



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

YABANCI YATIRIMLAR VE KAMU HİZMETİ

Bariş Ramazan ATICI

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2022

YABANCI YATIRIMLAR VE KAMU HİZMETİ

Barış Ramazan ATICI

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2022

KABUL VE ONAY

Bariş Ramazan Atıcı tarafından hazırlanan Yabancı Yatırımlar ve Kamu Hizmeti başlıklı bu çalışma, 22/08/2022 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ali Murat ÖZDEMİR (Danışman)

Doç. Dr. Hamdi Gökçe Zabunoğlu (Başkan)

Dr. Öğretim Üyesi Muammer KETİZMEN (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

Prof.Dr. Uğur ÖMÜRÖNÖLŐEN

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan “**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**” kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

12/09/2022

Barış Ramazan ATICI

I“Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge”

(1) *Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.*

(2) *Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internette paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.*

(3) *Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.*

Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

** Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.*

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında zgn olduğunu, **Prof. Dr. Ali Murat ÖZDEMİR** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Barış Ramazan ATICI

ÖZET

ATICI, Barış Ramazan, *Yabancı Yatırımlar ve Kamu Hizmeti*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2022.

Bu tez neoliberal devlet döneminde kamu hizmeti kavramı ve kamu hizmetinin örgütlenmesinde yaşanan değişimin idare hukuku boyutunda ele alınması ve Türkiye açısından bahsi geçen değişimlerin değerlendirilmesine ilişkindir.

Çalışmada kamu hizmetleri teknik bakımdan incelenmeye, genel bir tanıma oturtulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte özellikle doktrine hakim olan kamu hizmeti yaklaşımına günümüz siyasal süreci göz önüne alınarak alternatif bir bakış açısı geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede milli/yabancı yatırım hukukunun düzenlenmesinde siyasal tercihlerin önemi ve hukukun da buna göre şekillendiği anlaşılmaktadır. Türkiye’de hukuk sisteminin yapısal olarak değiştirilme sürecinin hem esas gayesi hem de bu dönüşümün belirleyeni niteliğindeki yabancı yatırım kavramı, emperyalizmle ilişkilendirilerek hukuka sosyolojik yaklaşımlar üzerinden bir açıklama geliştirilmiştir. Buradaki esas amaç ise yabancı yatırımlara bakıştaki değişikliği anlama ve anlamlandırma çabasıdır.

Anahtar Sözcükler: Yabancı yatırımlar, kamu hizmeti, artı değer, sermayenin serbest dolaşımı, iktisadi kamu hizmetleri.

ABSTRACT

ATICI, Barış Ramazan, *Foreign Investments and Public Service*, Master's Thesis, Ankara, 2022.

This thesis is about the concept of public service and the change in the organization of the public service in the neoliberal state period, in terms of administrative law and the evaluation of the changes in Turkey.

In the study, it was tried to examine the public services from a technical point of view and to establish a general definition. However, an alternative perspective has been tried to be developed, especially considering the current political process, to the public service approach that dominates the doctrine. In this context, it is understood that the importance of political preferences in the regulation of national/foreign investment law and the law is shaped accordingly. The concept of foreign investment, which is both the main purpose and determinant of the structural change of the legal system in Turkey, has been associated with imperialism and an explanation has been developed through sociological approaches to law. The main purpose here comes from the effort to understand and make sense of the change in foreign investments.

Key Words: Foreign investments, public services, surplus value, free movement of capital, economic public services.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	ii
ETİK BEYAN.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
KISALTMALAR DİZİNİ	viii
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: KAMU HİZMETİNE İLİŞKİN MUHTELİF TANIMLAR VE TANIMLARIN TARHİSEL GELİŞİMİ	10
1.1 TARİHSEL GELİŞİM.....	11
1.2. KAMUDA HUKUKSAL REJİM SORUNU	17
1.3. KAMU HİZMETİNE İLİŞKİN MUHTELİF TANIMLAR.....	22
1.4. KAMU HİZMETİNDE BİR TANIM DENEMESİ.....	34
2. BÖLÜM: KONUSUNA GÖRE KAMU HİZMETLERİNİN SINIFLANDIRILMASI.....	37
2.1. DOKTRİNSEL SINIFLANDIRMA	37
2.1.1. Kamu Hizmetinin Sınıflandırılmasından Doğan Eleştirel Bir Yaklaşım.....	38
2.1.2. Bedelsizlik İlkesi/ İktisadi Kamu Hizmetleri İlişkisi.....	40
2.2.KAMU HİZMETİ (İKTİSADİ HİZMET) VE KALKINMA İLİŞKİSİ	44
2.3.KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLME USULLERİNE İLİŞKİN: EMANET, MÜŞTEREK EMANET VE KAMU KURUMU USULÜ	48
2.4. SERMAYENİN SERBEST DOLAŞIMI İLE DÖNÜŞEN KAMU HİZMETİ KAVRAMI	60
3. BÖLÜM: YABANCI YATIRIM KAVRAMININ EKONOMİ POLİTİĞİ	68

3.1. YABANCI SERMAYENİN TANIMI.....	68
3.2. YABANCI YATIRIMCININ TANIMI	71
3.3. YABANCI YATIRIM KAVRAMI	76
3.4 6224 SAYILI KANUN İLE 4875 SAYILI KANUNUN KIYASLANMASI ...	78
3.4.1. Eski ve Yeni Kanun'un Maddelerinin Sayılarak Kıyaslanması.....	78
3.4.2. Devlet'ten Alınacak İzinin Kaldırılması: Dönüşümün Göstergesi	80
3.4.3. 4875 Sayılı Kanuna Hakim "Sermayenin Hareket Serbestisi" Fikri	86
3.5. YABANCI YATIRIMLAR İLE KALKINMA İLİŞKİSİ.....	88
4. BÖLÜM: YÖNETİŞİM İŞİĞİNDA YATIRIM ORTAMINI İYİLEŞTİRİME VE KOORDİNASYON KURULU İNCELEMESİ.....	93
4.1. YÖNETİŞİMİN DÜŞÜNSEL TEMELİ	95
4.2. YÖNETİŞİMİN İLKELERİ.....	97
4.3. YÖNETİŞİMİN TÜRK İDARİ YAPISINA GENEL ETKİLERİ	99
4.4. YOİKK TİPİ ÂDEM-İ MERKEZİLEŞME	100
SONUÇ.....	105
KAYNAKÇA	110
EK 1. ORJİNALLİK RAPORU.....	120
EK 2. ETİK KURUL / KOMİSYON İZİNİ YA DA MUAFİYET FORMU...	122

KISALTMALAR DİZİNİ

Bkz: Bakınız

GATS: General Agreement on Trade in Services (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması)

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)

ICSID: International Center for Settlement of Investment Disputes (Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıklarının Çözüm Merkezi)

IMF: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)

İDT: İktisadi Devlet Teşekkülü

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

MAI: Multilateral Agreement of Investment (Çok Taraflı Yatırım Anlaşması)

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

WTO: World Trade Organization

YDK: Yatırım Danışma Konseyi

YOİKK: Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu

GİRİŞ

Kamu hizmetinin tanımına ilişkin doktrindeki ihtilafli durum, İdare Hukukunun içinden ve dışından sunulmuş birden çok çözüm önerisine konu olmuştur. Kamu hizmetinin tam olarak ne olduğu, bireylerin kafasında ne şekilde soyutlandığı, kimler tarafından sunulması gerektiği yahut kimlerin faydalanması gerektiği hususları elbette etraflıca yapılmış bir tanım ve kavrayışla gerçekleşecektir. Bu halde kamu hizmetine ilişkin yapılacak açıklamaların hem bireysel hem toplumsal hayata ilişkin ciddi yansımaları da bulunacaktır. Zira insanın kendi erkini yok sayarak üstünlüğünü ve mutlak kudretini kabul ettiği devletin yahut çalışmayla daha ilintili bir deyişle, idarenin (ki bu tanımlamaya devlet tüzel kişiliğiyle birlikte yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları da dahil olacaktır) işlem ve eylemlerinin esas dayanak noktası olan kamu yararı hedefinde, her zaman kamu hizmeti aracılık edecektir/etmelidir.

Buraya kadar anlatılanlar ışığında neye kamu hizmeti denir sorusu canlanmaktadır. Daha doğrusu nelere kamu hizmeti demeliyiz sorusu doğmaktadır. Elbette bu soruya verilecek cevaplar, sorunun muhatabı kimselerin kafasında, yalnızca o kimselerin fikirleri çerçevesinde canlanacaktır. Ancak bu sorulara cevap verilirken verilen cevapların nedenine inmek gayreti zannediyoruz ki kamu hizmetini anlamaya gidilen yolda daha açıklayıcı olacaktır.

Öyle ki (kamu hizmetlerinin sınırlarını belirlemede ölçüt tartışmasına girmeksizin) “maksatlı” çizilmiş sınırlardaki maksadı çözümlene kabiliyeti sergilendiği ölçüde idare hukuku içerisinde bulunduğu tarihsel bağlamından koparılmadan anlamlandırılabilir. Nitekim idare hukuku kaynağını, kendi adına konuşan normlardan almamaktadır. Burada anlaşılması gereken idare hukukunun düzenleme alanı, kendisinin varoluş nedeni olan siyasal iktidara ilişkindir. Tarihsel materyalist perspektife göre sınıflı toplum yapısında devlet, esasen umulduğu üzere, devletin siyasal karar alma mekanizmaları üstünde neredeyse aşırı belirlenimci kabiliyetlere sahip olan sınıflar ve bu sınıflara çelişik taleplerinin kısıtlı ölçülerde temsilini sağlamak çabasındaki karşıt sınıflar

arasında denge unsuru olabilmek bir yana, egemenin tahakkümünün istikrarı ve tahakkümün yeniden üretiminde araçsallaşmaktadır (Jessop, 2014, s.44).

İdare hukukunun araştırma konusunu teşkil eden devletin, siyasal iktidarını sağlama imkânı, sürekli birbiriyle çelişen menfaat ve talepler arasında belli başlı tavizlerin sağlanması esnasında dahi rıza veya güç kullanımıyla, genele yayılmış durumdaki toplumsal uzlaşmayı devamlı koruma kabiliyetinden ileri gelmektedir. Soyut devlet kavramına ilişkin gerçeğine en yakınsayan, devletin ne olmadığına ilişkin kurgusal tanımı; toplumun her kutbunun üzerinde yer alan, görünürde otonom siyasi/iktisadi karar alma gücü olarak gösterilebilir.

Çalışmanın amacı kamu hizmetinin tanımını yaparken, siyasal iktidarların tercih ve eğilimleri ile bunların meşruiyet kaynağının açıklanmasına ilişkindir. Zira bu söylemin kendisi, yapı kavramını dışlayan basmakalıp Amerikan yapısal sosyolojisine atıfla bir kavramsallaştırmaya ulaşmaktadır. Bunun yerine hedeflenen, yer yer değineceğimiz dinamik bir yapıdan yola çıkarak, finans sermayenin talepleri ile üretici sermaye sahiplerinin taleplerini ve bu grupların hakim statülerinin yanı sıra kendi aralarındaki çelişkilerini ve bunların emek piyasalarıyla aralarındaki ilişkiyi değerlendirmek suretiyle kamu hizmetine bir tanım getirmektir.

Devlete ilişkin ortaya konulmaya çalışılan tanım denemesinden yola çıkıldığında herhalde bürokrasi kavramına eğilmenin gerekliliği anlaşılacaktır. Bürokrasinin belirleyenliğine atıfla kurgulanan devlet kavramı tutarlılık içermemektedir. Nitekim hukuk normları siyasi iradenin bir dolayımı olarak görüldüğü takdirde hukuk normlarının uygulamaya konulması noktasında yapılacak teşhis ve bürokratların deterministik şekilde tüm değişkenlerden bağımsız olarak idarenin politikalarını belirleme noktasında yönlendirmede bulunup bulunamayacağı hususunun anlaşılması idarenin işleyişini anlamlandırmak noktasında faydalı olacaktır. Miliband, kapitalist sınıfın devlet aygıtına ve siyasal idareye doğrudan ve dolaylı olarak katıldığını düşünmektedir (Bank, 2012, s.10). Nitekim bu çalışmaya esin kaynağı olan türden devlet tanımıyla yaklaşıldığında, kitlelerden bağımsız kılınmak istenen, belli başlı ayrıcalık ve üstün haklarla donatılmış bu devlet görevlilerinin özlük haklarına ilişkin kazanımların bizatihi kendilerinden

kaynaklanan üstün başarılarından yahut bir mücadele kapsamındaki kazanımlarından ileri gelmediği anlaşılmaktadır. Elbette idarecilere devletin işleyişi içerisinde üstlendikleri rol kapsamında belli imtiyazlar tanınır. Burada imtiyazdan anlaşılması gereken, toplumun belli kesimlerinden rızaen yahut aksi şekilde sağlanan tavizlerle birlikte toplumsal uzlaşımın yeniden üretiminde aldıkları görevin sorumluluğundan korunmalarına ilişkindir. Burada öne çıkan kavram devlete ait bürokratik aygıt (Fişek, 2016, s.25) olarak isimlendirilebilecektir. Toplumsal uzlaşımın her gün yeniden üretiminde bürokrat ve yargıcın üstlendiği rol kapsamında, sınırları önceden çizilmiş pozitif hukuk kurallarına bağlı kaldıkları sürece üstlendikleri rol kapsamında kitlelere yönelik herhangi bir sorumlulukları da bulunmadığı düşünüldüğünde anlaşılmaktadır ki;

“Bürokrasi, öyleyse, devlet organlarının kendisini toplumdaki ayırması ve yığınlardan bağımsız hale gelme sürecinin zirve noktasıdır, yani burjuva topluma özgü bir yönetsel ilişkinin maddileşmesini teşkil eden ve toplumla aygıt arasındaki bütün ‘görünür bağların’ ayrılmasıyla biçimlenen, yeni doğmuş ve olgunlaşmış olmasına bakılmaksızın, burjuva toplumunun yönetim-yürütme organıdır”(Fişek, 2016, s.25) .

Bürokratik aygıtın tanımı ortaya konulurken işaret edilen nokta, kavramın belirleyiciliğinin tartışmaya açılmasının gerekliliğidir. Öyle ki üretim ilişkileri ve bu ilişkileri esas alarak yapılagelen devlet tanımı, devletin kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi sürecinde yekpare, otonom bir özne olarak konumlandırılabilip konumlandırılmayacağına dair cevapları da vermektedir. Bürokratik aygıtın ortaya konulan devlet tanımıyla birlikte düşünüldüğünde siyasal karar alma mekanizmasına yönelik tek başına belirleyicilik sıfatını taşımadığı da anlaşılmaktadır. O halde bürokrasi üzerinden cevaplamak gerekirse burada esaslı soru neoliberal dönemde devletin bürokrasiye neden ihtiyaç duyduğu sorusuna verilen cevaplar çerçevesinde şekillenecektir. Eğer verilen cevapların tümünün tahakküm sahibi olanın, artı-değerin temellükü sürecinde devlete ait bürokrasiyi var ettiği ve bu suretle halk üzerindeki tahakkümünü genişletmesi maksadını bürokrasinin iradesi dışında güdebildiği ve bürokrasinin sermaye sınıfı lehine üretim, bölüşüm ve dönüşüm tezleri önerdiği ve halkın gündelik yaşam pratiklerine rıza ile yahut zor kullanım ile rızayı üretmek suretiyle tatbik ettiği, bu suretle hakim sınıfın siyasi-iktisadi çıkarımın korunmasına hizmet ettiği şeklinde olması halinde; bürokrasinin devletin otonom hareket etme kabiliyeti üzerinde herhangi

bir özerk etkisi bulunmadığının kabulü gerekmektedir. Burada devletin görelî özerkliği reddedilmemektedir. *“Devletin görelî özerkliği, devletin bir sınıfın aracı olmadığına, aksine, sınıfsal güç ilişkilerinin maddi olarak yoğunlaştığı, sınıf mücadelesinin yeniden üretildiği stratejik bir alan ve süreç olduğuna işaret eder”* (Poulantzas, 2014, s.151). Sermaye karşısında bulunduğu konum itibarıyla emeğin fiyatlandırılması neticesinde kapitalist üretim tarzında işgücü meta olarak görülmektedir. Bu kapsamda işgücünün temini için de sermaye bakımından (prekapitalist dönemde görüldüğü şekliyle), siyasal hakimiyet kurgusu gerekli değildir. Böylece kapitalist üretim ilişkilerinin hakim olduğu devlet kurgusunda siyasal sürecin iktisadi üretim ilişkilerinden özerk şekilde var olduğu kabul edilecektir. Ancak süregelen sınıf mücadelesinden devamlı şekilde hakim çıkan sınıf ile idare arasında uyumlu hareket etme zorunluluğu da kaçınılmazdır.

O halde anlaşılmaktadır ki nelerin kamu hizmeti kapsamında değerlendirileceğine ilişkin yapılacak araştırmada kamu hizmetinin sınırlarının çizilmesinde esaslı rol üstlenen mercilerin ne ölçüde etkili olduğunun ya da olmadığına anlaşılması, kamu hizmeti kavramına ulaşmakta önem taşımaktadır. Nitekim kamu hizmetlerinin devlet örgütlenmesi haricinde başka bir usul ile görülmesi alelade bir idare tasarrufu olarak nitelenebilecek midir? Yahut temel kamu hizmetleri piyasa aktörleri eliyle yürütülebilir mi? Bu türden kamu hizmetlerinin görülmesi usulüne esas teşkil eden düşüncenin anlaşılabilmesi için bu sürecin işletilmesinde özne olma sıfatına sahip unsurun çözümlenmesi gerekmektedir. Seçilenlerin politika üretmek noktasındaki bağımsızlıkları da ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte sürecin teşhisi, kanun maddelerinin parlamenterlerin yahut bürokratların kendi iradelerinin birebir yansımalarından ibaret olmadıklarını anlamak bakımından elzemdir. Kanun yahut başkaca düzenleyici metinlere kaynak teşkil eden itici gücün anlaşılması bu incelemeyle mümkün olabilecektir.

Bu anlamıyla kimilerine göre, yasal metinleri bulunduğu bağlamdan koparmak, yasal metinlerin alışlageldik yorumlama biçimleri haricinde bir yöntem izlemek, varolan normlara sebep ilişkilerin ifşasından anlatıma devam etmek için neden sorusunu aşarak nasıl sorusuna cevap aramak zahmetinde en akla yatkın yol üretim ilişkilerini incelemek ve yönetim bilimine ilişkin hususlara değinmekle başarılabilecektir. Umulan o ki yöntem,

Türkiye'yi de dönüştürme, değiştirme, tabir uygunsa devlet sistemi tahvil etme çabalarını anlamakta faydalı olacaktır.

O halde normu bulunduğu bağlamdan koparmak kavramıyla kastedilen, bir olgu olarak normların da kendi adlarına konuştukları açıklamasını aşan, kanun metnini söylenegelmiş bağlamdan kopararak kanun maddesinin doğumuna neden olan kendi bağlamları içinde yeniden yorumlama ve kendi bağlamı içerisinde değerlendirerek bilimsel bilgi üretme çabası da denebilir. Kendi adına konuşmayan normun tarifini derinlemesine yapmaksızın norma vücut vereni anlama çabası, elbette teknik, pozitivist bir hukukçu tarafından normu alışlagelenden farklı bir biçimde gerçek anlamıyla bağlamından koparmak, hukuka ilişkin bir çalışmayı hukuk dışı alana feda etmek olarak nitelendirilebilir yahut hukuk biliminin dışından konuşmak olarak da görülebilir. Burada özellikle hukuk fetişizminden kaçınmak maksadı kısaca, *“liberal politik teorilerin genellikle sorgulanmamış bir varsayımı, toplumsal düzeni yasaların mümkün kıldığıdır”* (Collins, 2016, s. 142-143) şeklinde de özetlenebilir.

Değer dışı alana ilişkin olarak da yapılacak hatırlatmalarla birlikte, kamu hizmetinin tanımı, üretim ilişkileri, sınıflar arası ilişkiler ve sınıfların birbirine çelişik nitelikteki taleplerinin dolayımında aranmaktadır. Buradan devamla emek aleyhine evrilmekte olan süreç devamlılığını, şiddetini arttırarak sürdürmektedir. Merkezileşerek, çok uluslu hale gelen sermaye emeğin sömürsünü de aşan taleplerle ulus devlet kazanımlarını ve hatta bazı durumlarda ulus devletlerin yurt diye tabir edilen mülkünü de hedef almaktadır. Sermayenin, özellikle çok uluslu sermayenin, idare hukukunu ve devleti birlikte dönüştürmeye muktedir, belirleyenlik sıfatı da bu kaynakta hayat bulmaktadır. Yarı çevre kapitalist ülke niteliğindeki Türkiye ile çok uluslu yabancı sermaye arasındaki tek yönlü bağımlılık ilişkisi de bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Genel olarak sermaye kendi adına talepleri olan bir özne değildir. Bu bağlamda ne devletin ideal kolektif kapitalist bir oluşum olduğu söylenebilir ne de bu kuramın dolayımından doğan bir sınıf araççı hukuk kuramının doğruluğu iddia olunabilir. Cumhuriyetin dinamik tanımı, yani vatandaşlara kapitalist formasyona içkin onca çelişkiye rağmen toplumsal hayatın, olduğu haliyle neden istenilir ve gerekli olduğunu

anlatan bir proje burada anlam kazanmaktadır (Özdemir, 2019, s.53-55). Kamu hizmetinin anlamı, hakim cumhuriyet projesinde hayat bulmaktadır. İster egemen sınıfın salt egemenlik aracı olarak – sınıf araççı hukuk kuramı-, ister altyapıdaki üretim ilişkilerinin yansımından ibaret görülsün, herhalde hukukun bu kavramsallaştırmada üstyapı olarak nitelenmesi gerektiği kaçınılmaz görülmektedir. Normatif düzenlemelerin “nasıllığına” ilişkin sunulan bu iki karşıt görüş herhalde “*hukukun sönümlenmesi*” (Paşukanis, 2019, s.199) söz konusu olursa değer kazanacaktır. Nitekim normun kaynağını altyapıdan aldığı hususunda fikir birliği bulunmakla birlikte her neviden normun, üretim ilişkilerine paralellik gösteren nitelikte müdahalelere açık olduğu pekala kabul edilebilir. Kimi görüşlere göre hukukun sönümlenmek suretiyle ortadan kalkması söz konusu olmadığı gibi, yeni bir tip hukuk düzeni umulabilmektedir. Kamu hizmetinin dönüşümü de kısaca birtakım ilişki setlerinin dolayımı olarak görülebilir. Başarılı olunabildiği ölçüde indirgemeci bir yaklaşımdan uzak durularak kamu hizmetinin dönüşümüne kaynak teşkil eden süreçler anlaşılmaya çalışılacaktır. Bahse konu çalışma, doktrine hâkim olan kanun metinlerinin özsel varoluşlarına ve tek başlıklarına alternatif bir yaklaşım sunmak çabasıdır. Devletin konumlandığı yeri ve kamu hizmetinin yasal düzenlemelerle çizilen sınırlarını teşhis etmekte fikrimizce en basit yol Türkiye özelinde hizmetin ilkeleri çerçevesinde örgütlenmiş her türden kamu hizmetlerinin örgütlenme şekillerinin incelenmesiyle mümkün olacaktır. Siyasal karar alma süreçlerinin dolayımı olarak görülen kamu hizmeti tanımına yaklaşıırken siyaset ile ekonominin birbirinden ayrılmaması gerektiği vurgulanmaktadır. O halde denebilir ki kamu hizmeti kavramı üzerine yapılacak çalışmalar başlı başına sosyal bilimlerin tümünden esinlenmektedir.

Kamu hizmeti kavramına bakışta kamu hizmetini düzenleyen normlar, bilindik bağlamlarından koparılıp içinde bulunduğu bütünsel yapı içerisinde konuşulmaya çalışılacaktır. Önünüzdeki metin, akademik değer atfolunması isteğiyle, üretim ilişkilerinin dolayımı niteliğindeki yapısal süreçlerin kamu hizmetini dönüştüren, bir anlamıyla onu örgütleyeni de örgütlemeye muktedir olanı, diğer deyişle sermayenin sınırları aşan tahakkümünü kamu hizmetiyle birlikte incelemeye çalışacaktır. Bu haliyle görüldüğü üzere kamu hizmetinin tanımı yapılırken de “yapı” düşüncesinden (Kazancı, 2006, s.4) hareket ederek kamu hizmeti kavramsallaştırılmaya çalışılacaktır. Kamu

hizmetini dönüştüren özne (burada bilinçli öznelik halinden bahsedilmemektedir) olma sıfatıyla ele alınan sermaye ve üretim ilişkilerinin dolayımı niteliğindeki yönetim ve YOİKK çalışmanın son bölümünde ayrıca incelenecektir.

Bilhassa iktisadi gelişimini Avrupa-Amerika ülkeleri seviyesinde tamamlayamamış ülkelere sermaye ihraç eden diğer yandan onların devlet sistemini de dönüştüren kolektif emperyalist yapıya ışık tutulmaya çalışılacaktır. Burada sermaye ihraç edebilme kudretinin doğumu, Avrupa merkezci bakışla ele alındığında bu kudrete temel teşkil eden hususların var olandan daha masum bir kurgunun üzerine oturtulabilir olduğu görülecektir. Herhalde Avusturya ve Rusya gibi imparatorlukların dahi kolonileştirme faaliyetlerinde Osmanlı İmparatorluğu'na görece üstün nitelikte olduğu kabul edilecek olursa (McNeill, 2017, s.182), Atlantik kıyısında bulunan sömürgeci Avrupa ile Osmanlı arasında değer-biçim alanını dışlayarak açıklanamayacak boyutta, sermaye birikimi anlamında, bir gelişim farkı bulunacağı anlaşılmaktadır. Nitekim bugün geldiğimiz noktada salt emek piyasalarının kazanımlarının hedef alınmasının ötesinde kolektif emperyalizm vasıtasıyla siyasal olan ve iktisadi olanı birbirinden ayırmak suretiyle merkezi idarenin elindeki iktisadi teşhizatının da ondan ayrılarak bürokrasinin aksine halk karşısında hesap verme sorumluluğuna sahip olan siyasi irade, yurtdışında bulunan iktisadi merkezlerle bir çeşit tek taraflı bağımlılık ilişkisi içerisine sokulmaktadır. Nitekim devlet sistemlerini dahi dönüştürmeye muktedir olan bu yapının sermaye ihracıyla birlikte kısa vadeli şekilde işsizlik sorununun çözümü, ulus devletle ilişkisi çelişkili nitelikte demokratik kazanımlar, bürokraside rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, yönetimde şeffaflık, kanun önünde eşitlik gibi kazanımlarıyla birlikte siyasi iradeyi aşan üst kurullar ve bağımsız nitelikte idari yapılar teşkil etmek suretiyle devletin merkezi otoritesi aşılmaktadır.

Bu anlamda kamu hizmeti kavramının maksadı, varoluş sebebi, örgütlenme biçimi iktisadi hegemonyanın stratejileri kapsamında yeniden düzenlenmektedir. Üretim ilişkilerinin dolayımı sermaye hareketlerinden doğan kamu hizmeti kavramını dönüştürme eğilimi bugünlerde daha da göze batmaktadır. Özellikle çevre kapitalist, görece bağımlı ülkelerde açıkça görüldüğü üzere artan işsizlik, gelir dağılımına yönelik adaletsizlik gibi başını ekonomik sebeplerin çektiği krizlere rağmen kamu hizmetlerinin

görülmesinin özel girişimcilere devredilmesi hakkında denebilir ki; sosyal devlet ilkesinin Anayasa’da lafzi olarak anılmış bir ilkedden öte anlam ifade edememesi, jandarma devletine doğru evrilme hali, ufukta yeni sorunlar doğuracağını bizlere haber vermektedir. Nitekim çevre kapitalist ülkelerin, IMF ve Dünya Bankası ile uyumlu reformlar ile elde ettiği kısa vadeli çözümler ile aralarındaki siyasi-iktisadi tek yönlü bağımlılık ilişkisi derinleşmektedir.

Bahsedilen düşüncelerle ileri sürülecek kamu hizmeti bakışının anlaşılabilmesi için denebilir ki düşük ticari kapasiteli ve imalat odaklı ol(a)mayan ekonomisinin içinde yaşamını idame ettirmek gayretindeki yurttaşların kamu hizmeti kavramına bakışı; kapitalist gelişimini sömürgeleri vasıtasıyla tamamlamış, tamamladığı evriminin meyvelerini toplamak adına, yabancı memleketleri (ürün artığını değerlendirebilmek için), mal ve hizmet sunulacak “geniş pazarlar” olarak gören merkez kapitalist ülkelerin başka memleketlerin sömürsünden imal edilmiş refahıyla semiren emek sınıfının perspektifi arasında büyük fark olacaktır. *“Merkez ve periferi kavramları, genel olarak sermayenin yayılmasıyla ilişkilidir”* (Amin, 2018a, s.131). Avrupa’da sermaye temsilcisi siyasiler ve sol çevreler arasındaki sosyal demokratlık uzlaşısı da sermayenin merkezileşmesinden doğan refaha mercek tutulmakla anlaşılabilir. Nitekim merkez kapitalist ülkelerde bulunan sermaye merkezlerine borçlanarak halk kitlelerine bölüşüm politikaları uyarınca refah dağıtan hükümetler, aldıkları kredileri üretime yöneltmedikleri gibi borçlarının ertelenmesi karşılığında emek piyasası yasalarının esnetilmesi, sosyal refah harcamalarının kısılması ve kamunun küçülmesi gibi yapısal reformlarla karşı karşıya kalmışlardır (Harvey, 2015, s.37). Bizatihi bu darboğazdan doğan zorunluluklar Avrupa’da bulunmamaktadır. Özetle, *“unutulmamalı, emeğin bir yurdu ve bu yurt üzerinden mahkum olduğu bir ulusallığı bulunur”* (Özdemir, 2014b, s.69).

O halde objektif kriterlere göre yapılacak kamu hizmeti tanımı evvela ve sadece kamunun ihtiyaçlarına göre şekillendirilecektir. Aksi yönde yapılmış bir tanım ekonomik darboğazda bulunan çevre kapitalist ülke için Avrupa tipi suni bir uzlaşıyla giderilemeyecek krizler yaratmaya muktedir olacaktır. Nitekim elindeki maddi değerler bir bütün olarak düşünüldüğünde emperyalist sömürden nasibini alamamış sınıflı bir

toplum için Fordist uzlaşmadan veya toplumsal konformizminden (Gramsci, 2018, s.341-346) de söz edilemeyecektir. Bu izlekten gittiğimizde kamusal hizmet, sonda söyleyeceğimizi başta söylemek pahasına, ekonomik gayeler taşımayan, salt kamusal yararı amaçlayan idarenin her türlü eylemi ve işlemini tanımlar. Dolayısıyla idarenin ne tür faaliyetlerinin kamu hizmeti sayılması gerektiğinden bahis, işte bu anlamıyla bir devlete yurttaşlık bağıyla bağlanmış herkes için önem kazanmaktadır ve tartışma güncelliğini her daim koruyacaktır. Sermayesini ihraç ederken devlet sistemini de dayatan merkez kapitalist ülkelerle periferi arasındaki bu ilişki Türkiye perspektifinden ele alınacaktır. Çalışmamızda temel kaygı bütün bu tartışmalara değinmeye çalışırken bilimsellikten, objektif bir bakış açısından ödün vermemek olacaktır. Konu kamu hizmetinin dönüşüme uğradığı bu süreçte güncelliğini korumaktadır. Çalışma da kamu hizmetinin dönüşümüne farklı bir perspektif sunma çabasından ibaret görülebilecektir. Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde kamu hizmeti kavramının tarihsel gelişimi, kavrama ilişkin doktrinden çeşitli görüşler ile birlikte ele alınacaktır. Buradan devam ederek hizmetin sınıflandırılmasıyla iktisadi kamu hizmeti ile iktisadi kalkınma ilişkisi incelenecektir. Bununla birlikte kamu hizmetinin piyasa aktörlerine açılmasında yabancı yatırım kavramının itici gücü ve yabancı yatırım kavramı irdelenecek, yabancı yatırım kavramına yerli mevzuattan bir bakış açısı oluşturulmaya çalışılacaktır. Bu sürecin somut görünüm biçimi olarak YOİKK ve yönetime değinilecektir. Küresel çapta çok yönlü bir dönüşüm gerçekleşmektedir. İdarenin, kendisine yönelik karmaşıklaşan taleplerin yönetimi konusunda başarısız olduğu teziyle, siyasal iktidarın yaygınlaştığı yönetim kavramı dile getirilmektedir. Yönetim kavramı, ulus devlet üzerinden kurgulanan siyasal iktidara bir alternatif sunmaktadır. Kavram, birbirinden farklı çıkarların çelişkilerini barındıran, karar alma kabiliyetleri bakımından özerk birden fazla tarafın bulunduğu bir kurguyu içermektedir. Böylece idarede hiyerarşi aşılma suretiyle idarenin yönetim kabiliyeti ve devletin görelî özerkliği reddedilmektedir. Kamu hizmetinin daralan sınırlarında ve kamu hizmetine hâkim olan ilkelerin dönüşümünde de yönetimin ana aktörlerinin taleplerinin belirleyiciliği açıkça görülebilmektedir. Kısaca yönetim kavramıyla, siyasal iktidarın toplumsal sorumluluğundan soyutlanarak devletin karşısına konumlandırılan piyasa aktörleri ile idarenin birlikteliği anlaşılmaktadır. Kamu hizmetleri ve yabancı yatırım ilişkisi, bu perspektiften bakıldığında yönetimi incelemeye değer kılmaktadır.

1. BÖLÜM

KAMU HİZMETİNE İLİŞKİN MUHTELİF TANIMLAR VE TANIMLARIN TARHİSEL GELİŞİMİ

Kamu hizmeti kavramı modern devletin varlığından bu yana öne çıkmış bir kavramdır. Kamu hizmetinin tarihsel gelişiminin anlaşılması hizmete ilişkin yapılacak tanımda yol gösterici olacaktır. Kamu hizmetinin doğumuna öncülük eden süreçler hizmetin ilkelerine ve böylece tanımına işaret etmektedir. Kamu hizmeti bugünkü anlamıyla kaynağını Fransız Devrimi'ni takip eden süreçten almaktadır. Kamu hizmetinin doğumuna eşlik eden hizmet tanımına ilişkin tartışmalar da kamu hizmetine referans teşkil etmesi yönüyle anlam kazanmaktadır. Nitekim kamu hizmetine ilişkin ortaya konulacak objektif bir tanım hizmetin sınırlarını çizmekle birlikte idari yargı bakımından da belirleyici mahiyettedir. Böylece kamu hizmeti olduğundan farklı sınırlar içerisinde tanımlanıyor dahi olsa hizmetin doğumuna esas teşkil eden süreçleri anlamak, tanımı yerine oturtmak bakımından önemini halen korumaktadır.

Kamu hizmeti kavramının doğuşunda yer alan tartışmalara değinmek çalışma için bu anlamıyla önem taşımaktadır. O halde kamu hizmetinin tarihsel gelişimi ve kavramın kurucuları bakımından öne sürülen iddiaların değerlendirilerek hizmetin sınırlarının çizilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte kamu hizmetine uygun tanım aranırken yönetim hukuku alanından çıkarak yönetim bilimin alanına giren iddiaların ileri sürülmesi de kamu hizmetinin ekonomi politik perspektifle incelenmesini destekler nitelikte olduğu görülmektedir.

Kamu hizmetine ilişkin ortaya konulacak tanımın herhalde siyasal tercihlerden kaynağını aldığı, bu kapsamda kamu hizmetini kendisini oluşturan siyasal süreçlerden ve değer biçim alanından ayrı düşünülmemeyeceği anlaşılmaktadır. Böylece kamu hizmetinin tarihsel gelişimi, bugün daha fazla tartışmaya açılan hizmetin kamusal yönü ve bu bağlamda kısaca yargısal düzlemde ortaya çıkan hukuksal rejim sorunu ve doktrinde

sorunun kaynağına hizmetin tanımı üzerinden verilmeye çalışılan cevaplar incelenerek, kamu hizmetine yeni bir tanım denemesi yapılmaya çalışılacaktır.

1.1 TARİHSEL GELİŞİM

Kamu hizmeti kavramı idare hukukunun başlıca önemli kavramlarından biridir. Sayılacak kavramların da belirlenmesinde ve hatta tanımlanmasında kamu hizmeti kavramı referans olarak gösterilmektedir. Kamu hizmeti, idari sözleşme, kamu malı, memur, kamulaştırma, idari yargının görev alanı gibi idare hukukunun önemli kavramlarının tanımlanmasında ve belirlenmesinde ilk akla gelen ölçü-referans olarak kullanılmaktadır (Ulusoy, 2004, s.11). Bu noktada idare hukukunun doğuşuna mercek tutmak gerektiği de anlaşılmaktadır. Fransız Devrimi’ni müteakiben çıkarılan kanunlarla “idari ve adli makamların ayrılığı ilkesi” (Gözler, 2003, s.44-45) gereğince hakimler idare aleyhinde açılmış davalardan yasaklanmış bulunmaktadır. Pratikten doğan bu ihtiyaç Fransız Danıştay’ının (Conseil d’Etat) kurulmasına önayak olmuştur (Düğer, 2019, s.71). Nihayet pratikle birlikte ortaya çıkan teorik tartışmalar da ilk kez Fransa’da vücut bulmuştur. İdare ve yurttaşlar arasında doğan uyuşmazlıklar idari yargı yoluna tabi iken, idarenin iş ve eylemleri kaynağını nereden almaktadır sorusu doğmuştur. Bu kapsamda kamu hizmetine onu açıklayacak bir tanım yapma girişimleri de yine ilk kez Fransa’da gerçekleştirilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde yapılmış reformlar değerlendirildiğinde bu tartışmalar bizim için de önem kazanmaktadır. Nitekim kaynağını Osmanlı’dan alarak Cumhuriyet döneminde de devam eden “*yenileşme ve garplılaşma temayülleri ve hareketleri*” (Onar, 1952, s.712) noktasında da esasen Fransız doktrininden esinlenmektedir.

Kamu hizmetine tanım yapmaya çalışırken çeşitli sorunların keşfi söz konusu olmuştur. Bu kapsamda Leon Duguit’in kendi deyişiyle devletin vazifesi dendiğinde aranması gereken kavram sosyal dayanışma kavramıyla açıklanmaktadır. Bununla birlikte sendikacılık faaliyetlerini, politik temsil elde etme kudretini elinde bulunduran hâkim güç olarak nitelenmektedir. Duguit’in, mesleki gruplaşmalardan ve niceliksel çoğunluktan teşekkül etmiş çift yapıllı meclis sistemine evrilme aşamasında sendikacılık faaliyetlerinin durdurucu güç olduğu iddiasıyla, sendikacılık faaliyetlerini bu yeni gelişmelerin engeli

olarak kurgulamıştır. Kamu Hukuku Dersleri çalışmasında işçi sendikalarına ilişkin olarak kullandığı “ihtilalci sendika” sıfatı da kaynağını bu kurgudan almaktadır. Duguit devletin görevleri başlığında kendisi Liberal Okul’a da Müdahaleci Okul’a da katılmadığını belirtmekle, esaslı ayırımın maddi işlemlerin belirlenmesine ilişkin olmadığı, maddi işlemlerin hukuk alanındaki izdüşümlerinin belirlenmesinde olduğunu belirtmiştir (Duguit, 1954, s.74). Duguit bu fikirden yola çıkmakla kamu hizmetini münhasıran hukuka ilişkin bir çalışma alanına çekme gayretine girmişse de esasen işçi sendikalarına ilişkin tanımlamalarda bulunduğu görülmektedir. Bununla birlikte idarenin, sosyal adaletin sağlanması için bütün iktisadi işlemlere girişmesini doğru bulmadığını belirterek, kamu hizmetinin sınırlarının salt hukuk biliminin içerisinden çizilemeyeceği şeklindeki tezi de doğrulamaktadır (Duguit, 1954, s.74).

Leon Duguit kamu hizmeti tanımı yaparken, kamu hizmetine, özel kişilerin yürütemeyeceği işler sıfatını layık görmüştür (Kalabalık, 2014, s.19-20). O halde denebilir ki kamu hizmetlerinin belirlenmesinde esas ölçüt hizmetin kimin tarafından görüldüğüne ilişkindir. Bu durumda Duguit tarafından yapılan tanım özel girişimciler eliyle kamu hizmetlerinin örgütlenmesi durumunda kamu hizmetini teşhis edemeyecektir. Nitekim Duguit’nin ortaya koyduğu ayırım esasa ilişkin olmamakla birlikte sosyal olgulardan kaynaklı bir kriter ortaya koyarak tanıma ulaşmayı hedeflemektedir. Duguit tarafından yapılan tanımda, kamu hizmeti idare hukukunun sınırlarını çizmede kullanılacak bir ölçü-referans niteliğini aşmakla, bizzat idarenin sınırlarını çizecek olan esasa ilişkin bir kavramsallaşmaya doğru yönelmektedir. Duguit’nin bakışıyla “*Sosyal yapı için vazgeçilmez olan faaliyetleri kamu hizmeti olarak görmek*” (Gülan, 2011, s.106-107) başlı başına hukuk tekniği bakımından açıkça bir ölçüt koymazken çalışmaya konu kavramın önemini bir kez daha hatırlatmaktadır. Kamu hizmetinin idarenin sınırlarını çizmekte kullanılan bir ölçü olduğu fikri, bir siyasal ölçüt olma sıfatını atfetmek olarak da görülebilir. Burada yeniden hukuk biliminin kendi başlılığının sorgulanması gerektiği anlaşılmaktadır. Nitekim yönetim bilimiyle ilişkisi etraflıca açıklanmış olan yönetim (idare) hukukunun birbirleriyle bağlantısız oldukları şeklindeki savların tümü esasında siyasal olanın hukuk biliminden dışlanma çabasına ilişkindir. Ancak Duguit’nin teknik bir ölçüt koymak maksadıyla hukuk biliminin içerisinden yaptığı konuşmalar da nihayet uçsuz bucaksız kamu hizmeti kavramının tanımını yapmak bir yana; yönetim

bilimin de ilgi alanına girecek başkaca sorulara neden olmuştur. Örnekleme gerekirse Duguit'nin (organik) ölçütünü bugün görülmekte olan kamu hizmetlerine tatbik etmemiz halinde açıkça görülecektir ki kavramın doğuşuna neden olan (aynı zamanda hizmetin örgütleyicisi olan ve hizmetin yeterliliğinden sorumlu olan) siyasi yapı artık hizmet alanına bakıldığında görünmemektedir. Yalnızca kolluk, güvenlik ve yargısal kamu hizmetlerinin idare tarafından örgütlendiği bir siyasi yapıda Duguit'nin organik kriteri herhangi bir başarılı teşhise elverişli bulunmamaktadır. Nitekim devletin başlangıçta örgütlenme şemasının ve bu doğrultuda sorumluluklarının çok dar tutulduğu bilinmektedir. Adı geçen devlet sistemi “jandarma devleti” (Yayla, 2009, s. 14-15) tanımına işaret etmektedir. Geçmişe atıfla tanımlanan jandarma devlet ve onun kamu yararını dışlayan tavrı bugün de modern ulus devletlerinin kamu hizmetleri anlamında evrildiği yeri göstermektedir. O halde bugün artık Duguit'nin sınırlarını çizdiği “örgütlenme” kriteri esasında kamusal faaliyetlerin oldukça geniş ölçekte görüldüğü, idarenin gündelik yaşam faaliyetlerinde kendisine geniş düzenleme alanı bulduğu bir kurguda geçerli bir ölçüt olma özelliğini taşıyabilecektir. Bunun haricinde idarenin ancak denetleyici nitelikte bulunduğu kamu hizmetlerine ilişkin olarak Duguit'nin çizdiği usule ilişkin sınır kamu hizmetlerine ışık tutamayacaktır. Siyasal olanı dışlamak suretiyle hukukun içerisinden kamu hizmetinin sınırlarını çizme çabası bu anlamıyla hizmetin varoluşu sebebini açıklamadığı gibi bugün vardığı nokta itibariyle sınırları daralmış olan hizmetin güncel durumunu da açıklayamayacaktır. Duguit'in ölçütüne göre piyasa aktörleri eliyle bayındırlık işleri görülmesi durumunda sunulan bu hizmet kamu hizmeti olarak nitelenemeyecek midir?

