



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

YATIRIM ORTAMINI İYİLEŞTİRME KOORDİNASYON KURULU

Esra TOPAL

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2022

YATIRIM ORTAMINI İYİLEŞTİRME KOORDİNASYON KURULU

Esra TOPAL

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2022

KABUL VE ONAY

Esra Topal tarafından hazırlanan “Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu” başlıklı bu çalışma, [Savunma Sınavı Tarihi] tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Başkan)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Danışman)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

Bu tez çalışmasında Sayın (Unvanı, Adı ve Soyadı) Ortak Danışman olarak görev almıştır.

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof.Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

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⁾

...../...../.....

Esra TOPAL

“*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 internetten 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 özgün olduğunu, **Prof. Dr. Ali Murat ÖZDEMİR** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığımı beyan ederim.

Esra TOPAL

ÖZET

TOPAL, Esra. *Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2022.

Neo-liberal politikalarla devlet yapılanmasında bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönüşüm uluslararası örgütler ve sermaye kuruluşları tarafından önerilen yapısal uyum paketleri ve düzenleyici reformlar çerçevesinde meydana gelmiş ve geleneksel devlet yapılanmasında bir kopuş yaşanmıştır. Türkiye’de bağımsız düzenleyici kurumlar ve üst kurullar olarak bilinen yapısal biçimler ülke ekonomilerinin birbirine eklenmesi hedefine yönelik oluşturulmuştur. Önemli alanların yönetiminin teslim edildiği bu kurullar yönetim tipi örgütlenme modeline örnek teşkil etmektedir. Kurullar, sermaye ilişkilerinin yoğunlaştığı küreselleşmeye aracılık eden yapısal biçimler olarak varlığını sürdürmektedir. Türkiye’de, uluslararası ekonomiyle bütünleşmeyi sağlayacak ve sermaye açısından kolaylaştırıcı düzenlemelere öncülük edecek bir yapı olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) kurulmuştur. Daha sonra yatırım ortamını iyileştirme çalışmalarına katkı sağlayacak Yatırım Danışma Konseyi (YDK) oluşturulmuştur. YOİKK platformu ve YDK çok uluslu şirketler ve uluslararası finans kuruluşlarının aktörlerini bir araya getirerek, yatırımcıların taleplerinin ve isteklerinin idarede ve yasal mevzuatta karşılanmasına yönelik faaliyetlerde bulunmaktadır. YOİKK, bu faaliyetleri farklı alanlar için oluşturulmuş teknik komitelerle, yeni adıyla çalışma gruplarıyla yürütmektedir. Yatırım mevzuatı ve yatırım ile ilgili idari işlemleri eylem planları vasıtasıyla yeniden düzenleyen bu yapının, toplumsal ilişkileri dönüştürme kapasitesi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’yle değişime uğrayan yapı, çalışmalarına devam etmesine rağmen eski etkinliğini yitirmiştir. Bu çalışmada kurullar, YOİKK ve YDK’nın çalışmaları, yapıları, oluşturulmalarında etkili olan politikalar, devlet idaresindeki dönüşümü anlamak amacıyla incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler

Yatırım Ortamını İyileştirme, Kurul Sistemi, Doğrudan Yabancı Yatırımlar, Yatırım Danışma Konseyi

ABSTRACT

TOPAL, Esra. *The Coordination Council for the Improvement of Investment Environment*, MA Thesis, Ankara, 2022.

Neo-liberal policies have caused a transformation in state structure. This transformation emerged after international organizations and capital institutions imposed their proposals on the world within the framework of structural adjustment, and there were ruptures in the traditional state structure. Independent regulatory authorities and supreme boards in Turkey were formed on the recommendations within this scope. These authorities are the examples of governance model as an organization structure. These boards continue to exist as structural forms that mediate globalization in which capital relations intensify. In Turkey, the Coordination Council for the Improvement of Investment Environment (YOIKK) was established as a structure that will ensure integration with the international economy and lead the facilitating regulations in terms of capital. Then, the Investment Advisory Council (YDK) was established to contribute to the efforts to improve the investment environment. YOIKK and YDK carry out activities to meet the demands of investors in the administration and legal legislation by bringing together the actors of multinational companies and international financial institutions. YOIKK conducts these activities with technical committees formed for different fields, which are now called working groups. This structure which reorganizes investment legislation and investment-related administrative procedures through action plans has a very large capacity to transform social relations. This structure having undergone changes with the Presidential Government System still keeps working. In this study, the structure and actions of YOIKK and YDK and the policies that were effective in the establishment of these councils were examined in order to understand the transformation in the state administration.

Key Words

Improvement of Investment Environment, Council System, Foreign Direct Investments, Investment Advisory Council

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	ii
ETİK BEYAN	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR DİZİNİ	viii
ŞEKİLLER DİZİNİ	ix
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM KURUL SİSTEMİ	3
1.1. ANLAMI	3
1.2. TARİHSEL GELİŞİMİ	18
1.2.1. 1980’li Yıllarda Kurul Sistemi.....	21
1.2.2. 1990’lı Yıllarda Kurul Sistemi.....	26
1.2.3. 2000’li ve 2010’lu Yıllarda Kurul Sistemi	30
1.3. BAKANLIK SİSTEMİNDEN FARKLARI	33
1.3.1. Bakanlar ve Bakanlıklar	34
1.3.2. Kuruluş Gerekçeleri ve Şekilleri Bakımından Kurullara Dair Genel Değerlendirme ..	36
1.4. SİSTEMİN İÇİNDE YER ALDIĞI DÜZENLEME TARZI.....	36
1.5. EGEMENLİKTE DÖNÜŞÜM.....	43
1.6. METALAŞMA/PİYASALAŞMA SÜRECİNDE YOİKK.....	54
1.7. YERELLEŞME	61
1.7.1. Kavramsal Çerçeve	62
1.7.2. Türkiye Bağlamında Yerelleşme	63
1.8. YÖNETİŞİM	73
1.8.1. Kavramsal Çerçeve	73
1.8.2. Küresel Kapitalizme Uyarlanma Süreci ve Değişim	74
1.8.3. Türkiye Bağlamında Yönetişim.....	80
1.8.4. Yönetişim Bağlamında YOİKK	82
2. BÖLÜM: YATIRIM ORTAMINI İYİLEŞTİRME KOORDİNASYON KURULU ve YATIRIM DANIŞMA KONSEYİ	87

2.1. YOİKK.....	87
2.1.1. GENEL SİSTEM AÇISINDAN	87
2.1.2. YOİKK'İN KURULUŞU	88
2.1.3. YOİKK'İN TEKNİK KOMİTELERİ	91
2.1.4. MEVZUAT AÇISINDAN	99
2.1.5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE KURULUN YAPISI	101
2.2. YATIRIM DANIŞMA KONSEYİ	108
2.2.1. Yatırım Danışma Konseyi Katılımcı Profili	110
2.2.2. Yatırım Danışma Konseyi İlerleme Raporu 2016.....	114
2.3.TÜRKİYE'DE DOĞRUDAN YABANCI YATIRIM İSTATİSTİKLERİ	116
SONUÇ.....	120
KAYNAKÇA.....	123

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
AR-GE	: Araştırma Geliştirme
ATAGTK	: Arazi Geliştirme Arsa Temini Teknik Komitesi
BDK	: Bağımsız Dzenleyici Kurumlar
DB	: Dnya Bankası
DEİK	: Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dnya Ticaret Örgütü
DYY	: Doğrudan Yabancı Yatırım
FIAS	: Yabancı Yatırım Danışmanlık Servisi
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
MÜSİAD	: Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
şKTK	: şirket Kuruluğu Teknik Komitesi
TİM	: Türkiye İhracatçılar Meclisi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
YASED	: Uluslararası Yatırımcılar Derneği
YDK	: Yatırım Danışma Konseyi
YOİKK	: Yatırım Ortamını İyileştirme ve Koordinasyon Kurulu

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekiller Listesi

Şekil 1: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-YOİKK Yapısı	101
Şekil 2: YOİKK Çalışma Grupları.....	102

Tablolar Listesi

Tablo 1: Kıtalara Göre YDK Toplantılarına Katılımcı Şirketler	111
Tablo 2: Yıllara ve kıtalara göre YDK Toplantılarına Katılan Şirketler.....	112
Tablo 3: YDK Toplantılarına Katılan Şirketlerin Türkiye’de Bitirilmiş Yatırımları.....	113
Tablo 4: Sektörlere Göre Türkiye’de Yapılan DYY’ler	116
Tablo 5: Kıtalara Göre Türkiye’de Yapılan DYY’ler.....	118
Tablo 6: Avrupa, Amerika ve Asya Merkezli Türkiye’de Yapılan DYY’ler	119

GİRİŞ

Neo-liberal politikaların ekonomi, hukuk ve siyasal alandaki etkisi devlet örgütlenmesinde dönüşümlere sebep olmuştur. Çalışmada bu dönüşümün arkasındaki ekonomik nedenler Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) bağlamında incelenmiştir. Devletin örgütlenme biçimindeki dönüşüme yani geleneksel bürokratik yapılanmadan, bağımsız düzenleyici kurum (BDK) ya da üst kurullar olarak adlandırılan devlet aygıtlarına geçişe YOİKK ekseninde bakılmıştır. YOİKK'in kurulması FIAS (Foreign Investment Advisory Service)'ın 2001 yılında "Türkiye'de Yatırımlarda Karşılaşılan İdari Engeller Projesi" ile olmuştur. Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) önerileri, OECD'nin düzenleyici reform çalışmaları ve Avrupa Birliği (AB) sürecinin etkisiyle oluşturulmuş bu yapı kamu-özel ortaklığı kapsamında yatırım ortamının iyileştirilmesi çalışmalarına devam etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde varlığını belli değişimlerle sürdüren YOİKK ve çalışmaları inceleme alanı olarak güncelliğini korumaktadır. Sermaye gruplarının yatırım konusundaki talepleri doğrultusunda yasal mevzuat sık sık güncellenmektedir. Sermayenin önündeki idari engeller kaldırılmaktadır. Devlet-sermaye ilişkisinin ortaya konulması, uluslararası ekonomiye eklenme sürecini de açığa çıkaracaktır. YOİKK, yasa yapım süreci ve uygulanması gibi stratejik önemi haiz alanlarda kontrol kapasitesine sahiptir, bu sebeple çalışma konusu olarak seçilmiştir.

Tezin ilk bölümünde kurul sisteminin anlamı ve tarihsel gelişimi incelenmiştir. Bu kapsamda kurulların kurulma gerekçelerine, yapısal özelliklerine ve çalışma yöntemlerine değinilmiştir. Bakanlık sisteminden farkları belirlenerek, bu dönüşümün klasik bürokratik devlet yapılanmasında meydana getirebileceği sakıncalı ve avantajlı taraflar tespit edilmeye çalışılmıştır. Bakanlık yapılanmasından kopuşta ve YOİKK'in kurulmasında etkili olan neo-liberal politikalar irdelenmiştir. Neo-liberal birikim mantığıyla beraber egemenlikte nasıl bir dönüşüm olduğu açıklanmaya çabalanmıştır. Metalaşma/piyasalaşma sürecine ve yerleşme politikalarına YOİKK bağlamında bakılmıştır. Neo-liberal birikim rejiminin bir projesi olan yönetim tipi örgütlenme, en

somut örneklerinden biri olan YOİKK ekseninde incelenmiştir. İkinci Bölümde YOİKK'in kuruluşu, çalışma biçimi, teknik komiteleri (çalışma grupları), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki yapısı işlenmiştir. Daha sonra YOİKK'in faaliyetlerinde etkili olan Yatırım Danışma Konseyi'ne, yapısına, katılımcı profiline bakılarak sermaye temsiline ilişkin çıkarımlarda bulunulmuştur. Son kısımda ise Türkiye'de doğrudan yabancı yatırım verileri değerlendirilmiştir. Çalışmada yapısal dönüşümler ile sermaye birikim mantığının bağlantısına odaklanılmıştır.

Çalışmada yöntem olarak hukuk dışı görünen ilişkiler incelenmiştir. Hukuktaki dönüşümü anlamak için sadece hukuk alanına bakmak yeterli olmamaktadır. Zira hukuktaki dönüşüm hukuk alanındaki dönüşümden ibaret değildir, hukuku çözmek için onun düzenlediği ilişkilere ve gerçekleşen pratiklere bakılması gerekmektedir. (Özdemir, 2019, s. 25) Belirli bir ilişkinin hukuk alanında ifade edilmesiyle hukuki biçimi oluşmaktadır. Kural olarak benimsenen ilke devlet iradesinden ya da doğal hukuktan türememektedir. Norm, ilişkinin içinden doğmaktadır. (Özdemir, 2011, s. 122)

1. BÖLÜM

KURUL SİSTEMİ

1.1. ANLAMI

Bir devletin örgüt şeması ve kurumların konumlandırılışı o devletin işlevleri ve sosyo-ekonomik süreçteki rollerini en anlaşılır şekilde ortaya koyan göstergelerdir. Bu sebeple günümüzde devlet aygıtının önemli bir kısmını oluşturan kurul sisteminin anlamına, çalışma usul ve esaslarına bakmak; geleneksel bürokratik yapıda meydana gelen dönüşümü anlamamızı kolaylaştıracaktır.

Devlet düzenlediği kadar düzenlenilen, sürekli değişim içerisinde olan bir sosyal ilişkiler alanıdır. (Jessop, 2009) Devleti oluşturan kurum ve örgütler bir yandan toplumsal hayatı şekillendiren kararlar alırken diğer yandan kendileri de dönüşürler. Bu durum her talebin devleti dönüştürmesi şeklinde düşünülmemelidir. Devlet denilen ilişkiler sistemine giren her talep karşılanmaz, bazı talepler bu sisteme hiç giremezken bazıları sisteme girmek için dönüşmektedir. Devlet zaman içinde değişmez, organik ve ön verili bir bütünlüğe sahip olmadığı gibi, her türlü sosyal talebe de aynı ölçüde açık değildir. (Demirli & Özdemir, 2019, s. 56)

'Kurum' terimi, geniş toplumlarda temel önemi olan ve yan tüzel tarzda hareket eden örgütlere ve toplumsal gövdelere işaret etmek için kullanılır. Hükümetin yasama, yürütme ve yargı erklerine ek olarak, ulus-ötesi şirketler, bankalar, emek ve sermayenin tepe örgütlenmeleri, kurumsallaşmış dini tarikatlar diğer kurum örnekleridir. (Jessop, 2021, s. 21)

Toplumsal düzenlemenin unsurları; anayasa, kurumlar, örgütler ve rutinlerdir. “Kurumlar örgütler arası etkileşimleri yapısallaştıran maddi olmayan araçlar olarak ele alınabilir.” Kurumların toplumsal etkileri hem ekonomik hem de siyasi alanda meydana gelmektedir. Yeni bir kurumun oluşturulması mevcut yapısal biçimlerce gerçekleştirilen düzenlemenin niteliksel bir dönüşümüne veya yapısal bir krizine tekabül edebilir. Bir toplumun iktidar yapısının ifadesi örgütler; yasal düzenlemeler, tavırlar, alışkanlıklar ve dünyayı hayal etmemizle ilişkili olarak biçimlenmektedir. (Özdemir, 2008, s. 159)

Bu bağlamda BDK'lar ve kurulların devlet aygıtına girmesinin niteliksel bir dönüşümü işaret ettiği yani sermaye birikim mantığındaki değişimi gösterdiği açıktır. Bu değişimi anlamak için neo-liberalizm terimine odaklanmak yerinde olacaktır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası başlayıp 1970'lere kadar Avrupa ülkelerinde uygulanan Keynesyen refah devleti anlayışı, ekonomik krizler ve artan işsizlik oranlarıyla zarar görmüş ve neo-liberal politikalara geçiş süreci başlamıştır. Refah devleti ve sosyal politika süreçleri bürokraside hantallığa sebep olduğu için eleştirilmiştir. Bu dönemde kamu açıklarının artması, sosyal harcamaların kısılmasına ve sosyal politikalardan geri çekilmeye gerekçe olarak sunulmuştur. (Acar, 2017, s. 251) Keynesyen refah devleti genel hatlarıyla aşağıda belirtilen politikaları kapsamaktadır.

“Üretimde markalaşma yerine standardizasyona yönelik ‘kitlesel tüketim için kitlesel üretim’ anlayışına dayalı Fordist teknoloji; ücretli emeği üretim sürecinde ‘maliyet’ unsuru olduğu kadar, aynı zamanda ‘tüketim talebi’ yaratan bir olanak şeklinde değerlendiren ve dolayısıyla, ücretli emeğin sendikal taleplerine göreceli olarak daha ılımlı yaklaşan sosyal devlet yapısı; iç pazarın güçlü tutulmasına yönelik genişleyici ve işsizliğin azaltılmasına öncelik veren maliye ve para politikaları, sermaye birikiminde önceliği ulusal sanayileşmeyi gözetmek üzere finans sermayesini düzenleyici ve hareketliliğini kısıtlayıcı kontroller; aşırı rekabetçi ve yıkıcı spekülasyonu önlemek üzere sabit (ya da düzenlenmiş) döviz kuru politikaları.” (Özçelik, 2013, s. 423)

Keynesyen ekonomi politikalarını değerlendirirken Fordist üretim tarzına da genel hatlarıyla bakmak yararlı olacaktır.

“1940’lı yılların sonlarından 1970’li yılların ortalarına kadar hâkim üretim sistemi olan Fordizm, emek sürecinin sosyal organizasyonunda Taylorizmin¹ bir üst aşaması olan kitlesel üretim teknikleri olarak tanımlanabilir. Dar anlamda Fordizm, işin yoğunlaştırılması ve verimliliğin artırılması için standart bir ürünün, yönetim ve işçiler arasında katı sınırların bulunduğu bir ortamda, bir montaj hattı aracılığıyla seri bir şekilde, ayrıntılı bir iş bölümü ile ve düşük düzeyli işçiler tarafından üretilmesidir.” (Yaşar, 2011, s. 168)

Refah dönemi olarak adlandırılan bu dönemde sosyal sigorta, gelirin sürekliliği ve yaşam standartlarının iyileşmesi gibi konularda gelişmeler kaydedilmiştir. (Bayraktar, 2012, s. 255) Fakat 1973 yılında yaşanan petrol krizi sonucu çıkan olumsuzluklar, Keynesyen politikaların ağır bir şekilde eleştirilmesine sebebiyet vermiştir. (Bayraktar,

¹ Taylorizm, üretim sürecinin en küçük ve basit parçalara kadar bölünmesine ve parça başı ücret ödeme sistemine ve çalışanların üretimin her aşamasında sıkı bir denetim altında tutulmasına dayanır, maksimum verimi elde etmek için üretimin en iyi yolunu bulmayı amaçlayan ilkeleri kapsar.

2012, s. 248) Keynesyen refah devletinin evrensel krizini ilk olarak Bretton Woods² sisteminin çöküşü başlatmıştır. (Bayraktar, 2012, s. 257) 1970'lerin sonlarından itibaren Keynesyen refah devletinin müdahale politikaları iyileştirici etki göstermemiştir ve krizlerin faturası refah devletinin politikalarına kesilmiştir. (Acar, 2017, s. 252) Bu süreçte yaşanan sermaye birikimindeki tıkanıklık neo-liberal politikaların önünü açmıştır.

“Neoliberalizm küresel boyutlara sahip bir birikim stratejisi, toplumsal ilişkileri, siyasi ve toplumsal düzeni tam anlamıyla piyasa kurallarına, bu bağlamda büyük sermaye lehinde düzenlemeyi ideolojik ve politik olarak öngören ve devletin birey ve toplum karşısındaki konumunu yeniden şekillendirmeye soyunan küresel bir tasarım ve süreci ifade etmektedir.” (Sönmez, Bretton Woods, 2016, s. 61)

Neo-liberal birikim mantığıyla beraber ulus devletler, büyük oranda ekonomik yetkilerini (IMF, WB, WTO, OECD³) ulus üstü kurumlara devretmiş ve yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Merkezi devletin yetkilerini alt birimlerine devretmesiyle başlayan yerelleşme süreciyle sosyal devlet anlayışında dönüşüm yaşanmıştır. (Acar, 2017, s. 252)

Neo-liberal politika uygulamaları 1980'lerden itibaren dünya genelinde yoğun bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Yani piyasa ekonomisinin hâkim olduğu, uluslararası güçlerin çizgileri ve sınırları belirlediği bir dönemin başlangıcı olarak 1980 yılı kabul edilebilir. (Uçkaç, 2010, s. 427) Bu yıllarda deregülasyon ve özelleştirme politikalarıyla sosyal devlet ve sosyal politikalar alanı piyasaya bırakılmaya başlanmış olup, devlet kapitalist üretim ilişkilerini, düzenini ve güvenliğini sağlayan özel sektörle beraber hareket eden bir yapı haline gelmiştir. Bu yeni iktidarın yeni örgütsel araçları ise merkezde “üst kurullar” yerelde “kent konseyleri” olmuştur. (Yaşar, 2011, s. 171)

Neo-liberal birikim mantığında ihracata dayalı, yabancı sermaye girişini destekleyen, kapitalist dünyaya eklenmeyi sağlayan dışa açık şekilde büyüme politikaları

² “Bretton Woods’un önemli bir kuralı şudur: Ödemeler dengesinde sermaye hareketleri serbest olamaz; cari işlem ise serbesttir. Dış ticaret dövizle yapılır, çok yönlüdür, serbesttir. Hizmetler de öyle. Yani, cari işlem serbesttir, ama sermaye hareketleri kontrollüdür. Sermaye, bir ülkeye istediği gibi girip çıkamaz. Çünkü döviz kurları sabittir. Sebebi de sermaye giriş-çıkışının kontrollü olmasıdır.” (Kuruç, 2016, s. 19)

³ “OECD’nin borç verme-vermeme, proje verme-vermeme gibi uluslararası kuruluşlarda olan teşvik ya da etkili yaptırım mekanizmaları yoktur. Genellikle tavsiyelerde bulunarak, yol göstererek ülkeleri yönetmeye çalışır. Lakin, OECD’nin diğer kuruluşlarla pek çok konuda sıkı bir iş birliğine gittiği ve sürekli birbirinin çalışmalarına referans oldukları, birbirlerinin çalışmalarını kabul ettikleri düşünüldüğünde ciddi bir yaptırım gücünün olduğunu söylemek yanlış olmaz.” (Zengin, 2005, s. 3-4)

mevcuttur. Özelleştirmelere hız verilmesi, vergilerde yatırımcılara büyük oranlarda indirim yapılması, kamu harcamalarının azaltılması da bu yönde işlevi olan politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır. (Uçkaç, 2010, s. 423)

Neo-liberal birikim mantığında, sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda sistemin yeniden yapılandırılması kendiliğinden değil devletin doğrudan ya da dolaylı müdahaleleriyle uyguladığı neo-liberal politikalar vasıtasıyla sağlanmaktadır. Dünya ekonomisi içerisinde bütün engellerin ortadan kalktığı, meta, para ve üretim sermayesi akışının serbestleştiği şeklindeki neo-liberal söylemin aksine her şeyin düzenleme alanına dahil olduğu bir durum ortaya çıkmaktadır. Neo-liberal küreselleşme, üretim ve dolaşım alanlarında sermaye birikimini dünya çapında düzenleyen bir politikalar sürecidir. Küresel sermaye ve ulus ötesi şirketlerin çıkarlarını temsil eden ve küreselleşme sürecinin ideolojik temeli olan neo-liberalizm sadece iktisadi bir politika değildir. (Özçelik, 2013, s. 419-420)

Gelinen noktada kurul sistemi ile neo-liberal birikim mantığı arasındaki ilişkiler irdelenebilir. Kurullar aracılığıyla, sermaye çevrelerinin istekleri önündeki bürokratik engeller kaldırılmaktadır. Bakanlıkların görev alanına giren konular artık kurullara devredilmektedir. Yani güç yoğunlaşması kurullar ekseninde olmakta, bürokrasi ve siyasetçi çekişmesi sermayeye göre şekillenmektedir. (Dik, 2017, s. 130) Kısa bir not olarak Türkiye’de üst kurullar, ‘bağımsız idari otoriteler’ ‘bağımsız düzenleyici kurumlar’ ve ‘düzenleyici kurullar’ gibi isimlerle de bilinmektedir.

Dünyada üst kurulların yönetim anlayışı çerçevesinde yayılması, 1980’li yıllarda yapısal reformlar, 1990’lı yıllardan itibaren düzenleyici reformlar ile olmuştur. Türkiye’de ise 1982 yılında Sermaye Piyasası Kurulu ile başlayıp, 1991-1994 yıllarında rekabet ve iletişim alanıyla devam etmiştir. Asıl sıçramasını 1999-2002 yıllarında yapmıştır. Bunların öncesinde Türkiye’de üst kurul tipi örgütlenme, doğduğu politika farklı olmakla beraber ilk 1881 yılında görülmektedir. Dünyu Umumiye-i Osmanlı Meclis-i İdaresi bu tarihte kurulmuş olup 1954 yılına kadar hukuken Türkiye’yi meşgul etmiş bir üst kurul tipi kurumdur. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, uluslararası kuruluşların talebiyle yeni bütçe sisteminde yerini bulmuştur. Bu uluslararası kuruluşlardan en büyük role sahip olan IMF, 1990’lı yıllarda Merkez Bankası’nın önce özerk ve daha sonra bağımsız bir kuruma dönüştürülmesinde baskı uygulamıştır. Daha

sonra ise bu baskı (1) devlet alımları (ihale sistemi), (2) bankacılık, (3) rekabet, (4) iletişim, (5) enerji, (6) tarımsal sanayi alanlarına yayılmıştır. (Güler B. A., 2018, s. 343)

Özel sektör temsilcileri ve devlet temsilcilerinin ortak yönetimine dayalı yönetişim, piyasa ilişkilerinin tüm toplumsal yaşama yayılmasını hedeflemektedir. Bu koşulları sağlayacak yeni iktidar yapısı ise geleneksel bakanlık örgütlenmesiyle örtüşmemektedir. Bu yüzden bahsedilen yönetişimci iktidar sistemi yeni örgütsel araçlara ihtiyaç duymuştur. Devletin merkezi örgütlenmesinde ortaya çıkan yapılar “üst kurullar” bu ihtiyaca karşılık olarak oluşturulmuştur. (Keskin N. E., 2009, s. 540) Akademik alanda ‘bağımsız düzenleyici kurum’ ifadesi tercih edildiğinden metin içinde karışıklık yaratmaması adına BDK kavramı üst kurulun yerine kullanılmıştır.

BDK’lar hizmet bakanlıklarının görev alanını daraltacak şekilde yaygınlaşmıştır. Kamu kesimini piyasa lehine denetim altına alan Rekabet Kurumu, tüm toplumsal-yönetimsel yaşamı kanalize eden iletişimin en üst yapısı olan Telekomünikasyon Kurulu⁴ kamu yönetiminde temel bir konuma yerleşmiştir. BDK’lar ile bakanlıklar büyük ölçüde işlevsiz kalmışlardır. Mülki idare sistemini ortadan kaldıran bu yapılarla politika süreçleri küresel ölçekte merkezileşmiştir. (Keskin N. E., 2009, s. 542-543) Neo-liberal birikim rejimlerinde, güçler dengesinin sermaye tarafına kaymasıyla birlikte düzenleme alanı da sermayenin taleplerine yönelik yapılandırılmaktadır. BDK’lar sermaye açısından kolaylaştırıcı bir işleve sahiptirler.

Ulus devletleri neo-liberal politikalar aracılığıyla dönüştüren BDK’lar, *“her ülkede değişik biçim ve içerikte tasarlanmış olan, fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran, siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda, kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevi gören yapılar”* olarak tanımlanmaktadır. (Avaner, 2006, s. 117)

Kurul sistemiyle devlet örgütlenmesinde meydana gelen dönüşüm reform ve yeniden yapılandırma olarak isimlendirilmektedir. Devlet biçiminde dönüşümün gerçekleşmesi

⁴ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), Türkiye’de telekomünikasyon sektörünü düzenleyip denetleyen kurumdur. Türkiye’nin ilk sektörel düzenleyici kurumudur. 5809 sayılı ve 10 Kasım 2008 tarihli, Elektronik Haberleşme Kanunu ile kurumun adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. (BTK, 2017)

sürecinde en etkin araçlar AB, IMF, Dünya Bankası (DB) kaynaklı reform süreçleri olmuştur. İktidarın yoğunlaşmasını sağlayan düzenleyici reformlar üst kurullar olarak bilinen kurumları düzenlemiştir. Yapılan düzenlemelerle ekonomi yönetiminin siyasetten ayrılması hedeflenmiş, bu yetki büyük oranda siyasal iktidardan ve parlamentodan alınarak bağımsız ve özerk olan kurumlara verilmiştir. Bu kurumlar, piyasa koşulları ve gerekliliklerine göre ekonomiyi yönetme işleviyle donatılmışlardır. Kurumlar ülke ekonomisi açısından son derece önemli bir alanı yönetmektedir. Kurul sistemi, önceki dönemde kamu tarafından yerine getirilen işlerin ve hizmetlerin günümüzde sermayenin yeniden değerlendirilmesi sürecinin uğrakları haline getirilmesiyle sonuçlanan etkiler doğurmuştur. Ayrıca Bayramoğlu (2018, s.239-241)'nin da belirttiği gibi kurulların demokratik ilkeleri ihlal ederek kurulduğu dikkate alındığında böylesine stratejik kurumların niteliğinin sorgulanması yerinde olacaktır.

Siyaset ve ekonominin birbirinden ayrılması olarak kurgulanan bu yapıda verilen kararların, yapılan düzenlemelerin halk nezdinde meşruiyeti sağlanamamaktadır. Ekonomi politikalarının siyasetten uzaklaştırılması, yol ve yöntem olarak ayrılması belirli sınıfsal gruplar dışında kalan kesimin söz hakkını tamamen ortadan kaldırma anlamı taşımaktadır.

Siyaset ve ekonominin değişen örgütlenme biçimlerine, kurumsal cisimleşmesine bakarken bunların sabit alan ve sınırlara sahip olduğunu düşünmek yerine etkin bir şekilde yeniden üretildiklerini ve bu iki alanda önceden verili bir durum olmadığını da görmek gerekmektedir. (Jessop, 2021, s. 291)

BDK'ların sayısının artmasının sebepleri genel olarak şöyle sıralanmıştır: Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik yapı uzmanlık gerektirdiği için bakanlıklar buna uygun bulunmamaktadır. Devletin piyasadaki konumu hem hakem hem oyuncu olmasına uygun bulunmadığından kararlar tarafsız ve bağımsız kurumlarca alınmalıdır. Siyasetten arındırılmış kurumlar uzun vadeli politikalar için daha uygun bir yapı arz etmektedir. Siyasi iktidarın münferit sebeplerden erteleyeceği, almayacağı kararların bu sayede alınması kolaylaşacaktır. Siyasilerin, kriz dönemlerinde hesap verme yükümlülüğünü bu tür kurumlara yönlendirmesi de bu kurumları tercih etmelerinde etkili olmaktadır. Klasik yöntemlerin teknolojik yeniliklerle beraber uygulanabilirliğinin azalması, politikacılara duyulan güvensizlik, yolsuzlukların önlenmesi, yabancı sermaye açısından

öngörülebilirliğin sağlanması da bu tür kurumların oluşturulmasında etkili gerekçeler arasında gösterilmektedir. (Tekinsoy, 2007, s. 131) Bunlara ek olarak BDK'ların siyasetçilerden "özerk" ve "bağımsız" bir şekilde çalışması, yapacağı düzenlemelerin yöntimsel olarak meşruiyetinin, saydamlık ve hesap verilebilirlik yönünden devletin düzenlemelerinden daha etkin olacağı da savunulmuştur. (Iliman & Tekeli, 2016, s. 28) Çalışma konumuz olan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) da yukarıda ifade edilen gerekçeler istikametinde yabancı sermaye açısından öngörülebilirliğin sağlanması işlevini üstlenmek amacıyla oluşturulmuştur.

Türkiye'de BDK'ların ortaya çıkışı ilkesel yahut öğretiyeye dayalı bir biçimde olmamıştır. Konjonktürel gelişmelerle devlet örgütlenmesine dahil olan bu kurumlar, IMF reformları ve AB'ye adaylık süreçleri ile ilişkili olarak gelişme göstermiştir. Rekabet Kurumu'nun Gümrük Birliği sürecinde oluşturulması bu duruma örnek niteliğindedir. Nitekim Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu ve Kamu İhale Kurumu da AB süreci kapsamında ortaya çıkan kurumlardandır. (Sobacı, 2006, s. 162-163) Braudel'e göre *"her mübadele bir mekânı kapsamaktadır ve hiçbir mekân tarafsız değildir, yani insan tarafından değiştirilmiş ve örgütlenmiştir."* (Braudel, 1993, s. 156)

Türkiye'nin DB ile yaptığı SAL⁵, SECAL⁶ ve Proje Kredileri bu süreçte ayrı önem taşımaktadır. 1980'de başlayan SAL düzenlemeleri 1984'te beşincisi imzalanarak etkisini 1986 yılında tamamlamıştır. (Güler B. A., 2016, s. 150) DB programı ile IMF ile imzalanan stand-by anlaşmaları eşgüdümlü olarak sürdürülmüş olup IMF'nin ekonomik istikrar programı DB'nin yapısal uyarılama programına dayanak olmuştur. (Güler B. A., 2016, s. 153) SAL kredi anlaşmaları bütün olarak değerlendirildiğinde kamu kesiminin küçültülmesi ve ülke pazarının dışarıya açılması temel hedef olarak belirlenmiştir. (Güler B. A., 2016, s. 159) Bu genel krediler 1985'ten sonra yerini sektörel kredilere bırakmıştır. SECAL anlaşmaları tarım, enerji ve mali sektörlerle yönelik yapılmıştır. (Güler B. A., 2016, s. 160) Uyarılama politikalarıyla ilgili sektörlerdeki işlemleri rasyonel ve verimli hale getirme, işleyiş ve hizmetlerin ticarileşmesi anlamına gelmiştir. Yani hizmeti sağlayan kurumlardan, hizmeti satın alan

⁵ Yapısal Uyum Kredileri (Structural Adjustment Loan)

⁶ Sektör Uyum Kredileri (Sector Adjustment Loan)

bedeli öderken, fiyat düzeyi kurum açısından karlı hale getirilene kadar arttırılabilmektedir. Bu da toplumsal nitelikli hizmetlerde geniş kitlelere maliyet yüklemiş ve hizmetlerin özelleştirilebilir hale gelmesine sebep olmuştur. (Güler B. A., 2016, s. 166) Proje kredileri ise SAL ve SECAL kredilerini tamamlayıcı nitelikte olan ve uyarlama programını etkinleştirmeyi hedefleyen kredilerdir. Bazıları sadece belli bir sektör için bazıları farklı sektörleri ilgilendiren konulara yönelik verilmiş bu krediler örgütsel ve işlevsel reformların uygulanması maksadıyla verilmiştir. (Güler B. A., 2016, s. 166-167)

BDK'ların oluşturulmasında etkili olan reformlara ve AB sürecine bakıldığında, 1999 tarihinde IMF ile imzalanan stand-by anlaşması dikkat çekmektedir. Bu anlaşma sonrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde "15 günde 15 yasa" çıkarılmış ve yasama faaliyeti piyasanın çıkarlarına uygun hale getirilmiştir. "reform" ve "yeniden yapılandırma" süreci 1999 yılından itibaren devletin her kademesinde dönüşüme sebep olmuştur. (Özüğurlu, 2009, s. 95)

BDK'lar hangi yönleriyle diğer kurumlardan ayrılmaktadır sorusunu sormak konunun anlaşılabilirliği açısından faydalı olacaktır. Zira bu kurumlar devlet alanı içinde ve devlet örgütlenmesinin öncü aygıtları olarak kamu hukukuna dayanan sorumluluklara ve yetkilere sahiplerdir. Öncelikle BDK'ların yöneticileri ve memurları seçimle belirlenmemektedir. Doğrudan hesap verme yükümlülükleri bulunmamakta ve yapı itibarıyla bakanlıklardan ayrı konumlandırılmaktadırlar. Kuruldukları sektördeki firmaların izin, lisans, ruhsat gibi işlemleri de bu kurumlara aittir. Bürokratik yapıdaki dönüşümde BDK'ların ve kurul tipi örgütlenmenin rolü büyüktür. Geleneksel bürokratik yapılanmanın büyük kısmı kurul tipi örgütlenme ile dönüştürülmektedir. (Bayramoğlu, 2018, s. 242-244)

Türkiye'de BDK'lar IMF ile imzalanan anlaşmalar sonucu kurulmuştur. 1994, 2000 ve 2001 ekonomik krizleri sonrasında imzalanan stand-by anlaşmaları ve bu anlaşmaların yapısal dönüşümle ilgili oluşturduğu zorunlu koşullar ekonomi üzerindeki politik baskıların azalması yönünde düşüncelerin yaygınlaşmasına sebep olmuştur. Özellikle 2000 yılı sonrasında BDK'ların kurulması stand-by anlaşmalarında şart olarak belirtilmiştir. "EPDK (1999 stand-by), Şeker Kurumu (2000 niyet mektubu), TAPDK

(2001 niyet mektubu), BDDK (1999 niyet mektubu) ve TK [BTK] (1999 niyet mektubu) oluşturulmuştur". (Yıldız & Sagdıç, 2020, s. 70)

BDK'ların örgüt yapısı incelendiğinde kamu yönetiminin geleneksel yapısına göre daha esnek bir modelle karşılaşılmaktadır. Çalışanları; uzman, sözleşmeli personel, danışman gibi biçimlerde istihdam edilmektedir. Karar alma işlevi genellikle 'kurul' aracılığı ile yerine getirilmektedir. Mali yönden bir özerklikleri bulunmaktadır. Bu sebeple BDK'lar, kamu kurumlarına göre daha serbest hareket alanına sahiptirler. 'Kurtarılmış ada', 'devlet içinde devlet' benzetmesi de bu özelliklerinden dolayı yapılmaktadır. Kurumların Türkiye'deki düzenleme yetkisi ve örgütsel özerkliği de oldukça geniştir. (Bayramoğlu, 2018, s. 272-273)

Bu bağlamdan hareketle, klasik yapıdaki kamu kurumlarına nazaran BDK'ların daha esnek ve özerk bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Söz konusu esneklik ve özerklik BDK'lar içerisinde sermaye kesiminin temsilini arttırmıştır. Artan yerli/yabancı sermaye temsili, kamu yararı ve kamu hizmeti kavramlarının içeriğinde dönüşüme yol açmıştır. Yeni içeriğiyle kamu yararı kavramı sermaye birikiminin sağlanması anlamına gelirken; kamu hizmeti ise piyasa fiyatları üzerinden kamu tarafından sunulan hizmetlere verilen bir anlam ifade etmeye başlamıştır.

