



Devletin Kurumsal Girişimciliği: Türk Havayolu Taşımacılığı Alanında Slot Tahsisine İlişkin Ardışık ve Çelişik Kurumsal İşler (1992-2010)¹

Institutional Entrepreneurship of State: Conflicting and Consecutive Institutional Works
Regarding Slot Allocation in the Turkish Air Transportation Field (1992-2010)

Araş. Gör. Dr. Akansel Yalçinkaya² - Prof. Dr. Deniz TAŞCI³

Başvuru Tarihi: 17.12.2018

Kabul Tarihi: 06.04.2020

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Öz

Bu araştırmanın temel amacı, bir örgütsel alan olarak Türk havayolu taşımacılığı alanında 1992-2010 yılları arasında, devletin slot tahsisine yönelik kurumları yaratmaya, sürdürmeye ve yıkmaya ilişkin kurumsal işler üzerindeki rolünü anlamak ve açıklamaktır. Araştırma kapsamında, devletin gerçekleştirdiği kurumsal işleri tespit edebilmek ve devletin kurumsal girişimciliğini betimlemek için alan düzeyinde bir analiz gerçekleştirilmiştir. Analiz birimi olarak Türk havayolu taşımacılığı alanı incelenmiştir. Bu amaçla, araştırma süreci nitel durum çalışmaları şeklinde tasarlanmıştır ve veriler, yarı-yapılandırılmış görüşmeler, çeşitli belgeler, arşiv materyalleri, gazete haberleri ile belgesellerden oluşan kaynaklardan toplanmıştır. Araştırma bulguları, bir kurumsal girişimci olarak devletin, alanda kurumları yaratmaya, sürdürmeye ve bozmaya yönelik kurumsal işler gerçekleştirdiğini göstermektedir. Sonuç olarak, devlet, Türk havayolu taşımacılığı alanında önemli bir kurumsal girişimcidir.

Anahtar Kelimeler: Kurumsal Girişimcilik, Devlet, Havayolu Taşımacılığı, Kurumsal İş, Slot

Abstract

The main purpose of this study is to understand and explain the role of the state on the creating, maintaining, and disrupting institutional works regarding slot allocation in the Turkish airline industry field from 1992 to 2010. In the scope of the study, a field-level analysis conducted to determine the institutional works of state and to describe the state as an institutional entrepreneur. Turkish airline industry field examined as a unit of analysis. For this purpose, the study designed as a qualitative case study and research data, including interviews, documents, newspaper articles, and documentaries gathered from multiple sources. The results of the study

¹ Bu çalışma, Anadolu Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonu tarafından 1502E090 No.lu *Devlet, Aktör ve Değişim: 1983-2013 Yılları Arası Türk Havayolu Taşımacılığı Alanında Kurumsal Değişim* adlı doktora araştırma projesi kapsamında desteklenmiştir.

² İstanbul Medeniyet Üniversitesi Turizm Fakültesi, akansel.yalcinkaya@medeniyet.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7843-0612

³ Anadolu Üniversitesi İletişim Bilimleri Fakültesi, dtasci@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5386-6279

revealed that as an institutional entrepreneur, the state creates, maintains, and disrupts the institutions with its institutional works. In conclusion, the state is an essential institutional entrepreneur in the Turkish airline industry field.

Keywords: *Institutional Entrepreneurship, State, Air Transportation, Institutional Work, Slot*

Giriş

Yeni kurumsal kuramda, amaçlı aktörün, kurumsalcı analize dâhil edilmemesi, kuramın bu bağlamda eleştirilmesine neden olmuştur (Hirsch ve Lounsbury, 1997; Zucker, 1988). Genelde örgüt kuramları özelde de yeni kurumsal kuram bağlamında aktörün yeri ve eyleyenliği geçmişten beri tartışılmaktadır. Esasında, söz konusu bu tartışmalı konu, insan eyleyenliği ya da tam ifadesi ile iradeciliği ve bunun tam karşısında yer alan belirlenimcilik arasındaki gerilimde kendini bulan ve bilim felsefesi alanında da yıllardan beri süregelen bir konudur (Burrell ve Morgan, 1979; Sargut, 2012; Yalçinkaya, 2014). Sosyal inşacılığa dayalı olarak gelişen ve bu bağlamda aktörlüğe pek fazla yer vermemekle eleştirilen yeni kurumsal kuram da, dile getirilen eleştirilere yanıt olarak ilkin Zucker (1988) kurumsal değişimi açıklama adına bilgi yitimi (*entropy*) ve meşruiyetin bulaşıcılığı (*contagion*) fikirlerini ortaya atmış olsa da (Türkeli, 2012); özellikle ve en dikkat çekici olarak DiMaggio (1988)'nin kendi çıkarları doğrultusunda hareket eden aktörü kurumsalcı analize dâhil etme çabası önemli bir etki yaratmış ve söz konusu bu çabayla bugün adına kurumsal girişimcilik denen araştırma programının temelleri atılmıştır. Daha güncel çalışmalarda, DiMaggio (1988)'nin ortaya koymuş olduğu görüşler aktör bakış açısını savunan bir kurumsal girişimcilik yazınının (Battilana, Leca ve Boxenbaum, 2009; Garud, Hardy ve Maguire, 2007; Hardy ve Maguire, 2008) oluşmasına ön ayak olmuştur. Bu yazın bağlamında, kurumsal girişimcilik “*özel bazı kurumsal düzenlemelere istinaden çıkarları doğrultusunda hareket ederek; kaynakları yeni kurumlar yaratmak ya da var olan kurumları dönüştürmek/değiştirmek amacıyla harekete geçiren aktörleri ve onların söz konusu faaliyetlerini*” (Garud, Hardy ve Maguire, 2007, s.957; Maguire, Hardy ve Lawrence, 2004, s.657) ifade etmektedir.

Yeni kurumsal kurama son dönemde getirilen önemli ve kuramı açıcı eleştirilerden bir diğeri de, devletin ele alınışı bağlamında siyasa farklılaşmasının yeni kurumsalcı çalışmalarda göz ardı edilmesi ve bu sorunu giderebilme adına çalışılan bağlamın göz önünde bulundurulup analize katılması gerekliliğidir (Özen, 2014). Örgütler ve yönetim yazını bağlamında, yönetim bilgisinin yerelliği-evrenselliği sorunsalı üzerinden bağlamın analize katılmasının katkı potansiyeli taşıyan özgün araştırmaları tetikleyeceği belirtilmişse de (Tsui, 2004; Tsui, 2007); özel olarak yeni kurumsalcı yazında yönetim bilgisinin üretim dinamikleri ile merkez-çevre farklılığını göz önünde bulundurarak kuramın özellikle siyasa anlayışı ve devlete ilişkin kavrayış bakımından yeniden bağlamsallaştırılması ihtiyacını vurgulayan Özen (2010a) olmuştur. Özen (2010b), yeni kurumsalcı anlamda devletin rolünün ülkeler arası farklılıklarına dikkat çekmiş; daha sonra gerçekleştirdiği görgül çalışmalarda da (Özen ve Özen, 2009; Özen ve Özen, 2011) söz konusu rolün kurumsal süreçler üzerindeki farklı etkisini izah etmiştir. Özen (2010a; 2011), söz konusu görgül katkılardan sonra, yeni kurumsal kuramın varsayımlarındaki bağlama bağlı farklılıkları liberal (ABD) ve devletçi (Türkiye) siyasalardaki kurumsal süreçler üzerinden ele

olarak; kuramın temel varsayımlarındaki farklılaşmayı ve yeniden bağlamsallaştırma ihtiyacının nedenlerini kavramsallaştırmıştır (Özen, 2010a; Özen, 2011; Özen, 2014). İşte bu araştırmada da, devletçi siyasa sahne bir çevre ülke olan Türkiye’de, havayolu taşımacılığı örgütsel alanındaki slot tahsis sürecini yaratmaya, sürdürmeye ve bozmaya yönelik kurumsal işler betimlenmiştir. Bu betimleme bağlamında çalışmanın, Davis ve Marquis (2005)’in ifade ettiği paradigma itkili (*paradigm driven*) araştırma anlayışından problem itkili (*problem driven*) araştırma anlayışına geçiş sürecinde; Türk havayolu taşımacılığı alanındaki değişimin altında yatan mekanizmaları ortaya koyarak; gerçek dünyadaki olguları açıklamaya çalışması bağlamında değerli ve katkı verebilecek potansiyelde olduğu düşünülmektedir. Zira, problem itkili araştırma anlayışına dayalı sorunsallaştırma yaklaşımının amacı; kuramların temelinde yatan varsayımları ortaya koyarak sorgulamak ve buradan hareketle yönetim ve organizasyon alanında daha ilginç kuramların ortaya konabilmesini olanaklı kılan araştırma sorularını geliştirmektir (Ağlargo, 2016, s.532).

Kuramsal Çerçeve

Bu bölümde, çalışma kapsamında yararlanılacak kuramsal çerçevenin sınırları çizilmiştir. Çalışmada, örgüt kuramlarından biri olan yeni kurumsal kuram ve onun görece daha güncel iki yaklaşımı olan kurumsal girişimcilik ve kurumsal iş kavramlarından yararlanılmıştır.

Yeni kurumsal kuram, Berger ve Luckmann (1966) tarafından ortaya atılan ve ontolojik olarak insan varlığından ve onun düşünüşünden bağımsız bir gerçeklik olamayacağını; daha doğru bir ifade ile gerçekliğin insanlar tarafından sosyal olarak inşa edildiği tezini savunan sosyal inşa geleneği üzerine temellendirilmiştir. Kuram esas olarak, toplumsal hayata anlam ve istikrar kazandıran ve sosyal olarak inşa olduğu için kanıksadığımız kurumları kendi bağlamları olan örgütsel alanlarında odağına alarak; dönemin hâkim örgüt kuramı olan koşul-bağımlılık kuramına tepki olarak ortaya çıkmıştır. İzleyen bölümlerde, sırasıyla kurumsal girişimcilik ve kurumsal iş kavramlarının gelişimi ile ilgili detaylı bilgiler verilecektir.

Kurumsal Girişimcilik

Sosyal inşacılığa dayalı olarak gelişen ve bu bağlamda eskisine nazaran aktörlüğe ve güce pek fazla yer vermemekle eleştirilen (Selznick, 1996) yeni kurumsal kuram yazınında bir müddet sonra, özellikle ve en dikkat çekici olarak DiMaggio (1988)’nin kendi çıkarları doğrultusunda hareket eden aktörü kurumsalcı analize dâhil etme çabası önemli bir etki yaratmıştır. Daha güncel çalışmalarda, DiMaggio (1988)’nin ortaya koymuş olduğu görüşler aktör bakış açısını savunan bir kurumsal girişimcilik yazınının (Battilana, Leca ve Boxenbaum, 2009; Garud, Hardy ve Maguire, 2007; Maguire, Hardy ve Lawrence, 2004) oluşmasına ön ayak olmuştur. Kurumsal girişimci kavramı DiMaggio (1988, s.3) tarafından kurumsal kuramda çıkarın ve eyleyenliğin rolünün hala bulanık olduğunu vurgulamak ve kurumsal değişimin politik bir süreç içinde gerçekleştiğini ima etmek üzere kullanılmıştır (Özen, 2010b, s.277). Kurumsal girişimciler yeni kurumların yaratılması, kurumların yeniden üretilmesi ve çözülmesi sürecinde yeterli kaynaklara sahip olan ve yüksek düzeyde değer atfettikleri çıkarlarını gerçekleştirme fırsatı arayan örgütlü aktörlerdir (DiMaggio, 1988, s.13-16).