Kamu hizmetlerinin o veya bu şekilde bugün özel girişimciler eliyle örgütlenebildiği iddia edilmiştir. Bu iddianın sahiplerine göre organik kriter aşılmış bulunmaktadır. Özel girişimler eliyle de kamu hizmetlerinin görülebileceği kabulünde bulunduğumuz takdirde bu defa da özel girişimlerce yerine getirilen kamu hizmetlerinin gerektiği şekilde yerine getirilip getirilemediği kimin tarafından denetlenmesi gerektiği sorusu ortaya çıkmıştır. Jeze bu soruyu, kamu hizmeti faaliyetlerinin, toplumsal yaşam için vazgeçilmez olduğu ve bu faaliyetlerin hangi usulde görüleceğinin seçilmesi inisiyatifinin yöneticilere bırakılması gerektiği şeklinde cevaplandırmıştır (Ulusoy, 1999, s.165-166). Diğer bir

deyişle vazgeçilmez olma ve niteleme hakkını yöneticilere bırakmıştır (Ulusoy, 1999, s.165-168).

Jeze kamu hizmetinin sınırlarını, yöneticilerin (idarecilerin) iradesiyle çizmiştir. Öyle ki *“Fertlerin, idarecilerin serbest takdirinin bahşettiğinden gayri hürriyetleri yoktur...”* şeklinde ifadesini bulan deyişle Jeze yalnızca kamu hizmetinin sınırları çizilmesi noktasında kalmamış, bireysel hak ve özgürlüklerin belirlenmesinde dahi idarecilere geniş bir takdir hakkı tanımıştır (Jeze, 1946, s.217). Daha önce tartışıldığı haliyle idare hukuku ve yönetim bilimi alanının birbirlerinden bağımsız halde bulunduğu iddiası bir yana dursun; Jeze tarafından idarecilere, kamu hizmetine yönelik nitelemede bulunma ve idarenin yetki ve sorumluluk sınırlarına ilişkin kurucu irade olarak görev alma imtiyazı verilmektedir. Nitekim kamu hizmetini belirleyen ölçüt olarak siyasi karar alma mekanizmasının önceliğini ve tekliğini gösterdiğimiz vakitte burada artık idare hukukunun kamu hizmetini nitelemeye ilişkin yeterliliği sorgulanır hale gelmektedir. Kamu hizmetinin hangi unsurlardan oluşacağı, ne şekilde örgütleneceği, kim tarafından sunulacağı, kimlerin faydalanacağına ilişkin sınırların idareciler tarafından çizildiği halde artık idare hukuku kamu hizmeti tanımını yapabilmek maksadıyla yönetim bilimin alanına girmek durumundadır. Jeze'nin idarecilere bu ölçüde kapsamlı bir tanımlama yetkisi vermesi neticesinde siyasi karar alma mekanizmasının yöneticiler tarafından doğrudan sevk ve idare edilebilmesinin mümkün olup olmadığı sorusu dahi kamu hizmetinin tanımı yapılmaya çalışılırken idare hukukunun ilgi alanına girmektedir. Öyle ki kamu hizmetlerine ilişkin aydınlatıcı bir ölçüt koymaktan uzak hukuk biliminin dışladığı bir konuma oturtulan niteleme hakkının yöneticilere bırakılması durumu, kamu hizmetinin tanımına ilişkin olarak hukuk biliminin bakışıyla öngörülemezlik yaratır hale gelmektedir.

Jeze'ye yöneltilebilecek olan eleştiri hukukun belirleyenlik sıfatını tümünden reddederek, deyim yerindeyse idare hukukunu atalet içinde bıraktığıdır. Nitekim sınıfsal çelişkilerin devlet kararları şeklinde ortaya konan çıktı ve dolayımalarının idare hukuku üzerinde tek başına etkin olduğu şeklindeki sanrı herhalde hukukun ekonomi politiğinde ortaya konulmaya çalışılan hukukun iktisadi ve siyasal olanla karşılıklı belirleyenliğine değinmemektedir. Böylece Jeze, kamu hizmetinin tanımına ilişkin sadece idarecilere söz

hakkı verirken, diğer yandan yapı kavramını ve tanımın pratiğine yansıyan dışsal belirleyenleri de göz ardı etmektedir.

Kamu hizmetinin niteliğine, sınırlarına ilişkin yapılacak bir tanımlama, herhalde başlangıç noktası olarak kaynağını yurttaşlık tanımından alarak yola çıksa dahi Jeze'nin tanımı siyasi karar alma mekanizmasının salt idarecilerin iradesinden kaynaklanmış sonuçlar doğuracağı şeklindeki bir düşünceye işaret etmektedir.

O halde daha önceki bölümde açıkladığımız şekliyle siyasal iktidar sahiplerinin bu siyasal inisiyatifi üstlenmek noktasında otonom hareket etme kabiliyetine sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Bürokrasinin bulunduğu konum itibarıyla, sınıfsal uzlaşının sağlanması ve hâkim cumhuriyet projesinin (Özdemir, 2019, s.56) sürdürülebilmesi kapsamında, sınırları çizili şekilde, kamu hizmetlerine ilişkin niteleme hakkının bulunduğu da kabul edilebilecektir.

Bununla birlikte siyasi iradenin başlı başlılığı yahut eğer devletle siyasi irade bir kabul edilecek olursa, devletin otonomi sahibi olup olmadığı ise başkaca bir yönetim bilimi sorusudur. Devlete ilişkin bir tanım ortaya koyma zahmeti kamu hizmetini niteleme hakkına sahip siyasi iradenin karar alma süreçleri bakımından açıklayıcı olacaktır. O halde cumhuriyete ilişkin yapılacak statik tanımıyla devletin biçimi için denilebilir ki; eşit haklara sahip oldukları düşünülen vatandaşlardan müteşekkil bir kitleden iktidarını alan cumhuriyet, kendisine yönelen her türden talepleri, biçim belirlenimli olarak, içinde temsili kurumların kararlarının yer aldığı siyasal iktidara dönüştüren yahut onları reddeden türden ilişkiler alanına ait biçimin en genel ifadesidir (Özdemir, 2019, s.55). Elbette kamu hizmetine ilişkin siyasal iktidarca niteleme yapma hakkı, biçime ilişkin yaptığı açıklamayla ortaya konan statik cumhuriyet tanımına bakılarak anlaşılamayacaktır. Nitekim kapitalist formasyonlara ilişkin çelişkilerin açıklaması da sınıflı toplumda rızanın yeniden üretimini içerir, dinamik cumhuriyet tanımında aranmaktadır.

Bütün bu ve buna benzer başkaca değişkenlerin göz ardı edilmesi suretiyle siyasi idarecilerin kamu hizmeti tanımı yaptıkları böylece kamu hizmeti kavramına ulaşıldığı

şeklindeki yalın anlatımın kifayetsizliği anlaşılmaktadır. Aksini kabul edersek, halk kitleleri tarafından seçilen siyasilerin ve atamayla göreve gelen bürokratların hizmetin sınırlarını aşırı belirlenimci şekilde ve diğer etkenlerden bağımsız olarak çizdiği sanrısının gerçekliği kabul edilebilir hale gelmektedir.

Elbette kamu hizmetine ilişkin yapılacak olan tanımlamada, siyasi olanın sınırları çizdiği, en azından hizmetin o veya bu biçimde sınıfsal çelişki ve çatışmalara içkin durumunda, toplumsal uzlaşmayı her gün yeniden üretebildiği ölçüde kamusal alana ait sınırları çizme erkine sahip olduğu yadsınamaz bir gerçeklik taşımaktadır. Ancak idareye idareciler eliyle bu sınırları aşan geniş otonom hareket etme kabiliyeti tanımlanması herhalde ana akım söylemin devlet kuramını yeniden sorgulanabilir hale getirmektedir. Kamu hizmeti kavramının kurucularına atıfla ortaya konan siyasi iktidar sahiplerince kamu hizmetlerinin nitelenmesi hususu bağlamında, hizmete ilişkin yapılacak olan tanımlamada devlet kuramlarının, okumakta olduğunuz çalışma konusunu aşan önem ve genişlikte olduğu göz önüne alınarak, devletin yeknesak halde siyasi süreci düzenlediği şeklindeki anlatımın anlaşılması maksadıyla cumhuriyete ilişkin statik ve dinamik tanımlar verilmiştir. Cumhuriyetin iki yönlü tanımını vermekle birlikte idare hukukunun, kamu hizmetinin tanımlanmasında elinde bulunan salt hukuki argümanlarının yetersiz bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bu yalın nitelemenin doğal sonucu olarak mutlak bir kamu hizmeti kavramı ortaya çıkmamıştır. Burada Jeze'nin tanımından sonra Truchet kavramı, siyasal iktidarın, kamu hizmeti kavramını etiketlemesi (label sorunu) olarak eleştirmektedir (Gölan, 2011, s.150). Kanaatimizce Truchet'ye göre kamu hizmeti, kısmen objektif niteliksel bir tanımlamadan yola çıkmakla birlikte, sonunda vardığı yol kamu hizmetinin, yine siyasal iktidarın (yasama organınca) belli faaliyetlere yapıştırdığı bir etiketten ibaret olması halidir (Yılmaz, 2008, s.1220-1221). Truchet'nin eleştirisi her seçimde hakimiyet alanı değişebilecek politik görüşlerin kamu hizmeti üzerinde bu denli etkili olmaması gerektiği üzerine kurgulanmıştır. Truchet kamu hizmetine ilişkin etiket sorununu eleştirmekle esasen siyasal iktidara ait otonom devlet iradesinin varlığını da kabul etmiş gibi görünmektedir. Truchet kamu hizmetlerinin sınırlarının çizilmesi işini, siyasal iktidara bırakmaktadır. O halde bu perspektiften yaklaşıldığında, kamu hizmeti kavramına hâkim

olan ilkeler de yalnızca siyasal iktidarın çizdiği sınırlar içerisinde anlam ifade etmektedir. Truchet'e göre *"kamu hizmeti belli faaliyetler üzerine siyasal iktidar tarafından yapıştırılan bir etiketten (label) ibarettir"* (Yılmaz, 2008, s.1221). Böylece kamu hizmeti kavramı her türden dönüşüme açık hale getirilmektedir. Truchet'den alıntıladığımız haliyle, kamu hizmetinin tanımına ilişkin sorun, siyaset biliminden koparılarak hukuk biliminin alanına çekilememiştir. Aksine kamu hizmeti tanımı hukuk bilimi tarafından dışlanmaktadır.

Truchet'nin kamu hizmetinin sınırları sorununa doğrudan "etiket" cevabı vererek siyaset bilimini dışlayan anlatısı eleştirilmekle birlikte ek olarak burada anlatılmak istenen, yönetim bilimi alanına girilecek olursa, idarenin de otonom bir yapıya sahip olmadığı hususudur. Bu haliyle belli çelişkilere içkin, belli bir zaman diliminde belli bir devlet sisteminde siyasi temsil dahi dışarıda tutulmaksızın kurgulanmış bu yapıda "kamu yararı" kavramının yeniden hukuk alanının ve ilerleyerek otonom devlet idaresinin belirleyenliğini aşan onu bünyesinde barındırmaksızın başkaca çelişkilerle devamlı yeniden üretilen "kamu yararı" kavramının pozitif hukuk yaklaşımını kifayetsiz bırakan çok değişkenliliğidir. Nitekim bu noktada idarenin de görelî özerkliğini tartışma zorunluluğu söz konusu olacaktır (Aydın Şeker, 2020, s.553-555). Kamu yararı kavramının ne olduğu aranırken sadece pozitivist yaklaşımın değil, tam anlamıyla özerk, yasaları ve normlarını kendi hür iradesiyle ortaya koyan, kendisinin dışında hayat bulan sınıfsal çelişkileri yok sayan devlet kavramının da yetersiz kaldığı düşünülmektedir. Nitekim hizmete ilişkin yapılacak tanımda esasen siyasal iktidarın yeniden üretimine ışık tutulmalıdır.

1.2. KAMUDA HUKUKSAL REJİM SORUNU

Bugün kamu hizmeti tanımında kullanılan üç koşul (hizmete özgü hukuksal rejim, kamu yararı şartı, özel faaliyet olarak gereği gibi sunulamama hali) yine Truchet'nin eleştirisine yanıt olmamaktadır. Zira kamusal yarar koşulu dediğimiz unsur, herhalde siyasal iktidarın o veya bu biçimde aldığı karar ile anlam bulacaktır. Öyle ki kamusal yararı idare belirlememelidir. Bunun yanında *"özel faaliyet olarak gereği gibi sunulamamak koşulu"* olarak gösterilen ilkedden ne anlamak gerekir? Özel girişimci eliyle görülecek kamu

hizmeti zaten hizmetin ilkeleriyle bağdaşmayacağından, başlı başına kavramın kendisiyle ve kavramın varoluş sebebiyle çelişmektedir. Bu anlamıyla tutarlı görülen yaklaşım idare, kolluk kuvvetini gerektiği şekilde örgütleyip hizmet sunumu için özelleştirdiği takdirde kolluğun özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmıyor olmasından söz edilebilir mi? Diğer yandan daha sonra detaylıca değinecek de olsak doktrine hakim anlayışı örnekleyerek hukuk içi konuşmalarla Truchet'nin eleştirilerine cevap bulmaya çalıştığımızda doktrinde kamu hizmeti tanımlamasına hakim üç kıstas/koşul göze çarpmaktadır. Ali Ulusoy'a göre idarenin bir işlem veya faaliyetinin siyasal iktidar tarafından kamu hizmeti olarak sayılabilmesi için kamu yararı olması, özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmama hali ve kamu hizmeti sayılacak işe özgü spesifik hukuksal rejim koşulları kümülatif olarak aranmaktadır (Ulusoy, 2004, s.14). Ali Ulusoy'un tanımından yola çıkarak yapılan kamu hizmeti tanımı idare hukukunu yeniden siyasal olanı tartışmaya çekmektedir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında Onur Karahanoğulları'nın kamu hizmetine ilişkin yaptığı tanım ayrıca ele alınacaktır.

Ali Ulusoy'un yorumunu kabul edersek, özel girişimlerle gördürülebilen kamusal faaliyetlerin kamu hizmeti olmaktan çıkacağına işaret edilmektedir. Bu halde özel kişiler eliyle görülen birtakım hizmetlerin, kamuya tam ve gerektiği gibi ulaştırılması kıstasına kamu hizmetlerinin ilke olarak bedelsiz oluşu dahil olacak mıdır? Yahut kamu hizmetlerinde esas gaye kamu yararıyken, özel teşebbüsler eliyle sunulan hizmette iktisadi amaç (kâr) geri planda duracak mıdır? Özel kişiler eliyle görülen kamu hizmetleri için faaliyet sahibinin lehine yapılan kamulaştırma işlemleri bu halde idarenin yalnız kendisinde topladığı siyasal egemenlik gücüne aykırılık teşkil etmeyecek midir? Herhalde kamunun egemen gücünün bir kişi lehine kullanılması "idare karşısında eşit durumda bulunan vatandaşlar" kavramıyla çelişmektedir.

Yine abonman sözleşmeleri ile tekel niteliğindeki elektrik, su, internet vb. kamu hizmetlerinin sunulmasında istihdam edilen personelin bağlı olduğu hukuksal rejim hangi kıstaslara göre belirlenmelidir? Hizmete özgü özel hukuksal rejimin düzenlenmesindeki esaslar ne şekilde belirlenecektir sorusu doğmaktadır. Nitekim adı geçen türden hizmetlerin, hizmeti sunacak olanın örgütlenme biçimi itibariyle işin doğası gereği tekel niteliğinde bulunduğu açıkça görülmektedir. Keza bir belediye sınırları içerisinde verilen

su hizmeti tek bir şebeke tarafından sunulabilmektedir. O halde bu kamu hizmetlerinin emanet usulü haricinde başkaca bir usul ile müteşebbisler eliyle görülmesi durumunda, hizmetin sunumu esnasında gecikme göstererek hizmetin aksamasında sorumluluğu bulunan görevli personelin 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 257. Maddesi kapsamında görevine ilişkin düzenlemenin geçerliliği bulunmayacaktır. Bu durum ulusal hukukta çift başlılığa neden olabilmektedir. Nitekim hizmetin sunumunda görevli personelin hizmet sunumuna ilişkin kusurunda, hizmetin aksamasına sebep kusurun idare hukuku kapsamında mı değerlendirilmesi gerektiği; personelin kusurunun işverene karşı sorumluluk kapsamında mı değerlendirilmesi gerektiği hususunda belirsizlik bulunmaktadır.

Buradan devamla personelin kamu görevlisi veya memur ya da işverenine karşı sorumlu işçi sıfatında bulunup bulunmadığı hususu da adı geçen personelin ceza hukuku bağlamında sorumluluğuna etki edecektir. İşteki devamlılığı kapitalist üretim ilişkileri bağlamında değerlendirilen, hizmet üstlenicisinin işçisi konumundaki personelin, memurluk sıfatının bağlı olduğu kaidelerle bağlı olmaması gerekmektedir. Nitekim görevli personel, yalnızca görevli olduğu hizmetin sunumundan sorumlu değildir. Kapitalist üretim ilişkileri içerisinde faaliyet gösteren personel, aynı zamanda gündelik yaşamında da memurluk sıfatıyla bağdaşmayacak hareketlerde bulunması halinde memurluktan çıkarma gibi bir idari yaptırımla muhatap olacaktır. (Bozkurt,2019, s.167) Bununla birlikte diğer yandan da memur olmaktan kaynaklanan özlük haklarına sahip olamayan bu personelin hukuki rejiminin belirlenmesi oldukça güçtür. Anayasa madde 128 hükmüne işaret edilerek kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür düzenlemesiyle genel idarenin sunduğu hizmetler bakımından memurlarla birlikte diğer kamu görevlilerinin de Anayasa hükmüyle hizmetin sunulmasında alacağı göreve cevaz verildiği anlaşılmaktadır. (Gözübüyük, 2002, s.175) Ancak bu noktada özel hukuk kişilerince hizmetin üstlenilmesi durumuna ışık tutulmamış sayılmalıdır. Herhalde görevli personele uygulanacak kanun metni veya hukuki rejim ne olursa olsun işaret edilmek istenen nokta; hizmetin görülme şekli, hizmetin devamlılığı, hizmetin bedelsizliği birlikte düşünüldüğünde kamuda görev alan bu personelin hukuken bulunduğu konumunun kamu hizmetinin görülmesine hakim ilkelerle bağdaşmadığıdır.

Buradan hareketle Türk Ceza Kanunu'nun 257/2 maddesinde düzenlenen haliyle görevi kötüye kullanma suçu gibi özgü suç kategorisinde bulunan muhtelif suç tanımlarının bu faaliyetin görülmesinde üstlenici pozisyonunda bulunan işveren ve ona bağlı çalışan işçiler için geçerlilik teşkil edip etmeyeceği sorusu gündeme gelmektedir. Kanunun lafzıyla yorumlandığı halde, kanun maddesi suçu "kamu görevlisi" niteliğindeki kimselerin eylemleriyle sınırlandırmaktadır. O halde elektrik, su, telekomünikasyon gibi abonman tipi özel hukuk sözleşmeleriyle düzenlenen hizmet akdi artık kamu hukuku alanının dışına çıkmaktadır. Böylece kamu hizmeti özel hukuk alanına konumlandırılırken, kamu personelinin bağlı olduğu hukuksal rejimin kamu hukuku alanında kalması çelişki içermektedir. Ancak herhalde çift başlı hukuksal rejimi ortadan kaldırmak pahasına görevli personel özel hukuk alanında statü kazansa dahi bu durum görülen hizmetin kamusal niteliğini ve önemini ortadan kaldırmamaktadır. Ancak verilen hizmeti, idare hukukunun memurlara yönelik disiplin rejimini ve kamu görevlilerine yönelik cezai düzenlemeleri dışlamak, hizmet alanları farklı şekillerde mağdur edebilecektir. Artık hizmetin sunumunda doğacak uyuşmazlığın görüleceği yargı kolu konusunda dahi ihtilafli görüşler bulunabilecektir. Bununla birlikte hizmetin sunumunda eksikliğe neden olan personele ilişkin yaptırımların belirlenmesi de mümkün olmayacaktır. Bazı durumlarda hizmetin sunumunda personelin kusurundan doğan gecikme yahut hizmetin gerektiği şekilde ulaşmaması durumunda, hizmeti alanların özel hukuk rejimine başvurması gerekecektir. Bu da hizmetin bizzat kendi tanımıyla çelişkiler içeren bir durumdur. Nitekim kamu hizmeti olarak nitelenen hizmet alanı yurttaşların hizmetin alınması noktasında iradi olarak vazgeçebileceği bir alan olmaktan öte anlamlar taşımaktadır.

Kapitalist üretim ilişkileri içerisinde hizmet sunan müteşebbis lehine kamu hizmetinin örgütlenmesinde kamu gücü ayrıcalıklarının kullanılması Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir. Bu durumun, hizmetin görülmesi eliyle ayrıcalıklı, rekabetten uzak, imtiyazlı bir sermaye sınıfına da yol vereceği görülmektedir. Bu süreç kapitalist üretim ilişkilerinin egemen olduğu bir ortamda dahi "primitive accumulation/ilkel birikim" (Eres, 2015, s.923-926) kavramını anımsatmaktadır.

“Marx’ın ilk birikim kavramının özünde ve dolayısı ile kapitalist birikimin temelinde, metalaşma/ metalaştırma, toprağın özelleştirilmesi, köylü nüfusun güç kullanılarak dışarı atılması, çeşitli mülkiyet hakları biçimlerinin dışlayıcı özel mülkiyet ilişkilerine dönüşmesi, genel hakların batırılması, kolonyal, neo-kolonyal ve emperyal süreçlerle doğal kaynaklar, değişim ve vergilendirmenin, özellikle toprağın parasallaşması dahil olmak üzere değerlere el konulması, köle ticareti, tefecilik, borç sistemi ve son olarak kredi sistemi gibi pek çok şey vardır ve devlet burada önemli işleve sahiptir” (Kozal, 2017, s.60).

Burada bahsedilen birikim biçimi merkez kapitalist ülkelerde var olan şekliyle serbest piyasanın temel prensiplerine aykırılık içermektedir. İlkel birikim kavramı tarihsel bağlamda değerlendirildiğinde öne çıktığı süreçler prekapitalist dönemin sonlarına denk düşmekle birlikte, bugün içerisinde bulunduğumuz neoliberal dönemde de açıkça çevre kapitalist ülkelerin, sistemdeki yapısal krizlerin aşılmasında liberal hukukun usullerini aşarak ilkel birikim stratejilerine başvurduğu görülmektedir. Nitekim çevre kapitalist ülkelerin, merkezde doğmuş olan kapitalist birikim stratejisinin krizlerinin aşılması noktasında, Batı merkez kapitalist ülkelerde olduğu gibi çözüme konu edilecek küreselde yaygın ve merkezileşmiş başarılı bir sermaye birikim stratejisinin bulunmadığı görülebilecektir. İlkel birikim kavramının, burada bahsedildiği haliyle sermayenin çevre ülkelerde yaşadığı krizlerin aşılması adına kaldıraç görevi gösterdiği anlaşılmaktadır. Elbette finansallaşmanın getirdiği bu süreçle birlikte liberal hukuku dışlar şekilde sermaye birikiminin yaratılması, diğer yönden toplumun geri kalan kitlelerinde mülksüzleştirmeyi de beraberinde getirmektedir. Bu anlamıyla kapitalizmin doğumunda varoluşu veri kabul edilen ilkel birikim kavramının bugün bilhassa çevre kapitalist ülkelerde görünür hale gelmesi bu çerçevede anlamlıdır. Piyasa aktörleri eliyle görülen kamu hizmetlerinin ilkel birikime konu edilmesi de bu niteliğiyle öne çıkmaktadır. Nitekim Batı’da bulunan merkez kapitalist bloğun karşısında konumlanan sermaye, birikim sürecini, (Rusya ve Çin) bizatihi kapitalist birikim stratejileri (Sönmez, 2016, s.56), sürecine içkin ilkel birikim vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir. Nihayet kapitalizmin sürekli yaşadığı krizleri aşmasının yegâne yolu, tarihsel süreçte kendisine hem öncüllük eden hem kendisiyle eşzamanlı olarak var olan ilkel birikim süreçlerinde bulunmaktadır. Herhalde üretici güçlerden zor vasıtasıyla ayrılan üretim araçları neticesinde kapitalist birikime öncüllük eden bu süreç bilhassa periferi ülkelerde sermaye sınıfının yaratımında halen gözlemlenebilmektedir.

Bütün bunlar düşünülduğünde kamu hizmeti tanımlamasında, Ali Ulusoy tarafından sayılmış üç koşulun geçerli bulunmadığı anlaşılmaktadır. Zira bugün görülen kamu hizmetleri yasal zeminde açıklamasını bulamamaktadır.

1.3. KAMU HİZMETİNE İLİŞKİN MUHTELİF TANIMLAR

Biz de kamu hizmetini tanımlamak için Karahanoğulları'nın tasnif ettiği şekliyle üç temel ölçütten faydalanalım. Buna göre kamu hizmeti kavramı, iktisadi nesnellik olarak kamu hizmeti, devletin işlevleri/görevleri olarak kamu hizmeti, devletin kendi eliyle yarattığı işlevler olarak kamu hizmeti” olmak üzere üç ölçüt üzerinden açıklanabilir (Karahanoğulları, 2015, s.10).

İktisadi nesnellik olarak kamu hizmeti temelde maliye bilimine ait bir sınıflandırmadır. Bölünebilir ve satılabilir ürünlerin özel kişiler eliyle sağlanmasını öngörürken saf kamusal malların¹ idare tarafından sağlanması gerektiği düşünülür. Kamusal malların sunulması sürecinde piyasa koşullarının işletilemediği hallerde kamu hizmetinin devlet eliyle görülmesi gerektiği savunulmaktadır (Karahanoğulları, 2015, s.12).

Bu fikirden yola çıkıldığında daha önce söylendiği şekilde abonman sözleşmeleriyle de sağlanabilen elektrik ve su gibi altyapı hizmetlerini kamusal ürünler olarak düşünmek mümkün değildir. Zira bu hizmetler özel girişimciler eliyle görülmektedir. Bu durum elektrik/su hizmetlerinin kamu hizmeti olma niteliğini sona mı erdirecektir?

İktisadi nesnellik olarak kamu hizmeti kavramı, başlı başına idare hukukunun oluşumuna kaynak teşkil eden kamu hizmeti kavramının, tarihsel ve siyasi gelişim süreçlerini yok saymaktadır. Nitekim kamu hizmetlerinin görülme şartını iktisadi bir kıstasa bağlayarak kamu hizmetlerinin görülmesinde salt kâr amacı güden müteşebbisler lehine kârlılık süreçlerini öne çıkarmaktadır.

¹ Saf kamusal mallar, iktisadi nesnellik olarak kamu hizmetinin tanımı yapılırken satılabilir, pazarlanabilir, değeri bulunmayan, kamu kesimini yaratan temel unsur maiyetindeki saf kamusal ihtiyaçlara hitaben sunulan mal ve hizmetlerdir. (Karahanoğulları, 2015, s.12)

İktisadi nesnellik olarak kamu hizmeti tanımında kamu hizmetinin sınırları bizzat serbest piyasa aktörleri tarafından çizilmektedir. Kamu hizmetinin piyasada faaliyet gösteren özel kişilerce örgütlenme ve sunulma kabiliyeti bulunması halinde, kamu iktisadi teşebbüsleri ve hizmetin görülmesinde başlıca usul olan emanet usulü dışlanmakla deyim yerindeyse kamusal alandan piyasalara, rekabetsiz şekilde kaynak aktarım süreçleri görünür hale gelmektedir. İktisadi nesnellik yaklaşımında piyasa koşulları içerisinde faaliyet gösteren üstlenici için hizmetin üstlenilmesinde, kendisini güdüleyen unsurun sadece kârlılık olduğu hususu göz ardı edilmemelidir. Burada kamu hizmetinin ilkeleri ile ters düşülmemesi ve yurttaşların kamu hizmetinden eksiksiz ve gerektiği şekilde faydalandırılması maksadıyla görevli personelin memur gibi cezai ve idari yaptırımlara bağlanması savlanacak olursa birbiriyle çelişen birden fazla düzenlemeye de ihtiyaç duyulacaktır. Bu durum hukuk tekniği bakımından da zorlu bir sürece işaret etmektedir.

Hizmetin sunumunu üstlenmiş olan işveren tarafından istihdam edilen personele, idare hukukuna özgü disiplin rejimi uygulanabilir denmesi halinde bu durum işçiye, memuriyete özgü yükümlülükler yüklemektedir. Artı değer temellükü esasına göre faaliyet gösteren işveren nezdinde ise kamu kesiminde faaliyet gösteren memurlarda görüldüğü şekliyle görece iyi özlük hakları talebinde bulunulması mümkün görünmemektedir.

Hukuki durumu muğlak bulunan personel, cezai yönden kamu görevlisi gibi değerlendirilir ve personel rejiminde de idari disiplin cezaları uygulanırsa, işçi işveren arası uyumsuzluklarda yargı yolunun belirlenmesi meselesi de doğacaktır. Elbette pozitif hukuk yaklaşımından bakıldığında bu sorunların mevcut düzenlemelerle aşıldığı cevabı verilebilecektir. Ancak işaret edilmek istenen de mevcut yasal düzenlemelerle kavramın varoluş sebebi arasındaki çelişik durumdur.

Özet olarak malların iktisadi ayırımına dayanarak yapılan bu tanımlama, en nihayetinde gayesi kamusal yarar olan kamu hizmetine, aranan cevabı vermediği gibi; idarenin kendisine karşı da sorumlulukları bağlamında, daraltıcı bir tutum izlediği söylenebilir. Öyle ki idare yahut devlet tüzel kişiliği, yalnızca özel kişiler eliyle piyasa koşullarında sağlanamayan mal ve hizmetleri sunmak gayesiyle teşekkül etmemiştir. Öyleyse en temel

güvenlik kamu hizmetinin dahi özel kişiler eliyle görülebileceğinin kabulü gerekmektedir. Ortak toplumsal alanlarda, özel güvenlik şirketleri eliyle görülen güvenlik kamu hizmeti bunun örneğidir. İdarenin kendisine yüklenen bu denli daraltıcı bir yorum, idarenin ve idare hukukunun bizzat varlık sebebiyle ters düşmektedir. Zira Duguit ve Jeze gibi kurucu sıfatındaki idare hukukçularının savunduğu “Kamu Hizmeti Okulu” veya “Bordeaux Öğretisi” olarak da bilinen düşünceye göre: “Devletin, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak için giriştiği faaliyetler, işlemler ve hizmetler kamu hizmeti niteliği taşır ve bunun için idarenin yaptığı eylemler ve işlemler de idare hukukunun konusunu oluşturur” biçimindeki görüş; zaman içindeki değişimler sonucu (beğenilse de beğenilmesede) önemini yitirmiş olmakla birlikte, hala ölçüt- kavram niteliğinin koruduğu ve idari işlem, kamu malı, kamu görevlisi tanımının yapılmasında ve idarenin sorumluluğunun belirlenmesinde kamu hizmeti kavramından ölçüt olarak yararlandığı gerçektir (Tan, 2011, S:349).

Devletin işlevleri/görevleri olarak kamu hizmetine baktığımızda, kamu hizmetinin bizzat idarenin eylem ve işlemlerinin temel amacı olarak görüldüğü ve doğrudan bağlantılı olduğu savlanır. Hakim anlatının aksine devletin işleyişini de aşarak devletin varoluş sebebine odaklanan Bordeaux Öğretisi’nde kamu hizmetleri ile idarenin işleyişi denklik ve nedensellik içermektedir. Buna göre değişen koşullarla birlikte idarenin sorumluluğuna ilişkin daraltıcı bakış açısı da yoğun eleştiriyile karşılanacaktır. Buna göre ikinci kuşak yapısal reformlarla birlikte gündeme gelen düzenleyici devlet modeli her ne kadar birinci kuşak yapısal reformlarla ortaya çıkan minimal devlet tanımından farklı bir tanıma oturtulsa da düzenleyici devlet tanımının meşruiyeti yönetim ve piyasaların denetlenmesi üzerinden sağlanmaktadır (Ataay, 2015, s.24). Böylece kamu hizmetlerinin görülmesinde kamusal usul ve ilkelerin varlığından yine söz edilemeyecektir.

Kamu hizmetinin doğumuna eşlik eden süreçte, idarenin işleyişi ve kamu hizmeti kavramı arasındaki bağlantı bugünden daha farklı şekilde yorumlanmış ve bu bağlantı neticesinde kamu hizmetlerinin yalnızca idarenin tüzel kişiliği eliyle görülebileceği düşüncesi hakim olmuştur. Tüm kamu hizmetleri devletle bağlantılıdır, önermesindeki “bağlantı” kavramının da niteliği önemlidir; zira burada bağlantıyla sözü edilen yalnızca idarenin

faaliyetiyle kamu hizmetlerinin görülmesi değil, aynı zamanda özel kişiler eliyle görülen kamu hizmetinin idare tarafından denetlenebilirliğidir (Karahanoğulları, 2015, s.19).

“Bir toplumsal nesne olarak devletin doğasını tanımlayan, diğer toplumsal nesnelere için olduğu gibi,” onun yaptığı iş, yerine getirdiği görev, oynadığı rol, doldurduğu yer... kısacası işlevidir.” Devletin işlevi, “belli bir üretim biçiminin varlığı ve gelişimi için gerekli koşulları toplumsal çapta sağlama uğraşı şeklinde tanımlanan siyasettir (Eroğul, 1990, s.23). Buna göre devletin üç temel işlevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki üretim güçlerini korumak, yeniden üretmek veya geliştirmek, ikincisi var olan üretim ilişkilerini korumak, üçüncüsü ise toplumsal karşıtlıkların üzerinde yer almak ve güçlü olmaktır” (Karahanoğulları, 2015, s.20-23).

Devletin işlevlerine ilişkin yapılan saptamalar, teknik olarak doğrudan cevap vermese de kamu hizmetinin yer aldığı bağlamı ifade etmektedir. En nihayetinde devletin işlevleri arasında sayılan üretim güçlerini koruma ve var olan üretim ilişkilerinin devamlılığını sağlaması işlevi, kamu hizmeti ve devletin işlevlerinin denk görüldüğü bir perspektifte, kamu yararı saiki ile örtüşmemektedir. Toplumsal karşıtlıklar ibaresinden anlaşılan değer biçimin sınırları çerçevesinde, emek ve sermaye arası sınıfsal çelişkilerdir. Bunun haricinde bulunan toplumsal başkaca çelişki ve ilişkilerin, siyasal-iktisadi devlet tasarrufları üzerinde sınıfsal çelişkilere kıyasla muktedir olmadıkları düşünülmektedir. Buradan görünen o ki; idarenin işlevleri arasında sayılan üretim ilişkilerinden doğmuş çatışmalardan kendisini korumak güdüsüyle, kendisini üstün tutması varlık sebebiyle uyuşmamaktadır. Ayrıca bu türden bir idare kurgusu mümkün görülmemektedir. Bu haliyle idarenin varlık sebebi tartışmaya açılabilir. İdarenin bu türden bir uğraşta başarılı olup olamayacağı ise ayrı bir eleştiri konusudur. Burada savlanan iktisadi indirgemeci (Konuralp, 2017, s.1) bir yaklaşım değildir. İdeolojik hegemonyanın üretim ilişkilerine dışsal birtakım süreçlerle halkın belli kesimlerinden de rızayı temin etme kapasitesi kabul edilmektedir. Devletin birleşik bir tür sermaye sınıfı tarafından güdülmekte olan basit bir araç olmadığı bu fikri savunular tarafından açıkça savlanmaktadır. Jessop’a göre modern devlet, sermaye gruplarının hâkim birikim stratejileri çerçevesinde bir yandan korunduğu ve güçlendiği diğer yandan emek sınıfıyla toplumsal uzlaşısının sürdürülebildiği ölçüde başarılıdır (Jessop, 2016, s.63). O halde

tersinden düşündüğümüzde hakim cumhuriyet projeleri yukarıda sayılan ölçütleri sağlayamadığı takdirde siyasi olarak sorumluluğu bulunmaktadır. Bu vesileyle anayasal metinlerin kurgulandığı projede, yeri geldiğinde devletin fiziksel güç kullanma tekeliyle de toplumun farklı kesimlerinden rıza üretilebilir. Birikim stratejilerinin başarısız olduğu yahut toplumsal sınıfsal uzlaşının bozulduğu halde de devlet sorumlu olacaktır. Ancak bu sorumluluk hali idareye sınıfsal çelişkileri aşan bir hareket kabiliyeti kazandırmamaktadır. Bu durumda kurgulanan bu devlet sisteminin varoluş sebebi bu kıstaslar olmamakla birlikte bu kıstasları karşılayabildiği ölçüde varlığını sürdürebilecektir.

Yine Onur Karahanoğulları'nın yaptığı ayrıma göre bir başka kamu hizmeti tanımı da devletin yarattığı işlevler olarak kamu hizmetidir. Bu görüşe göre kamu hizmeti Truchet'nin yönelttiği eleştirilerindeki gibi yönetenlerce kamu hizmeti olarak anılmaktadır. Devletin işlevi bu haliyle kamu hizmeti sıfatına layık olmaktadır. Bu kıstası ortaya atan Jeze'ye göre kamu hizmeti olarak sayılacak faaliyetler yönetenlerin iradeleri yönünde kamu hizmeti olma sıfatını haiz olsalar da devamında idare edenlerce bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığına ilişkin bir düzenleme yapmadıklarında “çeşitli belirtilere bakarız” ifadesiyle yönetenlerin sıfatlandırma yetkisine ortak olarak yargıç ve uygulayıcıları da ortak etmektedir (Karahanoğulları, 2015, s.39).

En başta geliştirdiği yöntemle kamu hizmetinin ne olduğuna ilişkin organik ve doğrudan bir kıstas getirmiş gibi görünse de Jeze'nin yaptığı tanım yargıç ve uygulayıcıları da içine kattığımızda yeniden kamu hizmetine bulanık bir görünüm vermektedir. Bununla birlikte bu tanım elbette yanında bir soru daha getirecektir: “Yönetenlerin kamu hizmetidir nitelenmesi herhalde kabul edilebilir mi?” bu soruya verilecek cevap muhakkak kamu hizmeti olarak nitelenmiş faaliyetin niteliğine göre değişkenlik gösterecektir. Örneğin sağlık ve eğitim hizmetleri sosyal devlet anlayışında birer kamu hizmeti olarak sayılırken bu halde özel okulların yahut parayla elde edilebilen medikal ürünlerin nerede konumlandırılması gerektiğine ilişkin sorular doğacaktır. Bütün bu tartışmalar bir yana bırakılmaksızın kamu hizmetinin ne olduğunun anlaşılması için doktrindeki kamu hizmetlerinin, niteliklerine göre sınıflandırıldığı anlatıya değinmek gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin sınıflandırılması konusuna daha sonra kısaca değinilecek olsa da hizmeti

tanımlamaya çalışırken karşılaşılan sorunların anlaşılması için burada doktrindeki sınıflandırmanın altında yatan düşüncenin ifşası gerekmektedir. Nitekim örtülü biçimde dahi olsa “iktisadi kamu hizmeti” kavramsallaştırması idareye sınırsız bir kamu hizmeti sorumluluğu yükleyerek tartışılmalı olan hizmeti açıklama çabalarına cevap mahiyetindedir.