BDK'lar üzerindeki siyasi denetim oldukça düşüktür. BDK'ların kuruluş mantığında siyasal müzakere alanının dışında çalışması hedeflenmiştir. Bu durum, düzenleme teriminin kendisi siyasi bir ifadeyken nasıl siyaset alanının dışında çalışacakları sorusunu beraberinde getirmektedir.

Kapitalist toplumlarda devletler, ortalamanın üzerinde kar getirecek ve ekonomik kalkınmayı yönlendirecek şekilde ekonomik stratejiler yürütmektedir. Devletin kurumsal bütünlüğünü yeniden üretecek devlet projeleri ve devletin amacının ne olduğuna dair hegemonik tasarımlar da stratejik kavramlardandır. Bu projelerin/stratejilerin başarılı olması, toplumsal formasyonla devletler arası sistemin yapı ve mantığının tutmasına bağlıdır ve baskın kurumsal düzeneklerin bulunduğu yerlerde bu olasılık daha yüksektir. (Jessop, 2021, s. 91-92) İktisadi alanın faileri olan sınıfların siyasi ağırlıkları ve temsilleri ifade edildikleri örgütlenme biçimlerine ve

müdahale araçlarına göre şekillenmektedir. Bu sebeple siyasal mücadelenin aslında sınıflar arası bir mücadele olduğu söylenebilir. (Jessop, 2021, s. 103)

Düzenleme kavramı, yönetim yaklaşımı içinde bizi kurum ve kurullara yönlendirir. Düzenleyici kurum; kural koyma, uygulamayı denetleme, değerlendirme ve kimi zaman yargılama erkini kapsar. (Bayramoğlu, 2018, s. 189) Düzenleme faaliyetinin en somut aşaması olan BDK'lar, bağımsız konumları nedeniyle siyasetin etkisinden büyük ölçüde uzaklaşmış, tarafsız ve uzun dönemli karar verme kapasitesini kazanmış kurumlar olarak değerlendirilmiştir. (Tuncer & Köseoğlu, 2015, s. 94) Siyaset (politics) ile siyasa (policy) uluslararası kuruluşlar tarafından keskin bir şekilde ayrılmış, kamu politikaları adeta bir mühendislik ürünü gibi yorumlanmış ve düzenleme bu kapsamda siyasa alanına dahil edilmiştir. (Bayramoğlu, 2018, s. 33) Bu ayırmadan faydalanarak devletin çoğu faaliyet alanı "siyasa alanı" biçiminde tanımlanmış ve siyaset sadece rejimle ilgili bir ifade olarak kalmıştır. BDK'ların faaliyet alanlarının bölüşüm ilişkilerini kapsamasına rağmen siyasa alanı olarak sunulmaları sınıflar mücadelesinden uzak tutulma çabalarının bir göstergesidir. (Bayramoğlu, 2018, s. 36) Düzenleme yetkisini ele alan yaklaşımlarda da Türk hukukunda, yürütme ve idarenin özerk bir düzenleme yetkisinin bulunmadığı, bu yetkinin türevsel ve bağımlı olduğu ancak kanundan ve kanunlar bütününden güç alabileceği ve hiçbir zaman koşulsuz sayılamayacağı savunulmuştur. (Duran, 1983, s. 33-34) Her kesimi ilgilendiren ve bölüşüm ilişkilerini kapsayan düzenlemenin kendisi siyasi bir terimken BDK'ların siyasetten arındırılmış teknik bir alanı yansıttığını söylemek yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda zorlaşacaktır.

BDK'ların yaygın çalışma yöntemleri ilgili bakana bilgi vermek amacıyla yıllık rapor sunulması şeklindedir. Başta olumlu bir özellik olarak yorumlanabilse de İngiltere örneğine bakıldığında düzenleyici kurum çalışanları zaman geçtikçe 'partili olmayan partizan' olarak görülmüşlerdir. Kurumlar yasal yetkilerini arttırma eğilimine girmişlerdir. Teorik olanla uygulama arasında farklılık oluşmuştur. (Bayramoğlu, 2018, s. 273-274)

Kurul kararlarının siyasi denetimden muaf olması⁷ eşitsizlikleri artırıcı yönde bir rahatlık sağlamaktadır. Kurul ya da BDK'ların yetkilerini genişletmeye meyyal olması kaçınılmazdır. Çünkü kurumların bağımsız ve tarafsız olmaları teorik bir kurgudan ibarettir.

BDK'ların siyasi otoriteden ve diğer piyasa aktörlerinden bağımsız hareket edebilmeleri yasa ile belirlendiğinden bu yasaların değiştirilmesiyle kurullara istenen şeklin verilmesi de mümkün olacaktır. Bu sebeple garantilenmiş bir bağımsızlık söz konusu değildir. Bazı BDK'larda üyelerin seçimi ve atanması süreçlerinde siyasi partilerin etkili olması da bağımsızlığa zarar verebileceği yönüyle eleştirilmiştir. (Tan, 2002, s. 24) Siyasi partilerin adayları arasından seçilen üyelerin tarafsızlıkları, partilerden aday gösterildikleri göz önüne alındığında gerçekçiliğini yitirmektedir. Radyo Televizyon Üst Kurulu üyelerinin⁸ seçimi örnek verilebilir.

Atama usulü üye seçimine dair örneklerden biri 2813 Sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun'da görülmektedir. *Madde 8-(1) (Değişik birinci fıkra:2/7/2018-KHK/703/170md.) Kurul başkanı ve ikinci başkanı ile üyeler Cumhurbaşkanlığı tarafından atanır.* Diğer bir örnek Enerji Piyasası Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da görülmektedir. *Madde 5 – (Değişik birinci fıkra: 4/12/2003-5015/24 md.) (Mülga:2/7/2018-KHK/703/168 md.) Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş olanlar arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından atanan yedi üyeden oluşur.* Üyelerin Cumhurbaşkanlığı tarafından atandığı şartlarda kurulların bağımsız ve tarafsız olmaları zorlaşabilecektir. YOİKK'e bakıldığında üyelerini bakanlar ve özel sektör temsilcilerinin oluşturduğu görülmektedir. Bakanlar siyasi otoriteye dahil olduğundan bağımsız bir yapı oluşturulması ihtimali de düşülebilmektedir.

⁷ Parlamento hukukunda siyasi denetim yolları meclisin bilgi alma ve denetim yollarından oluşmaktadır. Bu yollar yerelde soru, genel görüşme, faaliyet raporunun değerlendirilmesi ve gensorudur. Ulusal düzeydeki denetim araçlarından meclis araştırması ve meclis soruşturması da siyasi denetim yollarındandır. (Yıldız H. , 2012) Yukarıda siyasi denetim kavramı kamu yönetiminin yasama organı tarafından denetlenmesi olarak kullanılmıştır.

⁸ Madde 35 (2) Seçim için, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. (Mevzuat, 2011)

Devletin düzenleme yetkisinin kullanımındaki devamlılık klasik kurumların dönüştürülmesi ve BDK'ların oluşturulması yoluyla sağlanmıştır. Düzenleme faaliyeti başta idari mekanizmaların yetersizliğinin etkisiyle ağırlıklı olarak hukuki bir süreç olarak ortaya çıkmıştır. Zamanla aktörlerin çoğalması ve faaliyetlerin girift hale gelmesiyle, piyasa şartlarına göre şekillenen esnek idari mekanizmalar oluşturulmuştur. Doğrudan yasalarla müdahale yerine yönetmelikler veya normatif yöntemlerin kullanılması gerekli görülmüştür. (Tuncer & Köseoğlu, 2015, s. 95-96)

BDK'ların düzenleme yetkisi, ikincil mevzuat çıkarma⁹ yetkisine sahip olduğunu göstermektedir. Yasama yetkisi teorik olarak parlamentoda olmasına rağmen bu kurumların ikincil mevzuat çıkarma yetkisi, parlamentoya has yetkinin devri şeklinde algılanmaktadır. Hesap verme yükümlülüğü olmadan elde ettikleri bu imtiyaz sayesinde kurumlar meşruiyet kazanmaktadırlar. Siyasal bir program kapsamında oluşturulan kurumların devredilen bu yetkiyi genişletme eğilimi olduğu ve egemen sınıfların diğer toplumsal sınıflar karşısındaki konumunun da güçlendiği görülmüştür. BDK'ların sektörel düzenleme alanları yerli ve yabancı firmalara açılmıştır. Türkiye'de bu kurumların tümü Sayıştay denetiminden muaf tutulmuştur. Yasama görevi yapıp yasamanın denetimlerinden muaf olması, kurumların demokratik açıdan sorunlu tarafını teşkil etmektedir. (Bayramoğlu, 2018, s. 275-277) Şu durumda BDK'lar salt siyaseten değil aynı zamanda hukuken de mali olarak da sorumsuz hale getirilmiştir.

Yasama yetkisinin kurullar eksenine kayması demokratik teamüller bakımından meşruiyet sorununa yol açmaktadır. Çünkü sermaye gruplarının taleplerine açılan yasama faaliyetlerinde belli toplumsal sınıfların hiçbir temsili bulunmamaktadır. Oysaki geleneksel bürokratik yapılanmada devlet otoritesi temsil edildiğinden ve personel alımı amaca uygunluk esasına göre yapıldığından kamuya karşı hesap verme yükümlülüğü ve denetim mekanizması bulunmaktadır.

BDK'lara son derece önemli alanların sevk ve idaresi verilmiştir. Bunlar hassas sektörler olarak adlandırılan; devlet alımları (ihale sistemi), bankacılık, rekabet, iletişim, enerji ve tarımsal sanayi alanlarıdır. (Güler B. A., 2018, s. 343) BDK'ların ekonomi-siyaset ayrımı kapsamında yürütmeye, hesap verme sorumluluğu açısından yasamayla,

⁹ İkincil mevzuat çıkarma yetkisi yönetmelik çıkarma yetkisini ifade etmektedir.

küresel kapitalizmle eklemlenmesi açısından uluslararası kuruluşlarla ve örgütsel yapılanması bakımından yönetimle ilişkisi vardır. Türkiye’de BDK’ların yargı, yasama ve yürütme erklerinden hangisine dâhil olduğu tartışma konusudur. (Bayramoğlu, 2018, s. 301) Hukukçuların bir kısmı düzenleyici kararları (kurul kararı, tebliğ vb.) idari işlem niteliğinde görmekte, buna dayanarak yürütme ile ilişkilendirmektedirler. Kimileri ise bu durumu yarı yargısal nitelikte değerlendirmektedir. (Bayramoğlu, 2018, s. 301-302) Türkiye’de düzenleme yetkisi teorik olarak yasama organınınındır. Hukuk geleneğinde yasamaya ait olarak kabul edilen düzenleme yetkisinin bir kısmı zamanla yürütmeye devredilmiştir. Kanun hükmünde kararnameler buna örnek verilebilir. 1982 Anayasası’na göre yasal dayanak olmadan yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır. (Bayramoğlu, 2018, s. 302-303)

Tekraren söylemek gerekirse, BDK’ların bürokratik yapılanmadaki yerleri tartışmalıdır. Son derece önemli alanların teslim edildiği bu yapıların kurulmasında etkili olan politikalar düşünüldüğünde yönetme erkine egemen olan sınıflar da görünür hale gelecektir.

Demokratik kamu yönetiminin temel özelliklerinden biri halk tarafından takip edilebilmesidir. İdari aygıtların hepsi ammeye karşı hesap verme yükümlülüğü altındadır. (Bayramoğlu, 2018, s. 304) Bu görevlere getirilecek kişilerin belirli özelliklere sahip olması ve uyması gereken kurallar bulunmaktadır. Çünkü bürokratik görevler siyasal bir özellik taşımaktadır. Devlet otoritesini temsil vazifesini yerine getirmek devlet programı kapsamında olacağından siyasal karakteri göz ardı edilemez. Bürokratların seçilirken siyasal iktidarla olan bağları önem taşımaktadır. Klasik bürokrasinin genel hatları bu şekildeyken kurulların içinde yer aldığı yönetim tipi devlet örgütlenmesiyle farkları nelerdir? Yönetişim tipi devlet örgütlenmesinde kamuya karşı hesap verme yükümlülüğü yoktur. Düzenleyici kurumların devlet otoritesini kullanırken siyasal sorumluluk almamaları da önemli bir farktır. (Bayramoğlu, 2018, s. 304-305) Bürokratik yapılanmadan kopma genelde rejim değişikliklerinde meydana gelmektedir. Siyasal rejimle, kamu yönetimi inşası birbiriyle ilgili alanlardır. 1989 sonrası kapitalist ülkelerde bürokratik yapılanmalardaki dönüşüm bu duruma örnek verilebilir. Bu dönüşümü sadece BDK’lar üzerinde düşünmemek gerekir. Kamu

bürokrasisinin tamamında etkili olan Türkiye’deki bu dönüşüm Kamu Yönetimi Temel Kanunu’ndan da anlaşılmaktadır. (Bayramoğlu, 2018, s. 304-305)

Devletin aygıtları nitelikleri gereği siyasal özellik taşımaktadır. Kamu yönetimine dair konuların kamu denetimine açık olması da bu siyasal niteliğinden kaynaklanmaktadır. Yönetişim tipi örgütlenmede ise kamusal bir denetim söz konusu değildir. Düzenleyici kurumlar sorumluluk yönüyle bakanlık tipi örgütlenmeden ayrılmaktadır. Kamu yönetimi siyasal rejimle bağlantılı bir alan olduğundan dönüşümler rejimle rabıtalı olarak yaşanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde tek tip bir örgütlenmeden bahsetmek mümkün değildir. Geleneksel kamu hizmetleri bakanlık tipi örgütlenme ile de görülmektedir. Bakanlık tipi örgütlenme siyasal iktidarın denetimine daha açık ve devletin görelî özerkliği olarak tanımlanan hedef bağımlı otonom süreçlerin egemen olduğu bir alandır. Müsteşarlık, başkanlık, genel müdürlük ve genel sekreterlik gibi başlıklar altında gerçekleşen örgütlenmesi ile bakanlık tipi yönetimde kamu hizmetleri alenilik ve öngörülebilirlik ölçütlerine tabidir. Hizmetin türüne göre farklı örgütlenme biçimleri bir arada bulunabilmektedir. Kurul tipi örgütlenme bazen bu örgütlenmelerin içinden çıkarken bazen de ayrı bir örgütlenme biçimini oluşturabilmektedir. (Sezen, 2003, s. 22) Kısaca ifade etmek gerekirse kamu hizmetlerinin bir kısmı bakanlıklar tarafından bir kısmı yönetişim kapsamında oluşturulan örgütlenmeler tarafından verilebilmektedir.

Kurul tipi örgütlenmenin diğer örgütlenme biçimleri gibi işleyiş açısından kimi üstünlükleri ve zayıflıkları bulunmaktadır. Kurul tipi örgütlenmenin varsayılan üstünlükleri şu şekildedir. Yönetimde demokratikleşmeyi sağlayacağı varsayımına göre kurulların aldığı kararlar çoğunluğun görüşünü yansıtmaktadır. Karar verme sürecine farklı görüşten aktörlerin katılımı, müzakeresi ve uzlaşması daha demokratik nitelik taşıdığına dair özellikler olarak gösterilmektedir. Bu yaklaşımda fikir çeşitliliği demokrasi anlamına gelmekte, demokrasinin bir ülke üzerinde bulunan yurttaşların ortak aklının biçimlenmesi olduğu gerçeği yani demokrasi cumhuriyet ilişkisi hesaplardan çıkarılmaktadır. (Özdemir, 2019, s. 57) Öte yandan kurullardaki başkanlık mekanizması da karar alma sürecini etkileyebilmektedir. Kurul başkanının kendi görüşünü bildirerek toplantıları açması yönlendirme niteliğinde olabilmektedir. Kurul tipi örgütlenmeye dair diğer bir varsayım yetkinin merkezileşmesini önlemesidir. Karar

alma yetkisinin birden çok kişiye dağıtılmasının kişiselliği engelleyeceği öngörülmektedir. Bu durumda merkezileşme kendiliğinden olumsuz bir içerik edinmektedir. Bunların dışında beklenen faydalar; uzlaşma kültürüne katkı sağlayacağı, bilgi, birikim ve deneyimlerin paylaşılacağı, iletişim ve eşgüdüm yaratılacağıdır. (Sezen, 2003, s. 22-26)

Kurul tipi örgütlenmenin sayılan üstünlüklerinden olan farklı görüşten aktörlerin bir araya getirilmesi ve çıkan kararların çoğunluğun görüşünü yansıtması hususları Yatırım Danışma Konseyi (YDK) üzerinden düşünülürse, toplantılara sadece belirli uluslararası firmalar, özel sektör temsilcileri katılabilmektedir. Özel sektörü temsil eden aktörler, firmalarla bağlantılı iş yapan ya da yapma potansiyeline sahip kuruluşlar olduğundan aralarında bir uzlaşma olması mümkündür. Değişen ekonomi politikalarıyla farklı türden sermaye gruplarının temsiliyle YDK çatışmaya da açık hale gelebilecektir. Çalışmanın YDK bölümünde görüleceği üzere sermaye gruplarının temsillerinin değişmesiyle YDK toplantıları sona ermiştir.

Kurul tipi yönetimin yol açabileceği olumsuzluklar da bulunmaktadır. Bu örgütlenme tipi karar almayı yavaşlatabilmektedir. Kurulda sürekli toplanma durumunun olmaması, aralıklı toplantılar yapılması karar sürecinin uzamasına ivedi işlerin gecikmesine yol açabilmektedir. (Sezen, 2003, s. 27) Farklı görüşlerin uzlaşmaması ihtimalinde karar süreci tıkanacağı için kurul tipi örgütlenme günlük kararların alınmasına uygun bir tür değildir. (Sezen, 2003, s. 28) Diğer bir sıkıntılı yan ise sorumluluğun dağılmasıdır. Kamu yönetiminde yetkiyi kullanan kişinin sorumlu olması esastır. Kurul tipi örgütlenmede bu yetkinin birden çok kişi tarafından kullanılması, kurul katılımcıları tarafından temsil edilen menfaat sahiplerinin özel sektörden olmaları nedeniyle kurul kararlarının klasik idare mantığı ile uyuşmaması ve bu konuda denetim mekanizmasının olmaması sorumluluk düşüncesini ortadan kaldırmaktadır. Kurul için diğer bir tehlike kişisel ve kurumlar arası çatışmaların yaşandığı bir alan haline gelebilmesidir. Farklı grupların çıkarlarını temsil eden kesimlerin uyumlu çalışmaması, sağlıklı karar üretememesi sonucunu doğurma ihtimalini taşımaktadır. (Sezen, 2003, s. 28-29) Teknik olmayan, öze ya da esasa ilişkin olmayan subjektif gerekçelerle bir çatışma ortamının çıkması muhtemeldir. Kurul tipi örgütlenmede oluşma biçimi çalışma biçimini de belirlemektedir. Sermaye kamu sektörü iletişiminin esas olduğu kurullarda kamuya

karşı sorumlu olması ve kamu hizmeti üretmesi beklenen personelin kamuya değil de sermaye birikimini hizmetin odağına yerleştirmesi riski bulunmaktadır. Kurul yönetimi ile ilgili mutlak genellemeler yapmak oldukça zordur. Kurulların hizmet alanları, kuruluş amaçları, kurul üyelerinin özellikleri gibi çoğaltılabilecek faktörlere göre kurul tipi örgütlenmenin olumlu ya da olumsuz özellikleri arasında değişiklikler ve geçişler olabilmektedir. (Sezen, 2003, s. 29)

Kurul tipi karar alma, yapılan müzakerelerin uzaması, sayısının azlığı, bir araya gelmelerinin belli zaman ve şartlarda zor olabilmesi gibi sebeplerle düzenlemelerde yavaşlığa sebep olabileceği gibi farklı çıkarların çatışması da sürecin uzamasına neden olabilecektir. Bu da kurul tipi örgütlenmenin kısa vadeli günlük kararlardan ziyade uzun vadeli düzenlemeler için uygulanabilir olduğunu göstermektedir. Yukarıda değinildiği gibi çıkarların çatışma ihtimali de dikkate alınırse ileride görüleceği üzere YDK'nın toplantılarına katılan ABD ve Avrupa merkezli olmayan şirketlerin sayısının artması çatışmalı alanların olacağına göstergesi niteliğindedir. (Cebeci, 2012, s. 338-339) Zaten kendine bu kurullarda temsil bulamayan sınıfların sürece hiçbir şekilde dahil mümkün olmamaktadır. Temsilini bulan aktörlerin talepleri güçler dengesine göre çoğu zaman sadece seçilmiş aktörlerin çoğunluğunun kararı olarak ortaya çıkmaktadır.

1.2. TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye’de üst kurullar, hukuk alanında ‘bağımsız idari otoriteler’ Türk mevzuatında ‘düzenleyici ve denetleyici kurullar’ gibi isimlerle bilinmektedir. Batılı alan yazınında ise “regülasyon kurumu” olarak geçmektedir. Üst kurul ifadesi kurumların çalışma yapısını ve hiyerarşik yapıdaki yerini belirtmektedir. Akademik alanda ise ‘bağımsız düzenleyici kurum’ ifadesi tercih edilmektedir. (Güler B. A., 2018, s. 342) BDK’lar; küresel, ulusal ve yereli birbiriyle ilişkili hale getirerek yeni bir model inşasına hizmet etmektedir. Model, temellerini neo-liberal siyaset, iktisat düşüncesinden almaktadır. Neo-liberal iktisat politikalarının hâkim hale gelmesinden sonra, dünya ölçeğinde sermayenin küresel ihtiyaçlarına hizmet etme işlevini somut olarak bu kurumların yerine getirdiği görülmektedir. (Bayramoğlu, 2018, s. 242-243)

Neo-liberal devlet söyleminin bir çıktısı olan “bağımsız düzenleyici kurumlar”, “üst kurullar” ve “bağımsız idari otoriteler” gerçekleştirdikleri temsilin yapısı, işleyiş biçimlerindeki benzerlikler, işlevlerindeki aynılık nedeniyle bu çalışmada kavramsal olarak aynı kategoride değerlendirilmiştir. Bu kurul ve kurumları içinde barındıran yönetişimci örgütlenme yapısı, birikim sürecinde kamu kesiminin ve kamu hizmetlerinin sermayenin genişletilmiş yeniden üretimine sokulması nedeniyle, uluslararası ekonomiye eklemlenme işlevini yerine getirmektedir. Bu kurumlar faaliyetleriyle küresel sermayenin ihtiyaç duyduğu kolaylaştırıcı düzenlemeler yapmaktadır.

BDK’lar, dünyanın pek çok ülkesinde eş zamanlı olarak benzer işlevlerle ve şekillerle kurulmuştur. Tarihsel sürece bakıldığında, başlangıç olarak 1887 yılında ABD’de Eyaletler arası Ticaret Komisyonu’na (ICC) ulaşılmaktadır. Bu komisyon, demiryolu taşımacılığına yönelik ticareti düzenlemek amacıyla kurulmuştur. Fakat bu ABD’nin kendi yapısına özgün bir kurumdur ve 1990’larda yaygınlaşan düzenleyici kurumlardan farklıdır. Çünkü dünya kapitalizmiyle olan ilişkisine bakıldığında 1990’lardaki kurumlar yeni ve farklı niteliktedir. Türkiye’de ise bu kurumların tesisi, AB’ye kabul kapsamında uyum sürecinin zorunlu şartı olarak karşımıza çıkmıştır. (Bayramoğlu, 2018, s. 250-252) Farklı nitelikleri BDK’ların özelleştirme politikalarını takip etmesinden ve piyasa ekonomisinin aksaklıklarını giderme amacıyla kurulmuş olmalarından kaynaklanmaktadır. (Leblebici, Kurban, & Sadioğlu, 2012) Avrupa’da İngiltere, düzenleyici devlet kurumlarının anayurdu olarak görülmektedir. Bu durumun, İngiltere’nin ekonominin siyasetten ayrılması ilkesini ilk uygulayan ülke oluşunun ve kurulların neo-liberal dönüşümle tesis edilmiş oluşunun bir sonucu olduğu düşünülmektedir. (Bayramoğlu, 2018, s. 254)

Sermaye ve metanın dolaşımında ulus devletlerin yönlendirici olduğu dünya kapitalizminin, küresel kapitalizme dönüşmesi; üretim ilişkilerindeki ulus ötesileşmeden kaynaklanan ekonomi-politik değişimlerle yaşanmıştır. Sermayenin küresel hareketliliğinin daha da kolaylaşması, ulusal sınırların saydamlaşması, üretim sürecinin merkezsizleşmesi, ulusal ekonomilerin birbiriyle bütünleşmesi, üretim ve finansallaşmanın küreselleşmesi bu değişimlere örnek gösterilebilir. (Yıldırım E. , 2018, s. 106) Neo-liberal kapitalizm için devletin belirli bir rol üstlenmesi yeniden-inşa süreci

için zorunlu bir hal almıştır. Dünyanın her yerinde siyasal alanın daraltılması, siyasal demokrasi alanlarının kısıtlanması ve buna uygun devlet biçimlerinin kurumsallaştırılması bu kapsamda olmuştur. Devlet aygıtları yeniden düzenlenirken siyasal mücadele alanından yalıtılmış bir kurumsallaşma meydana getirilmeye çalışılmıştır. (Yıldırım E. , 2018, s. 132)

24 Ocak 1980’de başlayan yapısal uyum öncesinde Türkiye’nin ithal ikameci süreci bir kenara bırakması ve ekonomisini dışa açmasının gerekliliği uluslararası çevrelerce vurgulanmıştır. DB danışmanı Prof. Bela Belassa’nın 1978 yılı raporuna göre bu bağlamda, esnek döviz kuru benimsenmeli, ekonomi uluslararası rekabete açılmalı, kaynaklar dayanıksız tüketim malları sektörüne aktarılmalı, tarımsal destekleme azaltılmalı ve giderek tasfiye edilmeli ve vergiye tabi tutulmalı, devlet düzenlemesi en alt düzeyde tutularak piyasa mekanizmasına olanak tanınmalı ve yabancı sermayenin teşviki için düzenlemeler yapılmalıdır. (Sönmez, 1998, s. 484-485) Uygulamaya konan bu model dış borçlanma üzerine kurulmuştur. Devletin imalat sanayinden el çekmesiyle haberleşme ve ulaşım gibi büyük harcamalar gerektiren sektörler kayması eş zamanlı olmuştur. 1980-1985 yılları arasında Türkiye’de kamu maliyesi ağır bir borç ve faiz yükünün altına girmiştir. (Sönmez, 1998, s. 492-493) Küreselleşme süreciyle yaşanan toplumsal dönüşümleri, değişen sermaye birikim koşullarına referansla açıklayan yaklaşımlar sermayenin işçiler arasındaki rekabeti sertleştirdiğini ve emeği bölüp disipline ettiğini vurgulamışlardır. Diğer yandan liberal yaklaşımlar süreci, yatırımların verimliliğini ve etkinliğini artıracak bir gelişme olarak yorumlamışlardır. (Bedrihanoglu & Yalman, 2011)

1980’li yılların başından itibaren büyük sermaye gelirlerinin vergilendirilmesinden vazgeçilmesi ve vergi yükünün azaltılması, ihracata yönelen kesime büyük çapta mali destek verilmesi ile giderek artan bir bütçe açığı oluşmuştur. (Sönmez, 1998, s. 508) 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül darbesi ile giderek etkin hale gelen istikrar ve yapısal uyum programları emekçi kesimlere ve orta-alt gelir gruplarına yeni yükler getirmiştir. (Sönmez, 1998, s. 509-510)

Küreselleşme sermayenin uluslararasılaşmasında 1980’lerdeki bir hızlanmanın sonucu olarak ortaya çıkmış bir kavramdır. Para, tahvil ve hisse senetlerine yönelik 1980-1990 yıllarındaki verilere bakarak bu hızlanmanın sonuçları anlaşılabilir. OECD üyesi

gelişmekte olan ülkelerde, tahvil ve hisse senedi piyasalarındaki işlemlerin GSMH'ya oranı 1980'da %3 iken 1990'da %10'a çıkmıştır. OECD içindeki merkez ülkelerden örneklere bakıldığında bu yıllar arasında, ABD'de tahvil ve hisse senedi piyasalarının işlem hacmi GSMH'nin %9'undan %93'üne, Japonya'da %7'sinden %119'una ve İngiltere'de 1985 yılında %386'sından %690'ına çıkmıştır. Bu veriler sermaye ve meta dolaşımıyla sağlanan birikimin merkez ülkelerde yoğunlaştığına dair çarpıcı bir gerçekliği gözler önüne sermektedir. (Yıldızoğlu, 1996, s. 16)

Tarihsel sürecin ele alındığı bu alt başlıkta kurulların oluşturulmasında etkili olan ekonomik koşullara bakılmıştır. İlerleyen başlıklarda kuruluş gerekçelerine ve kurul tipi örgütlenmenin yıllar içerisindeki dönüşümüne değinilecektir.

1.2.1. 1980'li Yıllarda Kurul Sistemi

1980'li yıllar kurul sistemlerinin ve uzman kuruluşlarının neo-liberalizmle birlikte yaygınlaştığı yıllardır. Bu yıllarda kamunun hantallığı, dinamik karar alma süreçlerinin refah üretimindeki rolleri vurgulanmıştır.

1980 sonrası uygulanan neo-liberal politikalar küresel ölçekte batı bloğu ile ilişkisi bulunan toplumlarda neo-liberal devlet biçiminin yaygınlaştırılması ile sonuçlanmıştır. Yeni bir sermaye birikim modelini ve devlet biçimini öneren neo-liberal politikalar 1980 yılından itibaren Türkiye'de uygulanmaya başlamıştır. Keskin'e göre hükümet değişikliklerinin ya da askeri müdahalelerin, egemen sınıfların ekonomik iktidarını değiştirmeye yönelik programları yoktur amaç kapitalizmi yaygınlaştırmaktır. (Keskin N. E., 2009, s. 243) Uluslararası sermaye gruplarının bu yöndeki taleplerine bir örnek olarak aşağıdaki ifade alınabilir:

“DB'nin 12 Aralık 1980 tarihli raporunda; Türk ekonomisindeki karma sistem eleştirilmiş ve kamu yatırımlarının kapital ve işçi kaynaklarının özel sektöre tanınmadığı ileri sürülmüştür. Yeni projeler için Türkiye'de kamu ve özel yatırımlara eşit olanak tanınması vurgulanmıştır.” (Dik, 2017, s. 156)

1979 yılının sonuna yaklaşıldığında ekonomik bunalım geniş halk kitlelerini etkisi altına almıştır. Sermaye sınıfları için artı değerın bölüşümünde geleneksel mekanizmalar işlevini yitirmeye başlamıştır. Kredi, döviz tahsisleri, vergi teşvikleri bu

mekanizmalara örnek verilebilir. Yasa-dışı stokçuluk, karaborsa gibi faaliyetlerin arttığı bu yıllarda, sanayi burjuvazisi için artı-değerin artırılması maksadı işgücü aleyhine girişimlerle mümkün görülmüştür. Fakat sermaye karşısındaki güçlü sendikal mücadeleler bu girişimleri sonuçsuz bırakmıştır. (Boratav, 1993, s. 119-120) Siyasi ortamın giderek bozulmasının ardından Bülent Ecevit istifa ederek hükümeti Süleyman Demirel'e bırakmıştır. Yeni istikrar programı hazırlaması için başbakanlık müsteşarlığına Turgut Özal getirilmiştir. MESS ve Sabancı Holding yöneticisi olan Turgut Özal, DB ile olan bağlantılarıyla uluslararası sermayenin güvenini kazanmıştır. 1980'li yıllar boyunca iktisat politikalarında başbakanlık müsteşarı, başbakan yardımcısı, ANAP genel başkanı ve başbakan olarak baş rolü oynamıştır. Özal tarafından savunulan 24 Ocak Kararları olarak bilinen istikrar programı, emeğe karşı sermayenin güçlendirilmesi şeklinde bir yapısal uyum sürecini kapsamaktadır. Bu kararlar 1970li yıllarda IMF'nin az gelişmiş ülkelere önerdiği standart bir istikrar politikası ve DB tarafından geliştirilen tipik yapısal uyum programından oluşmaktadır. (Boratav, 1993, s. 120-122)

1980'den bu yana DB kredileri bütün sosyo-ekonomik yapıyı değiştirecek nitelikte olan "uyarlama" amaçlı verilmiş koşullu krediler olarak karşımıza çıkmıştır. Kredi ile yapılan işler düşük oranda gerçekleşse de kredinin bağlandığı şartlar %95 gibi bir oranda yerine getirilmiştir. (Güler B. A., 2016, s. 142) DB ile yapılan kredi anlaşmalarının etkilediği alan ulusal iktisat politikaları, toplumsal bölüşüm ilişkileri ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini kapsayacak şekilde genişler. Kredilerin kullanımında borçlu ülkenin tercihleri yerine dünya kapitalist sistemi düşünülerek alanlar belirlenmiştir, anlaşmaların bu yönü "dayatma" olarak ifade edilmesine sebep olmuştur. (Güler B. A., 2016, s. 148)

Önerilen devlet modelini adapte etme isteği 1980 sonrasında artmıştır ve uygulamada karşımıza üst kurul yapıları olarak çıkmıştır. (Dik, 2017, s. 138) İstikrar politikalarıyla başlayan süreç çeşitli kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur ve dışa açılmanın ilk kurumsal dönüşümleri görülmeye başlanmıştır. (Cebeci, 2012, s. 183) 24 Ocak 1980 günü Bakanlar Kurulu toplantısında Turgut Özal, "koordinasyon ve karar bütünlüğünün sağlanması" üzerinde durmuştur. Sonrasında Koordinasyon Kurulu ile Para ve Kredi Kurulu kurulmuştur. Bu kurullar ekonomide yeni bir merkezileşmeye yöneliktir. Özallı

yıllarda, farklı adlarla anılacak kurul tipi yapılanma güçlenmiştir. Bunun sonucu olarak bakanlıklar ve Devlet Planlama Teşkilatı dışarıda bırakılmıştır. (Dik, 2017, s. 152-153)

Hızla değişen ekonomik yapılar, değişikliklere ayak uydurabilecek esnek idari yapılara ihtiyaç duymaktadır. İdari yapıları esnekleştirmeye yönelik çalışmalar küresel sistemin devamlılığını sağlama maksadıyla yapılmaktadır. (Zengin, 2005, s. 136-137) Neo-liberal birikim mantığına uyumlu, sermayenin hareketini kolaylaştıracak yapısal biçimler bu yıllarda tesis edilmeye başlanmıştır.