DiMaggio, kurumların ortaya çıktığı, yeniden üretildiği ve aşındırıldığı kurumsal süreçlerin, çıkar ve grup çatışması göz önünde bulundurulmadan açıklanamayacağını ifade etmiş (DiMaggio, 1988, s.3) ve çalışmasında o güne değin yeni kurumsalcılığın klasik eserleri veya kurucu çalışmaları sayılabilecek çalışmalardaki aktör kavrayışına dikkat çekmiştir. Örneğin, Meyer ve Rowan (1983, s.30), bireysel ve kolektif aktörlerin kendi çıkarları ve sonuçları için kurumsal kuralları ve ilkeleri kullanma eğilimini vurgularken; DiMaggio ve Powell (1983, s.126) ise, kurumsal gelişimin ortaya çıkmasında alana kritik müdahalelerde bulunan güçlü aktörlerin (*elites*) önemini altını çizmektedir. Meyer ve Scott (1983, s.201) ise, özellikle devlet ile ilişkili meşru aktörlerin çıkarlarını gerçekleştirme kapasitelerine dikkat çekmektedir. DiMaggio (1988, s.12), kurumsal kuramın aktörü analize katmamasının, kurumsal çevredeki değişimden önde giden örgütsel alanlardaki değişimi, kurumsal düzenlemeyi içeren örgütsel alanlardaki değişimi, birbirleriyle keskin bir biçimde rekabet halinde olan örgütler ve örgütsel alanlardaki değişimi, örgütsel misyonların farklı kurumsal yorumlamalarından kaynaklı örgütler ve örgütsel alanlardaki değişimi ve son olarak alanın kurumsal düzeninin gayri meşrulaştırılmaya meyilli olduğu örgütler ve örgütsel alanlardaki değişimi açıklamada zayıf kaldığını belirtmektedir. DiMaggio (1988, s.13), çıkara dayalı aktörü kurumsalcı analize dâhil etme çabaları kapsamındaki fikirlerini, temelde kurumların yeniden üretilmesi (*institutional reproduction*), kurumların yaratılması (*institutional creation*) ve çözülme (*deinstitutionalization*) üzerine inşa etmiştir. Bu bağlamda, DiMaggio (1988)'ya göre kurumsal kuramın söz konusu kurumsal süreçleri açıklayabilmesi için amaçlı ve çıkarını gözeten bir aktörü analize katması gerekmektedir.

Kurumsal girişimciliğin buraya değin özetlenen kuramsal gelişiminde ve kurumsal girişimciliğe ilişkin görgül katkılarda örgütsel alanların ortaya çıkışı, yapılanması ve değişiminde alandaki güçlü ve önemli aktörlerden belki de en önde geleni olan devletin ihmal edildiği (Strang ve Bradburn, 2001; Strang ve Sine, 2002) kurumsal gelişim aşamasındaki formülasyonlarda girişimcilik potansiyeli bağlamında devlete daha az yer verildiği (Koç, 2013; Yalçınkaya ve Taşcı, 2017) ve bu hususta görgül ilginin de çok fazla olmadığı (Child, Lu ve Tsai, 2007; Nasra ve Dacin, 2010) söylenebilir. Örneğin, Koç (2013, s.24), bireysel ve örgütsel düzeyde kurumsal girişimciliğe yeterli ilgi olduğunu belirtmekte; fakat devletin çoğunlukla kurumsal girişimci olarak ele alınmadığının altını çizmektedir. Buna ek olarak, kurumsal girişimcilik yazının önemli bir bölümünün makro analizlerden ziyade bireyi öne alan mikro analize doğru kayma arayışında olduğu (Leişyté ve Sigl, 2018) ve örgütsel alanlardaki bireyler, örgütler, dernekler, birlikler ve sosyal hareketlere kurumsal bir girişimcilik atfederken devleti bu denli ihmal etmesi de ilginçtir.

Kurumsal İş

Kurumsal girişimcilik kavramı ile birlikte, yeni kurumsalcı yazında önem kazanan ve aktörü ve eylemlerini ön plana alan bir diğer araştırma programı ise kurumsal iştir. Yeni kurumsalcı yazının ilgi gören görece en genç araştırma programı olan ve Lawrence ve Suddaby (2006) tarafından geliştirilen kurumsal iş kavramı, yeni bir olguya işaret etmekten ziyade özellikle kurumsal girişimcilik ve amaçlı eylemi kapsayan geniş bir kategorileştirme (Lawrence ve Suddaby, 2006, s.217) ürünüdür. Kurumsal iş kavramı, bireysel veya örgütsel aktörlerin

kurumları yaratmak, sürdürmek ve bozmak/yıkmak için gerçekleştirdikleri amaçlı eylemler şeklinde tanımlanmaktadır (Lawrence ve Suddaby, 2006, s.215). Kavramın üç temel ayırt edici özelliği olduğu belirtilmektedir. Lawrence ve Suddaby (2006)'nin aktörün kurumsal olarak yerleşmiş eylemlerinin kurumlar üzerindeki etkisine yönelik ilgileri, şu üç temel unsur etrafında şekillenmiştir: Kurumsal iş kavramı (1) bireysel ve kolektif aktörlerin dönüşümselliği, becerisi ve farkındalığının altını çizmekte, (2) kurumlara ilişkin bireysel ve kolektif aktörlerin az ya da çok bilinçli eyleminden oluşan bir anlayış geliştirmekte ve (3) eylemi yalnızca bir pratik olarak ele almayan bir yaklaşım önermektedir (Lawrence, Suddaby ve Leca, 2009, s.7). Kurumsal iş çerçevesi, özellikle kurumları yaratmaya yönelik işler, Scott, (1995)'in ifade ettiği kurumların düzenleyici, normatif ve bilişsel boyutlarına karşılık gelmektedir.

Kurumsal iş kavramının öncüleri Lawrence ve Suddaby (2006), kavrama ilişkin önerilerinde, *Organization Studies*, *Administrative Science Quarterly* ve *Academy of Management Journal* dergilerinde 15 yıllık bir dönemde yayınlanan kurumsalcı çalışmaların bulgularından hareketle, kurumsal iş kavramının tanımında da geçen kurumları yaratmak, sürdürmek ve yıkmaya yönelik üç geniş kurumsal iş türü geliştirmişlerdir. Buna göre, yazarlar görgül araştırmaların ve bu bağlamda kurumsal kuramcılarının en yoğun ilgilerinin kurumları yaratmaya yönelik işlere çevrildiğini belirtirken; söz konusu bu ilginin kurumları sürdürme ve yıkmaya doğru gittikçe azaldığını belirtmektedirler. Bahse konu bu durum, üç genel kategoride geliştirdikleri kurumsal işlerin alt kategorilerinden de görülmektedir. Buna göre, detayına aşağıda ve Tablo 1.'de yer verilen kurumları yaratmaya yönelik 9 iş tespiti yaparken, kurumları sürdürmeye yönelik 6 ve bozmaya yönelik ise 3 tür iş belirlemişlerdir (Lawrence ve Suddaby, 2006).

Tablo 1. Kurumsal İşler

Kurumları Yaratmaya Yönelik İşler	Kurumları Sürdürmeye Yönelik İşler	Kurumları Yıkmaya Yönelik İşler
Politik kurumsal işler		
Tanımlama (defining)	Yetkilendirme (enabling work)	Yaptırımlarla bağlantısını kesme (disconnecting sanctions)
Müdafaa (advocacy)	Polislik yapma (policing)	Ahlaki temellerden yoksun bırakma (disassociating moral foundations)
Yetki verme (vesting)	Cesaret kırma (detering)	Varsayım ve inanışların altını oyma (undermining assumptions and beliefs)
Kültürel kurumsal işler	Mitolojikleştirme (mythologizing)	
Kimlik inşası (constructing identities)	Kahramanlaştırma ve şeytanlaştırma (valourizing and demonizing)	
Normatif düzenlerin değişmesi (changing normative associations)	Gömme ve rutinleştirme (embedding and routinizing)	
Normatif ağların inşası (constructing normative networks)		
Teknik kurumsal işler		
Benzeşme (mimicry)		
Kuramsallaştırma (theorizing)		
Eğitme (educating)		

Kaynak: Lawrence ve Suddaby (2006).

Yöntem

Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Bu araştırmanın temel amacı, bir örgütsel alan olarak Türk havayolu taşımacılığı alanındaki slot tahsis süreci bağlamında devletin rolünü *anlamak* ve *açıklamaktır*. Söz konusu bu temel amaca ek olarak ve onu destekleyecek şekilde, devletin ilgili alandaki eylemlerinin yeni kurumsal kuram bağlamında nasıl kavramsallaştırılabileceği ve devletin yaptığı kurumsal işlerle (Lawrence ve Suddaby, 2006) bir kurumsal girişimci gibi hareket edip etmediği sorunsalının da cevaplandırılması amaçlanmıştır. Araştırma kapsamında cevap aranan temel soru ise, **“Bir örgütsel alan olarak Türk havayolu taşımacılığı alanındaki slot tahsis sürecinde devlet, nasıl bir rol oynamaktadır?”** olarak belirlenmiştir.

Bu çalışma, nitel durum çalışması (Eisenhardt, 1989) şeklinde yapılandırılmıştır. Nitel araştırmalar; *“başta gözlem, görüşme ve belge analizi olmak üzere belli başlı bazı nitel veri toplama yöntemlerinin işe koşulduğu, algı, olay ve olguların bulundukları doğal ortamlarında gerçekçi ve bütüncül bir şekilde ortaya konulması amacıyla gerçekleştirilen araştırmalardır”* (Yıldırım ve Şimşek, 2011, s.39). Nitel araştırmaların, kendi doğasına özgü bir takım karakteristik özelliklerinden söz edilmektedir. Örneğin böylesi çalışmaların, gerçekleri, olayları ve eylemleri araştırılan kişilerin kendi gözünden görme, araştırılan sosyal ortama ilişkin detaylı açıklamalar getirme, olayları ve olguları onların kendi bağlamları içinde anlamaya ve açıklamaya çalışma, neden ve sonuçlardan ziyade süreçlere odaklanma, araştırma sürecinde esneklik ile kuram ve kavramlara sıkı sıkıya bağlı olmama gibi özellikleri olduğundan bahsedilmektedir (Bryman, 1988, s.60-67). Çalışmanın durum çalışması olarak yapılandırılmasında, bu tür çalışmalarda genellikle arşivler, mülakatlar, anketler ve gözlemler gibi veri toplama yöntemlerini bir araya getirmesinin etkili olduğu da söylenebilir (Eisenhardt, 1989, s.534).