Konularına göre kamu hizmetlerine ilişkin doktrinde yapılan tasnife göre, kamu hizmetine ilişkin tanım genişlemektedir. Bugün idari kamu hizmetleri arasında sayılan hizmetlerin haricindekiler kamusal usul ve esaslara göre sunulmamaktadır. İktisadi kamu hizmetleri niteliğine rağmen kamu hizmetlerinin dar bir çerçevede örgütlenmesinin hukukun dışında kalan birtakım siyasal süreçlerin neticesi olduğu daha kolay anlaşılacaktır. Konularına göre kamu hizmetleri Metin Günday’a göre dört ana başlıkta toplanmaktadır. Bunlar, idari kamu hizmetleri, iktisadi kamu hizmetleri, sosyal kamu hizmetleri ve bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleridir (Günday, 2004, s.302-304). Esasen doktrinde sayılarak gösterilmiş bu dörtlü sınıflandırma kaynağını, hizmetlerin yurttaşlar için önemi ve hizmetin niteliğiyle birlikte hizmetin sunumundan alınacak bedelin ücret/vergi/katılım payı denerek nitelendirilmesinden doğan hizmet tanımından almaktadır. Bu kıstasa göre idarenin kamu hizmetlerinin sunumunda daralan sorumluluğunun nihayet varabileceği asgari sınırı idari kamu hizmetleri olarak gösterilebilecektir. İdari kamu hizmetleri birlikte düşünüldüğünde kapitalist üretim ilişkilerinin veri kabul edildiği bir sistemde sadece yurttaşlardan alınacak vergi ile finanse edileceği kabul edilmektedir. Bu türden bir düşünceyle idari kamu hizmetlerinin sunumunda talep edilecek bedelin, hizmetin sunumundan faydalanıldığı ölçüde talep olunan katılma bedeli yahut ücret olarak nitelenemeyeceği anlaşılmaktadır. Yeterli ve olması gerektiği gibi sunulacak eğitim, sağlık, güvenlik gibi vazgeçilmez türden kamu hizmetlerinin sunumundan faydalanılmasa dahi hizmetlerin sunulmasından doğacak bedele herhalde tüm yurttaşlar tarafından katılım zorunlu görülmelidir. Nihayet bu halde biz bedelsiz olarak öngörülmüş olan yahut normatif olarak öyle olduğu kabul edilse bile pratikte farklı şekilde uygulandığı gözlemlenen özel sağlık hizmetleri ve eğitim öğretim hizmetlerini iktisadi kamu hizmetleri grubunda mı saymamız gerekir? Elbette burada sözü edilen temel kamu hizmetleri toplumun her sınıfından vatandaşların bireysel yeniden üretimi için elzemdir. Bununla birlikte bir öğretiyeye göre bu temel hizmetlerin örgütlenmesi ve finansmanı meselesi de idarenin bizzat iktisadi kamu hizmetlerinin

sunumundan temin edeceği artı değerin temellüküyle (Özdemir, 2011, s.56) başarılacaktır. Açıkça görüldüğü gibi yönetenlerce yapılacak olan kamu hizmeti tanımlaması siyasal iktidarın, dış belirleyenlerin etkisiyle günden güne değişkenlik gösteren tutumu sebebiyle aydınlatıcı ve işlevsel olmayacaktır. Bunun yanında idare edenlerce yapılmış olan kamu hizmeti tanımı pozitivist hukukçular için oldukça anlamlı olsa bile bu halde kamu hizmetinin ne olduğunun yanında “neden/ne olması gerektiği” hususunu tartışmamıza engel olacağı, bunun da kavramın kendi varlık sebebiyle örtüşmeyeceği açıktır. Günday’dan sayarak gösterilen konularına göre kamu hizmetleri sınıflandırmasına göre de kamu yararı kıstasıyla çizilmiş kamu hizmeti sınırları bir yana dursun, iktisadi kamu hizmetleri, sosyal, bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri denilerek esasında kamu hizmetleri oldukça geniş bir çerçeveye konumlandırılmaktadır. Konusuna göre kamu hizmetlerinin sınıflandırılması bu anlamıyla kamu hizmetinin tanımının daha da geniş yorumlandığı bir duruma işaret etmektedir. Kamu hizmetine tanım aranırken öne sürülen, kamu yararı ve piyasa aktörleri eliyle gerektiği gibi sunulmama şartları siyasal perspektiften doğan yapay ayrımlar olarak görünmektedir. Nitekim konusuna göre kamu hizmetleri incelendiğinde kamu yararının bulunup bulunmadığına ilişkin farklı görüşlerin ileri sürülebileceği iktisadi kamu hizmetleri de bir tür olarak gösterilmektedir.

Kamu hizmetinin temellerini sağlam bir zemine oturtmak adına siyasal iktidarın iradesiyle kısıtlama yapıldığının kabulüyle hizmetin tam anlamıyla kavranamayacağı görülmektedir. Bununla birlikte kamu hizmetine bu tarz bir yaklaşım Truchet’nin kamu hizmeti sıfatının yalnızca siyasi iktidarcı yapılandırılmış bir etiket olduğu şeklindeki eleştirilerini de haklı çıkartacaktır.

Onur Karahanoğulları’nın çok yönlü doktrinsel yaklaşımlara değinerek kamu hizmetine tanım arama çabası göz önüne alındığında doktrindeki muhtelif görüşlere de başvurmak gerekliliği doğmaktadır. (Karahanoğulları, 2015, s. 20-35) Bu çerçevede Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan’ın Anayasa’nın lafzından yola çıkarak yaptığı tanıma göre kamu hizmeti kavramı, kimi zaman “kamu kuruluşlarını” kimi zamansa “iş, faaliyet, uğraşı” tanımlar (Gözübüyük&Tan, 2011, s.579). Örneğin, Anayasa’nın 128. maddesinde düzenlendiği haliyle, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu

tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” kamu hizmeti kavramı “iş, faaliyet, uğraş” anlamında, Anayasanın 70. maddesindeki “*Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir*” kuralındaki “*kamu hizmeti*” kavramı ise kamu kuruluşlarını işaret etmektedir (Gözübüyük&Tan,2011,s.579).

Esasen Gözübüyük/Tan’dan aldığımız bu kamu hizmeti pratiğinin kavramsallaştırması aynı zamanda kamu hizmetini açıklamakta kullanılan maddi, organik, şekli anlamda kamu hizmeti argümanlarını da içermektedir. Nitekim kamu hizmeti tanımı, kamu yararının sağlanması yönündeki eylemleri işaret ettiğinde burada kamu hizmetinin maddi kriteri kastedilmektedir. Diğer yandan devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri eliyle üstlendiği her türlü eyleminin kamu hizmeti olarak tanımlanması ise hizmetin organik unsuruna işaret etmektedir. Yine kamu hizmetlerinin bağlı olduğu kamusal hukuk rejimiye hizmetin şekli/biçimsel unsuruna vücut vermektedir (Atay, 2009, s.585-588).

Gözübüyük yine bu tanımlamadan yola çıkarak kamu hizmeti kavramının idarenin yüklendiği iş, faaliyet, uğraş anlamında kullanıldığı haline ilişkin günümüzde uygulananla örtüşen hatta deyim yerindeyse özetini çıkaran bir tanımlamaya girişmiştir. Gözübüyük’e göre kamu hizmeti “*bir kamu kurumunun, ya kendisi tarafından, ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmet*” olarak tanımlamıştır (Gözübüyük&Tan, 2011, s.582).

Turgut Tan da Gözübüyük ile benzer bir tanım yaptıktan sonra, “*Türk idare hukuku için de esin kaynağı olmuş olan Fransız kamu hizmeti anlayışı, AB üyeliğinden sonra yeni bir kriz dönemine girmiş görünmektedir.*” diyerek kamu hizmeti kavramının dönüştüğü yeri de işaret etmektedir (Gözübüyük&Tan, 2011, s.580). Bu yoldan gidilmekle kamu hizmeti kavramı yerine minimum hizmet, evrensel hizmet, genel ekonomik yarar hizmeti gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Tayfun Akgüner de doktrinle benzerlik gösterir birtakım kıstaslar öne sürmektedir. Akgüner'e göre bir faaliyetin kamu hizmeti sıfatını haiz olması için şu üç kıstas birlikte bulunmalıdır.

1. Kamu Hizmetinin Organik Ögesi (Organik Kriter): Buna göre bir faaliyete kamu hizmeti denebilmesi için bu faaliyetin ya kamu kurumları eliyle görülmesi yahut kamu kurumlarının bizzat denetimleri altında görülmesi şartı aranmaktadır. Doktrindeki birçok isim bu konuda uzlaşılı halindedir. Onur Karahanoğulları'nın tespit ettiğı gibi karma ekonomik sistem kabulü ile ve bu konunun üzerine etraflıca eğilmeden yapılmış olan kamu hizmeti tanımında kamu hizmetlerinin her ne kadar kamu kurumlarının denetimi altında özel kişiler eliyle görülebileceğinden söz edilmiş olsa da açıkça görülmektedir ki özel girişimler vasıtasıyla görülecek olan kamu hizmetlerinde olası aksamaların yaşanacağı ve devletin yeknesak egemenliğine aykırılık teşkil edecek olması göz ardı edilmektedir.
2. Kamu Hizmetinin Maddi Ögesi (Maddi Kriter/Kamu Yararı Koşulu): Kamu hizmetinin maddi ögesi, hizmetin sunumuna öncülük eden kamu yararı düşüncesidir. Bu tanıma göre kamu hizmetinin sınırları hizmetin sunumunda kamu yararına ilişkin ortaya konacak tanımla birlikte çizilmektedir. Bu açıdan bakıldığında kamu hizmeti bu faaliyeti yürüten örgütün kamusal yahut özel kurum olma halinden bağımsız olarak faaliyetin niteliğine ilişkin yaptığı tanımlamadır. Bu haliyle faaliyetin niteliğı kamu hizmeti ile örtüşmedikçe ve kamusal yarar bulunmadıkça bu faaliyetin işletilmesini bizzat idarenin kendi tüzel kişiliğı (devlet) üstlense bile bu halde bu faaliyet kamu hizmeti olarak tanımlanamayacaktır. Ancak biz bu halde yeniden kamusal yararın ne olduğu düşüncesine dönmek zorunda kalıyoruz. Zira bu halde Anayasa'nın 47. maddesinde düzenlenmiş olan "Kamu hizmeti niteliğı taşıyan özel teşebbüsler devletleştirilebilir" hükmü kamu yararı kavramının ne kadar geniş yorumlandığıyla ilişkili olarak memleket dahilinde faaliyet gösteren her türlü özel girişimi devletleştirilebilecektir. Bu halde konularına göre sınıflandırması yapılmış kamu hizmetlerinin hepsine kamu hizmeti sıfatı atfedilmesi durumunda hizmetin sınırları nerede duracaktır?

3. Kamu Hizmetinin Biçimsel Ögesi (Şekli Kriter/Özel Hukuksal Düzen): Bir kamu hizmetinin bu sıfatı haiz olabilmesi için bu hizmetlerin kamusal yönetim usullerine bağlanmış olması gerekir (Akgüner, 2021, s.986-993).

Bu üç kıstas her ne kadar doktrinin üzerinde uzlaşa halinde olduğu şartlar gibi görünseler de her kıstas için ayrı eleştiri geliştirilmiştir. Nitekim “...günümüzde artık kamu hizmeti anlayışı, organik bir kavram olmaktan çıkmış ve işlevsel (fonksiyonel) bir kavram durumuna gelmiştir” (Giritli&Bilgen&Akgüner, 2006, s.868) eleştirisi hem kamu hizmetinin unsurlarındaki çözülmeyi tarif ederken hem de Fransa’da türetilmiş kamu hizmetine hakim yeni ilkelere dönüştüren süreci işaret etmektedir. Apaçık görüldüğü gibi organik kriter olarak sayılan kamu hizmetinin idarenin kamu kuruluşları eliyle görülmesi esası rafa kaldırılmıştır. Bu konuda Anayasa Mahkemesi:

“Kamu hizmetleri aslında bir bütündür. Bunun yerine getirilmesi de ilke olarak devlete aittir. Ancak toplum hayatının gittikçe genişlemesiyle çoğalan kamu hizmetlerinin mutlaka idare kuruluşları tarafından görülmesi koşulu artık aranmamakta, bunların dışında özel kişilerce gerçekleştirileceği kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, kamusal hizmet birimlerinin nitelik ve özellikleriyle uyushabildiği ölçüde, kamu ve özel hukuk kurallarından oluşan karma nitelikte yapılandırılmaları mümkündür. Bu sebeptendir ki, kamu hizmetleri ne suretle yürütülürse yürütülsün, kamu kurum ve kuruluşlarının (en azından) gözetim ve denetimleriyle hizmeti yönlendirme yetkileri var olduğu sürece, hizmet kamusal niteliğini korumuş olur.”

demek suretiyle kamu hizmetinin hem organik hem şekli kriterini esnetmiştir (AYM, 1990, E. 990/4- K. 990/6, s.135). Doktrinde istisnai bir durum olarak anılan özel teşebbüsler eliyle görülen kamu hizmetleri anlatısı artık durumun genel görünümü halini almaktadır. Buna ilişkin olarak yalnızca yerli girişimlerin kamu hizmeti sunmaya aday olmadığı, yabancı girişimlerin de sunulacak hizmetlere talip olmak konusunda yerli girişimci ile rekabet eşitliğine sahip olduğu bilinmektedir. Mevcut durum açıkça kabul de görmektedir. Teori de bu anlamıyla pratiğin üzerine inşa edilmektedir. Turgut Tan’dan alıntılanarak anlattığımız kamu hizmetlerine hâkim olan yeni ilkeler de bu anlamıyla kendilerine yer bulmaktadır. Burada artık özel teşebbüsler eliyle görülen kamu hizmetlerinin doktrine uyumlu hale getirilmesi de kamu hizmetinin gerektiği şekilde sağlanması hususunda idarenin denetim ve gözetim yükümlülüğünü yerine getirmekle hizmetin sunumunda üzerine düşeni gerçekleştirdiği şeklinde anlatılar geliştirilerek

başarılmakta ve müteşebbisler eliyle görülen kamu hizmetleri de kamusal alanda tutulmaktadır. Sunulan hizmetin kamusal niteliği elbette sorgulanmamaktadır. Ancak hizmet, kamu hizmeti olarak anılırken kamu hizmetinin sunulması usullerinin de açıkça kaynağını kamudan alması gerektiği açıklanmaya çalışılmaktadır. Doktrinin geliştirdiği yeni anlatı kabul edilecek olsa bile idarenin denetim ve gözetim yetkisini dahi müteşebbislere devrettiği örnekler de güncelliğini korumaktadır.

İddia olunan olgunun ülkemizdeki somut örneği yapı denetim şirketlerinin açıkça idareden bağımsız şekilde gösterdiği kamu hizmetlerinin denetimi yetkisidir. Uygulamada yapı denetim şirketlerinin yaptığı çalışmalar, Anayasa Mahkemesi kararına açıkça aykırılık da göstermektedir. Zira yapı denetim şirketlerinin idarece yürütülmesi gereken binaların denetim işlerini, özel girişimci sıfatıyla ve de devlet adına yürüttükleri görülmektedir. Bina yapım işlerini kamu hizmeti olarak yorumlamak belki idarenin sorumluluğunu genişletici bir ifade olacaktır. Ancak binaların güvenilirliğine ilişkin işlemlerin özel kişiler eliyle görülmesi ve özel kişilerce yapılan denetimlerin idarenin denetimi dışında tutulması idarenin denetim yükümlülüğü ile çelişmektedir. O halde fay hatlarının yaygın olarak bulunduğu Türkiye’de, yapı denetim işlerinin kamu hizmeti olarak sayılmaması gerektiğini söylemek mümkün müdür?

Duruma buradan bakıldığında, kamu hizmetinin özel kişiler eliyle görülmesinin henüz esasına inmeden usulünde dahi sorunlar bulunduğu görülmektedir. Bu haliyle kamu hizmetlerinin neler olduğunun tanımlaması yapılırken organik ölçütten faydalanılamayacağı, kavramın kendi içerisinde çelişkili keyfiyetlerin bulunduğu açıkça görülmelidir.

Kamu hizmetinin maddi ölçütüne ilişkin yapılacak tanımlamalarda ise kuşkusuz eksiklik vardır. Zira kamuya yararlı olan her hizmet kamu hizmetidir. Sunulan hizmetin az yararlı veya çok yararlı olduğu hangi kıstasa göre saptanacaktır yahut kamuya sunulan hangi hizmet kamuya yararlı değildir? Burada yine “*label*” sorunu ortaya çıkmaktadır (Ulusoy, 2004, s.13). Durumun gösterdiği üzere kamu hizmeti tanımlaması yapmak için aranan somut kıstas idarenin kurumları ile yani yasa koyucu eliyle, kendisini bir faaliyette bulunması hususunda yükümlü görmesidir. Burada siyasi iradenin ancak görelî

özerkliğinin bulunduğu daha öncesinde vurgulanmıştır. Göreli özerklik kavramını hâkim anlatıya ters düşecek şekilde veri kabul edersek kamu hizmetine ilişkin olarak siyasi etiketten ibaret olma durumu kendi içerisinde bir doğruya işaret etmekle birlikte kamu hizmetini anlamak konusunda eksik kalacaktır. Çalışmayı hukuksal pozitivizmden uzaklaştıran da bizatihi bu durum olmuştur. Nitekim normların belirleyicisi olarak, siyasal iktidarının bağımsız eylemlerinin sınırları bulunduğu tespitini dönüşümü anlamak bakımından elzemdir.

Şekli açıdan kamu hizmeti birden çok ilişkiyi, birden çok bağlamı ifade etmektedir. Öyle ki, sosyal devlet kavramının doğmasıyla beraber idarenin kamu hizmeti alanındaki sorumlulukları artmış ve daha önceden özel girişimler eliyle görülen birtakım hizmetlerin idarece sunulması söz konusu olmuştur. Bu halde idare eliyle görülecek bu işlerde (piyasada faaliyet gösteren işletmelerin devletleştirilmesi istisna) özel girişimlerin varlığı durumu tekel ve rekabet sorununu gündeme getirmiş; bu sebeple beklendiği ölçüde kamu kurumları adına ayrıcalıklı bir hukuki rejim geliştirilememiştir.

Bu açıdan bakıldığında, şekli kriter de diğer iki kriter gibi çözümlenmekte olduğu savlanmaktadır. Ancak kamu hizmetlerinin görülmesi usulleri (abonman sözleşmeleri) ve kamu hizmetlerinin görülmesi için yapılan imtiyaz sözleşmeleri dahi bir bütün halindeki hukuksal rejimden ayrı düşmektedir, istisnai durumdadır. Bu halde şekli kriterin tam olarak çözümlenmesi tarafımızca doğru bir teşhis değildir. Şekli kriter kamu hizmetlerinin diğer işlerden ayrı olarak kısmen farklı bir hukuksal rejime bağlı bulunmasında aranmalıdır. Bu düzlemde de ölçüt olma sıfatını korumaktadır. Yine de bir iş veya faaliyetin salt hukuksal rejimindeki ayrıksı duruş nedeniyle kamu hizmeti olarak tanımlanması doğru olmayacaktır. Zira bu çerçeveden bakıldığında siyasi iradenin, sağlık hizmetlerini serbest piyasadaki aktörlerin faaliyet alanı olarak niteleyerek idarenin her türlü denetim ve tasarruf alanından çıkarması ihtimalinde yeniden hizmetin tanımına ilişkin sorun gündeme gelecektir. Özet olarak anlatılmak istenen hukuk biliminin ortaya attığı her türden ölçütün (siyaset biliminde açıklamasını bulacağı şekilde) kamu hizmeti kavramının dönüşümü karşısında yetersiz kalacağıdır.

1.4. KAMU HİZMETİNDE BİR TANIM DENEMESİ

Kamu hizmetine ilişkin olarak, siyaset alanı dışarıda tutularak yapılmaya çalışılan tanımlar hizmeti bulunduğu bağlamdan koparmaktadır. İdare hukukunun oluşum süreçleri ve sınırlarının çizilmesinde de kamu hizmeti önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle kamu hizmeti yeniden tanımlanmaya çalışılacaktır. Kamu hizmeti kavramının hukukun ekonomi politiği perspektifinden, günceli de ortaya koyarak yapılabilecek gerçeğe en yakın tanımı, devletin yetkili yasama organınca bahse konu hizmete kamuya yararlı olduğu sıfatının atfedildiği, idarece örgütlü bir kamu kuruluşunca ya da idarenin denetimi ve gözetimi altında, özel girişimciler eliyle ifa edilen hizmetler (etkinlikler)dir (Zabunoğlu,2012, s.504). Bu tanımdan yola çıkılmakla yine denebilir ki özel kişiler eliyle görülen birtakım işlerin kamu hizmeti sayılması için faaliyet amacının kamusal fayda olması gerekir. Burada sözü edilen kamusal yarar, faaliyetin varoluş nedenidir. Bilindiği üzere kendi nam ve hesabına faaliyette bulunan özel girişimlerin elbette kamusal yararı amaçlaması söz konusu değildir; ancak esasında özel girişimler eliyle görülen hizmetlerde aranan da bu değildir. Örneğin özel kişiler eliyle özel halk otobüsleri vasıtasıyla yürütülen belediye içi ulaşım hizmetleri kamu hizmetleridir. Nitekim idare denetim ve gözetimi kendisinde olmak kaydıyla ve amacı (idarenin faaliyetlerinde amaç mutlaka ve her zaman kamusal fayda olmalıdır) kamu yararı olması sebebiyle, bu ulaşım hizmetlerini kamu hizmeti olarak nitelendirecektir. Burada özel girişimcinin kar etme güdüsünün hizmetin örgütleyicisi olarak kabul edilmemesi gerekmele birlikte, idarenin bu hizmeti kamusal alana çekmesinin altında yatan maksadın kamu yararı olduğu gözetilmelidir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında:

“Görevsel bakımdan bir girişim ve etkinliğin kamu hizmeti sayılması, değişik koşullar dikkate alınarak yasa koyucunun görüşleri doğrultusundaki belirlemelerine göre şekillenen değişken ve göreceli bir konudur. Kamu hizmetinin yönetsel ögesi, genelde kamusal yönetim biçimi ise de, idarenin özel hukuk hükümlerine göre yürüttüğü kimi etkinliklerin de bu nitelikte olduğu görülmektedir, fakat bir hizmetin amacı kamu yararı ise kamu hukuku esaslarına bağlı kalacağı açıktır. Bu nedenle idarenin, toplumun yararına olarak genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak için giriştiği etkinlikler hangi yol ve usulle yapılırsa yapılsın kamu hizmeti sayılacağından “kamu hizmeti” kavramının en önemli ögesi yönetim biçimi değil, hizmetin amacı ve bunun sorumluluğunu üstlenen organın niteliğidir. Böyle olunca, kamu hizmetleri, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin toplumun genel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürüttüğü veya buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı etkinlikler olarak tanımlanabilir.”

denilmiştir (AYM, 26 Mart 1997, E. 996/63- K. 997/40, s.21). Anayasa Mahkemesi'nce kamu hizmetine ilişkin yapılmış bu tanım kamu yararına işaret etmektedir. Mahkeme, kamu hizmetine ilişkin bir tanım ortaya koyarken kamusal yönetimin bir kıstas olmadığını belirtmekle birlikte kıstas olarak kamu yararını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte kamu hizmetinin tanımı ortaya koyulurken kamu kurumlarının geri planda durmasına cevaz vermektedir. Örgütsel olarak kamu hizmetinin kamu kurumlarınca sunulma şartı aranmamakta, idarenin düzenleyici ve denetleyici işleviyle de kamu hizmetlerinin sunulmasına imkân vermektedir. Herhalde Anayasa Mahkemesi tarafından ortaya konulan kamu hizmeti tanımı, kıstas olarak kamu yararını almakla birlikte kamu yararı kavramından piyasa koşullarından doğan talepleri dışlamamaktadır. Toplumun genel ortak gereksinimlerinin net tanımı ortaya konulmamakla birlikte sınıflı toplum kavramı da dışlanmakla kamu hizmetine ilişkin yapılmış bu tanım kamu yararı kavramını piyasa koşullarına bağımlı hale getirmektedir. Başka bir deyişle piyasa koşullarına bağımlı olarak yapılacak bir kamu hizmeti tanımı denemesi, bu bakış açısına göre kamu yararı kavramıyla da örtüşmektedir.

Kamu hizmetinin üç kıstası uzun uzadıya tartışıldıktan sonra toparlamak gerekirse, değişen koşullar nedeniyle bugün kamu hizmetlerinin şekli kriterinde, özel hukuka hakim mutlak eşitlikçi sözleşmesel perspektifin dışlandığı görece ayrı bir hukuksal rejimin varlığı aranmalıdır. Nitekim bugün kamu hizmeti kavramı dönüşmekte ve daralmakta da olsa kamu hizmetinin (hizmeti alanlar yönünden lehe veya aleyhe olabilir) ayrı bir hukuksal rejime bağlı olduğu uygulamadan da görülebilmektedir. Bununla birlikte kamu hizmetinin maddi kriterinin çözüldüğü savlanmışsa da maddi kriter kaynağını kamu yararı kavramında bulmaktadır. Kamu yararı Duguit, Jeze, Hauriou tarafından veri kabul edilmekle üzerine farklı perspektiflerden yola çıkılarak farklı tanımlar inşa edilmiş bulunmaktadır. Duguit kamu yararı kavramını idarenin güdüleyicisi olarak kabul ederken başkalarının üstlenmekte acziyet göstereceği işlerin kamu hizmeti olarak nitelenmesi gerektiğini savlamıştır. Buna göre Duguit'in bakış açısıyla piyasaların işleyişini etkin şekilde düzenlemekte de kamu yararı bulunmaktadır. Diğer yandan kamu hizmetinde örgütsel yöntemin sadece kamuya ait olmadığı, dolayısıyla Duguit'nin biçimsel yaklaşımının her zaman doğru kamu hizmeti tanımını koyamayacağı savıyla kamu hizmetlerinde Hauriou yeniden bir tanım denemesine girişmiş bulunmaktadır. Hauriou bu

tanımlamayla kamu hizmetinde ayırt edici faktörün kamu gücü gölgesinde icra olunan iş ve eylemler olduğuna işaret etmektedir. Maurice Hauriou da burada bu kamu gücünün kaynağının kamunun ihtiyaçlarından ileri geldiği kabulüyle hareket etmektedir. Yine organik kriter de varlığını kamu tüzel kişiliğinden alacaktır. Elbette bu da Truchet'nin etiket yaklaşımıyla yakından ilgilidir. Nitekim kamu hizmetlerinin genişlediği sosyal devlet yaklaşımında öngörülen durum kamu hizmetlerinin, kamu tüzel kişileri eliyle görülmesidir. O halde organik kriter hukuk tekniği bakımından kamu hizmeti kavramını açıklamakta yetersiz de kalsa salt hukuk biliminin içinden uygulamadaki olguların ve kurumların doğru şekilde tasvirini ortaya koymaktadır. Organik kriterin sınırları da yine siyasal karar alma mekanizmasının biçim belirlenimli karar alınma sürecinin sonucunda çizilecektir. O halde kamu hizmetine hâkim üç kıstasın da bugün geçerliliğini koruduğu, kümülatif olarak değerlendirildiğinde kamu hizmetinin sınırlarını çizdiği kabul edilmektedir. Pratikteki yansımalarla doktrinde çizilen kamu hizmeti sınırlarının uyumsuzluğunun cevabının siyasal olanı dışlayan hukuk söylemlerinde bulunmadığı düşünülmektedir. Bu kapsamda siyasi süreci etkileyen aktörlere ayrıca mercek tutulmaya çalışılacaktır.

2. BÖLÜM

KONUSUNA GÖRE KAMU HİZMETLERİNİN SINIFLANDIRILMASI

Konusuna göre yapılacak olan kamu hizmeti tanımlaması, kamu hizmetinin incelenmesi ve sınırlarının anlaşılmasında belirleyici olacaktır. Daha önce doktrinde ortaya konulmuş muhtelif tanımlar da kaynağını kamu yararı tanımında bulmaktadır. Nitekim iktisadi nesnellik olarak kamu hizmetleri tanımlaması, kamu hizmeti tanımından kamu yararı ölçütünü kaldırmakla, siyasi bir tercihte bulunmanın bir sonucudur. Kamu yararı kavramı geniş algılandığı takdirde ise artık kamu hizmeti kavramı da genişlemekte ve tanım yeniden kurgulanmaktadır. Bu çerçevede kamu hizmetine ilişkin yapılmış tanım denemeleri, kamu yararı kavramına bakışı da açıklamaktadır.

Kamu hizmetinin idare hukuku bağlamında incelenmesiyle kamu yararı kavramına ulaşılmaya çalışılmıştır. Kamu yararı kavramının anlaşılmasıyla, kamu hizmetine ilişkin sınırların belirlenmesine siyasi tercihlerin öncüllük ettiği görülecektir. Bu çerçevede kamu hizmetlerine ilişkin ortaya konan tanım denemelerinin değer-biçim alanının dışından kurgulanamayacağı görülmektedir.

2.1. DOKTRİNSEL SINIFLANDIRMA

Daha önce de kısaca belirtildiği gibi kamu hizmetlerinin tasnifine eğilme zahmeti, hizmetin sınırlarının belirlenmesi yönünden belirleyici olacaktır. Bununla birlikte kamu hizmetlerine hâkim olan ilkeler ile iktisadi kamu hizmetleri arasındaki çelişki incelenecektir. Nihayet iktisadi kamu hizmetleri tanımlamasıyla hedeflenen kamu yararından yeni bir kamu hizmeti tanımlaması gerçekleştirilmeye çalışılacaktır. Konusuna göre kamu hizmetlerinin incelenmesinde, kamu hizmetlerinin kurgusal olarak oldukça geniş tutulduğu anlaşılmaktadır. Kamu hizmetine ilişkin çizilen geniş sınırlar da bu bağlamda anlamını bulacaktır.

2.1.1. Kamu Hizmetinin Sınıflandırılmasından Doğan Eleştirel Bir Yaklaşım

Kamu hizmetleri birden farklı kıstasa göre sınıflandırılabilir; faaliyet gösterdikleri alanda tek olup olmama yahut faaliyeti sunan özel girişimcilerin üstlenme biçimlerine göre yahut faaliyetlerin yürütüldüğü alanın genişliğine göre ya da konularına göre.

Esasında doktrinde birçok çeşit gösterilmek suretiyle irdelenen kamu hizmetlerinin tasnifinde, konularına göre kamu hizmetleri sınıflandırılmasına eğilmekte fayda görülmektedir. Zira kamu hizmetlerine hâkim olan ilkelerle çelişkili olan uygulamaların ifşası da en çok bu noktada mümkün görülmektedir. Konusuna göre kamu hizmetleri saymak suretiyle gösterilen dört ana başlık altında toplanmış bulunmaktadır:

1. İdari Kamu Hizmetleri: İdari kamu hizmetleri bayındırlık, eğitim, öğretim, sağlık gibi en temel kamu hizmetlerinin toplandığı başlıktır. Kural olarak, her ne kadar uygulamada farklı şekillerde görünüm verse de, bedelsizdir.
2. Sosyal Kamu Hizmetleri: Emeklilik, sağlık, iş imkanları sağlama gibi kamu hizmetleridir.
3. Bilimsel, Kültürel Kamu Hizmetleri: Bilimsel, kültürel kamu hizmetleri teknik bilgi gerektiren sanatla, bilimle ilişkilendirilmiş ekseriyetle devlet tüzel kişiliğinden ayrılmış, özerk yapılı (uzmanlık gerektirmesi sebebiyle), hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarınca görülen faaliyetlerdir.
4. İktisadi Kamu Hizmetleri: İktisadi kamu hizmetleri yine devlet tüzel kişiliğinden ayrılmış, özerk yapılı, hem yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarınca hem de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarınca görülen faaliyetlerdir (Günday, 2004, s.302-304).

İktisadi kamu hizmetleri esasında kamu hizmetlerinin bedelsizliği ilkesiyle çelişmektedir. Zira idarenin yürüttüğü faaliyetlerinde (daha önce de sıkça belirttiğimiz gibi) esas gayesi kamu yararı olmalıdır. Daha öncesinde değinildiği gibi iktisadi faaliyet gösteren idarenin kamusal yararının ne olduğu belirsizdir. Bir yaklaşıma göre idarenin ürün ve hizmetleri ücretlendirerek kar güdüsüyle hareket etmesi hem faaliyet gösterilen sektördeki özel girişimciler adına haksız rekabete sebep olabilecektir hem de kamu hizmetinin bedelsizlik

ilkesiyle çelişmektedir. Bedel alınacaksa bile sunulan hizmetin karşılığı olarak kâr amacı gütmeksizin talep edilen bir bedel olmalıdır. Elbette bu anlatılanlar daha önce cumhuriyetin statik tanımında kurgulanmış türden bir devlet sistemi için geçerlidir. Nitekim bu türden bir devletin kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde ana finansmanı vergilerdir. Milli burjuvazi ve ilerleyen süreçte çokuluslu şirketler eliyle kitlelere yayılmış refahın yaratılamadığı az gelişmiş ülkelerde ise bu türden bir finansman kaynağının o veya bu sebeple yeterli gelmediği açıkça görülmektedir. Bu nedenle iktisadi kamu hizmetlerinin yarattığı kaynak ile başkaca hizmet örgütlenmelerinin yaratılabileceği duruma yine ayrı bir parantez açmak gerekir. Nitekim yukarıda bahsedilen yaklaşım da iktisadi kamu hizmetleri alanında bulunan özel girişimcinin varlığını ön kabul olarak saymaktadır. Bu ön kabulle birlikte idarenin bu alandaki faaliyetlerinin haksız rekabeti doğuracağı savlanmaktadır. Ancak çalışma boyunca anlatılagelen kamu yararı kavramıyla serbest piyasanın ilkeleri çeliştiği takdirde izlenecek yolu da açıklamamaktadır. Nitekim iktisadi kamu hizmetleri kavramında kamu yararı kavramı toplumun iktisadi kalkınması amacıyla gizlidir. O halde çiftçiden ürün temin ederek bunları işleyip satışa arz eden müteşebbis, tekel haline gelmek suretiyle diğer piyasa aktörlerini ekarte etmesi durumunda ürünün temininde açıkça çiftçi karşısında tek yönlü bağımlılık ilişkisi kurarak hem toplum geneline yayılacak refahın önüne geçmekte hem de başka yönleriyle haksız bir duruma sebebiyet vermektedir. Nitekim artık ilk ürünü işlemekle piyasalara ürün temin eden bu müteşebbis üreticiden temin edeceği her mal için fiyatı kendisi belirlemektedir.

Bu izlekten gidildiğinde doktrinde söylenegelmiş ‘’bedelsizlik, eşitlik, kamu yararı’’ gibi kavramlar kamu kurumlarının kâr etmesine engel olmak konusunda araçsallaştıktan ibaret kalmışlardır. Kamu kesimlerince örgütlenmiş ekmek fırınlarının serbest piyasa koşullarında rekabet eden müteşebbis aleyhinde haksız bir durum doğurduğu savlanırken; diğer yandan abonman sözleşmeleriyle temel kamu hizmetlerinden sayılabilecek tekel niteliğindeki altyapı kamu hizmetleri ve sağlık, eğitim gibi vazgeçilmez nitelikteki idari hizmetler, kamu hizmetinin ilkeleriyle bağdaşmayan şekilde özel girişimciler eliyle görülebildikleri durumlarda hizmetin ilkeleri yok sayılabilmektedir. Nitekim hizmetin bedelsizliği yahut kara konu edilmemesi gerektiği gibi aslen hizmeti tanımlayan temel

ilkeler, konu özel yatırımlar eliyle görülen kamu hizmetlerine geldiğinde göz ardı edilebilmektedir.

Doktrinde uzun uzadıya yapılmış olan teknik kamu hizmeti sınıflandırması bir yana, kamu hizmetlerinin konusuna göre doğru şekilde sınıflandırılmasının da aslen kamu hizmetine hâkim olan ilkelerin anlamlandırılmasından geçtiği görülmektedir. O halde sorgulanması gereken de kamu hizmetine hâkim olan ilkelerden devşirilmiş bugüne sirayet edecek şekilde geçerliliğini koruyamamış anlamlardır. Nitekim tartışılan bir diğer konu neyin kamu hizmeti olmadığıdır. Öyle ki daha yukarıda sınıflandırması yapılmış olan bilimsel kültürel kamu hizmetleri sunumunun elbette toplumsal hayatın sürdürülebilmesi için elzem fiziki şartlardan biri olmadığı açıkça görülmektedir. Medikal anlamda sunulan her türlü hizmet ve ürün, bu çerçevede optik gözlük, lens, eczacılık gibi ilk bakışta akla gelmeyen ürün ve hizmetler de kamu hizmeti çerçevesinde düşünülebilecektir, bu tür hizmetlerin bilimsel kültürel kamu hizmetlerinden daha büyük önem taşıdığı da görülmektedir. Ancak uygulamada görüldüğü üzere çeşitli medikal ürün ve hizmetler kamusal alanının dışına konumlandırılmış halde bulunmaktadır. O halde kamu hizmetine ilişkin olarak sıkça sözü edilen bedelsizlik ilkesi idari kamu hizmetleri bağlamıyla sınırlı kalarak düşünülmelidir.

2.1.2. Bedelsizlik İlkesi/ İktisadi Kamu Hizmetleri İlişkisi

Kamu hizmetine hâkim olan ilkeler bir yana bırakıldığında kısaca kamu hizmeti kavramı siyasi tasniften ibarettir. Modern devlet sisteminden farklı şekilde kurgulanmış bir sistemde iktisadın tanımından esinlenerek denebilir ki, kamu hizmeti, toplumun ihtiyaçları karşısında kamu kurumlarının kıt kaynaklarıyla cevap verebildiği ölçüde halka sunduğu her türlü hizmet ve üründür. Kamu hizmetine hâkim olan ilkelerle birlikte düşünüldüğünde bu tanımın gerçekçiliğine şüphe ile yaklaşılabilir. Kamu hizmetlerinin bedelsizliği ilkesiyle, kamu hizmetlerinin sınırları aşan bu tanımla örtüşmemektedir. Nitekim bu neviden bir kamu hizmeti örgütlenmesinin de finansmanı mümkün olmayacaktır. İşte bu türden bir söylemin kabulü halinde iktisadi devlet teşekkülleri ve iktisadi kamu hizmetleri kavramsallaştırması da yeniden kurgulanacaktır. Öyle ki KİT ve İDT'ler eliyle üretilen ürünlerin piyasada dolaşımından elde edilecek artık

değerin bizatihi kamu hizmeti vasıtasıyla toplumun yeniden üretimine özgülenmesi halinde adı geçen bedelsizlik ilkesi anlamını bulacaktır. Bu haliyle bedelsizlik ilkesi hâkim anlatının dışında dönüşmektedir.

Diğer yandan kamu hizmetlerine hâkim olan bedelsizlik ilkesinin sınırları nerede bitmektedir? Eğer kamu hizmeti eşit, karlılık içermeyen ücretlerle sunulan sınırsız bir tanımı içeriyorsa o halde bunun modern devlet kurgusunda örgütlenmesinin imkânsız olduğu söylenebilecektir. Ancak kamu hizmetlerinin içine oturtulduğu esas çerçeve adından da anlaşılabilceği gibi kamunun ihtiyaçlarından, yoksunluklarından doğmuştur. O halde bu yoldan gidildiğinde denebilir ki, kamu hizmetlerinin bir sınırı bulunmamaktadır. Yani kamu hizmetleri elbette her ihtiyaca göre farklı biçimlerde görülecektir.

Burada kamu hizmetlerinin konusuna göre sınıflandırılması farklı bir anlam kazanmaktadır. Kamu hizmetlerinin iskeletini oluşturan temel hizmet alanlarına (güvenlik,adalet) ek olarak bireysel darboğazla yurttaşın fiziksel varlığını sürdürmesine engel olacak her türlü kısıtın kaldırılması adına kamu hizmetleri örgütlenmelidir. O halde zaten yukarıda parantezle sayılmış olan “temel kamu hizmeti” kavramı esnemekte, genişlemektedir. Ulaşım, sağlık, eğitim, yeterli gıda, barınma, mümkünse yurttaşların kendisini sosyal olarak gerçekleştirmesi de dahil olmak üzere örgütlenmiş her türlü kamu hizmeti, temel kamu hizmetleri olarak görünecektir. Yukarıda temel kamu hizmetleri olarak yalnızca güvenlik ve adalet hizmetlerinin sayılması bu anlamıyla rastlantısal değildir. Doktrinin kendi koyduğu temel kamu hizmeti tanımı görüldüğü gibi görüş farklılıkları çerçevesinde çok farklı tanımlara ulaşabilmektedir. Bu anlamıyla doktrinde “*virtüel (olası) kamu hizmeti*” (Yıldırım& Yasin& Karan& Özdemir& Üstün& Okay Tekinsoy, 2011, s.648-649) kavramı doğmuş bulunmaktadır. Virtüel kamu hizmeti kavramı, hizmete hâkim olan ilkelerle birlikte düşünüldüğünde, siyasal iktidarın nitelenmesine göre kamu hizmetinin sınırlarının devamlı genişleyebileceğini ifade eden kavramdır. Bu türden hizmetlere virtüel kamu hizmeti denmektedir. Esasıyla virtüel kamu hizmeti kavramının doğuşunda, uygulamadaki kamu hizmetlerine yönelik küresel çaptaki daraltıcı bakışın değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim kavram, kamuya yararlı olduğu gerekçesiyle idare tarafından özel müteşebbis eliyle görülen her hizmetin kamu

hizmeti olarak nitelendirilebileceğine işaret etmektedir. Liberal söylemle, bu yönde bir tutumun özel girişim özgürlüğüyle çeliştiğine yönelik eleştiriler de getirilmektedir. Gerçekten idarenin karar alma sürecinin, “*önceden belli bir usule bağlanması ve idarede demokrasi*”² (Özay, 2004, s.2) söylemiyle eleştirildiği görülmektedir. Buradan devamla idarenin geliştirdiği “*temşiyet tasarrufları*”³ (Akyılmaz&Sezginer&Kaya, 2009, s.143) niteliği itibarıyla idarenin birey statüsüne indirgendiği, eşit hukuki ilişki şartlarında bulunduğu bir kurgu içermektedir, idari yargı teşkilatının sönmülenererek idarenin küçüldüğü bu kurgunun arzuya değer olduğu bile savlansa kamu hizmeti kavramıyla çelişmektedir. Bu anlamıyla idarenin sönmülennesinin idarede demokrasi kavramıyla açıklanmaması gerektiği kanaati oluşmaktadır. Doktrindeki virtüel kamu hizmeti kavramsallaştırmasının aksine uygulamada ise daraltıcı şekilde temel kamu hizmetleri güvenlik ve adalet hizmetleriyle sınırlandırılmıştır. İdari kamu hizmetleri başlığında eğitim, sağlık, vs. hizmetler sayılmışsa da uygulamada yalnızca milli savunma, güvenlik ve yalnızca güvenlikle ilişkili adli hizmetler kamu hizmetlerine hâkim ilkeler ve usuller eliyle görülmektedir. Ancak hizmetin güncel tanımında esas olan, hizmet alanının kârlılığa araçsallaştırılıp araçsallaştırılmadığı ölçütüdür. Sermaye eliyle görülmesine izin verilmiş kamu hizmetlerinin artık o ülke sınırları içerisinde siyasal iktidarca temel kamu hizmeti olarak nitelenmediği kabul edilmelidir.