1981 yılında Koordinasyon Kurulu yerine Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu getirilmiştir. Kurul, birden fazla bakanlığı ilgilendiren ve ekonomik yönü bulunan kararların verimli ve hızlı bir şekilde alınmasını sağlamak için kurulmuştur. Bu kurulda Koordinasyon Kurulu'ndan farklı olarak bürokratlara yer verilmemiştir. (Dik, 2017, s. 157) Kurul; başbakanın başkanlığında, devlet bakanı ve başbakan yardımcısı, bir devlet bakanı, maliye ticaret, gümrük ve tekelleştirme, ulaştırma, tarım ve orman, sanayi ve teknoloji, enerji ve tabii kaynaklar, kültür ve turizm bakanlarından oluşmuştur.¹⁰ Özelleştirme kapsamında satışı ya da devir işlemleri yapılacak olan kamu iktisadi teşebbüslerinin tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilme kararı bu kurula verilmiştir. Fakat verilen yetki kanun hükmünde kararname ile verilmiş; idare hukukundaki, yetkinin ancak kanundan kaynaklanabileceği ilkesini ihlal etmiştir. Şöyle ki yapısal açıdan uzmanlaşmış olan bu teknik birim, öneride bulunabilecek fakat yasal açıdan yukarıda verilen idari kararları uygulayamayacaktı. Bu kararlar ancak yetkisini anayasa ve kanunlardan alan Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirebilecekti. (Özay, 1984, s. 93-94)

1984 yılına gelindiğinde Ekonomik Kurul yeniden düzenlenmiştir. Kurulun görevleri; (Dik, 2017, s. 167)

- Ekonomik hayatla ilgili konularda kararlar almak ve koordinasyonu sağlamak,
- Uzun vadeli kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili her türlü kararı almak,

¹⁰ *Kanun Hükmünde Kararname Metni.*

www.tbmm.gov.tr:https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM___/d02/c022/b167/dm__020221670146.pdf adresinden alındı.

- İhracat ve ithalat rejimlerinin düzenlenmesine yönelik esasları belirlemek ve dış ekonomik ilişkilerde koordinasyon sağlamaktır.

Sonrasında Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu'na bağlanmıştır. Bu şekilde sağ ideolojinin yönetme biçimi belli olmuştur fakat tamamlanamamıştır. (Dik, 2017, s. 167-169)

Türkiye’de BDK’ların kuruluşu, 1982 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)¹¹ ile olmuştur. SPK yetkilerini bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliği bulunan bir BDK olmasının yanında faaliyet alanı itibariyle de sermaye birikiminde ayrı öneme sahip olmuştur. Kurul, sermaye piyasasının güvenilir ve açık bir şekilde çalışmasını, piyasadan fon kullanan şirketlerin kurallara uygun davranmasını ve yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu bağlamda sermaye piyasasında faaliyet yapacak her şirkete kuruldan izin alma zorunluluğu getirilmiştir. Yani yatırım ortaklıkları-fonları, risk sermayesi yatırım fonu kurulması SPK’nın iznine bağlanmıştır. Buna ek olarak menkul kıymet yatırımcısına zarar verecek davranışların incelenme yetkisi SPK’ya verilmiştir. Kurul, denetleme dışında koruyucu önlemler de alabilecek şekilde yetkilendirilmiştir. İzin kaldırma, zararın tazminini isteme, mahkemedен varlıkların dondurulmasını isteme, yapılan sermaye piyasası faaliyetini durdurma gibi işlemleri bu doğrultuda uygulayabilmesinin yolu açılmıştır. (Karakaş, 2008, s. 112-113)

¹¹ “Türkiye'nin ilk düzenleyici ve denetleyici üst kurulu olan Sermaye Piyasası Kurulu 13 Ocak 1982 yılında, sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışması ve tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunması amacıyla 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur.” (SPK) 2499 Sayılı Kanunun gerekçesine bakıldığında yatırımcılar, tasarruf sahipleri ve bunlar arasındaki fon akımını sağlayan aracı kurum ve bankalar, yatırım ortaklıkları vb. den oluşan sistem, sermaye piyasası olarak tanımlanmış ve sermaye piyasası ile ekonomik gelişmişlik arasında bağlantı olduğu belirtilmiştir. Sermaye piyasasında güven ve kararlılık için tasarruf sahiplerinin korunması gerekliliği ve meri ticaret kanununun, anonim şirketlerde halka açılmalarda uzun ve külfetli bir prosedürün olduğu vurgulanmıştır. Şirketleri sermaye bakımından halka açarak mülkiyetin tabanını yaygınlaştırmak ve bunu sağlayacak kurumlar oluşturmak temel hedefler arasında sayılmıştır. (SPK) Kanunun gerekçesinin hukuki söyleminde belli kavramsal setler göze çarpmaktadır. Hukuki söylem içerisinden şekillenen hak ve yükümlülükler sermaye birikiminin dinamiklerine bağlı olmanın yanında süljeler arasındaki ilişkileri de yapısal olarak sınırlamaktadır. (Özdemir, 2008, s. 181) “Hukuki söylem düşüncedeki somutu bir kez daha işlemde geçiren, onu (gerçeğin düşündeki halini) hukukun nesnesi haline getiren süreçlerin bütünsel ismidir.” (Özdemir, 2008, s. 182) Hukuk önünde eşitlik, sözleşme, mülkiyet ve piyasa kurumları, birey tüccardan tüzel kişi tüccara geçiş gibi yenilikler liberal hukuk söyleminde dolaşıma girmiştir. İnsanların üretim ilişkileri ile kurduğu ilişkiler de köklü olarak değişmiş ve yeni bir hukuk ideolojisi doğmuştur. (Demirli & Özdemir, 2019, s. 54)

Düzenleyici kurullar, Bayramoğlu (Bayramoğlu, 2018, s. 221) tarafından “sermaye iktidarının yoğunlaşması” olarak ifade edilmiştir. Piyasalar, devletin düzenleme gücünün oluşmasında eskisine göre daha fazla etki sahibi olmaya başlamıştır. (Dik, 2017, s. 172) Heyetlerle yönetim, kurul tipi örgütlenmeler karar alma sürecinde bakanlıkları yani bürokrasiyi dışarıda bırakmaktadır.

“Ekonomi yönetiminde bakanlık örgütlenmesinin bürokrasi devre dışı kalmaktadır. Bu sürecin ana yönetim pratiğinden biri “koordinasyon kurulları”dır. Heyet-Komite-Kurul tipi örgütlenme koordinasyon kavramı ile paralel olarak anılan örgüt türleridir. Koordinasyon kavramı devlet yönetiminde kurumlar arasındaki iletişimden çok bazı karar alma mekanizmalarının klasik kamu yönetimi yapısının işleyişinin tersine tali örgütlenmelerle bypass edilmesine sebebiyet vermektedir.” (Dik, 2017, s. 189)

Bakanlık tipi örgütlenmede, devletin merkeziyetçi özelliğini koruyabilmesi için kamusal hizmetler bölümlere ayrılmıştır ve her bölümün yetkileri, hareket alanı ve olanakları net bir şekilde belirlenmiştir. Bölümlere ayırma, bağımsız güç merkezleri oluşturacak şekilde olmamış ve devletin gücünü gösteren organlar olarak belli amaçlar etrafında devletin bütünü temsil edecek şekilde yapılandırılmıştır. (Lamba, Aktel, Altan , & Kerman, 2014, s. 174)

Burjuva ideolojisinin ekonomik konularda toplumsal yaşama hiç olmadığı kadar egemen olması, 1980’li yılların önemli bir özelliği olarak görülmüştür. (Boratav, 1993, s. 125) Bu yıllarda iktisat politikalarını yürütenlerin asıl başarısı doğru ve uygun politika uygulamaktan ziyade uluslararası finans çevrelerinin desteğini alabilmeleri olmuştur. Bu yıllarda Türkiye’nin dış ekonomik ilişkilerine yönelik ihracattaki artış olumlu bir gelişme olarak gösterilebilir. Dış ticaretteki merkezi denetimin azalmasıyla 1980’li yıllarda uluslararası sermaye, iktisat politikalarındaki kararlarda egemenliğini artırmıştır. (Boratav, 1993, s. 130-131) Başta finansallaşma olmak üzere 1980’lerden sonra uygulanan neo-liberal politikalar kar oranlarında bir toparlanmaya sebep olmuş ancak karlılık artışı 1960’ların çok altında seyrettiğinden krizi sadece erteleyebilmiştir. (Toker, 2010, s. 56)

Her ne kadar siyasi iktidar, özel sektör yönünde bir birikimden yana olsa da kamu yatırımları bu süreçte büyümenin gücü olmaya devam etmiştir. Bir bütün olarak düşünüldüğünde emek gelirlerinin gerilediği ancak büyüyen artık kitlesinin

paylaşımında ticari-mali sermayeye ve rantiyeye tabakaların sanayicilerine göre daha bilinçli politikaların uygulandığı bir dönem olmuştur. (Boratav, 1993, s. 138)

1.2.2. 1990'lı Yıllarda Kurul Sistemi

1990'lı yıllar SSCB'nin çöktüğü “tek kutuplu dünya” ve “ulus devletinin çöküşü” tezlerinin yaygınlaştığı, IMF ve DB'nin küresel ölçekli operasyonlarının arttığı, yönetim düşüncesinin doğduğu yıllardır.

Küreselleşmeyle birlikte, devlet sorunların kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. Devletin nasıl küçültüleceğine/düzenleyici hale geleceğine dair çözüm küreselleşme, yerelleşme ve yönetim kavramlarıyla ifade edilmiştir. Küreselleşme, yerelleşme ve yönetim kavramları ulus üstü örgütler tarafından tanımlanıp geliştirilmiştir. Ulus devletinin küçültülmesinde, ulus üstü örgütler tarafından araç olarak özelleştirmeler, STK (sivil toplum kuruluşları)'lar, ÇUŞ (çok uluslu şirketler)'lar ve dış borç mekanizmaları kullanılmıştır. (Kayıkçı, 2014, s. 168)

Bu faktörlerin sonucu olarak Doğu Avrupa ve Rusya uluslararası kapitalizme entegrasyon için ekonomilerini yeniden örgütlemek amacıyla batıya açılmışlardır. Büyük bir özelleştirme dalgası başlamıştır. Bununla beraber Doğu Avrupa pazarının açılmasıyla, işe alışkanlığı yüksek ve örgütlenme düzeyi düşük bir işçi sınıfı da uluslararası sermayeye açılmış olmuştur. Doğu'da ise Çin serbest piyasaya geçiş sürecini hızlandırmıştır. Güçlü pazarlar ÇUŞ'lerin mallarına açıldıktan sonra devletleştirme tehlikesi yaşamadan ÇUŞ'ler yaygınlaşmıştır. (Yıldızoğlu, 1996, s. 46)

1990'lar büyük krizlerin yaşandığı ve yaşanan krizlerin makroekonomi politikalarını etkilediği, politikaların sektörlere yansımalarının yeniden şekillendiği yıllardır. 1990'lı yıllardan itibaren dışa açılım ve uyum, kriz/kriz sonrası uyum, yeniden yapılandırma süreçleri ekonomi, kurumsal yapı ve üretim, birikim ve bölüşüm ilişkilerinin parçası haline gelmiştir. (Voyvoda, 2014, s. 320)

Sermaye piyasasının serbestleşmesiyle ve teknolojik gelişmelerle dolaşım hızlanmıştır ve bu durum istikrarsızlıkları da beraberinde getirmiştir. 1992-93'te sterlin krizi, 1994'te tahvil piyasalarında bir kriz ve 1995'te Meksika pesosunun çöküşü ile yatırım

ortamında bir güven sorunu oluşmuştur. İstikrarsızlıkların ve şiddetli dalgalanmaların hızlı değişiklikler getireceği öngörülmüştür. (Yıldızoğlu, 1996, s. 56)

BDK'ların yaygınlaşması, geliştirilmesi; uluslararası ve bölgesel örgütlerin kararları ve kredi mekanizmaları sayesinde olmuştur. OECD, DB, DTÖ, IMF ve AB'nin hazırlıkları ve çalışmaları 1990'lı¹² yıllarda sürmüştür. 1999¹³ yılından itibaren BDK'lar hızla artmıştır. AB'ye uyum sürecine giren ülkeler programın şartı olarak bu kurumları kurma yükümlülüğünü üstlenmiştir. (Bayramoğlu, 2018, s. 261) BDK'ların dünyada ve Türkiye'de yaygınlaşması uluslararası ve bölgesel örgütlerin güdümünde işleyen bir yapısal reform sürecinde olmuştur.

OECD'ye göre, BDK'lar yapısal ve düzenleyici reformların temel yapıcısı ve işleticisidir. Politik etkilerden arındırılmış, tarafsız ve etkili düzenleme yapacaklarına inanılan BDK'ların oluşturulmasının yabancı yatırımları teşvik edeceği düşünülmüştür. (Zengin, 2005, s. 126) 1990'lı yılların başından itibaren siyasi, iktisadi ve kültürel düzlemi içerecek şekilde kapitalizmin alternatifinin olmadığı tezini savunan ideolojik söylem yaygınlaşmıştır. “Yeni dünya düzeni” olarak sunulan “evrensel barış, çok partili demokratik sistem ve insan hakları” unsurlarından oluştuğu vurgulanan düzen, çevrede yer alan ülkeler için bu üç unsurdan birini sağlamadıklarında küreselleşme sürecinden dışlanacakları ve fakirleşecekleri uyarılarını içermiştir. (Aydın, 2000)

Bu yıllarda yapısal uyum politikalarıyla¹⁴ sermaye üzerindeki kısıtlamaları kaldırmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Dış ticarete liberalleşmeyi sağlayacak olan AB ile

¹² Radyo Televizyon Üst Kurulu ve Rekabet Kurulu 1990'lı yıllarda oluşturulan kurullardandır. “Özel radyo ve televizyon yayınlarını düzenleyen Mülga 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanununun 1994 yılında yürürlüğe girmesiyle, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.” (RTÜK, 2022)

“Anayasanın 167'nci maddesi devlete açıkça piyasalarda oluşacak fiili yahut anlaşma sonucu doğacak tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleme görevi vermiştir... Devlet 1982 Anayasası'nın kendisine verdiği bu görevi, 1994 yılında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu kabul edilmesi ve 1997 yılında bu Kanunu uygulamakla yükümlü otorite olan Rekabet Kurumunun tesis edilmesiyle yerine getirmiştir.” (Rekabet Kurumu)

¹³ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 23.06.1999 yılında mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulmuştur. (BDDK)

¹⁴ “Yapısal uyum; ekonomik büyüme üzerindeki negatif şokların (enflasyon, bütçe açıkları, dış ödemeler açığı, borç düzeylerindeki dengesizlikler) etkilerini hafifletmek için ulusal ekonominin değiştirilmesi süreci ve/veya yeni ekonomik fırsatlardan avantajlar elde etme süreci olarak ifade edilebilir. Yapısal uyum politikaları uluslararası finans çevrelerinin (IMF ve DB gibi) borçlarını ve bu borçların faizlerini tahsil etmek maksadıyla ortaya koyduğu yeniden borçlandırma olarak ifade edilebilecek politikalarından oluşmaktadır.” (Yıldırım H. H., 2000, s. 72) Yapısal uyum politikaları yapısal reformların sürdürülmesinin yanında yurt içi tasarruf oranının ekonominin yabancı sermayeye bağımlılığını azaltacak

Gümrük Birliği süreçleri gerçekleşmiştir. Bu dönem; siyasi istikrarsızlık, ekonomik kriz ve yeni ekonomik örgütlenmelerin dönemi olmuştur. (Dik, 2017, s. 169) Gümrük Birliği sürecinde Türkiye’de tarım sektörü dışında gümrük vergileri önemli ölçüde azalmıştır. Türkiye, Avrupa’nın talepkar pazarı haline gelmiştir. (Zengin, 2005, s. 99-100) AB’nin Türkiye’den farklı motivasyonlarla imzaladığı serbest ticaret anlaşmalarında, AB’nin stratejisi rekabet, kamu alımları ve fikri mülkiyet gibi alanları içine alan bir çerçeveye sahipken, Türkiye’nin dış ticaret stratejisi aynı ölçüde kapsayıcı olmayıp mal ticaretine odaklı olmuştur. (Cengiz & Kurtbağ, 2015, s. 4-5) AB-Türkiye gümrük birliği ilişkisinde en sorunlu taraf AB’nin imzaladığı serbest ticaret anlaşmalarında Türkiye doğrudan etkilenen olduğu halde, üçüncü ülkelerle Türkiye arasında benzer bir anlaşma zorunluluğu bulunmaması olmuştur. Türkiye kendi pazarını gümrüksüz açtığından bu durum Türkiye ekonomisi açısından olumsuz sonuçlar doğurmuştur. (Cengiz & Kurtbağ, 2015, s. 25-26) Gümrük Birliği süreciyle mevzuatta ciddi bir dönüşüm yaşanmıştır. Rekabet politikası ve fikri mülkiyet alanında AB mevzuatının büyük bir bölümüne uyum sağlanmış ve teknik mevzuat AB’ye uygun şekilde oluşturulmuştur. Bu kapsamda Rekabet Kurumu ve Türk Patent Enstitüsü kurulmuştur. (Başkanlığı, 2019) Serbest ticaret anlaşmaları ve Türk Patent Enstitüsü’ne çalışmanın metalaşma bölümünde değinilmiştir.

IMF’nin Yapısal Uyum Programı’nın içeriği genel olarak her ülkede aynı olmuştur. Kamu harcamalarının kısılması, yabancı yatırımcıları ve sermaye hareketlerini teşvik edecek yasal ve kurumsal reformların uygulanması gibi programlar bu içeriği oluşturmaktadır. Uygulamalar tüm ekonomik kaynakların borç ödemek maksadıyla döviz kazanmaya yönlendirilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. (Yıldızoğlu, 1996, s. 117) Programları uygulayan ülkelerde borç yükü azalmamıştır buna dair IMF ve DB’nin aşağıdaki ifadeleri programların başarısızlığını gösterir niteliktedir.

IMF raporuna göre; “Yapısal Uyum Programlarının bugüne kadar bir işe yarayıp yaramadığını söylemek zor...Gerçekten de programın uygulandığı ülkelerin çoğunda enflasyonda artış, büyümede düşüş görüldü.” DB’nden bir uzman; “Bu programların insani maliyetlerinin bu kadar yüksek, ekonomik kazancının bu kadar düşük olacağını düşünmüyorduk.” (Yıldızoğlu, 1996, s. 119)

yönde artırılmasını vurgularken, dış ticaret ve yatırımların serbestleştirilmesinin devamını içermektedir. (Köse S. , 2000, s. 20) 1982 Meksika Krizi neo-liberal projenin başlangıcı olarak kabul edilebilir. (Kozanoğlu, 1995) Meksika, IMF’nin yapısal uyum programlarını 1982 borç krizinden sonra uygulamaya başlamıştır. (Yıldızoğlu, 1996, s. 267)

Bu süreçte bakanlıklar ve Devlet Planlama Teşkilatı güç kaybetmiştir. Güç, üst kurullara aktarılmıştır. 1991 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'ndaki Teşvik ve Uygulama ile Yabancı Sermaye, Serbest Bölgeler Başkanlıkları; Genel Müdürlük olarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bağlanmıştır. Teşvik ve Uygulama ile Yabancı Sermaye Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı'nın en önemli bölümüdür. Bu sebeple bu değişiklik Devlet Planlama Teşkilatı'nın aleyhine olmuştur. (Dik, 2017, s. 171)

Meksika ve Türkiye gibi ülkelerde yapısal uyum programları uygulanmasına rağmen krizin geri gelmesi uyum sağlanan yapının ne olduğu sorusunu akıllara getirmektedir. Ülke ekonomileri dışa açıldıktan ve özelleştirme başladıktan sonra ulusal paranın değerinin sabit ya da yüksek tutulmasının şöyle sonuçları olmaktadır. İlk olarak, ulusal paranın değerli olması ihracat fiyatlarını yükselterek gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelerin piyasalarındaki rekabet gücünü kısıtlamaktadır. İkinci olarak bu eksikliği kapatmak için tüm baskı üretim maliyetleri üzerine kaymaktadır. Ulusal paranın değerli olması için faizlerin yüksek tutulması kaynak maliyetlerini olumsuz etkilemektedir. Bu durum; işçi ücretlerinin sürekli düşürülmesi, iş disiplinin artırılmasına ve işçi çıkarılmasına sebep olmaktadır. Düşük ücretler yatırım ortamı için son derece cazip bir faktör olmaktadır. Üçüncü sonuç da ulusal dövizin aşırı değerli olmasına bağlı olarak ithalat maliyetlerinin düşmesiyle, ithal malların yerli malların karşısında avantajlı konuma gelmesidir. Ulusal ekonominin üretken temelini aşındıran bu bağımlılık ilişkisinde yabancı sermaye geldiğinde ülke ekonomisi büyümekte, gittiğinde ekonomi daralmaktadır ve yapısal uyum programı bir döngü halinde tekrarlanmaktadır. Özetle yapısal uyum programları uluslararası sermayenin yatırım gereksinimlerine uyum şeklinde uygulanmıştır. (Yıldızoğlu, 1996, s. 270-271)

Ekonomik krizlere çözümün yordamı gelecek krizlerin biçimini belirlemektedir. Aslında krizler kendi çözümlerini üretmezler. Çözümler yahut krizin atlatılma yöntemi var olan güçler dengesine bağlı olarak ortaya çıkar. (Jessop, 2021, s. 347) Ekonomik kriz ve yeniden ekonomik örgütlenmelerin yaşandığı dönemlere bu yönden bakılmalıdır. 1990'lı yılların sonlarına diğer bir ifadeyle yaşanan ekonomik krizler sonrasında DB, IMF gibi kuruluşlar tarafından önerilen BDK'ların hızla yaygınlaştığı sürece de bu açıdan bakmak önemlidir.

1.2.3. 2000’li ve 2010’lu Yıllarda Kurul Sistemi

2000’li yıllarda dış sermaye girişinde yaşanan artışla beraber ekonominin kırılganlığı daha da artmıştır. Dış sermayeye bağımlı, borç artışına dayanan, inşaat odaklı büyüme modeli iç ve dış şartlar olumluysen ekonomik büyümeye sebep olurken zamanla ekonomik kırılganlığı artırmış ve ekonomik istikrarsızlığa zemin olmuştur. (Orhangazi, 2019, s. 111) 2001 krizi sonrası yapısal reform programının takip edilmesi uluslararası finans çevreleri tarafından Türkiye’nin başarı hikayesi olarak gösterilmiştir. Bu durum küresel piyasalardaki karlı yatırım imkanları arayan fon miktarının da artmasıyla birleşince Türkiye’ye yönelen dış sermayede ciddi bir artış yaşanmıştır. 2001’de uygulamaya sokulan politikalar daha sonraki dönemdeki makroekonomik ortamın çerçevesini çizmiştir. (Orhangazi, 2019, s. 118)

Türkiye ekonomisinde 2001 sonrası dönem neo-liberal yapılanmanın ikinci kısmını oluşturmuş ve bu süreç “Washington Sonrası Mutabakat”¹⁵ ilkeleri ekseninde teşekkül etmiştir. Uluslararası sistemde ve küresel rekabet altında, güçlü eşit bir büyüme, tüketicinin korunması, rekabet yönetimi için piyasanın regülasyonunu sağlayacak düzenleyici kurumlar altında etkin bir “yönetişim” anlayışına dayanan ilkelerle makro ekonomik politikalar şekillenmiştir. (Voyvoda, 2014, s. 320)

2000’li ve 2010’lu yıllarda, geleneksel kamu bürokrasisi dışında kalan BDK’ların hukuki zemini yasalarla sağlanmıştır. Aşağıda belirtilen yasalarla bazı BDK’ların kuruluşu ilk defa düzenlenirken bazılarında sadece değişiklikler yapılmıştır.

- Şeker Kurumu¹⁶, 04.04.2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanunu gereğince,
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu¹⁷, 03.01.2002 tarihli ve 4733 sayılı “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kurulmuş,

¹⁵ “Washington Sonrası Mutabakat dönemi temel olarak ‘küreselleşme altında sürdürülebilir büyüme için piyasa regülasyonu’, ‘rekabet yönetimi’ ve ‘iyi yönetim için güçlü düzenleyici kuruluşlar’ ilkeleri ile şekillenmiştir.” (Kızıl Voyvoda & Voyvoda, 2019, s. 129)

¹⁶ 2017 yılında Şeker Kurulu tasfiye edilmiş, görev ve yetkileri Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na devredilmiştir. (habertürk, 2017)

¹⁷Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, IMF ile 1999 yılında gerçekleştirilen destekleme düzenlemesi anlaşması çerçevesinde tütün üretimine yönelik destekleme mekanizmasına son verilmesine ve TEKEL’in özelleştirilip bu sektöre ilişkin yetkilerin bir kurula devredilmesine karar verilmesi üzerine kurulmuştur. TAPDK, 24.12.2017 tarihli KHK ile kapatılmış, kuruma ait yetkiler Tarım ve Orman

- Kamu İhale Kurumu, 04.02.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gereğince,
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı “Bankacılık Kanunu” gereğince,
- Sermaye Piyasası Kurulu, 06.12.2012 tarihli ve 6362 sayılı, “Sermaye Piyasası Kanunu” gereğince,
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 14.03.2013 tarihli ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu gereğince,
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, 15.02.2015 tarihli ve 6112 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun” gereğince, tüzel kişiliğe sahip idari otorite olarak düzenleyici işlemler yapma yetkisi ile donatılmıştır. (Iliman & Tekeli, 2016)
- 27 Ocak 2000 tarihli, 4502 sayılı kanun ile kurulan Telekomünikasyon Kurumu’nun adı 5809 sayılı ve 10 Kasım 2008 tarihli, Elektronik Haberleşme Kanunu ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir. (BTK)
- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, 02.11.2011 sayılı 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹⁸ ile kurulmuştur.

Devletin düzenleyici işlevinin ve BDK’ların güçlendirilmesi kapsamında Türkiye’de öncelikle bankacılık ve finans alanlarında BDK’lar oluşturulmuş ve Merkez Bankası’nın özerkliğinin artırılması yeniden yapılandırma sürecinde yer almıştır. Türkiye ekonomisi için giderek önemli hale gelen ulus-ötesi “yabancı yatırımcı” için kurumsal/hukuksal ve makroekonomik düzeyde ülke riskini en aza indiren yapı hedeflenmiştir. (Voyvoda, 2014, s. 337-338)

Yabancı yatırımcıların önündeki idari engellere yönelik rapor IMF’ye verilmiş olan teminatlar kapsamında oluşturulmuştur. 20 Kasım 2001 yılında IMF’ye gönderilen niyet

Bakanlığı’na devredilmiştir. Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı olarak faaliyetlerine devam etmektedir. (habertürk, 2017)

¹⁸ Resmî Gazete Tarihi: 02.11.2011 Resmî Gazete Sayısı: 28103

mektubunda yönetişimi iyileştirmek ve doğrudan yabancı yatırımı çekmek için atılacak adımlar şöyle sıralanmıştır:

“...Eylül ayı ortasında Ankara’da Dünya Bankası Yabancı Yatırımlar Danışmanlık Hizmetleri Birimince yürütülen yatırımın önündeki idari engellere ilişkin çalışmanın tavsiyelerinin gözden geçirildiği bir konferans gerçekleştirilmiştir. Konferansın bulguları ışığında yapılan bir eylem planı Bakanlar Kurulu’na sunulmuştur. Sonuç olarak, önümüzdeki dönemde diğerlerinin yanı sıra şunların gerçekleştirilmesi planlanmaktadır: 15 Ocak 2002 tarihine kadar yukarıda bahsedilen yatırımın önündeki idari engeller çalışmasının bulguları ışığında yeni bir Yabancı Sermaye Kanun Taslağının Meclis’e sunulması;2001 yılı sonuna kadar Çalışma İzni Kanun Taslağının Meclis’e sunulması...” (NTV, 2001)

Yine aynı mektupta yatırım ortamının iyileştirilmesini sağlayacak çalışmalar olarak aşağıda verilen hususlar sayılmıştır.

“Türk Ticaret Kanunu, Arazi Geliştirme Kanunu, Vergi Kanunu ve yatırım ortamını etkileyen diğer yasal düzenlemeler gözden geçirilmektedir. Aynı zamanda, yolsuzlukla mücadele kapsamında alınabilecek ek tedbirlerin belirlenmesi çalışmaları devam etmekte olup, bu tedbirler kamu sektöründe daha iyi yönetişimi sağlamak üzere oluşturulacak kapsamlı ve iddialı bir hareket planında yer alacaktır. Bu plan 2001 yılı sonundan önce hazırlanacak olup, ilki 20-21 Eylül 2001 tarihlerinde gerçekleştirilen bir dizi konferans sonucu elde edilecek bulguları baz alacaktır. Ayrıca, seçkin uluslararası iş çevrelerini bir araya getirecek bir yatırımcı konferansı düzenlenmesi çalışmaları sürmektedir. Söz konusu konferans ekonomik programımızın yerli ve yabancı finans piyasalarına daha iyi anlatılmasına yardımcı olacak ve doğrudan yabancı sermaye girişini destekleyecektir.” (NTV, 2001)

Çalışma konusuna ilişkin bir parantez açmak gerekirse; Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu, 11 Aralık 2001 tarih P/2001/10 sayılı “Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programının” kabul edilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Prensip Kararı’yla oluşturulmuştur. (Cebeci, 2012, s. 235) YOİKK’in kuruluş mantığı BDK’larla aynıdır. Kurul sisteminin çalışmada incelenmesi de bu mantığı anlamak maksatlıdır. YOİKK kurul tipi örgütlenmeye bir örnek teşkil etmekle beraber kuruluşu itibarıyla BDK’lar gibi hukuki zemini yasayla oluşturulmuş bir yapı değildir. YOİKK’in güncel hukuki zemini 818 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı’dır.

Gelinen noktada, Türkiye’de devletin ekonomik ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden yapılandırıldığı ve uluslararası sermayeyle iş birliği içinde olan sermaye kesiminin etkinliğinin devlet içindeki temsilinin arttığı görülmektedir. (Zengin, 2005, s. 139) Yukarıdaki alt başlıklarda, kurul sisteminin yıllara göre gelişimi incelenmiştir. Buna

göre kurulların Türk idari yapılanmasında etkinliklerinin git gide arttığı görülmüştür. 1980’li yıllarda Türkiye’de BDK’ların ilk örneği olan SPK dikkat çekmiştir. Ekonomi yönetiminde önemli bir konuma sahip olan bu kurul sermaye birikim mantığındaki dönüşümü göstermesi yönünden oldukça önemlidir. 1990’lı yıllara bakıldığında düzenleyici reformlarla kurul tipi örgütlenmenin yaygınlaştığı ve BDK’ların sayısının arttığı görülmüştür. Ekonomik istikrarsızlıkların yaşandığı, IMF ve DB’nin devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik programlarının etkisinin arttığı bu dönemde yabancı yatırımları teşvik edici çalışmalar ve kamu harcamalarının kısıtlanması söz konusu olmuştur. 2000’li yılların başlarında küreselleşme ve AB sürecinin etkisiyle yoğunlaşma piyasa aktörlerinin etkin olduğu kurullarda yaşanmış ve yabancı yatırımlarda bir artış meydana gelmiştir. 2000’li ve 2010’lu yıllarda BDK’lar ekonomi yönetiminde temel bir konuma yerleşmiş ve BDK’ların hukuki zemini çıkarılan kanunlar aracılığıyla düzenlenmiştir.

1.3. BAKANLIK SİSTEMİNDEN FARKLARI

Bu başlık altında bakanlık tipi örgütlenme ve kurul tipi örgütlenmenin farklarına değinilecektir. Bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde dönüşen yapısına bakılacaktır. Kurul tipi örgütlenme klasik bakanlık sisteminin içerdiği denetlenme imkanları, temsil ve aleniyet unsurlarına karşı şekillenmiştir.

Klasik bürokratik yapılanmada kamu hizmetinin görüldüğü kurumlar olarak karşımıza bakanlıklar çıkmaktadır. Devlet yapılanmasının dönüşümüyle beraber bakanlıkların görev alanına giren konularda faaliyet gösteren üst kurul tipi yapılanmalar oluşturulmuştur. Bu kurullarla beraber temsil ilişkileri de dönüşmüştür.

“Örgütlenme, insanların belli bir amaç doğrultusunda iş birliği ya da iş bölümü biçiminde gerçekleştirdikleri ortak eylemlerdir. Yönetim, insanların ortak örgütlü eylemlerinin yönünü, amacını belirlemek, ortak hareketi sağlamak için yönlendirilmesi eylemidir. Siyaset, yönlendirilen örgütlenmenin zor yoluyla sürekliliğini sağlamak üzere yaratılmış kurumsal eylemdir.” (Güler B. A., 2018, s. 29)

Bakanlık tipi örgütlenmenin kökeni Avrupa'ya dayanmaktadır. Başlangıçta klasik kamu hizmetlerinden olan içişleri, dışişleri, savunma, adalet ve maliye alanındaki bakanlıklara kamusal hizmetlerin çeşitlerinin artmasıyla yenileri eklenmiştir. Türkiye'de küreselleşme ve AB etkisi, kamu hizmeti anlayışında değişim, merkezîyetçilik/ademi merkezîyetçilik tartışmaları, bakanlıkların daha çok politika belirleyen yapılar haline getirilmeye çalışılması gibi faktörlerle bakanlıkların yapısında ve adlarında değişiklikler meydana gelmiştir. (Lamba, Aktel, Altan , & Kerman, 2014, s. 185-186)

1.3.1. Bakanlar ve Bakanlıklar

Bakanlık tipi yapıda devletin temel görevleri işlevsel-kurumsal uzmanlık esasına göre paylaşılır. Bu tarz örgütlenmeler siyaseten tartışılan ve denetlenen kamusal hedefler doğrultusunda idari hiyerarşi içerisinde yapılan çalışmaları kapsar. Bakanlık, devletin temel görevlerini yerine getiren kurumdur. Bakanlık tipi yapıda iş bölümü ve iş birliğindeki çelişkinin ortadan kaldırılması için karar verme sürecine odaklanılmıştır. Batı'da yeni devlet reformları kararların hazırlanış sürecine yeni "toplumsal aktörlerin" müdahalesini kolaylaştıracak şekilde tasarlanmıştır. Karar verme sürecinin yapısına ve işleyişine, kamu hizmeti kavramının piyasa ekseninde yeniden tanımlanmasına, kamu personel rejiminin dönüştürülmesine yönelik bu reformlarla, üst kurul tipi örgütlenme bakanlık tipi örgütlenmenin yerini almıştır. Etkin, verimli ve hızlı idare hedefini amaçlayan reformlarla piyasa ile yönetsel kurullar arasındaki iş birliği geliştirilmektedir. (Güler B. A., 2018, s. 178-179) Bakanlık tipi örgütlenmede devleti temsil etme durumu söz konusuken kurullarda böyle bir yönetsel ilke bulunmamaktadır.

Bakanlıklar, milli kamu hizmetlerinin görülmesi için örgütlenmiş devlet kurumlarıdır. İş bölümü ile her bir bakanlık belli bir kamu hizmetini yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Söz konusu kamu hizmeti kar esasına göre değil topluma hizmet esasına göre belirlenmiştir. Bakanlıkların devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri yoktur, gördükleri hizmetlerde devleti temsil ederler. Bu durum son yirmi yıldır dönüşmüş yerini kurul sistemleri ile işleyen yönetişimci mantık almıştır. 9 Temmuz 2018 öncesi bakanlar hem hükümet üyesi hem idarenin başı olarak görev yapmıştır. Bakanların, kendi bakanlıklarından dolayı TBMM'ye karşı bireysel olarak sorumlulukları olmakla beraber hükümet üyesi oldukları için de siyasetin

yürütülmesinden dolayı TBMM'ye karşı siyasi nitelikte bir sorumlulukları bulunmaktaydı. 9 Temmuz 2018'den sonra yeni hükümet sistemiyle bakanların statüleri tamamen değişmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanıp Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınırlar şeklinde düzenleme yapılmıştır. (Anayasa, m. 104/8, 106/4) Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlık ve milletvekilliği birbiriyle bağdaşmaz hale gelmiştir. "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer" (m. 106/4). Cumhurbaşkanlığı sisteminde bakanlar TBMM'ye değil Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar. Bu sebeple Kemal Gözler'e (2019, s. 117-118) göre bakanlar, yürütmenin bir parçasına sahip değildirler, yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanı'na aittir. Bakanlık örgütlenmesindeki en keskin dönüşüm, zaten dönüşmekte olan bakanlık sistemi içerisinde kurul yapılıncası dolayısıyla gerçekleşen temsilin etkisini daha da arttırabilecektir.