Araştırmanın Alanı

Makro örgüt kuramlarından biri olan ve örgütler üstü düzeyde analiz yapan yeni kurumsal kuramın analiz birimi örgütsel alanlardır. İşte bu çalışmada da, örgütler üstü düzeyde bir analiz gerçekleştirilerek, analiz birimi olarak Türk havayolu taşımacılığı alanı incelenmiştir. Yeni kurumsal kuramın temel analiz birimi olan örgütsel alan kavramı, ana tedarikçiler, müşteriler, düzenleyici kuruluşlar ile benzer ürün ve hizmetleri üreten kuruluşların bir bütün olarak fark edilecek bir kurumsal yaşamı oluşturması sonucu (DiMaggio ve Powell, 1983, s.148) ortaya çıkan yapıdır. Bu doğrultuda, bu çalışmada, bir örgütsel alan olarak ele alınan ve Türk Hava Yolları, Pegasus Havayolları, Atlasglobal, Onur Air gibi havayolu işletmeleri, onların tedarikçileri olan HAVAŞ ve Çelebi Hava Servisi gibi yer hizmetleri işletmeleri, Avrupa Birliği, Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO), T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM), Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI) gibi düzenleyici kurum ve kuruluşlar, rekabeti tesis etme ve rekabet savunuculuğu yapan Rekabet Kurumu gibi kuruluşlar ile Türkiye Özel Sektör Havacılık İşletmeleri Derneği (TÖSHİD), Hava-İş Sendikası gibi sivil toplum kuruluşlarından oluşan

Türk havayolu taşımacılığı alanını incelemektedir. Bu bağlamda, çalışmanın kapsamının yeni kurumsal kuramın örgütsel alan kavramıyla sınırlı olduğu söylenebilir.

Veri Kaynakları ve Analizi

Nitel çalışmalarda, derlenen nitel veriler görüşme, gözlem ve belge incelemesi gibi bir veya birden çok yaklaşımla elde edilebilmektedir (Gephart, 2004, s.458). Bu çalışma kapsamında da, araştırma sorusunu cevaplayabilmek için yarı-yapılandırılmış şekilde gerçekleştirilen görüşmelerden, araştırılan olgu ile ilgili çok çeşitli dokümanlardan, ulusal yazılı basında yer alan haberlerden ve konu ile ilgili röportaj, belgesel gibi görsel malzemelerden oluşan çok geniş, kapsamlı ve çeşitlendirilmiş bir veri setinden yararlanılarak veri nirengilemesi (*data triangulation*) yapılmıştır. Çalışmanın temel veri kaynaklarından biri, Türk havayolu taşımacılığı alanında görev yapan/yapmış katılımcılarla gerçekleştirilmiş yarı-yapılandırılmış derinlemesine görüşmelerdir. Bu bağlamda, çalışmada, Türk havayolu taşımacılığı alanındaki kurumsal süreçlerde devletin rolünü ortaya koyabilmek adına havayolu işletmelerinin üst düzey 11 yöneticisi, 1 havaalanı terminal işletmesi yöneticisi, 4 Ulaştırma Bakanlığı ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Devlet Planlama Teşkilatı eski ve yeni yöneticisi, havayolu taşımacılığı alanındaki ilgili 3 sivil toplum örgütü temsilcisi ve 3 alan uzmanı akademisyen ve tarihçi ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Anonimliği sağlama adına görüşmecilerin isimlerine yer verilmemiş, rumuzlar kullanılarak katılımcıların öz geçmişlerine yönelik bilgilere yer verilmiştir. Havacılık işletmelerinin temsilcilerine ilişkin *H*, kamu kurumu ve düzenleyici otorite temsilcileri için *K*, sivil toplum örgütü temsilcileri için *S* ve sektör uzmanları ile akademisyenler için ise *U* kodu kullanılmış ve bu gruplar içinde bu kodlarla numaralandırılmıştır. Araştırma sorusunu cevaplamak için görüşmeler yanında, görüşmeleri destekleyecek ve araştırılan olgu ile ilgili araştırmacıya bir bakış açısı sağlayacak her türlü ve çok çeşitli yazılı materyal de veri setine dâhil edilmiştir. Dokümanların bu denli kapsamlı ve çeşitlilik arz etmesinin istenmesindeki en önemli sebep veri çeşitlemesi yapmaya imkân vermesidir ki; özellikle veri analizi aşamasında analiz edilen dokümanların yarı yapılandırılmış görüşme verilerini çok iyi bir şekilde desteklediği ve bu bağlamda veri çeşitlendirmesi yapmaya imkân sağladığı görülmüştür. Araştırma kapsamında veri setine dâhil edilen ve veri analizinde kullanılan bir diğer veri kaynağı ise Türk havayolu taşımacılığı alanına ilişkin 1983-2013 yılları arasında yazılı basında çıkmış olan haberlerdir. Bu kapsamda, ilk olarak *Milliyet* gazetesinde belirli anahtar kelimeler ile taramalar yapılmış ve toplam 355 haber veri setine dâhil edilmiştir. Çeşitlilik sağlamak adına benzer bir hizmeti veren *Cumhuriyet* gazetesinde de elektronik olarak tarama yapılmış ve 241 haber derlenmiştir. Ayrıca, söz konusu bu haberlere araştırmacının kişisel arşivinde bulunan çeşitli gazetelerdeki 78 haber de eklenmiştir. Son olarak, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün web sitesinde yer alan "*Basında Biz*" adıyla oluşturulmuş ve havayolu taşımacılığı ile ilgili haberlerin derlendiği bölümden de 30 haber veri setine dâhil edilmiştir.

Çalışmada, nitel verilerin analiz edilmesinde bilgisayar destekli *Nvivo* programı yardımıyla gerçekleştirilen tümevarımsal (*inductive*) ve tümdengelimsel (*deductive*) bir nitel veri analizi yaklaşımı benimsenmiştir. Yıldırım ve Şimşek (2011, s.229), Strauss ve Corbin (1990)'e atıfla, temelde üç tür yaklaşımdan söz etmektedirler. Buna göre, tümdengelimsel yaklaşıma karşılık

gelen ve daha önceden belirlenmiş kavramlara veya yapılara göre gerçekleştirilen analiz yaklaşımı, tümevarımsal yaklaşıma karşılık gelen ve verilerden çıkarılan kavramlara veya yapılara göre gerçekleştirilen analiz yaklaşımı ve son olarak söz konusu bu iki tür analiz yaklaşımını birleştiren bir analiz yaklaşımı bulunmaktadır. Bu çalışmada da, benzer şekilde, tümdengelimsel ve tümevarımsal analiz yaklaşımlarını sentezleyen bir veri analizi yaklaşımı benimsenmiştir.

Bulgular

Türk Havayolu Taşımacılığı Alanında Devletin Slot Tahsisine İlişkin Yaptığı Kurumsal İşler

Bu bölümde, çalışma kapsamında derlenen verilerin daha önce açıklandığı üzere nitel olarak analiz edilmesi sonucu elde edilen bulgular, Lawrence ve Suddaby (2006)'nin kurumsal iş çerçevesine bağlı kalınarak sunulmuş ve bu bağlamda, analiz sonucu elde edilen ve devletin Türk havayolu taşımacılığı alanındaki rolünü gösteren kurumsal işler de benzer şekilde yorumlanmıştır. Bulgular sunulurken, çoğunlukla görüşmecilerle yapılan doğrudan alıntılara yer verilmiş, aynı zamanda veri setine dahil edilen ilgili yazındaki kaynaklar ve haberler ile incelenen belgelere de atıf yapılmıştır.

Türk havayolu taşımacılığı alanında devletin gerçekleştirdiği kurumsal işlerin sunumunda daha önce de ifade edildiği üzere Lawrence ve Suddaby (2006)'nin kurumsal iş çerçevesine sadık kalınmış ve bu doğrultuda, Türk havayolu taşımacılığı alanında devletin gerçekleştirdiği kurumsal işler, kurumları yaratmaya, kurumları sürdürmeye ve kurumları bozmaya/yıkmaya yönelik işler şeklinde kategorize edilmiştir. Ayrıca, benzer şekilde özellikle incelenen örgütsel alanda devletin kurumları yaratmaya yönelik olarak gerçekleştirdiği işlerin tespiti ve mevcut yazın ile ilişkilendirilmesinde, Lawrence ve Suddaby (2006) yanında, Peton ve Peze (2014)'nin devletlerin en önemli kurumsal işinin kanun yapmak olduğu savından hareketle Perkmann ve Spicer (2008)'in tarif ettiği politik, kültürel ve teknik iş çerçevesinden de yararlanılmıştır.

Slot Tahsisinin THY Tarafından Koordine Edilmeye Başlanması

Devletin, Türk havayolu taşımacılığı alanında gerçekleştirdiği politik işlerden bir diğeri ise, Lawrence ve Suddaby (2006)'nin kurumsal iş çerçevesinde tanımlama (*defining*) ve yetki verme (*vesting*) olarak ifade edilen işlerin bir bileşimi olan ve 1983 yılında serbestleştirilen alanda Türk Hava Yolları dışında faaliyet gösteren işletmeler bulunmasına karşın 1992 yılında alınan bir kararla bir tür pazara giriş düzenlemesi olan (Gerede, 2015, s.78-79) slot tahsisi veya dağıtım görevinin Türk Hava Yolları'na verilmesidir. Bu noktada, bu görevin nasıl bir kurumsal iş olduğunun açıklanmasından önce slot kavramının açıklanmasında yarar vardır. Slot kelime anlamı itibarıyla, bir işin yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan ve müsait olan bir zaman dilimi olmakla birlikte; havaalanları açısından başta havayolu işletmeleri olmak üzere, hava aracı işletmecilerine havaalanının verdiği hizmetleri kullanabilmeleri amacıyla tahsis edilmiş bir zaman dilimidir (Gerede, 2015, s.78). Yani, slotlar bir anlamda, bir havayolu işletmesinin belirli bir havaalanından hizmet verebilmesi için belirli bir zaman aralığında o havaalanından yararlanma hakkıdır. Bu noktada, tanımlama ve yetki verme işlerinin tanımına döndüğümüzde, tanımlama işinin, *statü* ve *kimlik* sunan kural sistemlerinin inşa edilmesine yönelik bir örgütsel alandaki

üyeliğin sınırlarının tanımlanması veya bir örgütsel alandaki aktörler arasında *hiyerarşiler* yaratılması iken; yetki verme işinin ise, mülkiyet haklarına ilişkin *kural sistemleri* yaratmaya dayalı olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, devletin 1983 yılında serbestleştirilmiş bir alanda birbirleriyle rekabet eden oyuncular arasından birini seçerek, esasında diğer tüm havayolu işletmelerinin pazara girişini de etkileyecek ve düzenleyecek şekilde bizzat onlarla rekabet halinde olan bir diğer işletmeye *milli/bayrak taşıyıcı statüsünden ve kimliğinden* ötürü slot dağıtımını *yetkisini vermesi* Lawrence ve Suddaby (2006)'nin önerdiği tanımlama ve yetki verme işlerinin bir örneğidir. Bu noktada, özellikle yetkinin verilmesinde Lawrence ve Suddaby (2006)'nin belirttiği kural sistemi inşa edilirken belirli bir statü veya kimlik üzerinden Türk havayolu taşımacılığı alanında bir hiyerarşi gözetildiği görülmektedir. Zira, o dönem söz konusu slot uygulamasının hayata geçirilmesinde aktif rol oynayan görüşmecimiz K3 bu tercihi;

“Şimdi bakın, ilk slot uygulamaları başladığı zaman, seksenli yıllarda... O zaman dünyadaki uygulamalar araştırıldı. Örneğin İngiltere'de de British Airways, Almanya'da Lufthansa yapıyordu. Biz de; o günkü genel müdür ..., ben, o günkü Türk Hava Yolları'nda bu işin muhatabı olan ... hanım. Biz, ... hanımla yurt dışını da araştırdık. Bizde bu uluslararası uygulamalara paralel olarak Slot Koordinatörlük görevini Türk Hava Yolları'na bıraktık.”

diyerek açıklamaktadır. Bu izahta, görüşmecinin vurgu yaptığı nokta, yetkilendirmenin hangi mantıkla gerçekleştiği ve alanda mevcut hiyerarşiyi de gözler önüne sermektedir. Zira, görüşmecinin söz konusu uygulamaya meşruiyet kazandırmak adına yurtdışından verdiği örneklerden de anlaşıldığı üzere, slot tahsisinin Türk Hava Yolları'na bırakılmasındaki ana motivasyon, devletin havayolu olan milli/bayrak taşıyıcı kimliğidir. Çünkü, o dönemde slot tahsisini yaptığı belirtilen ve örnek olarak verilen havayolu işletmeleri de ilgili ülkelerin milli/bayrak taşıyıcılarıdır. Benzer şekilde, görüşmeciler yanında havacılık basınında da slot tahsisi yetkisinin statüsü ve kimliği sebebiyle Türk Hava Yolları'na verilmesine ilişkin karara yurtdışı örneklerinden hareketle bir gerekçelendirme de söz konusudur. Örneğin Erdağı (2009):

“1992 yılında hazırlanan ve Türkiye'de slot uygulama prensiplerini içeren SHGM talimatı ile günün koşulları da dikkate alınarak AB Üyesi birçok ülkede de uygulandığı gibi “Slot Koordinatörlüğü” oluşturulmuştur. O günkü DHMİ yönetiminin bu göreve talip olmaması nedeniyle, havacılığın geliştiği diğer ülkelerdeki koordinatörlükler de dikkate alınarak, koordinatörlük görevi THY A.O.'na verilmiştir.”