Yukarıda anlatılmış olan, geniş tutulmuş bir kamu hizmeti kavramının finansmanı meselesidir. Bu noktada temel kamu hizmetlerinin bizzat kamu hizmetlerinin kendisi olduğu anlaşılmalıdır. Herhalde kamu hizmetine ilişkin olarak dar tanımlar yapılırken iktisadi kamu hizmeti kavramını açıklamak da mümkün olmamıştır. İktisadi kamu hizmetlerinden anlaşılması gereken, idarenin iktisadi kamu hizmetleriyle kâr ettiği ve bunun da kamu hizmeti olduğu tanımlaması tarafımızca doğrulanamayacaktır. Ancak emek sınıfının yeniden üretiminde esas teşkil eden temel kamu hizmetlerinin finansmanı noktasında, iktisadi kamu hizmeti kavramı öne çıkmaktadır. Temel kamu hizmetlerinin

² İdarede demokrasi kavramıyla kastolunan, 1980 sonrası ortaya çıkan neoliberal devlet kurgusu ile idarenin iş ve eylemlerinde şeffaflıkla birlikte, esasen piyasa aktörlerine siyasal iktidar alanında genişletilmiş temsil kabiliyeti sunulması ve sermayeye düzenleyici devlet kurgusu üzerinden sağlanan hukuki dokunulmazlık ve güvendir.

³ Temşiyet tasarrufları, idarenin kamu gücü gibi ayrıcalıklarını kullanmaksızın tesis ettiği, adli yargıya tabi sözleşme/işlemlerdir.

görülmesinde finansmanın kaynağı olduğu, bu haliyle iktisadi kamu hizmetlerinin, bilindik anlamıyla kamu hizmeti olarak görülmemesi gerektiği anlaşılmaktadır.

İktisadi kamu hizmetleri sınıflandırmasının özünde, hizmetin sunumuna hâkim stratejinin üretim fiyatları üzerinden kurgulanması mümkün değildir. Nitekim burada her neviden kamu hizmetine hâkim olmuş tekelleşme artık idarenin hizmet konusu alana girmesinden değil; uluslararasılaşmış merkez sermayenin hizmeti üstlenmesinden meydana gelmektedir. Öyle ki adı geçen hizmetlerin sunumunda esas alınanın kullanım değeri olduğu düşünülmemelidir. Aksine iktisadi kamu hizmetleri bizatihi değişim değerini hedeflemektedir. Ancak herhalde bu neviden dürtülerle örgütlenecek devasa boyutlu hizmet örgütlenmesi ancak oligopol tekel haline gelmiş uluslararası kapitalin girişimleriyle gerçekleşebileceğinden; adı geçenlerin kâr marjını maksimize etme hedefiyle rekabetsizlik ortamı birleştiğinde hizmetin sunumu da herhalde üretim değil piyasa fiyatları üzerinden gerçekleşecektir. Bu türden bir hizmet örgütlenmesinde herhalde kamu yararı kıstası aranamayacaktır. Anlatılagelen olgunun kabulüyle iktisadi kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde de esas olan devlet girişimidir. O halde sunulacak idari kamu hizmetleri için de iktisadi kamu hizmetleri için de talep edilecek bedeli tanımlamak adına kullanılacak en doğru tabir “*kamusal ücret*” (Yaşar, 2014, s.155) tabiri olacaktır.

Aksi düşünülduğünde temel kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde sağlanacak finansman imkansızlığı (dolar genişlemesi sonrası siyasi-iktisadi tavizler vasıtasıyla borçlanarak finansman yaratma fikri dışarıda tutulduğunda) kaçınılmazdır. Devlet kurumlarının özelleştirilmelerinin öncesinde kamu işçilerinin ücretlerine sürdürülemez şekilde %300 zam uygulanarak anayasal sosyal devlet ilkesinin, seçim popülizmine feda edilmesi ve dolayısıyla kamu kurumlarının başarısız olduğu, yük olduğu iddiası kamu hizmetinin dar algılanması gerektiği yönündeki fikirlerin haklı olduğunu gösteren argüman olarak kabul edilmemelidir.

Çalışmamızın daha sonraki kısımlarında da ele almaya çalışacağımız esaslı eleştiri, temel nitelikteki bayındırlık kamu hizmetlerini “kalitelilik” vurgusuyla, serbest piyasanın alışlageldik şeffaflık, liberal girişim özgürlüğü gibi dayanaklarına dahi aykırı olacak

şekilde (ilkel birikim örneğinde olduğu gibi) piyasalara açan düşünme kipliğine yönelmektedir. Bu itibarla iktisadi nitelikteki kamu hizmetlerinin de devlet eliyle örgütlenmek suretiyle sosyal adaletin yaratılması önemini korumaktadır. Devlet eliyle gerçekleştirilmeye çalışılan kalkınma denemelerinin de bu kapsamda düşünülmesi gerekmektedir.

2.2.KAMU HİZMETİ (İKTİSADİ HİZMET) VE KALKINMA İLİŞKİSİ

Yukarıda bahsedildiği üzere kamu hizmetinin sınırlarının farklı farklı görünümde olabileceği göz önünde bulundurulduğunda yine kamu hizmetlerinin görülmesi usullerinin de farklılaşabileceği açıkça görülmektedir. Nitekim hizmetin sınırlarını belirleyen değişkenler hizmetin görülme usullerine de tesir edebilmektedir. Esasında hizmetin görülme usulündeki değişiklikler bugün hizmetin kavramsallaştırılmasını da bunun üzerinden gerçekleştirmeye yol vermektedir. Bu sebeptendir ki kamu hizmetlerinin görülmesi noktasında birden çok ve birbirinden farklı niteliklerde usul görülmektedir. Ancak herhalde bir hizmetin kamu hizmeti olarak görülebilmesi için – ki ister devlet tüzel kişiliğiyle olsun ister yer yönünden yahut hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşunca olsun isterse de özel girişimciler eliyle olsun – bu hizmetlerin yasal dayanak ile kamu hizmeti olarak tanımlanmasına ihtiyaç vardır. Ancak herhalde kamu hizmeti sıfatı yasal dayanağını bulmuş olsa dahi kamu hizmetinin kimlerce, ne şekilde yahut hangi usulde görüleceğinin belirlenmesi her zaman yasal düzenlemeler vasıtasıyla bildirilmemektedir.

Doktrine hâkim kaniya göre idareye kamu hizmetinin görülmesinde belirgin bir serbestinin tanınması esastır. Zira Zabunoğlu'nun deyişiyle: “ *Gerçekten, bir kamu hizmetinin, kamu hizmetinin işletilmesi usullerinden hangisine göre yürütüleceğini, Anayasa’ da bu konuda belirlenmiş bir usul var ise, onun dışında bir usul olmamak koşulu ile, ilke olarak yasama organı ve kanunla seçme hakkı tanınmış ise, idare serbestçe tayin eder ve belirlediği usulü uygular*” (Zabunoğlu, 2012, s.521).

Bu haliyle kamu hizmetlerinin görülme usulünde idare, bu sorumluluğu kendisi alabileceği gibi denetim ve düzenleme erkini elinde bulundurmak suretiyle kamu

hizmetlerini özel kişilere de gördürebilir. Ekonomi-politik yorum ve “hukuk ötesi” eleştirilerden azade olarak idarenin burada yapacağı seçimdeki serbestisi, idarenin hizmetin yürütülmesindeki sorumluluğu göz önüne alındığında anlamlı bulunabilecektir. En nihayetinde kamu hizmetinin tasnifinde kullanılan organik kriter, bugün önemini yitirmiştir. Nitekim kamu hizmetlerinin, temel gayesi kâr elde etmek olan özel girişimciler eliyle görüldüğü örnekler de bulunmaktadır. Ancak bu usule ilişkin ayrıksı görünüm de kamu hizmeti kavramını değiştirmek için tek başına yeterli gelmeyecektir.

Bu şekliyle burada kamu hizmetinin görülmesine ilişkin idareye takdir yetkisi tanınmaktadır. Takdir yetkisi kavramı idarenin faaliyet alanlarının kanuni olarak sınırlandırılmasıyla ilişkilidir. O halde denebilir ki takdir yetkisinin sınırları, üretim ilişkilerinin ortaya çıkardığı çelişkili taleplerin, devletin meşruiyet kazandırmasıyla (burada yasama fonksiyonu vasıtasıyla) yasal düzlemde ortaya çıkan izdüşümünde anlaşılabilir.

Yine bu izlekten gittiğimizde denebilir ki burada bir takdir yetkisinden, hatta bir “*yerindelik sorunu*” (Zabunoğlu, 2012, s.520) bulunduğu bahsedilebilir. Nihayet denebilir ki bir kamu hizmetinin görülebilmesi için sınırları koyan yasama organıdır. Yasama organında da o veya bu şekilde açıklanmak suretiyle türlü eğilimler hâkim olabilir. Yine bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığı hususu veya bu kamu hizmetinin görülmesi usulleri yasama organınca belirlenir. Burada hizmeti yürütmekle sorumlu ve yetkili kılınan idare bu yasal sınırlar çerçevesinde “takdir yetkisi” içinde kalarak serbestçe tercih yapabilmektedir.

Doktrinde kamu hizmeti niteliğini taşıyan özel teşebbüslerin devletleştirilebileceğine de işaret ettiği düşünülen; “*Aynı hükmün mefhum-u muhalif’inden bir hizmetin özelleştirilmesi ya da önce belli bir usulle görülüyorken daha sonra başka bir usulün yeğlenmesinin de mümkün olabileceğini kabul etmek gerekir*” (Özay, 2004, s.243) diyen görüşler de bulunmaktadır. Özay burada emanet usulünden başkaca usullerin kabul edilebileceğine vurgu yapmışsa da bu açıklamalar aksini de mümkün kılmaktadır.

O halde kamu hizmetlerinin görülmesi usullerine ilişkin tasnifte usuller, emanet yöntemi, kamu kurumları yöntemi ve diğer usuller olarak irdelenebilir. “Çünkü kamu hizmetlerinin görülmesi usulünde sözü geçen kollektivist yöntem ve kapitalist yöntem ayrımı, terimlerin tüm özelliklerini yansıtmamakla ve bu nedenle tam anlamıyla doğru olmamakla birlikte gerçek bir nitelik farkına işaret etmektedir” (Karahanoğulları, 2015, s.286). Bu ayrıma dayanılarak yapılacak sınıflandırma önemli sonuçlar doğuracaktır.

Emanet usulünce yani devlet eliyle görülen kamu hizmetlerinde hizmetin görülmesi için sağlanacak kaynak da kamuya aittir. Bununla birlikte kamudan yapılan harcama karşılığında, faaliyetin hedefi de salt kamusal yararadır. Dolaylı yoldan görülen kamu hizmetlerinde, hizmetin yüklenicisi elbette şahsi nam ve hesabına çalışmaktadır; aksi iddia edilecek dahi olsa kârlılığı yüksek bu alanda kar etme amacındaki girişimcinin fayda sağlama olanağı kaldırıldığında, bu hizmeti görmeyecektir. Kaldı ki yüksek kârlarla hizmeti sunan yüklenici bu halde de kamu hizmetinin sunumundan edindiği maddi değeri kamu hizmetini sunduğu kitle lehine hizmetin örgütlenmesinde yatırım finansmanı olarak dahi kullanmayacaktır. Elbette burada bedelin belirlenmesinde ilgili kamu kurumunun özerk niteliği dahi bulursa ücret politikalarının “yetki genişliği” (Derdiman, 2007, s.70-71) kapsamında belirlenmemesi gerektiği aksine merkezi planlamanın yetki alanında bulunması gerektiği vurgulanmalıdır.

Bu halde sermaye transferi vasıtasıyla hizmetin görüldüğü ülkenin sınırları dışına çıkarılma ihtimali de bulunan bu kamudan özele aktarılan kaynağın akıbeti belirsizdir. Halbuki bizzat kamu eliyle görülen hizmetlerde kazancın akıbeti bellidir. Yine ihtiyaç sahibi kamunun idaresine dönmektedir. Bu anlamda kamu hizmetinin bedelinin “ücret” olarak nitelenmemesi gerektiği, tam aksine “vergi ve benzeri mali yükümlülük” nitelenmesine ihtiyaç duyduğuna ilişkin bir tartışma varsa bile önemini yitirmektedir. Kamu hizmetlerinden faydalananların ödeyeceği bedele ilişkin bir ihtilaf ancak kar etme saikiyle hareket eden, bunu da idarenin kamusal üstünlüğü ve ayrıcalığı zırhına bürünerek gerçekleştiren özel girişimcilerin bulunduğu hizmet kollarında mümkündür. Zira sunulan kamu hizmetlerinin karşılığında alınacak bedelin niteliğine ilişkin ne söylenirse söylenir, özel girişimciler eliyle sunulan hizmet karşılığı alınan ödeme ve bedeller, kamudan sağlanan maddi menfaat yani kârdır. Bahse konu vergi ve benzeri mali

yükümlülük tanımlaması elbette idari kamu hizmetleri sınıfında yine de kullanılabilir. Bu tanımlama alınacak ücretin yasal dayanağının bulunmasına ilişkindir. Vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulabilmesi ile hukuk dışı, aşırı yararlanma durumlarının önüne geçilmek istenmektedir. Ancak daha önce söylendiği şekliyle kamu hizmetinin sunulmasında elde edilen maddi değer niceliğinin ve sıfatının yasalarla belirlenmesinden ziyade bu maddi değer yaratılma şeklinin analizi herhalde daha fazla önem taşımaktadır. Nitekim normatif düzenlemeler eliyle hukuka uygun hale getirilmesi hali sürecin niteliğini tanımlayamamaktadır.

Yine bir husus da kamusal alana ait ihtiyaçların maddi kazanca konu edilmesidir. Zira özel girişimciler eliyle yürütülen kamu hizmetlerinin bir diğer boyutu da kamu hizmetinden faydalanacak fertlerin, yurttaşlık sıfatıyla kamu hizmetlerinden faydalanması imkanını kaldırması ve yurttaşları en basit ifadeyle ticari mübadelenin bir tarafı haline getirmesidir.

Bütün bu sayılanlar haricinde Türkiye örneğinde açıkça şahit olunduğu gibi; örgütlü bir idari yargı teşkilatının bulunduğu ve idareye, taraf olduğu idari sözleşmelerde üstün haklar tanıyan kanuni düzene dayanılarak inşa edilmiş bir kamu hizmeti kavramına rağmen, özel girişimciye idare adına hareket edebilme kabiliyetinin sunulması durumu tutarsızlığa sebep olmaktadır. Hatta daha ileri giderek egemen devletin egemenliğinin özel kişiler lehine paylaşımına işaret etmektedir. Bunun en basit örneği büyük ölçekli enerji hizmetlerinin görülmesinde idari yargının görev alanına kısıtlamalar getirilmesi ve doğrudan yabancı yatırımcıların (kamu hizmeti görmek adına içinde bulunduğu faaliyetlerin) idareyle yaşadıkları ihtilaflarda idareyi uluslararası tahkimde davalı taraf kılabilmesidir.

Bu kapsamda kamu hizmetlerinin temel ilkeleri aşılabilmekte; devletin bizzat kendi eliyle görmesi gerektiği düşünülen, sürekli nitelikteki “verimli birer yatırım sahası” haline gelmiş kamu hizmetleri, özel girişimcilerin faaliyetlerine özgülenmektedir. Yine bunlara ek, kamu hizmetinin sunumuna talip olmuş girişimcinin kârı idarece garanti altına alınmaktadır. Zira Sedat Çal’ın ifadesiyle; “Özetlersek; geçmiş dönemlerde YİD ve yap-işlet (Yİ) modelleri üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılan özel sektör enerji yatırımları,

sadece ismen “özel sektör yatırımı” olmuştur. Özünde, neredeyse tüm riskleri devlet üzerinde bırakan “garantili ticaret” imtiyazdır ve kimi “rekabetsavar” özel sektörümüzün kendi ifadesine göre “başka hiçbir işte olmayan kazançlar” içermekle, “imtiyazlı bir düzene” yol vermiştir.” (Çal, 2008, s.6,7).

Bu doktrinsel görüşün bir noksanlığı, daha önce Amin ve Özdemir’den alıntıladığımız şekilde, büyük ölçekli kamu hizmetlerinin üstlenicisi rolündeki sermayenin, artık ulusal sermaye görünümünden çıkarak merkezileşmiş, bununla birlikte genele yayılmış çokuluslu tekel niteliğe büründüğünü gözden kaçırmasıdır. O halde yukarıda gösterilen doktrinsel eleştiriye katılmakla birlikte denebilir ki; emanet usulü haricinde diğer usuller ne kadar “rekabetsever” olsalar da hizmetin üstlenicisi uluslararası oligopol tekel nitelikteki sermayeyi dışlayamayacaktır. Aksine bu yurtdışı kaynaklı sermayenin yurtiçinde tekel haline getirilmesine sebep olacaktır.

2.3.KAMU HİZMETLERİNİN GÖRÜLME USULLERİNE İLİŞKİN: EMANET, MÜŞTEREK EMANET VE KAMU KURUMU USULÜ

Kamu hizmetinin belirlenmesinde ölçüt olarak alınan üç temel yaklaşıma göre kamu hizmetlerinin, özel girişimcilerce gereği gibi sunulamıyor olması gerektiği, kamu hizmetinin sunulmasında ortak kamu yararının bulunması gerektiği ve kamu hizmetine özgü hukuksal rejimin arandığı daha önce de belirtilmiştir. Bu ölçütler birlikte değerlendirildiğinde, kamu hizmetinin kamusal yönünün ağır bastığı ve hizmetin kurulumundan sunumuna kadar kamu kesiminin çokça görünür olması beklenecektir. Neoliberal ekonominin dönüştürdüğü devlet sisteminde netice olarak kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle yürütülmesi kabul görmektedir. Bu kapsamda doktrinin de özellikle imtiyaz, yap işlet, yap işlet devret ve ihale usulleri üzerinde fazlaca incelemelerde bulunduğu görülmektedir. Kamu kesimi eliyle kamu hizmetlerinin görülmesi usulü, ithal ikameci politikaların terk edilmesiyle dönüşmüş bulunmaktadır. Herhalde kamu hizmetine hâkim olan ilkeler ve kamu hizmetine ilişkin üç ölçüt birlikte değerlendirildiğinde, kamu kesimlerince hizmetin görülmesi usulü idare hukuku bakımından önemini halen korumaktadır.

Emanet usulü bahse konu kamu hizmetinin bizzat devlet eliyle yürütüldüğü şeklindedir. Bu tanımlamayla birlikte yine kamu tüzel kişiliğini haiz ancak devlet tüzel kişiliğinden ayrı kimi tüzel kişiler eliyle görülen kamu hizmetleri de emanet usulü kapsamında sayılmaktadır. İl Han Özay'ın verdiği tanıma göre: *“İmtiyaz söz konusu olduğunda buna sahip olan belli tür bir kamu kurumu ise bu bazılarınca “emanet”, bazılarında da (kanunla verilmiş) bir kamu hizmeti imtiyazı”, dolayısıyla usulü sayılabilmektedir”* (Özay, 2004, s.244,331).

Burada kamu hizmetinin temel görülme usulü olan emanet usulüne ilişkin yapılmış tanıma katılmamaktayız. Nitekim emanet usulü kamu hizmetinin görülmesi için esas yöntem olarak gösterilse de bugün itibarıyla imtiyaz usulünün bir istisnası haline gelmiştir. Bir kamu tüzel kişiliğine kanunla kamu hizmeti imtiyazı verildiği tespitinin doğruluk içermesi mümkün değildir. Kamu hizmetinin görülmesinde imtiyaz istisnai bir usul olarak tanımlanabilecektir. Kamu tüzel kişilerinin de devlet tüzel kişiliği altında hayat bulduğu ve aynı kamu yararı gayesiyle faaliyette bulunduğu açıktır. O halde bir kamu tüzel kişisinin yürüttüğü faaliyeti piyasa aktörlerine ilişkin bir tabirle tanımlamak doğru görülemeyecektir. Zannımızca yine sonradan istisnai olarak öngörülmüş imtiyaz usulünün, emanet usulüne ilişkin bir tanım yaparken kullanılması, kamu hizmetinin görülmesi, kamusal faydanın sağlanması düşüncesiyle -daha önce açıkladığımız sebeplerle- örtüşmemektedir.

Kamu hizmetinin emanet usulüyle görülmesinde esas, devletin kendi malları ve personeliyle hareket etmesidir. Görüldüğü üzere emanet usulü yoğun bir kamusal nitelik taşımaktadır. Ancak bu durum emanet usulü vasıtasıyla piyasalarda özel girişimciye asla alan tanınmadığı anlamını da taşımamaktadır. Bu bağlamda emanet usulü kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin şekli bir tasniften ibarettir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş gerekçesi toplumsal talepten doğmaktadır. Burada KİT eliyle yaratılan bir hizmet/mal sunumu bulunmaktadır. Hizmet veya mala ilişkin talep de toplumsal ihtiyaçtan ileri gelmektedir. 2. Dünya Savaşı sonrasına denk gelen süreçte, Türkiye’de özel girişimin teşvik edilmesine rağmen yalnızca iç tüketim talebinin dahi karşılanamadığı görülmüştür. Kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluşu bizzat bu

durumdan ileri gelmektedir (Abukan, 2009, s.213-214). 1980'li senelere kadar Türkiye'nin takip ettiği ithal ikameci iktisat politikaları kapsamında yerli burjuva eliyle üretime geçilememiş her alanda kamu iktisadi teşebbüsleri eliyle mal ve hizmet sunumu gerçekleştirilmiştir (Abukan, 2009, s.135). Kamu iktisadi teşebbüslerinin, kamu hizmetlerinin görülmesi hususunda üstlendiği rol bugün de önemini korumaktadır. Bugün artık ithal ikameci iktisat politikaları terk edilmiş de olsa özel girişimler eliyle kalkınma planının gerçekleştirilemediği açıkça görülmektedir. Nitekim Demokrat Parti döneminde de özel girişimler eliyle kalkınma öngörülmüş ise de en fazla kamu iktisadi teşebbüsü örgütlenmesi bu dönemde görülmüştür. İthal ikameci politikaların terk edilmesiyle, toplum tarafından üretilen talep dış piyasalardan karşılanmaya başlanmıştır. Bu sürecin sonunda da kamu iktisadi teşebbüsleri eliyle üretim ikinci plana itilmekle, KİT'ler özelleştirmeye konu edilmiştir. (Abukan, 2009, s.114) Emanet usulüyle kamu hizmetleri olma sıfatına erişmiş her neviden faaliyet görülebilir. Ancak özellikle ticari ve sınai (iktisadi) kamu hizmetleri, devlet tüzel kişiliğinden ayrı hizmetsel açıdan özerk kuruluşlar şeklinde örgütlenmişlerdir. Bu örgütlenmeler kamu iktisadi teşebbüsleri adıyla da vücut bulmaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin sunduğu hizmetler kimilerine göre emanet usulüyle görülebilir. Üstelik kamu iktisadi teşebbüslerinin bu usulde görülmesi de pekâla anlamlıdır. Ancak doktrindeki bu görüşün tersi yönde kimi görüşlere göre kamu iktisadi teşebbüsleri örgütlenmesi itibariyle kamusal niteliği ve gücü haizken aynı zamanda serbest piyasa koşullarının bulunduğu alanlarda faaliyet göstermektedir. Doktrindeki bu görüşün göre, belediyeler eliyle ekmek üretimi, ve bu etkinliği kar gütmeksizin ticarete konu etmesi aynı sektörde faaliyet gösteren unlu mamul üreticilerinin bu neviden bir rakiple mücadele edemeyeceği sonucunu doğurmayacak mıdır, sorusu sorulabilir.

Burada yatan fikir, devlet eliyle emanet usulü vasıtasıyla, yerli sermayenin yaratılabileceği hususudur. Zira idareyi yeknesak, toplumsal çelişkilerden arınmış, otonom bir yapı olarak tanımlama eğilimi hatasından kaçınılmaya çalışılmaktadır. İdare, kamusal genişleme için evvela yeterli kaynağını ne ticari faaliyetlerle sağlamalıdır ne de kamu hizmetlerinden sağlayacağı faydadan kaçmalıdır, şeklindeki zıt görüşler herhalde beyhude bir tartışmadan ibarettir. Sermayenin merkezileştiği 1980 sonrası neoliberal

dönemde, idare eliyle yaratılacak milli burjuvazi kurgusunun imkansızlığı “*siyasal iktidarın dışsal belirlenmesi*” (Boratav, 2016, s.88) ve bu sürecin aktörleri göz önüne alındığında mümkün görünmemektedir.

Sedat Çal’ın: “*Ne var ki, Anayasa’da sadece “devletleştirme” ifadesine yer verilmiş olası, kanaatimizce iktisadi hayatta özel sektör faaliyetinin esas, devletçe faaliyette bulunulmasının ise istisna olduğunu göstermektedir ve köklerini Türkiye Cumhuriyeti’nin iktisadi felsefesini belirleyen 1924 tarihli İzmir İktisat Kongresi’nde bulmaktadır.*” (Çal, 2002, s.188) demekle işaret ettiği nokta, özel sektör eliyle iktisadi kalkınma planının kaynağının, 1924 senesine varan bir tarihsel kökeni bulunduğuna ilişkindir. Daha sonra bu fikirlerin, memleket dahilinde atılması gereken adımları atabilecek bir sermaye birikiminin bulunmaması sebebiyle devletçilik politikasına terk edildiği bilinmektedir. O halde 1924 İzmir İktisat Kongresi’ne atıfla kurulan liberal ekonomik tezler doğruluk içermemektedir. Nitekim sermaye birikim süreçlerinin tamamlanmadığı periferi ülkelerde zaten özel sektör faaliyetinden bahsedilmesi de mümkün görülmemektedir. Neoliberal dönemde, periferi ülkeler için ise özel sektör faaliyetleriyle kastedilen çokuluslu sermaye hareketleri ve bu sermayeye bağımlı üretilen iktisat politikalarıdır. O halde emanet usulü eliyle kamu kurumları vasıtasıyla örgütlenmiş bir kalkınma süreci tümünden reddedilemeyecektir. Devletleştirme eliyle, korumacı iktisadi programların takip edilmesi sürecinde idarenin faaliyet gösterme biçimlerinden birisi de emanet usulü ile örgütlenmiş kamu hizmetleridir. Nihayet daha önce de açıklandığı üzere iktisadi kamu hizmetleri, kamuya yararlı ve gerekli sayılabildiği takdirde, idarenin faaliyet gösterme yöntemlerinden birisi olarak emanet usulü bir alternatif olarak sunulabilecektir.

Gerektiğinde emanet usulüyle yahut özerk kamu kurumları eliyle, iktisadi kamu hizmetlerinin örgütlenmesi gerekliliği yine gerekirse koruyucu gümrük vergilerinin arttırılması vasıtasıyla tekel yaratma pahasına, idarenin kalkınma adına sorumluluk alması gerektiği açıktır. Zira Türk tarihinde de bunun örnekleri mevcuttur. Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönem Mısır eyalet valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa’nın, devletçi iktisat politikaları vasıtasıyla elde ettiği, Osmanlı İmparatorluğu’na görece ekonomik üstünlükler bulunmaktadır. (Avcıoğlu, 2016, s.80-82) Bir yanda Osmanlı İmparatorluğu’nun Avrupa tarafından serbest ticaret antlaşmaları ile köşeye sıkıştırılması

ve diğ er yanda dış kaynaklı sermaye hareketlerine karşı devletçi iktisat politikaları ile başarılı bir kalkınma hamlesi örneğ i, Osmanlı İ mparatorluğ u'nun iki farklı coğ rafyasında eş zamanlı olarak gerçekleşmekteydi.

Kavalalı Mehmet Ali Paş a devletçi politikalar vasıtasıyla yed-i vahit (inhisar/tekel) usulü gü derek özellikle dış ticareti tekelleştirmiştir. Devletçi ekonomi politikaları izlemiş , bu gelirlerle güçlü bir ordu inş asına girişmiştir (Avcıoğ lu, 2016, s.81). Burada iş aret edilmek istenen nokta, yabancı sermaye eliyle açık pazar haline getirilen periferi ülkelerde, yabancı menş eli tüketim mallarının bolluğ undan elde edilen geçici refahın aksine, kalkınmanın mümkün görünmemesidir.

Yaratılan toplumsal refahın kaynağ ının sorgulandığ ı bu durumda, serbest ticaret antlaşmaları imzalamak yerine devlet eliyle iktisadi kalkınma programı takip eden Kavalalı Mehmet Ali Paş a, izlenecek programa da emsal teşkil etmektedir. Bu kapsamda iktisadi devlet teşekkülleri eliyle kârlı kamu hizmetlerine girişilmesi metodu, kapitalist birikim stratejisi olarak dahi başvurulacak yegâne yöntem olarak görülecektir. Bu anlamıyla KİT ve İDT'ler bugün de önemini korumaktadır.

İktisadi devlet teşekkülleri hakkındaki incelemeleriyle tanınan A.H.Hanson'un sözleriyle ifade edersek:

“Ekonomide bu metotla bir kapitalist sektör yaratılmasını, özel teşebbüs yolunun elverişsizliğ inin bir itirağ ı saymak için, insanın doktriner sosyalist olmasına ihtiyaç yoktur. Devletin kurduğ u teşebbüslerin –kaçınılmaz biçimde en başarılı olanları- özel yatırımcılara satılması yoluna gitmek;

a) Özel müteşebbisin, öncülük yapma, yenilik getirme ve riziko yüklenme rolünü gerçekleştirmede aczini teslim etmek demektir. Halbuki bu rol, özel müteşebbisin ekonomik planda tek varlık nedenidir,

b)Bu yoldan özel mülkiyet alanı genişletilmekte ve kamu mülkiyeti, özel teşebbüsün bunu telif edici katkısı olmaksızın, bilerek daraltılmaktadır.

c) Ekonomik kontrol mekanizması, özel sektör alanı genişletilerek, hafif bir tutumla, karışık hale sokulmaktadır. Bu durumda devlet otoritesi, ne sonuç vereceğ i

kestirilemeyen, özendirici, caydırıcı ve yasaklayıcı metotlarla yürütülebilir''
(Avcıoğlu, 2016, s.64).

Emanet usulü ve kamu kurumu usulüyle oluşturulacak bir iktisadi kalkınma denemesi bu anlamıyla değerlidir. Kamu hizmetleri, iktisadi kamu hizmetlerinin hedeflediği toplumsal faydayla birlikte düşünüldüğünde, iktisadi kalkınma için kamusal usul ve esasları öne çıkaran bir nitelik ihtiva etmektedir. Emanet usulüyle ve diğer kamusal usullerle yaratılacak tekel eğer kabul edilebilir hale geldiyse; bunun finansmanı meselesi de elbette bir yöntem önerisi olarak vergilerle çözülebilecektir.

“Tarihteki tecrübeler göstermektedir ki milli gelirin yalnızca %10-15 oranının vergilerden ibaret olması, bir devletin devlet olmanın gereği olan geleneksel sorumluluklarının ötesine geçmesini olanaksız kılar: Güvenlik ve hukuk sistemi için doğru düzgün bir harcama yapıldıktan sonra, geriye eğitim ve sağlığa harcanacak pek bir şey kalmaz. Diğer bir olası tercih de kamu çalışanlarının tamamına, kolluk kuvvetlerine, öğretmenlere, hemşirelere ödenen ücretleri çok düşük bir seviyede tutmaktır, ancak bu durumda da bu kamu hizmetlerinin hakkıyla işlemesi beklenemez. Bu kısır bir döngüye dönüşebilir, kamu hizmetlerindeki kötü işleyiş devlete olan güveni azaltır, bu da vergi oranlarını yükseltmeyi çok daha zorlaştırır”
(Piketty, 2015, s.530).

Piketty burada vergilendirmeye ilişkin prensipler ortaya koyarak farklı türden bir öneride bulunmaktadır. Esasıyla devletin varlığını vergilendirme sistemi üzerinden kurgulamaktadır. Piketty yüksek vergilendirme ile kamu hizmetlerinin örgütlenebileceğini belirtmektedir. Herhalde yüksek oranda toplanacak vergiler ya yurttaşların üzerine yüklenecek ya da kapitalist sermaye birikimine engel olacak şekilde kurgulanacaktır. O halde yarı çevre kapitalist ülke niteliğindeki Türkiye’de kapitalist birikim stratejisinin, sermayenin yüksek oranda vergilendirilmesiyle başarılı olamayacağı açıktır. Veri sayılan kapitalist ekonomik sistem içerisinde, başarısızlığa uğramış birikim stratejisiyle de sınıflar arasında toplumsal uzlaşımın üretimi mümkün görülmemektedir. Tersinden düşünüldüğündeyse kamu hizmetlerinin, yurttaşların vergilendirilmesi vasıtasıyla örgütlenmesi, kamu hizmeti eliyle yaratılacak sosyal adalet kurgusuyla da tutarsızlık içermektedir. Bu durum kabul edilecek olsa bile emek sınıfının vergilendirilmesiyle kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde yaratılacak kaynağın da sınırlı olduğu görülmektedir. Piketty

bütün bunlara rağmen geniş şekilde örgütlü bir kamu hizmeti sunumunun gerçekleştirilmesini ummaktadır (Piketty, 2015, s.529-533). Burada artık vergilendirmenin kendi içerisinde başarılı olup olmadığı tartışması, geniş çapta örgütlü bir kamu hizmeti sunumunun sürdürülebilirliği bakımından yukarıda gösterdiğimiz gerekçelerle önemini yitirmektedir. O halde hem milli kalkınma hem de geniş çapta örgütlü kamu hizmeti kurgusu için başka türden bir yol izlemenin gerekliliği görülmektedir. İdare eliyle yaratılacak sosyal adalet kurgusu, ancak idarenin geniş kaynakları vasıtasıyla gerçekleştirilecek iktisadi atılımlar eliyle mümkün görülmektedir. İşaret edilmek istenen nokta, idarenin takip edeceği salt denetleyici düzenleyici politikalarla yahut doğru vergilendirme politikalarıyla, kamu hizmetinin amaçlarına erişilmesinin mümkün olmadığıdır. İktisadi kamu hizmetleri eliyle, yabancı yatırım kavramı dar bir çerçeveye oturtulmak suretiyle yaratılacak artı değer pekâla idari kamu hizmetlerinin görülmesine özgülenebilir. Sonuç olarak da bu neviden bir kurgu ancak devletçi iktisat politikalarıyla başarılabilecektir.

En nihayetinde devletçi politikalarla, ticari hayata devlet eliyle yaptığı girişimler vesilesiyle kalkınma planı yürüten Kavalalı Mehmet Ali Paşa: *“Her şeye el attım, ama bu, her şeyi prodüktif kılmak içindi. Bunu ben yapmasam, kim yapabilirdi ki? Uygulanacak yöntemleri kim gösterecekti? Kim yeni bitki çeşitlerini getirecekti? Sanır mısınız ki, bu ülkeye pamuk, ipek ve meyve ağaçlarını getirmeyi düşünecek kimse çıkacaktı?”* (Avcıoğlu, 2016, s.81) demektedir. Bu düşünceler elbette Kavalalı'nın özel girişime güvenmemesi, şans vermemesi şeklinde düşünülebilir. Ancak aynı dönemde bağlı bulunduğu İmparatorluğun durumu düşünüldüğünde, Kavalalı'nın politikası anlamını bulacaktır.

Yine serbest piyasa ilişkilerine konu faaliyetlerin yabancılık unsuru taşıması halinde, bu türden sermayenin, yurtiçindeki girişimcilere mukavemet gösterileceği anlaşılacaktır. Sermayenin ulusal kimliği bu hususta önem taşıyor dahi olsa ülke pazarının çokuluslu sermaye için ortak açık pazara dönüşmesi halinde milli girişimlere engel teşkil edeceği anlaşılmaktadır. Pazara hâkim yabancı imalatçıların finansman güçleriyle boy ölçüşebilecek bir girişimin (devletin kendisi hariç) ortaya çıkması mümkün değildir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda girişimciliğe yeltenmiş Türk Müslüman sermayedarın akıbetinden bahisle mevzu daha iyi anlaşılacaktır: *“Artık Avrupa’dan gelen mumlar kalitesinde imalat yapılmaktadır. Mum imalatı iyi bir kâr bırakmaktadır. Ne var ki, günün birinde bütün Avrupa mum fabrikatörleri anlaşıp mum fiyatlarını yüzde 40 oranında düşürmüşlerdir. Türk müteşebbisi bu rekabete dayanamamış, fabrikayı kapatmak zorunda kalmıştır”* (Avcıoğlu, 2016, s.79).

Günümüz otomotiv sektöründe de aynı akıbetin Türk girişimcisi için gerçekleşeceği düşüncesi kötümser bir kurgudan ibaret değildir. Zira özel sektör girişimcisinden görece kuvvetli bir finansmana sahip devlet Türk kalkınması için kaçınılmaz rolü üstlenmek durumundadır. Bu yol ile kalkınmanın başarıya ulaşması umulabilir. Bu bahisten devamlı, ancak idarenin kamu iktisadi teşebbüsleri yahut iktisadi devlet teşekkülleri vasıtasıyla gerçekleştireceği -serbest piyasa ilkeleriyle yine de bağdaşmayacak atılımları, memleketi açık pazara dönüştürmüş sermaye gruplarıyla serbest rekabet koşullarında var olabilecektir.

O halde bahsedilen türden geniş alanlarda faaliyet gösteren kamu kurumlarının, hizmetlerin örgütlenmesinde Piketty'nin kendi içerisinde kısır döngü haline evrilmiş vergilendirme politikalarıyla faaliyetlerini sürdürmesi mümkün görülmemektedir. Piketty'nin önerdiği vergilendirme sistemi evvela özel sektörün hakimiyetini veri kabul ederken az/çok vergi yükünün muhtelif sorunlarını da kabul etmektedir. Kendi içinde çelişkileri bulunan bu düşünce bir tarafa dursun vergi kavramının anlamlandırılması, hedefine ulaşması ancak büyük ölçekli vergi mükelleflerinin varlığıyla mümkündür. O halde çevre kapitalist ülkelerin hizmet örgütlenmesinde nasıl bir vergilendirme politikası izlemesi gerektiğine ilişkin önerilerin hiçbirisi de cevap olamayacaktır.

Burada kurgulanmış faaliyet sahası temel kamu hizmetlerine ilişkin değildir. En başlarda sözü edildiği gibi güvenlik, adalet, eğitim, sağlık, bayındırlık, altyapı şeklinde temel olarak gösterilebilecek faaliyetler mutlak ve salt kamu yararının hedeflendiği alanlar olarak öne çıkar. Elbette kamu hizmetlerinin görülmesi neticesinde ortaya çıkacak kâr amaç değil, sonuçtur, öngörüsü doğrulanmakla birlikte kamu hizmetlerinin sınırlarına ilişkin bir ihtilaf oluşmaktadır. İdari kamu hizmetlerinin temel kamu hizmetleri niteliği

taşıdıkları ve sosyal devlet ilkesi gereği bedelsiz olması gerektiği tezi kabul olunmakla birlikte, bu hizmetlerin örgütlenmesinin finansal imkansızlığı bakımından başkaca hizmetlerin elbette ücreti mukabilinde sunumu kabul edilmelidir.

“*Ulusal kamu tekelinin*” (Ataay, 2003, s.34) bu türden alanlarda, kamu menfaatinden başka amaçlarla faaliyette bulunması, kamu hizmeti kavramıyla bağdaşmadığı kabul edilmekle birlikte; bilhassa idari kamu hizmetlerinin metalaştırmaya konu edilmesiyle birlikte özel girişimcinin kamusal menfaat alanlarından kâr sağlaması da kamu hizmetinin varlık sebebiyle çelişmektedir.

Bu kapsamda kamunun menfaati sebebiyle örgütlenmiş taşımacılık işleri, yol, köprü işlerinde kamuyu ticari mübadelenin tarafı haline getirmek elbette milli sermaye gelişimi adına sağlıklı bir yöntem değildir. Burada sözü edilen hizmetler salt kamunun menfaatine örgütlenmelidir. Bunun yanında, bu türden geniş çaplı örgütlenmelerin herhalde tekelleşmiş uluslararası sermayenin ilgi alanına girdiği, bu durumda da milli burjuvazinin hizmetleri üstlenmekte rekabet gücünün yetersiz olduğu, ancak dış kaynaklı sermayenin taşeronluğunu üstlenebildiği görülmektedir. Büyük çaplı olarak örgütlenmiş kamu hizmetlerinin sunumuna esas teşkil eden kavramın da evrensel hizmet anlayışı olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Evrensel hizmet tanımı, kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık ve düzenliliği ifade eder (Emek, 2009, s.16). Böylece geniş ölçekli kamu hizmetlerinin görülmesinde yerli sermayenin kendi başına hizmeti üstlenemeyeceğinin kabulü gerekmektedir. Yine de uygulamada görülen “köprü geçiş ücretlendirmeleri”, “otoyol yararlanım ücretlendirmeleri” üstelik de bunların gelir elde etme amacıyla kullanımı, kamu hizmetinin görülmesine hâkim ilkelerle çelişir niteliktedir. Nitekim bu türden hizmetlerin idari kamu hizmetleri kapsamında görülmesi gerekmektedir. Bayındırlık gibi hizmetlerin idari kamu hizmetleri kapsamında değerlendirilmesi durumunda bu türden hizmetlerin kâra konu edilemeyeceğinin kabulü gerekecektir. Halihazırdaki durumun veri kabul edilmesi halinde de bu hizmetler vergilerle finanse edilir ve yine kamunun hizmetine ücretsiz şekilde tahsis edilir. Nihayetinde idarece kamu hizmetlerinden kâr edilmemesi gerektiğinden bahsederken, bayındırlık gibi kamusal yanı ağır basan hizmet türlerinde, piyasa aktörleri lehine kârlılık süreçlerinin yaratılmasının hukuken onaylanması, çelişkili bir tutuma işaret etmektedir.

Kamu iktisadi kuruluşları eliyle imtiyazlı yerli sermaye yaratmaya yönelik eleştiriler de: “... Fakat bu demek değildir ki, böyle bir gelişme politik ve sosyal bakımdan arzuya değer. Bu kadar açık biçimde parazit nitelikteki bir burjuvazinin durumunun, bizzat çiftçilik yapmayarak arazisini ortakçı eliyle işleten toprak ağası kadar savunulmaz olduğunu insan pekâla düşünebilir.” diyerek tutarlı bir yorum getirmektedir (Avcıoğlu, 2016, s.64). Kamuya ulaşması gerekli, temel kamu hizmeti sınıfına dahil faaliyetlerin, yerli sermaye gruplarının maddi kazancına alet edilmesi elbette bu fikre dahil değildir.