Bakanlıkların başlıca idari görev ve yetkileri olarak; devlet tüzel kişiliğini temsil etme, hiyerarşi yetkisi, vesayet yetkisi, atama yetkisi, harcama yetkisi, yönetmelik çıkarma yetkisi (düzenleme yetkisi), koordinasyon ve iş birliği yetkisi sayılabilir. Koordinasyon ve İş birliği Yetkisi 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 507. maddesinde düzenlenmiştir. Her bakanlık, "hizmet ve görevleriyle ilgili konularda, diğer bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının uyacakları esasları mevzuata uygun olarak belirlemekle, kaynak israfını önleyecek ve koordinasyonu sağlayacak tedbirleri almakla görevli ve yetkilidir". (Gözler, 2019, s. 118-121)

"Genel yönetimde son yıllarda iki sorunlu parça belirmiştir. Bunlardan biri "düzenleyici ve denetleyici kuruluş" ya da "bağımsız idari otorite" olarak adlandırılan üst kurullardır. Sistemde 1990'lı yılların ikinci yarısında hızla yayılan üst kurulların sayısı 10'a ulaşmış, genel hesaplamalara göre güçleri ise GSMH'nin %65'ini yönetme gibi son derece büyük bir genişlik kazanmıştır. Üst kurulların bakanlıkların ana hizmetlerinden bir bölümünün koparılarak oluşturulması, dolayısıyla bunların "bakanlık yerine" iş görmeleri, bakanlıklara dayanan yönetsel örgütlenmede bir tür çatlama yaratmıştır." (Güler B. A., 2018, s. 92-93)

Kurul tipi örgütlenmenin yayılmasıyla beraber bakanlık tipi örgütlenmenin hizmet alanlarının bir kısmı bakanlıklardan alınarak kurullara verilmiştir. Bakanların bireysel sorumlulukları ve yasamaya karşı siyasi sorumlulukları düşünüldüğünde kurul tipi örgütlenmede bu denetim mekanizması bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı sistemiyle

bakanların sorumluluğunun meclise değil de Cumhurbaşkanı'na karşı düzenlenmesi de bakanlık sisteminde yaşanmış ayrı bir dönüşüm olarak dikkat çekicidir.

1.3.2. Kuruluş Gerekçeleri ve Şekilleri Bakımından Kurullara Dair Genel Değerlendirme

Kurullarla karar almaya ve kurullara; modern devlet öncesinde ve sonrasında her aşamada rastlanmaktadır. Kurul tipi örgütlenme, kararların ortak bir şekilde alındığı, uzmanlığa dayalı bir bürokratik düzendir. Üst kurullar, bu tür genel kurul düzeninden farklı özel bir tür oluşturmaktadır. Üst kurulda kararlar başkanlık eliyle değil kurula bağlı çalışan bürokratik aygıt eliyle alınmaktadır. ABD yönetim sisteminin tipik bir örgütü olan bu model kurul-kurum ikilisinden oluşmaktadır. Bu kurumlar bakanlıkların asli ve sürekli nitelikteki görevleriyle donatılmış ve bunun sonucu olarak bakanlıkların güç alanı daraltılmıştır. Bu görevlere rağmen “bağlı kuruluş” niteliği atfedilmemiştir. Aksine özerklik esasına göre konumlandırılmışlardır. (Güler B. A., 2018, s. 342-346)

Üst kurul tipi örgütlenme, yönetim yapısının küresel piyasa sistemine eklenilebilmesi için tasarlanmıştır. Kurumların çalışma usulleri ve ulusal siyaseti aşan küresel siyasetle bağlantıları sebebiyle bütün merkezi örgütlenmeyi dönüştürücü bir etkisi söz konusu olabilecektir. Burada iki ihtimal söz konusudur. Birinci ihtimal kurumlara bakanlık dengi yönetme yetkisi vermektir ve bu ancak anayasa değişikliği ile mümkündür. İkinci ihtimal kurumların, bakanlıkların ilgili kurumu olarak konumlandırılmalarıdır. Bu da düzenleyici reformlarla mümkün olacaktır. Üst kurul sisteminin geleceği sosyoekonomik dinamiklere göre şekillenecektir. İdarenin bütünlüğü ilkesine aykırı bir şekilde, devlet tüzelkişiliğini reddeden, özel hukuk tüzel kişiliği olarak örgütlenen bu modelin başka bir merkezi yönetsel sistem şeklinde karşımıza çıkma olasılığı bulunmaktadır. (Güler B. A., 2018, s. 346-347)

1.4. SİSTEMİN İÇİNDE YER ALDIĞI DÜZENLEME TARZI

Çalışmanın bu bölümünde kurullar ve YOİKK sistemin için yer aldıkları düzenleme tarzıyla beraber incelenecektir. Devletin değişen rollerini ve sınıf mücadelelerindeki yerini kavramak maksadıyla Düzenleme Okulu'nun teorilerinden faydalanılacaktır.

Kurulların, YOİKK'in kuruluş gerekçeleri ve devletteki dönüşüm düzenleme yaklaşımının kavramlarıyla irdelenecektir. Böylece mevcut birikim rejimi koşullarında belirlenen ve desteklenen kurumların yeniden üretim sürecindeki rolleri tespit edilmeye çalışılacaktır.

Düzenleme tarzı bir toplumun iktisadi yapısı ve toplumsal ilişkileri ekseninde, iktisadi birimlerin çelişen yönlerini uyumlu hale getiren, birikim rejiminin devamlılığını ve yeniden üretimini sağlayan kurumsal biçimler, ilişkiler ve kurallar bütünüdür. (Sert, 2011)

Düzenleme teorisinde, kapitalizmde yaşanan krizlerin ve çatışmaların uzun süre boyunca dengeyi sağlayacak sosyal kurumlar ve kurallar bütünü ile çözülebileceği savunulur ve bu yapı düzenleme tarzı/biçimi olarak ifade edilir. Düzenleme biçimi birikim sürecini yönlendirmek ve sürdürmek için tasarlanmış sosyal ilişkilerden oluşmaktadır. Birikim rejimi ile düzenleme biçimi arasındaki işlevsel bağ kurulduğu ölçüde birikim rejimi sürdürülebilmektedir. Devlet yapılanması, yapılar, ağlar ve yürürlükteki yasalar kümesi düzenleme biçimini göstermektedir. (Güler M. A., 2020, s. 2303)

Düzenlemeciler, iktisadi ve gayri iktisadi mekanizmaların karşılıklı etkileşimlerle sermaye ilişkisini nasıl normalize ettiklerini ve birikimin krizler sayesinde dolayımlanan çatışmalı sürecine nasıl yol gösterici olduklarını tespit etmeye çalışmaktadır. (Özdemir, 2008, s. 101)

Düzenleme teorisinin temel maksadı sermaye birikiminin ve onun düzenlenme biçimlerinin incelenmesidir. Teoriye göre kapitalist düzen sosyal devlet aracılığıyla düzenlenirken 1970'lerde yaşanan kriz bu yapıyı dönüştürmüştür. Teoriye göre kriz, birikim rejimini değil sosyal devlete dayalı düzenleme tarzını değiştirmiştir. Neo-liberal düzenleme biçimi bu dönüşüm sonucu ortaya çıkmış yapıdır. (Güler M. A., 2020, s. 2296)

1970'lerde fordizmin yaşadığı krizin sonunda kapitalizmin kendisini yeniden üretme girişimi sonucu ortaya çıkan yeni dönem, post-fordizm olarak adlandırılmaktadır. Post-fordizmin üzerine şekillendiği amaçlar için esnek üretim, esnek örgütlenme, esnek

uzmanlaşma, bilgi ve teknoloji kavramlarına odaklanılmıştır. Bahsedilen amaçlar şu şekilde sıralanabilir: “*Emek üretkenliği arttırılmalıdır. Emeğe olan sayısal gereksinim azaltılmalıdır. Emek organizasyonu, emeği işyerine ve genel olarak da sisteme entegre edecek şekilde yeniden düzenlemelidir. İşçi sınıfının sınıfsal gücü kırılmalıdır. Değişmeyen sermaye maliyetleri azaltılmalıdır.*” (Dağdelen, 2005)

Birikim rejimi ve düzenleme biçimi Düzenleme Okulu’na dahil olan yazarların çabalarıyla üretilmiş kavramlardır. Birikim rejimi belirli süreyi kapsayan görelî istikrar ve büyüme durumuna dair makro ekonomi ağırlıklı bir kavramken, düzenleme biçimi birikim rejiminin sistemsel uyumunu ve tutarlılığını sağlayan içselleşmiş kurallar ve sosyal süreçlerin tümünü ifade eden bir kavramdır. Bu anlamda düzenleme yapısal biçimler aracılığıyla gerçekleşmekte ve biçimlenme sürecinde en etkin yapısal biçim olarak karşımıza devlet çıkmaktadır. (Özdemir, 2010, s. 222) Düzenleme okulu, somutta kurumların ve örgütlerin karşılıklılık ilişkisini anlayabilmek için gerekli kavramsal setleri oluşturma gayreti içerisindedir. Bu kapsamda hegemonya; bir devletin bir seri devleti, sermaye dolaşımının güvenceye alınması için çok taraflı meta ilişkilerinin istikrarını sağlayacak şekilde etkilemesini mümkün kılan kavram olarak ele alınmıştır. Bu açıdan bakıldığında uluslararası düzenin ulusal bir ekonomiye etkisinin kaynağı olarak hegemonik bir devletin varlığı söylenebilecektir. Bir devletin iktisadi etkinliğinden kaynaklanan hegemonya, birikim rejimi ile düzenleme biçiminin sürekli gelişmeyi sağlayacak şekilde eklenmesini ve ilgili devletin düzenleyici etkisinin ulusal sınırları aşmasını gerektirir. Altın çağdaki Amerikan üstünlüğü Amerika’nın düzenleme biçimini yayma başarısından kaynaklanmıştır. 1980 sonrasında ise bu üstünlük siyasi ve finansal alanlardaki dayatma kapasitesi sayesinde olmuştur. (Özdemir, 2010, s. 226-227)

Devletin işlevsel birliği ve devlet faaliyetlerinin uyumluluk derecesi uluslararası iş bölümüne ve iç siyasi mücadelelerden kaynaklı yapısal gerilimlere göre şekillenmektedir. Devlet, sermayenin yeniden üretimi bağlamında bir araya gelmiş işleyişinde çelişkileri barındıran yapısal biçimlerin, kurumların ve örgütlerin toplamını ifade etmektedir. (Özdemir, 2010, s. 230-231) Yani devletin kendisi ayrıcalıklı bir yapısal biçim olarak yalnızca düzenleyen değil, kendisi de düzenlenen yapıların

bütününden oluşan sistemdir. Yapısal ve stratejik seçiciliği olan bu sistem her talebe açık değildir. (Özdemir, 2010, s. 233)

Devletin rolü ve biçimi düzenleme nesnesindeki dönüşümlerle farklılaşmaktadır. Küresel ölçekli yapısal etkiler, belli bir birikim döneminde devletin yeniden biçimlenmesini sağlayacak ve bu yeniden biçimlenmeyle belirli bir toplumsal formasyonda, üretilen toplumsal artığın küresel dağılımını yönlendirebilecektir. Bu kapsamda devletin rolü, kendi içinde temsilini bulan sermayenin yerel ve küresel olarak değerlendirilmesinin koşullarını temin etmek yani sermayenin karlılığını artırmak ve kurgusal bir meta olarak emek gücünün yeniden üretimini güvence altına almak olarak sayılabilir. (Özdemir, 2010, s. 235) Devlet sermaye ilişkisini yeniden üretirken yani düzenlerken politikalarını farklı ölçeklerde yürütebilir ve zorlayıcı ama hiyerarşik olmayan ilişki setleriyle eklemlenebilir. (Özdemir, 2010, s. 234) Düzenlemenin en üst yapısal biçimi olan devlet, yapısal biçimler hiyerarşisinde her zaman en üstte yer almaz bu hiyerarşinin düzeni, verili düzenleme tarzı tarafından belirlenmektedir. (Özdemir, 2008, s. 154) Devletin hiyerarşik düzendeki yeri, gücü elinde bulunduran sınıfların ihtiyaç ve taleplerine göre şekillenmektedir. Devlet biçimindeki dönüşümün takibi için yapısal biçimlerin dönüşümüne bakılabilir.

YOİKK'in düzenleme tarzına baktığımız bu bölümde *“Hangi derin yapılar, mekanizmalar, ilişkiler ve güçler; insanlar arasındaki ilişkilerin şeyler arasındaki ilişkiler halinde görünmesini sağlayan küresel bir sistemi ayakta tutmaya yarar?”* (Özdemir, 2010, s. 244) sorusuna cevap aramak yerinde olacaktır. YOİKK ve YDK'nın küresel sistemdeki işlevlerine bakmak toplumsal olayların arkasındaki mekanizmaları anlamak açısından önem taşımaktadır.

Sermaye birikimini kesintiye uğratan her türlü engelin kaldırılmasını içine alan yatırım ortamını iyileştirme faaliyetleri, sermayenin yeniden üretiminin koşullarını sağlayan ve üretim ilişkilerinin/toplumsal ilişkilerin tümünün yeniden düzenlenmesini içeren bir süreçtir. (Cebeci, 2012, s. 185) YOİ kavramı bazı ilişkileri gizleyecek bir şekilde inşa edilmiştir. Sermaye ve emek arasındaki üretim ilişkisi bunun bir örneğidir. YOİ düzenlemeleriyle beraber kurulan dilde yatırımların artacağı ve toplumun diğer kesimlerinin de bu durumdan fayda sağlayacağı savı bulunmaktadır. Burada sermaye birikim mekanizmasına dahil olan üretim ilişkileri ve emek süreçlerindeki dönüşüm

yerine dolaşım alanındaki sonuçlar ön plana çıkarılmaktadır. (Cebeci, 2012, s. 186) YOİ çalışmalarını için, “yatırımcı dostu çevre”, “iş ortamının iyileştirilmesi”, “rekabet gücünün artırılması”, “en verimli ekonominin yaratılması” söylemleri¹⁹ bu operasyonların genel olarak toplumun bilincinde meşrulaştırılması amacına yöneliktir. YOİKK sisteme içkin çatışma ve çelişkilerin koordine edilmesini ve birikimi sınırlandıran yapıların dönüşümünü ve devamlılığını sağlayan kurum olması sebebiyle sistem açısından hayati önem taşımaktadır. (Cebeci, 2012, s. 187-189)

Toplumsal olguyu mümkün kılan mekanizmaların, bu olgunun içinde anlam kazandığı toplumsal yapının, aktörlerin kuvvetinin ve olayların gidişatını yöneten ilişkilerin açıklanması, ifşa edilmesi toplumsal olayı ortaya çıkaran koşulları ön plana almayı kolaylaştıracaktır. (Özdemir, 2008, s. 110)

YOİKK’in kuruluşu ve devlet yapılanmasındaki dönüşüm kapitalist üretim ilişkilerinin belli bir seviyeye ulaştığını gösterir niteliktedir. Yeniden düzenlemenin aktörleri devletin uzağında ve devlet alanındaki belirli güçlerdir. YOİKK de hem devlet alanında hem devletin uzağındadır. Aynı zamanda devletin dönüşümünü ve kurumsal koordinasyonunu sağlayan en mühim oluşumdur. (Cebeci, 2012, s. 344)

Birikim ve yönetim sistemi olan kapitalizm yer alanlarında belirli devletlerle tanımlanmıştır, akış alanlarında ise tüm dünyayı içine alan teritoryal olmayan özel girişimlerle kurumsallaşarak başarılı olmuştur. (Arrighi, 2000, s. 136-137) Türkiye’de IMF’ye verilmiş teminatlar kapsamında oluşturulan bir yapı olan YOİKK ve YOİKK’e taleplerini ileten, yabancı yatırımcı şirketlerin katılımıyla oluşmuş YDK akış alanını düzenlemek amacıyla kurumsallaşmış biçimler olarak görülebilir.

Küresel kapitalizm, yoksul bölgelere yapılan doğrudan yabancı yatırımlar sonucu oluşan karların yatırım kaynağına geri dönmesini, çok uluslu firmaların mübadele edilen metallerde fiyatları manipüle etme kapasitesini, yatırımcıların çıkarlarını korumak amacıyla dayatılan yapısal uyum paketlerini ve emek haklarını reddetme örneklerini

¹⁹ Liberal bakış açısında, hukuk alanını oluşturan ilişkilerin iktidarı görünmeyecek hale gelir ve gizlenir. Sosyal ilişkiler dil tarafından biçimlenir ve yeniden üretilir. Biçim, sosyal ilişkide yan bir nitelik taşımamaktadır. Bu nedenle hukuki biçimlere özün tezahürü, yansıması olarak bakmak yerine temel sosyal biçimlerle ilişkisine, birliğine bakmak yapısal biçimi ortaya çıkaracaktır. (Özdemir, 2008, s. 172-175)

içinde barındırır. (Albritton, Jessop, & Westra, 2018, s. 42-43) Bu bağlamda, kapitalist ekonomik sistem birikim ve yönetim açısından belli ülkelerle sınırlı olmasına rağmen akış alanları tüm ülkeleri kapsayan bir ağda kurumsal yapıların oluşturulmasıyla gelişmiştir. Doğrudan yabancı yatırımların kalkınmayı sağlayacağı yönündeki söylemin tersine, yapısal uyum politikalarıyla yoksul bölgelerde karların yatırım kaynağına dönmesi ve çok uluslu firmaların fiyat belirleme yetkisine sahip olması gibi sonuçlar doğmaktadır. Yatırımcıları korumak amaçlı dayatılan uyum paketleri ve hukuk sistemleri²⁰ emek haklarını yok sayan bir içerik taşımaktadır.

Küreselleşmenin sürece etkisine bakılacak olursa, küreselleşme ve devletin değişim kapasitesi genellikle birbiri ile bağlantılıdır. Küreselleşmenin farklılaşmış dinamikleri muhtelif devlet tipleri üzerinde farklı etkiler doğurmaktadır. (Jessop, 2021, s. 290) Çeşitli toplumsal formasyonlara sahip devletler küreselleşmeye karşı birbirinden farklı reaksiyonlar vermektedir.

Küreselleşme sebebiyle devlet üzerindeki baskı, bir toplumsal ilişki biçimi olan devlette sadece ekonomik ve siyasal güçleri değil devlet ile piyasa arasındaki ilişkiyi de dönüştürür, bu durum devletin kendisine ve politikalarındaki değişime de yansır (Jessop, 2021, s. 283). Sermayenin devletteki temsilinin yoğunlaşmasıyla devlet projeleri ve devletin kendisi de dönüşür.

Toplumsal ilişkiler; siyasi, iktisadi ve ideolojik alanlarla iç içe olan muhtelif söylemsel ve söylem dışı olguyla var olmaktadır. İktisadi yanı ağır basan ilişkiler, toplumsala yani toplumsal ilişkiler bütününe bağlıdır. İktisadi ilişkiler, belirli bir yer ve zamanda fail için rasyonel olanı tayin eden kurumlaşmış biçimlerden oluşmaktadır. (Özdemir, 2008, s. 152) İktisadi ilişkiler sermaye için en karlı seçeneği sunacak kurumlaşmış biçimleri kapsamaktadır ve bu ilişkiler toplumsal olana bağlı olduklarından zaman ve yerden bağımsız sabit setler değillerdir.

Uluslararasılaşma ile ortaya çıkan yapısal dönüşümün analizinde birkaç hususa dikkat etmek önemlidir. İlk olarak sermaye birikiminin etkisi sadece küresel algılanmamalıdır.

²⁰ Hukuk toplumsal iktidar ilişkisinin her alanında ideolojiye bağlı olarak var olur ama her zaman devlet üzerinden dolayımlanır. Genel toplumsal düzenlemenin parçası olarak hukuku değerlendirmeye çalışmak hukukun işlevi, hukuk sistemi ile hukuk ideoloji ilişkisi, hukukun otonomisi gibi birçok sorunlu seriyi su yüzüne çıkarır. (Özdemir, 2008, s. 177)

Para dünya ölçeğinde bütünleşme sürecine girerken üretken sermaye parçalara ayrılmaktadır. Çünkü üretken sermaye her aşamada gerek duyduğu ilişkilerin en az maliyetli olduğu yerlere gidecektir. Diğer bir husus sermaye sınıfının taleplerinin homojen olarak kabul edilmemesi gerekliliğidir. Sermayenin talepleri işlevlerine ve fraksiyonlarına göre ayrı değerlendirilmelidir. Son olarak dönüşüm ve değişimi meşrulaştıran yasaların dolaylı olarak devletin ve kurumlarının rolünü sermayenin taleplerini yerine getiren bir araç olarak algılamadan çelişki ve çatışmaları ile düşünerek kurumların hareketini değerlendirmek gereklidir. (Cebeci, 2012, s. 167)

Uluslararasılaşma süreci bağlamında, azgelişmiş toplumsal formasyonlara sahip devletlerde, neo-liberal devlet formu benimsendiği oranda ulusal sermaye gruplarının çıkarlarını koruma olanakları ortadan kalkmaktadır. Bu devletler, ulusal sermayenin çıkarını dışarıda temsil etme işlevini kaybedip, uluslararasılaşmış sermayenin menfaatini içeride temsil ettiği oranda küresel ölçekli desteğe sahip olabilmektedir. (Özdemir, Aykut, & Uğurlu, 2015, s. 34) Ulusal sermayenin dışarıdaki temsilini zayıflatan bu anlayış ulusal ekonomiye zarar verebilecek niteliktedir.

Uluslararasılaşma süreciyle mali sermayenin ulus ötesi blokların elinde şiddetli yoğunlaşması, paranın sermaye olarak gücünün devletlerden ziyade bu grupların iktidarına geçtiğini göstermektedir. Hegemonyanın ekonomik gücünün ancak bu gruplarla ve beklentileriyle ortak hareket ettiğinde mümkün olduğu artık yadsınamaz bir gerçekliktir. Amerika'nın dünya üzerinde git gide artan siyasal şiddetinin sebebi de bu temele dayanmaktadır. Sermayenin para dolayımı ile kurmuş olduğu ilişkilerin ulusal temellerden küresele doğru kayması ile devlet-sermaye arasındaki bağlar değişmekte ve sermaye gruplarının ulusal düzeydeki temsili etkilenmektedir. Bu çelişkiler işsizlik ve yoksullukla beraber küresel düzeydeki siyasal çelişkileri de artırmaktadır. DB, IMF gibi kuruluşlar her topluma piyasa kurallarını dayatmaktadır. Fakat bu kurgusallığın bir sonucu olarak sermaye ve toplum birbirinden oldukça uzaklaşmaktadır. Kapitalizmin yahut üst katmanın üretim ve maddi hayattan uzaklaşması insanlığın çelişkisini derinleştirmektedir. (Köse, Şenses, & Yeldan, 2007, s. 111-112) Başka deyişle ulus ötesi blokların önderliğindeki politikalarla piyasa kuralları toplumlara dayatılmaktadır. Sermaye ve toplum arasındaki makas açıldıkça işsizlik, yolsuzluk gibi sorunlar da artmakta ve maddi hayata oldukça uzaklaşan blokların siyasi çelişkileri çoğalmaktadır.

1980 sonrası devletin koordinasyon işlevi farklılaşmış ve devam etmiştir. Üretken sermaye artık uluslararası birikim sürecinde ayakta kalabilecek bir yapıya kavuşmuştur. 1980’ler ve 1990’lar bu sebeple rekabet süreçlerinin ve piyasaya içkin koordinasyonun Türkiye’de görünür hale geldiği yıllardır. Doğrudan yabancı yatırımların ve uluslararası meta üretim zincirleri aracılığı ile üretken sermayenin uluslararasılaşmasının etkisiyle devletin ve kurumların koordinasyon işlevi daha da önem kazanmıştır. Çünkü üretken sermayenin uluslararasılaşması için ulus devletlerin egemenlik ve düzenleme alanındaki yasal, kurumsal düzenlemelerin ve ilişkilerin uyumlulaştırılması şarttır. İyileştirilmesi gereken tüm alan ve ilişkiler “yatırım ortamı” olarak adlandırılmış ve yatırım ortamını iyileştirecek kurum olarak Türkiye’de YOİKK oluşturulmuştur. (Cebeci, 2012, s. 183)

Devletin kamusal ve sosyal işlevlerinden arındırılıp sermaye mantığına uygun hale getirilmesini sağlayacak yönetim platformları olarak YOİKK ve YDK devlet ve sermaye arasında dolaysız bir etkileşim sağlamaktadır. Böylece çeşitli sermaye fraksiyonları birikim stratejilerine uygun düzenlemelere yönelik etki doğurabilmektedir. (Cebeci, 2012, s. 207-208)

1.5. EGEMENLİKTE DÖNÜŞÜM

Çalışmanın bu bölümünde kapitalist üretim ilişkilerinin belirleyici hale gelmesiyle devlet yapılanmasında, siyasi, iktisadi ve ideolojik alanlarda meydana gelen dönüşümün egemenliğe nasıl bir içerik kazandırdığı incelenecektir. Bu bağlamda kurullar ve YOİKK’le beraber sermayenin devletteki temsilinin artmasının egemenlikte sebep olduğu dönüşüme bakılacaktır.

Egemenlikteki dönüşüm başlığına çalışmada benimsenen egemenlik tanımıyla başlayacak olursak “*Egemenlik-kapitalist toplumsal formasyonlarda-burjuva iktidarının bir işlevidir.*” (Özdemir, 2019, s. 129) Bu tanım bizi, toplumsal olanı yeniden üretme ve onu biçimlendirme iktidarına sahip olan sınıfın kendisi dışında bir meşru güç odağını yahut otoriteyi kabul etmemesi yani siyasal iktidarın rakip tanımamasına götürmektedir. Nesnel koşullar dönüştükçe üretim ilişkileriyle kurulmuş olan imgesel ilişkiyle oluşturulmuş hâkim ideoloji de dönüşmektedir. Bir ilişki biçimi olan hegemonyanın da

üretim ilişkileri ve hâkim ideolojiye bağlı olan inşa koşulları bu sebeple değişime uğramaktadır. (Özdemir, 2019, s. 129-130)

Kapitalistleşen iktidarın işlevi olarak egemenlik farklı dinamiklere bağlı olduğundan burjuvazinin iktidarı biçim değiştirdikçe ve somut görünümü farklılaştıkça egemenlik de dönüşüm geçirecektir. Yani ekonomik, ideolojik ve siyasal dönüşümler sonucu ortaya çıkan yapı egemenin nasıl egemen olduğu ve egemenliğini ne şekilde yeniden üretebileceğini belirleyecektir. Her konjonktürün egemenlik anlayışı da bu yapısal belirlenim içinde anamlanacaktır. Önceki konjonktürün egemenlik anlayışına daha uyumlu toplumsal ilişkiler ve devlet biçimi kapitalist üretim ilişkilerinin ve burjuva iktidarının örgütlenişinin ihtiyaçlarına karşılık veremeyebilecektir. (Özdemir, 2019, s. 130)

Egemenlik olgusundaki dönüşümü anlayabilmek adına egemenliğe dair birkaç hususa bakılabilir. Egemenlik belirli bir ülkenin toprakları üzerinde tek ve en üst otoriteyi karşılamaktadır. Bu durum, hukuki-biçimsel anlamda bir ülkenin başka bir ülkeden üstün bir egemenlik hakkına sahip olmadığı anlamına gelmektedir. Sermayenin genişletilmiş yeniden üretim süreci kapitalist devlete bağlı olduğundan ulus devletin bütünüyle sönmüneceğini ve egemenlik olgusunun tabi olduğu dönüşümler nedeniyle ortadan kalkacağını söylemek de mümkün gözükmemektedir. (Özdemir, 2019, s. 139-140)

Bu bağlamda küreselleşme karşısında devletin yok olduğunu yahut çöktüğünü söylemek yanıltıcı bir bakış açısı olacaktır. (Jessop, 2021, s. 296) Sermaye ilişkisi, ekonomi dışı temel koşulların da güvence altına alınmasını kapsadığından ekonomi ile hukuki-siyasal düzenin ayrılması yorumları ulus devleti fetişleştirmektedir. (Jessop, 2021, s. 296) Ekonomi dışı koşulların teminat altına alınması ve toplumsal uyumlanma sermaye ilişkisinde son derece önemlidir.

Özgül devlet iktidarlarının yersiz-yurtsuzlaştırılma²¹ ya da yeniden ülkeselleştirme süreci ile ulus devlet egemenlikleri parçalanmakta ve zayıflamaktadır. Fakat biçimsel

²¹ “Kapitalizm, kod çözümü üzerinden yürüyen yersiz yurtsuzlaşma vaadini pazarlama ve kısmi bir akış (ancak sabitlenen tek bir alan olan sermaye akışı) içerisinde dolaşıma sokmaktadır. Nitekim yersiz yurtsuzlaştırma denilen proje, kapitalizmde “soyut” ve “sahte” kodlarla yeniden yerli yurtlulaştırma ile yürür ve dolayısıyla yersiz yurtsuzlaşma, yersiz yurtsuzlaşan herhangi bir unsurun diğeri için yeni bir

egemenliğin ortaklaştırılması ve yeniden dağıtılması yoluyla devletin faaliyet özerkliği ve kapasitesi genişlemektedir. Fakat bu her devlet için geçerli değildir, her bölgesel blokta hegemon bulunmaktadır. (Jessop, 2021, s. 297) Ulus devlet egemenliklerindeki dönüşüm, biçimsel egemenliğin yeni bir paydada birleşmesi şeklinde gerçekleşirken devletin kapasitesi genelde genişlemektedir.

Devletlerin varlıklarını sürdürmesinin, nasıl bir örgütlenmeyle mümkün olduğu sorusuna tarih boyunca cevap aranmıştır. Her devlet için farklılık gösteren bir yapı söz konusu olduğu için devletlerin içinde bulunduğu koşullar ve çağ göz önünde bulundurulmalıdır. Çünkü bir devletin görevlerini koşulları etkilemektedir. Aristo'nun konuyla ilgili soruları şu şekilde sıralanmıştır: Temel görevler nedir ve kaç tanedir? Hangi görevler temel değil, ama yararlıdır? Hangi işler ayrı ayrı yerlerde farklı idareler kurularak ele alınmalıdır? Hangi işleri, gücü her yerde geçerli tek bir otoriteye bırakmalı? Görev her yerde yerine getirilmesi gereken nitelikte mi, yoksa yalnızca belirli yerlere mi özgü? Kurulan bir görevin yetki alanı nedir? Bakanlık tipi örgütlenme bu sorular ekseninde şekillenmiştir. Bu örgütlenme tipi iş bölümü mantığına dayanmaktadır. (Güler B. A., 2018, s. 172-174)

Geleneksel bakanlık tipi örgütlenme ile kurul tipi örgütlenmenin uzmanlaşma anlayışı birbirinden farklıdır. Geleneksel bürokraside yapılan atamalarda “genel geçer” ya da “klasik ölçütler” kullanılmaktadır. Buna bir örnek olarak, uzman yardımcılığı kadrolarında memur olmanın genel kriterlerine ek olarak belli bölümlerden mezuniyet, yabancı dil bilmek, belirlenen yaşı geçmemek ve açılan özel sınavı geçmek şartları yer almaktadır. (Altunok, 2018, s. 610) Kurullarda ise rekabet, sermaye piyasası gibi teknik ayrımlar olduğundan düzenleme alanının uzmanlığı söz konusu olmaktadır. (Emek & Acar, 2004, s. 115) Bakanlıklar aşağıdaki hüküm gereği çeşitli uzmanlıklara göre ayrılarak örgütlenmiştir.

Türkiye’de bakanlık örgütlenmesinin düzenlendiği 3046 sayılı kanunda; “aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda

yer-yurt işlevi görmektedir ki, bunun karşılığı “çifte oluş” kavramsallaştırmasıdır. Yersiz yurtsuzlaşma ve yeniden yerli yurtlulaşma ise aksiyomlaşıma eşliğinde gerçekleşir. “Aksiyomlaşıma, yersiz yurtsuzlaştırılmış kaynakları birleştirerek ve onları yeniden yerli yurtlulaştırıcı birleşiminden meydana gelen artığı temellük ederek işler. /.../ Aslında, aksiyomlaşıma aracılığıyla sürekli yersiz yurtlulaşma ve yeniden yerli yurtlulaşma döngüleri, bir bütün olarak kapitalist toplumun temel ritimlerinden birini oluşturur” (Özcan, 2017, s. 90-91)

*yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak önlenmesi esastır” hükmü düzenlenmiştir.
(Altunok, 2018, s. 607)*

Türkiye’de bakanlık tipi örgütlenme 1980’li yıllardan bu yana dönüşüm geçirmiş ve daha etkisiz hale getirilmiştir. 2000’li yılların başında yaygınlaşan BDK’lar bunun en somut göstergesidir. Bu çalışmanın kapsamında olan kurul tipi örgütlenme yönetimde git gide etkin hale gelmiştir. Bakanlık yapısının etkisi azaltıldıkça devlet kurumları özel hukuk alanına kaymıştır. Devletin bütünlük teşkil eden yapısı eritilip, kurullar aracılığıyla piyasa esaslarına yönelik bir sistem sağlanmıştır. (Güler B. A., 2018, s. 172-175) Küreselleşme, AB etkisi ve kamu hizmeti anlayışındaki değişim yeni bakanlıkların oluşturulmasını, bakanlıkların adlarında ve yapılarında değişikliğe gidilmesini gündeme getirmiş ve değişikliklere sebep olmuştur. (Lamba, Aktel, Altan , & Kerman, 2014, s. 186) Yapısal dönüşümlerle ve reformlarla devlet piyasa koşullarına uygun hale getirilmiştir. Devletin kurumlarının özel hukuk alanına kayması da egemenlikteki dönüşüme işaret etmektedir.

Yukarıda bahsedildiği üzere kamu ve özel arasındaki kurallar ve işleyiş ilkeleri arasındaki farklılıkların 1980 yılından itibaren kamu yönetimi reformlarıyla ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. (Altunok, 2018, s. 615) Bu kapsamda özel sektör ilkeleri benimsenerek, uzman yapılar olan bakanlıklarda “kariyer uzmanlıklar” şeklinde personel politikaları uygulanmıştır. (Altunok, 2018, s. 607) Kurullarla beraber siyaset alanında tekno-bürokratlar etkin hale gelmiş ve kurullarda da kariyer uzmanlıklar oluşturulmuştur. (Altunok, 2018, s. 608-609) Kurul tipi örgütlenmedeki uzmanlaşma türü piyasaya yönelik olduğundan kişisel performans ölçülerine bağlıdır. Bu tip istihdam koşulu teknik ve mikro düzeyde kaldığından kurumların bütün olarak varlık nedeni, görev alanı ve birimlerin birbiriyle ilişkisi yönünden sorunlu bir taraf teşkil edebilecek ve ilgili olan diğer alanlarla ve hususlarla bağlantı kurulmasını zorlaştırabilecek niteliktedir. (Altunok, 2018, s. 613-614) Kamu kurumlarının kamu yararına iş görmesinin teminatlarından biri de yönetim yapısının memur istihdamına dayanmasıdır. Memuriyette başarı usul ve esasta amaca uygunluğa göre ölçülmektedir. Küreselci reformlar devlet personel rejimini dönüştürmüştür. (Güler B. A., 2021, s. 629)

Uzmanlaşma ile verimlilik ve tasarruf sağlanması hedeflenmiştir. Neo-liberal devletin örgütlenme biçimi, bakanlık tipi örgütlenme yönünden eleştirilmiştir. Bakanlık tipi

örgütlenmeye yönelik eleştirel yaklaşımlar neo-liberal uygulamalarda etkisini göstermiştir (Güler B. A., 2018, s. 175) Bürokrasiye bakış açısını değiştiren piyasa dostu devlet anlayışına göre bakanlıklar kamu hizmetlerini yeterli ölçüde sunamamaktadır. Bu nedenle devlet, hizmeti yerine getirme görevinden sıyrılmalıdır. Hizmetlerin yerine getirilmesi yönetim anlayışı içinde uzlaşmaya dayalı bir şekilde piyasaya bırakılmalıdır. (Övgün, 2010, s. 66) Bu kapsamda parlamento-bakanlık sistemi yerini her ikisini de işlevsiz hale getiren kurullara bırakmaya zorlanmıştır. Devletin karar verme süreci ve iş görme usulü “kamu-özel ortaklığı” zemininde dönüştürülmüştür. Devlet unsurunu değişime uğratan ve düzenleyici devlet rolüne büründüren uygulamalar; ekonomik yaşamın ilkelerini değiştiren rekabet kuralları ve kurumları, icra-iflas sistemi, vergi sistemi reformları ve devlet alımları mekanizmasında görülmüştür. (Güler B. A., 2006, s. 34)

Devlet politikaları, kamu politikaları, ekonomik stratejiler ve devlet projeleri daha çok değişen güçler dengesinin etkilediği çok ölçekli uzlaşma dengesine göre belirlenmektedir. (Jessop, 2021, s. 304) Bu nedenle devlet politikalarının kaynağı her zaman devlet değildir. Politika yapımı değişen güçler dengesinin etkisindedir. Güçler dengesi dediğimiz durumu somutlaştırmaya yönelik olarak süreci etkileyen kolektif emperyalist bloğa bakılabilir.