Slot tahsisi, doğası itibarıyla serbest piyasa mantığına aykırı bir uygulama olmamakla birlikte, tahsisin uygulanması ve şeffaflığı ile katılım durumuna ilişkin süreç, slot tahsislerinin serbest bir piyasa mantığıyla çelişecek bir uygulamaya dönüşmesine zemin hazırlayabilmektedir. Slot tahsisinin serbest piyasa mantığıyla çelişecek şekilde aynı pazarın oyuncularından biri olan Türk Hava Yolları'na verilmesi kararının meşrulaştırılması girişimini Rekabet Kurumu'nun havayolu taşımacılığına ilişkin bir kararından izlemek mümkündür (Rekabet Kurulu 08-28/322-106 Sayılı Kararı):

“Ülkemizde, 2005 yılı Ağustos ayına kadar, slot uygulamasını gerçekleştiren üniteler, operasyonun gerçekleşmesine 72 saat kalana kadar (Operasyonel Dönem) yapılan planlamalar için milli taşıyıcı "Türk Hava Yolları Slot Koordinatörlüğü", son 48 saat, hafta sonu, bayram ve tatil günlerinde "DHMİ Atatürk Havalimanı Slot Koordinasyon Merkezi" olmuştur.”

Söz konusu karardan da görülebileceği üzere, ilgili yetkilendirmeye ilişkin Türk Hava Yolları'nın “milli taşıyıcı” kimliğine vurgu yapılmaktadır.

Benzer şekilde, söz konusu kararın meşruiyetine ilişkin daha önce Türk Hava Yolları'nda Slot Koordinasyon müdürü olarak görev yapan görüşmecimiz H4 ise bu durumu Türk Hava Yolları'nın sahip olduğu kaynaklar ve bilgi birikimi üzerinden şöyle açıklamaktadır:

“Dolayısıyla Türkiye’de slot uygulamasına başlayalım, artık talep çok artıyor denildiğinde ortaya zaten kimse çıkmamış... SHGM, DHMİ ve THY. Şimdi, THY eğitim seviyesi ve dil seviyesi yüksektir. Türkiye genelinde baktığınızda... Dolayısıyla bu işi yapacak birisi aranıyor. SHGM ve DHMİ gönüllü olarak THY’ye verdiler bu işi... Ben de önce müdür yardımcılığına, daha sonra Ağustos 2000’de de Slot koordinasyon müdürü olarak atandım.”

Benzer bir meşrulaştırma çabasının Ulaştırma Bakanlığı tarafından slot tahsisine ilişkin verilen bir soru önergesine ilişkin şu ifadelerde de görülmektedir (UBAK, 2005):

“...Ulusal bazda rakipsiz olarak faaliyet gösterirken Slot uygulamasının THY A.O.'nca gerçekleştirilmesi geçmiş yıllardaki şartlarda uygun olabilir...”

Bu ifadeler esasında, alandaki durum ile çelişmektedir. Zira, çalışmanın 4. Bölümünde açıklandığı ve Tablo 4'te yer verildiği üzere, özellikle 1983 yılında 2920 sayılı kanunun çıkması ve özel teşebbüslere pazara girme imkanı sağlanmasının ardından, alanda Türk Hava Yolları dışında Sönmez Havayolları, İstanbul Havayolları, Sultan Havayolları ve NESU Havayolları gibi işletmeler tarifeli olarak iç hat hizmeti sunmaya başlamışlar ve dolayısıyla söz konusu slot tahsisinin rakipleri konumundaki bir diğer aktör tarafından yerine getirilmesinden de bir hayli muzdarip olmuşlardır. Söz konusu bu durumu, alanda faaliyet gösteren dönemin önemli işletmelerinden Sultan Havayolları'nın kurucusu, kitabında Türk Hava Yolları'nın statüsü ve hem rakip hem kural koyucu olmasına bağlayarak şöyle ifade etmektedir (Çizmecı, 1994, s.29):

“Haksız rekabetin somutlandığı başka bir alan da THY'nin sivil havacılık sektöründe bürokratik konum itibariyle sahip olduğu avantajdır. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, sektörün tümünün yönetiminden sorumludur. Bu konumuyla, sektör içinde birbiriyle rekabet eden şirketlerin tümüyle aynı mesafede bir ilişki düzeyi tutturmak durumundadır. Ancak, yasa ve yönetmeliklerdeki tarifler itibariyle, THY, sivil havacılık genel müdürlüğünün sektörü yönlendirici komisyonlarında fiilen görevlidir. Ayrıca, sivil havacılık üzerinde aktif, etkin bir gücü vardır. Bu durumda örneğin Sultan Havayolları'nı

ilgilendiren bir konuda THY belirleyici bir konumdadır. Oysa diğer yönden de bu pazar içinde bizim rakibimizdir. Veya bizi kendisine rakip olarak görmektedir.”

Söz konusu yetkilendirme ve yarattığı sonuçlara ilişkin eleştiriler, slot dağıtımının adil ve şeffaf olmadığı, söz konusu adalet ve şeffaflığı denetleyecek bağımsız bir otoritenin bulunmadığı ve sonuç olarak bir çeşit pazara giriş hakkı elde etmek anlamına gelen slotların dağıtımının, tarafsız bir birim değil de pazardaki oyunculardan birisi tarafından yönetilmesinin, adil rekabet ortamına gölge düşürebilecek bir uygulama olduğu belirtilmektedir (Gerede ve Orhan, 2015, s.176). Örneğin, Rekabet Kurumu’nun alandaki rekabet ihlaline ilişkin bir kararında görüşlerine başvurulmuş ve alanda faaliyet gösteren özel havayolu işletmelerini temsil eden Türkiye Özel Sektör Havacılık İşletmeleri Derneği (TÖSHİD) yetkilisi (06-63/863-253 Sayılı Rekabet Kurumu Kararı); “slot tahsisinde mevcut slot sistemi programına diğer havayolları giremezken, THY’nin bu sisteme anında giriş yapabilmesi dolayısıyla uçuş programlarını ona göre ayarlayabilme avantajına sahip olduğunu ve diğer havayollarının ise resmi yazı ile müracaat etmek ve sonucu beklemek zorunda kaldıklarını” belirterek dağıtımdaki adaleti ve şeffaflığı sorgulamaktadır. Benzer şekilde, havacılık sektöründeki rekabet hukuku uygulamalarını inceleyen Hassu (2004) da, sektöre yönelik düzenleme, uygulama ve denetimlerin yeterli teknik kadrosu bulunan ve gerçek anlamda bağımsız idari otorite kimliği olan bir sivil havacılık otoritesi tarafından gerçekleştirilmesinin, (slot dağıtımında) tarafsızlığın tam olarak sağlanabilmesi açısından önemli olduğunu vurgulamaktadır. Söz konusu eleştiriler ve tarafsızlığa ilişkin sorgulamalar 2005 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndeki Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’a ilişkin görüşmelerde de gündeme gelmiş ve söz alan bir milletvekili söz konusu yetkilendirmeyi (TBMM Tutanak Dergisi, 2005, s.521):

“Umarım, dilerim, bu rekabet olayı, slot işi de düzelirse, olacaktır. Siz, bir kuruma slotu veriyorsunuz, ondan sonra, diğer kurumlar, ondan izin almak zorunda kalıyor. Hani, biz özelleştirmeciydik; özelleştirmeye daha güzel şeyler yapardık, rekabeti sağlardık, ucuzluğu sağlardık, konforu sağlardık?.. O nedenle, bu, Türk Hava Yolları’na verilen slot işinin, tekrar, Bakanlığa geri verilmesi gerekiyor.”

diyerek eleştirmiştir. Yetkilendirmeye ilişkin eleştiriler yanında, alanın kural koyucu aktörü olan Ulaştırma Bakanlığı’nın alandaki oyuncular arasında *milli/bayrak taşıyıcı statüsünden ve kimliğinden* ötürü alanda Türk Hava Yolları’na yönelik bir statü hiyerarşisi yaratıp tanımlama işine girilerek slot dağıtımını *yetkisini* Türk Hava Yolları’na vererek, slot dağıtımına ilişkin bir kural sistemi inşa ettiği ve bu bağlamda yetkilendirme işi gerçekleştirdiği açıktır. Söz konusu kurumsal işlerin nasıl gerçekleştiğine ve kurumsal işleri gerçekleştiren aktör olan Ulaştırma Bakanlığı’nın hangi mekanizmalarla bu kurumsal işleri gerçekleştirdiğine bakıldığında, politik işleri gerçekleştirmek için sıklıkla başvurulmuş yasal düzenlemelerden ziyade idari bir kararlar tanımlama ve yetki verme işlerini gerçekleştirdiği görülmektedir. Örneğin Ulaştırma Bakanlığı’nın slot dağıtımına ilişkin bir soru önergesine cevabında (UBAK, 2005);

“Slot uygulamaları yetkisi; 27.03.1992 tarihli Bakanlık Olur’u ile 1992 yılı yaz sezonundan itibaren Özelleştirme kapsamına alınan THY A.O. Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Slot Koordinatörlüğü ve DHMİ’nin Atatürk Havalimanında kurulan Slot Koordinasyon Merkezine verilmiş ve bugüne kadar uygulanagelmıştır.”

denilerek, söz konusu kurumsal işlerin nasıl bir mekanizmayla gerçekleştirildiği açıklanmaktadır. Benzer şekilde, Türk Hava Yolları Slot Koordinasyon Müdürü olarak görev yapmış olan Erener (2002)’de, Ulaştırma Bakanlığı’na bağlı olarak görev yapan Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü’nün 27 Mart 1992 tarih ve 1245 sayılı yazısı ile belirlenmiş 6 uluslararası havaalanının (İstanbul, Ankara, İzmir, Antalya, Bodrum ve Dalaman) son 48 saate kadar iniş kalkış saatleri planlamasının koordine edilmesi görevinin Türk Hava Yolları’na verildiğini belirtmektedir.