Thomas Piketty’den yaptığımız alıntıyla, daha büyük bir kamusal alan ve bu çerçevede idarece üstlenilmiş daha fazla kamu hizmeti ve bu hedefi gerçekleştirmek adına daha yüksek vergiler öngörülmektedir (Piketty, 2015, s. 530-535). Ancak Piketty’nin de değindiği gibi gelişmiş ülkelerdeki kamu hizmetlerine milli gelirden daha fazla pay ayrılması ancak vergi toplayacak mükellefler bulmakla başlayacaktır. Bunu başarmak adına ulusal yahut uluslararası ortaklı şirketleri memlekete yatırımcı diye çekip vergilendirmek planlarının gerçekçiliğine şüpheyle yaklaşılmalıdır.

Bu izlekten gittiğimizde “küreselleşen” ekonomi, kendisinden beklendiği gibi, “devlette daralma”, “piyasalar adına “özgürleşme”, “yönetişim”, “sermayenin serbest dolaşımı” gibi ilkeler türetse de idare yerli sermayeden sağladığı güçlü finansman ile yine de var olacaktır. Özellikle büyük ulusal sermaye kavramının ve bunun bizzat devlet eliyle temsil edildiği kurgusunun, 2. Dünya Savaşı’nın bitimiyle terk edildiği görünümü çizilmektedir. Bugün yaşadığımız bunalımlar yeni tip uluslararası yapıdaki sermaye gruplarının çelişkili taleplerinin yarattığı eserlerdir.

Kendinde iyi vergilendirme esaslarıyla, kalkınma ve topluma yayılmış refah kurgusunun mümkün görülmediği anlaşılmaktadır. Nitekim toplumsal yaşamdaki dengesizliklere sebep olan sorun, kaynağını vergilendirme sisteminin kendisinden almamaktadır. Sınıf uzlaşısı, istikrarlı bir birikim stratejisinin emek piyasalarının kazanımlarını sönmlediği ve bu süreçte emeğin sömürüye ilişkin rızasını zor kullanma iktidarı yahut diğer yöntemlerle sağladığı ölçüde gerçekleşebilir. Elbette söz konusu sürece ideolojik hegemonya gibi üretim ilişkileri alanına dışsal kavramlar da dahildir. Nihayet bu türde

bir siyasal iktidar kurgusu, meşruiyet kaynağını bu amaçtan almasa da varlığını sürdürmesi, bu sürecin sürekli yeniden üretimine bağlıdır.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda tümünden devletçi politikalar yerine farklı bir alternatifin öngörülmesinin sebebi, toplumların isteyerek yahut istemeden entegre olduğu yirminci yüzyılın özellikle ikinci yarısı ve 21. yüzyıl şartları dolayısıyla, özel mülkiyetin kaldırılması ve üretim araçlarının devlet mülkiyetine devrinin o veya bu sebeple mümkün görülmemesindedir. Özellikle ticari/sınai niteliğe sahip kamu hizmetlerinin dışında kalan hizmet alanlarının ise liberal esintilerle yerli/yabancı sermaye gruplarına kazanç sahası yapılması, devletçi iktisadi düşüncelerle reddedilmektedir. Atılım yapılmasının mümkün görülmediği alanlarda idarenin kamu kurumu usulleri ile sorumluluk alması ve kazançlı hale getirdiği hizmet alanlarının özel girişimcilere devrini öngören bu alternatif, başka ulusları sömürmekle zenginleşmemiş, bu sebeple sermaye birikimine de sahip olamamış ulusların, sermaye kıtlığını aşarak çokuluslu sermaye grubuna eklemlenmesinin yegâne çözümüdür. Doktrindeki hâkim yazında görülenin aksine, emanet usulüne ilişkin uzun uzadıya yapılan bu çalışma, bir nevi imtiyaz usulüne ve diğer özel girişimciler eliyle kamu hizmetlerinin görülmesi usullerine yöneltilen bir eleştiri mahiyetindedir.

Müşterek emanet usulünde ise imtiyazla aralarındaki tanım benzer olduğu halde somutta farklılıkları çok belirgindir. Her şeyden öte müşterek emanet usulünde sermaye bizzat idareye aittir. Yine faaliyetin sonucunda ortaya çıkan kar ve zarar ancak idareye aittir. Müşterek emanet usulünün emanet usulünden farklı olarak özel kişiler eliyle görüldüğüne dair sınıflandırılmasının sebebi ise idarenin sermayesiyle örgütlenen bu usulde faaliyet, özel kişinin üstlenmesiyle ortaya çıkmaktadır. Ancak bu özel hukuk kişinin kamu hizmeti üzerindeki etkisi yalnızca faaliyetle sınırlıdır. Kamu hizmetinin görülmesi için gerekli olan finansman idarece karşılanmaktadır ve faaliyet idare hesabına yürütülmektedir. Faaliyetin görülmesinde görev alan kimse için alınacak ücret Zabunoğlu'nun tanımıyla "*hasılata endekslidir*" (Zabunoğlu, 2012, s.530).

Bu çerçevede düşünüldüğünde kamu hizmetinin yürütülmesinde faaliyetleri gerçekleştiren özel hukuk kişisi burada yalnızca idare adına görevlendirilmektedir. Zarara

katılmamakta, kârdan da faaliyetinin başarısı oranında pay almaktadır. Bu haliyle müşterek emanet usulünün özel kişiler eliyle görülen imtiyaz, iltizam, ruhsat usullerinden oldukça farklı olduğu ve birlikte tasnif edilmesinin doğru olmayacağı kanaatindeyiz. Bununla birlikte kamu hizmetlerinin görülmesi usullerinde bugün itibariyle esaslı ihtilaf hizmetin kamu tüzel kişilerince mi yoksa özel hukuk kişilerince mi yürütülmesi gerektiğine ilişkindir. İdarenin serbest piyasa koşullarından ayrıksı tutarak kamu hizmeti yakıştırmayı yaptığı birtakım faaliyetleri bizzat kendisi tarafından gerçekleştirmesi esas olmakla birlikte günümüzün değişen koşullarıyla birlikte özel girişimciler ön plana çıkmış durumdadır.

Kamu hizmetleri incelenirken kavram çoğunlukla dar bir çerçeveye oturtulmaktadır. Kamu hizmetinin konusuna göre sınıflandırılmasında, idari kamu hizmetlerinin vazgeçilmez olduğundan bahsedilmekle birlikte diğer türden hizmetler de kamu hizmetlerinin konusuna göre sınıflandırılmasında yer bulmaktadırlar. Bu sınıflandırmaya göre iktisadi amaçlara hizmet edecek türden bir hizmet örgütlenmesi de kamu hizmeti sayılmaktadır. O halde toplumsal ihtiyaçlara cevap verecek her türden hizmetin de kamu hizmeti sayılması gerekecektir. Güvenlik, adalet, sağlık olarak sayılabilecek temel kamu hizmetlerinin piyasa aktörlerince görülmesinin kamu hizmetlerine hâkim ilkelerle bağdaşmadığı ayrıca gösterilmiştir. Kavramın doğuşu ve devamında kamu hizmeti herhalde kamusal yönü ağır basan bir kavram olarak görülmektedir. Temel kamu hizmetlerinin görülmesi noktasında salt kamu yararı amacının hedeflendiği ve bu neviden hizmetlerin yalnızca kamu eliyle görülebileceği anlaşılmıştır. Bu hizmetlerin örgütlenmesinde ise kapitalist ekonomi perspektifiyle bakıldığında, kaynak imkansızlığı bulunduğu anlatılmaya çalışılmıştır. Neoliberal iktisattan devam edilecek olursa, devletin yeniden üretiminin ancak kapitalist birikim stratejisinin başarısıyla mümkün görüldüğü anlaşılmaktadır. O halde birikim stratejisiyle çelişir şekilde sermaye eliyle kamu hizmetlerinin finanse edilmesi de mümkün görülmemelidir. Kamu hizmetlerinin sunumunda yegâne finansman kaynağı, eğer gaye sosyal adaletin gerçekleştirilmesi ise, idare eliyle yaratılacak kaynaktır. Bu kaynağın yaratımı da idarenin her alanda faaliyet yürütmek suretiyle artı değeri kendi nam ve hesabına temellük etmesinden doğacaktır. Sonuç olarak idarenin kamu hizmetini sunması noktasında iktisadi amaç olarak kâr geri

durmayacak ve kamu hizmetinin örgütlenmesinde başlangıç noktasını teşkil edecektir. Bu türden bir kurgu da ancak devletçi iktisat politikaları ile gerçekleştirilecektir.

Sermayenin serbest dolaşımı ile ortaya çıkan itkinin görünür hale gelmesi için kamu hizmeti kavramını dönüştürme gücünün anlaşılması gerekmektedir. Nitekim bugün kamu hizmeti kavramının dönüşümü daha önce çokça gösterildiği üzere idarecilerin iradesinden doğmamakla birlikte kaynağını üretim ilişkilerinden almaktadır. Öznesiz sürecin belirleyenlerinden birisi de bu sermaye dolaşım ilişkilerinden ileri gelmektedir. Ele alacağımız bu bölümün genel eleştirisi, merkez kapitalist ülkelerden ihraç edilen sermaye ile tekel niteliğindeki kamu hizmetlerinin görülmesine talip olarak devlet sistemini de dönüştürme sürecine yoğunlaşmaktadır. Bu anlamıyla devlet biçimlerini dönüştürme gücüne muktedir olan ilişki üretim ve değişim ilişkilerinde aranmaktadır. Elbette neoliberal dönemine ilişkin olarak özellikle incelenmesi gereken kavramın, çokuluslu sermaye ve yabancı yatırım kavramları olduğu görülmektedir.

2.4. SERMAYENİN SERBEST DOLAŞIMI İLE DÖNÜŞEN KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Çokuluslu sermayenin, 1950’li yıllar ve devamında sermayenin serbest dolaşımı üzerinden kurgulanmakla, bugün ulus devlet sınırlarını aştığı, sermayesi itibariyle Batı merkezli ve çokuluslu hale geldiği ancak diğer yandan merkezileştiği görülmektedir. Bu kapsamda yerelleşme ve üniter devletin zayıflatılarak, merkezsiz hale getirilme dönüşümü, sermayenin serbest dolaşımında aranmaktadır. Çevre kapitalist ülke perspektifinden bakıldığında merkez kapitalist ülkelerde merkezleşmiş bu sermayenin bugün bulunduğu konumu ve çevre kapitalist ülkeye girişi adına yakın tarihten günümüze kadar geçirdiği serüven bu doğrultuda anlamlıdır. Sırasıyla ele alınacak sermayenin serbest dolaşımı, yabancı yatırım kavramının ekonomi politiği ve “yönetişim” kavramları birbirinden ayrı düşünülmemelidir. Bu çerçevede devleti dönüştüren itkinin bir izdüşümü de kamu hizmetlerinde gözlemlenmektedir. Kamu hizmetinin tanımını, hizmete hakim olan ilkeleri dönüştüren itki de bu süreçten doğmaktadır.

Daha önce verdiğimiz örnekle modern devletin varlık sebebi, sermayenin yeniden üretimi konusunda araçsallaşmasından ibaret görülmesi de devletin siyasal iktidarı ancak sermayenin yeniden üretimi sürecinde başarılı olabildiği ölçüde varlığını sürdürebilecektir. Ancak herhalde daha önce sınıf araççı hukuk kuramı hakkında söylendiği gibi tamamen siyasal iktidarın tesliminden söz edilmemekle birlikte, ona görece özerk bir alan tanınmaktadır. Doktrinde devletin bazı zamanlarda öne çıkan görünüşleri itibariyle; burjuvazinin baskı gücü, yöneten sınıfın aracı, kapitalist kolektif ideal yahut sınıflar arası arabulucu olarak devlet tanımları verilmektedir (Bank, 2012, s.4-12). Herhalde devletin o veya bu şekilde kendi iktidarını her gün yeniden üretebilme kapasitesi bulunduğu sürece başarılı sayılabileceği ve buradan devamla varlığını koruyabileceği kabul edilecektir. Nihayet siyasal varlığını sürdürme imkânı sermayenin gelişiminde aranıyorsa, o halde bunun, toplumun her iki sınıfından sağlanacak uzlaşıyla temin edilebileceğinin kabulü gerekecektir. Veri sayılacak kapitalist bir ekonomide “kriz yönetimi”, burjuvazinin belli ve aktif bir işbirliği gerçekleşmedikçe mümkün görülmemektedir (Boratav, 2016, s.79). Bu anlamıyla da *“Burjuva devlet teorisinin, siyasi ilahiyattan farklı olarak, seküler bir spekülasyonu devreye sokmuş olması, yani tüzel kişiliğinin temeline toplumsal sözleşmeyi koymuş olması, radikal bir değişikliğe yol açmamıştır”* (Yelkenci, 2017, s. 98-99). Devlet, herhalde siyasal iktidarını, prekapitalist dönem de dahil olarak, toplumsal uzlaşıdan almaktadır. Bugün geldiğimiz noktadaysa, biçim belirlenimli taleplerini iletmek maksadıyla kurumsallaşmış halde bulunan hâkim sınıfın, teçhizatı niteliğinde YOİKK öne çıkmaktadır. Nihayet yönetim kavramı ile sermaye, normatif düzenlemelerde baskın olarak görüş bildirme kudretine sahip görülmektedir. Sermayenin bu etkinliğine karşı merkezi idarenin bağımsızlığı aşınmakta, halk kitlelerince seçilmiş olan siyasal iradeden bağımsız üst kurullar inşa edilmektedir (Bayramoğlu, 2018, s.239-240) (Keskin Ertürk, 2009, s.100). Sermayenin bağımsız merkez bankası vurgusu da bu kapsamda düşünülmelidir. Bağımsız merkez bankasıyla kastedilen çevre kapitalist ülkelerin merkezi idaresinden koparılmış ancak Batı merkez kapitalist ülkelerin çokuluslu sermayesiyle eklemlenmiş idareyi aşan bir üst kurul yapılanmasıdır (Güler, 2013, s.323). Daha önce sürdürülebilir görülmekte olan sermayenin talepleri bugün itibariyle önce kamu hizmeti kavramını dönüştürmüş, daha sonrasında yerleşme kavramıyla merkezi otoriteyi hedef almış bulunmaktadır. Neoliberal dönemde emperyalizm varlığını bu çerçevede sürdürmektedir. Kapitalist

üretim ilişkilerinin yeni doğduğu süreç incelendiğinde, sürecin ilerlemesine silah zoruyla yaratılmış kaynak sömürsünün de dahil olduğu görülmektedir. Bugün mülkü işgal edilmese de devlet sistemi dönüştürülen çevre kapitalist ülkelerin halkları bu türden farklı bir emperyalizmle muhataptırlar. Nitekim yeni tip emperyalizmin kaynağını bugünün genelleşmiş, finansallaşmış tekeller kapitalizmi teşkil etmektedir (Amin, 2018b, s. 41). Daha öncekinden farklı bir şekilde emperyalist merkez kapitalist ülkelerin, periferi ülkelerin (sömürge kolonizasyonu) sömürsünden kaynağını alan zenginliğe hep beraber ortaklaşması teziyle de ultra-emperyalizm kuramını (Emre, 2013, s. 46-48) hatırlatmaktadır. Klasik emperyalizmde yer alan ulusal sermaye güçlerinin rekabeti bugün dönüşmüş ve değişmiştir. Kolonyalizm kavramı ile başka insanların topraklarının ve mallarının fethedilmesiyle kurulan hakimiyet kastedilmektedir. Sanayi Devrimi ile kapitalizme dayalı şekilde yeniden kurgulanan kolonyalizmde, yalnızca mülke el koyma yöntemi bulunmamaktadır. Yeni tip kolonyal dönemde, “... *hakimiyetin kurulduğu toprakların ekonomisini yeniden biçimlendirme, insan ve kaynak akışı, anayurt ile üzerinde güç kurulan toprak arasında kompleks ilişkiler kurma gibi durumlar da söz konusu olmuştur*” (İplikçi, 2017, s.1529). Bugün gelinen noktada yeni tip kolonyalizm de emperyalizm de dönüşmüştür. Bu bağlamda yeni tipte bir emperyalizm kurgusundan söz edilmektedir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Harvey, 2004). “*Gelişmiş ülkelerce oluşturulan Marshall Planı, Truman Doktrini, Colombo Planı gibi yardım ve kalkınma programları, bu çalışmaları gerçekleştirecek konsorsiyumlar kurulması, yeni sömürgecilik dönemini önceki yıllardan ayırt eden başlıca girişimler olmuştur*” (Ayman Güler, 2016, s. 35-36). Bu anlamıyla kamu hizmeti kavramındaki dönüşüm de tüm bu ilişki setlerinden ayrı düşmemektedir. Devlet sisteminin yoğunlaşmış iktidar alanına sızmakta araçsallaşmış yönetim kavramı ve Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu’nun (YOİKK) varlığı kamu hizmetinin dönüşümünü de açıklamakta seyredilmesi gereken ana aktör ve kavramlardır. Margaret Thatcher’ın, 1980’li senelerin başında ülkenin siyasal, ekonomik ve toplumsal yapılarını yok etmek ve ülkedeki istikrarı bozma iddialarıyla, madenci grevi için bir terörle mücadele yasası uygulamayı denemesi de kamu hizmetini dönüştüren yapısal süreçlerle birlikte değerlendirildiğinde anlamını bulacaktır (Paye, 2009, s. 72).

Bu bölümde, veri sayılan modern devlet sistemine öneri niteliğinde değerlendirilebilecek, vergilendirmeye temel kamu hizmetlerinin devlet eliyle görülmesi usulünün yetersizliği

nedeniyle farklı bir devlet kurgusuyla yeni bir hizmet teorisi sunulacaktır. Yukarıda önerilen sistemde devletin görelî özerkliği, yönetim, siyasal iktidarın dışsal belirleyeni ve bu sürecin öznesi sayılabilecek tüm aktörlerin etkileri yok sayılmıştır. Görelî özerklik kavramının cevabı da *“kişiyi oluşturan/çevreleyen sosyal ilişki setlerinden müteşekkil yapılar karşısında, bireyselliğin ve özneliğin kapasitesinin ne olduğu”* (Özdemir, 2010, s. 245) sorusunda yatmaktadır. Devlet tüzel kişiliği de kişi sıfatını haiz olmasıyla bu bağlamda değerlendirilmektedir. Çalışmanın bu kısmı kamu hizmetlerinin 1980 öncesi ithal ikameci karma ekonomik sistemiyle uyumlu bir iktisadi/siyasal plan üzerine kurgulanmıştır. Veri sayılan bu sistemde elbette iktisadi kamu hizmetleriyle kaynak yaratımı, sistemin serbest piyasa eliyle örgütlenmiş sınıfsal talepleriyle her zaman örtüşmemekle birlikte sermayenin sivil toplum sıfatıyla örgütlenmiş talepleriyle, bazı durumlarda tutarlılık da göstermektedir. Bu anlamıyla adı geçen sistem de nispeten korporatist bir sisteme benzerlik göstermektedir. Korporatizm kavramı, liberalizm ve sosyalizmin dışında kalan bir alternatif olduğu iddiasıyla kurgulanmış bir başka siyasal plana işaret eder (Akıncı, 2020, s. 299). Ancak üretim ilişkileri alanının, yapısal belirleyeniğinin dışlanmasıyla kurgulanan bu sistemin gerçekçiliği şüphelidir. Korporatizme esasıyla uyan tanım herhalde *“büyük çıkar örgütlerinin birbirleri ve devletle işbirliği yaptıkları kurumsal bir politika oluşturma biçimi”* (Makal, 2002, s.174) olacaktır. Nihayet örgütlenme biçimi ele alındığında korporatist sistemle arzu olunan, periferi ülkelerde, merkez kapitalist ülkelerde var olduğu şekliyle sermayenin merkezileşmesi durumudur. Bu durumda da korporatist bir ekonomik sistemin işletildiği periferi ülkelerin sistemi, Avrupa/Batı odaklı merkez kapitalist ülkelerin bulunduğu yerden farklı bir yere oturacaktır. Burada yatan temel düşünce de sermaye dolaşımı ve sonuçlarının lehe ya da aleyhe fark etmeksizin kaçınılmaz görülmesi sebebiyle yaratılması zorunlu görülen başarılı bir birikim stratejisi önerisidir.

Öyle ki içerisinde bulunduğumuz bu dönemde tek başına, yeknesak, ulusal nitelikte bir kapitalizmden söz etmek mümkün değildir. II. Dünya Savaşı sonrasında dönüşen sermaye birikim stratejileri neticesinde bugün artık merkez kapitalist devletlerin eski tip emperyalizm vasıtasıyla devşirdiği menfaatlerden artık söz etmek mümkün değildir. Vardığımız noktada *“kolektif emperyalizm”* (Özdemir,2011,s.290-291) kavramı öne

çıkmaktadır. “Münferit sermaye gruplarının talepleri, dünya yüzeyinde çeşitli kurum ve düzenek dolayısıyla koordine edilen siyasal iktidarlara aktarıldığında ortaya çıkan sonuç kolektif emperyalizmdir” (Özdemir, 2015, s.36). Bu çerçevede kavram iki aşamalı olarak var olmuştur. Evvela II. Dünya Savaşı sonrasında Amerikan tipine benzer uluslararasılaşmış kapitalist normların, sistemin küresel normları haline gelmesi sürecin başlangıç noktasını teşkil etmektedir. Sonrasında ise merkez kapitalist devletlerde gerçekleşen üretim bandı atılımı ve yüksek verimle gerçekleşen üretim süreçleri neticesinde merkezileşen sermaye için emek sınıfının ücret taleplerinin artık üretimin maliyet unsurlarından biri olmaktan çıkması, deyim yerindeyse tüketicinin yeniden üretimi noktasında araçsallaşmasıdır. Herhalde devasa miktarlarda üretilen ürün ve hizmetlerin tüketimi için emek piyasalarının talep üretmesi konusunda yeni bir aşamaya, Keynesçi iktisat politikalarına geçilmiştir (Bayraktar, 2012, s.252). Keynes’in görüşleri doğrultusunda devletin, altyapı ve bayındırlık hizmetlerinde daha aktif bir rol almak suretiyle yapay bir harcama ortamı yaratılmıştır. Bununla birlikte işçi ücretlerinde de üretim verimliliğinin altında kalan iyileştirmeler sağlanması suretiyle kapitalizmin krizi aşılmaktadır. Bu süreçte eşzamanlılık arz eder şekilde sendikal haklar genişlemiş ve devamında sermaye ve emek sınıfı arasında rızaya dayalı bir uzlaşma tesis edilmiştir (Topateş, 2016, s.27).

1973 petrol kriziyle birlikte, bu sınıfsal uzlaşma sonrasında ortaya çıkan refah devleti anlayışı, yerini neoliberal iktisat politikalarına bırakmıştır. 1973 ekonomik kriziyle ortaya çıkan stagflasyonun (işsizlik ve enflasyonun birlikte görüldüğü durum) (Öztürk&Saygın, 2017, s.4) neoliberal politikalarla aşılması öngörülmüştür. Neoliberal iktisat politikalarıyla birlikte sermayenin merkezileşmesi neticesinde artık sermayenin talepleri Batı/Atlantik merkez kapitalist devletlerin tekel temsilciliği sınırlarını aşarak uzlaşma halinde bulunan (geçmişe görece) bir grup devlette temsilini bulmaktadır. Bu yapısal sürecin gerçekleşmesinde esaslı dönüşüm faktörü sermayenin serbest dolaşımı olmuştur. Bu suretle sermaye ihraç edilebilecek olan çevre ülkeler de yatırım alanı haline gelmiştir. Bu sürecin neticesinde ise sanayi devrimini merkez kapitalist devletlerle eşzamanlı olarak gerçekleştirememiş uluslarda da yeni tip, çokuluslu sermayeye eklenecek türden bir sermayenin birikimine neden olmuş, bu suretle birbirinden farklı bölgesel kapitalist

bloklar meydana gelmiştir (Özdemir, 2011, s.170-172). Ulusal burjuvazi kavramı ortadan kalkmakla birlikte yeni tip oluşumlar ortaya çıkmıştır.

1950-1980 döneminde, Çin’de bulunan işçi sınıfına, sosyal haklar ve ömür boyu istihdam edilme güvencesiyle sağlanan demir pirinç kasesi ortadan kaldırılarak, 1980 sonrası küresel ölçekte düzenlemelerle uyumluluk gösterir şekilde emek piyasası yeniden düzenlenmiştir. 1980 öncesi Çin’de, üretim ilişkileri üzerinden işçi lehine kurgulanan bu endüstriyel ilişkiler içerisinde, emeğin piyasa ilişkilerinden soyutlandığı görülmektedir. Bu tipteki endüstri ilişkileri sistemine emek idaresi sistemi nitelmesi yapılmaktadır (Bocutoğlu, 2021, s.108). 1980 sonrası dönemde ise demir pirinç kasesi uygulamalarına son verilerek, emek piyasası örgütlenmiştir. Küresel ölçekte, neoliberalizmin doğumuna eşlik eden süreçlerle eşzamanlı olarak, Çin’de de kendisine özgü, eski tip işçi kazanımlarının ortadan kalktığı gözlenmektedir. Yabancı sermayeye açılan Çin’de, yabancı sermayenin Çin’e gelmesinde de stratejik araç olarak düşük işçilik ücretleri belirlenmiştir. Nihayetinde 1980 sonrası küreselleşme ile Çin başarılı olmuşsa da elde ettiği kazanımlar, işçi sınıfına dağıtılmamaktadır. Sermayenin bu tipte bir gelişimi Çin örneğinde görüldüğü gibi kitlelere doğru yayılan bir refah ortaya çıkarmamıştır. Bu anlamıyla ulusal boyutları aşan bu sermaye birikimi durumunda ülke çapında bir kalkınmadan söz edilememektedir. Bu birikim stratejisi, Batı/Atlantik merkez kapitalist devletlerdeki yüksek kamu harcamaları ile yaratılan refah devleti olgusunda görüldüğü gibi tarafların memnuniyetine dayalı bir sınıf uzlaşısına neden olmamaktadır. Daha doğru tabirle sınıfsal uzlaşma hali elbette sürecin yeniden üretimiyle varlığını göstermekteyse de, çevre kapitalist ülkelerde sermaye, kaynağını emperyalist sömürden almamaktadır. Aksine Avrasya’da ortaya çıkan yeni sermaye özellikle kendi iç sömürüne odaklanarak serpilmektedir. Nitekim Avrasya’da ortaya çıkan bu sermayenin temeli, 1944 sonrası ortaya çıkan refah devletine yol vermemektedir. 1944-1970 arası Batı merkezli refahın yaratımında birden fazla faktör bulunmaktaydı. Üretim teknolojilerindeki ilerleme, 2. Dünya Savaşı sonrası ekonominin yeniden kurgulanması, kapitalizmin ilk döneminden hemen sonra silahlı sömürden miras, gelişmiş sermaye ilişkileri bütün olarak değerlendirildiğinde, emek sınıfının kazanımları bu ülkelerde geçici şekilde toplumun her iki kutbu arasında nispeten kabul edilebilir bir uzlaşma ortamı sağlamaktaydı. Ancak 1980 sonrasında Bretton Woods ilkelerinin dönüşümüyle, tam bir sermayenin serbest

dolaşımına geçilmiş bulunuyordu. O tarihten itibaren günümüze kadar kolektif emperyalizm sermaye ihracıyla birlikte devlet sistemlerini dönüştürmekte, üretim-tüketim kodlarını ve bunlarla uyuşur nitelikteki Amerikan tipi normlarının da ihracını gerçekleştirmektedir (Özdemir, 2014a, s.50-55). Bu suretle üniter yapılı çevre ve yarı çevre kapitalist ülkelerin bütünlüğü ve Keynesyen dönemden gelen refah devleti kavramı aşınmıştır. Böylece neoliberal sürece geçilmiş bulunmaktadır. Özel girişim eliyle kamu hizmetlerinin görülmesi usulleri de yeniden kurgulanmıştır. Daha önce klasik liberal dönemde öne çıkan imtiyaz usulü bugün dönüşerek eksik imtiyaz (kamu-özel ortaklığı) eliyle yeniden gündeme gelmektedir.

1980 sonrası süreç neoliberal küreselleşme çağının başlangıcına denk düşmektedir. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra, ABD ile SSCB arasındaki çekişmeli konulardan biri, refahın dünya geneline yayılması meselesidir. 1989'da yıkılan SSCB ile birlikte 2. Dünya Savaşı sonrası iki kutuplu dünya düzeni de sona ermiştir. Siyasal, sosyal ve kültürel olarak yaşanan değişim, SSCB sonrası dünyadaki, küreselleşmeye ilişkin genel tanımı vermektedir (Dağdelen, 2013, s.28). Küreselleşme sürecinde, liberal demokrasinin yayılımı 1989'da sosyalist bloğun yıkılmasıyla gerçekleşmektedir. Bu sürecin neticesi olarak, liberal demokrasi tüm kurumlarıyla birlikte küresel bir model haline gelmektedir. Süreçle uyumluluk arz eder biçimde, Türkiye'nin 1998 senesinde IMF ile imzaladığı anlaşma neticesinde, Türkiye de yeni yapılanmaya katılmış bulunmaktadır. Böylece devletin siyasal iktidarının, idare edilenlerle paylaşılması sürecine girilmiştir. Minimal devletten, düzenleyici devlete, kamu yönetiminden, yönetişime geçiş bu sürecin neticesi olarak doğmuştur (Ataay, 2008, s.6,7). Anlatılan bu dönüşüm kaynağını, 1980 sonrası neoliberal tezden almaktadır. Bu kapsamda devlet içerisinde temsilini arttıran çok uluslu sermaye, yönetişim kavramıyla birlikte (merkezi idareden özerk örgütlenmiş üst kurullar vasıtasıyla) taleplerini siyasal kararlara dönüştürebilmektedir. YOİKK ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde öne çıkan yabancı sermaye girişimleri de bu anlamda düşünülmelidir.

Bugünün ulus devletlerindeki aşınmaya işaret eden dışsal zorlanmalar, sermaye eliyle örgütlenen kamu hizmetlerinin bu suretle kâra konu edilmesiyle sosyal devlet ilkesinin erimesi anlatılagelen bu yapısal sürecin öznesiz ilerleyişindeki belirleyici olma sıfatını

haiz kolektif emperyalizmin başat argümanlarıyla anamlanacaktır. Bu argümanların en önde gelenleri olarak sermayenin yatırımlar eliyle ihracı ve bu sermayenin devlette temsili adına üretilmiş yönetim kavramı ve onun yönetsel olarak örgütlenme biçimi olan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'nun (YOİKK) incelenmesiyle anlaşılacaktır.

Çalışmanın bu kısmına kadar kamu hizmetinin pozitivist yaklaşımdan uzak bir biçimde, hukukun ekonomi politiği alanına çekilme çabası, hizmetin kavramsallaştırılması sürecindeki siyasal/iktisadi itkinin anamlandırılabilmesi içindir. Bu açıklamalar ışığında anlaşılmaktadır ki yeni bir emperyalizm tanımı olarak kolektif emperyalizm (daha önce tanımı verilmiş olan) doğmuştur. Adı geçen türden emperyalizmde, sermayenin ulusal niteliği aşılmakla, sermayenin argümanları da dönüşerek gelişmiştir. Devlette kendisine temsil imkânı bulabilmiş, ulusal sermaye ve emek sınıflarının taleplerine baskın nitelikte bir sermayenin yarattığı dönüşümden kaynağını alan emperyalizmden söz edilmektedir. Bu çerçevede gelişmiş çok uluslu sermayenin baskı araçlarından YOİKK kavramına da değinilmeye çalışılacaktır.

3. BÖLÜM

YABANCI YATIRIM KAVRAMININ EKONOMİ POLİTİĞİ

İthal ikameci iktisat politikalarının sona ermesiyle birlikte Türkiye’de kamu hizmeti kavramı da dönüşmüştür. Nitekim daha öncesinde toplum gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik yapılmış olan kamu hizmeti tanımı, yeniden bir kavramsallaştırmaya ihtiyaç duymaktadır. Bugün kamu hizmetine ilişkin idare karşısında hizmetten yararlananlar değil, hizmetin müşterileri kurgusundan söz edilmektedir (Tan, 1992, s. 307). O halde bu türden bir kavramsallaştırmaya giden sürecin anlamlandırılabilmesi için evvela sürece öncülük eden kavramlarla birlikte teçhizatlarının incelenmesi gerekmektedir. Daha önce de belirtildiği şekliyle neoliberal dönemde kamu hizmeti kurgusunu dönüştüren itkilerin anlaşılabilmesi için yabancı sermaye kavramı ele alınmalıdır. Yabancı sermayenin normatif düzenlemeler düzleminde geçirdiği dönüşüm de kamu hizmeti kavramının dönüşümüne paralellik taşımaktadır.

6224 sayılı Kanun ile 4875 sayılı Kanun arasındaki dönüşüm de bu anlamıyla incelenecektir. Nitekim yabancı yatırım ve yabancı yatırımcı kavramlarındaki dönüşüm ile idarenin takip ettiği iktisadi programların, doğrudan kamu hizmeti tanımına etki ettiği ve idarenin de sınırlarını çizdiği anlaşılmaktadır.

3.1. YABANCI SERMAYENİN TANIMI

Çevre kapitalist ülkelerdeki sermayenin varlığını devamlı sürdürebilmesi, merkez ülkelerdeki sermayeye eklemlendiği ölçüde olanaklı görülmektedir. O halde kamu hizmetini dönüştüren sürecin itici gücünün de uluslararası sermayenin kamu hizmeti alanına girmesinden ileri geldiği anlaşılmaktadır. Nitekim zenginlikten ileri gelen kuvvet ve ayrıcalıkların da sürdürülebilirliğinin hem kaynağını hem temelini teşkil eden ve kapitalist mülkiyet ve egemenliğin modern şartlardaki esas teşkilatlanma birimi olarak işleyen dev şirketler, birey gibi iş görerek tek parçalı irade ortaya koyarken diğer yandan birden çok kişinin malvarlığının bütünleşmesinden sağladığı güç üstünlüğünden

faydalanmaktadırlar (Fişek, 2015, s.134). Elbette bu güç üstünlüğü, sermayenin sevk ve idaresine sunulacak kaynakların bulunmasıyla mümkün olacaktır. Bu anlamıyla kapitalist üretim ilişkilerine öncüllük eden sürecin de ilkel birikim koşullarından doğduğu kabul edilmelidir. Türkiye özelinde kamu hizmetinin dönüşümü süreci ile merkez kapitalist ülkelerde doğan yabancı sermayenin, bir yandan merkezileşirken, diğer yandan artık değerini temellükünü küresel ölçekte maksimize etme süreci paralellik göstermektedir. Elbette her iki süreç arasındaki paralellik, tek taraflı belirleyenlik ilişkisinden doğmaktadır. Bu anlamıyla da Türkiye’de yabancı sermaye kavramının ve kavrama ilişkin normatif düzenlemelerin incelenmesinde fayda görülmektedir.

Bu tez kapsamında yabancı sermaye yatırımları denildiğinde kastedilen, doğrudan yabancı yatırımlar olacaktır. Doğrudan yabancı yatırımlara ilişkin çalışma yapılırken teknik anlamda başlıca istifade edilebilecek yerler, uluslararası sözleşmeler ve iç hukuk düzenlemeleridir. İthal ikameci iktisat politikalarının terk edilmesiyle devam eden süreçte devletin kalkınma politikalarının, yabancı kaynaklı finansmanın üzerine inşa edildiği görülmektedir. Bu kapsamda yabancı yatırım eliyle yaratılacak kısa süreli istihdam ve kredi imkanı arzu edilir hale gelmiştir. İhracat odaklı liberal iktisat politikalarına evrilen sürecin anlaşılması için yabancı yatırım kavramının düzenlendiği normların dönüşümü de önem taşımaktadır. Ancak ICSID Sözleşmesine bakıldığında da görülebileceği gibi, normatif düzenlemelerde doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının tanımı açıkça yapılmamıştır (Ayrıntılı bilgi için bkz. ICSID Sözleşmesi, 1988). Burada anlatılmak istenen, yabancı yatırım kavramına ilişkin uluslararası normatif anlamıyla da bir fikir birliği bulunmadığıdır. Nitekim yabancı yatırım kavramının uluslararası sözleşmelerde kodifiye edilmiş bir tanımı bulunmamaktadır. Nihayet yabancı yatırım kavramı konak ülkenin ortaya koyduğu bir kavramsallaştırmadan ibarettir. Bu halde, ev sahibi devlet ve sermaye ihracında bulunan devlet arasında yapılmış anlaşmalar anlam kazanmaktadır. 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu’ndan yola çıkarak yabancı sermaye yatırımlarıyla kastedilene erişmek, en azından bizim bakışımıza göre bir tanıma ulaşmak mümkün olabilecektir. Neoliberalizmin öncesini takip eden süreçle birlikte GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) şemsiyesi altında bulunan ülkeler arası ticaret serbestleşmiştir. GATT 1947 senesinde imzalanmıştır. GATT, ülkeler arası mal dolaşımına ilişkin engellerin kaldırıldığı bir kurguya sahiptir. GATT esas itibarıyla,

Soğuk Savaş döneminin Keynesyen iktisat politikalarının bir yansıması niteliğindedir. 1980 sonrası ise artık neoliberal sisteme geçilmektedir. Neoliberalizmle birlikte malların serbest dolaşımına ilaveten, hizmetlerin de yabancı sermaye eliyle örgütlenmesi gündeme gelmektedir. 1994 senesinde GATT sistemi, Uruguay Round ile mal ticaretiyle birlikte hizmetlerin de sunumunu uluslararası çapta serbestleştirmektedir (Aydemir&Kaya, 2007, s.269). Kamu hizmetlerinin, küresel ölçekte yabancı sermayeye açılması da bu anlaşmadan doğmaktadır. Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) (General Agreement on Trade in Services) da ilerleyen süreçte uygulamaya alınmaktadır. Bu sürece katılımın sağlanması için, 1995 senesinde Dünya Ticaret Örgütü (WTO) kurulmuştur (Aydemir&Kaya, 2007, s.270). WTO'nun esaslı misyonu, dünya ticaretinin her alanda serbestleştirilmesidir. Bu kapsamda ticaretin serbestleştirilmesi için ithalat ve ihracata uygulanan tüm vergi dışı engeli önce tarifeye dönüştürmek, daha sonrasında bu tarifeleri de ortadan kaldırmak hedeflenmektedir (Seyidoğlu, 1999, s. 191). Böylece uluslararası süreçte yabancı yatırım kavramı dönüşmektedir. WTO, IMF, Dünya Bankası gibi kurumlar vasıtasıyla Türkiye de dönüşüme katılmaktadır

4875 sayılı Kanun, yurt dışında ikamet etmekte olan Türk vatandaşlarının da uyuğundan bağımsız olarak yatırımcı olabileceğini belirtmektedir. Bu kimselerin yabancı yatırımcı sıfatından söz edilmemişse de sermayesinin yabancı niteliği sebebiyle ülkede yaptıkları yatırımları “yabancı sermaye yatırımı” olarak anılmaktadır (4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, 2003, md. 2-a/1).

Yine adıyla da işaret edildiği üzere bahse konu kanun, yabancı sermaye yatırımlarının doğrudan niteliği haiz olmasını aramaktadır. Burada “doğrudanlık” sıfatıyla kastedilenin, yabancı yatırımcının sermayesinin niteliği düşünüldüğünde, ülkede kalıcı, ekonomik riskleri göze almış, ülkenin içinde bulunduğu fiziki koşullara bağımlı, ülkede mevcut hukuk sistemine riayet ederek yapılacak yatırımlar olduğu düşünülmektedir. Aksine bugün artık “sıcak para” bile doğrudan yabancı yatırım kabul edilmektedir. Bu noktada halihazırda tanımlar ve kavramlar GATT (Tarife ve Ticaret Genel Anlaşması) üzerinden kurgulanmaktadır. GATT kuruluşu itibariyle düşünsel kaynağını, Bretton Woods Konferansı'na hâkim olan parasal birliğin kurulması fikrinin, uluslararası ticaretteki yansımalarından almaktadır. Anlaşmayla hedeflenen de sanayileşmiş ülkelere,

sanayileşmesini gerçekleştirememiş ülkeler arasındaki ticareti, gümrük tarifelerini indirmek suretiyle serbestleştirmektedir. Bu anlamıyla Ertürk'e göre: *“Sanayileşmiş ülkeler açısından GATT fonksiyonlarını icra etmektedir”* (Ertürk, 1983, s.116). Nihayetinde GATT'ın kurgusu, düşük gümrük vergilendirmeleri ile sermayenin ev sahibi ülkeye kolay giriş yapmasından ibaret görülmektedir. Bugün neoliberal yaklaşımla, GATT'ın prensipleri de aşılıp MAİ (Çok Taraflı Yatırım Anlaşması) gündeme getirilmektedir. MAİ, Samur'a göre: *“Çünkü yabancı yatırımcı hiç ihracatta bulunmayabilir, bulursa bile elde ettiği dövizü tümüyle dışarıya transfer edebilir, tüm kârını dışarıya transfer edebilir, ihtiyaç duyacağı işgücünü tümüyle dışarıdan getirebilir. MAİ tüm bunlara hukuken imkân tanımaktadır”* (Samur, 2013, s.81). Halbuki yabancı yatırımcının ev sahibi ülkeye çekilmesinde belli başlı beklentiler bulunmaktadır. Elbette kanunda apaçık sözü edilmeyen ancak umulan, zannediyoruz ki, gelecek yabancı sermayenin özellikle üretim faaliyetlerinde bulunmasıdır. Zira dolaylı yabancı yatırım olarak anılan portföy yatırımlarının, ülke ekonomisinde doğrudan yabancı yatırımlardan umulan iktisadi faydayı sunmaması sebebiyle “dolaylı yatırım” olarak anılması kafa karıştırıcı olabilmektedir. Düşünülen o ki burada sözü edilen ayırım, alınan riskler, kalıcı olma gibi kıstaslardan ziyade iktisadi gelişmeye sunulacak fayda kaygısıyla yaratılmış bir ayırımdan ileri gelmektedir.

Bu çalışmada 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ile 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu temel farkları itibariyle karşılaştırılacak, hukuk sistemindeki dönüşüm anlaşılmasına çalışılacaktır. Bununla birlikte yabancı sermayenin Türkiye'de bulunan kapitalist birikim karşısındaki konumlanışı, piyasada faaliyet gösteren Türk girişimcisiyle süregelen birlikteliği incelenecektir.

3.2. YABANCI YATIRIMCININ TANIMI

Yabancı yatırım kavramının irdelenmesinin ardından anlaşılması gereken bir diğer kavram da yabancı yatırımcıdır. Zira yabancı yatırımcı kavramı 6224 sayılı Kanun'dan 4875 sayılı Kanun'a değişiklik göstermiş olmakla birlikte, uluslararası alanda da kapsamı değişebilmektedir.