Kolektif emperyalizm, çeşitli sermaye gruplarının taleplerinin uluslararası düzeyde kurum ve düzeneklerle koordine edilmiş siyasal iktidarlara aktarılmasıyla ortaya çıkan sonuçtur. Avrupa ve Amerika coğrafyasında yoğunlaşmış olan blok; Davos, DB, IMF, NATO, AB, BM ve çeşitli ulus devletlerin kolektif eylemleri ile vücut bulmaktadır. Bloğun kendi iç çelişkileri olmasına rağmen devletler üzerinde, siyasi düzeneklerdeki temsiline bağlı olarak şiddet tatbik edebilme imkânı ve olanağı bulunmaktadır. Kolektif emperyalist blok ifadesi bu şiddet kapasitesini uygulayan faili belirtmektedir. (Özdemir, Aykut, & Uğurlu, 2015, s. 36)

1990’lardan itibaren Amerika Birleşik Devletleri, iktisadi benzeşim sağlamak amacıyla ticari ortaklarına yapısal uyum paketleri öneren raporlar sunmuştur. Böylece ticari ortaklar kurumsal değişikliklere zorlanmış, kabul edilmediği takdirde belli yaptırımlar içeren önlemler alınmıştır. Buna Japonya’daki “Yapısal Engeller Girişimi” örnek gösterilebilir. Bu müdahale ile Japon Ekonomisinin kurumsal anlamda önemli yönleri

değiştirilmiştir. (Özdemir, Aykut, & Uğurlu, 2015, s. 38-39) Yapısal uyum paketleriyle ülkelere uluslararasılaşmış sermaye akışı için kurumsal dönüşümler dayatılmış ve yatırım ortamını iyileştirme çalışmalarında da idari engeller vurgulanarak, yatırımla ilgili mevzuat ve kurumsal koşullar köklü değişikliklere tabi tutulmuştur.

Bu iktisadi ve kurumsal benzeşmenin sorunlu yanları bulunmaktadır. Bazı devlet yapılanmalarının dünya pazarına göre dönüştürülmesi var olan devlet kapasitelerinin içini boşalttığından işleyişleri aksamaktadır. Devletin etkin olduğu alanlar savaş ağalığına, uyuşturucu sektörüne ve mafya tipi yapılanmalara açık hale gelmektedir. (Jessop, 2021, s. 289) Geleneksel bürokratik yapılanmanın içinin boşaltılması işleyiş zarar verebilmektedir. Çünkü devletin etkinliğinin olduğu alanlar bu yolla denetimin sağlanamadığı yapılanmalara açık hale gelebilmektedir.

Bob Jessop, devlet ile ekonominin eklenmesini yapısal eşleşme ve stratejik koordinasyon kavramlarıyla açıklamaktadır. Yapısal eşleşme, aynı toplumdaki iki farklı mantıktaki yapının yani devlet ve iktisadi alanın birbiri tarafından koşullanarak evrilmesi sürecidir. Stratejik koordinasyon ise farklı kurum ve mantıklar arasındaki ilişkinin, birikim stratejileri ve hegemonya projeleri ile kurulmasıdır. (Mızrak, 2019, s. 76-77) Yönetişim projesinin bir çıktısı olan YOİKK farklı mantıklar arasında artı değerini yeniden üretim sürecine girebilmesi için bir koordinasyon sağlamaktadır.

Ulus devlet biçimleri, geniş jeo-politik ve jeo-ekonomik düzeneklerle güçlü tikel sermayeler ve devletlerin siyasetine ve politikalarına göre dönüşmektedir. Bu dönüşümle sermaye grupları içsel ve dışsal güç dengeleri üzerinden işgal, ilhak ya da tehdit yolum yerine hukuki yollarla egemenliğini arttırmakta ve ulus devlete nüfuz etmektedir. Dünya pazarının artan entegrasyonu ve dünya toplumunun karşılıklı bağımlılığı ile Batı'daki gelişmiş kapitalist ekonomilerle birlikte anılan klasik ulus devletlerin egemenlikleri üzerindeki baskı daha da artmaktadır. (Jessop, 2021, s. 278) Egemenlikteki dönüşüm hukuk²² yoluyla ulus devletlerde etkisini göstermektedir.

²² Herhangi bir ilişki hukuk alanında var olduğunda artık sosyal gerçeklik ve normun doğrudan düzenlediği ilişkiden yararlanandan ayrı olarak müdahalede bulunabilecek bir nesne haline gelmektedir. Bu durum hukukun belli bir sınıfın aracı olma ya da belirli bir sınıfsal grubun hukuktan daha etkin yararlandığı gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır. Hukuki biçimlere yapısal nedensellik ekseninde bakılması konunun daha kapsamlı anlaşılmasını sağlayacaktır. Sınıf pozisyonları ile normlar arasındaki bağ hem gösterme hem gizleme işlevini görür. Örnek olarak işçi işveren hukuken eşit sülheler olarak gösterilir. İşçi teriminin yükümlülükleri ve işveren karşısındaki konumu işlenir ama hukuki eşitliğin

Uluslararası hukuk lehine ulus devletlerin egemenlik yetkilerindeki azalma, kurulların kanunlarla hazırlanan zeminleri hukuk yoluyla özerkliklerinin ve bağımsızlıklarının teminat altına alınması bu duruma örnek gösterilebilir. Özel sektör temsilcilerinin katılımının sağlandığı kurullar oluşturulduğu dönemin egemenlik anlayışına uyumlu şekilde toplumsal düzenlemeler yapmakta ve yaşama koşullarına etki etmektedir.

“Devlet olarak adlandırılan tüzellik (entite) basit bir hak taşıyıcısı değil, siyasi, iktisadi ve ideolojik boyutları ile milyonlarca insanın birlikte yaşama koşullarını üreten ve yeniden üreten bir tasarımdır.” (Özdemir, 2011, s. 69) Toplumsal hayatımızın yeniden üretildiği bir tasarım olarak devlet tüm boyutları ile yaşamamızı etkilemektedir.

Yürütmenin çerçeve yasalara dayanarak yaptığı düzenleyici işlemlerin günlük hayatta belirleyici hale gelmesi neo-liberal dönemde hukukun üstünlüğü ilkesinin edindiği yeni içeriktir. Meclisin ve yasama eyleminin meşruiyeti silindikçe, seçici olarak uygulanacağı bilinen idari düzenlemeler ve talimatları artacak ve hukukun üstünlüğü kurgusu bu yeni içeriğiyle etki doğuracaktır. Söz konusu dönüşüm TÜSİAD’ın metinlerine de yansımaktadır. (Özdemir, 2008, s. 217) Hukukun üstünlüğü kurgusunun TÜSİAD’ın metnindeki ifadesi şöyledir;

“Mülkiyet haklarının, müteşebbislerin serbest iradeleriyle sözleşme yapabilmelerine ve yatırımlarının getirilerine sahip olabilmelerine imkân verecek şekilde korunabilmesi gereği, piyasa ekonomisinin genel kabul görmüş bir gerçeğidir. Mülkiyet haklarının bu şekilde korunması, müteşebbislerin fiziki sermaye biriktirme ve yenilik yapma müşevviklerini artıracak, sonuçta iktisadi büyümeyi hızlandıracaktır... Devletin mülkiyet haklarını özel kişiler arasında koruma işlevi hukuk ve düzen ilkesi, devletleştirme riskine karşı koruması işlevi de hukukun üstünlüğü ilkesi olarak nitelendirilmektedir.” (TÜSİAD, 2002, s. 45)

Devlete dair Avrupa merkezli teoriler arasında Doğu Asyacı ekonomik büyüme analizleri bulunmaktadır. 1990’lar ve erken 2000’lerde baskın eğilimler Piyasa-merkezli, kalkınmacı ve kültürcü yaklaşımdır. Piyasa merkezli yaklaşım IMF ve DB’nın neo-liberal politikalarıyla doğrudan ilişkilidir. Bu yaklaşımda ekonomik yaşamın içinde piyasanın merkezi bir yeri vardır. Hükümetler piyasaya göre daha küçük bir role sahiptir. Devletin piyasanın serbest hareketine izin verdiği ölçüde etkili kaynak dağılımı

sosyal eşitlikle aynı şey olmaması üretim sürecindeki yeri gizlenir ve gösterilmez. (Özdemir, 2008, s. 179-180)

sağlayacağına inanılır. Bu modelde verimli yüksek yatırım döngüsü, yüksek ekonomik büyüme, nitelikli iş gücü ve artan iş gücü katılım oranı, yabancı sermaye girişine ve teknolojiye dayalı üretim verimliliği ön plandadır. Bu yaklaşımın sorunu örgütlenmiş ve kurumsal bir belirgin egemen devlete dayanmıyor olmasıdır. Piyasa güçleri alanı ekonomik, siyasal ve toplumsal kaynakları kontrol eden kurumsal olarak sınırları belirgin olmayan ağlardan oluşmaktadır. (Jessop, 2021, s. 352) Kurumsal sınırların belirgin olmaması yönetim modelinin bir özelliğidir.

Egemen devlet kendi ülkesel alanı üzerinde faaliyetlerini sürdürürken, yönetim; mekânsal boyuta bakmadan, sürekli olarak değişen karşılıklı bağımlılık ilişkilerini idare etmeye yönelik çalışmaktadır. (Jessop, 2021, s. 274) Yönetişim kapsamında sürekli olarak değişen ağlar Türkiye’de devletin siyasal ve yönetsel yapısını etkilemiştir.

1999 yılı Türkiye’nin siyasal ve yönetsel yapısındaki dönüşümde önemlidir. Bu dönüşüm yöneten yönetilen sınıf konumlarının değişmesi ya da darbe sonucu ortaya çıkmamıştır. Egemen sınıfın iktidar tarzı ve yönetme şekli dönüşmüştür. İktidar biçimi devlet örgütlenmesini tamamen değiştirebilecek etkiye sahiptir. Kapitalist toplumlarda egemen sınıflar değişmezken iktidar biçimlerinin değişimi birikimin uluslararası koşullarındaki dönüşümlerle alakalıdır. (Bayramoğlu, 2018, s. 279)

1999 yılı analiz edilirken 12 Eylül Darbesi ve 24 Ocak Kararları ile başlayan süreç dikkate alınmalıdır. 24 Ocak Kararları ile başlayan sürecin tasfiyeci yapısı ön plandadır. Neo-liberal politikalar kalkınma odaklı sosyal devletin tasfiyesini amaçlamıştır. 1999 yılı ise tasfiyeci çizgiden ayrılması yönüyle farklıdır. 1999’dan sonra yeniden yapılanma süreci başlamıştır tasfiye ise tamamlayıcı yan nitelikte devam etmiştir. Yönetişim modeli denilen devleti yeni ilkelerle yeniden örgütlenme ve inşa etme süreci başlamıştır. (Bayramoğlu, 2018, s. 284-285) Yönetişim, devletin ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ya da dolaylı olarak müdahil olmadığı, devletin kapitalist üretim ilişkilerinin düzen ve güvenini sağlayacak genel gözeticisi olarak konumlandırıldığı fakat bu görevi yerine getirirken tek başına değil özel sektör temsilcilerinin katılımıyla ortak bir yönetim gerçekleştirdiği bir modeldir. (Güler B. A., 2006, s. 33) Yönetişim ile yeni kurumlar inşa edilirken mevcut olanlar geçersiz kılınmıştır ya da ortadan kaldırılmıştır. Neo-liberal politikalarla devletin küçültülmesi

hedeflenmekteyken, yönetim modelinde devleti firma gibi örgütlenme amacı bulunmaktadır. (Bayramoğlu, 2018, s. 284-285)

2001 krizi sonrası uygulanan iktisat politikaları özel sektörün tamamını kapsayan açıklıkta hazırlanmıştır ve kurumsal düzenlemeler IMF, AB reformları ekseninde yapılmıştır. Bu durumda mali istikrar ve gelir artışı sağlamasına rağmen kurumsal yapıda uzun süren bir verim alınamamıştır. (Pamuk, 2020, s. 311) Gümrük Birliği anlaşması imzalanırken Türkiye'nin AB'ye üye olacağı düşünülmüştür. Fakat bu ihtimal zayıfladıkça Türkiye'nin karar alma sürecine dahil azalmıştır ve üçüncü ülkelere uygulanan tarifeleri kabul etmek zorunda kalmıştır. Bu sebeple Gümrük Birliği anlaşmasının yararları sınırlanmıştır. (Pamuk, 2020, s. 281)

Neo-liberal politikalarda devlet müdahaleciliğinin az olduğu vurgulansa da siyasi iktidarın ekonomide kimin kazanacağını belirleme gücünde bir azalma yaşanmamıştır. Siyasi iktidarın gücü arttıkça iktisat politikaları daha ayrımcı bir hal almıştır. Bu eğilim 1990'lar ve öncesi ile karşılaştırıldığında Ak Parti iktidarının daha uzun süreli olması sebebiyle iktidar ve yeni sermaye gruplarının ilişkisini daha derin ve çok yönlü hale getirmiştir. (Pamuk, 2020, s. 311-312) 1980-1990 arasında uygulanan politikalar “güçlü piyasa için küçük devlet” iken 1990'dan sonraki politikalar “güçlü piyasa için etkin devlet” yani düzenleyici devlet şeklinde tezahür etmiştir. 1990'lı yıllarla birlikte devlet yönetiminin bir bütün olarak piyasalaştırılması söz konusu olmuştur. (Övgün, 2010, s. 65) 1980 sonrası süreç klasik yönetim biçimi olan bakanlık sisteminin eritildiği ve yönetişimci devlet modelinin ekonomi ve politika ayırımına uygun işleyen yeni yapıların yani BDK'ların ortaya çıktığı dönemdir. Ekonominin belli sektörünü yani piyasayı düzenlemek için oluşturulan bu kurumların üyelerinin bir kısmı piyasadan seçilmiştir. (Övgün, 2010, s. 190) Yapısal uyarılama reformları, dünyada ve Türkiye'de 1980 sonrası başlayan, egemen devletlere ulus-üstü şirketler ve uluslararası örgütler eliyle etki eden yönetsel reformlardır. (Güler B. A., 2021, s. 415) IMF ve DB gibi küreselci yönetim reformcularının önerileriyle oluşturulmuş kurumların bir örneği de YOİKK'tir. YOİKK Türkiye'de kamu reformlarının güvencesini merkezi olarak sağlamak için oluşturulmuştur. YDK'nın verdiği tavsiyeler YOİKK'in “eylem planları” ve “dönüşüm programları”nın temeli haline gelmiştir. Ancak YOİKK ve YDK reformcularının istediği gibi bir konuma yerleşememiştir. (Güler B. A., 2021, s. 429)

Türkiye’de doğrudan yabancı yatırımlar 2002 yılına kadar düşük seyrederken bu yıldan sonra AB üyelik sürecinin de etkisiyle yabancı yatırımların girişine yönelik yol açılmıştır. Yabancı sermaye girişi ile bağlantılı olarak uluslararası kapitalist çevrelerin taleplerindeki belirleyicilik de artmış devlet biçimindeki dönüşümler hızlanmıştır. (Pamuk, 2020, s. 289) 2001 krizi sonrasında özelleştirmeler ve dış ticaret hacminin aldığı boyut uluslararası sermaye yatırımlarının büyüklüğü bakımından Türkiye kapitalizmi tarihinin en üst seviyesi olmuştur. (Yaman Öztürk & Ertürk Keskin, 2013/2, s. 113) Cumhuriyet döneminde sınırlı olan doğrudan yabancı sermaye yatırımları daha önce 2-3 milyar dolar iken 2005 sonrasında yılda 10-15 milyar dolara çıkmıştır. Bu durum daha çok yerli şirketlerin satın alınması yoluyla meydana gelmiştir. Anılan sebeple istihdam konusunda ciddi bir etkisi olmamıştır. (Pamuk, 2020, s. 289) Bu süreçte ülke içi sermaye ile yabancı sermayenin entegrasyonu çok güçlenmiştir. Türkiye’nin finansal kaynak ve üretim aracı yoluyla gelişmiş ülkelere bağımlılığı devam ederken ülke içindeki büyük ölçekli sermaye grupları ulus-üstü bir boyut kazanmışlardır. (Yaman Öztürk & Ertürk Keskin, 2013/2, s. 113)

İleriye dönük bakılırsa, dünya finans piyasalarındaki likiditenin merkez bankaları tarafından azaltılmasıyla, yabancı sermaye çekmek ve yatırım oranlarını yükseltmek git gide zorlaşacaktır. Bu sebeple kaynakların uzun vadede gelişme potansiyeli yüksek sektörlere aktarılması ve teknoloji alanına yönlendirilmesi için devlet müdahaleciliği gerekmektedir. İktisadi gelişme için iktisadi kurumların iyileşmesi, güçlenmesi ve siyasi kurumlarla desteklenmesine ek olarak siyasi dönüşümün dışa bağımlı bir şekilde olmaması Türkiye için önem taşımaktadır. (Pamuk, 2020, s. 349-353)

Dış kaynaklara bağımlılığın arttığı bu yıllarda yurtdışından borçlanmada temel araç bankalar olmuştur. Banka dışı borçlanma mekanizmalarının yaratılma çabasında, finans piyasalarımızın derinleşmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Fakat otuz senedir benzer şekilde çözüm olarak sunulan bu yöntemin çözüm sağlamayacağı ortadadır. (Yalman, 2019, s. 192)

Dünya pazarının gelişimi devletlerin ülkesel egemenliğine karşı geldikçe; devletler, kamu politikası oluşturma ve uygulama süreçlerinde zaman ve mekân aralığının açılmasından dolayı yeterli süreye sahip olamamaktadır. Devletin ekonomik olaylara ve krizlere karşı siyasal tepki verme ve koordine etme süresinin çok kısa olması piyasanın

zamanı ile devletin zamanı arasındaki çelişkiyi güçlendirmektedir. Bu durum, devletlerin piyasa lehine bazı alanlardan çekilmesiyle sonuçlanmaktadır. (Jessop, 2021, s. 304-305)

Küreselci reformlar, insanları ulus olarak birleştirmiş egemen devletleri, dünya topraklarını parsellemiş engeller olarak görmüştür. Ulus devletlerin egemenliklerinin bir kısmının uluslararası kurumlara bir kısmının da bölgesel-yerel yönetimlere bırakılması hedeflenmiştir. Bu nedenle ulus devletlerin egemenliklerinden “uluslararası hukuk” ve “uluslararası kuruluşlar” lehine vazgeçmesini önermiş ve dünyayla bütünleşmesini öngörmüştür. Dönüşüm kapsamında egemenliğin ülke dışına aktarımına yönelik olarak mevzuatta düzenlemeler yapılmıştır. (Güler B. A., 2021, s. 416-417)

Neo-liberal politikalarla ilerleyen dünya pazarının bütünleşmesinin etkisi, belirli yer ve zamanda değerlendirilmesi gereken üretken sermaye yerine uluslararası finansal sermayeyi güçlendirmek olmuştur. 2015 ortalarında görülen neo-liberalizmin krizi ulusal devletin ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunlarda hala son başvuru yeri olduğunu göstermiştir. (Jessop, 2021, s. 307-308)

Yukarıdaki hususlar genel olarak değerlendirildiğinde kurul tipi örgütlenme ile devlet yapılanmasında özel sektörün ve sermaye gruplarının temsili artmıştır. Türkiye’de 1999 ve 2002 yıllarında imzalanan stand by anlaşmaları sonucu uygulanan politikalar, reformlar siyasi ve yönetsel yapıda dönüşüme yol açarak ulus devleti de dönüştürmüştür. Sermaye ve devlet arasındaki etkileşimi dolayimsız ve hiyerarşik olmayan ilişkilerle sağlamak ve iktisadi ilişkilerin çelişen yönlerini uyumlulaştırmak için YOİKK ve YDK gibi platformlarla yatırımcı şirketlerin taleplerinin siyasi iktidara aktarılmasına dair bir yol açılmıştır.

Çok taraflı serbest ticaret anlaşmalarının askıya alındığı 2008 yılından başlayarak ulus üstü şirketler ve küreselci reformlar etkinliğini yitirmiştir. Önceden dünya hegemonu olan ABD ve AB merkezleri tek kutup olmaktan çıkmış Avrasya’dan yeni merkezler doğmuştur. (Güler B. A., 2021, s. 415) Bu süreçle beraber devletler egemenlik haklarını yükseltmişlerdir fakat reformların etkisinden tamamen kopuş yaşanmamıştır. (Güler B. A., 2021, s. 433)

1.6. METALAŞMA/PIYASALAŞMA SÜRECİNDE YOİKK

Bu bölümde sermaye birikim sürecinin devamlılığı için gerekli genişleyen üretim sürecinde YOİKK'in işlevi anlaşılmaya çalışılacaktır. Devletin sermayenin hareketliliği ve değerlendirilmesi, karlılığın artırılması ve kurgusal bir meta olarak emek gücünün yeniden üretilmesindeki rolüne kurullar ve YOİKK bağlamında bakılacaktır. Metalaşma süreci ile devlet örgütlenmesindeki dönüşümün ilişkisinin inceleneceği bu bölüme meta kavramı ile başlanabilir.

Marx'a göre (Marx, 2019), *“meta her şeyden önce, taşıdığı özelliklerle şu ya da bu türden insan ihtiyaçlarını gideren dışsal bir nesne, bir şeydir.”* Burada şeyin insan ihtiyacını geçim nesnesi olarak veya üretim aracı olarak gidermesinin bir farkı bulunmamaktadır. Kapitalist üretim tarzının egemen olduğu toplumların zenginliğinin *“muazzam bir meta yığını”* olarak görülmesinden dolayı meta kavramının analizi önemlidir. (Marx, 2019, s. 49) *“Bir şeyin yararlılığı onu kullanım değeri haline getirir.”* (Marx, 2019, s. 50) *Meta olabilmek için, ürünün kullanım değeri olarak hizmet edeceği başkasına, mübadele yoluyla aktarılması zorunludur.* (Marx, 2019, s. 54) Meta, kullanım değeri ve değerdir. Kullanım değeri bir şeyin özelliklerinden elde edilen yararlılığı ifade etmektedir. Bununla beraber metanın üreticisi açısından bir kullanım değeri yoktur bu nedenle üreticisi değişim aracı olarak pazara götürür. Başkaları için kullanım değeri gerçekleşmeden önce değer olarak gerçekleşir ve değişime konu olmadan başkalarının gereksinmesini giderecek bir kullanım değerine sahip olduğu testini de geçmesi gerekir. Bu ise meta üretimi sırasında emeğin yararlı bir emek etkinliği olmasına bağlıdır. Emeğin başkaları için yararlı olup olmadığı el değiştirmesi bir diğer ifadeyle mübadele edilmesiyle ortaya çıkacaktır. (Marx, 2019, s. 94)

Metadaki kullanım değeri sadece emekten oluşmaz. Bir şey emek ürünü olmadığı halde yararlı olabilir yani kullanım değerine sahip olabilir. Hava, el sürülmemiş topraklar, doğal çayırlar, kendi kendine yetişen ağaçlar vb. için durum böyledir. Bir şey, meta olmadan da yararlı ve insan emeğinin ürünü olabilir. Ürünüyle kendi ihtiyacını karşılayan bir kimse kullanım değeri yaratmış olur fakat meta yaratmamış olur. *“Meta olabilmek için ürünün kullanım değeri olarak hizmet edeceği başkasına, mübadele*

yoluyla aktarılması zorunludur...bir şey yararsızsa onun içerdiği emek de yararsızdır;bu emek, emek sayılmaz ve dolayısıyla değer oluşturmaz.” (Marx, 2019, s. 54) Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse metanın üç ögesi emeğin ürünü olması, kullanım değerinin olması ve mübadeleye konu olmasıdır. (Çoban, 2018, s. 210)

Üretici etkinlik olarak emek mübadeleye konu bir meta olmasa da işgücü ya da emek gücü, ücret karşısında kapitalist tarafından satın alınır. İşgücü üretken bir etkinliğin ürünü değildir. İnsanın bedeninin ayrılmaz bir niteliğidir. Marx emek gücünün değer yarattığını ve kendisinin bir değer olmadığını, nesne halinde somutlaştığında değer halini aldığını vurgular. İşgücünün ve toprağın meta olmadıkları halde meta gibi satıldıkları sorunuyla ilgilenen Polanyi konuyu “kurgusal meta” kavramıyla tartışır. (Çoban, 2018, s. 211-212)

Emek²³, toprak²⁴ ve para²⁵ üretim unsurlarıdır ve alınıp satılan metalar değillerdir. Piyasada düzenlenirler ve ekonomik sistem açısından olmazsa olmaz bir öneme sahip parçalardır. Piyasa mekanizmasının fabrika sistemi ile genişlemesiyle üretim unsurlarının yani -emek, para, toprak- piyasada satılabilecek şekilde örgütlenmesi gerçekleşmiştir. Emek düzeni yaşam biçiminden ayıramayacağına göre toplumsal düzen de buna bağlı olarak değişime uğramıştır. İnsan toplumu ekonomik düzene eşlik eden haline getirilmiştir. İlerlemenin sosyal çözümlere yol açtığı düşünüldüğünde bu çözülme hızı çok fazlaysa toplum buna dayanamayacaktır. (Polanyi, 2000, s. 119-123)

Marx birikimin ilk şartını kapitalistin elinde bulunan metaları satabilmesi ve eline geçen paranın büyük kısmını sermaye birikimine yatırması olarak belirlemiştir. Bu döngüde kapitalist eğer metaları satabiliyor ve bu parayı yeniden sermayeye dönüştürebiliyorsa başarılı sayılmaktadır. Sermaye ve emek ilişkisi yeniden üretilmektedir. Bu birikim ancak genişleyen ve metalaşan bir iş gücü ile mümkün olmaktadır. Diğer bir yandan geleneksel sosyal, siyasal ve toplumsal ilişki biçimleri birikim mantığına göre yeniden üretilmektedir. Sermaye birikim mantığı; üretim, tüketim ve emek gücünün yeniden üretilmesini ve bu süreçlerde üretilen artı değerın yeniden bölüşümünü içermektedir. (Eroğlu, 2011, s. 699)

²³ Emek yalnızca yaşamın yanında yer alan bir insan faaliyetine verilen addır.

²⁴ Toprak yalnızca doğanın başka bir adıdır, insan tarafından üretilmemiştir.

²⁵ Para yalnızca satın alma gücünün kural olarak hiçbir zaman üretilmeyen, bankacılık sistemi ve devlet maliyesince düzenlenen bir simgesidir.

Marx'a göre kapitalist toplumda sadece sosyal olan ve ekonomik olan ayrılmamaktadır. Ek olarak kapitalizmin kendisi de sosyal ve tarihsel olarak kurulmuş olmasına karşın ekonomik alan kendine bir düzen kurarak; sosyal insanları, yaşama evrelerini kendi büyümesi için değer üretmek maksadıyla kullanmaktadır. Polanyi, Marx ve Uno'nun gözlemlerine göre kapitalizm öncesi toplumlar, iktisadi ilişkilerini kişilerarası iş birliği, bağımlılık, tahakküm ve tabileştirme ilişkileri üzerinden yürütmüştür. Kapitalizmde ise maddi yaşam toplumun tamamına yayılmış piyasalarla organize edilerek kişilerarası iktisadi ilişkiyi ortadan kaldıracak şekilde tasarlanmıştır. (Albritton, Jessop, & Westra, 2018, s. 243)

Kapitalist gelişimde bir dönemde doğrudan piyasa ilişkilerinde değer biçime çevrilemeyen insanlar arası ilişkilerin başka dönemde kapitalist sistemin yarattığı baskıyla anlamlarının değişime uğratılıp ekonomik disipline dahil edilmesi metalaşma olarak tanımlanabilir. Metalaşma süreciyle metalaştırılan ilişki toplumsal ilişki içindeki yerinden ayrılarak ayrı bir niteliğe kavuşturulmaktadır. Böylece şekleştiren durumun yeni baskı imkanlarıyla piyasada alım satım elverişli hale getirilmesi gerçekleşmektedir. (Özdemir, 2008, s. 28)

Liberalleşme, özelleştirme, idari metalaşma, deregülasyon, uluslararasılaşma ve doğrudan vergilerin düşürülmesi gibi girişimler piyasa vasıtasıyla düzenlenen ekonominin kapsamını oluşturup genişletmektedir. Istvan Meszaros'a göre *Sermaye - akılcı olarak kontrol edilebilecek bir 'mekanizma' olmak bir yana- 'maddi bir varlık' değildir...daha ziyade nihayetinde kontrol edilemez bir toplumsal metabolik kontrol tarzıdır.* (Albritton, Jessop, & Westra, 2018, s. 93) Yukarıdaki girişimlerle Türkiye'de devlet örgütlenmesinde bir dönüşüm yaşanmıştır. Uluslararası birikim koşullarına göre kurumlar, küreselci reformlar aracılığıyla yeniden yapılandırılmıştır. Türkiye'de yönetsel reformlarla beraber karşımıza kurullar ve reformların uygulayıcısı bir oluşum olarak YOİKK çıkmıştır.

Hukuken farklı toplumsal formasyonlarda kurulan kurumların amacı küresel kapitalizm için standartlaşma üretmektir. (Bayramoğlu, 2018, s. 249) Kapitalist egemen sınıf, sosyal gelişmenin yönünü belirleme kapasitesine sahip yüksek getirili varlıkların arayışında olan sermaye sahiplerinden oluşmaktadır. Kapitalist disiplin küresel olarak dayatılırken serbest ticaret ve ödemelerin propagandası yapılmış ve 'küresel yönetim'

tipi örgütlenmeler desteklenmiştir. (Albritton, Jessop, & Westra, 2018, s. 221) Uluslararası ekonomiye eklenme süreciyle kapitalist üretim koşullarına uygun, uluslararasılaşmış sermaye akışını kolaylaştırmak maksadına yönelik yönetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Yüksek getiri arayışı daha önce ekonomik alanda olmayan alanların, ilişkilerin iktisadi alana açılmasına sebep olmuştur.

Sermayenin artı değer biriktirme ihtiyacı sonucu yeni alanlar metalaşmaya başlamıştır. Yeni alanlar piyasaya açılmadan önce devlet tarafından kurumsal koordinasyon sağlanmış ve sonrasında piyasaya içkin rekabet odaklı koordinasyona geçilmiştir. (Cebeci, 2013, s. 195) Kurumsal koordinasyon ve piyasaya içkin koordinasyon birbirinden bağımsız değildir. Aksine bütünsel bir ilişki içindedir. YOİKK'e bakıldığında, eylem planlarına piyasa koordinasyonunda ayakta kalabilen sermaye örgütlerinin ve çok uluslu şirketlerin dahil olması ve onların tavsiyeleri doğrultusunda kamu kurumlarında yapılan düzenlemelerde bu bütünsel ilişki açıkça görülmektedir. (Cebeci, 2013, s. 201) YOİ çalışmaları için kurumsal koordinasyonu sağlayacak yapı olan YOİKK'in Arazi Temini ve Arsa Geliştirme komitesinin yatırımcılara arazi temini ve imar izinleri konusundaki kolaylaştırıcı faaliyetleri de bu duruma örnek verilebilir. Kamu kurumları arasında sağlanan koordinasyon sayesinde kamu arazileri alım satıma tabi hale getirilmekte ve yatırımcıları teşvik edecek şekilde idari engeller kaldırılmaktadır. Şartlar kurumsal koordinasyonla piyasaya uygun hale getirildikten sonra rekabet odaklı koordinasyona sıra gelmektedir.

Metalaşma ve piyasalaşma sürecinde, BM ve DTÖ gibi uluslararası aktörler tarafından, mal, hizmet fikir hakları ticaretinde küresel kural ve yaptırımlar içeren GATT²⁶, GATS²⁷, TRIP's²⁸ gibi çok taraflı ticaret anlaşmalarıyla iktisadi bir sistem kurulmaya çalışılmıştır. (Güler B. A., 2021, s. 416)

²⁶ "GATT -General Agreement on Tariffs and Trade, sınai ve tarımsal mal ticaretine ilişkin anlaşmadır."

²⁷ "GATS -General Agreement on Trade in Services, kamu hizmetlerinin küresel piyasa hizmeti haline getirilmesini amaçlayan çok-taraflı ticaret anlaşmasıdır. Elektrik, bankacılık, mühendislik, eğitim, sağlık, vb. tüm sosyoekonomik hizmet alanlarında özelleştirme ve piyasalaştırma zorlaması yapma özelliğine sahiptir."