Buraya değin açıklanan hususlar ve yapılan alıntılar ortaya Ulaştırma Bakanlığı’nın bir kurumsal girişimci olarak Türk havayolu taşımacılığı alanında Türk Hava Yolları’na yönelik onun milli/bayrak taşıyıcı kimliğinden ve statüsünden kaynaklanan bir tanımlama işini gerçekleştirdiğini göstermektedir. Ulaştırma Bakanlığı ayrıca, Türk Hava Yolları’nın statüsünden kaynaklı olarak alandaki oyuncuların hepsini çok yakından ilgilendiren bir kural sistemi olan slot dağıtımına ilişkin Türk Hava Yolları’nı yetkilendirerek yetki verme işini de gerçekleştirmektedir.

2005 Yılında Slot Tahsis Sürecinin Yeniden Düzenlenmesi

Türk havayolu taşımacılığı alanında slot tahsisi, daha önce de üzerinde durulduğu gibi 1992 yılından söz konusu tahsis sürecindeki adaletin ve şeffaflığın sorgulanır hale geldiği 2005 yılındaki değişikliğe değin “milli/bayrak taşıyıcı” olması sebebiyle Türk Hava Yolları tarafından gerçekleştirilmiştir. Tahsis sürecinde somut kriterler ve herhangi bir yasal mevzuat bulunmayışı, ilgili sürece ilişkin Avrupa Birliği gibi kurumların eleştirilerine yol açmış; izleyen dönemde söz konusu eleştirilere ek olarak sürecin adilâne işlemediğine yönelik alanda yaşanan tartışmalar da slot tahsisinin alandaki oyunculardan biri olan Türk Hava Yolları tarafından gerçekleştirilmesinin meşruiyetini önemli ölçüde zedelemiştir. Bu noktada, devlet alana müdahale ederek, söz konusu meşruiyetin tamiri ve bir kurum olarak slot tahsisinin sürdürülmesine ilişkin önemli kurumsal işlerden biri olan yetkilendirmeye (*enabling work*) başvurarak slot tahsisinin Ulaştırma Bakanlığı’na bağlı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü eliyle gerçekleştirilmesi için gerekli yasal düzenleme ile idari örgütlemeyi gerçekleştirmiş ve slot tahsisinin sürdürülmesi için önemli bir kurumsal tamir işine girişmiştir.

Kurumları sürdürmeye yönelik işler arasındaki yetkilendirme (*enabling work*), polislik yapma (*policing*) ve cesaret kırma (*detering*) gibi kurumsal işler, Lawrence ve Suddaby (2006)’nin belirttiği üzere kurumların sürdürülmesinde *var olan kural sistemlerine bağlılığı* tesis etmeye yönelik işler iken; özelde yetkilendirme (*enabling work*) işi, yetkili otoriteler kurma veya kritik kaynakların akışını başka yöne kaydırmak adına kurumları çabuklaştıracak, tamamlayıcı ve destekleyici kurallar oluşturma sürecini kapsamaktadır (Lawrence ve Suddaby, 2006, s.230). İlgili tanım göz önünde bulundurulduğunda, devletin Ulaştırma Bakanlığı eliyle slot tahsisinin

Türk Hava Yolları tarafından gerçekleştirilmesi sebebiyle azalan meşruiyete ilişkin gelen eleştiriler ve alandaki aktörlerin itirazları sonucu yaşanan kriz neticesinde idari bir kararla söz konusu tahsisatı gerçekleştirmede yetkili olarak Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nü görevlendirmesi ve bu doğrultuda buna ilişkin bir yasal mevzuat hazırlaması, slot tahsisini sürdürmeye yönelik olarak gerçekleştirilen açık bir yetkilendirme işidir.

Türk havayolu taşımacılığı alanında gerçekleştirilen slot tahsisi incelendiğinde, 1992 yılından itibaren Türk Hava Yolları tarafından gerçekleştirilen sürecin, özellikle 2000'li yıllarla birlikte alanda faaliyet gösteren özel havayolu işletmesi sayısındaki artış ve Avrupa Birliği müzakereleri sonucu eleştirilmeye başlandığı ve özellikle söz konusu sürecin adaleti ve şeffaflığı ile birlikte slot tahsisinin hangi kriterlere göre gerçekleştirildiğine yönelik herhangi bir mevzuat bulunmayışı da bu eleştirilere konu olmuştur. Örneğin, 2005 yılında konu ile ilgili mevzuatın düzenlemesine değin Türk havayolu taşımacılığı alanında slot tahsisleri, adına "slot kitapçığı" denen ve herhangi bir yasal altyapısı bulunmayan ve alandaki diğer aktörlerin haberdar olmadığı 10 madde ile bir ekten oluşan dokümanla gerçekleştirilmiştir (DPT, 2000, s.551). Bunun yanında, Avrupa Birliği tarafından slot tahsisinin tarafsız, açık ve ayırım gütmeyen bir biçimde gerçekleştirilmesi, tahsisatın bağımsız bir koordinatör tarafından havalimanı kullanıcılarına danışılarak yapılması gerektiği belirtilmiş; ayrıca AB Müktesebatına Uyum çerçevesinde de slot tahsisine rehberlik eden doküman olan "Slot Book" adlı kitapçığa hukuki bir nitelik kazandırılması gerektiği vurgulanmıştır (DPT, 2000, s.551). Anlaşılabileceği üzere, 2005 yılındaki düzenlemeye değin, Türk havayolu taşımacılığı alanındaki slot tahsisi açık ve şeffaf olmayan, yasal düzenlemeden yoksun ve serbest rekabete aykırı bir şekilde devletin alandaki uzantısı durumundaki bir aktör olan Türk Hava Yolları tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu durum, ilgili tahsis sürecinin meşruiyetini sorgulanır hale getirmiş ve nihayetinde alandaki özel teşebbüslerden biri ile slot tahsisi yetkilisi Türk Hava Yolları arasında yaşanan bir kriz sonucu, slot dağıtım görevi Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

Slot tahsisinin el değiştirmesine neden olan kriz, 2005 yılında AtlasJet havayolu işletmesinin Atatürk Havalimanı çıkışlı olarak gerçekleştirdiği İstanbul-Ankara hattındaki uçuş frekansının slot tahsisinde yetkili kuruluş olan Türk Hava Yolları tarafından ilgili işletmenin almış olduğu slotlara uymadığı gerekçesiyle dörtten ikiye düşürülmesi sonucu ortaya çıkan tartışmalarla başlamıştır (Milliyet, 2005). Yaşanan kriz, Türk Hava Yolları ve AtlasJet üst düzey yöneticilerinin karşılıklı açıklamaları sonucu tırmanmış, örneğin Öger Holding ve AtlasJet Yönetim Kurulu Başkanı Vural Öger, "Devleti arkaya alarak, bu şekilde özel sektörle rekabet edilmez" diyerek "THY bizle rekabet halinde olduğu için, 4 haftadır bu güzergâhta uçtuğumuz uçaklara, bu kez slot denilen, 'Uçuş saat izniniz yok' dedi. Kontuar açılıp, yolcular uçağın içinde beklemesine rağmen uçaklarımız sefer yapamadılar. İzin verilmedi." şeklinde beyanda bulunmuştur (Radikal, 2005). Benzer şekilde AtlasJet Genel Müdürü Tuncay Doğaner de söz konusu uygulamanın aslında pazara girişi belirleyebilecek bir sopa gibi kullanılabileceğini şu sözlerle ifade etmektedir (Hürriyet, 2005a):

“Davul bizde, tokmak THY’de. Bir şirketin hat açma, hat sayısını belirleme, uçuş saatlerini ayarlama işini rakip firmaya vermek, hiç etik değil. Böyle olunca da rakip firma, sen sadece Diyarbakır’a uç, Ankara’ya uçma, şu saatte uç bu saatte uçma deme hakkını kendinde bulabiliyor.”

Söz konusu tartışmalar ve yaşanan kriz sonucu, dönemin Ulaştırma Bakanı Binali Yıldırım sürece müdahale ederek, *“THY’nin de nihayetinde diğer taşıyıcılar gibi bir taşıyıcı”* olduğunu (Hürriyet, 2005b) belirtmiş, slot tahsisini gerçekleştiren ve THY bünyesinde yer alan Slot Koordinasyon Merkezi’nin, diğer havayolu şirketlerinden gelen şikâyetleri de dikkate alarak bakanlığa bağlı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü bünyesine taşınması için talimat verdiğini açıklamış ve bu sayede diğer havayolu şirketlerinin, uçuş saatleri konusunda bu merkezden izin alabileceğini belirtmiştir (Radikal, 2005). Bu doğrultuda, yeni bir yapı oluşturulmuş ve slot koordinasyon süreci 30 Haziran 2005 tarih ve 14230 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Makamı Oluru ile SHGM’ye verilmiştir. Bu değişikliğe bağlı olarak 23.08.2005 tarih 18347 sayılı Makam Onayı ile hazırlanan SLOT Uygulama Prensipleri Talimatı (SHT-SLOT) çıkartılmış, SLOT Koordinatörlüğü Makamı ve SLOT Talep Değerlendirme Komisyonu oluşturularak (DPT, 2000) slot tahsisi yasal bir altyapıya kavuşturulmuştur. Yine aynı dönemde, TBMM’den geçerek yasalaşan Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun tasarısının Hava Ulaşım Daire Başkanlığı’nın görevlerini düzenleyen 9. Maddesinin 1 fıkrasına (T.C. Başbakanlık, 2005); *“Trafığı yoğun uluslararası hava alanlarında slot uygulanmasını sağlamak, bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak ve takip etmek”* ifadesi de eklenerek, yasal altyapı daha da kuvvetlendirilerek kanuni açıdan da bu görev Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü’ne bırakılmıştır.

Yine benzer şekilde hem hukuki altyapıyı sağlamak hem de Avrupa Birliği’nden gelebilecek eleştirileri bertaraf etmek amacıyla Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan Slot talimatında (SHGM, 2005); *“Slot uygulamalarını koordine etmek amacı ile Sivil Havacılık Genel Müdürü tarafından bir Slot Koordinatörü atanacağı”* ve *“Slot koordinatörlüğü’nün, Ulaştırma Bakanlığı’na bağlı olarak çalışmalarını tarafsız, adil ve şeffaf olarak yürütmeyi esas alacağı”* ifadelerine yer verilmiştir.

Söz konusu düzenlemeler sonucu slot tahsisine ilişkin oluşturulmuş olan yeni yapıyı o dönem Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü’nde görev yapan ve bu süreçte aktif rol oynamış görüşmecilerimizden K3 şöyle ifade etmektedir:

“Şimdi biz, bu dünyadaki gelişmelere paralel olarak, Türk Hava Yolları’ndan koordinasyon görevini aldık. Şöyle bir yapı oluşturduk; Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Türk Hava Yolları Genel Müdürlüğü... Ayrıca özel sektörden de... Yani iç hatlarda ve dış hatlarda tarifeli sefer yapan havayolu işletmelerinden birer temsilci ile bir ‘board’ oluşturduk. O ‘board’un başkanı da bendim. Biz slot tahsislerini ‘board’ olarak yapmaya başlamıştık.”