Öyle ki; 07.06.1995 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 95/6990 sayılı Yabancı Sermaye Kanunu Çerçeve Kararı’nın 2/b maddesinde: “ *yabancı ülkelerin vatandaşlığını haiz olan gerçek kişiler ile yabancı ülkelerde, bu ülkelerin kanunlarına göre teşekkül etmiş tüzel kişiler*” yabancı yatırımcı sayılmıştır (Yılmaz, 2006, s. 173). Kanun hükmünden de anlaşıldığı gibi 6224 sayılı Kanun’un eksik bıraktığı, düzenlenmesi gereken alanları doldurmak için çıkarılan 6990 sayılı Yabancı Sermaye Çerçeve Kararı’nda, 4875 sayılı Kanun’dan farklı olarak yabancı ülkelerde yaşayan Türk vatandaşları yabancı yatırımcılar arasında sayılmamıştır. Buna ilişkin ilgili çerçeve kararında “yurt dışında yerleşik bulunma” ibaresi kullanılmaktadır (6990 sayılı Yabancı Sermaye Çerçeve Kararı, 1995, md. 2-b).

Burada diğer yandan sözü edilmesi gereken başka bir nokta da 6224 sayılı kanunla yabancı sermayeye ilişkin yapılmış tanımdır. Kanun, yabancı yatırımın niteliklerini şu şekilde saymaktadır:

“ Bu kanunun tatbikatı bakımından ana yabancı sermaye tabiri aşağıda gösterilen şekilde takdir ve tesbit olunan kıymetlerin mecmuunu ifade eder: a) Bu kanunun mevzuna giren bir teşebbüsün verimli bir şekilde kurulması, tevsii veya yeniden faaliyete geçirilmesi için hariçten ithal edilen: 1 - Yabancı para şeklindeki sermaye, 2 - Makine, teçhizat, alet ve bu mahiyetteki mallar, makine aksami, yedek parçalar ve malzeme ile Komitenin kabul ettiği sair lüzumlu mallar, 3 - Lisanslar, patent hakları ve alameti farika gibi fikri haklar ve hizmetler” (6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, 1954, md.2).

Kanun’un 2. maddesinde açıkça görülmektedir ki; ithal ikameci ve milli kalkınmacı ideallerle, yabancı yatırımcıyı, yapacağı yatırımlar ile kârını ve fikri haklarını da ev sahibi Türkiye’ye getiren bir kimliğe büründürmektedir. Yürürlükteki 4875 sayılı Kanun ise sermayesini Türkiye’ye getiren yabancı yatırımcıya, yalnızca al-sat yaparak kâr etme yolunu açan, yabancı yatırımcıya olması gerekenden geniş bir alan sağlayan yeni bir tanımlama yapmaktadır (4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, 2003, md. 2-b/2-i-ii).

Devlet Planlama Teşkilatı’nın yaptığı tasnife göre doğrudan yabancı yatırımlar çokuluslu şirketler eliyle yapılır ve faaliyetleri üç ana başlık altında toplanabilir:

1) Geriye bağıntılı üretim, Daha çok doğal kaynakları işletmeye yönelik bu faaliyetlerle işletmelerin kendi sanayi üretimleri için veya dünya pazarlarına çıkan diğer ülkelerdeki işletmeler için gerekli hammaddelerin çıkarılması, işlenmesi veya satışı gerçekleştirilmektedir 2) İleriye bağıntılı üretim, Ana şirketin yabancı ülkelerdeki satış faaliyetlerinin düzenlenmesi veya ana şirketin bulunduğu ülke pazarlarının sınırlı olması nedeniyle diğer ülkelerde yatırım yapılması faaliyetlerini kapsamaktadır3) Yatay bağıntılı üretim faaliyetleri, En yaygın üretim faaliyeti biçimidir. Yatırım yapılan ülkedeki şirkete sermaye ile birlikte teknoloji, teknik yardım (know-how) ve işgücü transfer edilerek, bağlı şirketin ana firmanın üretim stratejisi doğrultusunda üretim yapması sağlanmaktadır. Oligopolistik bir yapıya sahip olan ve yatırımlarıyla yabancı ülkelerdeki düşük maliyetli üretim faktörleri ve pazar olanaklarından yararlanmaya çalışan bu şirketlerin amacı, kârlarını dünya ölçeğinde maksimize etmektir” (Bal, 2000, s.240).

Bu üretim faaliyetleri, Türkiye gibi merkez kapitalist ülke konumuna gelememiş ülkeler için kısa vadede sermaye ithali fikriyle anlamlıdır. Ancak daha önceki bölümlerde de gösterildiği üzere özellikle geriye bağıntılı üretimdeki doğal kaynak sömürüsü ve ileriye bağıntılı üretimdeki açık pazar haline getirilme sebebiyle sermaye ithali fikri, periferi ülkelere faydalı olmadığı gibi milli kalkınma hedefiyle de örtüşmemektedir.

Sermaye birikimi ileri seviyelerde olmayan yarı çevre kapitalist ülke niteliğindeki Türkiye'nin, yabancı sermaye yatırımlarından öncelikli beklentisinin geriye/ileriye bağıntılı üretim faaliyetlerinden ziyade, yatay bağıntılı üretim faaliyetleri olduğu da iddia edilemez. Nitekim bu düşünceyle denebilir ki; yabancı yatırımcıların milli kalkınma düşüncesiyle ülkeye davet edilmesiyle esas olarak beklenen, yatay bağıntılı üretim faaliyetlerini yürütürken iş gücü transferinde tutucu davranmamasıdır. Ancak, bir yandan yatırımın yapıldığı ev sahibi ülkedeki şirkete, sermayenin yanı sıra üretim için gerekli teknolojiyi, teknik yardımı (know-how) ve iş gücünü transfer ederek üretim faaliyetlerinde bulunduğu bahsederken; diğer yandan yatay bağıntılı üretim tanımının üzerine inşa edilen kalkınma amacından bahsetmek mümkün değildir (Özen&Tandırcıoğlu, 2003, s.105). Zira teknik konularda uzman çalışanların yurtdışından transferi, istihdama katkı sağlamayacağı gibi nitelikli bilgi birikimine de engel oluşturacaktır. Elbette bunun yanında, yabancı yatırımcının, ucuz emek anlamında da ev sahibi ülkeye bağımlı olmadığı anlaşıldığından, ev sahibi ülkedeki yatırımlarının devamlılığından yahut güvenilirliğinden söz edilemez.

Bütün bunlarla birlikte yatay bağıntılı üretim faaliyetlerinde de sermayenin amacı elbette ki sermayenin ve teknolojinin yabancı memleketlere transferi değil; şirketin pazarını sermayenin serbest dolaşımı vasıtasıyla dünya çapında genişletmek ve ucuz işgücü teminiyle başka memleketlerdeki artık değer edinme yarışından geri kalmamaktır. Buna bağlı olarak memleket çapında gelişen yıkıcı ve yoksullaştırıcı ekonomik büyümeler, yabancı yatırımcının getirileri olarak görülemeyecektir. Nitekim hâkim anlatı, bölüşüm politikalarına dışsal bir analiz destesiyle, yabancı yatırım övgüsü üzerine yoğunlaşmaktadır.

Teknolojik bilgi birikim transferiyle gerçekleştirilen yabancı yatırımlar belirli ölçüde iş gücü transferini de içermektedir. Bu halde istihdam anlamında da geniş çözümlere ulaşıldığından bahsedilememektedir. Dolayısıyla yatay bağıntılı üretim faaliyetleri, geriye ve ileriye bağıntılı üretim faaliyetlerine göre daha anlamlı bulunabilir. Zira, ev sahibi ülkeler için geriye bağıntılı üretim faaliyetleri ve pazar genişletmekten başka bir yere işaret etmemekte olan ileriye bağıntılı üretim faaliyetlerinin, teknolojik bilgi birikimi taşımak gibi bir içeriklerinin bulunmadığı görülmektedir. Bu türden yatırım faaliyetlerini çekme çabaları ve daha da ilerleyerek bunların uluslararası tahkime taşınmasının önünün açılması sürecinin, ulusal kalkınma bakımından herhangi bir getirisinin bulunmadığı kanaatine yol vermektedir. 6224 sayılı Kanun da bu neviden düşüncelerle yabancı yatırım tanımını sınırlamakta, Türkiye’de yapılacak doğrudan yatırımlar konusunda yaşanacak uyuşmazlıklarda görülecek yargılama faaliyetlerini iç yargı yerlerine bırakmaktadır. Ancak yürürlükte olan 4875 sayılı Kanun bu konuda da değişikliğe gitmiştir.

Herhalde 4875 sayılı Kanun da yabancı ülkelerde ikamet eden Türk vatandaşlarına yabancı yatırımcı olma sıfatını ikamet ettikleri yerden, buldukları memleketlerden dolayı vermemiştir. Bu sıfatı kazandıran, ülkeler arasında dolaşan sermayenin niteliğidir. 4875 sayılı Kanun nihayetinde Türkiye dışında ikamet eden Türk vatandaşlarının, sermayelerini doğrudan yatırımlar vasıtasıyla Türkiye’ye yönlendirmesi halinde bu Türk vatandaşlarına “yabancı yatırımcı” sıfatını layık görmektedir. Burada dikkati çeken husus, eski Kanun’da yatırımcının kişiliğine ve uyruğuna eğilen anlayışın 4875 sayılı Kanun’la artık yatırımcının uyruğundan ziyade, tabir uygunsa, sermayenin uyruğuna eğilmekte oluşudur.

Bununla birlikte Kanun, yabancı ülkelerin vatandaşlığına sahip gerçek kişileri de, Türkiye içinde ikamet edip etmeme kistasına bağımlı tutmaksızın, yabancı yatırımcı olarak niteleyebilmektedir. Bu halde denebilir ki; yabancı yatırımcı kavramı özellikle eski anlayış ve fikrin vücut bulduğu 6224 sayılı Kanun'a nazaran geniş yorumlanmıştır. 4875 sayılı Kanun, yabancı yatırımcı sıfatına sahip olacaklar için makul bir ölçü koymak yerine, kavramı alabildiğine geniş tutmuştur. Bu konuşulanlar elbette yargılamaların Türk yargısının dışına taşınması çerçevesinde anlam kazanacaktır.

Bu noktada zannediyoruz ki hâkim doktrinde sıkça dile getirilen, Türkiye'nin doğrudan yabancı yatırımcı çekme konusundaki görece başarısızlığının, Batı'nın kalkınma reçetelerine mesafeli duruşundan kaynaklandığı fikri, yapısal sürece kaynak teşkil eden üretim ilişkilerinin dolayımı niteliğindeki siyasal süreçlerin eksik tahlilinden kaynaklanmaktadır. Örneklendirmek gerekirse:

“Ekonomi-dışı nedenler ise; kronik siyasi iktidarsızlık, iç çatışmalar (özellikle güneydoğu sorunu), Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki kapitülasyonlara kadar uzanan yabancı ekonomik varlığına karşı tarihsel düşmanlık, sivil ve askeri bürokrasi içindeki yabancı politik ağırlık endişesi, DYY teşviğinin eksikliği (DYY çekme konusundaki isteksizliğin bir göstergesi) ve ailelerin sahip olduğu, kontrol ettiği ve yabancılara kapalı olan Türk ticaret yapısı” (Karagöz, 2007, s.934)

şeklindeki ifadelerle vücut bulan söylemin cevapları çalışmanın ilerleyen kısımlarında ayrıntısıyla irdelenecektir. Yine de kısa bir cevap vermek adına *“sivil ve askeri bürokrasi içindeki yabancı politik ağırlık endişesi”* ifadesinde kendini bulmuş söylemler, üretim ilişkilerinin dolayımı niteliğindeki yapısal süreci dışlamaktadır. Bu noktada eski kanunun nispeten korumacı düşüncesi 4875 sayılı Kanun'la terk edilerek, daha dışa açık, sermaye ithalinde yabancı sermayeye daha kolay yatırımcı sıfatını vermeye meyilli görünen bir uygulamaya geçilmiştir.

Yabancı yatırımcıyı tanımlarken değinmemiz gereken diğer bir husus da yabancı yatırım sıfatının, *“...Menkul kıymet borsaları dışında hisse edinimi veya menkul kıymet borsalarından en az % 10 hisse oranı ya da aynı oranda oy hakkı sağlayan edinimler*

yoluyla mevcut bir şirkete ortak olmayı...” (4875 sayılı DYYK, 2003, md.2/2-ii) niteleyen finansallaşmadan ibaret para transferlerine dahi tanınmış olmasıdır. Bu neviden bir yatırım niteliksel anlamda, dolaylı yatırım olarak andığımız portföy yatırımlarından farksız görünmektedir. Düzenleme, kapitalizmin sürekli ertelediği “aşırı-birikim krizinden”⁴(Arrighi, 2016, s.489) kaynağını almaktadır. Aşırı-birikim krizinden doğan finansallaşma ile sermayeye yeni bir yatırım tanımı da kazandırılmıştır.

Portföy yatırımlarından farksız görünen dolaylı yatırım niteliğindeki sermaye girişine de yabancılık sıfatı atfeden kanun hükmü, idare ile aralarındaki uyuşmazlıkların uluslararası tahkimde görülmesi için yerli yatırımcıya da uluslararası yargı yolunu açmış bulunmaktadır. Bu durumda Türk girişimcisi sermayesine %10 oranında yabancı bir ortak bularak, idareyi uluslararası tahkim yerlerinde davalı olarak gösterecektir. Bizatihi bu durum devletin yargı eliyle sağladığı iktidarını aşmaktadır.

3.3. YABANCI YATIRIM KAVRAMI

Yabancı yatırım derken kastedilen doğrudan nitelikteki yabancı yatırımlardır. Öncelikle 4875 sayılı Kanun’un üçüncü maddesi yerli ve yabancı yatırımcıyı eşitlemiştir. Ancak uluslararası tahkim hakkının yalnızca yabancı yatırımcıya sağlanması ve taşınmaz edinimlerinde mütekabiliyet ilkesi gözetilmeksizin bu hakkın verilmesiyle, yabancı yatırımcı, statü olarak yerli yatırımcının üstünde konumlandırılmıştır.

Kanun’daki ayrıma göre yabancı sermaye değerleri, yurtiçinden ve yurtdışından sağlanan değerler olarak gösterilmiştir. 4875 sayılı Kanun nakit sermayeyi, şirketlerin menkul kıymetlerini, üretim araçlarını, fikri mülkiyet haklarını yabancı sermaye olarak kabul etmiştir. Yine 4875 sayılı Kanun’la birlikte, doğrudan doğruya yurtdışından getirilmemiş sermaye de “yabancı sermaye” kabul edilebilmektedir. (4875 sayılı DYYK, 2003, md.2/2-ii) Türkiye’de artı değeri temellük etmiş sermaye sahibinin, elde ettiği gelir üzerinde serbestçe tasarruf edebileceğine de işaret etmektedir. Nihayetinde çok uluslu şirketin, kârını yurtdışına götürmeyip de Türkiye’de yeni yatırımlara özgülemek için

⁴ 1960’ların sonundan itibaren büyük ölçekli yatırım ve üretimlere rağmen giderek düşen kâr oranlarıyla ortaya çıkan finansal krize ilişkin bir kavram.

kullandığı bu artı değer, 4875 sayılı Kanun'a göre (artı değerın elde edildiği kaynak gözetilmeksizin) yabancı sermaye yatırımı olarak nitelenmektedir. Bu niteleme derinlemesine incelendiğinde yabancılık sıfatı verilen bu değerin, herhangi bir yabancılık unsuru taşımadığı, tersine yatırıma konu değerin Türkiye'de elde edildiği açıkça görölmektedir.

Kanunun 3/c maddesinde: "... Yabancı yatırımcıların, kâr, temettü, dış kredi vb'lerini yurtdışına serbestçe transferi..." açıkça dile getirilmiştir. Yine, "...Doğrudan yabancı yatırım: ...Yabancı yatırımcı tarafından, Yurt içinden sağlanan; Yeniden yatırımda kullanılan kâr, hâsılat, para alacağı veya malî değeri olan yatırımla ilgili diğer haklar, doğal kaynakların aranması ve çıkarılmasına ilişkin haklar, gibi iktisadî kıymetler aracılığıyla; yeni şirket kurmayı veya şube açmayı, menkul kıymet borsaları dışında hisse edinimi veya menkul kıymet borsalarından en az % 10 hisse oranı ya da aynı oranda oy hakkı sağlayan edinimler yoluyla mevcut bir şirkete ortak olmayı..." şeklinde ifadesini bulan yabancı yatırım nitelemesinin finansal mahiyette sermaye hareketine işaret etmektedir. Kanun maddesi Türkiye'yi hukuki tavizlere gebe kılmakla birlikte (uluslararası yargı/tahkim yerleri), ülke genelinde üretime katkıyı öncelemediği anlaşılmaktadır. Burada neoliberal sistemin devam ederek finansallaşma sürecine girmesi de etkilidir. "*Finansallaşma, finansal güdülerin, finansal piyasaların, finansal aktörlerin ve finansal kurumların yerel ve uluslararası ekonomilerin işleyişinde artan rolü anlamına gelir*" (Epstein, 2005, s.3). Finansallaşma refah devleti ve Keynesyen iktisadın 1970'li senelerde yaşadığı birikim krizine yönelik neoliberal tezin sunduğu çözümdür. Yeni ve farklı alanların, sermayenin yeniden üretimine konu edilecek şekilde serbest piyasa ilişkilerine açılmaması durumunda, tekeli kapitalizm krize sürüklenmektedir. Her ne kadar yatırımlar arttırılsa da sermaye birikim stratejisi durağanlık krizi yaşamıştır (Akçay&Güngen, 2010, s.85-88). Bunun üzerine Fordist dönemin refah devletinden çıkılmakla, Post Fordist döneme geçiş yapılmaktadır. Üretim ve imalat üzerine yoğunlaşan sermaye krize sürüklenirken, finansal alana yapılan yatırım neticesinde finansal kapitalizm doğmaktadır. Yabancı yatırım kavramının da salt parasal/finansal hareketleri de kapsayacak biçimde genişlemesi, anlatılagelen sürece uluslararası kuruluşlar eliyle Türkiye'nin de dahil edilmesinden ileri gelmektedir.

Bu Kanun hükmünün geçerlilik kazandığı bir düzlemde, yabancı yatırımların ülke ekonomisine yapacağı katkının savunulması, sermayenin tüm maddi kaynaklarını yurtdışına taşımasını da zımnen onaylamaktadır. Buna göre yabancı yatırımcı ve yabancı yatırımcı kavramının yeni kanunla üzerine oturtulduğu “yabancı sermaye” tanımı, köklü olarak değişime uğramıştır.

3.4 6224 SAYILI KANUN İLE 4875 SAYILI KANUNUN KIYASLANMASI

Yabancı yatırım kavramının düzenlendiği eski ve yeni kanunun birbirlerinden farklı yönlerinin ortaya konulması suretiyle, dönüşüm anlaşılmasına çalışılacaktır. Bu bağlamda ilk olarak kanun maddesindeki değişiklikler incelenecek, daha sonra sürecin işletilmesinde idarenin geri plana atıldığı düzenleme açıklanmaya çalışılacaktır. Yabancı yatırımın teşvik edildiği bir yasal düzlemde, yabancı sermaye kavramının genişletildiği bir yasal düzleme geline sürecin anlaşılması bakımından bu bölümde eski ve yeni kanun kıyaslanacaktır. Yabancı yatırımcı ile idare arasında devletin yargı erkinin aşıldığı bir kurguya işaret edilmekle birlikte, bu düzenlemelerin altında yatan itici güç niteliğindeki sermayenin serbest dolaşımının ifşasına çalışılacaktır. Neoliberal dünya ekonomisinin dönüştürdüğü devlet kurgusunun anlaşılması bağlamında, yasal değişikliklerin gösterilmesi önem arz etmektedir.

3.4.1. Eski ve Yeni Kanun’un Maddelerinin Sayılarak Kıyaslanması

Yabancı yatırım kavramı üzerine inşa edilmiş yeni kanunla birlikte, yabancı yatırımcı kavramında esaslı bir dönüşüm ortaya çıkmıştır. Bu yoldan gidildiğinde yeni unsurların kanunun dönüşümündeki yeri ele alınmadan önce, bu değişikliklerin nelere ilişkin olduğu sayılacaktır:

- 1) Hazine Müsteşarlığı’ndan alınacak yatırım izninin kaldırılması,
- 2) Yurtdışında ikamet eden Türk vatandaşlarının da yabancı yatırımcı statüsüne kavuşmaları,

- 3) Menkul kıymetler borsasından kazanılan %10'luk hissedarlık yoluyla "doğrudan yabancı yatırımcı" sıfatının kazanılması (portföy yatırımları),
- 4) Yabancı yatırımcının idareyle yaşayacağı uyuşmazlıklarda Türk yargısının istisnai bir keyfiyet haline getirilmesi,
- 5) Ülkede yatırım yapacak yabancı yatırımcının önündeki tekelleşme yasağının kaldırılması, bilhassa değişime uğrayan bu düzenleme ile ortaya çıkan sonuç iki kapsamda değerlendirilmektedir; buna göre ilk olarak piyasada faaliyet gösteren yerli girişimci, merkez kapitalist ülkelerin merkezileşmiş sermayesi karşısında ezilmekte, diğer yandan ise doğası gereği sunumu, tekel niteliğinde bulunan kamu hizmetlerinin de yabancı yatırımlar eliyle görülmesindeki engellerin kaldırılmasıyla, üretime değil ama kâra katılan yabancı uyruklu bir tekelin yaratımına yol vermektedir. Daha önce Osmanlı İmparatorluğu'nun Tütün Rejisi deneyimi de buna işaret etmektedir. (Avcıoğlu, 2016, s.94-95),
- 6) Yatırım ihraç eden ülkelerin, ev sahibi ülke yerine yapacakları, yatırımcı şirket menkul kıymetlerinin değer tespiti düzenlemesi,
- 7) Yatırım serbestisi ve milli muamele adıyla uluslararası mütekabiliyet ilkesinin terk edildiği, yeni kanunda öne çıkmaktadır. Bu haliyle de birinci, dördüncü ve yedinci başlıklar üzerinde ayrıca durulacaktır (Dikmen&Karahanoğulları, 2002, s.103).

Görüldüğü üzere yabancı yatırım kavramı dönüşmekle birlikte bugün artık yurtdışından gelecek her türlü nakdi değere yabancı yatırım sıfatı tanınmaktadır. Bu bağlamda yabancı yatırımların üretime odaklanması beklenmemektedir. Neoliberal iktisadi politikalarla finansallaşma kapsamında yabancı yatırımın tanımı alabildiğine genişlemiştir. Yabancılık sıfatı yalnızca bir nitelemeden ibaret olmamakla birlikte bu sıfattan doğan bazı ayrıcalıklar da bulunmaktadır. Daha sonra da inceleneceği üzere yargı yerinin Türk yargı sınırlarının dışına taşınması da bunlardan biridir. Düzenleme devlet açısından hem idari anlamda hem yargısal anlamda birçok bağlayıcı içeriğe sahiptir.

3.4.2. Devlet'ten Alınacak İzin Kaldırılması: Dönüşümün Göstergesi

Yeniden düzenlenmiş bu norm ile artık Türkiye'ye girecek yabancı yatırımcı, devletin iznine/onayına ihtiyaç duymamaktadır. Dünya Bankası ve IMF bakışıyla, Bretton Woods kuruluşlarının neoliberal dünya ekonomisi bağlamında edindiği işlevlerle artık serbest piyasa faaliyeti içerisinde yüksek kâr oranlarını dünya çapında maksimize etmek için uluslararası sermayeye, ülke sınırları açılmaktadır. Burada önemle dikkat edilmesi gereken bir nokta da 6224 sayılı Kanun'da yatırım yapılması için alınacak izin Hazine Müsteşarlığı'ndan alınmasının öngörülüyor olmasıdır. Hazine Müsteşarlığı'nın devlet tüzel kişiliği içerisinde örgütlenmiş olması, diğer bir deyişle kendi kamu tüzel kişiliğini haiz olmaması da dikkat çekicidir. Zira sermayenin memlekete girişinin bağımsız nitelikteki kamu tüzel kişiliklerinden, bağımsız idari otoritelerden değil de bizzat devlet tüzel kişiliğinden alınacak izne bağlı bulunması, fikrimizce siyasi iktidarın elini güçlendirmekle, devlete hareket alanı sağlamaktadır. İdarenin yabancı sermaye karşısında takınacağı merkezîyetçi tutum, iktisadi kalkınma için elbette gereklidir. Ancak 4875 sayılı Kanun ile bağımsız idari otoritelerden alınacak izin dahi öngörülmemektedir. Bu yoldan gidildiğinde devlet otonomisinin sermaye hareketlerinden azade varlığının kabulü yahut reddi tartışmaları bir yana bırakılmakla; devletin (idarenin) yabancı yatırımcı ile girdiği sözleşmesel ilişkide, yabancı yatırımcıyla bir uyumsuzluk yaşanması halinde uluslararası tahkime gitme hakkı tanınmaktadır. Dolayısıyla da yatırım yapılmasını öngörmemiş, bu yöndeki iradesini (bilateral sözleşmesel ilişkisi kapsamında dahi) açıklamamış idareyi tahkimde davalı kılabilir. Bu halde idare, yatırımcı karşısında davalı olmak suretiyle, özel kişiler seviyesine indirilmiş olmaktadır. Nitekim yatırımcı ile arasında bir sözleşme akdeden devletin, yatırımcı ile aynı ve genel nitelikteki normatif düzenlemelere bağlanması herhalde hâkim anlatının devlet tanımlamasıyla da uyumsuzdur. Kaldı ki bu türden bir düzenleme, idarenin sözleşmesel olarak bir irade açıklamasına dahi imkân vermeden, idareyi yabancı sermaye karşısında ulusal yargı yerlerinden başka yargı makamları önünde davalı kılabilir. Yabancı yatırımcının kamu hizmetlerinin görülmesini üstlendiği hallerde dahi yargılama ülke dışına çıkarılmakla, devletin temel fonksiyonlarının zedelendiğinin kabulü gerekmektedir.

O halde denebilir ki; neredeyse özel hukuk alanına çekilmekte olan bu kamusal uyuşmazlık bölgesinde, özel hukukun en temel kurumu olan karşılıklı, aynı yönde irade beyanları bile yasama eliyle kaldırılmıştır. Yabancı yatırımlar eliyle görülen kamu hizmetlerinin, bir anlamına özel hukuk rejimine bağlı olduğunu kabul etmemiz halinde; yasamanın, serbestçe girişine izin verdiği yabancı sermayenin, uyuşmazlık halinde davalı taraf olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni göstermesinin meşruiyet içermediğinin kabulü gerekir. Kamu hizmetlerinin üstlenicisi olan idareye tanınmış olan serbestlik ilkesinin altında yatan düşünce; hizmetin, idarenin sorumluluğu altında olduğu, o halde tercihlerini de yargı ve yasama eliyle oluşturulacak siyasi yönlendirmeden uzak biçimde, idarenin kendi inisiyatifinde gerçekleştirmesi gerektiğidir. Ancak yasalarla yabancı yatırımcıyı seçme hakkı yok sayılan idare, kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde serbestlik ilkesine uygun davranabilmiş olmayacaktır. Elbette hâkim anlatının içerisinden de, yukarıda daha önce de gösterildiği üzere, yabancı yatırım ithaline ilişkin yeni düzenlemelerin çok yönlü çelişkiler yumağı bulundurduğu görülebilmektedir (4875 sayılı DYYK, 2003, md. 2-B/2-İİ, md. 2-a, md. 3-a/2). Esasıyla işaret edilmek istenen husus da budur.

İdareye sözleşme yapacağı özel kişileri seçme serbestisinin tanındığı halde, konu yabancı sermaye olduğunda aynı serbestliğin tanınmamasının hukuksal zemindeki açıklaması bulunmamaktadır. Nihayetinde idare hukukunun tanımında yer alan, devletin üç erki arasında sayılabilecek idari faaliyetler yürütmenin içinden çıkmaktadır. Bu söylemlere göre yasama erkinin, yürütmenin siyasi kanadının haricinden doğmuş idareyi, yabancı yatırımcıların serbestliği konusunda bağlamasının izahı mümkün değildir. Genel anlamıyla yasamanın idareyi bağlayabilmesi, onun alanına ilişkin yapacağı düzenlemeler esastır (Anayasa,1982, md. 123, 126/3, 127/1); ancak daha sonra idareyi, uluslararası tahkim yerlerinde davalı durumuna düşürebilecek nitelikte her yabancı yatırımcıyı kabul etmek durumunda bırakması, kamu hizmetinde serbestlik ilkesiyle çelişir niteliktedir.

En nihayetinde idarenin Hazine Müsteşarlığı eliyle kullanacağı denetim ve izin hakkı, yasama organı eliyle kaldırılmıştır. Bu normatif düzenleme ile Türkiye Cumhuriyeti uluslararası tahkimin daimi davalısı haline getirilmektedir. Burada oluşturulan baskı mekanizması, daha sonrasında incelenecek olan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'na işaret etmektedir.

Mevzuattaki bu dönüşüm neticesinde, doğal kaynak sömürüsü, emek sömürüsü ve açık pazar haline getirilme pahasına artık idarenin, yabancı yatırımcı üzerinde bulunan denetim hakkı kaldırılmıştır ve onayı da aranmamaktadır. Tam bu noktada, doktrinin sayarak gösterdiği, doğrudan yatırımı dolaylı yatırımdan ayıran kriterler sorgulanmaktadır: Denetim unsuru, risk faktörü ve çokuluslu şirketlerin doğrudan yabancı yatırımların kaynağını teşkil ettiğini savlayan kurgu (Tiryakioğlu, 2003, s.10-11). Bu kavramları kısaca açıklamak gerekirse:

- 1) Denetim Unsuru: Doğrudan yatırımları, dolaylı yatırımlardan ayırmak suretiyle, doğrudan yatırımlara birtakım imtiyazlar tanıma erki siyasi iktidarda bulunmaktadır. Bu erkin yegâne teçhizatı da idarenin denetim yetkisidir. Yatırım yapılmadan önce gerçekleştirilmemiş olan denetim, yatırım yapıldıktan sonra gerçekleştirilse de anlamını bulamayacaktır. O halde denebilir ki sermaye, yatırım yapmadan önce idarenin denetiminden geçirilememişse burada denetim unsurunu saymak mümkün olmayacaktır. İdarenin sermaye üzerindeki denetiminin kısıtlanması, neoliberal dönüşümün bir yansımasıdır. Diğer yandan yine 4875 sayılı Kanununun 4. maddesinde yer alan: “...Yabancı yatırımcılar, yatırımları ile ilgili istatistik bilgileri Müsteşarlıkça hazırlanacak yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Müsteşarlığa bildirirler. Söz konusu bilgiler istatistik amaçları dışında ispat aracı olarak kullanılamaz.” hükmü, herhalde yabancı yatırımcıyla idare arasında çıkacak uyuşmazlıklarda idarenin elini kolunu bağlayacaktır. O halde anlaşılmaktadır ki, yabancı yatırımcıdan, içerisinde bulunduğu faaliyetle ilgili alınacak bilgiler denetime esas teşkil etmeyecektir. Zira idarenin hukuksal yollarını tıkayan bu normla birlikte bir denetim mekanizmasından söz etmek anlamlı olmayacaktır.

- 2) Risk Faktörü: Özellikle kamuya ait hizmetlerin görülmesi anlamında “*mali dengenin korunması, fait du prince*”⁵ (kral buyruğu, egemen olgusu yahut kamu gücü) gibi ilkelerle (Odyakmaz, 1998, s.30-32) yabancı yatırımcının kârlılık zemini sağlamaştırılmıştır. Doğrudan yabancı yatırımcıların, dolaylı yatırımcılarda olduğu gibi işlemlerini risksiz şekilde gerçekleştirdikleri anlaşılmaktadır. Zira, halihazırda var olan bu ilkeler dahi idarenin önceliğinin kamuya hizmet olmasını dolaylı yönden etkileyebilecektir. Nihayetinde piyasaların, idareyle sözleşmesel ilişkiye girmeksizin faaliyet gösterdiği alanlarda, mali dengenin korunması ve *fait du prince* gibi ilkelerden mahrum kaldığı görülmektedir. Yabancı yatırımcının memleket dahilinde özellikle hizmet sektörüne eğilmesi ayrı bir konudur. Zira “... *Hizmetler sektörü ise söz konusu yıllar içerisinde yaklaşık %72 paya sahip olmuştur. Tarım sektörü kapsamında giriş yapan yabancı yatırımlar %0,36’lık paya sahip olurken, bu oran madencilik sektöründe %2 civarında gerçekleşmiştir*” (Bulut&Coşkun, 2016, s.6). Herhalde görülüyor ki yabancı yatırımcı memlekete davet edilirken kurulması umulan dev imalathaneler istisnayı teşkil etmektedir. Yatırımcının, yurtiçindeki istihdam açığını kapatmak suretiyle üretim faaliyetlerinde bulunacağı ve bunun üzerinden alınacak yüksek vergilerle idarenin kamuya ulaşacak hizmetleri daha başarılı sunacağı düşüncesi gerçeklik içermemektedir. Yabancı yatırımcı, yüksek kâr marjıyla, risksiz sektörlerde yani kamu hizmetlerinde tekelleşmek suretiyle hizmet sunmaktadır. Zira altyapı, ulaşım gibi kamuya sunulacak hizmetler doğası gereği tekel niteliğindedir.
- 3) Doğrudan yatırımların özellikle çok uluslu şirketlerce yapıldığına ilişkin ayırım, çokuluslu şirketlerin, çevre kapitalist ülkelerin kalkınmasında önemli bir rol aldığı kurgusu üzerinden yapay bir şekilde türetilmiştir. Nitekim ayırım, kalkınma başarısını, IMF, Dünya Bankası ve başkaca emperyalizme ilişkin kurumların reçetelerinde arayan düşüncenin bir dolayımından ibaret görülmektedir.

⁵ İdarenin sözleşme dışı, kamu gücünden kaynaklı yetkilerini kullanması neticesinde sözleşmenin tarafı olan özel kişinin zarara uğraması durumunda, öze kişinin korunmasına ilişkin kamu hukuku ilkeleri (Odyakmaz, 1998, s.30-32).

Doğrudan yabancı yatırımları, diğer yatırımlardan farklı kılan tüm niteliklerinin eridiği görülmektedir. Doğrudan yabancı yatırım sıfatı kazanılmasının, yatırımı gerçekleştirenler için birçok sonucu bulunmaktadır. Yatırım tahkimi de bunlardan biridir.

“Milli muamele”⁶ (4875 sayılı DYYK, 2003, md. 3/a/2) ilkesinin aksine, halihazırda yabancı yatırımcılara tanınan tahkim imkânı karşılığında, yerli yatırımcıların benzer yöndeki talepleri karşılanmayabilmektedir. Sermaye ihracının çoğunluğu merkez kapitalist ülkelerden sağlanmaktadır. Çevre kapitalist bir ülke için sermaye ihracında bulunmak birçok sebeple anlamsız bir uğraş olarak görülmektedir. Mütakabiliyet ilkesinin kaldırılmasıyla, Türk uyruklu yatırımcılara, Türkiye’ye giren yabancı sermayenin sahip olduğu haklar, yatırım yaptıkları ülkelerde sağlanmamaktadır. Nitekim 4875 sayılı Kanun yatırım serbestisi üzerinden kurgulanmaktadır. Bununla birlikte yurtdışında ikamet eden Türk vatandaşlarının da yabancı yatırımcı olabileceği ve şirketlerin menkul kıymetlerinin %10 hissesine sahip olmakla yabancı yatırımcı olunabileceğinden bahis, muvazaalı hukuksal birtakım faaliyetlere de yol vermektedir. Netice olarak 4875 sayılı kanundaki “yabancı yatırımcıya milli muamele” lafzının aksine, Kanun yabancı yatırımcıyı, yerli yatırımcıdan ve girişimciden üstün bir konuma oturtmaktadır. Nitekim yasa, milli muamele ilkesini, mütakabiliyete dayandırmamaktadır.

Burada atlanmaması gereken bir husus da kamu hizmetlerinin görülmesinden doğacak uyuşmazlıkların idari nitelikte olması ve bu alanın adli yargı teşkilatından ayrı örgütlenmiş olmasıdır. Elbette, bu ayrı örgütlenmenin usulden öte esasa ilişkin gerekçeleri vardır. Bu düşünceye göre idare hukuku alanı bizzat kamuyu ilgilendiren özelliكتedir. Bu sebepten ötürü idari yargı teşkilatı da ayrıca örgütlenmiştir. (2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 1982, md. 1/1,2). O halde, kamu hizmetleri hangi ideolojik görüş doğrultusunda örgütlenmiş olursa olsun, esas olan kamu hizmetlerinin aksamadan sürdürülebilmesi ve bunlardan doğacak uyuşmazlıkların da idari yargı teşkilatında görülmesidir.

⁶ 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu’nda düzenlenen, yabancı yatırımcıya karşı, uluslararası esaslara göre idarece belirlenecek tutum.

Anlatılanlar ışığında yerli/yabancı yatırımcının, idari yargı alanından uluslararası yatırım tahkimi alanına kaçma çabası anlaşılmaktadır. Halen taslak halinde bulunan ve üzerinde çalışılan, MAI, uyuşmazlıkların çözümü için milletlerarası tahkime gitme prensibini benimsemektedir (Samur, 2013, s.54). Böylece ilk olarak kamu hizmetleri alanı yabancı sermayeye açılmış, daha sonrasında da yaşanacak uyuşmazlıkların çözümü için ulusal yargı makamları ve devletin siyasal erki aşılmıştır. Harten’de de ifadesini bulduğu şekliyle, sermayenin perspektifinden bakıldığında, sermaye ihraç eden ülkelere karşı önyargılı bir tutumun izlendiği özel ve yerel nitelikteki yargı yerlerine kıyasla, uluslararası bir tahkim örgütü, yabancı sermaye ihraç eden ülkeler nazarında tercihe şayandır. Elbette bu perspektif, merkez kapitalist ülkeler ve sermaye lehine yanlı bir yorum geliştirmiştir. Zira bu “önyargılı duruş” nitelemesine müteakiben Van Harten tarafından uluslararası tahkim için kullanılan “*The Businessman’s Court*” tabiri anlamını bulmaktadır (Van Harten, 2006, s.183). Herhalde burada “önyargılı duruş” doğru bir tabir değildir. Van Harten tarafından önyargı olarak nitelenen bu tavır, yabancı sermaye karşısında idarenin, kamunun sosyal ve iktisadi amaçlarını gerçekleştirmesi amacını yargı eliyle müdafaasından ibarettir. Nihayetinde doğrudan çeviri yapılacak olursa, herhangi bir iş adamının mahkemesinde idarenin yargılanması kendi içerisinde çelişkiler barındırmaktadır.

Doğrudan yatırımların dolaylı yatırımlardan ayrıldığı en dikkat çekici nokta risk alınıyor olmasıdır derken, uzunca izahatı yapıldığı üzere kastedilen riskin liberal piyasa koşullarından ileri gelmediği görülmelidir. Tam aksine, yabancı sermaye akımı zaten risk oranı en düşük olan hizmet sektöründe yoğunlaşmaktadır. Zira niteliği itibariyle tekel ve vazgeçilemez olan kamu hizmetlerinin sunulmasından zarar edilmesi, tabir uygunsu mümkün değildir. Yabancı yatırımcı gözüyle yapılan risk tanımına göre, idareyle yatırımcı arasında bir uyuşmazlık yaşanması halinde ev sahibi ülkenin mahkemelerinin görevli olması, alınacak risklerde başı çekmektedir. Herhalde yalnızca sözde risk alan yabancı yatırımcı, nihayet bu riski üstlenmelidir. Zaten maddi anlamda riski üstlenmemiş olan yabancı yatırımcının, Türk yargısına bağımlı olması kabul edilmesi gereken bir risktir.

3.4.3. 4875 Sayılı Kanuna Hakim “Sermayenin Hareket Serbestisi” Fikri

Kanunda değişime uğramış bir düşünce de yatırımların serbestliği ilkesidir. 4875 sayılı Kanun’un üçüncü maddesindeki şekliyle ‘... *Yatırım serbestisi ve millî muamele Uluslararası anlaşmalar ve özel kanun hükümleri tarafından aksi öngörülmedikçe; 1- Yabancı yatırımcılar tarafından Türkiye’de doğrudan yabancı yatırım yapılması serbesttir. 2- Yabancı yatırımcılar yerli yatırımcılarla eşit muameleye tabidirler*’ ifadesiyle, eski kanundan farklı olarak serbest yatırım ortamı kurgulanmaktadır.

Kanun maddesi, esasında uluslararası mütekabiliyet ilkesini rafa kaldırmakta ve yabancı yatırımcıları yerli girişimci karşısında üstün hale getirmektedir. Zira Türkiye’de denetimi yapılmaksızın kabul edilen yabancı yatırım faaliyetleri karşılığında, yerli girişimcinin bahse konu sermayenin menşе ülkesine sermaye ihraç etmek istemesi halinde aynı “serbestlik” yahut “liberallikle” muamele edilmeyecektir. Burada değinilen husus mütekabiliyetin yasalar eliyle sağlanmadığı düzlemde, eşit muamele gösterilmesinin beklenmemesi gerektiğidir.

Yabancı yatırımcının, yerli yatırımcıya denk haklara sahip olmadığı gibi gerçek dışı bir kurgudan yola çıkarak düzenlenmiş olan bu norm, açıkça yabancı yatırımcıya tam bir serbestinin tanınmasının önünü açmaktadır. Bu noktada, sonuçları itibariyle, Osmanlı İmparatorluğu’ndaki kapitülasyonlardan farklı olduğu da söylenemez. Zira iki kurumun alamet-i farikası olan kendine has yargılama usulleri, sermaye sahiplerinin serbest ticaret olanakları aradaki benzerliği gözler önüne sermektedir.