²⁸ "TRIP's -Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, fikri mülkiyet hakları kapsamında yazı, müzik, bilgisayar programları gibi sanatsal ve düşünsel ürünler ile sanayide yenilik – inovasyon, teknoloji ürünleri ve transferiyle ilgili telif, patent, coğrafi işaretler, marka koruma, kullanım ve ticaretine ilişkin anlaşmadır." (Güler B. A., 2021, s. 416)

Bunlardan TRIP's'e değinecek olursak fikri mülkiyet haklarının genişletilmesi, önceden kamusal mal olarak görülen bilimsel-teknik bilginin özelleştirilmesinden ibaret değildir. Artı karlardan uzun dönemli faydalanabilmek için devlet hukukunu ve devletlerarası hukukun kurallarını değiştirmeye yönelik bir girişimdir. Bu girişimin başarısız olma ihtimali yüksektir. Teknoloji sistemlerinin bir bölümünde fikri mülkiyet haklarına sahip sermaye birimleri diğer kısmına sahip olan birimlerle lisans anlaşmaları yapmak durumunda kalabilecektir. Bu durum sonuç olarak önemli bir sermaye grubunu artı kardan mahrum bırakabilecektir. (Albritton, Jessop, & Westra, 2018, s. 47)

Türkiye'de fikri mülkiyet haklarının korunması kapsamında Türk Patent Kurumu karşımıza çıkmıştır. Türk Patent Enstitüsü'nün²⁹ adı Türk Patent ve Marka Kurumu kısa adı ise "TÜRKPATENT" olarak 10.01.2017 tarih ve 6769 sayılı "Sınai Mülkiyet Kanunu" ile değiştirilmiştir. (TÜRKPATENT, 2022) YOİKK'in Fikri Sınai Mülkiyet Hakları ve ARGE Teknik Komitesi 2014-2015 Eylem Planı çerçevesinde Türk Patent Enstitüsü'yle çalışmalar yürütmüştür. (TÜRKPATENT, 2015)

Türkiye özelinde fark yaratarak genişleyen yeniden üretim (FYGYÜ)³⁰ sürecinden bakıldığında, toplumsal ilişkilerin yeniden üretilmesinde kamu hizmetlerinin belirli işlevleri bulunmaktadır. Kamu hizmetinin içeriği, birikim mantığının yeni düzenleme alanları ve yeniden değerlendirilmeye (volarizasyon) gerek duymasıyla dönüşüm göstermiştir. 1980'ler sonrasında yaşanan özelleştirmelerle birlikte kamu hizmeti ve

²⁹ "1965 yılında 551 sayılı "Marka Kanunu"nun yürürlüğe girmesi ve 1976 yılında "Dünya Fikri Mülkiyet Teşkilatı (WIPO) Kuruluş Anlaşması"na katılım, Türkiye'de sınai mülkiyet hakları koruması alanındaki önemli adımlar arasında yer almıştır. 24 Haziran 1994 tarihinde, 544 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı, idari ve mali özerkliğe sahip Türk Patent Enstitüsü'nün (TPE) kurulması, sınai mülkiyet hakları alanında bir dönüm noktası olmuştur. 544 Sayılı KHK'nın günümüz koşullarına uyumlu hale getirilmesi ve kanunlaştırılması amacıyla 19 Kasım 2003 tarihinde "5000 Sayılı Türk Patent Enstitüsü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin gümrük birliği hazırlık sürecinde, "Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Kuruluş Anlaşması" ve eki "Ticaretile Bağlantılı Fikri Mülkiyet Hakları Antlaşmasından" (TRIPS) ve Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği'nden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmesi amacıyla, 1995 yılında TÜRKPATENT öncülüğünde patent, marka, endüstriyel tasarım ve coğrafi işaretler alanlarında reform niteliğinde kanun hükmünde kararnameler yürürlüğe konmuştur. 22.04.2004 Tarihli ve 5147 Sayılı Entegre Devre Topoğrafyalarının Korunması Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesi ile Sınai Mülkiyet Hakları alanındaki yasal mevzuat tamamlanmıştır... 10 Ocak 2017 tarihinde yürürlüğe giren 6769 sayılı Sınai Mülkiyet Kanunu ile marka, patent, tasarım ve coğrafi işaretler için ayrı ayrı düzenlenen Kanun Hükmünde Kararnameler tek çatı altında toplanmıştır." (TÜRKPATENT, Türk Patent ve Marka Kurumu, 2022)

³⁰ Kamu yönetimi ve genel olarak da devletin sermaye birikimi ile ilişkisinin sürekli değişen dinamik bir süreçte gelişmesi nedeniyle kapitalist toplumsal ilişkilerin işleyişini tanımlayan ve Marx'dan ödünç alınan genişleyen yeniden üretim süreci, fark vurgusu ile FYGYÜ olarak yeniden tanımlanmıştır.

kamusal mal olarak değerlendirilen birçok alan piyasaya bırakılmıştır. Bu alanlarda piyasa ilişkilerinin kurulmasına yönelik gerekli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. (Cebeci, 2013, s. 194)

Kamu hizmetinin içeriğinin dönüşmesi ve kamu hizmetinin piyasa aracılığıyla yerine getirilmesi ne anlama gelmektedir? *“Kamu hizmetinin toplumsal bütünlüğün yeniden üretimindeki rolünün göz ardı edilmesi (hesaplanamaz hale gelmesi), değer biçime (paraya) tahvil edilemeyen toplumsallık biçimlerinin toplumsallığı oluşturan ilişkiler bütününden dışlanması ve buna bağlı olarak kamu hizmetinin metalaşmasıdır.”* Kamu hizmetinin üretim sürecinin farklı uğraklarının piyasaya bırakıldığı bu koşullarda piyasa mantığına uymayan hizmetlerin sunumu ortadan kalkacaktır. (Özdemir, 2013, s. 4)

Sermayenin ihtiyaç duyduğu düzenlemelerle yeni değer biçme alanları tanımlanmaktadır. Düzenlemelerle, yeni üretim teknikleriyle daha az üretim faktörü ile daha fazla çıktı sağlama ya da yeni alanların piyasa bağlamında tanımlanması ve aktörlerinin oluşturulması işlevleri yerine getirilmiştir. Sermaye açısından durum böyleyken devlet tarafından bakıldığında, sermayenin değerlendirilme sorunun sürekli olarak meydana gelmesi ve krizlerin ortaya çıkması, devletin verimsizliği yorumlarına ve varlığının sorgulanmasına sebebiyet vermiştir. Devletin kendini yeniden üretmek için kullanacağı kaynaklar git gide tükenmiştir. Kaynakların azalmasının önemli bir nedeni ise doğrudan yabancı yatırım çekmek için yapılan düzenlemelerdir. Türkiye geç kapitalistleşmiş bir ülke olduğundan para sermaye eksikliği gibi bir yapısal sorunu bulunmaktadır. Bahsedilen yapısal sorun, uluslararası sermayenin yeni değerlendirilme alanları ihtiyacı ile örtüşmüş ve bu örtüşmenin sonucu olarak sermayenin önündeki engellerin kaldırılması için doğrudan yabancı yatırım çekmeye yönelik yapılan düzenlemeler kamunun kaynak kısıtlılığının daha da artmasına neden olmuştur. Sermayenin FYYGÜ sürecinin gerekliliği ve kamudaki finansal kısıtlılık birleşince kamusal hizmetlerin üretiminden kamunun çekilmesi konusu hem kamu hem sermaye kesimi tarafından kabul görmüştür. (Cebeci, 2013, s. 194-195) Doğrudan yabancı yatırım çekme maksadıyla yapılan düzenlemelerden, YOİKK'in vergi ve teşvikler komitesinin çalışmaları da bu kapsamda ele alınabilir. Yatırımcıların vergi gibi kamusal girdilerden muaf tutulması ya da indirim alması devletin temel kaynaklarından birinin kısıtlanması anlamına gelmektedir.

Kamu hizmetinin metalaşmasıyla değişim değeri kullanım değerinin³¹ yerini almıştır. Hizmetin bedelsiz sunulması yahut piyasa fiyatının altında sunulması bu sebeple mümkün olmamaktadır. Koordinasyon açısından bakacak olursak, devletin düzenleme işlevinin sağlandığı kurumsal koordinasyon yoluyla, piyasaya içkin koordinasyonu engellemesinin önüne 4736 sayılı Kanunla³² geçilmiştir. Devlet artık kamu hizmeti üretim koşullarına sahip değildir ve üretim koşulları metalaşmıştır. Kamu hizmeti üretiminde vatandaş mantığı müşteri mantığına dönüşmüştür. (Cebeci, 2013, s. 200)

Metalaşma sürecinde YOİKK'in İstihdam Teknik Komitesi'nin (İTK) çalışmalarının işlevi oldukça önemlidir. Kamu reformlarının şekillenmesinde en önemli rol istihdam politikalarında olmaktadır. Esnek işgücü piyasası yaratma amacına yönelik istihdam politikalarını icra etme YOİKK komitelerinden İTK'ya verilmiştir. İTK, eylem planları çerçevesinde çalışma hayatını sermaye sınıfı yararına düzenlemiştir ve bu düzenlemeleri rekabet edebilirliğin artırılması amacına yönelik sunmuştur. Çalışma hayatında esnekliğe yönelik çalışmalar, uygulamada çalışanların daha güvencesiz hale getirilmesine yol açmıştır. Emeğin maliyetini en aza indirmeyi hedefleyen süreçte serbestleştirme, özelleştirme ve sosyal güvencesizlik uluslararası ekonomiye eklenmenin araçları olarak benimsenmiştir. (Dik & Güneşer Demirci, 2017, s. 46)

Türkiye, yoğun emek ve düşük ücretli çalışmaya dayalı bir ekonomiye sahip olmasıyla her zaman yabancı sermayenin odağında olmuştur. Esneklik olarak sunulan düzenlemelerle, güvencesiz çalışma biçimlerini piyasaya hâkim kılmak hedeflenmiştir. Güvencesiz çalışma biçimleri olarak; *“sabit veya sınırlı süreli ya da sabit görevler için geçici iş sözleşmeleri ile doğrudan işçi kiralama, evden çalışma, taşeron çalışma, mevsimlik çalışma, özel istihdam büroları aracılığıyla işçi kiralama, mevzuata uygun düzenlenmemiş bireysel iş sözleşmeleriyle çalıştırma, ‘Deneme süresi’ adı altında kuralsız çalıştırma, gizli mesleki eğitim sözleşmeleriyle çalıştırma, çağrı üzerine ve/veya günlük çalışma, yasadışı ya da zorla kısmî süreli çalışmadan bahsedebiliriz.”* (Dik & Güneşer Demirci, 2017, s. 46-47)

³¹ Kullanım değeri, herhangi bir ihtiyacın giderilme kapasitesinin, tüketici tarafından kendisine atfedildiği mal ve hizmetlerin genel adıdır. (Köse, Şenses, & Yeldan, 2007, s. 116)

³² 4736 Nolu Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (19.01.2002 tarih, 24645 sayılı T.C.Resmi Gazete).

Emek gücünün metalaşması ve makine odaklı fabrikalarda istihdamla beraber sermayenin en problemlili yanının işçilerin her gün maruz kaldığı güvencesizlik olduğu net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu durum işçilere meta girdisiymiş gibi davranılmasına yol açmaktadır. (Albritton, Jessop, & Westra, 2018, s. 59)

Sermaye ilişkisinin genişletilmiş yeniden üretimi bağlamında YOİKK'in Yatırım Yeri, Çevre ve İmar İzinleri Teknik Komitesi'nin faaliyetleri de önemlidir. Komite yatırımları çekmek amacıyla ÇED (Çevresel Etki Değerlendirilmesi) sürecini kolaylaştırmaktadır. 2016 yılı İlerleme Raporu'nda geçtiği şekliyle; *“Son 3 yılda yatırımlara ilişkin ÇED başvuru sayısına ilişkin verilere bakıldığında, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirmesi İzin ve Denetim Genel Müdürlüğü'ne 988 adet ÇED başvurusu yapılmıştır. Bu başvurular çerçevesinde, 798 adet “ÇED Olumlu” ve 10 adet “ÇED Olumsuz” kararı olmak üzere toplam 808 adet ÇED Kararı verilmiştir.”* (YOİKK, 2016, s. 18)

Çalışmanın bu bölümünde YOİKK'in ve kurul sisteminin metalaşma sürecini mümkün kılan uygulamaları değerlendirilemeye çalışılmıştır. Devlet metalaştırmada zor aygıtlarını, ideolojik aygıtlarını ve sermaye yararına kural oluşturma mekanizmalarını kullanarak sermayenin kolaylaştırıcı ortağı olmuştur. Bu koşullarda toplumun kendisini ve doğayı sermayeye karşı koruması toplumsal mücadele ile mümkün görünmektedir. (Çoban, 2018, s. 238-239) Baskın hukuki söylemin karşıtı kendisini mevcut söylemin dışında kurmak, dışarıdan dayatmak durumundadır. Çünkü mevcut hukuki söylem ancak kendi diliyle uyumlu talepleri duyabilmektedir. Bu nedenle hukuki söylemin kendi içerisinden dönüştürülmesi mümkün görünmemektedir. (Özdemir, 2008, s. 187-188) Metalaşma ve piyasalaşma bölümünü Braudel'le (Braudel, 1991, s. 110-111) bitirecek olursak, köklü, kadim bir yapıya sahip toplumlar kapılarını paraya açtığı anda toplumsal dengelerini er ya da geç yitirmekte ve sonrasında denetim mekanizmaları ortadan kalkmaktadır. Bu etki ile sadece imtiyazlı kesim çıkar sağlamaktadır.

1.7. YERELLEŞME

Çalışmanın bu bölümünde yapısal uyarılama politikaları, düzenleyici reformlar ve AB adaylık süreci kapsamında uygulanan yerelleşme modeli, yerelleşmenin kapsamı ve

yerleşme politikalarının ulus devlete etkisi incelenecektir. Kurulların ve YOİKK'in faaliyetlerinin yerleştirme sürecindeki kolaylaştırıcı etkisi anlaşılmaya çalışılacaktır.

1.7.1. Kavramsal Çerçeve

Devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde 1980'lerden sonra önemli değişimler söz konusu olmuştur. Modern kapitalist devletlerin ortaya çıkış sürecinde 'merkezileşme' ve 'ekonomik ve toplumsal ilişkilerin toprağa sabitlenmesi' özellikleri ön plandayken bu durum yerleşme reformlarıyla değişikliklere uğramış ve 'topraktan bağımsızlaşma' ve 'merkezsizleşme' kavramları ön plana çıkmıştır. (Karasu, 2017, s. 81) Merkezsiz devlet örgütlenmesi ile açıklamalar ile ilgili sermaye, emek dolaşımının ulus devlet sınırlarını aştığı, ulus devletlerin gerilediği, ulusal ölçekte sınırların toprağa/mekâna bağlı yapıların giderek işlevsizleştirildiği savlarına bakılabilir. (Karasu, 2017, s. 85)

Hardt-Negri'nin küresel düzeni ifade için kullandıkları imparatorluk "*giderek bütün yer küreyi kendi açık ve genişleyen hudutları içine katmakta olan merkezsiz ve topraksız yönetim aygıtıdır.*" (Hardt & Negri, 2008, s. 19) Bu yaklaşıma göre toprak temelli bir iktidar merkezi yoktur. İmparatorluk çağında üretim ve yönetim süreçleri toprağa ya da mekâna bağlı olmayı gerektirmediğinden; yönetim, üretim, dağıtım, dolaşım ve tüketim süreçleri her bir parçanın özerk olduğu ağsal ilişkiler temelinde yürütülmeye başlanmıştır. (Hardt & Negri, 2008, s. 306-308) Endüstriyel ekonomiden enformasyon ekonomisine geçişin sonucu üretimin merkezsizleşmesi olmuştur. Üretimin örgütsel modelinin ağ biçimini almasıyla ortak faaliyet ve iletişim biçimleri dönüşmüştür. Üretimin mekânsal kısıtlamasının azalması ve küresel düzeyde dağılması, üretim üzerindeki denetimin merkezileşmesini arttırmıştır. (Hardt & Negri, 2008, s. 308-313)

Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin toprak ya da yerleşik coğrafi mekanlar ile bağının kopması; "toprak esaslı örgütlenmeden uzaklaşma", "topraksızlaşma", "topraktan kopma" gibi kavramlarla ifade edilebilir. Dünya ekonomisinin bütünleşik hale gelmeye başlamasıyla, uluslararası, ulus ötesi ve altı yapıların yaygınlaştığı dönemde bütünleşme hedefine yönelik olarak örgütlü coğrafi mekanların işlevselliğini yitirdiği tezleri

yaygınlaşmıştır. Bu tezlere göre coğrafi sınırlar ve teritoryal³³ sabitlikler sorunlara çözüm üretememektedir. Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin dünyada hızlı ve pürüzsüz bir şekilde yayılması için ulusal ölçek gibi teritoryal katılaşmış rejimlerden kurtulmak gerekmektedir. Bu özgürleşme ve esnekleştirme, kamu örgütlenmesi ile toprağa ait unsurlar arasındaki ilişki ve süreçlerin toprakla bağının koparılmasıyla mümkündür. (Hardt & Negri, 2008, s. 77) Son yıllarda kamu örgütlenmelerinde yaşanan değişimler izlendiğinde, topraktan kopma ya da bağımsızlaşma süreçlerini, yeni özellikler çerçevesinde toprakla yeniden bağ kurma sürecinin takip ettiği görülmüştür. (Karasu, 2017, s. 90-91)

1980'lerden sonra neo-liberal politikalarla beslenen kamu yönetimi reformlarıyla demokratik, etkili ve verimli yönetim için merkezi yönetimin küçülmesi ve yerelleşme bir amaç olarak konulmuştur. Merkezi yönetimin uzantıları hantal, verimsiz ve anti-demokratik yönetim olarak belirtilmiş ve önerilen çözüm devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin 'yerelleştirilmesi' olmuştur. Türkiye'de 2002-2014 yılları arasında gerçekleştirilen reformlarda merkezsiz bir kamu örgütlenmesi hedefi mevcuttur. (Karasu, 2017, s. 99)

Mülki idare, kamu hizmetlerinin ülke çapında bedelsiz ve eşitlikçi bir anlayışla yürütülmesi, ekonomik ve toplumsal açıdan yurttaşların haklarının bir güvencesi olma işlevini de taşımaktadır. Merkezi toprak örgütlenmesi bu işlevle beraber düşünüldüğünde, piyasalaştırılan ve toplumsal bağı zayıflatılan yerel yönetim örgütlerinin bunu nasıl ikame edeceğine dair henüz bir yanıt verilmemiştir. Mülki idare yapılanmasının asayiş-güvenlik-nüfus-vatandaşlık gibi sınırlı bir alana sıkıştırılması, ekonomik ve toplumsal işlevlerden arındırılması da bu kapsamda ele alınmalıdır. (Karasu, 2017, s. 100)

1.7.2. Türkiye Bağlamında Yerelleşme

Türkiye'de devlet reformları merkezi ve yerel yönetim birimlerinin iş bölümünü değiştirecek şekilde uygulanmıştır. Yerelleşme ve bölgeselleşme yalnızca Türkiye'nin

³³ "Territorial sözcüğünün dilbilgisi açısından Türkçedeki tam karşılığı 'topraksal' ya da "toprakla ilgili olan"dır...Metinde 'toprak örgütlenmesi', 'toprak üzerinde örgütlenme' ya da 'toprak temelli örgütlenme' kullanılmaktadır." (Karasu, 2017, s. 88-89)

etkilediği süreçler olmayıp, AB'nin politikalarıyla şekillenmiş bir süreci ifade etmektedir. Türkiye 2002 yılından itibaren ciddi bir değişim sürecine girmiştir. 1990'lı yıllardaki özelleştirme ve deregülasyon politikaları farklı kamu örgütlenmelerini etkilemiştir. 2002 yılı sonrası AB'ye üyelik kapsamında atılan adımlarla devletin işlevleri, yapısı ve örgütlenme biçimi özel sektörün çalışma ilkelerine benzemesi yönünde bir anlayışla çevrelenmiştir. (Çiner, 2010, s. 168-169)

“Küreselleşme, ulus-ötesi şirketler ile onların ulus-devletlerinin ve uluslararası örgütlerinin tercihlerinin belirleyici olduğu bir yeniden yapılanma sürecidir.” Küresel piyasa ilişkilerinin egemen olmasının amaçlandığı bir düzende devlet ve toprak ilişkisi ulusal siyasetten bağımsız olarak düşünülmektedir. Kamusal yetkinin devletten; muhtelif örgütlere devri (özelleştirme) bu kapsamda olmaktadır. DB, BM ve OECD yerelleşmeyi özelleştirmeye bağlamaktadır. Küresel ölçekte merkezileşen ulusal ölçekte ademi merkezileşen bir yapı siyasal iktidarda egemen sermaye sınıfına müdahale kolaylığı sağlamaktadır. (Keskin N. E., 2009, s. 438-439) Kamusal hizmetlerinin görülmesinde, kamu politikalarının oluşturulmasında sermaye kesiminin etkisinin artmasıyla uluslararası olana bağlanma kolaylaşmaktadır. Uluslararası örgütlerin yerelleşme ve özelleştirme arasında bağlantı kurması ikisinin de küresel ölçekte merkezileşmeye yaptığı katkılarının ortak olmasından kaynaklanmaktadır.

Yönetim, siyaset ve kamu politikasının devletsizleşmesi, devlet dışı aygıt ve faaliyetlerle devletin arasındaki sınırların yeniden çizilmesi ile ilgili bir süreçtir. Ulustan arındırma ise devlet faaliyetlerinin ulusal düzleminden uzaklaştırılarak yeniden ölçeklendirmesiyle ilgilidir. Devletsizleşme siyasetle ilgili konuların, devletin yetki alanından uzaklaştırılıp paydaşların veya toplumsal ortakların karşılıklı çıkarlarının toplumsal yön vericilik üzerine müzakere edildiği iyi tanımlanmamış bir alana taşınmasıdır. Devletsizleşme siyasetin ve kamu politikaları oluşturmanın örgütlenişi ile ilgili bir süreçtir. (Jessop, 2021, s. 298) Bu şekilde siyaset ve kamu politikalarının oluşturulma alanını paydaşlar veya toplumsal ortakların alanına kaydırmak ulusaldan uzaklaştırma anlamına gelmektedir.

Neo-liberal yaklaşımlar devlete, serbest piyasa ekonomisinin toplumsal koşullarını sürekli olarak üretmek görevini vermektedir. Bu kapsamda piyasa ve ekonomik istikrar için kurumsal yapıları tesis etmek ve sürekli müdahalelerle işletmek düzeni sağlama

anlamına gelmektedir. (Özdemir, 2008, s. 204) Yönetimsel bölümlenme ve yerel kuruluş üzerine AB destekli yapı değişiklikleri bütün olarak değerlendirildiğinde her birimin piyasa mekanizması içinde belli bir alanı vardır. Türkiye'nin KOBİ'lerinin çok uluslu şirketlere eklenmesi, işgücü piyasasının örgütlenmesi gibi konularda hibeler ve projelerle sivil toplum örgütleri ve küçük işletmelerin yani devlet dışı aktörlerin harekete geçirilmesi hedeflenmiştir. (Çiner, 2010, s. 179) YOİKK'in KOBİ Teknik Komitesi'nin KOBİ'lerin önündeki idari engelleri kaldırması ve KOBİ'leri destekleyici faaliyetleri sermaye birikimi yönünden KOBİ'lere ayrı önem verildiğini göstermektedir.

Türkiye'de 2005 yılında BM ve AB önderliğinde "Yerel Yönetim Reform Programına Destek" projesi başlatılmıştır. Projenin amacı, Türk idari sistemini modernleştirmek ve AB standartlarına uyumlu hale getirmek olarak belirtilmiştir. Reform kapasitelerinin geliştirilmesi için belediyelere danışman olarak çalışan özel sektör temsilcilerinin katılımı da düzenlenmiştir. (Keskin N. E., 2009, s. 462) Danışman olarak özel sektör temsilcisinin bulunması politikaların yapım sürecinde ve uygulanma safhasında sermayenin temsilinin arttığını göstermektedir.

AB tarafından Türk kamu yönetim mevzuatına etki eden ilkelere biri hizmette yerellik (subsidiarity) olmuştur. Bu ilkeye Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartında önem atfedilmiştir. (Apan, 2015, s. 312) Hizmette yerellik ilkesi bir hizmeti en yakın birimin yürütmesini ve devletin müdahalesinin ancak bireyler ve topluluk tarafından hizmetin karşılanmadığı durumlarla sınırlı olmasını kapsamaktadır. (Altın, 2013, s. 112) Türkiye'de 2002 yılından sonra yerel yönetim kanunları birçok değişiklikle beraber hizmette yerellik ilkesine de yer vermiştir. AB açısından önemli olan hizmetin kapsam, etkinlik ve ekonomik gerekler göz önünde bulundurularak halka en yakın kurum ve kuruluşlarca verilmesi olmuştur. (Apan, 2015, s. 313-314)

Türkiye, 2001 yılında AB Katılım Ortaklığı Belgesi'ni imzalamıştır. 2006'da son halini alan katılım ortaklığı belgesi iktisadi-siyasi ve idari olmak üzere üç temel başlıkta kriterler belirlemiştir. Siyasi kriter; demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlık hakları olarak ifade edilen burjuva hukuk kavramlarına dayalıdır. İktisadi kriter ise kapitalist iktisadi ilişkilerin kabulü şeklindedir. Belge, liberal özgürlükçü demokrasi anlayışıyla oluşturulmuştur. İdari kriter ise kurumsal ve hukuksal sistemin AB'ye uyumlaştırılmasını kapsar. Bu müktesebata uyum çalışmaları başlıca sektörler

bakımından örgütsel ve hukuksal olarak AB'nin siyasi ve iktisadi kriterlerini sağlama işlevine yöneliktir. Bu belge kamu yönetimindeki dönüşüm sürecinin temel dinamiklerinden biridir. (Keskin N. E., 2009, s. 464-465)

Yukarıda bahsedilen projelere ek olarak 2005 yılında Kalkınma Ajansları kurulmuştur. AB'ye iktisadi ve toplumsal uyum kapsamında 2004-2006 yıllarını kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Plan'ı hazırlanmıştır. On iki adet bölgesel kalkınma planı AB desteği ile uygulamaya koyulmuştur. AB bu programlarda bölgesel eşitlik yerine bölgesel rekabete vurgu yaparak önceliğin yabancı finansman ve yatırıma yönelik olduğunu göstermiştir. (Keskin N. E., 2009, s. 467-469)

DB yerelleşme sürecinde en önemli uluslararası aktörlerden biridir. Sermaye çıkarlarına yönelik kamu politikaları üretmek, bunları az gelişmiş ülkelere transfer etmek ve ülkelerin iktisadi ve toplumsal yapılarını küresel sermayeye uyarlama gibi görevler üstlenmiştir. Açtığı kredilerle devletlerin yeniden yapılandırma sürecine öncülük etmiştir. Bu sürecin en önemli politikalarından biri 'yerelleşme' olarak karşımıza çıkmıştır. Türkiye'de yerelleşme süreci DB'nin yönetiminde ilerlemiştir. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Yapısal Uyum Kredileri (PFPSAL) ile kamuda reform süreci yönlendirilmiştir. Türkiye için açılmış PFPSAL'ların ilk ikisinin %50'lik kısımları "merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetimi" reformları için ayrılmıştır. Yerelleşme politikasını geliştiren ve merkezi yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik olan kredi ise üçüncü PFPSAL kredisidir. 2004-2006 yıllarında uygulanmak üzere Türkiye'ye; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanlarında hizmetlerin yerelleştirilmesi ve belediye reformu için bir kredi daha açılmıştır. Bu krediler ve devamında kamu yönetimi reformu kapsamında yerelleşme politikası desteklenmiştir. *DB tanımına göre yerelleşme, "kamusal yetki ve sorumlulukların, merkezi yönetimden taşra örgütüne ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk yönetim örgütlerine ve/veya özel sektöre devredilmesidir."* (Keskin N. E., 2009, s. 439-443)

Reformlarda hedeflenen asıl olgu, uluslararası kuruluşların kolu biçiminde de olsa yerelin paydaşlarından olan sermayenin karar alma mekanizmasına dahil edilmesidir. Yerinden yönetim, yerindenlik küreselleşmeye zıt kavramlarmış gibi görünse de küreselleşmeyi besleyen ifadelerdir. Demokrasi ve katılım söylemleri, sermayeyi yerel karar alma süreçlerine dahil etmeyi amaçlamıştır. Dışa bağımlı bir yapısı olan

Türkiye'nin kamu yönetimi, IMF ve DB gibi küresel aktörler tarafından şekillendirilmeye çalışılmıştır 1980 sonrası yapılan kamu yönetimi ve yerel yönetim reformlarının amacı da sermayenin isteklerinin karşılanması olmuştur. (Zor, 2021, s. 2826-2827)

DB ulusal ve yerel görevlilerin yerelleşmiş yönetim konusundaki eğitimine önem vermektedir. Banka; yerel yönetimlerin, özel şirketlerin ve sivil toplum örgütlerinin planlama ve finansman konularında “teknik yardıma” ihtiyacı olduğunu belirtmektedir. Bunun yanı sıra yerelleşme politikaları, uygulanacağı ülkenin yönetsel özelliklerine ve yapısına göre değişmektedir. DB'na göre yerelleşme başarılı bir şekilde uygulanırsa, merkezi yönetimin karar mekanizmasındaki tıkanıklıklar giderilebilecektir. Yerelleşme ile bürokratik süreçler ortadan kaldırılarak kamu görevlileri yerel ihtiyaçlara daha duyarlı hale gelecek, karar alma süreçlerinde farklı grupların temsili artacaktır. Yerel deneyimlerle daha yaratıcı, yenilikçi programlar uygulanacak ve vatandaşların yerel düzeyde kamusal programları denetlemeleri sağlanacak ve ulusal birlik güçlenecektir. DB'nın fayda olarak saydığı bu özelliklerin yanında sakıncalı saydığı durumlar da vardır. Yerelleşme; yerel düzeyde zayıf olunan durumlarda hizmetlerin verimsizleşmesine sebep olabilecek ve mali kaynakların yetersizliğinden dolayı eşitsiz uygulamalara mahal verebilecektir. Hatta kimi zaman yerelleşme; ulusal politikaların uyumunu bozabilecek ve yerel güçlerin egemenliğine yol açabilecektir. Bazı ülkelerde ise kamu ve özel sektör arasındaki uyumsuzluk yereldeki iş birliğini sonlandırabilecektir. Bu nedenlerle DB için merkezileşme-yerelleşme dengesi önem taşımaktadır. Ama bu sanıldığı gibi merkez-yerel arasında birliktelik değil merkezin yerelleşme sürecine destek vermesi şeklindedir. DB'na göre merkez; yerelleşme politikasını güçlendireceği için ve bu koşulu sağladığı ölçüde elzemdir. (Keskin N. E., 2009, s. 444-446)

DB'nin yerelleşmenin merkez tarafından desteklenmesini oldukça önemli görmesinin yanında DB'ye göre yerelleşmenin eşitsiz uygulama, ulusal politikaların ahengini bozma ya da yerel güçlerin egemenliğinin artması gibi sakıncaları olabilir.

DB yerelleşmeyi, “kamusal yetki ve sorumlulukların, merkezi yönetimden taşra örgütüne ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk yönetim örgütlerine ve/veya özel sektöre devredilmesi” olarak tanımlamaktadır. Bu çerçevede siyasal, yönetsel, mali ve piyasa olmak üzere dört farklı yerelleşme türünden söz edilmektedir. (Keskin N. E., 2009, s. 447)

Bu türlerden siyasal yerelleşme; DB tarafından kamusal karar alma sürecinde yurttaşlara ya da temsilcilerine daha çok güç verme şeklinde tanımlanmaktadır. Siyasal yerelleşme; çoğulcu siyaset ve temsili sistemle beraber, politika oluşum sürecini demokratikleştirmeye yönelik bir model olarak sunulmaktadır. Yerelleşme politikalarının uygulama araçları, “karmaşık bir toplumsal deneyim” olarak betimlenmektedir. Bu sebeple yerelleşme uygulamasına yönelik yapıların yasalarla düzenlenmesi tavsiye edilmekte ve engel oluşturan hükümlerin temizlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Öte yandan katılım ve yerelleşme birbirini tamamlayıcı nitelikte görülmektedir. Banka’ya göre yerelleşme politikaları başarılı bir şekilde uygulanırsa katılım olanakları artacaktır ve yoksullara kamu hizmetlerinin ulaştırılma sorunları çözüme kavuşacaktır. (Keskin N. E., 2009, s. 447-448)

Türkiye’de yapısal uyarılama politikalarının kamu gücünün özel sektöre devri ve kamusal mekanizmaların tasfiyesi amaçlarına uygun olarak yerel yönetim maliye sisteminde ve yerel yönetim yapısında köklü değişiklikler yapılmıştır. Böylece yerel yönetim ile merkezi kamu kaynakları arasındaki ilişki en aza indirilmiş ve yerel yönetimlerin yerli-yabancı özel sermaye kaynakları ile ilişkilendirilmesi söz konusu olmuştur. (Güler B. A., 2016, s. 247) Yerel yönetimlerde asıl gelir yapısı yerel gelirler ve merkezi yönetimden transfer edilen kaynaklardan oluşmaktadır. Buna ek olarak yerel yönetimlerde, yatırım harcamaları için gerekli finansmanı karşılamak üzere 1986 yılından itibaren özel sektör kredileri devreye girmiş ve kaynaklar çeşitlenmiştir. Özel kredi kullanımı hızla yaygınlaşmıştır. (Güler B. A., 2016, s. 248)

Mali yerelleşme yerelleşmiş hizmetlerin, yerel yönetimler ya da özel kuruluşlar tarafından sağlanması ve bu kurumların belirli bir gelir seviyesi, harcamalarla ilgili karar verme yetkisine sahip olmasını kapsamaktadır. Kısaca, borçlanma ve bazı sorumlulukların alt kademelere devredilmesidir. (Keskin N. E., 2009, s. 448)

Ulusal ölçekte siyasal iktidarın ademi merkezileşmesi, küresel ölçekte merkezileşmiş siyasal iktidarın ademi merkezileşen yapıya hükmedebilmesini kolaylaştırmaktadır. Yerel yönetimlerin küresel kredi kuruluşlarına borç bağımlısı haline gelmeleri bunu destekler niteliktedir. (Bayramoğlu, 2018, s. 201) Ölçek tartışmalarında farklı sınıfların mekânsal stratejileri arasındaki farkların gerilimlerin ortaya konması gerekmekte ve

ölçek değişimi sürecinin kendisi, sınıf mücadelesinin bir parçası olarak düşünölmelidir. (Bedrihanoglu & Yalman, 2011, s. 243)

Yerel yönetimlere verilen borçlanma yetkisine örnek olarak 2004 Eskişehir düşük tabanlı tramvay sisteminin Bombardier firması tarafından bitirilmiş olduğu Yatırım Danışma Konseyi 2016 katalogunda belirtilmiştir. Bu gibi örnekler yerelleşmenin hem doğrudan yabancı yatırımlar yönünü hem de borçlanma yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi yönünü göstermektedir.

Yapısal uyarlama politikalarının “devleti küçöltmek” maksadı altyapı finansmanı ve yatırımlarında devletin geriye çekilmesi ve oluşan boşluğa piyasa mekanizmalarının yerleşmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Yerel yönetim maliyesindeki değişim devlet kaynaklı sorunlardan yahut siyasal/yönetmel bir tercihten kaynaklanmamıştır. İktisadi/mali kaynaklı olan değişim çerçevesinde öngörölen model, sermaye kesiminin talep ettiği devlet modelinin bir parçasıdır. (Göler B. A., 2016, s. 266)

“İdari yerelleşme, kamu hizmetlerinin göröülmesinde sorumluluk ve mali kaynakların, yönetimin değişik kademeleri arasında yeniden bölüşümünü anlatmaktadır.” (Keskin N. E., 2009, s. 449)

DB’nın terimi ile piyasa yerelleşmesi; kamu yönetiminde kâr güdüsüyle hareket etmeyi, hizmet sunumunda özel sektörün payını arttırmayı ifade etmektedir. Bu tip bir ademi merkezileşme, Fransız idare sistemindeki gibi devlet içi bir hareketi tanımlamamaktadır. Küresel örgütlerce geliştirilmiş modelde yönetmel ve siyasal gücün sermayeye devredilmesi söz konusu olmaktadır. (Keskin N. E., 2009, s. 450-451)

Yönetişim modeli politika üretiminde ve tatbikinde sermaye kesiminin katılımını sağlamaktadır. Sermaye birikim sürecine müdahil olan sermaye kesimi kurul sistemi ile daha geniş bir temsil alanı bulmaktadır. Merkezi devletin işleyişine ters bir şekilde yerelleşme ön plana çıkarılmaktadır. Bölgeler ve kentler küresel ekonomik sisteme eklemlenmektedir. Demokratikleşme, katılım gibi kavramlarla küresel olana bağlanmanın meşruiyeti sağlanmaya çalışılmaktadır. Fakat neo-liberal savunuların aksine model, merkez kapitalist ölkelerin yatırım koşullarını tatbik etmekle sonuçlanmaktadır. Ulusal merkez ve yerel merkezlerin ilişkileri zayıflamaktadır. Küresel politikalarla yeniden farklı merkezlere bağlanma sağlanmaktadır. Devlet örgütlenmesi, il yönetiminden bölge yönetimine taşınmaktadır. Büyükşehirlerin

sayısının artırılması ve görev alanlarının tüm il sınırlarını kapsaması, bölgesel kalkınma ajanslarının, Bölge Adliye Mahkemeleri'nin ve Bölge İdare Mahkemeleri'nin kurulması bölge kapsamında örgütlenmeye doğru geçişi göstermektedir. Devletin klasik yönetim usullerinde dönüşüm yaşanmaktadır. Devletin sağlık, rekabet, gümrük, eğitim, araştırma vb. politikaları sermaye faaliyetlerini artırıcı yönde şekillenmektedir. Bu sayede her şey metalaştırılabilmektedir. Bu politikalarla metalaşan şeyler sermayenin genişletilmiş yeniden üretim sürecine dâhil edilmektedir. Yönetişim pratikleri ile temsil edilenler çoğu zaman özel sektör kuruluşları olmaktadır. Uluslararası ve ulusal faaliyet gösteren sermaye kesimlerinin baskısıyla iktidar toprak ilişkileri farklılaşmaktadır. “İktidarın/devletin topraktan kopuşu” durumu da kapitalist üretim ilişkileri ve iktisadi değişimlerle ilgilidir. Üretim koordinasyonunun merkez ölçeği de gelişmiş kapitalist ülkelerdeki sermaye kuruluşlarının diğer uluslararası kurumların ve örgütlerin arasındaki ilişkisi kapsamında değişmektedir. Bu durum egemenlik ve toprak ilişkisinde etki doğurup sosyal kuram içinde toprağın sonu terimi ile belirtilmektedir. (Özdemir, 2019, s. 406-409)

Yerelleşmeye konu hizmetler: Eğitim, Sağlık, Altyapı, Sosyal Güvenlik, Su Yönetimi, Doğal Kaynak İşletimi ve Çevredir. Eğitim sisteminde karar verme mekanizmalarının merkezi yönetimden alınıp yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine devredilmesi, temel kamu hizmetlerinden birinin piyasaya bağlanması sonucunu doğurmaktadır. Bu alanda yerelleşme eğitim sisteminin ulusal niteliğini aşındırmaktadır. Eğitim sisteminin yerelleştiği ülkelerde eşitsizliklerin arttığı ve eğitimde nitelik kaybı yaşandığı DB tarafından da kabul edilmiştir. Sağlık hizmetlerinin ise birbiriyle bağlantılı yapısından dolayı yerelleştirme politikalarını uygulamak zor olup toplum sağlığı açısından zararlı sonuçlar doğurma riskini de barındırmaktadır. DB'nın yerelleşme politikası deneme yanılma yöntemiyle ilerlemektedir. Yerel halkın katılımı, toplumsal talebin dile getirilmesi ve hükümetlerin sorumluluğunu geliştirme gibi hedeflerle ilerleyen politikaların işaret ettiği yerin “kamusal mekanizmaların özel sektöre devredilmesi” olduğu açıkça görülmektedir. (Keskin N. E., 2009, s. 451-454)

Eğitim sistemindeki yerelleşmenin yarattığı nitelik kaybı, eğitim politikalarının istikrarsızlığı ve özel sektöre kar getirme amacı güden niteliğinde kendini açığa vurmaktadır. Sağlık hizmetlerinde ise salgın döneminde sağlık kuruluşlarının birbiriyle

bağlantısı ve birliğin hayati olduğu, toplum sağlığı açısından yerelleşme politikalarının zararlı sonuçlara sebep olduğu ortaya çıkmıştır.