Yeni oluşturulan yapı ve tahsise ilişkin uygulamalar başta krize konu olan aktör AtlasJet olmak üzere alanda memnuniyet yaratmıştır (Radikal, 2005). Söz konusu memnuniyet, sadece alandaki işletmelerce ifade edilmemiş, konu ile ilgili olarak TBMM'deki Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ile ilgili görüşmelerde muhalefet milletvekilleri dahi aşağıdaki ifadelerle değişikliğe ilişkin memnuniyetleri dile getirmişler ve söz konusu kurumsal işi gerçekleştiren ana aktörün Ulaştırma Bakanı olduğu şöyle ifade etmişlerdir (TBMM Tutanak Dergisi, 2005, s.518):

“Sayın Bakan, hakikaten, sempatik, çalışkan bakanlarımızdan bir tanesi. Üstelik, Sayın Bakan havacılar çok seviyor. Özellikle özel havayolcular çok seviyor. Benim de yakın dostlarım var. Neden seviyorlar; çünkü, Sayın Bakan bir konuda çok önemli bir işlem yapmış. Yani, İskender'in kılıcı gibi, Gordion'da çekmiş kılıcı, çözilemeyen bir sorunu kılıçla ortadan bölmüş. Nedir bu sorun; bu, slot sorunudur.”

Görüldüğü, üzere devlet Türk havayolu taşımacılığı alanındaki slot tahsisine ilişkin problemler karşısında, bir kurum olarak slot tahsisini sürdürebilmek adına kendine bağlı bir otoriteye yetki devri gerçekleştirmiş ve mevzuat düzenlemeleri ile bu otoriteyi destekleyici kurallar geliştirmiştir. Bu bağlamda, söz konusu kurumsal işin gerçekleşmesine zemin hazırlayan kritik olayın varlığı ve konu ile ilgili alandaki tikanıklık da bu noktada önem kazanmaktadır. Zira, yeni kurumsalcı yazında, mevcut örgütlerin etkinlik ve uyum problemleri ile kurumlar arası uyumsuzluk ve aktörlerin karşılanmamış beklentilerinin örgütsel alanlarda kurumsal çelişkileri beraberinde getirdiği, bunun da yeni bir kurumun ortaya çıkmasına neden olduğu (Taşcı ve Erdemir, 2010, s.141) veya yeni kurumsal düzenlemelere gidilmesini gerekli kıldığı belirtilmektedir. Bu doğrultuda, Türk havayolu taşımacılığı alanındaki özel havayolu işletmelerinin söz konusu uygulamanın şeffaflığı ve adaletini sorgulamaya başlayarak memnuniyetsizliklerini beyan etmeleri ve görüşmecilerimizden H4'ün *“İşte özel havayolları sesini çıkartıp; ‘Olmaz; THY’de bir taşıyıcı.’ dedikten sonra SHGM’ye geçti.”* şeklinde açıkladığı süreç sonucunda, devlet, ilgili aktörlerin bu yöndeki beklentilerini karşılamak için bu tarz bir kurumsal iş gerçekleştirmiştir.

Devlet Hava Meydanları İşletmesi’nin Slot Tahsisi Konusunda Yetkilendirilmesi

Devletin, Türk havayolu taşımacılığı alanının yapılanmasını sekteye uğratacak şekilde, gerçekleştirdiği politik kurumsal işlerden bir diğeri ise, daha önce meşruiyeti sorgulanmaya başlayan ve bir krize de yol açan slot tahsis süreci konusunda görece daha özerk bir kurum olan Ulaştırma Bakanlığı’na bağlı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü’nü görevlendirmesi sonrasında, 2010 yılında, söz konusu sürecin o dönem THY’ye ile organik ve bu bağlamda da yönetsel bir bağı bulunan Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü’ne mevcut yasal düzenlemelere aykırı şekilde devredilmesidir.

Daha önce değinildiği üzere, Türk havayolu taşımacılığı alanında slot tahsisi, 2005 yılında AtlasJet ile Türk Hava Yolları arasında yaşanan kriz sonrasında, daha bağımsız ve şeffaf bir yapıya kavuşturulmak istenmiş; bu doğrultuda, bir talimat yayınlanarak slot tahsisi yetkisi Ulaştırma Bakanlığı’na bağlı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü’ne devredilmiştir. İzleyen süreçte

ise, slot tahsisi, 17.06.2010 tarih ve 8090 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Oluru ile Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Hem Avrupa Birliği hem Rekabet Kurumu hem de alandaki aktörlerin tamamına yakını tarafından eleştirilen bu devrin, alanı bozucu ve yapılanmasına engel teşkil edecek nitelikte iki unsuru bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Ulaştırma Bakanlığı'nın 2005 yılında gerçekleştirdiği bir yasal düzenlemeye aykırı şekilde slot tahsisi görevinin el değiştirmesi, diğeri ise yetki devrinin gerçekleştirildiği kurumun kimliği ve Türk Hava Yolları ile olan yakın ilişkisidir. Nihayetinde, Türk havayolu taşımacılığı alanını bozmaya yönelik olarak gerçekleştirilen politik kurumsal iş, 1996 yılında Ulaştırma Bakanlığı'nın almış olduğu karara benzer şekilde, devletlerin kanun veya yönetmelik gibi alışılmış mevzuat düzenlemelerinin dışındaki bakanlık oluru veya onayı gibi mekanizmalarla da alanların yapılanmasını engelleyebileceklerini göstermektedir.

Daha önce de ifade edildiği üzere, 5431 sayılı Kanun ile Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'ne verilen slot uygulamalarına ilişkin iş ve işlemleri yürütme sorumluluğu 17.06.2010 tarih ve 8090 sayılı Bakanlık Oluru ile DHMİ Genel Müdürlüğüne devredilmiş ve bunu müteakip, DHMİ Genel Müdürlüğü tarafından yeni bir "Slot Uygulama Talimatı" yayımlanarak Ulaştırma Bakanlığı'nca 23.08.2005 tarihinde yayınlanan "Slot Uygulama Prensipleri Talimatı (SHT-SLOT)" iptal edilmiştir (Rekabet Kurulu 11-65/1692-599 Sayılı Kararı, 2011, s.3). Söz konusu talimat incelendiğinde, her ne kadar hukuki dayanağını 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2920 Sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'ndan aldığı ve B.11.1.SHG.0.61.00.00-1265/8090 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Makamı Oluru ile hazırlandığı belirtilse de (DHMİ; 2010, s.1), slot tahsisi görevinin devri o dönem mevcut ve uygulanagelmekte olan mevzuat ile çelişmektedir. Zira, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün görevlerini düzenleyen 5431 sayılı kanunun 9. maddesinin h bendinde (Resmî Gazete, 2005); *"Trafığı yoğun hava alanlarında slot uygulanmasını sağlamak, bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak ve takip etmek."* ile genel müdürlüğün Hava Ulaşım Daire Başkanlığı görevlendirilmiştir. Söz konusu hukuki aykırılık, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu raporunda da yer almış ve Ulaştırma Bakanlığı'nın girişimi şöyle eleştirilmiştir (DDK, 2011, s.314):

"Kanunda herhangi bir değişiklik olmadığı halde slot uygulamasına ilişkin yetkinin DHMİ'ye devredilmesi işlemi Kanuna aykırıdır. Zira, yürürlükte olan bir Kanunun açık hükmüne rağmen bir nevi kanun koyucu yerine geçilerek işlem tesis edilmiştir."

Bu ve benzeri eleştiriler üzerine, slot tahsisi yetkisinin devrinin yasal bir altyapıya kavuşturulması amacıyla harekete geçilmiş, bu doğrultuda 2 Kasım 2011 tarihinde Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 661/68 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile slot tahsisini düzenleyen 5431 sayılı kanunun 9. Maddesinin h bendi (661 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2011); *"Trafığı yoğun hava alanlarında slot uygulanmasına ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak ve slot uygulanmasını sağlayacak kurum ve kuruluşların Bakan onayı çerçevesinde yetkilendirilmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek."* şeklinde değiştirilerek Bakanlığı'n yetkilendirmesinin kanuna aykırılığı giderilmiş ve yasal zemin oluşturulmuştur. Fakat, Devlet Hava Meydanları tarafından slot tahsisine ilişkin ilkelerin yer aldığı talimatın

yayınlanması ve fiili olarak slot tahsisinin DHMİ'ye geçtiği 17 Ağustos 2010 ile söz konusu işlemin yasal altyapıya kavuştuğu 2 Kasım 2011 tarihleri arasında geçen sürede slot tahsis yetkisinin yasal dayanaktan yoksun olarak DHMİ tarafından kullanıldığı (Rekabet Kurulu 11-65/1692-599 Sayılı Kararı, 2011, s.24) görülmektedir.

Yasal altyapı yoksunluğunun giderilmesinin, slot tahsis sürecinin Devlet Hava Meydanları İşletmesi tarafından gerçekleştirilmesini meşrulaştırmadığı ve Ulaştırma Bakanlığı'nın eyleminin hayli eleştiri aldığı görülmektedir. Örneğin, Rekabet Kurumu'nun konuya ilişkin bir kararı için alandaki aktörlerle yapılan görüşmelerde, slot tahsisinin gerçekleştirilmesinde bağımsız, tarafsız ve şeffaf bir sürecin işletilmesinde sorunlar olduğunu ve en önemlilerinden birinin de DHMİ'de tesis edilen 'Slot Koordinasyon Komitesi'nde çalışanların çoğunluğunun THY personeli olması olduğunu ifade etmektedirler (Rekabet Kurulu 11-65/1692-599 Sayılı Kararı, 2011, s.16). Benzer şekilde, görüşmecilerimizden H8 de bu hususta;

“Slot dağıtımında Türkiye’de bir adaletsizlik var. Türkiye’de böyle bir sistem yok yani. Kurulmamış böyle bir sistem... Orada da şu olması lazım... İşte bu slotları kim dağıtıyorsa, hangi kamu mercii bunu dağıtıyorsa... Şimdi Devlet Hava Meydanları mesela... Bütün şirketlere eşit mesafede olması lazım... Türkiye’deki mevzuat bunu gerektiriyor ama böyle bir durum yok. Yani mesela şeffaflık yok.”

diyerek görüşlerini dile getirmektedir. Bu doğrultuda, bir diğer görüşmecimiz H2 de, dağıtımda adaletsizliği somut kriterler olmamasına bağlayarak şunu ifade etmektedir:

“Şimdi bugün yani burada da, Ulaştırma Bakanlığı’nın, bence eksik olan tarafı şu... Bugün hani benim bu slotları dağıtmadaki kriterim budur diyebilecek bir kriter yok... Tamam mı? Yani bir kriter koysa... Tamam, desteklerim. Benim kriterim budur arkadaş dese...”