Kanunun 3/d maddesindeki “*Yabancı yatırımcıların Türkiye’de kurdukları veya iştirak ettikleri tüzel kişiliğe sahip şirketlerin, Türk vatandaşlarının edinimine açık olan bölgelerde taşınmaz mülkiyeti veya sınırlı aynî hak edinmeleri serbesttir.*” ifadesiyle, yabancılara serbestçe taşınmaz elde edebilme fırsatı tanınmaktadır. Yabancı yatırımcıların edindikleri taşınmazlar üzerinden kazanç sağlamaları, bu kazanımlarını da yurtdışına istedikleri gibi çıkarabilme serbestisine sahip oldukları da düşünüldüğünde, şeklen yerli yatırımcıya eşitlenen yabancı yatırımcıya kalkınma planı kapsamında gereğinden fazla ödün verildiği görülmektedir. Zira maddenin devamında yer alan, “*Yabancı yatırımcıların Türkiye’deki*

faaliyet ve işlemlerinden doğan net kâr, temettü, satış, tasfiye ve tazminat bedelleri, lisans, yönetim ve benzeri anlaşmalar karşılığında ödenecek meblağlar ile dış kredi ana para ve faiz ödemeleri, bankalar veya özel finans kurumları aracılığıyla yurt dışına serbestçe transfer edilebilir.'' hükmü, açıkça artı değerın yurtdışına transfer edilebileceğini kabul etmekte, taşınmazlardan elde edilen değerler için de aynısını uygulanabilir hale getirmektedir. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 2., 3. ve 11. maddelerine aykırılık görerek 4875 sayılı kanun m.3/d hükmünü iptal etmiştir (AYM, 2008, E. 2003/71- K. 2008/79).

Herhalde çalışmamızın öncesinde “doğrudan yatırımcının alması gereken riskler” olarak bahsedilen bu durumdur. Zira ulusal yargı yerlerinin, uluslararası tahkime göre amacının ve varoluş sebebinin farklılığı yukarıda gösterilmiş karar olarak görülebilir. Nihayetinde Türk yargı makamlarının esaslı sorumluluk alanı, uluslararası tahkimden farklılaşmaktadır. Ulusal ve uluslararası yargı yerlerini birbirine eşitlemek yahut mümkün görülmemektedir. Uyuşmazlıkların bağlı olduğu yargı yerleri de kuruluş ilkeleriyle farklılaşmaktadır.

Bahse konu kararla kanun hükmünün iptalini eleştirmek bir yana; Anayasa Mahkemesi'nin, Anayasa'nın 2. maddesine aykırılıkla 4875 sayılı Kanun'un m.3/d hükmü hakkında verdiği iptal kararı yerinde görülmektedir. Ancak aynı maddenin e fıkrasında: “... *milli veya milletlerarası tahkim ya da diğer uyuşmazlık çözüm yollarına başvurulabilir...*” şeklinde ifadesinin bulan ibareyle uluslararası yargı yerleri de görevli ve yetkili kılınmaktadır. Böylece aynı kanunun m.3/e hükmünde, yabancı yatırımcının Türk yargısından “*The Businessman's Court*”a deyim yerindeyse kaçmasına izin vermektedir.

Kanunda diğer göze çarpan husus, 4875 sayılı Kanun'un m.3/c'de düzenlediği haliyle, yabancı yatırımcının Türkiye'de temin ettiği kârını, yurtdışına serbestçe transfer edebileceğinden bahistir. Bu durumda doğrudan yabancı yatırımların kalıcılığı da pekâlâ sorgulanabilir hale gelmektedir. Nitekim 4875 sayılı Kanun, portföy yatırımlarını da yabancı yatırım şemsiyesi altına almaktadır. Öyleyse bu türden yatırımların ülkenin iktisadi gelişmesinde göstereceği fayda da kuşkuludur.

Yine m.3/g’de değinildiği üzere ‘ ‘ *yabancı personel istihdamı* ’ ’ meselesi de ayrıca kafa karıştırıcı olabilmektedir. Zira Türkiye’de yabancı yatırımcı savunusunun temel dayanağını teşkil eden istihdam konusu, bu maddeyle farklı bir boyut kazanmaktadır.

Yabancı yatırımcının düşük ücretlerle istihdam ettiği Türk işçisinin ikamesi olarak yüksek maliyetli, kolektif emperyalist blokta yer alan memleketlerin işçilerinin kullanılacağı kurgusu gerçeklik içermemektedir. Yabancı sermayenin yabancı personel istihdamı hususunda teknik bilgi-birikimin dahi aranmaması asıl ilgi çekici noktadır. Kanunda ‘ ‘uzman personel’ ’ kavramından bahsedilirken uzmanlığın kıstaslarına değinilmemiş, bu nokta da yatırımcının yorumuna bırakılmıştır.

4875 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi’nin iptal ettiği m.3/d hükmü hariç olmak üzere; Türk ülkesini, çok uluslu şirketlerin açık pazarı haline getirmekte, ifade uygunsa Türk idaresinin sermaye grupları karşısında giderek küçülmesini öngörmektedir. Bu haliyle 4875 sayılı Kanun, Oğuz Oyan’ın ‘ ‘... *Böylece Osmanlı ekonomisi, yabancı sermayenin her türlü biçim altında ülkeye nüfuzuna zemin hazırladığı koşullarda, kendi doğal gelişme süreci yerine kapitalist dünyanın arzularına ısmarlama elbise gibi oturan bir modelleme süreci içinde sokulmuştur*’ ’ (Oyan, 2016, s. 276) diyerek andığı 1838 tarihli Baltalimanı Serbest Ticaret Anlaşması’nı anımsatmaktadır. Üstelik 1838’den farklı olarak bu defa eleştiri yöneltilen metin, uluslararası alanda imzalanmış çok taraflı (*multilateral*) yahut iki taraflı (*bilateral*) bir anlaşma da değildir.

3.5. YABANCI YATIRIMLAR İLE KALKINMA İLİŞKİSİ

Yabancı yatırımlar meselesi yalnızca bugüne ait bir sorun olmamıştır. ‘ ‘*Böylece Avrupa’nın ticari anlamda Ortadoğu’ya yayılması, 1820’lerde, Napolyon Savaşları’ndan sonra yeni bir ivme kazandı. Daha sonra ... doğrudan yatırım yapılması yoluyla sermaye ihracı eşlik etti*’ ’ (Pamuk, 2008, s.80). cümlesiyle özetlenebilecek serüven, sermayenin niteliği ve buna bağlı çelişkileri farklı da olsa, I. Dünya Savaşı’nın öncesine dek uzanmaktadır.

Kapitalist sistemin, karşılaştığı krizleri çözmesi, birikim fazlasını değerlendireceği yeni ve farklı yatırım alanları bulmasına bağlıdır (Aydın, 2004, s.2). Bu noktada yerel boyutta tekelleşmiş sermayenin krizi aşabilmesi için yeni genişleme ve yatırım alanları yaratılmaktadır. Unutulmamalıdır ki, emek piyasalarının üretim maliyeti olarak yansıdığı çevre kapitalist ülkelerin sermayesi karşısında, tekelci kapitalistler için istihdam ve emek piyasaları, talep yaratmanın bir vasıtasıdır. Kapitalizmin yerel tekel krizinden kaçılmış olsa da tekelci sermaye bu defa küresel tekel halini alacaktır. Öngörüldüğü üzere kapitalizm bu kriz halini aşamamakta, aksine küresel boyuta ötelemektedir.

Burada söylenenlere yöneltilecek Hilferding'in tezinden kaynağını alan sorular ise çalışmamızın daha önceki bölümlerinde tartıştığımız kanun hükümleri karşısında yetersiz kalmaktadır. Hilferding, uluslararası ölçekteki sermaye hareketleri ile sermaye göçü arasında ayrıma gitmektedir. Hilferding'e göre, menşe ülkeye ek olarak ev sahibi ülkenin de kendisine taşınan faaliyetten faydalanması halinde, sermaye ihracı gerçekleşmiş denilemez. Sermaye ihracı ancak dolaylı yatırımlar vasıtasıyla yapılabilir (Yıldızoğlu, 2011, s.111). Ancak, %10'luk portföy yatırımının dahi doğrudan yatırım olarak tanımlandığı ve yatırımcıya kazanımları üzerinde serbestçe tasarruf edebilme imkanını veren bir kanunun varlığı söz konusuysa, yabancı sermayenin ülkeye yerleştiği düşüncesi herhalde doğru görülmeyecektir. Zira sözü edilen kanun nezdinde, yabancı yatırımcıda aranan "yabancılık unsuru" da içeriğini kaybetmiş görünmektedir.

Herhalde 1980'li yıllarda ihracata dayalı kalkınma planlarının başarısı için uluslararası imalat koşulları her ne ise onlara entegre olunmalıydı. 1989'daki sermaye hareketlerinin serbestleşmesi de emek piyasalarının kuralsızlaştırılması da bu fikrin doğal neticesidir. Özdemir'in ifadesiyle bu "piyasa yönlendirmeli sisteme" (Özdemir & Yücesan-Özdemir, 2008, s.131) uyum mevcut dönemdeki politikalarla dahi başarılammıştır. Bu noktada, Korkut Boratav'ın deyişiyle "popülist" tavırlarla, seçim öncesi kamu işçilerine yapılan %142'lik zam örneğinde olduğu gibi "almadan vermek ilkesiyle" hareket edilirken bunların finansmanı ve kamuya getireceği yük düşünülmemiştir:

'Alma seçeneğini görünüşte dışlayan, en yumuşak finansman yöntemi, sermaye hareketlerinin serbestleşmesi sayesinde gerçekleşti: Dış kaynaklarla beslenen iç borçlanma... Hazine'nin ihraç ettiği iç borç tahvilleri, dış borçlarla kaynak

sağlayan bankalar tarafından satın alındı ve ikincil piyasalar içinde yerli rantiyelere pazarlandı. Ucuzlayan dövizin sağladığı ithalat, hiperenflasyona sürüklenmeyi önledi” (Boratav, 2018, s. 197-198).

24 Ocak kararları ile hedeflenen, ithalatı engelleyen korumacı gümrük uygulamalarının kaldırılarak, ihracata yönelmiş yerli imalat sanayiinin yaratımıydı. 1989’da sermaye hareketleri üzerindeki tüm engeller kaldırılarak, kambiyo rejimi tamamen serbest bir hale getirilmiştir. *“Bu yapı altında ulusal piyasalarda döviz kuru aşınması ve faiz oranları birbirine bağlanarak Merkez Bankası’nın kontrolünden çıkmış ve ulusal finans piyasaları uluslararası kısa vadeli sıcak paranın spekülasyonuna açılmıştır”* (Yeldan, 2013, s.39-40). Nihayetinde kamu kesimine ait işletmeler finansal darboğaz sebebiyle faaliyetlerine devam edemez hale gelmiştir. Bunun neticesi olarak da devlet üretim faaliyetlerinden çekilmiş ve en kârlı alanları özellikle yabancı sermayeye terk etmiş durumdadır. Elbette yabancı sermayenin serbest dolaşımı için yeni ilke ve kavramlara ihtiyaç duyulmuştur. Bir yandan yönetim kavramını gündeme getiren toplumsal ilişkilerdeki dönüşüm ile devlet iktidarı sarsılırken, diğer yandan sosyal devlet ilkesi düzenleyici/denetleyici devlete terk edilmiştir. Merkezi ulus devletin yerini ise yerellik almaktadır (Ertürk, 2007, s.361). Bu noktada Avrupa bloğunun pozisyonu Türkiye için belirleyici olmaktadır. Batılı devletlerin benimsediği ekonomik sistemler ve o ekonomik sistemlerin öğretisi ve kurumları yeniden sorgulanır hale gelmektedir. Ancak bu tek taraflı bir sorun olarak görülmemektedir. Serbest ticaret anlaşmaları, IMF, OECD, GATT ve benzer başkaca emperyalist kurumlarla girdiği iktisadi ilişki yönünden tek taraflı bağımlı görülse de diğer yönleriyle Türkiye, Avrupa/Atlantik bloğu perspektifiyle de önemini korumaktadır. *“Türkiye’nin Avrupalı olması ya da olmaması meselenin bir yüzüdür. Oysa onun öyle olduğunu kabul etmemek başka bir şeydir ve önemli sonuçlar doğurabilir”* (Roux, 2018, s.488). Sözelimi, Türkiye’nin kalkınmasına olumlu etkileri bulunup bulunmadığı meselesinin iyiden iyiye tartışılır olduğu Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde, Türkiye halen mesafe alabilmiş değildir. Bunun sonucunda AB ve Common Wealth ülkelerine ait bir iktisadi sistem olan serbest ticaret ve onun ilkeleri de siyasal sürece paralel olarak eleştirilmektedir.

Herhalde merkez kapitalist ülkelerin demokratikleşme ve liberalleşme yönündeki baskıları, özünde devlete ve özellikle de devletin iktisadi varlığına yöneltilmiş bir

baskıdan ibarettir. Bu çalışmada, 6224 sayılı Kanun ile 4875 sayılı Kanun arasındaki farkların irdelenmesinin amacı da iki kanunun oluşturulmasındaki farklı iki görüşü ve bunların kaynaklarını incelemektir.

Avcıoğlu'nun tabiriyle kalkınma çabalarını üç başlık altında düşünmek mümkündür (Avcıoğlu, 2016, s.646)⁷. Mevcut durum göz önüne alındığında yabancı sermaye eliyle piyasa faaliyetlerine dayalı kalkınma planlamasının Türkiye örneğindeki başarısı şüpheli görülmektedir. Zira Türkiye'nin izlediği karma ekonomi sistemi dahi kamusal teşebbüslere, piyasa aktörlerinin yer verdiği ölçüde hayat vermekte ve bununla birlikte “milli bir burjuvazi” öngörmektedir.

Bununla birlikte kamu girişimlerinin faaliyetlerindeki kârlılığı, özel sektöre oranla yüksek tutabildiği hallerde, sermayenin kamu teşebbüslerine tahammülü azalmaktadır. Örneklerle görüldüğü üzere sermayenin burada ilk sarıldığı argüman serbest piyasa ortamında kamu otoritesiyle haksız rekabet yaratıldığına ilişkindir. O halde aksi düşünüldüğünde, yüksek maliyetler ve düşük kârlılıkla faaliyet gösteren kamu teşebbüsleri piyasanın kabul edebileceği çizgide durmaktadır. Sermayenin emek karşısında konumlandığı yer ile sermayenin kamu idaresi karşısında konumlandığı yer bu haliyle çok farklılık göstermemektedir. Hatta denebilir ki, sermaye, emeğin taleplerini karşılamakla aslında kendi ürün arzına talep yaratabilmektedir. 1929 krizi sonrası Keynesyen iktisat politikalarının alt metnini bu düşünce oluşturmaktadır. Oysa devletin varlığı ve toplumsal kalkınma yönündeki her türlü atılım karşısında sermaye, uluslararası boyutlarda, şiddete varan enstrümanlar da kullanabilmektedir.

Herhalde yabancı sermayenin bu denli güçlendiği ve serbestleştiği sektörlerin hiçbirisinde, bunlarla rekabet edebilecek türden bir sermaye birikim stratejisi kurgulamak da mümkün değildir. Amerikan kalkınma modelinin başarısızlığını; insan haklarına riayet edilmemesiyle, istikrar ortamının yaratılamamasıyla, terörle mücadelede alınmış sert tedbirlerle yahut rüşvet veya yolsuzluklarla açıklamak mümkün değildir. Doğan Avcıoğlu'nun deyişiyle, kalkınmadaki başarısızlık, uluslararası dev şirketleriyle,

⁷ İlk olarak komünist kalkınma yolu, ikinci olarak Amerikan tipi, sermaye ithaline ve piyasa aktörlerine dayanan kalkınma yolu ve milli devrimci, devletçi kalkınma yolu. (Bkz. Avcıoğlu, 2016)

sermayenin serbest dolaşımı ilkesi üzerine kurulu, Amerikan ekonomik sisteminden ileri gelmektedir. (Avcıoğlu, 2016, s.695-700).

Sermayenin ve devletin, ABD hegemonyası altında uluslararasılaştığı bugün, Türkiye'nin uluslararası iş bölümüne katılımı, Avcıoğlu'nun formülüne göre esaslı biçimde değişmiştir. Karşılıklı bağımlılık, eşitsiz ve bileşik gelişme süreçleri, Türk mevzuatını, bölgesel oluşumların, IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi örgütlenmelerin, GATT, GATS, Uruguay Round gibi sözleşmelerin gösterdiği doğrultuda dönüşüme uğratmaktadır.

Söz konusu dönüşüm, açığa çıkardığı sonuçlar itibariyle eşitsiz bir gelişme sonucunu doğurmakta, Türk halkının kalkınmacı müdahalelerle kendi iradesini ortaya koymasını engellemektedir. Nihayetinde eşitsizlik üreten bir sistemi yine onun sağladığı araçlarla dönüştürmek mümkün değildir. Yönetişim ve YOİKK de bu düşüncelerle incelenmiştir. Yönetişim, merkezi idareyi zayıflatarak, idare içerisinde üst kurulların inşa edilmesi suretiyle yeni tipte bir idareye ihtiyaç duymaktadır. Bu sebeple, kamu hizmetini ve idareyi dönüştürme sürecinde yönetim ve YOİKK'in üstlendiği rol ayrıca incelenecektir.

4. BÖLÜM

YÖNETİŞİM İŞİĞİNDA YATIRIM ORTAMINI İYİLEŞTİRİME VE KOORDİNASYON KURULU İNCELEMESİ

YOİKK, yönetim kavramı ile doğrudan ilgili olmakla birlikte, kamu hizmetinin dönüşümünü anlamak bakımından da önemlidir. Kamu hizmetinin, giderek daralan kapsamı göz önüne alındığında arkasında neoliberal birikim stratejisi ve onun idareye hâkim olmuş söylemi bulunduğu görülmektedir. Yönetişim de idareye hâkim söylemlerden biridir. Soğuk Savaş'ın galibi olarak çıkan liberal demokrasi üzerinden kurgulanan devlet ve onun örgütlenme biçimi çevre ve yarı çevre ülkeler için tek model olarak görülmektedir. Yönetişim ve onun merkezde örgütlü kurumu olarak YOİKK de neoliberal sistemin söylemi olarak önemini korumaktadır. Bu amaçla ilk olarak yönetişime kaynak teşkil eden fikirler anlaşılmaya çalışılmaktadır. Bununla birlikte Yönetişimin ilkeleri üzerinden söylemin ifşasına çalışılmaktadır. Böylece yönetim kavramının Türk idaresi üzerinde oluşturduğu baskı görülebilecektir. Son olarak yönetim eliyle siyasal iktidara eklenen YOİKK ve merkezlesztirme ele alınacaktır. Kapitalizmin çelişkilerden azade olmadığı ve sürekli bu çelişkileri ertelemek mecburiyetinde bulunduğu söylenegelmştir (bkz. Jessop, 1990). Bu çelişkilerin keskinleştiği dönemler kapitalizmin yapısal krizlerinin yaşandığı dönemlerdir. Tarihin belirli dönemlerinde kapitalizmin büyük krizleri yaşanmış, bu krizlerin ardından yeni birikim stratejileri ve yeni hegemonik projeler kapitalizmin çelişkilerini ertelemek için ortaya çıkmıştır (Altıok, 2014, s.82,83,84). Yönetişimin keşfini doğuran kapitalizmin krizi 1970'lerin birikim krizidir (Yıldırım, 2013, s.163).

Bu krizin ardından çelişkilerin ertelenmesi için yeni sınıfsal ittifaklar kurulmuş, birikim stratejileri benimsenmiş, bu kapsamda devlet aygıtının yeniden şekillendirilmesi ihtiyacı meydana gelmiştir. 1980 sonrasına denk gelen neoliberal süreçle birlikte yeni tipte bir sermaye birikim stratejisi doğmuştur. Böylece neoliberalizm, minimal devlet yerine düzenleyici devleti önermektedir. Bununla birlikte kamu yönetimini de, sivil toplumu dahil etmek suretiyle dönüştürmektedir. Bu anlamıyla sivil/politik toplum kurgusu

ortadan kalkmış bulunmaktadır. Yönetişim, daha önce sayılmış olan örgütler ve sözleşmeler eliyle (WTO, DB, IMF, GATT, GATS vb.) liberal demokrasinin bir gereği olarak, çevre ve yarı çevre ülkelere dayatılmaktadır.

Yönetişim, neoliberal dönemin devletini şekillendiren ideolojidir (Ayman Güler, 2018, s.67). Bu ideoloji kapsamında devletler sermaye birikiminin genişletilmiş yeniden üretimi için şekillendirilmiş (Özdemir, 2014a, s.39), devlet egemenliği yeniden tanımlanmış ve aşındırılmış, piyasa temelli ve piyasa için devlet anlayışına geçilmiş (Bayramoğlu, 2018, s.191-192), hiyerarşik devlet aygıtı yapılanması yerine piyasa faillerinin katılımı ekseninde şekillenen heterarşik devlet sistemi benimsenmiştir (Yıldırım, 2013, s.201-203). Kapitalizmin yaşamış olduğu kriz metalaşma ve piyasalara her yerin açılması yöntemiyle aşılmaya çalışılmıştır. “*Metalaşma, insan yaşamının piyasa ilişkilerinin gereklilikleri tarafından belirlenmesi sürecine atıfta bulunan bir kavramdır*” (Özdemir&Özdemir Yücesan, 2008, s.201). Bu kapsamda geriye doğru metalaşmalar da yönetişimin kök salması açısından önem taşımaktadır (Özdemir, 2014a, s.122). 1980’lerden itibaren başlayan özelleştirme dalgaları ile birlikte milletlerin kolektif varlıkları uluslararası piyasalara bağlanmış, metalaşma yoluyla uluslararasılaşmayı gittikçe derinleştiren sermayenin, devlet yönetimine karşılıklı bağımlılık ilkesi çerçevesinde ortak edilmesi amaçlanmıştır. Bu yapısal süreç, uluslararası alanda Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, OECD, Dünya Ticaret Örgütü gibi çeşitli örgütlerce güdümlenmiş, bilhassa borç yoluyla üçüncü dünya devletlerinin devlet yapılanmasını piyasanın yararına yapılandırmak amaçlı faaliyet yürütmüşlerdir (Keskin Ertürk, 2007, s.375). Bu gibi rıza yollu yapılandırmalar yeterli olmadığında başka yöntemler kullanılarak (başarısız devlet kabulü, önleyici meşru müdafaa, koruma yükümlülüğü) (Sune, 2013, s.113,116,117,214,215) (Öznaneci, 2015, s.15) direnen devletlerin piyasaya açılması sağlanmıştır. Düzenlemelerle arzulanan, merkez kapitalist ülkeler seviyesinde sanayileşmesini tamamlayamamış ülkelerin, serbest ticaret teziyle kalkınmasına yardımcı olmaktır. Bu kalkınma önerisi, kaynağını, serbest ticaretin, ticareti ve dolayısıyla büyümeyi özendireceği ön kabulünden almaktadır. Tarihte örnekleri görüleceği üzere ticaretin gelişmesi hızlı büyümenin sebebi değil sonucu olmuştur (Amin, 2018c, s.119).

Türkiye de neoliberal süreçten nasibini almıştır. Yönetişim çerçevesinde devlet yapısı 1980 sonrası yeniden yapılandırılmış, 1995 sonrası da bu yapılandırma yoğunlaşarak devam etmiştir (Bayramoğlu, 2018, s.24). Yönetişimin Türk idari teşkilatlanmasına getirmiş olduğu dünyadakine benzer nitelikte iki büyük dönüşüm, yetki yoğunlaşması ve yerelleşme-federalleşme şeklinde kendini göstermiştir (Keskin Ertürk, 2007, s.359). Bu kapsamda üst kurullar kurulmuş, Belediye reformu gibi önemli mevzuat yenilemeleri meydana getirilmiştir (Bayramoğlu, 2018, s.208,221). Yatırım Ortamının İncelenmesi Koordinasyon Kurulu da heterarşik yönetim zihniyetinin vücut bulmuş bir örneğidir ancak yönetim ideolojisinin Türk hukuk sisteminde meydana getirmiş olduğu yapısal değişiklikler kapsamında, yukarıdaki kavramlarla açıklanması mümkün olmayan bir kuruluştur. YOİKK’in ne yerelleşme çerçevesinde incelenmesi mümkündür ne de yetki yoğunlaşması çerçevesinde incelenmesi mümkündür. İşte çalışmanın bu kısmı, YOİKK’i yönetim bağlamında açıklamaya çalışarak hukuki-sosyal yapısını bir çerçeveye oturtmaya çalışacaktır.

4.1. YÖNETİŞİMİN DÜŞÜNSEL TEMELİ

Yönetişim kelimesi Dünya üzerinde ilk kez Dünya Bankası tarafından “governance” olarak kullanılmıştır. Türkçeye yönetim olarak çevrilmiştir. Yönetmek kelimesine getirilen işteşlik köküyle birlikte tek başına yönetmektense ortaklaşa yönetmek amacını kelime ortaya koyar (Ayman Güler, 2018, s.333). Kelime, yönetim zihniyeti açısından da büyük ipuçlarını sunmaktadır. Kelime doğru seçilmiş olmasına rağmen yönetişimin ne olduğu alan yazınında başarılı bir şekilde tanımlanamamıştır. Piyasalaşmaya yönelik hemen her faaliyet yönetim kavramının içerisine sokularak yönetime sihirli bir mana yüklenmeye çalışılmıştır. Bu sihirli birçok anlam ve işlev sonucunda yönetim kelimesinin içi şişmiş ve anlamsızlaşmaya başlamıştır (Bayraktar, 2015, s.101). Yönetişim, sabit ve kurumsal bir merkezden hiyerarşik yönetimi değil, insan haklarına dayalı, çok aktörlü, desantralize, yönetmekten çok toplumdaki aktörleri yönetebilir kılan, katılımcı, demokratik, esnek yeni bir yönetim anlayışı olarak muğlak bir şekilde alanyazın tarafından tanımlanmıştır. Yine yönetişimin ortaya çıkmasının sebebi ise alanyazın tarafından küreselleşen dünya ve artan nüfus, hızla ilerleyen teknoloji, esnek yönetime duyulan ihtiyaç şeklinde yetersizce tanımlanmıştır (Bayraktar, 2015, s.103).

Yönetişimin sınıfsal analizi görmezden gelinmiş, neoliberal dönemle olan ilişkisi açıklanmamış, neoliberalizmin birikim stratejisinin devamı için önemi alan yazının içerisinden vurgulanmamıştır (Bayraktar, 2015, s.99). Anılan terimler yalnızca yönetim karşıtı olan yazarlar tarafından eleştirel olarak incelenmiştir. Sonuç olarak yönetimle, yönetim zihniyetinin içerisinden yapılan çalışmalar sonucu elde olan şey yalnızca kuramsal bir çerçevedir. Kavram, bir kuram olarak bulunmaktan hala uzak durumdadır (Ayman Güler, 2003, s.96).

Yönetişim kavramı kuramsal köklerini, diğerleri yanı sıra yeni kurumsal iktisat ve yeni kamu işletmeciliğinden almaya çalışmıştır. Yeni kurumcu iktisat, piyasa kurumları ile devlet kurumlarının karşıtlığını değil, iç içeliğini açıklamaya yönelmiştir (Yay& Şataf, 2018, s.2-4). İşlem maliyeti kavramını ortaya atmış, piyasada dönen her türlü değişim ve üretim işlerinin bir işlem maliyetinin bulunduğu bahsetmiştir. Devletin piyasanın yapabileceği faaliyetlerin içerisinde bulunmasının işlem maliyetlerini arttırdığını iddia etmiştir. Buna çözüm olarak ise her türlü kamu hizmetinin piyasalaştırılması öne sürülmüştür. Yine hukukun üstünlüğünün ve etkin yargının işlem maliyetini düşürdüğünü savunmuştur (Ayman Güler, 2003, s.96-97).

Yeni kamu işletmeciliği, hantal devlet vurgusu üzerinde durmuştur. Refah devletinin aşırı genişlemesi ona hantal ve hareket edemez bir biçim vermiş, artan kırtasiyecilik ve bürokrasi ile birlikte devlet işlevsizleşmeye başlamıştır. Bu durumun çözüm önerisi devletin küçültülmesi ve kamu yönetiminin şirketlere benzetilmesi olmuştur. Refah devletine yönelik eleştirilerle birlikte devletin kamu yönetiminin piyasa ilişkilerine göre örgütlenmesi ve piyasa dinamikleri öncüsünde tanımlanması gerektiği üzerinde durulmuştur. Yine aşırı geniş ve müdahaleci devletin faaliyet alanının sınırlandırılması ve piyasaya bırakılması savunulmuştur (Ayman Güler, 2003, s.96-100).

Devletin genişliğinden, hantallığından ve bu durumun işlem maliyetine ve devletin etkisizleşmesine sebep olduğu sürekli söylenmiş ve bundan kurtulunmaya çalışılmıştır. Bunun tersinin yönetim zihniyetiyle mümkün olacağı sürekli savunulmuş olsa da devletin müdahalesi ve her alanda tesir gücü, neoliberal dönemde daha önce tarihin hiçbir döneminde olmadık derecede artmıştır. Dümen tutan devlet söylemiyle birlikte toplumsal

alanın her bir ayrıntısı ince ince mevzuatlarla düzenlenmiş ve devlet bu alanlara karışır olmuştur. Devlet küçülmemiş aksine büyümüştür (Bayraktar, 2015, s.42). 1970 öncesi refah devletinden farklı olan, bu büyük devlet, iktidara tahvil ettiği taleplerin, sermayenin talepleri olması sebebiyle bir önceki dönemden ayrılmıştır. Piyasa için devletin genişlemesi devletin küçüldüğü ya da yalnızca dümen tuttuğu anlamına gelmemektedir. Devlet hala olduğu yerdedir ve işlevi olan toplumsal bütünlüğün yeniden üretilmesini hala aynı şekilde farklı birikim stratejisiyle sağlamaktadır (Jessop, 2008, s.91-105).

4.2. YÖNETİŞİMİN İLKELERİ

Tüm açıklamalardan çıkarılacak sonuca göre yönetim:

1- Neoliberal dönemin devlet idaresini şekillendiren hâkim söylemidir. Yönetişim olgusu zaman ve mekân bağımlıdır (Ayman Güler, 2018, s.67) (Ayman Güler, 2003, s.96). Evrensel doğruları içermez, tarihin belirli bir döneminde, 1990'ların başında kendisini var kılan ilişkilerle birlikte, bu ilişkilere uygun bir ad olarak ortaya çıkmıştır ve belirli çıkarılara hizmet eder.

2- Yönetişim ile idareyi yeniden yapılandırmanın amacı, sermayenin genişletilmiş üretimini yeniden sağlamaktır (Özdemir, 2014, s.39). Yönetişim, kamu yönetiminden, siyasal iktidarın paylaşılarak yaygınlaşması yoluyla farklılaşır. Neoliberalizme ilişkin bir kavram olarak yönetim, sermayenin kendisinden bağımsız şekilde gelişecek siyasal süreci bertaraf etmektedir. SSCB'nin yıkılmasıyla birlikte liberal demokrasi modelinin yaygınlaşması, yönetime giden sürecin itici gücünü teşkil etmektedir. Yönetişim, siyasal iktidarın, sermaye lehine paylaşılmasını önerir ve sermaye sınıfına kamu kudretini teslim etmek hedefini içerir (Ayman Güler, 2003, s.96). Bu kapsamda sermaye sınıfının temsilcileriyle doğrudan iletişim halinde oluşan devlet iktidarının kullanımı neticesinde, klasik anlamda görülen kamu hizmetlerinin metalaştırılmasını ve idare hukuku alanından çıkarılmasını hedefler (Çal, 2014, s.115). Yönetişimin temel dayanaklarından biri olan piyasanın katılımını sağlamanın ilk yolu, daha öncenin piyasaya tabi olmayan alanlarının geriye doğru metalaştırılmasından geçer (Özdemir, 2014a, s.22).

3- Kamu hizmetlerinin üretimini sermayenin değerlendirilmesine dahil edilmesi uğruna, idarenin hukuki yapısını hiyerarşik değil, heterarşik (sermaye temsilcileriyle kamu yöneticilerinin eşitler arası ilişkilerini sağlayacak) biçimde düzenler (Yıldırım, 2003, s.201). Yönetişim zihniyeti idarenin bütünlüğü ilkesini reddeder (Ayman Güler, 2003, s.96) (Ayman Güler, 2018, s.347). Devlet egemenliğini devlet, sivil toplum ve piyasa üçgeninin katılımıyla birlikte heterarşik olarak kullanılmasını hedefler.

4- Yönetişim söyleminde toplumsal sınıflar reddedilerek hepsi yönetişimin üçlü ayağından biri olan sivil toplum potası altında eritilmiştir. Bir önceki dönemin birikim stratejisi olarak sosyal devlet bu kapsamda verimsiz bulunmuştur (Kalfa Ataay, 2016, s.131) (Ayrıntılı bilgi için bkz. Friedman, 1988). Sosyal devlet iktidarı sivil toplum kuruluşlarına atfolunarak, hak temelli yaklaşımdan sivil toplum kuruluşlarının lütfu temelli yaklaşıma geçilir. Refah devletinin sağlamış olduğu sosyal yardımlar, sivil toplum kuruluşları aracılığıyla kaldırılır (Bayraktar, 2015, s.94-95). “Klasik liberal anlamda vatandaşlık teorisi”⁸ çöker ve yerine müşteri temelli vatandaşlık ilişkisi kurulur (Bayramoğlu, 2018, s.223).

5- Yönetişim pratiklerinin yürütülmesi kapsamında, devlet egemenliğinin demokratikleşme ve katılımın artması vurgusuyla merkezden alınıp yerele verilmesi amaçlanmıştır. DB, İMF vb. kuruluşların yürüttüğü yapısal uyum anlaşmalarında, bölgesel entegrasyon projelerinde, BM kuruluşları tarafından savunulan reform süreçlerinde ve sair düzlemlerde, âdem-i merkezileşme demokratikleşmenin şartı olarak görülmüştür. Asıl amaç ise egemenliğin yerele yayılması aracılığıyla sermaye sınıfının yönetime daha kolay katılmasını, egemenliğin yerel aracılığıyla ulus ötesine bağlanmasını sağlamaktır (Bayramoğlu, 2018, s.95). Güler’in de ifade ettiği gibi yönetişim demokratik katılımcı-müzakereci bir süreç değildir, kamu kudretinin doğrudan sermayeye teslim edilmesidir (Ayman Güler, 2003, s.110). Bu kapsamda yönetişim

⁸ Liberal devlet anlayışında, bireyciliğin ön plana çıkarıldığı, vatandaşlığın yasal bir statü olarak tanındığı, vatandaşların özel ilişkilerinde devlet korumasının sağlandığı, vatandaşlık teorisi. Teori, düşünsel temelini, faydacı ve bireyci yaklaşımdan almaktadır. Bireylerin özel alanının korunduğu, bireylerin kendi özel yararlarına mantıklı tercihlerde bulunduğu kurgusunu içerir (Bal, 2015, s.22-26). Diğer vatandaşlık teorileri ise cumhuriyetçi, yeni cumhuriyetçi ve toplulukçu vatandaşlık teorileri olarak isimlendirilmektedir (Bkz. Gunsteren, 1998).

katılımcı bir formüldür ancak kamu kudretini doğrudan doğruya sermayeye bıraktığından dolayı antidemokratiktir (Ayman Güler, 2003, s.112).

4.3. YÖNETİŞİMİN TÜRK İDARİ YAPISINA GENEL ETKİLERİ

Bu ilkeler ışığında dünya kamu yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Düzenlemeler doğrultusunda yönetim olarak adlandırılan kavram da anlamını yitirmiş ve dönüşmüştür. Kamu hizmetlerinin görülmesinde kamusal usuller öngörülmüştür. Bugün vardığımız süreçte ise merkezi idarenin elinde bulundurduğu iktidarı mikro ölçekli boyutlara yayılmaktadır. Yerelleşme olarak adlandırılan bu süreçle birlikte, ulus devlet bölünerek, dış kaynaklı finansal merkezlere bağlanmaktadır. Yönetişimde ise bunun içe dönük bir yansıması görülür. Sermaye ve devlet uluslararasılaşmaktayken, devletin kamu yönetimi ilkeleri de piyasa ilişkilerine göre yeniden örgütlenmektedir. Bölüm de yönetişimin, Türk idaresi üzerindeki etkilerini açıklayacaktır.

Yeni tipteki kamu yönetimi, âdem-i merkezileşme ve üst kurullaşma olarak kendini göstermektedir. Üst kurullaşma yoluyla sermaye sınıfının temsili, artık devleti de aşarak uluslararası kurum ve ilkeler doğrultusunda tesir etme imkânı bulabilmektedir. Bu kapsamda Türkiye de dahil birçok ülkede kurulan bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurullarla, işveren örgütleri ve birlikleri düzeyinde, bunların doğrudan kamuda temsili sağlanmaktadır. Üst kurullar küresel düzeyde yönetim modelini sağlayabilmek için küresel ve ulusal düzeyleri bağlayacak mekanizmanın önemli bir aracıdır (Bayramoğlu, 2018, s.242). Üst kurulların kurul üyeleri belirli bir süre için atanırlar, görevlerinde bağımsızlardır ve görevden alınmaları çok zor şartlar altına bağlanmıştır. Üst kurullar devlet adına yönetmelik, yönerge, genelge gibi düzenleyici işlemlerde bulunarak idare açıklama yetkileri devredilmiştir (Bayramoğlu, 2018, s.245). Bu açıdan klasik temsil ilişkisiyle uyumsuz yapıları bulunmaktadır. Genel oyla seçilmiş yasama organının veya idarenin, üst kurulların aldığı kararlar hakkında herhangi bir yerindelik denetimi yapma yetkileri ya yoktur ya da çok kısıtlıdır. Yürütme organının meşruiyetini doğrudan halk oylamasıyla aldığı başkanlık sistemlerinde de üst kurulların denetimi bugün de olduğu gibi yalnızca hukukilik seviyesinde kalmaktadır. Yerindelik denetiminin bu şekilde kısıtlanması sermaye sınıfının temsilinin bu kurumlarda sağlandığı ve sermayenin

genişletilmiş yeniden üretiminin bu kurullar aracılığıyla sağlandığının göstergesidir. (Bayramoğlu, 2018, s.260) Yine üst kurullaşma klasik liberal öğretinin temel yargılarıyla da çelişen antidemokratik bir yapı ihtiva etmektedir (Bayramoğlu, 2018, s.201). Türkiye’de bugün yönetim zihniyeti çerçevesinde faaliyet gösteren üst kurullara Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu gibi kamu kurumları örnek verilebilir.

Yönetişimin idarenin yapısını değiştiren diğer ayağı ise âdem-i merkezileşmedir. Âdem-i merkezileşme merkez ve taşrada farklı etkiler göstermiştir. Bu kapsamda taşra teşkilatının âdem-i merkezileşmesi sihirli ve demokrasi için olmazsa olmaz bir örnek olarak sunulmuş, bu kapsamda illerin ve ilçelerin sayısı artırılmış (Keskin Ertürk, 2007, s.393), Devletin toprağa dayalı örgütlenmesi, il temelinden bölge temeline kaydırılmış, yerel yönetimler vesayet yapısıyla değil, idari ve mali özerklik kriterleriyle tekrar tanımlanmış, yerel yönetimlere çeşitli vergi koyma yetkileri devredilmiş (Keskin Ertürk, 2007, s.362), yerelin borçlanması üzerindeki engeller kaldırılmış ve sermayenin yerel idareye daha fazla nüfuz etmesi ve kendisini temsil ettirmesi sağlanmış, yerelin güçlendirilerek ulus ötesine bağlanması sağlanmıştır (Keskin Ertürk, 2007, s.362). 2000 sonrası 5393 Sayılı Belediyeler Kanunu, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, 5126 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gibi birçok Kanun Yürürlüğe girmiştir (Cebeci, 2014, s.188).

4.4. YOİKK TİPİ ÂDEM-İ MERKEZİLEŞME

Âdem-i merkezileşme yalnızca taşra teşkilatında gerçekleşmemiştir. Egemenliğin parçalanması ile birlikte merkezde de gerçekleşmiştir. Üst kurullaşma âdem-i merkezileşmenin, merkezi idaredeki örneğidir. Tüm bu gerçekleşen yapısal dönüşümler kanunlarla ve kamu kurumlaştırma aracılığıyla gerçekleşmiştir. İdarenin klasik yapısını bozsa da öyle ya da böyle hukuken bu kurumlar kendilerine yer edinmişlerdir. Klasik bakanlık tipi örgütlenme içerisinde kendilerine ilgili kuruluşlar denilerek yer edinmeyi

başarmışlardır (Gözler&Kaplan, 2014, s.243-244). Ancak merkez teşkilatındaki âdem-i merkezileşmenin örneklerinden (Bayramoğlu, 2018, s.221) olan YOİKK tipi kurul bu şemada hiçbir yere oturtulamamaktadır. YOİKK bir kamu kuruluşu değildir, Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile kurulmuştur (Güneşer&Dik, 2017, s.51). Ancak cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte 818 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı'nın 15. Maddesi ile beraber bu Bakanlar Kurulu Kararnamesi yürürlükten kaldırılmış, YOİKK'e ilişkin düzenlemeler adı geçen Cumhurbaşkanı Kararı ile sisteme uyacak şekilde revize edilmiştir.

Devlet egemenliği YOİKK aracılığıyla kullanılmamaktadır. YOİKK devletin klasik merkez örgütlenmesi içerisinde hiçbir yere yerleştirilememektedir. Ancak YOİKK kapsamında alınan kararlar, devletin ilgili organlarının kararlarına dönüşmektedir. Bu açıdan YOİKK yönetimle ilişkilidir ancak idare hukukuyla ilgili değildir. İdarenin hukuk dışına çıkarılmasının örneğini teşkil etmektedir (Çal, 2014, s.115). Kamu kurumundan çok lobi olarak, faaliyet göstermektedir, öyle bir lobidir ki yasal düzenlemelerle oluşturulmuştur. YOİKK, sermayenin ihtiyaçlarına göre devletin düzenlemelerini yaptırmayı amaçlayan kapitalizmin “görünmez elidir” (Cebeci, 2011, s.289) YOİKK sivil toplum (STK'lar, meslek odaları, işveren sendikaları vs.) ile devletin ilgili birimlerinin kurullar aracılığıyla iletişime geçtiği ve taleplerin oluşturulduğu yönetişimin en somut örneklerinden biridir. YOİKK tipi yönetişimci kurullar yalnızca ülkemize özgü değildir. Tüm dünyada varlığını göstermektedir (Cebeci, 2013, s.186).