Neo-liberalizm, yerel yönetimleri ulusaldan ayırıp küresele bağlamaktadır. Çünkü yerel kamu hizmetlerini ticari piyasa hizmetine çevirme amacı ancak böyle gerçekleşecektir. Ulusaldan ayırma, halkın haklarından mahrum kalmasına ve geleceğin inşasına katılmasının engellenmesine sebep olmaktadır. Bu durumda kazanan taraf küresel sermayedir. (Keskin N. E., 2009, s. 543) Yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin verilmesi de küresel sermayeye ayrı bir kaynak yaratmak amacıyla.

Yerelleşmedeki amaç, sermaye ve malların dolaşımının önündeki engellerin kaldırılmasıdır. 1980'den bu yana ilan edilen küreselleşme süreci, devletlerin ulusal niteliğini yok etmiştir. Ulus-devletler küresel merkezlerin uç beyliğine dönüşmüştür. Bunun sonucu olarak yurttaşlık kavramı yerini etnik-mezhebi kimliklere bırakmıştır. Özerk parçalara ayırmak, kapitalist düzen için sömürüyü kolaylaştırmaktadır. Küresel iktidar, sınırları olmayan dünyada yaşadığımızı ilan etmektedir. Fakat yerelleşme, mikro milliyetçiliği güçlendirerek ulusal sınırları parçalamakta ve yeni bir toprağa dayalılık üretmektedir. (Keskin N. E., 2009, s. 544-545) İnsanlar hala sınırları belli topraklarda faaliyet göstermektedir. Topraksızlaşma³⁴ söz konusu değildir fakat küresel sermayenin ihtiyacına ve gerekliliklerine göre toprak üzerinde örgütleniş değiştirilmektedir. (Keskin N. E., 2009, s. 546) Bahsedildiği şekilde mikro milliyetçiliğin beslenmesi, özerk parçalara ayırma bir taraftan ulusal birliği zedelerken diğer taraftan sömürüyü kolaylaştırmaktadır.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle bağlantısını en aza indirmek liberal yaklaşımda “daha az devlet daha çok toplum” olarak vurgulansa da liberal söylemde toplum denilen kısım sadece sermaye kesimidir. Bu nedenle güçlü yerel yönetim kamu gücünün daha fazla sermayeye devrini sağladığından demokratikleşmesinin sınırının da sermaye kesiminde kaldığına dikkat çekmek gerekmektedir. (Güler B. A., 2016, s. 256-257) Yapısal uyum politikalarının yerel yönetim üzerinde önemli etkilerinden biri yerel yönetimlerin kamusal özünü eritmek olmuştur. Katılımcılık ilkesi ile yerel yönetimlere

³⁴ Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin toprak ile ya da yerleşik coğrafi mekanlar ile olan bağının kopması, toprak üzerinden türetilen deterritorialization ifadesi yerine “toprak esaslı örgütlenmeden uzaklaşma” kavramını kullanmak da mümkündür. (Karasu, 2017, s. 90)

sivil toplum kuruluşları gibi çeşitli toplumsal güçler dahil olmuştur. Yerel kamu hizmetleri piyasa malı haline getirilmiştir ve yerel yönetim kurumu maliyeti emekçi kesimlere devredecek şekilde düzenlenmiştir. (Güler B. A., 2016, s. 268) Devletin toplumsal eşitlik hedefine hizmet eden kurumlarının reformlar yoluyla yapısı değiştirilmekte ve emekçi kesimin kamu kaynaklarından aldığı pay azalmaktadır. Bu durum piyasa malı haline getirilen kamu hizmetlerinde maliyetin de aynı kesimden alınmasını sağlamaktadır. (Güler B. A., 2016, s. 281)

DB az gelişmiş ülkelerde sanayileşmenin dış ticaretle mümkün olduğunu öngörmüştür. Yapısal uyarılama kapsamında uygulanan yerelleşme politikaları bu hedefe yönelik şartlar sağlamıştır. Yine bu sebeple yatırım arayan yabancı sermayenin serbest hareketi için önlemler alınması gerekliliği vurgulanmıştır. Pek çok ülkede yatırım engelleri kaldırılmış ve kaldırılmayan ülkelerde ise yerli sermaye yabancı sermaye adına hareket ederek kuralları aşabilmiştir. Yeni üretim teknolojisi, yabancı yatırımcılığın yeni teknikleri ve küçük orta ölçekli işletmelerin ön plana çıkarılması da ulusal devletin denetimi dışında farklı iktisadi parçalar oluşturma amacına hizmet etmiştir. Üretim yapısındaki değişiklik toplumsal ve kültürel örgütlenmeyi de etkileme kapasitesine sahip görünmektedir. (Güler B. A., 2016, s. 283)

Yerelleşme politikalarıyla insanların kendilerini büyük bir ulusa değil de küçük etnik gruplara ait sayması, mikro-milliyetçilik, etnik gruplaşma, cemaat halinde yaşama gibi düşünme biçimleri yaygınlaşacak ve bu durum ulusal birliktelik kültürüne alternatif olacaktır. Bir diğer yandan kendi kendine yeten yerel yönetim modeli ulus-devleti aşma aracı olarak kullanılabilir. (Güler B. A., 2016, s. 284)

Yerel yönetim dünyasındaki kapsamlı değişikliklerle altyapı yatırımlarının finansmanı amacıyla yerli ve yabancı yatırımcılar sürece dahil edilmektedir. Her değişiklik kamusal özü eritmekte ve hizmetleri kullananların etki ve karar alanları kısıtlanmaktadır. Kamu gücünün kullanımında dengesizlik üreten bu değişiklikler az gelişmiş ülkelerde yatırım alanı arayan ulus ötesi sermayenin taleplerine yönelik oluşturulmuş bir modelin koşulları olarak karşımıza çıkmaktadır. (Güler B. A., 2016, s. 284-285)

1.8. YÖNETİŞİM

Çalışmanın bu bölümünde yönetim kavramı, küresel kapitalizme uyarlanma süreci ve Türkiye'deki yönetim uygulamalarıyla beraber ele alınacaktır. Kurulların ve düzenleyici reformların kamu yönetimindeki uygulayıcısı olan YOİKK'in işlevlerine bakılarak yönetimsel devlet reformlarının mantığı anlaşılmasına çalışılacaktır.

1.8.1. Kavramsal Çerçeve

Governance; Türkçe çevirisiyle yönetim, kamu yönetimini yapı ve işleyiş olarak değiştirerek piyasa kurallarının güdümüne göre şekillendirmeyi öneren bir model olarak tasarlanmıştır. Yönetim kavramı, ilk kez DB tarafından 1989 yılında Afrika ile ilgili bir raporda kullanılmıştır. Yine aynı raporda good governance sözcüğü de kullanılmıştır. Yönetim ve iletişim sözcükleriyle türetilmiş bu kavram ortaklaşa yönetmeyi işaret etmektedir. İyi yönetim (good governance) kullanımı ise Türkiye tarihinde 1839 tarihli Tanzimatı Hayriyye (hayırlı-iyi düzenleme) tabiriyle benzerlik göstermektedir. (Güler B. A., 2018, s. 332)

Yönetim anlayışı, devletin yalnızca yönlendirme yapması gerektiğini savunmaktadır. Üretim yapmak, hizmet sunmak yönetim yaklaşımına göre devletin işlevleri olmamalıdır. Bu anlayış kamu hizmetleri görülürken; ihaleci, piyasacı ve tüketici tercihi yöntemlerinin kullanılmasını öngörmektedir. Özel sektördeki şirketlerin kullandığı; performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim ve parasal değer gibi tekniklerin kamuya aktarılması yeni kamu işletmeciliğine uygun görülmektedir. Bir tanıma göre ise yönetim, uluslararası bağımlılıkların zorladığı bir modeldir. Buna göre, ulus-devletin yetkisi;

(1) *Üretimin ve mali işlerin uluslararasılaştırılması,*

(2) *Uluslararası örgütlerin güçleri,*

(3) *Uluslararası hukuk,*

(4) *Hegemonik iktidar ve iktidar blokları karşısında erimektedir.* Yani ulus-devletler plan yapıcı işlevini korumakla beraber zayıflamakta ve ulus ötesi politika yapıcı ağlar güçlenmektedir. Politika yapımında ulus-üstü kurumlar, uluslararası bakanlıklar etkin

hale geldiğinden politika yapımı siyasi niteliğini kaybetmektedir. (Güler B. A., 2018, s. 333-334)

Yönetişim ile kamu yönetimindeki aktörler değişmektedir. Özel ve sivil sektörün dahil edildiği yeni iktidar yapısına uyarlanma ‘katılımcılık’ ilkesi ekseninde şekillenmektedir. Yönetişim katılımcılık dışında; açıklık, mali esaslı performans yönetimi, hesap verebilirlik ve yerellik gibi yönetsel ilkeleri de öngörmektedir. Açıklık ilkesinde meşruiyeti ve yeterliği olabilen bir devlet tasarlanmıştır. Mali esaslı performans yönetiminde verimli, açık, denetlenebilir kamu hizmeti hedeflenmiştir. Rekabetin güçlendirilmesi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, sivil toplum kuruluşlarının daha aktif kullanımı, yerinden yönetim gibi mekanizmalarla kamu hizmetlerinde verimlilik sağlanacağı varsayılmaktadır. İyi yönetim, liberal demokrasi savunuculuğu ve yeni kamu işletmeciliğinin sentezi olarak gözükmektedir. Yönetişim dünya kapitalizmde iktisadi ve toplumsal iktidarın kullanımında bir değişikliktir. Çünkü piyasa aktörleri devlet örgütlenmesinde yönetici sınıf haline gelmektedir. Bu yönetim ideolojisi dünya genelinde 2008 yılından başlayarak düşüşe geçmiştir, ulus devletler yükselişe geçmiştir. (Güler B. A., 2018, s. 334-337)

1.8.2. Küresel Kapitalizme Uyarlanma Süreci ve Değişim

1980 yılından itibaren gelişmiş ülkelerde “düzenleyici devlet/küresel tekeli devlet”, az gelişmiş ülkelerde ise “yönetişimci devlet/bağımlı tekeli devlet” denilen biçimlerle devletler açık bir şekilde sermaye lehine davranmıştır. Ulusal kaynakların, küresel sermayeye bırakılması uygulamada eşitsizlikleri arttırmıştır. Küreselleşme ve demokratikleşme tabirleriyle masumlaştırılan sistem adeta az gelişmişliği yeniden üretmiştir. Yeni dünya düzeni, mali piyasaların serbestleşmesi üzerine kurulmuştur. Ülkeler küresel sermayeye açık hale getirilmek istenmiştir. Bu hedef, IMF’nin programları ve DB’nin kredileriyle desteklenmiştir. Bu kurumların verdiği politika önerileri, bölüşüm ilişkilerini sermaye sınıfları lehine değiştirmiştir. Türkiye’de de ulus-ötesi kalkınma programları gündeme gelmiştir. Kalkınmada öncelik bürokrasideyken ulus-ötesi sermayeye devredilmiştir. Küresel kapitalizm tarafından şekillendirilen politikalar yerli ve içsel olanın niteliğini kaybetmesine sebep olmuştur. (Keskin N. E., 2009, s. 431-432-433) *Yönetişim sadece farklı amaçlarla uyumlu kurumsal tasarımları*

değil, aynı zamanda yönetim öznelerinin dönüşümünü ve dünyaya intibakını da içerir. (Jessop, 2021, s. 257)

Yönetişim kapsamında uygulanan politikalar yerli olarak üretilmemiştir. Kamu reformları; IMF, DB, OECD gibi uluslararası örgütler ile AB ve ABD iş birliği ile oluşturulmuştur. Neo-liberalizmin hedef devlet modelinde, müdahalelerin sermaye lehine düzenlenmesi bulunmaktadır. Neo-liberal politikalar, hareket serbestliğini sınırlandıran ulusal sınırları, “bölgelleşme ve yerelleşme” yöntemleriyle parçalamaktadır. Katılımcılık ilkesiyle, özel sektörü karar sistemine dâhil etmektedir. Yönetişimcilik ilkesiyle, kamu karar sistemi yapısı özel sektör tarafından ele geçirilmektedir. 1980’den beri il sistemi, yerelleştirmenin önünde engel olarak görülmüştür. (Keskin N. E., 2009, s. 434-435) Politika, “sivil toplumu ve bireyi güçlendirerek, devleti zayıflatarak Türkiye’yi demokrasiye kavuşturmak” gibi bir formüle büründürülmüştür. Gerçekleşen ise tüm hayatın kapitalist üretim ilişkilerine terk edilmesi olmuştur. (Keskin N. E., 2009, s. 436)

Yönetişim modeli az gelişmiş ve eski sosyalist ülkelerde uluslararası ya da bölgesel oluşumların etkisi ile uygulamaya girmiştir. Türkiye’de, IMF ile 1999 yılında imzalanan İstikrar Programı ile yönetim modeline göre devletin yapılandırması başlamıştır. Bu programı desteklemek için DB, 759,6 milyon Amerikan doları tutarında “Ekonomik Reform Kredisi” temin etmiştir. Bu programla tarım, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi ve vergi politikası idaresi alanlarında yapısal reform hedeflenmiştir. İstikrar programı ve DB kredileriyle yeniden yapılandırmada bir kurumda çalışan personelin azaltılması ve kurumsal değişiklikler söz konusu olur. Yeniden yapılandırmanın özelleştirmeden farkı kurumsallaştırarak dönüştürmesidir. Kamu mülkiyetindeki kurumlar daha özel sektöre devredilmeden özel firma gibi yapılandırılmaktadır. Yani yönetim kapsamındaki reformlar ile sadece tasfiye edilecek hususlar değil yerine getirilecek hususlar da geliştirilmektedir. (Bayramoğlu, 2018, s. 291-292) Yönetişim modeli için özelleştirmeler asli bir unsur değildir. Yönetişim modelinin amacı devletin piyasa çıkarlarına göre yeniden yapılandırılmasıdır. Yani model küresel sermayenin çıkarlarını öncelemektedir. Yönetişim modelinin Turgut Özal döneminde uygulanan neo-liberal politikalarından farkı, kurumsallaşmanın hukuki zemininin sağlanmasıdır. Şeker sektöründe bu durum somut olarak görülmektedir. Şeker fabrikalarının

özelleştirilmesi öncesinde şeker piyasasını düzenleyecek kuruma yoğunluk verilmiştir. Kurumla beraber özelleştirmeye yönelik yasa çıkarılmıştır. Bu sayede özelleştirme bir yasal zorunluluk halini almıştır. Yönetişim modelindeki yeni kurumlar ile yeni küresel yönetim mekanizmasına uygunluk sağlanmaktadır. Bu modelin uluslararası kurumlarca desteklenmesi küresel yönetim mekanizmasına sağlayacağı katkıdan dolayıdır. Yönetişimin özgül kurumlarına bakarak yönetişimi incelemek konuyu daha somut hale getirecektir. (Bayramoğlu, 2018, s. 293-294)

Türkiye’de BDK’lar, devlet için son derece önemli sektörlerin düzenlenmesi ve denetimi amacıyla kurulmuştur. Siyaseti bir hastalık gibi gören düşünceler ekonominin de siyasetten kötü etkileneceğini savunarak BDK’ların kurulma zeminini hazırlamıştır. Ekonomiyi toparlamak için dönemin devlet bakanı olarak yetkilendirilen Kemal Derviş, bu sebeple “hastalıklı siyaset” ifadesini kullanmıştır. Siyasal alan; parlamento, siyasal partiler ve siyasal iktidarı kapsamaktadır. Ekonomi ve siyaseti ayırmak siyasetin amacına, anlamına aykırıdır. Ekonomi yönetiminin halkın ve burjuvazi dışındaki sınıfların siyasal taleplerine kapatılması demokrasinin etkisini azaltacaktır. Sınıflar mücadelesine göre şekillenen siyasal alanda, siyasal iktidarın biçimini belirleyen mücadeleler bu yüzden göz ardı edilemez niteliktedir. BDK’ların başka bir alana götürülerek siyasal iktidardan uzaklaştırılması yeni bir iktidar alanı yaratmaktadır. (Bayramoğlu, 2018, s. 294-295) Yönetişim ile demokratikleşme ve kalkınma arasında bağlantı kuran yaklaşımlar bulunmaktadır. Buna göre yönetim modelini uygulayan devlet; katılımcı, şeffaf, hesap verebilir niteliğe sahiptir. İşbirliğine açık yapısı sebebiyle ulus altı ve uluslararası örgütlerle kolaylıkla bağlantı kurup demokratikleşmeyi ve kalkınmayı sağlayacaktır. Bu argüman DB, OECD, BM ve AB tarafından benimsenmiştir. BDK’ların siyasal sonuçlarına bakılırken buldukları toplumsal formasyonlar ihmal edilmemelidir. Mülksüzlere ve işsizlere bu alanların kapatılmasının iyimser sonuçlar doğurmadığı ortadadır. Bir yaklaşıma göre ise merkezden yerele yetki devri demokratikleştirmeyi arttıracaktır. Özel sektöre, sivil toplum kuruluşlarına, özerk kurumlara yetki devri türleri bulunmaktadır. Kuramsal olanla pratikteki duruma bakıldığında yetki devri ile demokratikleşme gibi bir sonuç ortaya çıkmamıştır. Aksine demokratik siyasal alan zarar görmüştür. Az gelişmiş ülkelerde BDK’lar ile hem uluslararası düzenleyicilere bağımlılık hem merkez kapitalist ülkelere bağımlılık

artmıştır. BDK'lar üzerinden bir yönetim çözümlenmesi devlet ve toplumdaki yapısal dönüşümü görmeye olanak vermektedir. (Bayramoğlu, 2018, s. 295-299)

Yönetişim, kamu-özel ayrımı arasında ikili oynamaktadır. Siyasal sistemler ve diğer işlevsel sistemler arasında bir iç içe geçmişlik söz konusu olmaktadır. Yönetişimle kamusal alan, sivil toplum ve gündelik yaşamdan oluşan toplumsal alan devlet iktidarının doğasını ve işleyişini etkileyerek dönüştürür. Böylece sermaye akışında önemli yere sahip yönetim biçimleri tarafından devlet, ülkesel sınırları aşan ağlar aracılığıyla bertaraf edilmektedir. (Jessop, 2021, s. 299)

BDK'ların ortaya çıkış gerekçesi olarak 'ekonominin siyasetten arındırılması' öne sürülmüştür. Bu arındırma belli gerekçelerle desteklenmiştir. Gerekçelere bakacak olursak; 1980'lerde başlayan neo-liberalizm dalgası ile özelleştirmeler artmıştır. Devlete ait sektörlerde de özelleştirme gerçekleşmiştir. Bu yaklaşıma göre serbest ve adil piyasa yapısının oluşturulması için BDK'lar gerekmektedir. Bu kurumlar piyasanın iyi işlenmesini sağlayacaktır. Piyasanın etkin hale getirilmesiyle devletin sağladığı hizmetler daha kaliteli, daha ucuz, daha rekabetçi hale getirilebilecektir. (Bayramoğlu, 2018, s. 262-263)

Siyasal olmayan ve siyasal olan ayrımları bazen direkt olarak kabul edilseler de doğal olarak ortaya çıkmamışlardır. Siyasetten arındırma, piyasalaştırma, hukuksallaştırma, bilimselleştirme gibi yönetsel pratikler siyasal olmayana yine hükümetin denetimi ve gözetimi altına sokacaktır. Devletin söylemsel olarak ilişkili olduğu ekonomi, aile, din, spor, sanat ve sivil toplum gibi düzenekler, devlet tarafından oluşturulmuş süreçleri dışarıda bırakmazlar. Devlet kendi kaynaklarıyla bu düzeneklerin işleyişini engelleyebilir ya da yeniden üretimini kolaylaştırabilir. (Jessop, 2021, s. 77)

Yönetişim, devlet iktidarının yürütme alanında yoğunlaştığı bir sürecin modelidir. Yapısal olarak belirlenmiş ve anayasal çerçevede düzenlenmiş biçime gayri resmi olarak müdahale eden sistematik ilişkilerden oluşan kanalların oluşturduğu yöntem ve sonuçlarıdır. Yönetişim, yapısal formların oluşturduğu normatif alanda etki doğurur. Yönetişim, etki doğurmak için normatif düzenlemelerin yöntemlerini kullanmak yerine başka yöntem kullanır. Bu sebeple özgün bir talep üretme ve karar biçimlendirme mekanizmasıdır. Yürütme iktidarının giderek güçlendirilmesi çabası sermayenin devlet

içindeki temsilini arttırma amacını taşımaktadır. Küresel bir eğilim olarak yönetim kapsamında şekillenen yapısal formlarda sermayenin temsili artmaktadır. Bu sayede yönetim yöntemiyle üretilen talepler egemenlik söyleminde karşılık bularak devleti yeni temsil imkânları ile dönüştürmektedir. Sermayenin imkânlarının artmasıyla yönetim pratikleri yürütme iktidarının da dışına çıkacaktır. Yönetişimdeki ilişkilerin karmaşıklığı ve karışıklığı özgül bir mekanizma gerektirir. Yönetişim pratiklerine bakıldığında resmi/gayri-resmi, kamusal/özel, kar odaklı/fayda odaklı failler yerel, ulusal, uluslararası bağlamda karşılıklı iletişim sürdürürler. Bu ilişkiler sınırsızdır ve araştırma yapmaya elverişli değildir. Yönetişimi anlamak için yönetimle ortaya çıkan toplumsal etkilerin işlevsel yorumuna bakılabilir. (Özdemir, 2019, s. 398-399)

Rekabetçi devletlerin kök salması; güçlü bir yürütme, siyasal alanın ilhakı ve devlet iktidarı ve kapitalist çıkarları birbirine ekleyen güç ağlarının genişlemesiyle ortaya çıkan devletçilikle beraber olmaktadır. (Jessop, 2021, s. 293)

Yönetişim (governance) dilimize “yeni kamu yönetimi”, “kamuda reform”, “küreselleşme”, “özelleştirme”, “esnekleştirme”, “liberalizasyon” gibi terimlerin beraberinde girmiştir. Yönetişim dahil bu kavramların bir kısmının dilimize girdiği dönem Sovyetler Birliği’nin çöktüğü, neo-liberal politikaların uyum programları kapsamında dayatıldığı, genişleyen yeniden üretim ilişkilerinin Çin’i kapsayacak hale gelmesini sağlayan dönüşümlerin yaşandığı 1990’lı yıllardır. Terim; hükümet olmadan yönetme, esnek ilişkiler, girişimci devlet modeli gibi anlamlar barındırmaktadır. Yönetişim pratiği, siyasi faaliyeti sivil toplumun diyalog alanına taşımaktadır. Bunu yaparken sınıfların temsilini sağlayan kamusal politikalar dışarıda bırakılmaktadır. DB 1992 yılında “Yönetişim ve Kalkınma” raporunu yayınlamıştır. Raporunda çoğulculuk ve katılımcılığa vurgu yapılmıştır. Bu söylemde çoğulculuk, katılımcılık, hesap verebilirlik/şeffaflık ilkeleri, kamunun denetiminde bulunan varlıkların uluslararası yatırımlara açılması için hukuki gerekliliktir. Eğitim, sağlık gibi hizmetlerin küresel ölçekte genişletilmiş yeniden üretim sürecine dâhil edilmesi örnek olarak verilebilir. Yönetişim modelindeki katılım, çok uluslu şirketlerin temel sermaye birikim stratejisini belirlemesini sağlayıp, yatırımı kolaylaştırıcı tedbirlerin yükselmesine sebep olmaktadır. Yönetişim kapsamındaki katılımın sınırı halk değil özel sektör temsilcileridir. (Özdemir, 2019, s. 400-401)

Devlet olma halinin ön koşulları devlet aygıtı, toprak ve nüfus iken yönetim kavramı bu tür hukuki-siyasal referanslardan yoksundur. Yönetim daha çok hükümet etme ile ilgiliyken, yönetimde daha çok kamusal siyaset ve kamu politikalarına odaklanmış bir anlayış hakimdir. Faaliyetlerinde özerk olan faillerin ya da işlevsel sistemlerin arasındaki karşılıklı bağımlılık için oluşturulan koordinasyon mekanizmalarına işaret edilmektedir. (Jessop, 2021, s. 248)

YOİKK'in üyelerine bakıldığında devlet temsilcilerinin ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin bu yapı içinde yer aldığı görülmektedir. YOİKK'e taleplerini ileten YDK ise uluslararası kuruluşlar ile uluslararası firmaların temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu durum özerk failler ve işlevsel sistemler arasındaki koordinasyon mekanizmasına bir örnek niteliğindedir.

Cumhuriyet projesine sahip olan toplumların hukuk sistemleri; belirli bir sınıfın egemenliği ekseninde şekillenmektedir. Bu toplumlarda tutarlılığı sağlayacak pratikler de geliştirilmektedir. Cumhuriyetin yerleşik temsil mekanizmalarında kamusal talepler kendine yer bulabilmektedir. Fakat kurullar ve politika üretme aygıtlarının pratiklerinde kamusal talepler ve taleplerin taşıyıcıları etkisiz kalmaktadır. Uluslararasılaşmış sermayenin etki ve temsil alanı dolaysız ve rakipsiz şekilde genişlemektedir. Fransız Devrimi, toplumda üretimle ilgili kararlara halkın katılmasına katkı yapmıştır. Genel irade kavramı ile emek harcayan insanların karar sürecine yoğun ve doğrudan katılması hedeflenmiştir. Kamusal politikalar özel çıkarları kısıtlayıcı olabilmektedir. Katılım edimi, kitlelerin katılımıyla değil özel çıkarları sağlayacak aktörlerin katılımı şeklinde tezahür etmektedir. Ticaret odaları, işveren sendikaları, uluslararası sermaye grupları, uluslararası sivil toplum kuruluşlarının temsilinin genişliği bunu açıkça göstermektedir. Hâkim söylemde sivil toplum adına kamusallığın tasfiyesi kalkınma kavramıyla ilişkilendirilmektedir. Yönetim modeli, devletin kamu yararına yönelik müdahalelerinin karşısında bir pozisyona sahiptir. Devlet iktidarının ilgili grup ve kuruluşların müzakeresi sonucunda kullanılmasına yöneliktir. (Özdemir, 2019, s. 402-404)

1.8.3. Türkiye Bağlamında Yönetişim

1980’de başlayan süreçte kapitalist devlet türleri az gelişmiş ülkelerde yönetimci devlet, gelişmiş ülkelerde ise düzenleyici devlet şeklinde ortaya çıkmıştır. Devlet, 1945-1980 yılları arası sınıflar arasında tarafsız bir görünüme sahip olmuştur. Günümüzde ise devlet tarafsız konumunu yitirmiş ve doğrudan sermaye birikimine yönelik politikalara yönelmiştir. Sermayenin küresel ölçekteki bağlantıları da değişmiştir. Az gelişmiş ülkelerdeki yerel sermaye grupları merkez kapitalist ülkelerdeki sermaye gruplarıyla ilişkiler geliştirmiştir. 24 Ocak 1980 düzenlemeleri de politika düzeyindeki bu eğilimi göstermektedir. Neo-liberal dönemin devleti de müdahaleci yapıya sahiptir, bölüşüm ilişkilerini uluslararası sermaye lehine etkileyecek kararlar almıştır. Özelleştirme, Merkez Bankası’nın müdahale olanaklarının kısıtlanması, gümrük politikalarının dönüştürülmesi kararları gibi. Bu dönüşüm sonucu üretici faaliyetlerin yurttaşlardan uluslararası yatırımcılara geçişi artmıştır. (Özdemir, 2019, s. 404-405)

Yönetişimin yürütülmesinin sınırlılığına dair; sermaye ilişkisi içerisine derinlemesine işlemiş olan bazı temel sorunlar ve tahakküm ilişkileri fail merkezli kurumsalcı yaklaşım tarafından göz ardı edilmektedir. Bu sorunlara belirli toplumsal ilişkilerin çatışmalı doğası ve sadece ötelenerek geçirilen sorunların yönetilemezliği örnek verilebilir. (Jessop, 2021, s. 273)

Yönetişimle beraber yönetsel ilke ve usuller de değişmiş ve yeni kurumlar oluşturularak devlet örgütlenmesinde yeni uygulamalara geçilmiştir. Yönetim sistemini etkileyen bu değişiklikler şöyle özetlenebilmektedir;

- *“Karar verme sürecinde “düzenleyici etki analizi” yöntemine geçiş,*
- *Planlamada ulusal kalkınma planlığı yerine stratejik planlamacılık uygulaması,*
- *Örgütlenmede merkezîyetçilik ilkesi yerine yerellik ilkesi,*
- *Personel yönetimde kariyer sistemi yerine iş sınıflandırma -norm kadro-sistemi,*
- *Yöneticilikte yönetimin sorumluluğu yerine bilgi edinme, etik sözleşme, hesapvermecilik,*
- *Hizmet sunumunda doğrudan sunum, emanet usulü yerine ihale-ımtiyazcılık, kamu-özel ortaklığı yöntemi uygulamaları,*
- *Denetlemede hukuksal-yönetsel-içsel denetim yerine mali-performansal-dış denetim,*

- *Bütçe lemede plan-program-bütçe sistemi yerine performans bütçe sistemine geçiş.*” (Güler B. A., 2018, s. 337-338)

Yukarıda sayılan değişikliklerden düzenleyici etki analizi, karar verme sürecini küresel standartlara bağlamaktadır. OECD tarafından 1995 yılında benimsenmiş, Türkiye’de ise 2001 yılında OECD raporuyla gündeme girmiştir. Mevzuat yapım sürecinin özel-sivil sektöre açılması, mali disipline ve küresel standart sürecine uyulması amaçlarını taşımaktadır. 17 Şubat 2006’da “Mevzuat Hazırlama ve Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik” ile yürürlüğe girmiştir. (Güler B. A., 2018, s. 338) Mevzuat Hazırlama Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelikle kanunların, kanun hükmünde kararnemelerin ve gerektiğinde yürürlükteki mevzuatın etki analizi yapılması öngörülmesine rağmen uygulamada bu analizler yapılmamıştır. (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. vii)

Stratejik planlama, 2000’li yıllarda beş yıllık kalkınma planlamacılığı ve kamu kurumlarında planlama sürecinin yerine geçmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ile zorunlu hale getirilen bu plan dahilinde kamu kurumlarında “strateji geliştirme” birimleri kurulmuştur. 2011 yılında DPT ortadan kaldırılmıştır. (Güler B. A., 2018, s. 339)

2018 seçimlerinden sonra Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığının Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı oluşturulmuştur. İş ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesine dair Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan 2018 tarihli raporda iktisadi büyümenin gelişmesi için gereken hususlara yer verilmiştir. İktisadi büyümenin hızlandırılması için istihdam yaratılması ve yoksulluğun azaltılması çalışmalarında 1980’li yıllardan beri arttırılan özel sektörün payı önemli görülmeye devam etmiştir. İş ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesine dair rapora göre kamu politikalarının öngörülebilir olduğu ülkelerde yatırım ortamı iş insanları açısından daha güvenilir olmaktadır. Bu sebeple iş ortamı reformlarında kamu politikalarına bağlı risk ve maliyetlerin düşürülmesi gerekmektedir. YOİKK eylem planlarında da öncelik, engel yaratan mevzuatın değiştirilmesi ya da kaldırılmasına verilmiştir. (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2018, s. 7) Raporda bunlara ek olarak reformların başarılı olmasında siyasi önderliğin önemi vurgulanmıştır. Bu sebeple iş ortamı reformlarının denetlenmesinde merkezi düzenleyici gözetim birimine tam yetki verilmesi hedeflenmiştir. Bakanlıklar ve düzenleyici kurumlar içinde

de düzenlemeleri gözden geçirecek birimler kurulması hedeflenmiştir. (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2018, s. 8)

Bir diğer yandan kamu personel rejimi olarak bilinen memuriyet sistemine yönelik değişiklikler meydana gelmiştir. Norm kadro sistemi, sözleşmeli ve geçici personel istihdamının artırılması, kamu hizmetine giriş sınavında görevlerin sınıflandırılması; kamu yönetiminde çalışma ilişkilerinin değiştiğini ve bu ilişkilerin piyasaya ekseninde şekillendiğini göstermiştir. (Güler B. A., 2018, s. 339)

Yöneticilerin sorumluluğuna ilişkin bilgi edinme yasası, kamuda çalışanların etik sözleşme imzalayarak etik kurallara göre değerlendirilmelerini barındırmaktadır. Yönetimsel-hukuksal sorumluluk anlayışını ortadan kaldıran bir nitelik taşımaktadır. Bu sistemin yerine, kendisine sorulan şeye cevap vermek zorunda olan kanıtlarını da kayıtlardan çıkarması beklenen yönetici modeli temel alınmıştır. (Güler B. A., 2018, s. 340) Kamu hizmetlerini doğrudan sağlayan kamu yönetiminde; 1980’li yıllar “proje yönetimi” ve “emanet usulü” yerini “ihale usulü”ne, 1990’lı yıllarda özelleştirme kapsamında yap-işlet ya da yap-işlet-devret yöntemine, 2000’li yıllarda ise “kamu-özel ortaklığı”na bırakarak yönetim modeline uygun hale gelmiştir. (Güler B. A., 2018, s. 340)

Mali-performans denetiminin “bağımsız dış denetim kurumları”na, özel-sivil sektörün denetleme kuruluşlarına yaptırılması ile ilgili çalışılmıştır. Teftiş kurulları uygulamasından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ile büyük oranda uzaklaşmıştır. Bu yasanın temeli Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi adlı rapor ve 2001 Strateji Belgesi olmuştur. Bu yasa “harcama yetkililiği” konusuyla yönetimde yerellik öngörmektedir. Bunlara ek olarak yönetim, kurumsal yapılanmada etkili olmuştur. Bu mekanizmalardan çalışmamızı doğrudan ilgilendiren “merkezi düzeyde üstkurullaşma” incelenmiştir. (Güler B. A., 2018, s. 340-342)

1.8.4. Yönetişim Bağlamında YOİKK

YOİKK hem devlet aygıtındaki dönüşümü hem ilişkileri kavrayabilmek için çıkış noktasıdır. Türkçeye tüm hükümet yaklaşımı olarak çevrilen birden fazla aktörü bir

araya getirip politika yapım sürecine dahil eden yaklaşım, DB ve OECD metinlerinde vurgulanmıştır. Bu metinlerde koordinasyonun bir merkezden sağlanması için çatı kurumların yaratılması gerekliliği de belirtilmiştir. Çatı kurumların reformların öncüsü olması, tüm hükümet yaklaşımıyla çalışması ve idare içinde koordinasyonu sağlaması ön görülmüştür. (Dik & Güneşer Demirci, 2017, s. 44-45)

OECD'nin 2005 tarihli "Düzenleyici Kalite ve Performans İlkeleri" belgesinde YOİKK'in üstleneceği görevler şu şekilde sıralamıştır.

"1) YOİKK Teknik Komiteleri tarafından halihazırda yapılmakta olan çalışmalar öncelikli alanların tespiti ve uygulama çabalarının başlatılması için bir platform olabilir.

2) Orta vadede, önceliklerin belirlenmesi amacıyla, Başbakanlık ve YOİKK arasında düzenli üst düzey toplantılar gibi tek bir diyalog mekanizmasının oluşturulması yararlı olabilir.

3) Ayrıca, düzenleyici reformun sıralandırılması ile ilgili bir karar, kaynakların daha iyi dağıtılmasına, idare içerisinde kapasite oluşturulmasına ve kamuoyunda düzenleyici reform ile ilgili farkındalık düzeyinin yükseltilmesine yardımcı olabilir.