Her ne kadar, söz konusu devir işlemine yasal bir altyapı sağlanmış olsa da, devire ilişkin eleştiriler yukarıda alıntılananlarla sınırlı kalmamış, aynı zamanda Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın %49'una C grubu imtiyazlı hisse ile sahip olduğu THY ile Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı bir kamu iktisadi kuruluşu olan Devlet Hava Meydanları İşletmesi arasındaki yakın ilişkiler ve özellikle 2008 yılından itibaren DHMİ genel müdürünün THY yönetim kurulunda görev alması da eleştirilere konu olmuştur. Örneğin, Devlet Denetleme Kurulu raporunda (DDK, 2011, s.314); DHMİ genel müdürünün aynı zamanda THY yönetim kurulu üyesi de olduğu bugünkü yapı içerisinde slot tahsis yetkisinin DHMİ'de olmasının, sakıncalı sonuçlar ortaya çıkaracak nitelikte olduğu belirtilmiştir. Gerçekten Türk Hava Yolları faaliyet raporları incelendiğinde, dönemin DHMİ genel müdürünün 17 Nisan 2008'de Türk Hava Yolları yönetim kurulu üyeliğine seçildiği (THY 2008 Faaliyet Raporu, 2008b, s.17) ve 2011 yılına değin bu görevini sürdürdüğü (THY 2011 Faaliyet Raporu, 2011, s.15) görülmektedir. Slot tahsis sürecine ilişkin tarafsızlığı zedeleyebilecek olan bu yönetsel ilişki de, rekabet hukuku perspektifinden eleştirilmiş; böylesi bir durumda, devletin bir havayolu işletmesinin hem hissedarı hem de yöneticisi iken aynı zamanda ilgili sektörün düzenleyici ve denetleyicisi de olduğu (Rekabet Kurumu, 2012, s.25) ifade edilmiştir. Benzer şekilde, Rekabet Kurumu'nun

uzmanlarından biri de, konu ile ilgili bir etkinlikte slot tahsisine ilişkin son durumu (Şenyücel, 2011, s.261):

“2010 yılındaki değişiklikle Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü’ne verildi. Burada bizim anladığımız anlamda tam bir bağımsızlık söz konusu olmadığını düşünüyorum. Bunun da temel nedeni, DHMİ Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu Başkanı’nın aynı zamanda Türk Hava Yolları Denetim Kurulu üyesi olmasından dolayı arada bir bağlantının olması...”

diyerek aradaki organik bağa vurgu yapmaktadır. Aynı doğrultuda, uzun yıllar Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Hava Ulaşım Daire Başkanlığı’nda görev yapan görüşmecilerimizden K1 de slot dağıtımına ilişkin bu organik bağa işaret ederek şu değerlendirmede bulunmaktadır:

“Türk Hava Yolları’nın şeyi kim? Yönetim kurulu üyelerinden birisi... Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürü... Böyle bir rekabet sistemi, böyle bir liberal sistem yaşar mı?”

Sonuç olarak, Türk havayolu taşımacılığı alanının yapılanmasını sekteye uğratacak ve bir kurum olarak slot tahsisini zedeleyici politik bir kurumsal iş olarak slot tahsisinin DHMİ’ye devrinin, alanda adil rekabetin tesis edilmesini engelleyici yansımaları olmuştur. Bu hususta, Rekabet Kurulu’nun bir kararında (Rekabet Kurulu 14-54/932-420 Sayılı Kararı, 2014, s.29); DHMİ tarafından gerçekleştirilen 2010-2013 yılı arası slot tahsislerinin Atatürk Havalimanı başta olmak üzere, slot tahsisi yapılan birçok uçuş hattında Türk Hava Yolları’na önemli avantajlar sağladığı belirtilmiştir. Söz konusu hususu, görüşmecilerimiz arasında yer alan TÖSHİD yetkilisi de ifade etmekte ve özellikle Atatürk Havalimanı’na ilişkin şu açıklamaları yapmaktadır:

“Daha o tarihlerde doldu denen Atatürk Havalimanı’nda hiçbir ilave şey yapılmamasına rağmen; neredeyse 6 misli filan büyüdü Türk Hava Yolları... Nasıl büyüdü? Ee, slot yok dediler. Kimseye vermediler. Yani şimdi burada merkez olarak kullanan en büyük havayolu Onur Havayolları... Kaç yıldır burada hiçbir tek sefer alamadı. Bir tek ilave sefer alamadı. Türk Hava Yolları, 6 kat büyüdü. Nedir bu?” (S2)

Görüldüğü üzere, devlet, Türk havayolu taşımacılığı alanında, pazara giriş için önemli bir ekonomik düzenleme bileşeni olan slot tahsislerinin meşruiyet kaybı yaşaması sebebiyle 2005 yılında bir tamirat işini gerçekleştirmesine karşın, yaklaşık 5 yıl sonra, uluslararası baskı kuruluşları, alandaki aktörler ve Rekabet Kurumu gibi hakemlerin eleştiri ve uyarılarına rağmen kanuna aykırı şekilde slot tahsis yetkisini Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü’nden alarak Türk Hava Yolları ile yönetsel ve organik ilişkileri bulunan Devlet Hava Meydanları İşletmesi’ne vermiştir. Söz konusu bu eylem, açık şekilde devletin Türk havayolu taşımacılığı alanının yapılanmasını engelleyici ve slot tahsisini bozucu nitelikteki politik bir kurumsal iştir.

Değerlendirme ve Sonuç

Türkiye’de havayolu taşımacılığı alanındaki slot tahsis sürecini ele alan bu çalışmanın en önemli bulgusu, devletin ve devlete bağlı aktörlerin yaptığı ve Tablo 2.’de görülen kurumları yaratmaya, sürdürmeye ve bozmaya yönelik işlerle açık bir şekilde kurumsal girişimci olduğudur. İlginç bir şekilde, devlet, söz konusu kurumsal işleri yaparken ve bir kurumsal girişimci gibi hareket ederken, zaman zaman kendi kendisiyle çelişmekte ve bu bağlamda alanın yapılanmasını geciktirecek çelişik işlere ardışık bir biçimde imza atmaktadır.

Tablo 2. Devletin Slot Tahsisine İlişkin Gerçekleştirdiği Kurumsal İşler

Kurumları Yaratmaya Yönelik İşler	Kurumları Sürdürmeye Yönelik İşler	Kurumları Bozmaya Yönelik İşler
1992	2005	2010
Slot Tahsisinin THY Tarafından Koordine Edilmeye Başlanması Tanımlama (<i>defining-vesting</i>)	Slot Tahsis Sürecinin Yeniden Düzenlenmesi Yetkilendirme (<i>enabling work</i>)	Devlet Hava Meydanları İşletmesi’nin Slot Tahsis Konusunda Yetkilendirilmesi

Bu doğrultuda, devletin gerçekleştirdiği kurumsal işlere yakından bakıldığında, çalışmanın ulaştığı sonuçlara ilişkin daha yerinde bir değerlendirme yapmak mümkün olacaktır. Lawrence ve Suddaby (2006), kurumsal işler kavramını yazına kazandırırken, kurumsal iş kategorisinde ele alınan işlerin hemen hemen tamamının kurumların yaratımına ilişkin işler olduğunu ve kurumsalcı yazının özellikle kurumları bozmaya yönelik işlere pek ilgi göstermediğini belirtmektedir. Çalışmanın bulguları, kurumsal girişimcilerin eyleyenliğini öne alan ve pek haksız da olmayan bu eleştiriyi bir nebze olsun bertaraf edecek niteliktedir. Zira, bulgularımız bize, devletin Türk havayolu taşımacılığı alanında kurumlar inşa etmeye veya bozulmuş olanları tamire yönelik işler yanında, 2010 yılındaki slot tahsis görevinin DHMİ’ye verilmesi örneğinde olduğu gibi bizzat kendi eliyle ve kısa bir süre önce tamirine giriştiği bazı kurumları da bozmaya yönelik eylemlere girişebildiğini göstermektedir. Buradan hareketle, çalışmanın bulgularının öne çıkardığı bir diğer ilginç noktanın, devletin örgütsel alanlarda gerçekleştirdiği eylemlerin incelediğimiz vaka bağlamında konuşulacak olursa özellikle kurumsalcı yazının iddia ettiği gibi istikrar sağlayıcı ve tutarlı (Özen, 2014) olmaktan uzak olduğu da söylenebilir. Bu bağlamda, devletin Türk havayolu taşımacılığı özelinde, bazen aynı zaman aralıklarında bazen de ardışık bir biçimde alanın yapılanması açısından hem olumlu hem de olumsuz nitelikteki eylemlere girişebildiği de görülmektedir. Çalışmanın devletin olumsuz nitelikteki işleri sebebiyle, özellikle kurumsal girişimcilik yazınına muhtemel bir katkı sunması olasıdır. Zira, kurumsal girişimcilik yazını ve dahası belki de girişimcilik kavramının ta kendisi dahi, ontolojik açıdan olumlu bir anlam yüklüdür. Bu bağlamda, çalışmanın devletin alandaki yapılanmaya ket vurucu nitelikteki işleri, kurumsal girişimcilerin eylemlerinin karanlık yönlerine (Khan vd., 2007) de ışık tutarak, kurumsal girişimcilik yazınına açmılayabilir.

Çalışmanın bulguları, araştırma sorunsalının belirlenmesi ve oluşturulmasında bir hayli etkili olan kurumsalcı yazındaki siyasa farklılıkları ve bu farklılıklar bağlamında yeni kurumsal kuramın varsayımlarının tadili doğrultusunda da ele alınabilir. Bu yöndeki önemli girişimlerden birini gerçekleştiren Özen (2014), yeni kurumsal kuramın içinden doğmuş olduğu ABD’nin liberal siyasa varsayımlarına yaslandığını ve bağlam bağımlı olduğu belirterek;

Türkiye gibi devletçi siyasalarda devletin görünümünün bir hayli değiştiğinden söz etmektedir. Örneğin ona göre, devletin, Türkiye gibi devletçi siyasalarda ABD’de gibi liberal siyasalara göre rasyonelleştirici ve kurumsallaştırıcı rolünde bir belirsizlik vardır. Söz konusu roldeki belirsizliğin altında da, devletin kural koyma ve regüle etme kapasitesinin güçlü olması yanında; söz konusu bu kurallara uyulmasını sağlama ve hazırlama kapasitesinin oldukça düşük olmasının (Özen, 2014, s.86) payı vardır. Çalışmanın elde ettiği bulgular bağlamında, ele alındığında, özellikle devletin Türk havayolu taşımacılığı alanının kurumsallaşması ve yapılanmasını sekteye uğratacak şekilde girişmiş olduğu slot tahsisinin 2010 yılında DHMİ’ye devredilmesi gibi işler sebebiyle, Türkiye’de devletin ABD’deki gibi rasyonel, istikrar sağlayıcı ve kurumsallaştırıcı bir rol oynamadığı görülmektedir.

Çalışma, ulaştığı bulgular yanında şüphesiz ki ileride giderilmesi muhtemel birtakım kısıtlara sahiptir. Bu bağlamda, özellikle alandaki gelişimi ve değişimi gösterecek slot tahsisi istatistikleri vb. nicel verilerin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının paylaşmaması nedeniyle temin edilememesi önemli bir eksikliktir. İleride, söz konusu verilerin kamuya açılması durumunda veya söz konusu verilerin ilgili kurumlardan elde edilebilmesi durumunda çalışmada gerçekleştirilen nitel analiz ve yorumlamanın nicel analizlerle desteklenerek güçlendirilmesi önerilmektedir. Bununla birlikte, Türk Hava Yolları’nın devlet için bir yumuşak güç aracı olmasından (Selçuk, 2012; Selçuk, 2013) hareketle, devlet-THY ilişkisinin belki de karşılıklı bir kazan-kazan durumu yaratabileceği düşüncesiyle disiplinler arası bir sorgulamaya da gidilebilir.

