, (2003).

geliştirmede başarısızlığa yol açabilecek faktörleri sıralarken; örgüt biçiminin değiştirilmesinin yanında örgüt kültürünü yeni yapıya uygun hale getirmenin de önemli olduğunu belirtmiştir. Örneğin çalışma saatlerinin iş süresi ile uyumlu hale getirilmesi, işin çabuk bitmesi için yeterli olmayacaktır. Aynı zamanda işi çabuk bitirmeyi kendine şiar edinmiş çalışanlara ve çalışanları bu konuda güdüleyecek tepe yöneticilerine ihtiyaç vardır. Bu yüzden kalkındırma hedefiyle kurulmuş ajanslarda önemli olan, belirli bir yapıya sıkı sıkıya bağlanmadan, sadece hedeflerine yönelik çalışarak ve sürekli *öğrenerek* kurulduğu bölgeyi kalkındırmaktır. Burada süreklilik kavramı önemlidir. Belirli bir niteliğin getirilmesi ve bu niteliğin devam ettirilmesi için, eylemlerde devamlılık sağlanabilmelidir. Gelişmiş bir formun uygulanması kalkınma için tek başına yeterlilik arz etmez, onun yerine *sürekli gelişen örgütler* yaklaşımına uygun olarak, temel niteliklerin sürekli daha iyiyi hedeflemesi amaçlanmalıdır. Bu niteliği sağlayabilecek geleneksel kamu yönetimi anlayışının dışındaki bir yaklaşım da toplam kalite yönetimi olacaktır. Kalkınma ajanslarında böyle bir düşünce tarzının geliştirilmesi, sürekli iyileşme için yardımcı olabilir. *Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı'nın (EFQM)* geliştirdiği başarı kriterlerinde, liderlik, politika ve strateji belirlemede başarı, çalışanlar, süreçler, çalışanlarla ilgili sonuçlar, hedef kitleyle ilgili sonuçlar, toplumun geneliyle ilgili sonuçlar ve tüm performans sonuçları, süreklilik için gerekler olarak sıralanmaktadır (Aydın, 2004: 213). Bu etkenlerden özellikle personele yönelik vurguların yazında vurgulandığı görülmüştür (Dubrow ve ark.; Koçak ve Ökmen; Lenger, vs.). Tüm bu çabaların yanında, daha iyi olduğu iddia edilen örgütlerin daha iyi olabilmeleri için zamana ihtiyacı vardır. Burada 'yeni'nin, 'eski'ye baskın gelmesi ağırlıklı olarak bürokrasinin bu işi sahiplenmesi ve devam ettirebilmesiyle ilgilidir. Yine bu konuda EURADA'nın tavsiye niteliğindeki raporlarının takip edilmesi, ajansların başarısına olumlu etki yapabilir (EURADA, 2011; 2012).

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2003). "Sektörlerarası İşbirliği, İttifak ve Ortaklıklar", M.Acar ve H. Özgür (der.), *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*. Nobel: Ankara. s: 393-430.
- Altıntaş, H. (2003). "Yerel Yönetimlerin Modernizasyon Süreci ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 12(1), s: 6-22
- Arslan, K. (2005). "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *İTÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:4, Sayı:7, s: 275-294
- Ataay, F. (2005). "Bka Tasarımının 'Kalkınma' Anlayışı Üzerine", M. Turan (der.). *Bölge Kalkınma Ajansları*, Ankara: Paragraf, S:15-32.
- Aydın, M. D. (2004). "Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi", Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen (der.), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, İmaj: Ankara, s:187-230.

- Ayman-Güler, B.(2006a). *Yerel Yönetimler*, Ankara: İmge.
- Ayman-Güler, B. (2006b). “Ajanslar Sistemi Üzerine”, *Jeopolitik Dergisi*, Temmuz-2006. s: 1-10
- Ayman-Güler, B.(2009). *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, Ankara: İmge.
- Basın, N; Şeşen, H. ve Çetin, F. (2009). “Değişim ve Örgütler”, Kadir Varoğlu ve Nejat Basım (der.), *Örgütlerde Değişim ve Öğrenme*, Ankara: Siyasal, s:13-45.
- Beckhard, R. (1969). *Organization Development: Strategies and Models*, Addison-Wesley Pb: Boston/ABD.
- Beckhard, R.ve Reuban, T. Harris. (1987). *Organizational transitions: Managing Complex Change*, Addison-Wesley: Boston/ABD
- Can, H. (2005). *Organizasyon ve Yönetim*, Ankara: Siyasal.
- Çetin, M. (2006). “Yerel Kalkınma Ajansları”, *Ege Academic Review*, Cilt: 6, Sayı: 2. s: 127-139
- Cooper, T.L.; T.A. Bryer ve J.W. Meek, (2006), "Citizen-Centered Collaborative Public Management"; *Public Administration Review*, 66, Special Issue on Collaborative Public Management, 76-88;
- Çukurçayır, M. A. (2010). “Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim”. M.A Çukurçayır; H.T. Eroğlu ve H. Eşki Uğuz (der.), *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama*, (Edt.), Çizgi Yayınevi: Konya, s: 617-643.
- Dubrow, A.; Woche, D. ve Austin, J. M. (2001). “Introducing Organizational Development (OD) Practices into a Couty Human Service Agency”, *Administration in Social Work*, cilt: 25, sayı: 4, s:63-83.
- Eroğlu, M. ve Kum, M. (2010). “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri”, *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, sayı: 35, s: 175-198.
- Eren, E. (2000). *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, İstanbul: Beta.
- Dinçer, Ö. (2008). *Örgüt Geliştirme Teori Uygulama Teknikleri*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- French, L. W. ve Bell, C. H. (1978). *Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*, Prentice-Hall: Englewood.
- Hasanoğlu, M. ve Aliyev, Z. (2006). “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60. s: 81-103.
- Güneşer-Demirci, A. (2005). “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, M. Turan (der.), *Bölge Kalkınma Ajansları*, Ankara: Paragraf, s:181-195.

- Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen (der.), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, s: 85-139
- Halkier, H. (2006). “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ: Ankara.
- Helvacı, M. A. (2008). “Örgüt Geliştirme Üzerine Kavramsal Bir İnceleme”, *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), s:173-183.
- Karadağ, M. (2000). “Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 33(1), s:133-152.
- Karakılçık, Y. ve Sarıgül, C., E. (2010). “Bir “Ekonomik Yönetişim Modeli” Olarak Bölge Kalkınma Ajansları (Bka) Uygulaması: Üniter Yapının Ve Sosyal Devletin Tasfiyesi Mi Tesviyesi Mi?”, *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi Ve Siyaset Kongresi-1, Küresel Krizler Ve Ekonomik Yönetişim Bildiriler Kitabı*, İnönü Üniversitesi:Malatya, s: 384-408.
- Karasu, K. (2005). ”Bölgesel Kalkınma Programları”, M. Turan (der.), *Bölge Kalkınma Ajansları*, Ankara: Paragraf, s:197-265
- Karasu, K. (2009). “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket, Siyaset, Yönetim*, Cilt: 4, sayı: 3, s: 1-43.
- Kaya Bengşir T. ve Leblebici, D.N. (2001). “Teknolojik Gelişmenin Örgütler ve Örgütsel Değişim Üzerindeki Yansımaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, 34 (2): 19-37
- Kim, P., S. (2000). “Administrative Reform in the Korean Central Government: A Case Study of the Dae Jung”, *Public Performance & Management Review*, 24(2), s: 145-160.
- Koçak, S. Y. ve Ökmen, M. (2010). “Merkezi Planlamadan Bölgesel Planlamaya: Yunanistan ve Türkiye Örnekleri”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı:27, s:149-159.
- Lenger, A. (2006). “Bölgesel Yenilik Sistemleri ve Devletin Rolü: Türkiye’deki Kurumsal Yapı ve Devlet Üniversiteleri”, *Ege Akademik Bakış*, cilt: 6, sayı: 2, s:141-155.
- Maç, N. (2006). “Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Türkiye”, *Araştırma Raporu-117/76*. Konya Ticaret Odası
- Öktem, M. K. (1987). “Türkiye’de Kamusal Örgütlerde Çalışma Verimliliği Açısından Kültürel Normların Önemi”, *Hacettepe İİBF Dergisi*, Cilt: 5(1-2). s: 59-69.
- Öktem, M. K. (1991). “Güdüleme Kuramları ve Yetişen Kamu Yöneticilerimiz”, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt: 24(3), s: 46-63.

- Öktem, M. K. (2004). "Bilgi Teknolojileri ve Kamu Yönetimi", M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen, *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, s: 139-187.
- Öktem, M. K.; Ömürgönülşen, U. ve Sadioğlu, U. (2010). "Turkey in the Development Process: Obstacles, Premise and Prospects", *International Journal of Emerging and Transition Economies*, 3(1). s: 13-31.
- Ömürgönülşen, U. (2003). "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", M. Acar ve H. Özgür (der.) *Çağdaş Kamu Yönetimi-I, Nobel: Ankara*. s: 3-44.
- Övgün, B. (2008). "Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları", *AÜSBF Dergisi*, 62(3): 233-255.
- Özer, Y. E.(2007). "Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye", *Review of Social, Economic & Business Studies*, Vol: 9(10), s: 389-408
- Pıçak, M. ve Yılmaz, S. (2008). "Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde Kurulacak Bölgesel Kalkınma Ajansları Üzerine Bir Değerlendirme", *Mevzuat Dergisi*, Yıl:10, Sayı: 121, Ocak, s: 65-81
- Polat, E. (2003). "Örgütsel Değişim ve Örgütsel Değişimde Örgüt Kültürünün Yeri ve Önemi", *Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Sinemillioğlu, O. (2009). "Sürdürülebilir Bölgesel Kalkınma ve Türkiye Süreci", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, cilt:8, sayı: 7, s: 245-268.
- Scott, W. R. ve Davis, F. G. (2007). *Organizations and Organizing*, Pearson Prentice Hall: New Jersey, ABD.
- Şahin, Y. (2010). *Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi*, Murathan Yayınevi: Trabzon.
- Turan, M. (2005). "Bölgesel Kalkınma Programları", M. Turan (der.), *Bölge Kalkınma Ajansları*, Ankara: Paragraf, s: 159-180.
- Tutar, F. ve Demiral, M. (2007). "Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2(1), s: 65-83.
- Young-Hyman, T. (2008) "The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis", *Regional & Federal Studies*, 18: 4, s: 375 — 402.

<http://www.euroda.eu/>, 01.03.2012.