YOİKK yasa yapım sürecinin bir parçasıdır. Önermiş olduğu yasa teklifleri hızlı biçimde yasalaşmakta, idarenin davranış ve tepkileri konusundaki önerileri sorgulanmadan iyi kabul edilmektedir (Cebeci, 2013, s.186). Bu açıdan YOİKK, antidemokratik bir yapı sergilemektedir. Halkın temsilcisi olduğu kurgulanan parlamentonun çıkarmış olduğu yasalar, halkın genel iradesine değil, küçük bir azınlığın kendi çıkarları doğrultusunda önermiş olduğu yasalara dayanmaktadır. Üst kurullardan farklı olarak normlar hiyerarşisinde (Gözler, 2013, s.179-181) alt basamaklarda sayılacak düzenleyici hukuk işlemleri yapmamaktadır, doğrudan yasama faaliyetini etkin bir şekilde yönlendirmektedir. Bu kapsamda yukarıda bahsedildiği üzere YOİKK'in önerileri hızlı biçimde yasalaşmıştır. Yine yukarıda yönetişimin genel ilkelerinde de bahsedildiği üzere

YOİKK, sınıf iktidarının açıkça kendini gösterdiği, sermaye sınıfını egemen sınıf halinde görünürlüğünün en üst düzeyde olduğu, yerli ve yabancı sermaye sınıfı temsilcilerinin ve sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılımının sağlandığı heterarşik yapıda tam anlamıyla yönetişimci bir kuruluştur (Demirci&Dik, 2017, s. 41-96).

YOİKK, temelini güçlü ekonomiye geçiş programıyla almıştır. Bu kapsamda YOİKK, Bakanlar Kurulu prensip kararı ile kabul edilen “Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı’nın bir parçasıdır (Demirci&Dik, 2017, s.50). YOİKK, Türkiye’de doğrudan yabancı yatırımcılar için yatırım ortamının kapsamlı bir reform programıyla iyileştirilmesi adına kurulmuştur (Demirci&Dik, 2017, s.51). YOİKK’in faaliyetleri ile kendisinden beklenen ulusal ve uluslararası yatırımcıların karşılaştıkları idari engellere çözüm üretme, iş ve istihdam imkanlarını geliştirme ve yatırım ortamını rekabet gücünü artıracak şekilde geliştirmesidir (Demirci&Dik, 2017, s.52). YOİKK toplantılarına bakanlıkların birçoğu katılmıştır ve alınan kararlar, bakanlıklar aracılığıyla uygulamaya konulmuştur. (Demirci&Dik, 2017, s.51-52). Önemli sivil toplum katılımcıları Uluslararası Yatırımcılar Derneği, Dünya Bankası, Türkiye Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye İhracatçılar Meclisi’dir (Cebeci, 2013, s.185). Piyasanın yukarıda bahsedilen kendinde iyiliği kurgusu çerçevesinde toplumun genelinin çıkarı bu kuruluşların çıkarı sayılmıştır.

YOİKK teşkilat şeması, Yönlendirme Komitesi, Teknik Komiteler ve Sekreteryadan oluşmaktadır (Cumhurbaşkanı Kararı, K.818, 2019, md.2). Yatırım Danışma Konseyi, YOİKK’in kendi iç teşkilatlanmasından ayrı tutulmuştur ancak YOİKK’le birlikte çalışmaktadır. Yatırım danışma konseyinin YOİKK’ten ayrı düşünülmesi mümkün değildir. İdari şemada Konsey’in de konumlandırılması zordur. Bu durumun yönetişimin “esnek” yapısından kaynaklanan bir mesele olarak hoş görülmesi mümkündür. Aynı maddede sivil toplumların YOİKK’e nasıl üye olacakları düzenlenmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararı’nın 4. Maddesinde YOİKK’in Başbakan Yardımcısı başkanlığında toplanacağını belirtmiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemiyle birlikte ilgili başbakan yardımcısı yerine cumhurbaşkanı yardımcısının kurula başkanlık etmektedir. Aynı maddede YOİKK’in katılımcıları arasında yukarıda sayılmış sivil toplum kuruluşları

ile birlikte birçok bakanlığın bulunacağı belirtilmiştir (Cumhurbaşkanı Kararı, K.818, 2019, md.3).

Teknik Komiteler, YOİKK'in yürütme organı niteliğindedir. YDK kapsamında alınan prensip kararlar çerçevesinde Bakanlıklar ve ilgili kamu kurumlarıyla iletişim kurar, toplantılar düzenler, kararlar alır ve bu kararları uygular. Uygulamada kanun, yönetmelik, yönerge vesaire hazırlanmasına görüşleriyle katılır. Eylem planları hazırlayarak YOİKK'in onayına sunar ve bu eylem planları çerçevesinde faaliyetlerini yürütürler (Cumhurbaşkanı Kararı, K.818, 2019, md.11-14).

Yönlendirme Komitesi ve Teknik Komiteler, yönetim mantığına uygun bir şekilde ilgili bakanlıklar, meslek kuruluşları ve sivil toplumdaki kuruluşlardır. YOİKK içerisinde temsili bulunan sınıfsal yapının incelenmesi açısından komitelerin durumu önemlidir. Bu komitelerde neredeyse tamamıyla sermaye sınıfını temsil eden sivil toplum kuruluşları bulunmaktadır (Cumhurbaşkanı Kararı, K.818, 2019, md.6-8).

YOİKK gibi ülkenin, istihdam imkânları, idari teşkilat ve yatırım alanlarının düzenlenmesinde oldukça etkili olan bir kuruluşun kanun ile değil, Bakanlar Kurulu kararı ile ve devamında Cumhurbaşkanı Kararı ile oluşturulmaktadır. Genelde aldığı kararlar kamu kurumları tarafından icra edilse dahi idare mahkemeleri tarafından icrai niteliği bulunmaması sebebiyle tamamen yargı denetiminin dışında görünmektedir. YOİKK kanunla kurulsaydı bile Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir. Anayasa md.7'ye göre yasama yetkisi kimseye devredilemez. Yasama faaliyetlerini yürüten bir kuruma, YOİKK'de gözlendiği şekilde tavsiyelerde bulunulamaz. YOİKK yapısı itibariyle görünmez vaziyettedir. Hemen her taşın altından çıkabilmektedir ancak kamuoyunun karşısında aleni bir şekilde tutulmamaya çalışılmaktadır. Yönetişimin ilkelerinden olan "şeffaflık", "hesap verebilirlik" ilkeleri (Bayramoğlu, 2018, s.42) anlaşılan en yönetişimci kuruluş olan YOİKK'de varlığını yitirmektedir. Yukarıda bahsedildiği gibi YOİKK, piyasanın "görünmez eli" olarak görünmez bir şekilde faaliyet göstermektedir (Cebeci, 2011, s.289).

Söylem olarak yönetim ve yönetişimin somut örgütlenme örneği niteliğindeki YOİKK'e ilişkin yapılan incelemeler, idare ve kamu yönetiminin uğradığı dönüşümü açıklamak bakımından anlamını bulmaktadır. Kamu hizmetinin piyasalaşma süreçlerine açılması, Post Fordizmle birlikte devletin dönüşümüyle anlaşılabilir. Bu kapsamda yabancı yatırımların 4875 sayılı Kanun ile kazandığı ayrıcalıklı statünün, kamu yönetiminde bir yansıması incelenmiştir. DB, DTÖ, IMF vb. kurumlar vasıtasıyla ulus devlet üzerinde kurulan dış kaynaklı baskılarla birlikte, içeride de YOİKK örgütlenmesiyle Türk idaresi, küreselde gerçekleşen neoliberal dönüşüme zorlanmaktadır.

SONUÇ

Bu çalışma, neoliberal dönemde ön plana çıkan devletin dönüşüm sürecini açıklama çabasıdır. Bu çerçevede idarenin somut görünüm biçimlerinden, kamu hizmeti kavramı ele alınmaktadır. Bugün kamu hizmetlerinin görülmesi usulleri, kamusal kimliğini kaybetmektedir. Kamu hizmetlerinin örgütlenmesi sorunu, piyasa ilişkilerine ve kârlılık süreçlerine terk edilmektedir. Refah devleti döneminde, sınıflar arasındaki uzlaşının tesisinde geniş çaplı kamusal harcamaların katkısı bulunmaktadır. Bugün ise kamu hizmetlerinin örgütlenmesi meselesi, devlete tanınan düzenleyici devlet rolü içerisinden kurgulanmaktadır. Devletin kamu hizmeti alanından çekilmesi süreci, milli kalkınma hedefiyle örtüşmemektedir. Bu doğrultuda, iktisadi büyüme ile birlikte gerçekleştirilecek bir kalkınma hamlesinin başarısı da bölüşüm politikalarında aranmaktadır. Sermayenin hizmet alanındaki serbest dolaşımının yaygınlaştığı süreçle birlikte, yönetim söylemi de neoliberal dönemi işaret etmektedir. Bölüşüm politikaları kamu hizmeti eliyle uygulamaya alınacaktır. Elbette kamu hizmetlerinin tek fonksiyonu bölüşüme ilişkin değildir. İktisadi kamu hizmetlerinin örgütlenmesiyle de farklı türden bir sermaye birikim stratejisi mümkün görülmektedir. Bu nedenle neoliberal sistem kurgusunda küçülen kamu hizmeti kavramı, içerisinde bulunduğumuz dönemde de önemini korumaktadır. Kamu hizmeti kavramına, 1980 sonrası dönemde giderek daraltıcı sınırlar çizilmektedir. Çalışmada kamu hizmetleri teknik bakımdan incelenmeye, genel bir tanıma oturtulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte doktrinindeki çalışmalara, günümüz siyasal hayatı da göz önüne alınarak, alternatif bir bakış açısı geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede milli/yabancı yatırım hukukunun düzenlenmesinde siyasal tercihlerin önemi ve hukukun da buna göre şekillendiği anlaşılmaktadır.

Kamu hizmetlerine ayrılan bölümde, kamu hizmeti kavramına ilişkin muhtelif görüşlere yer verilmiştir. Böylece doktrinde bir fikir birliği bulunmadığı anlaşılmaktadır. Kamu hizmeti kavramına ilişkin net bir tanım yapılamama sebebinin, hukuk biliminin siyasal süreçleri dışlayan bakışı olduğu değerlendirilmektedir. Siyasal iktidarın fikirleri ölçüsünde çizilen kamu hizmeti sınırlarının, kamu hizmeti kavramına hâkim olan ilkelerle de örtüşmediği görülmektedir. Bir iş veya eylemi kamu hizmeti olarak niteleme yetkisinin ise yalnızca siyasal iktidarda bulunduğu kabul edilmektedir. Buna göre kamu hizmeti

tanımına ulaşmaya çalışılırken siyaset bilimi dışlanamayacaktır. Nitekim kamuda hukuksal rejim sorunu başlığıyla, kamu hizmetine ilişkin ortak bir tanıma ulaşılamaması neticesinde, uygulamada rastlanılan birbiriyle çelişen yasal metinlere değinilmektedir. Netice olarak kamu hizmeti kavramına tesiri bulunan siyasal süreçleri dışlamaksızın, bir kavramsallaştırmaya ulaşmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda kamu hizmetine ilişkin yeni bir tanım denemesi geliştirilmektedir. Kamu hizmetine ilişkin yapılacak olan tanımda, kamu hizmetinin tanımlayan üç kriterin (organik kriter, maddi kriter, şekli kriter) de hala geçerliliğini koruduğu görülmektedir.

Genele yayılmış refahın yaratımı yönüyle kamu hizmetine ilişkin yapılacak tanım önemini korumaktadır. Kamu hizmetleri eliyle refah yaratımı, kamu hizmetinin birincil işlevine işaret etmektedir. Konusuna göre kamu hizmetlerine ilişkin yapılan doktrinsel sınıflandırma ise, kamu hizmetinin sınırsız boyutunun gösterilmesi bağlamında değerlidir. Toplumsal refahın üretimi noktasında, doktrinsel sınıflandırmaya göre, her türden mal ve hizmet sunumunun mümkün görüldüğü anlaşılmaktadır. Bu noktadaysa iktisadi kamu hizmetleri ile kamu hizmetlerine hâkim olan bedelsizlik ilkesinin çelişmediği açıklanmaya çalışılmaktadır. Kamu hizmetlerine hâkim olan bedelsizlik ilkesiyle işaret edilenin temel kamu hizmetleri olduğu değerlendirilmektedir. İktisadi kamu hizmetleri ise kamu hizmetlerinin ikincil işlevi olarak, milli kalkınma hedefi kapsamında yeniden kurgulanmaktadır. Bu türden bir kamu hizmeti kurgusunda, hizmetin örgütlenmesi için de kamucu usuller öngörülmektedir. İktisadi kamu hizmetleri eliyle, yeni tipte sermaye birikim stratejisi önerilmektedir. Bu kapsamda iktisadi kamu hizmetlerinin faaliyetleri, kapitalist üretim ilişkilerinden soyutlanmamaktadır. İktisadi kalkınma maksadıyla örgütlenen kamu hizmetlerinin, artı değer temellükü süreçlerini içermek zorunda olduğunun kabulüyle, bedelsizlik ilkesi, çekirdek kamu hizmetleri haricindeki kamu hizmetlerinden dışlanmaktadır. İktisadi kamu hizmetleri eliyle gerçekleştirilecek kalkınma denemesi bölümünde, daha önce kamucu usullere göre hareket eden idarenin gösterdiği başarı örneklerine atıfla iddia desteklenmektedir.

Çalışmanın konusuna göre kamu hizmetleri başlığından sonraki kısımda ise Türkiye’de hukuk sisteminin yapısal olarak değiştirilme sürecinin belirleyeni niteliğindeki yabancı yatırım kavramı, emperyalizmle ilişkilendirilerek hukukun dışından bir açıklama

geliştirilmiştir. Bu kapsamda sürecin, kaynağını neoliberal fikirlerden aldığı açıklanmıştır. Yabancı sermaye, yabancı yatırım, yabancı yatırımcı kavramlarındaki dönüşümler neoliberalizmin uç noktası olarak finansallaşma kapsamında değerlendirilmektedir. 6224 sayılı eski kanun ile 4875 sayılı yeni kanun mukayese edilerek sermaye lehine kazanımlar açıklanmaya çalışılmıştır. Yeni kanun ile yapılacak yatırımlara ilişkin olarak devletten alınacak izin kaldırılması ayrıca incelenmektedir. Devletin, yabancı sermaye karşısında iktisadi her türlü faaliyetten soyutlanması süreci incelenmektedir. Buradaki esas amaç ise yabancı yatırımlara bakıştaki değişikliği anlama ve anlamlandırma çabasıdır. Yabancı yatırımlarla birlikte dönüşen kamu hizmeti kavramına temel teşkil eden fikrin bilimsel bilgiye dayalı olmadığı, aksine emperyalizmin tek kutuplu dünya düzeninde, çevre ve yarı çevre ülkelere dayattığı devlet formunun dolayımından kaynağını aldığı gösterilmektedir. Nitekim yabancı yatırımlar ile kalkınma arasındaki ilişkinin ele alındığı bölümde, sermayenin serbest dolaşımı fikrinden doğan eşitsizlikler gösterilmektedir. Yabancı yatırım kavramı da esasen sermayenin serbest dolaşımıyla hayat bulmaktadır. Böylece sistemin ürettiği eşitsizliklerin, sisteme ait araçlarla aşılamayacağına işaret edilmektedir.

Yönetişime ayrılan bölümde ise ilk olarak, kavramın 1980 sonrasında ortaya çıkan düşünsel temeli ve yönetişimin ilkeleri ele alınmaktadır. Yönetişim söylemi daha önce değinildiği üzere, kısaca, idarenin merkezi otoritesinin yaygınlaşarak, zayıflamasını ifade etmektedir. Somut görünüm biçimi olarak YOİKK ve onun Türk devleti üzerinde yarattığı baskı neticesinde ortaya çıkan dönüşüm ele alınmaktadır. Bu kapsamda merkezi idarenin, üst kurullar eliyle yok edilmesi, ulus devletinin merkezleştirilmesi süreçleri incelenmektedir.

Bu yargılar kapsamında kamu hizmeti kavramı, onun dönüşümü ve dönüşümüne öncülük eden yabancı yatırım kavramı ve yönetişim incelenmiştir, YOİKK'in sınıfsal analizi yapılmaya çalışılmıştır. Buna göre yönetişim de zaman ve mekân bağımlı bir ideolojinin ilkesidir. Kendi iyiliğini ya da kötülüğünü kendine yaptığı referanslarla anlamak yerine onu ortaya çıkaran tarihsel yapının incelenmesi gerektirmektedir. Nitekim çevre (periphery) kapitalist ülkelerin, kolektif emperyalist küreselleşme ile arasındaki açığı

hızlı sanayileşme atılımlarıyla kapatma çabasının anlamlandırılması da bu şekilde mümkün olacaktır (Amin, 2020, s.46).

Burada yapılan açıklamaların kaynağını aldığı söylem, anaakım hukuk doktrininin de temelini açıklama çabasını ortaya koymaktadır. Bu halde temel olarak söylem çerçevesini inşa etmek için kendi içerisinde tutarlılığını açıklamak ve anlayışını kavramsallaştırmak gerekmektedir. Bu yaklaşım duygusal bir tercih olmaktan öte bilimsel bilginin üretimi için tercih edilmektedir. Bu çerçevede art belirlenimliliği reddederek, eyleyen ve eyllenenin bizzat senkroni içerisinde birbirlerini etkilediği iddiasını ortaya koymaktadır. Burada esas olarak hatırlatılması gereken husus, bu yaklaşımın olması gerekene ulaşmanın ötesinde (bu çalışma özelinde), var olan yabancı sermaye kavramı ve ardındaki toplumsal ilişkinin ifşası için oldukça önemli olduğudur.

Bu anlamıyla üretim ilişkilerinin dolayımı mahiyetindeki çıktılar olarak görülmesi gereken siyasal kararlar da esasıyla, (büyük çoğunlukta) yabancı sermaye hareketlerinden kaynağını almaktadır. Nitekim bugün itibariyle yabancı yatırımın girişini, devletin iktisadi imkanlarıyla başaramadığı kalkınmayı gerçekleştirecek reçete olarak açıklama imkânı bulunmamaktadır. 1960 sonrası Türkiye’de, geniş ölçekli burjuva sınıfının ortaya çıktığı (Ortaylı, 2018, s.163), bu kapsamda Türkiye’nin, verili sistem içerisinde konuşulacaksa, vergilendirme politikasıyla dahi, kamu hizmetlerini finanse edebileceği öngörülebilecektir.

Elbette çalışmaya sebep fikir, halen çatışmaların devam ettiği dünyada, “tarihin sonu” (Fukuyama, 1989, s.16) iddiasının geçersizliğinden doğmaktadır. Bu anlamıyla da süreç, doğurduğu eşitsizliklerle, gündelik yaşam pratiklerine sirayet ederek milliyetçiliği verili sistemin parçası haline getirmektedir. Milliyetçilik, toplumsal ölçekte bazen şecereci, bazen kültürel, bazen de anayasal nitelikteki görünümde yeniden üretilmektedir. (Özkırımlı, 2017, s.251,278) Milliyetçilik kaynağını, her zaman etnik aidiyetten almamaktadır. Bu anlamıyla kuramsal olarak milliyetçilik, sınıfsal üretim ilişkilerinden ayrı düşünülmemelidir. Küresel iş bölümünde, toplumların yer bulabildikleri konumları itibariyle milliyetçi söylemler de önemini korumaktadır. Böylece sermayenin merkezileştiği ülkelerdeki emsallerine göre çok daha zor koşullarda yaşamını sürdüren

emek sınıfının ulusallığı da ön plana çıkmaktadır. Bu türden bir kurgu içinse tarihin sonu nitelenmesi doğruluk içermemektedir.

Toplumsal uzlaşının yeniden üretimi için kamu hizmetlerinin yeterliliğine çokça vurgu yapılmıştır. Herhalde kamu hizmetlerinin daraltılması suretiyle devletin küçülmeye gittiği kurguda, yeterli kamu hizmeti sunumundan söz edilemeyeceği anlaşılmıştır. Yabancı sermaye hareketleri üzerinden kurgulanmayan, korumacı iktisat politikalarına işaret eden kalkınma planının başarısı bu anlamıyla mümkün görülmektedir. Kamu hizmetlerinin ne olduğuna ilişkin farklı görüşlerin bulunduğu alanyazında, sistemin krizlerine yönelen geçici çözüm önerilerinin yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır. Çalışma, krize reçete önermek yerine, krize öncüllük eden süreci anlamlandırma çabasından ibarettir. Çalışmaya esas teşkil eden husus da tarihsel olayları bağlamından koparmaksızın, Türk devlet sistemini dönüştürme kabiliyetlerine odaklanma çabasıdır.

Nihayet hiçbir idari sistem kendinde iyi değildir. Kendine referansla bir sistemin iyiliği önerilemez. Âdem-i merkezileşmek iyidir çünkü demokratiktir, çünkü katılımcıdır gibi kapalı söylemlerle idari sistemler savunulamaz. İdareyi düzenleyen her ideoloji zaman ve mekân bağımlıdır. Neoliberalizmin, devletlerin idari teşkilatını düzenleyen ideolojisi olan yönetim, rıza ve zor aracılığıyla, (Gramsci, 2018, s.173-175) sistemin kendinde iyi olduğu iddiasını dünya toplumlarına kabul ettirmeyi başarmış, bu uğurda dünya idari sistemlerini kendi hegemonik düşüncesinde yekneksaklaştırmıştır. Bu belirli failerin planlı ve programlı bir şekilde yürüttüğü bir faaliyetten çok, yapısal süreçlerle mümkün olmuştur.

KAYNAKÇA

4875 sayılı DYYK, Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu,2003, Erişim Tarihi: 07/04/2022 (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4875.pdf>)

6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, 1954, Erişim Tarihi: 07/04/2022 (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8615.pdf>)

Abukan, D. (2009) KİT’lerin Kurulma Nedenleri, Tarihsel Analizi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Akçay, Ü., & Güngen, A. R. (2014). *Finansallaşma, borç krizi ve çöküş*. Notabene Yayınları.

Akgüner, T. (2021). *İdare Hukuku*, 9. Baskı, İstanbul, Der Kitabevi.

Akıncı, M. (2020). “1950-1980 Döneminde TOBB’un Türk Siyasi Hayatındaki Etkisi”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 16 (2), 296-309

Akyılmaz, B.& Sezginer, M., & Kaya, C. (2009). *Türk İdare Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara.

Althusser, L. (2017). *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, çev. Alp Tümertekin, İstanbul: İthaki Yayınları.

Altıok, M. (2014). Ekolojik kriz, kapitalist birikimin sürdürülebilirliği, gelecek ve ütopya. *Journal of Economic Policy Researches*, 1(1), 81-97.

Amin, S. (2018a). *Emperyalizm ve Eşitsiz Gelişme*. İstanbul, Yordam Kitap.

Amin, S. (2018b). *Küreselleşmiş Değer Yasası Kıyısı Olmayan Marx*, İstanbul, Yordam Kitap.

Amin, S. (2018c) *Liberal Virüs: Sürekli Savaş ve Dünyanın Amerikanlaştırılması*, İstanbul, Yordam.

- Amin, S. (2020) *Kapitalizmden Uygarlığa*, İstanbul, Yordam Kitap.
- Arrighi, G. (2016), *Uzun yirminci yüzyıl: Para, Güç ve Çağımızın Kökenleri*,(çev. Recep Boztemur) 2. Baskı, Ankara, İmge.
- Ataay, C. K. (2016). Hayek ve Friedman'ın devlet anlayışı. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 4(1), 129-151.
- Ataay, F. (2003). “Doğal Tekellerde Özelleştirme Sorunu”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 4(16), 34-38.
- Ataay, F. (2008). Neoliberalizm ve muhafazakar demokrasi. *De Ki Basım Yayın, Ankara*.
- Ataay, F. (2015) “Neoliberal Reformlar, Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm”, *Akdeniz İİBF Journal*, Vol:15(30), 20-39.
- Atay, E. E. (2009). *İdare Hukuku*, 2. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Avcıoğlu, D. (2016). *Türkiye'nin düzeni: dün, bugün, yarın*, Kırmızı Kedi Yayınevi.
- Aydemir, C., & Kaya, A. (2007). Küreselleşme kavramı ve ekonomik yönü. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(20), 260-282.
- Aydın, M. K. (2003). Sermayenin küreselleşmesi. *İstanbul: Değişim Yayınları*.
- Aydın Şeker, G. (2020) “Devletin Görelî Özerkliği Tezi ve ABD’de 2008 Finansal Krizi”, *Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20 (3), 553-577.
- AYM, Anayasa Mahkemesi, (11.3.2008), E. 2003/71 – K. 2008/79, Erişim Tarihi: 07/04/2022 (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/04/20080416-20.htm>)
- AYM, Anayasa Mahkemesi, (12.04.1990) E. 990/4- K. 990/6. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, sayı:26.
- AYM, Anayasa Mahkemesi, (26.03.1997) E. 996/63- K. 997/40, Erişim Tarihi: 07/04/2022 (<https://cdn.istanbul.edu.tr/statics/idarehukuku-hukuk.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2015/10/21-ekim.pdf>)

Bal, H. (2015). “Siyaset Teorisinde Vatandaşlık Modelleri: Herman R. Van Gunsteren'in Sınıflandırması”, *Electronic Turkish Studies*, 10(14).

Bank, B. (2012) “Kapitalist Devlet Üzerine Geliştirilen Kuramsal Tartışmalar: Poulantzas, Miliband ve Laclau”, *Akdeniz İİBF Journal*, Vol:12(23), 1-28.

Bayraktar, C. (2012). “Keynes ve refah devleti”, *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(2), 247-261.

Bayraktar, F. (2015) Aşağıdan Neoliberalleşmenin Kurumsal Formu Olarak Sivil Toplum Kuruluşları ve STK’laşma, Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Bayramoğlu, S. (2018) *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar Siyasal İktidarın Dönüşümü*, 4. Basım, İstanbul, İletişim Yayınları.

Bocutoğlu, E. (2021). “Çin Dünya Sisteminin İnşa Sürecinde İşçi Sınıfının Rolü”, *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 10(26), 95-117.

Boratav, K. (2016). *1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, Ankara, İmge.

Boratav, K. (2018) *Türkiye İktisat Tarihi*, 23. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.

Bozkurt, B. (2019) *Danıştay Kararları Işığında Disiplin Cezalarının Yargısal Denetimi*, Ankara, Yetkin.

Bulut, E. & Coşkun, Ç. (2015) “Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Yerli Yatırımlar Üzerine Etkileri: Türkiye Uygulaması”, *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*.

Cebeci, A. (2013). “2000’li Yıllarda Türkiye’deki Kamu Yönetimi Değişimini Çözümlemek”, *Marmara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 35, Sayı: 2.

Cebeci, A., (2011) *Piyasanın Koordinasyonunda Yeni Kurumlar: Yatırım Ortamını İyileştirme ve Koordinasyon Kurulu*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Cebeci,A. (2012) *Bilmediğimiz Kapitalizm - Gizli Elin Kurumsallaşması: YOİKK*, Ankara, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınevi.

Collins, H. (2016). *Marksizm ve Hukuk*, çev. Umre Deniz Tuna, Ankara, Dipnot Yayınları.

Cumhurbaşkanı Kararı, K.818, (13.03.2019), Erişim Tarihi: 07/04/2022 (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/03/20190314-1.pdf>)

Çal, S. (2002) “Anayasa Değişikliği Sonrasında Kamu Hizmeti Kavramının İrdelenmesi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 51(2), 163-197.

Çal, S. (2008) “Enerjide 'Tersine Reform' veya 'Qua Vadis?'”, Cumhuriyet Enerji, Nisan, Sayı 4.

Çal, S., (2014) “İdare Hukukunda Metalaştırma Serüveni: 1980’den Bugüne Kamu Hizmetinde Başkalaşım ve İdare Hukukunun Bu Dönemdeki Kimlik Sorunsalına Bakışlar”, *Türkiye’nin Hukuk Sisteminde Yapısal Dönüşüm* içinde, (der. A. M. Özdemir-M. Ketizmen), 1. Basım, Ankara, İmge Kitabevi.

Dağdelen, A. (2013). Küreselleşme Sürecinin Yerelleşme ve Siyasal Kültür Üzerindeki Etkileri. *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(2), 27-44.

Derdiman, R. C. (2007). *İdare Hukuku*, Bursa, Alfa Aktüel Yayınları.

Dik, E.& Güneşer Demirci, A., (2017) “Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Politikalarının Oluşturulmasında Düzenleyici ve Uygulayıcı Bir Yapı Olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 12, Sayı: 27.

Dikmen, A. A.& Karahanoğulları, O. (2002) “Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Tasarısı Hakkında Değerlendirme”, *Mülkiye Yayınları*, Cilt:26.

Duguit, L. (1954). *Kamu Hukuku Dersleri*, çev. Süheyp Derbil, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

- Düğer, S. (2019). “Anglosakson ve Kıta Avrupası Hukuk Sistemlerinde İdarenin Yargısal Denetiminin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi”, Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 61-88.
- Emek, U. (2009). “Türkiye’de altyapı hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi: Neden, ne zaman, nasıl?”, İktisat İşletme ve Finans, 24(284), 9-45.
- Emre, Y. (2013). “Karl Kautsky ve Ultra-Emperyalizm Kuramının Düündürdükleri: Sosyal Demokrasi ve Uluslararası İlişkiler”, Uluslararası İlişkiler Dergisi, 10(39), 45-69.
- Epstein, G. (2005) “Introduction: Financialization and the World Economy”, Epstein, G. (der.), Financialization and the World Economy, Cheltenham: Edward Elgar, 3-16.
- Eres, B. (2015). “Kitap İncelemesi: Özay Göztepe: İlkel Birikim, Sermayenin Kaldıracı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 69(4), 923-926.
- Eroğul, C. (1990). *Devlet Nedir?*, 1. B., Ankara, İmge Kitabevi.
- Ertürk, E. (1983). "Tarife ve ticaret genel anlaşmasının mahiyeti üzerine". Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4(2), 109-117.
- Fişek, K. (2016). *Das yönetim: devlet, iktidar ve bürokrasinin Marksist analizi*. Nota Bene.
- Friedman, M. (1988) *Kapitalizm ve Özgürlük*, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Forgacs, D. (2010). *Gramsci kitabı: Seçme yazılar 1916-1935*. Yıldız, İ. (Çev.), İstanbul: Dipnot Yayınları.
- Fukuyama, F.(1989). “The End of History?”, Center for the National Interest, No:16, pp. 3-18.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T.(2006). *İdare Hukuku*, İstanbul, Der Yayınları.
- Gunsteren, Herman R. (1998). *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Colorado: Wesbiew Press.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku: Cilt I*. Bursa, Ekin Kitabevi

- Gözler, K.&Kaplan, G., (2014) *İdare Hukuku Dersleri*, 15. Basım, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K., (2013) *Hukuka Giriş*, 10. Basım, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (2002). *Yönetim Hukuku*, 16. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş., & Tan, T. (2012). *İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar*. Ankara, Turhan Kitabevi.
- Gramsci, A., (2018) *Modern Prens*, (çev. Pars Esin), 2. Basım, Dipnot Yayınları, Ankara, 2018, s.(173-175).
- Gülan, A. (2011). “Kamu Hizmeti Kavramı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1-3), 147-159.
- Güler, B. A. (2003) *Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye*, Praksis 9, s. 93-116.
- Güler, B. A. (2009). *Türkiye'nin yönetimi: yapı*. İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2016). *Yeni sağ ve devletin değişimi: yapısal uyarlama politikaları, 1980-1995*, İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2018) *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, 5. Basım, Ankara, , İmge Kitabevi.
- Günday, M. (2004). *İdare Hukuku*, 2. Baskı, Ankara, İmaj.
- Harten, G. V. (2006) *Investment Treaty Arbitration and Public Law*, Oxford Yayınevi, Oxford.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin kısa tarihi*. İstanbul: Sel Yayıncılık.
- İplikci, A. (2017). “Kolonyalizm ve Emperyalizm Üzerine Bir Değerlendirme”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21 (4), 1527-1540.
- Jessop, B. (2008). *Devlet Teorisi Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak*, (çev. Ahmet Özcan), 1. Basım, Ankara, Epos Yayınları.
- Jessop, B. (2016). *Devlet teorisi: Kapitalist devleti yerine oturtmak*. Epos Yayınları.

Jeze, G. (1928). “Ferdi Hürriyetler”, çev. Mukbil Özyörük, Kamu Hukuku Devletlerarası Enstitüsü’nün 1928 oturumundaki tebliğ metni.

Kalabalık, H. (2014). *İdare hukukunun temel kavram ve kurumları*. Sayram Yayınları.

Karagöz, K.(2007). “Türkiye’de Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırım Girişlerini Belirleyen Faktörler:1970-2005”, Journal of Yasar University.

Karahanogulları, O. (2015). *Kamu Hizmeti*. Ankara, Turhan Kitabevi.

Karahanogulları, O. (2018). *Marksizm ve Hukuk: Diyalektik Hukuk Bilimi*. İstanbul: Yordam Kitap.

Kazancı, M. (2006). “Althusser, İdeoloji ve İdeoloji ile İlgili Son Söz”, İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi 24(5).

Keskin, N. E. (2007). *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi*, Ankara, Tan Kitabevi.

Keskin, N. E. (2009). Mülki idare sistemi: Genel yönetimden esnek gözetime. Ed.: Barış Övgün, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın, (598).

Konuralp, E. (2017). “İndirgemeci Olmayan Marksist Devlet Kuramı Üzerine Çabalar: Ufuk Açıcı Bir Deneme mi, Tutarlı Bir Yaklaşım mı?”, Kiliya Journal of Philosophy, Vol:0(3), 1-33.

Kozal, Ö. E. (2017). “Harvey’in Mülksüzleştirme Yoluyla Birikim Kavramına Eleştirel Bir Bakış: Türkiye Örneği”, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, (628), 57-70.

Makal, A. (2002). “Türkiye’de Tek Parti Dönemi ve Korporatizm Tartışmaları”, Toplum ve Bilim, 93, 173-199.

McNeill, W. H. (2017). *Avrupa’nın Bozkır Sınırları*. Ankara, Nika Yayınevi.

Odyakmaz, Z. (1998). Genel olarak idarenin sözleşmeleri. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2).

- Onar, S. S. (1952). *İdare hukukunun umumi esasları*. İstanbul Tercüme ve Neşriyat Bürosu.
- Ortaylı, İ. (2018) *Türkiye'nin Yakın Tarihi*, 31. Baskı, İstanbul, Kronik.
- Oyan, O. (2016) *Feodalizmden Kapitalizme, Osmanlı'dan Türkiye'ye*, Ankara, Yordam Kitap.
- Özay, İ. (2004). *Gün Işığında Yönetim*, İstanbul, Alfa.
- Özdemir, A. M. & Yücesan-Özdemir, G. (2008a) *Sermaye'nin Adaleti Türkiye'de Emek ve Sosyal Politika*, Ankara, Dipnot Yayınları.
- Özdemir, A. M. (2011). "Söylem, Söylem-Dışı ve Teorik Stratejiler", *Mülkiye Dergisi*, 35(271), 55-74.
- Özdemir, A. M., (2008b) *Sözün Mülkiyeti Hukukun Ekonomi Politikası*, Ankara, Dipnot Yayınları.
- Özdemir, A. M., (2019) *Genel Kamu Hukuku Kuramsal Yaklaşım*, 1. Basım, Ankara, İmge Kitabevi.
- Özdemir, A.M. (2014a) *Kolektif Emperyalizm*, 1. Basım, Ankara,İmge Kitabevi.
- Özdemir, A.M.&Ketizmen M. (2014b) *Türkiye'nin Hukuk Sisteminde Yapısal Dönüşüm içinde*, 1. Basım, Ankara, İmge Kitabevi.
- Özkırımlı, U.(2017). *Milîyetçilik Kuramları "eleştirel bir bakış*, 7. Baskı, Ankara, Doğu Batı Yayınları.
- Öznaneci, M. (2015) *Birleşmiş Milletler Sistemi Çerçevesinde İnsani Müdahale*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Öztürk, S., & Saygın, S. (2017). "1973 Petrol krizinin ekonomiye etkileri ve stagflasyon olgusu", *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 1-12.
- Pamuk, Ş. (2008) *Osmanlıdan Cumhuriyete Küreselleşme, İktisat Politikaları ve Büyüme*, İstanbul, İşbankası Yayınları.

- Paşukanis, E. B. (2019). *Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm*. Çev. Onur Karahanoğulları, İstanbul: Birikim Yayınları.
- Paye, J. C. (2009). *Hukuk Devletin Sonu: Olağanüstü Halden Diktatörlüğe Terörle Mücadele*,(çev.) G. Demet Lüküslü. Ankara: İmge Kitabevi.
- Piketty, T. (2015). *Yirmi Birinci Yüzyılda Kapital*,(çev) H. Koçak, İstanbul, İşbankası Kültür Yayınları.
- Poulantzas, N. (2014). *Devlet, İktidar, Sosyalizm*, (Çev. Şule Ünsaldı), Ankara, Epos Yayınları.
- Roux,J. P. (2018). *Türklerin Tarihi Pasifik'ten Akdeniz'e 2000 Yıl*,(çev. Aykut Kazancıgil-Lale Arslan Özcan), 3. Basım, Kabalcı Yayınları, İstanbul, Sayı:16, s.34-38.
- Samur, C. (2013). "MAI (Multilateral Agreement of Investment) (Çok Taraflı Yatırım Anlaşması)", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 63(2), 53-138.
- Seyidoğlu, Halil, (1999); "Uluslararası İktisat Teori Politika ve Uygulama", Turhan Kitabevi, İstanbul.
- Sönmez, S. (2016). "Bretton Woods, Fordizm ve Hegemonya", Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 34, Sayı 1, (43-62).
- Sune, E. (2013) Devlet Biçiminin Yeniden Düzenlenmesinin Aracı Olarak Uluslararası Hukuk: Libya Örneği, Emperyalizmin Hayaletleri, (der. A. M. Özdemir), *Emperyalizmin Hayaletleri ve Küresel Düzenlemenin Bugünü* içinde, 1. Basım, Ankara, İmge Kitabevi.
- Tan, T. (2011). *İdare hukuku: idarenin kuruluşu, faaliyet türleri, işlemleri, sorumluluğu, kamu görevlileri, kamu malları, yargısal denetim*. Ankara, Turhan Kitabevi.
- Tandırcıoğlu, H. & Özen, A.(2003). "Geçiş Ekonomilerinde Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 5, Sayı:4.
- Tiryakioğlu, B.(2003) *Doğrudan Yatırımların Uluslararası Hukukta Korunması*, Ankara, Dayınlarlı Hukuk Yayınevi.

- Topateş, H. (2016). Devletin Dönüşümü, Kamusal Alan ve İşçi Sınıfı. Emek Araştırma Dergisi (GEAD), 7(9), 21-42.
- Ulusoy, A. (1999). “Fransız Ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi.” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 48(1).
- Ulusoy, A., (2004) *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, Ankara, Ülke Kitapları.
- Yaşar, H. N. (2014). *İdare hukuku: genel esaslar*. Der Yayınları.
- Yay, S. & Şataf, C. (2018). Yeni kurumsal iktisat perspektifinden sosyal sermaye. *Bilge Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(1), 1-11.
- Yayla, Y. (2009). *İdare Hukuku*, 2. baskı. İstanbul. Beta Yayınları.
- Yelkenci, T. (2017) “Marksist-Leninist Devlet Teorisi”, Yelkenci, T. (der.) *Marksist Devlet ve Hukuk Teorisi* içinde, genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul, Notabene.
- Yıldırım, K. (2013) *Kapitalizmin Yönetimsel Restorasyonu: Krizler ve Yönetişim Mantiği, Emperyalizmin Hayaletleri*, (der. A. M. Özdemir) 1. Basım, Ankara, İmge Kitabevi.
- Yıldırım, T.& Yasin, M.& Kaman, N.&Özdemir, H. E.&Üstün, G. & Okay Tekinsoy, Ö. (2011). *İdare Hukuku*, İkinci Baskı, İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık.
- Yıldızoğlu, E. (2017) *Emperyalizm ve Jeopolitik*, İstanbul, Remzi Kitabevi.
- Yılmaz, D. (2008). “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12(1), 1215-1234.
- Yılmaz, L. (2006). “4875 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, İstanbul, Sayı:4.
- Zabunoğlu, Y. K.(2012) *İdare Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınevi.



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU**

**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA**

Tarih: 30/08/2022

Tez Başlığı: YABANCI YATIRIMLAR VE KAMU HİZMETİ

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Adı Soyadı: BARIŞ RAMAZAN ATICI
Öğrenci No: N18132629
Anabilim Dalı: KAMU HUKUKU
Programı: TEZLİ YÜKSEK LİSANS
Statüsü: Yüksek Lisans Doktora Bütünleşik Doktora

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

~~Prof. Dr. Ali Murat ÖZDEMİR~~

Telefon: 0-312-2976860

Detaylı Bilgi: <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

Faks: 0-3122992147

E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr



**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
ETHICS COMMISSION FORM FOR THESIS**

**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
PUBLIC LAW DEPARTMENT**

Date: 30/08/2022

Thesis Title: FOREIGN INVESTMENTS AND PUBLIC SERVICE

My thesis work related to the title above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, interview, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board/Commission for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

Name Surname: BARIŞ RAMAZAN ATICI
Student No: N18132629
Department: PUBLIC LAW
Program: PUBLIC LAW
Status: MA Ph.D. Combined MA/ Ph.D.

ADVISER COMMENTS AND APPROVAL

Prof. Dr. Ali Murat ÖZDEMİR



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 05/09/2022

Tez Başlığı : YABANCI YATIRIMLAR VE KAMU HİZMETİ

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 130 sayfalık kısmına ilişkin, 05/09/2022 tarihinde tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 7'dir.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- 2- Kaynakça hariç
- 3- Alıntılar hariç
- 4- Alıntılar dâhil
- 5- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

05/09/2022

Adı Soyadı: Barış Ramazan Atıcı
Öğrenci No: N18132629
Anabilim Dalı: KAMU HUKUKU
Programı: TEZLİ YÜKSEK LİSANS

DANIŞMAN ONAYI

Prof. Dr. Ali Murat ÖZDEMİR



**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
MASTER'S THESIS ORIGINALITY REPORT**

**HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
PUBLIC LAW DEPARTMENT**

Date: 05/09/2022

Thesis Title : FOREIGN INVESTMENTS AND PUBLIC SERVICE

According to the originality report obtained by my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 05/09/2022 for the total of 130 pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled as above, the similarity index of my thesis is 7 %.

Filtering options applied:

1. Approval and Declaration sections excluded
2. Bibliography/Works Cited excluded
3. Quotes excluded
4. Quotes included
5. Match size up to 5 words excluded

I declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports; that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

I respectfully submit this for approval.

05/09/2022

Name Surname: Barış Ramazan Atıcı
Student No: N18132629
Department: PUBLIC LAW
Program: PUBLIC LAW

ADVISOR APPROVAL

Prof. Dr. Ali Murat ÖZDEMİR