Kaynakça

- Ağlarcöz, O. (2016). “Sormak ya da sormamak”: Yönetim ve organizasyon alanında ilginç kuramsal katkı arayışı ve araştırma sorusunun rolü. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 71(2), 517-541.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: Towards a theory of institutional entrepreneurship., *The Academy of Management Annals*, 3(1), 65-107.
- Berger, P. & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday.
- Bryman, A. (1988). *Quantity and auality in social research*. London: Routledge.
- Bryman, A. (1989). *Research methods and organization studies*. London: Routledge.
- Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organisational analysis*. London: Heinemann.
- Child, J., Lu, Y., & Tsai, T. (2007). Institutional entrepreneurship in building an environmental protection system for the People's Republic of China. *Organization Studies*, 28(7), 1013-1034.
- Çizmeci, Y. (1994). *Sultan Air öyküsü.*, İstanbul: Kendi.
- Davis, G. F. & Marquis, C. (2005). Prospects for organization theory in the early twenty-first century: Institutional fields and mechanisms. *Organization Science*, 16(4), 332-343.

- Devlet Denetleme Kurulu. (2011). *08/06/2011 Tarih ve 2011/2 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı.
- DiMaggio, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. İçinde L. G. Zucker (Eds.), *Institutional patterns and organizations: Culture and environment* (s.3-21). Cambridge: Ballinger.
- DiMaggio, P. J. ve Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DPT. (2000). *Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye ulusal programı (2001-2003)*. Ankara: T.C. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Erdağı, O. (2009). Slot, no slot ve verimlilik. <http://www.airporthaber.com/thy-haberleri/oktay-erdagi8217dan-muthis-degerlendirme-15311h.html> (18 Mayıs 2018).
- Erener, S. (2002). *Türk Hava Yolları ve Türkiye’de slot koordinasyon uygulamaları*. İstanbul: Türk Hava Yolları.
- Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue. *Organization Studies*, 28(07), 957-969.
- Gephart, R. P. (2004). Qualitative research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, 47(4), 454-462.
- Gerede, E. (2015). Havayolu taşımacılığındaki ekonomik düzenlemeler. İçinde E. Gerede (Eds.), *Havayolu taşımacılığı ve ekonomik düzenlemeler: Teori ve Türkiye uygulaması* (s.47-80). Ankara: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Gerede, E. ve Orhan, G. (2015), Türk havayolu taşımacılığındaki ekonomik düzenlemelerin gelişim süreci. İçinde E. Gerede (Eds.), *Havayolu taşımacılığı ve ekonomik düzenlemeler: Teori ve Türkiye uygulaması* (s.163-208). Ankara: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü.
- Hardy, C. ve Maguire, S. (2008). Institutional entrepreneurship. İçinde R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Andersson (Eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (s.198-217). Los Angeles: Sage.
- Hassu, M. (2004). *Rekabet hukuku ve hava taşımacılığı sektörü*. (Rekabet Kurumu uzmanlık tezi). Ankara: Rekabet Kurumu Başkanlığı.
- Hirsch, P. M. & Lounsbury, M. (1997). Putting the organization back into organization theory: Action, change, and the new institutionalism. *Journal of Management Inquiry*, 6(1), 79-88.
- Koç, U. (2013). Taking the state seriously: The effects of the state on institutional change and field-level logics. İçinde Ç. Önder (Eds.), 4. Örgüt kuramı çalıştay bildirileri kitabı (s.23-52). Ankara: Yıldırım Beyazıt Üniversitesi.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. İçinde S.R. Clegg, C. Hardy, T.B. Lawrence & W.R. Nord (Eds.), *The SAGE handbook of organization studies içinde* (s.215-254). Thousand Oaks: Sage.

- Lawrence, T.B., Suddaby, R., & Leca, B. (2009). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge: Cambridge University.
- Leišytė, L. & Sigl, L. (2018). Academic institutional entrepreneurs in Germany: navigating and shaping multilevel research commercialization governance. *Triple Helix*, 5(1), 1-23.
- Maguire, S., Hardy, C. & Lawrence, T. B. (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, 47(5), 657-679.
- Meyer, J. W. ve Rowan B. (1983). The structure of educational organizations. İçinde J. Meyer & R. Scott (Eds.). *Organizational environments: Ritual and rationality* (s.71-98). Beverly Hills: Sage.
- Meyer, J. W. & Scott, W. R. (1983). *Organizational environments: Rituals and rationality*. Beverly Hills: Sage.
- Nasra, R. & Dacin, M. T. (2010). Institutional arrangements and international entrepreneurship: the state as institutional entrepreneur. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 34(3), 583-609.
- Özen, H. & Özen, Ş. (2011). Interactions in and between strategic action fields: A comparative analysis of two environmental conflicts in gold-mining fields in Turkey. *Organization & Environment*, 24(4), 343-363.
- Özen, Ş. (2010a). Yeni kurumsal kuramın siyasal sistem varsayımları ve Türkiye açısından bir değerlendirme. İçinde Ş. Özen (Eds.), *1. Örgüt kuramı çalıştay bildirileri kitabı* (s. 17-32). Ankara: Başkent Üniversitesi.
- Özen, Ş. (2010b). Yeni kurumsal kuram: Örgütleri çözümlemede yeni ufuklar ve yeni sorunlar. İçinde S. Sargut & Ş. Özen (Eds.), *Örgüt kuramları* (s.237-331). Ankara: İmge.
- Özen, Ş. (2011). Yeni kurumsal kuramın dayandığı siyasal sistem varsayımları ve Türkiye açısından bir değerlendirme. İçinde F. Kartal (Eds.) *Türkiye’de kamu yönetimi ve kamu politikaları* (s.45-66). Ankara: TODAİE.
- Özen, Ş. & Özen, H. (2009). Peasants against mncs and the state: The role of the Bergama struggle in the institutional construction of the gold-mining field in Turkey. *Organization*, 16(4), 547-573.
- Özen, Ş. (2014). Rhetorical variations in the cross-national diffusion of management practices: A comparison of Turkey and the US. İçinde G. S. Drori, M. Höllerer & P. Walgenbach (Eds.), *Global themes and local variations in organization and management: Perspectives on globalization*, (s. 119-132). London: Routledge.
- Peton, H. & Pezé, S. (2014). The unsuspected dynamics of the regulative pillar: The case of Faute Inexcusable in France. *M@n@gement*, 17(3), 145-179.
- Rekabet Kurumu. (2006). *Rekabet Kurumu Başkanlığı’nın 14.9.2006 tarih ve 2006-4-85 Dosya ve 06-63/863-253 Karar sayılı kararı*. Ankara: Rekabet Kurumu Başkanlığı.
- Rekabet Kurumu. (2008). *Rekabet Kurumu Başkanlığı’nın 10.4.2008 tarih ve 2008-4-79 Dosya ve 08-28/322-106 Karar sayılı kararı*. Ankara: Rekabet Kurumu Başkanlığı.
- Rekabet Kurumu. (2011). *Rekabet Kurumu Başkanlığı’nın 30.12.2011 tarih ve 2010-4-82 Dosya ve 11-65/1692-599 Karar sayılı kararı*. Ankara: Rekabet Kurumu Başkanlığı.
- Rekabet Kurumu. (2012). *Rekabet raporu*. Ankara: Rekabet Kurumu Başkanlığı.

- Rekabet Kurumu. (2014). *Rekabet Kurumu Başkanlığı'nın 25.12.2014 tarih ve 2010-4-82 Dosya ve 14-54/932-420 Karar sayılı kararı*. Ankara: Rekabet Kurumu Başkanlığı.
- Sargut, A. S. (2012). Sosyal bilim olarak örgüt ve yönetim araştırma alanları: bilimsel meşruiyet sorunları nasıl aşılar? *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(2), 1-15.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations. Foundations for organizational science*. London: A Sage Publication Series.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Selçuk, O. (2012). *Turkish Airlines as a soft power tool in the context of Turkish foreign policy* (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Boğaziçi University, İstanbul.
- Selçuk, O. (2013). Turkish Airlines: Turkey's soft power tool in the Middle East. *Akademik Ortadoğu*, 7(2), 175-199.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism "old" and "new". *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277.
- SHGM. (2005). *Slot koordinasyon merkezi hakkında bilgi notu*. www.shgm.gov.tr/doc3/slot.doc (20.12.2016).
- Strang, D. & Bradburn, E.M. (2001). Theorizing legitimacy or legitimating theory? Neoliberal discourse and HMO policy. İçinde J. Campbell & O.K. Pedersen (Eds.), *The second movement in institutional analysis: Neoliberalism in perspective* (s.129-158). Princeton: Princeton University.
- Strang, D. & Sine, W. D. (2002). Interorganizational institutions. İçinde J.A.C. Baum (Eds.), *The Blackwell companion to organizations* (s.497-519). Oxford: Blackwell.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research*. Newbury Park: Sage.
- Şenyücel, O. (2011). Sivil havacılık sektöründe Rekabet Kurumu'nun yeri. İçinde Rekabet Kurumu (Eds.), *Ulaştırma sektöründe serbestleştirme, rekabet ve rekabet hukuku sempozyumu bildiri kitabı* (s.259-268). Ankara: Rekabet Kurumu Başkanlığı.
- Taşcı, D. & Erdemir, E. (2010). Kurumlar nasıl ortaya çıkar? Yeni kurumsal kuram perspektifinden bir sosyal inşâ süreci olarak saatleri ayarlama enstitüsü. İçinde Ş. Özen (Eds.), *1. Örgüt kuramı çalıştay bildirileri kitabı* (s. 129-152). Ankara: Başkent Üniversitesi.
- TBMM. (2005). *Tutanak Dergisi 115. Birleşim. Cilt:88*. Ankara: TBMM.
- THY. (2008). *THY 2008 faaliyet raporu*. İstanbul: Türk Hava Yolları.
- THY. (2011). *THY 2011 faaliyet raporu*. İstanbul: Türk Hava Yolları.
- Tsui, A. S. (2004). Contributing to global management knowledge: A case for high quality indigenous research. *Asia Pacific Journal of Management*, 21(4), 491-513.
- Tsui, A. S. (2007). From homogenization to pluralism: International management research in the academy and beyond. *Academy of Management Journal*, 50(6), 1353-1364.
- Türkeli, S. (2012). *Kurumsal alanın oluşumu ve değişiminde mikro-makro aktör ve yapıların etkileşimi: Türkiye'deki tam teşekküllü özel hastaneler alanı örneği*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.

- Ulaştırma Bakanlığı. (2005). *B.11.0.APK.0.10.01.610-01 sayılı yazılı soru önergesi cevabı*. Ankara: Ulaştırma Bakanlığı.
- Yalçınkaya, A. (2014). Bilim felsefesinde belirlenimcilik tartışmaları: Eleştirel gerçekçi bir giriş. *Bilgi*, 28, 1-21.
- Yalçınkaya, A. & Taşcı, D. (2017). Bir kurumsal girişimci olarak devlet: yeni kurumsal kuram bağlamında bir değerlendirme. *Yönetim ve Organizasyon Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 71-90.
- Yıldırım, A. & Şimşek, H. (2011). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri*. Ankara: Seçkin.
- Zucker, L.G. (1988). Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social systems. İçinde L.G. Zucker (Eds.), *Institutional patterns and organizations: Culture and environment* (s.23-49). Cambridge: Ballinger.
- Havada rekabet fiyattan uçuş saatlerine sıçradı. (2005a, 19 Haziran). *Hürriyet*.
- Birbirinize çelme takmayın 'slot'a uymayanı uçurmam. (2005b, 17 Haziran). *Hürriyet*.
- Saat ayarı işi, THY'den alındı. (2005, 15 Haziran). *Milliyet*.
- Atlasjet: THY haksızlık etti. (2005, 15 Haziran). *Radikal*.