4) Daha geniş düzenleyici reform amaçları bağlamında nasıl bir araya getirilebileceklerinin belirlenebilmesi amacıyla, mevcut çaba ve öncelikleri ortaya koyan bir stratejinin hazırlanması tavsiye edilebilir. Böyle bir strateji dokümanı sadece yeni düzenlemelerin hazırlanmasında ve mevcutların değiştirilmesinde uygulanacak iyi düzenleme esaslarını değil, aynı zamanda bu alanın iş ortamı reformu ve vatandaşlara sunulan hizmetlerin iyileştirilmesi ile bağlantılandırılmasına yönelik açık bir ifade içerebilir.

5) Daha sonra, ulusal bir düzenleyici politika, tüm kamu kurumları ve hükümet kademeleri tarafından uygulanan bir tüm devlet yaklaşımı takip edecektir. Böyle bir doküman, (i) kamu kurumları arasında koordinasyonun ve iş birliğinin kolaylaştırılması amacıyla farklı kurumlara açık sorumlulukların dağıtılmasına; (ii) ilerlemenin görülebilmesi için zaman içinde ölçülebilecek açık amaçların ve hedeflerin belirlenmesine ve (iii) düzenlemelerin hazırlanmasında ve uygulanmasında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılmasına yardımcı olabilir." (Dik & Güneşer Demirci, 2017, s. 45-46)

YOİKK ile devletin yasa yapım süreci de değişime uğramıştır. Böylece yasa yapımı yalnızca siyaset, yasama ya da hükümetin tasarrufunda olmaktan çıkmıştır. YOİKK çalışma yönteminde; kamu yönetimi, kamu bürokrasisi ve sermaye örgütlerinin katılımıyla kanun tasarıları teknik komitelerde hazırlanmıştır. YOİKK yapısına bakıldığında teknik komitelerde katılımcı olarak sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve bürokratlar görülmektedir. (Cebeci, 2013, s. 187) Yönetişimin şeffaflık ilkesinin aksine YOİKK'in resmî sitesinde raporlara ve bilgiye erişimin oldukça sınırlı olduğu

görülmüştür. YOİKK'in çalışma biçiminin, yönetim modelinin sac ayakları olan kamu/özel, STK ortaklığına ve birlikte yönetime işaret ettiği görülmektedir. Yönetişimin katılımcılık ilkesi ile yasa yapım ve karar sürecine sermaye örgütleri ve yatırımcılar dahil edilmiştir. Aşağıdaki alt başlıkta bu durumun somut örneğini gördüğümüz yatırımlara dair mevzuattaki en büyük değişimlerden biri olan Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu'nun yapım süreci incelenecektir.

1.8.4.1. Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Hakkında

Türkiye ekonomisi ve Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında IMF'ye verilmiş teminatların bir sonucu olarak Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu hazırlanmıştır. Bu kanunla, özel sektörün ekonomideki rolünü geliştirmek amacıyla yerli ve yabancı yatırımın teşvik edilmesi öngörülmüştür. Kanun hazırlanırken uluslararası bir uzman kuruluşun desteği ve yönlendiriciliği olmuştur. FIAS 1985 yılında, IFC (The International Financial Corporation) ve DB'nin ortak kuruluşu olarak doğrudan yabancı yatırım ortamını iyileştirmek ve bu çerçevedeki ulusal politikalara destek amacıyla kurulmuştur. FIAS uzmanları, müşteri ülkelere DYY çekme konusunda koşulları hazırlama görevini icra etmiştir. FIAS, ülke hükümetlerinin daveti üzerine etkileşimli çalışma grupları düzenleyerek ve çalıştaylar yaparak çalışmıştır. Bu toplantılara iş dünyasından yöneticiler çağırılmıştır. (Dikmen & Karahanoğulları, 2002, s. 99-100)

FIAS'ın 2001 yılında "Türkiye'de Yatırımlarda Karşılaşılan İdari Engeller Projesi" kapsamında hazırlanmış olduğu raporda, yerel uygulamalardaki zorluklardan ve Türkiye'nin AB mevzuatına uyumuna dair çözüm önerilerinden bahsedilmiştir. Raporla ilgili bulguları görüşmek üzere yapılan çalışmaya katılan kamu kurum kuruluşları ve sivil toplum örgütleri; Başbakanlık, Dışişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, DPT, AB Genel Sekreterliği, T.C. Merkez Bankası, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Sermaye Piyasası Kurulu, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, Rekabet Kurumu, TOBB, YASED, TÜSİAD, DEİK, TİM, KOSGEB, Reklamcılar Derneği, Mersin Ticaret ve Sanayi Odası ve çeşitli hukuk bürolarından temsilciler olmuştur. Çağırılacak kesimleri Hazine Bakanlığı belirlemiş ve yasanın düzenlenmesine farklı yönde katkı yapma olasılığı olan hiçbir kesim dahil edilmemiştir. Çağırılan

aktörlerin ortak noktası; yasa kapsamında doğrudan yabancı yatırım olgusundan bir getiri sağlama potansiyellerinin olmasıdır. Yabancı yatırım olgusu toplumun farklı kesimlerini farklı biçimlerde etkilemektedir ve yasa üzerinde toplumsal bir mutabakat bulunmamaktadır. YOİKK Doğrudan Yabancı Yatırım Mevzuatı teknik komitesinin 20 Mayıs 2002 tarihli bilgi notu da TOBB, TÜSİAD, YASED ve TİM'in yasa tasarısını olumlu bulduklarını içermektedir. FIAS'ın ürünü olan bir yasanın mantığı şöyledir; Yabancı Yatırımcı lehine yeni bir denge kurmak. Bu kanun yabancı yatırım çekebilmek amacıyla sadece ekonomik değil hukuki bir ortam yaratıp uluslararası alanda yabancı yatırımcıyı korumak için hazırlanmıştır. (Dikmen & Karahanoğulları, 2002, s. 101-102)

Kanunda içerik olarak yabancı yatırımcı tanımlanmamış sadece doğrudan yabancı yatırım tanımlanmıştır. Yani sermaye üzerinden bir detaylandırma yapılmıştır. Menkul kıymet borsalarından en az %10 hisse oranı ya da aynı oranda oy hakkı sağlayan edinimler yoluyla bir şirkete ortak olmak yabancı yatırım sayılmıştır. Yabancı yatırımcıların idare ile yaşadığı kamu hizmeti imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde milletlerarası tahkim yolu açılmıştır. (Dikmen & Karahanoğulları, 2002, s. 149)

Yukarıda bahsi geçen tahkim yoluna dair; Türkiye'de kamusal kuralların dışarıda tutulduğu liberal politikaların baskınlığı ile Anayasa değişikliğine gidilerek, ulusal yargı mekanizmasını belli konularda işlevsiz hale getiren düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin gerekçesi, yabancı sermayenin Türkiye'ye girişindeki engelleri kaldırmak olarak sunulmuştur. Düzenlemeler, kamu hizmetlerine ilişkin imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların ulusal veya uluslararası hakemle çözülebileceği, Danıştay'ın ise bu konulardaki etkinliğinin "inceleme" yerine "düşünce bildirme" değiştirilmesi şeklinde olmuştur. (Sezen, 2003, s. 12)

Bu süreçte az gelişmiş ülkelerde ve dünyanın genelinde sosyal biçimlerin yani yapısal biçimlerin bir araya geliş tarzı üzerindeki uluslararası baskılar son derece artmıştır. Ekonomi politikaları ve diğer birçok alanda uluslararası antlaşmalar ve pratiklerin etkili olması ve bunların yorumlanmasında mahkemeler aracılığıyla adli aygıtın ön plana çıkması farklı hukuk sistemlerinin aynı anda ve mekânda uygulanmasının bir sonucu olabilir. Dönüşümün temel göstergeleri ve gösterenlerin gösterilenlerle olan ilişkisini

kapsamaktadır. (Özdemir, 2008, s. 200)4875 sayılı kanun ile gelen bazı önemli değişimler arasında:

- “- *Sektör sınırlamasının kaldırılması*
- *DYY'nin uluslararası standartlara göre tanımlanması*
- *Nedensiz ve adil olmayan kamulaştırma yapılamaması*
- *Yabancı firmaların karlarını kendi ülkelerine transfer edebilmesi*
- *Yabancı firmaların mülk edinme hakkının sağlanması*
- *Uluslararası tahkim hakkının tanınması*
- *Yabancı firmaların Türk firmaları ile eşit hak, sorumluluğa sahip olarak Türk firması olarak kabul edilmesi*
- *Minimum sermaye limitinin ve firmalar için performans sorumluluğunun kaldırılması sayılabilir.”* (Polat, 2018, s. 36)

Türkiye'nin liberal yabancı yatırım mevzuatı ve AB ile yaptığı Gümrük Birliği anlaşması doğrudan yabancı sermaye yatırımı için etkili faktörler olmuştur. AB pazarlarına girecek olan Uzak Doğu ülkelerinin de bu sebeplere dayanarak Türkiye'de doğrudan yabancı sermaye yatırımı yapacağı öngörülmüştür. Bu düzenleme ve teşviklere ek olarak ülkenin yaşam standardı, genel eğitim düzeyi, doğal kaynakların varlığı, vasıflı işgücü piyasasının varlığı gibi kriterler de yatırımcılar tarafından talep edilmiştir. (Güven, 2008, s. 95)

2. BÖLÜM: YATIRIM ORTAMINI İYİLEŞTİRME

KOORDİNASYON KURULU ve YATIRIM DANIŞMA KONSEYİ

2.1. YOİKK

2.1.1. GENEL SİSTEM AÇISINDAN

Türkiye’de 1950’li yıllardan başlayarak, doğrudan yabancı sermayenin ülkeye girişini kolaylaştıracak düzenlemeler uluslararası sermayenin haklarını genişletme biçiminde olmuş ve bu çalışmalar kurul tipi örgütlenmeyle yürütülmüştür. Bu tip örgütlenmelerle devletin temel belirleyici konumu, uluslararası sermayeye sağlanan haklar doğrultusunda gerilemiştir. 2000’li yıllardan itibaren ise bu örgütlenmeler, yatırım ortamını iyileştirme çalışmalarına ek olarak uluslararası kuruluşların verdiği yükümlülüklerle düzenleyici reformların kamu yönetimindeki uygulayıcısı olmuşlardır. Düzenleyici devlet yapılanması söylemleriyle karar alma sürecine özel sektör temsilcileri, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası sermaye gruplarının katılımı sağlanmaya çalışılmış ve yönetişimci yapılar ön plana çıkarılmıştır. (Dik & Güneşer Demirci, 2017, s. 43)

Türkiye’de yatırım ortamını iyileştirme çalışmaları söylemsel olarak kalkınma ve iktisadi gelişme kavramları ile savunulmuştur. Aşağıda yatırımcıların teşviki ve korunmasına ilişkin anlaşmalara dair verilen cümlede de bu mantık görülmektedir.

“Türkiye’nin kaynak eksikliğini kısa ve orta vadede giderebilmesini ve ihtiyaç duyduğu kalkınmayı gerçekleştirebilmesini sağlayacak en sağlıklı yol, ülkeye büyük miktarda yabancı sermaye yatırımı çekilebilmesidir.” (Güçlü, 2003)

Doğrudan yabancı yatırım ile ülkeler dış kaynağa ek olarak yeni teknoloji, yeni yönetim becerisi, ihracat, üretim ve istihdamı arttırmayı hedeflemektedir. Gelişmekte olan ülkelerin doğrudan yabancı yatırımlardan aldığı pay 1989-1991 arası yüzde %19,1 iken 2001-2003’te yüzde 29,4 olmuştur. Bu ülkelerde yabancı yatırım çekmek için idari, hukuki ve kurumsal yapılarının gelişmişlik düzeyinin önemli olduğu vurgusu yapılmıştır. Ülkelerin idari, hukuki ve kurumsal yapılarını ölçmek için iş/yatırım ortamına ilişkin çalışmalar yapılmış ve sıralamalar oluşturulmuştur. Bu çalışmalara

ülkelerin yapısal özelliklerinin yanı sıra firmaların yatırım yapacağı ülkedeki yasal-idari ortam, işçi-işveren ilişkileri, ticari düzenlemeler ve vergi düzenlemeleri de dahil edilmiştir. DB ve UNCTAD bu kapsamda endeksler sunmuştur. (Yükseler, 2006, s. 31-32) UNCTAD Yabancı Sermaye Yatırımları (FDI) Potansiyel Endeksi'nde belirlenmiş olan değişkenler şu şekilde sıralanmıştır:

- “1. Ortalama GSYİH Büyüme Hızı
2. Kişi Başına GSYİH (Dolar)
3. Toplam İhracatın GSYİH İçindeki Payı
4. Telekomünikasyon Altyapısı (1000 kişiye düşen telefon hattı ve cep telefonu)
5. Kişi Başına Ticari Enerji Tüketimi
6. AR-GE Harcamalarının GSYİH'ya Oranı
7. Yüksek Öğretimdeki Öğrenci Sayısının Toplam Nüfus İçindeki Payı
8. Ülke Riski
9. Doğal Kaynak İhracatının Dünya Toplamı İçindeki Payı
10. Elektronik ve Taşıt Araçları Aksam ve Parça İthalatının Dünya Toplamı İçindeki Payı
11. Hizmet İhracatının Dünya Toplamı İçindeki Payı
12. Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırım Stokunun Dünya Toplamı İçindeki Payı olmuştur.” (Yükseler, 2006, s. 24)

2.1.2. YOİKK'İN KURULUŞU

Düzenleyici reformların çatı kurumlarından biri olan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu 11 Aralık 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile “Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı çerçevesinde DB’nın tavsiyesiyle kurulmuştur. (Dik & Güneşer Demirci, 2017, s. 45)

Yatırım ortamını iyileştirme kapsamındaki düzenlemeler toplumsal yaşamın bütünü etkilemektedir. YOİKK; kamu kesimi, sermaye kesimi, emek sınıfları ve doğa üzerinde sonuçlar doğuran ilişkiler ve aktörlerin koordinasyonunu sağlayan yönetim yapısı

olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de 2000’lerin başı itibariyle yatırım ortamını tanımlama ve reform alanları belirlemek maksadıyla uluslararası kuruluşlar ve Hazine Müsteşarlığı çalışmalar yürütmüştür. Çalışmalar sonucu hazırlanan raporlarla Türkiye’deki yatırım ortamının analizi yapılmıştır. Bu raporlar yatırım ortamını iyileştirme düzenlemelerinin yol göstericisi olmuştur. (Cebeci, 2012, s. 226)

FIAS tarafından Eylül 2000’de hazırlanan “Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırım Ortamı analizinin tespitlerini Hazine Müsteşarlığı Yabancı Sermaye Genel Müdürü Melek Us şu şekilde ifade etmiştir;

“...çalışmada ülkemizin yatırımcı dostu bir yasal çerçevenin oluşturulmasında geri kaldığı, bürokrasinin zaman alıcı ve etkin olmayan bir işleyişe sahip olduğu, şeffaf olmayan idari yapının yolsuzluğun engellenmesi yolunda bir engel teşkil ettiği tespitleri yapılmıştır. Aynı çalışmada, hukuki ve idari çerçeveye ilişkin genel sorunların yanı sıra, Türkiye’nin özelleştirme, vergi sistemi ve yatırım promosyonu konularında rakip ülkelere göre geri kaldığı ve en kısa zamanda yeni politikalar geliştirmesi gerektiği ortaya çıkmıştır.” (Cebeci, 2012)

Bu analiz çalışmaları doğrultusunda 2001 yılında “Yatırımın Önündeki İdari Engeller Raporu” ortaya konmuştur. Çalışmalarda YASED, TÜSİAD, ATO, İTO, GSO ve İMKB’nin desteği alınsa da en önemli pay ve etki FIAS ve Hazine Müsteşarlığı uzmanlarının olmuştur. Çalışmalarda kamu kesiminden Hazine Müsteşarlığı’nın bulunması, sermayeyi direkt olarak ilgilendiren Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü’nün müsteşarlık bünyesinde olmasıyla ilgilidir. Bu iki raporda sermayenin ihtiyaçlarına yönelik yasal ve idari ortamın oluşturulması için talepler sıralanmış ve devletteki dönüşümün gerekliliği işaret edilmiştir. (Cebeci, 2012, s. 227-228)

Taleplerin bir kısmı devletin/kamu idarelerinin işleme biçimindeki aksaklıklara yönelmiştir. Devlet kurumları, bürokrasi ve bürokratlar yatırım ortamı için sıkıntılı alan olarak belirlenmiş ve bu alanlarda reform gerekliliği vurgulanmıştır. Bürokratik engel olarak; yatırım için prosedürün karışık, zorlayıcı, zaman kaybettirici ve maliyet artırıcı olduğu gösterilmiştir. Bu engeller sonucu kurumsal koordinasyondaki yavaşlama sermaye birikim sürecinde kriz anlarının çıkmasına sebep olacağından yatırım ortamını iyileştirme düzenlemeleri bürokrasiyi içine alacak şekilde yapılmaktadır. Kamu kurumlarının yatırımcıya para ve zaman kaybettirerek çalışması, şeffaf olmaması, bakanlıklar arasında yahut devlet ile yerel yönetimler arasında koordinasyonun zayıf olması, sıklıkla değişen mevzuatın çelişkilere neden olması yatırım önündeki ciddi

engeller olarak tespit edilmiştir. Raporla yatırımcıların sıkıntıları hükümete bildirilmiştir buna ek olarak; öneriler bölümünde talep edilen düzenlemeler sıralanmıştır. Bu düzenlemeler Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı olarak hükümetin politika sürecine dahil olmuştur. (Cebeci, 2012, s. 228-231)

Hukuk bir ideoloji alanına endeksli olduğundan ve kaynağı devlet olmadığından normlar yasa koyucunun ya da hükümetin planlı eylem ya da buluşu olarak görülmemelidir. Üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetin üretim ilişkilerinde belirleyici etkisinin olduğu toplumsal formasyonlarda sınıf ilişkileri zor yoluyla değil, tahakküm³⁵ biçimi almış yatırımlar aracılığı ile devam ettirilmektedir. (Özdemir, 2008, s. 206)

Mevcut kamu hizmeti zihniyetinin ve tavrının değişmesi yatırım ortamının iyileşmesi için şart olarak görülmüştür. Yatırım Ortamını İyileştirme (YOİ) Reform Programı’nın bu konudaki çözümü kurumlar arası ve kurumlar üstü bir yapı olmuştur. Kamunun kendini dönüştürmesi için reform sürecini yönetecek kurum, kamunun yeniden düzenlenmesini ve tüm toplumsal ilişkileri etkileyeceğinden devletin önemli kurumlarını ve çeşitli kesimleri içermesi öngörülmüştür. Kamu-kamu, sermaye-kamu iş birliği ve koordinasyonu işlevini yerine getirecek kurum YOİKK olarak programda yer almış ve kurulmuştur. YOİKK, yeniden düzenleme sürecini yönetecek olan teknik komitelerin koordinasyon ve yönlendirilmesi işlevini icra etmiştir. YOİKK’e bağlı teknik komitelerin her biri ayrı bir sorunlu alan için çalışmalarını yürütmüştür. Teknik Komitelerin toplantılarına özel sektör temsilcileri ve kamu kesiminden temsilciler katılmıştır. YOİKK, devlet ve sermaye arasındaki bağın dolaysız ve kurumsal bir şekilde kurulmasını sağlamıştır. (Cebeci, 2012, s. 237-238) Diğer bir yandan AB Genel Değerlendirme Raporu’nda YOİKK şu şekilde tanımlanmıştır: “özel sektörün yatırım ortamına ilişkin politikalar konusunda görüş ve önceliklerini yansıtmak için ilgili bakanlıkların karar alıcıları ve Türkiye’de özel sektörü temsil eden sivil toplum örgütleri (STÖ) başkanlarının katılımı ile oluşturulan ulusal bir platformdur. (Cebeci, 2012, s. 240) YOİKK’te alınan kararlar, toplumun tüm kesimlerini etkileyecek yapıda

³⁵ “Tahakküm hukuk sisteminin ve ona her zaman için olan zorun değil, hukuki ideolojinin yapısal etkisinin adıdır. Bu yapısal etki, kişinin hukuki özne olarak çağrılabilmesi için ortaya koyabileceği müspet adımlarla gerçekleştiğinde ideolojik tahakkümden bahsetmek mümkün olacaktır... İdeolojik tahakküm mevcut düzene katılım yoluyla verilen muvafakatin üretildiği eylem ve süreçleri tanımlar. (Özdemir, 2008, s. 207-208)

olmasına rağmen emek örgütlerinin sürece dahil edilmeyişi emek ve sermaye sınıfları arasındaki bir uzlaşının ya da koordinasyonun hedeflenmediğini göstermektedir. Kurul, sermaye sınıfları arasındaki uzlaşmayı sağlama hedefindedir. Türkiye’de dahil etme, AB tanımındaki gibi tüm sivil toplum örgütlerinin katılımı değil YASED, TÜSİAD ve TOBB gibi belli birikim seviyesindeki sermaye gruplarının temsilcilerinin katılımını ifade etmektedir. (Cebeci, 2012, s. 241)

YOİKK’in çalışma biçimini ve faaliyetlerini anlamak için Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nden önce var olan teknik komite olarak adlandırılan birimleri incelenecektir. YOİKK, 2012 yılında on teknik komiteyle çalışmıştır. YOİKK’in icra organları olarak çalışan teknik komiteler yönetişimin somut örneği olan bağımsız üst kurullarla irtibat halinde çalışmış buna ek olarak FIAS ve AB için ilerleme raporları hazırlamıştır. Yasa yapım sürecinin siyasetten arındırılması ve yasa sürecinin uluslararası kuruluşların güdümüne verilmesi yönleriyle YOİKK eleştirilmiştir. (Cebeci, 2012, s. 242-243)

2.1.3. YOİKK’İN TEKNİK KOMİTELERİ

YOİKK’in teknik komitelerinin çalışma alanları Yatırım Danışma Konseyi’nin (YDK) tavsiyeleriyle tespit edilmiştir. İlerleyen bölümlerde YDK’ya detaylı olarak değinilecektir. YOİKK’in güncel yapısında Çalışma Grupları’nın düzenlenmesiyle aynı şekilde Teknik Komiteler de YOİKK’in Yönlendirme Komitesi’nin altında konumlandırılmıştır.

YOİKK, ekonomi yönetiminde son derece önemli olan alanlarda teknik komiteler aracılığıyla düzenlemeler yapmıştır. Yerli, yabancı sermaye temsilcilerinin ve sivil toplum kuruluşlarının doğrudan katıldığı YOİKK, yönetişimci yapının bir örneğidir. (Dik & Güneşer Demirci, 2017, s. 46) YOİKK’in teknik komiteleri reform programını tatbik etmek üzere bakanlık ve başkanlıklar bünyesinde kurulmuşlardır. Teknik komiteler, belirli firma ve bakanlık uzmanlarının bir araya gelerek çalışmalar yürütmesi şeklinde çalışmıştır. Komiteler, toplantı ve çalışmalar sonrası aylık raporlarını YOİKK’e sunmuştur. (Cebeci, 2012, s. 246)

2.1.3.1. Şirket Kuruluşu Teknik Komitesi

Bu komite, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın bünyesinde kurulmuştur. Şirket Kuruluşu Teknik Komitesi (ŞKTK), yatırımın ilk maliyetinin azalmasını sağlamıştır. Şirket kuruluşundaki bürokratik işlemlerin sadeleştirilmesi ve sürenin kısaltılmasıyla, birikim sürecine giren sermaye artmıştır. Teknik komitelerin çalışmaları "Eylem Planları" olarak yayınlanmıştır. ŞKTK'nin önemli faaliyetleri yeni Türk Ticaret Kanunu'na yönelik olmuştur. 4884 sayılı kanunla şirket kuruluşu sürecini bir gün gibi bir süreye indirmek bu komitenin çalışmalarının en belirgin örneğini oluşturmaktadır. Türk Ticaret Kanunu, şirket kuruluşu ve bu işlemlerden sorumlu, yetkili birimleri yenileyen uygulama alanı oldukça geniş bir kanundur. (Cebeci, 2012, s. 246-249)

Bu komiteyle YOİKK'in yasa yapım sürecine etkisi sermaye birikim sürecini kolaylaştırma ve hızlandırma amacına hizmet etmiştir. Mevzuatın şirket kuruluşuna dair kısmı bu yolla yabancı yatırımcı lehine şekillenmiştir. ŞKTK yeni sistemde faaliyet göstermemektedir. Türk Ticaret Kanunu'nda YOİKK'in ticaret çalışma grubunun faaliyetleriyle halen değişiklikler yapılıyor olmasına rağmen asıl büyük etki ve düzenleme bu teknik komite aracılığıyla olmuştur.

2.1.3.2 İstihdam Teknik Komitesi

Yatırım ortamını iyileştirmede yabancı yatırımcıyı çekecek en önemli noktalardan biri uygun istihdam koşullarının sağlanmasıdır. Bu nedenle üretim maliyetini en aza indirecek, esnek çalışma koşullarının bulunduğu iş piyasanın düzenlenmesi yerli ve yabancı sermaye tarafından istenmektedir. Bu talepler için YOİKK belirleyici, İstihdam Teknik Komitesi (İTK) ise uygulayıcı olarak tasarlanmıştır. (Dik & Güneşer Demirci, 2017, s. 46-47)

İstihdam Teknik Komitesi istihdamla ilgili konularda yatırım kararlarını destekleyen çalışmalar yapmıştır. İşçi-işveren-kamu arasında sosyal diyalog yolunu da kullanarak istihdamla ilgili sorunlara yönelik çalışmalar sürdürmüştür. İstihdamın artırılması amacıyla işveren üzerindeki yüklerin azaltılması, nitelikli işgücü potansiyelinin ortaya çıkarılması için faaliyetler yürütülmüştür. Eğitim-istihdam ilişkisinin

güçlendirilmesi, kayıt dışı istihdamla mücadele ve yabancıların çalışma izni süreçleriyle ilgili faaliyetler İTK'nın kuruldaki işlevlerindedir. Eğitim-istihdam politikalarının YOİKK bünyesinde bir komitede yapılmış olması, YOİKK'in diğer kurul ve kurumlardan farklı olduğunu gösterir niteliktedir. İTK sadece işçi ve işveren arasındaki sözleşmeye odaklanmamıştır, emek gücünün üretimi için eğitim çalışmaları da yapmıştır. İTK'nın düzenlemeleri sermaye ve emek arasındaki sözleşmelerden ibaret değildir. İTK piyasadaki ücretlilerin nitelik ve nicelik yönünden yeniden üretim sürecine göre dönüşümünü sağlamaya yönelik faaliyetlerde bulunmuştur. (Cebeci, 2012, s. 249-250) Bir diğer ifadeyle İTK sadece işçi-işveren arasındaki sözleşmelerle ilgili faaliyet göstermemiştir, eğitim ve istihdam ilişkisini güçlendirmek, kayıt dışı istihdamla mücadele etmek ve yabancıların çalışma izinleri ilgili alanlarda çalışmalar yapmak da İTK'nın faaliyetleri arasında yer almıştır. Ucuz iş gücü piyasası yaratmak amacıyla sürekli emek tarafının haklarından kesinti yapılmıştır. Yabancı yatırımlar için ülkeyi cazip hale getirmenin yolu sermaye karşısında emek gücünün haklarının dönüştürülmesi şeklinde ortaya çıkmıştır.

Türkiye'nin iktisadi ve sosyal yapısı neo-liberal politikalarla yeniden şekillendirilmiştir. Sermaye birikiminin yeniden örgütlenmesi ile Türkiye'de iş gücü piyasalarında ciddi bir dönüşüm meydana gelmiştir. Emek piyasasının esnekleştirilmesiyle emek sömürsüne açık bir sistem kurulmuştur. (Eroğlu, 2011, s. 715) Çünkü istihdam ilişkilerinde esneklik, özellikle işverenin işletmenin değişen emek ihtiyacını çalışanların sayısını artırıp azaltarak vakit kaybı yaşamadan ayarlayabilme kapasitesini ifade etmektedir. (Parlak & Özdemir, 2012, s. 9)

Sonuca bakıldığında, büyüme ile istihdam arasındaki tarihsel ilişki ya da bağ iyice zayıflamış durumdadır. Türkiye'deki iş ortamında bu durum açıkça görülmektedir. (Albritton, Jessop, & Westra, 2018, s. xv) İstihdam politikaları her ne kadar büyüme ve istihdam arasında bir doğru orantı varmış gibi savunulsa da sonuçlara bakıldığında ikisinin arasındaki makasın daha da açıldığı anlaşılmaktadır. İTK'nın yerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Çalışma Hayatı Çalışma Grubu almıştır.

2.1.3.3. Sektörel Lisanslar Teknik Komitesi

Piyasaya giriş ve çıkıştaki en büyük engellerden biri sektörel lisans ve izinlerdir. Devlet bu tarz prosedürlerle belli bir alana yönelik yeni sermayelerin girişini önleyebilmektedir. Bu durum bazı sermaye gruplarının sektör dışında kalmasına yol açabildiğinden, Sektörel Lisanslar Teknik Komitesi (SLTK) tarafından yatırım ortamının iyileştirilmesi açısından önemli bir husus olarak belirlenmiştir. Türkiye’de özel lisans gerektiren sektörler şöyle sıralanabilir: madencilik, petrol, turizm, bankacılık, sigortacılık, diğer finansal hizmetler, ulaştırma, deniz ulaştırması, hava ulaştırması, sağlık, eğitim, telekomünikasyon, yayıncılık, elektrik üretimi ve dağıtımı, tarım ve gıda işletmeciliği. İşte bu sektörlerle ait lisans ve izinlere yönelik düzenlemeler YOİ açısından önem taşımıştır ve SLTK’nın faaliyet alanını oluşturmuştur. Lisans süreçlerinin uzunluğu sermayenin YOİ kapsamında talep ettiği en önemli reform alanlarının başında gelmiştir. (Cebeci, 2012, s. 251-253)

2012 tarihinde komitenin ismi “GİTES (Girdi Tedarik Stratejisi) ve Sektörel Lisanslar Teknik Komitesi” olmuştur. Bu durum komitenin sadece belirli sektörlerle yönelik lisans süreçlerinin iyileştirilmesini değil aynı zamanda sektörler için bütüncül bakış açısıyla yeniden üretim sürecine yönelik sıkıntılarla ilgili düzenlemeler yaptığı anlamına gelmektedir. Sektörel lisansların maliyetlerinin düşürülmesi ve hızlı bir şekilde verilmesiyle sektörlerde rekabetin artması ve sektördeki firmaların kar ortalamalarının sektör ve ülke ortalamasına eşitlenmesi hedeflenmiştir. (Cebeci, 2012, s. 256-257)

2.1.3.4. Arazi Temini ve Arsa Geliştirme Teknik Komitesi

Yatırımcılar açısından firmanın kurulduğu yerin; faaliyet alanına uygun konumda olması, enerji, ulaşım ve hammadde kaynakları gibi unsurları barındıran mekanlarda olması oldukça önem arz etmektedir. Türkiye’de arazi tahsisi için gereken işlemlere harcanan süre ve maliyetler yatırım sürecini yavaşlattığından bu engellerin kaldırılması için Arsa Geliştirme Teknik Komitesi kurulmuştur. Yatırım Ortamını İyileştirme Reform Programı kapsamında Arsa Temini ve Geliştirme (ATAG) teknik komitesinin yapacağı çalışmalar şu şekilde belirtilmiştir:

“-Özel ve kamu arazilerini kapsayacak şekilde, arazi kullanımı planlaması ve arazi envanteri çalışmaları için strateji geliştirilmesi

-Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün güçlendirilmesi yolu ile kamu arazilerinin satışının teşvik edilmesi

-Mükerrer işlemleri kaldırmak amacıyla arazi mülkiyeti, tesis inşaatı ve iskân ruhsatı süreçlerinin detaylı bir şekilde tanımlanması

-Gerekli yasal reformları da kapsayacak şekilde organize sanayi bölgeleri kurulması faaliyetlerine özel sektörden daha etkin bir şekilde katılım sağlanmasının değerlendirilmesidir.”

2012 yılında Arazi Temini ve Arsa Geliştirme Teknik Komitesi, “Yatırım Yeri, Çevre ve İmar İzinleri Teknik Komitesi” olmuştur. Bu sayede komitenin çalışma alanına Organize Sanayi Bölgeleri, Teknoloji Geliştirme Bölgeleri ve mera alanları gibi konularda çıkan sorunlar ve ÇED süreci dahil edilmiştir. (Cebeci, 2012, s. 257-261) Komite, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yatırım Yeri, Çevre ve İmar İzinleri Çalışma Grubu olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

2.1.3.5. Vergi ve Teşvikler Teknik Komitesi

Sermaye tarafından her dönem vergi oranlarının düşürülmesi talep edilmektedir. Vergi ile devlet artı değer bir kısmına el koymaktadır. Bu nedenle sermaye vergi muafiyetlerinin artırılmasını talep etmektedir. Bu talep için devletin ikna edilmesi gerekmektedir. Devletin gelir kaynaklarından en önemlisi olan vergilerin azaltılması için devlet ile sermayenin talebi diğer ülkelerdeki sistemlerle kıyaslanarak uzlaştırılmıştır. Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi, Damga Vergisi bu vergilere örnek gösterilebilir. YOİ çalışmalarında sorunlu vergi türlerinin yanı sıra vergi idareleri ve vergi mevzuatına yönelik problemler de tespit edilmiştir. Bu problemlerin çözülmesi için Vergi ve Teşvikler Teknik Komitesi çalışmalar yapmıştır. Mevzuattaki sürekli değişim, vergi iadesi gecikmeleri, aşırı bürokrasi, gelecekteki vergi yükünü tahmin edememe, bürokratlardaki beceri eksikliği, yasal olmayan talepler şikâyet edilen temel noktalar olmuştur. (Cebeci, 2012, s. 261-264) Bu taleplere yönelik düzenlemeler yabancı yatırımcıların lehine olurken iç ekonomide sömürüyü arttırmaktadır.

Vergi avantajları ile yaratılan yurt içi gayri safi milli hasıladan devletin pay alması engellenmektedir. Devletin almadığı pay, kar transferiyle yurt dışına taşınmaktadır.

Merkez sermayeye rant aktarılması iç ekonomide mali sömürüye yol açmaktadır. Sermayenin önündeki mali ve idari engelleri kaldırmaya zorlanan tüm ülkelerde vergi önlemleri almak git gide zorlaşmaktadır. Bu durum sömürünün artması ve uluslararası finans kaynaklarına kazanç aktarılması şeklinde bir sonuç doğurmaktadır. (Köse, Şenses, & Yeldan, 2007, s. 206-207) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bu alanlarda YOİKK'in Vergi, Finansman ve Teşvikler Çalışma Grubu faaliyetlerini sürdürmektedir.

2.1.3.6. Dış Ticaret ve Gümrükler Teknik Komitesi

Meta ticareti ve üretken sermaye için gümrük düzenlemeleri çok kritik önemdedir. Gümrük işlemleri, izinlerin uzun sürmesi, ürün muayene süreleri, gümrüklerde bekleyen mallar için yüksek depolama ücretlerinin alınması ithalatı engelleyici etki doğurabilmektedir. Türkiye'nin dış ticaret ve gümrüklerle ilgili mevzuatında yatırım ortamına ilişkin eksiklikler tespit edilmiş bu sebeple YOİKK bünyesinde komite kurularak çalışmalara 2001 yılında başlanmıştır. Uluslararası meta hareketliliğinin önündeki engelleri azaltmaya yönelik iyileştirmeler yapılmıştır. Bu iyileştirmelere ithal edilen gıda ürünlerinin Türk gıda kodeksine uygunluğu testinin süresinin bir haftadan bir güne düşürülmesi örnek verilebilir. Burada sermayenin maliyetlerini düşürecek YOİ çalışmalarını toplum üzerindeki etkisini dikkate alarak yapma gerekliliği ortaya çıkmalıdır. (Cebeci, 2012, s. 269-272)

Gıda sektöründe; sermaye açısından maliyet olarak görülen uygulamaların kaldırılmasının toplum sağlığı açısından zararlı etkiler doğurabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Toplum sağlığını koruyacak faktörler yatırımcı açısından dışsallık olarak görülebilse de siyasi mekanizmalar bu faktörleri öncelik haline getirmeli ve korumalıdır. Bu teknik komite YOİKK'in Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki yapısında bulunmamaktadır. YOİKK'in yeni yapısında ticaretle ilgili faaliyetleri Ticaret Çalışma Grubu yapmaktadır.

2.1.3.7. Fikri ve Sınai Mülkiyet Hakları Teknik Komitesi

Bir ülkede yatırım yapacak sermayelerin en önemli talepleri fikri ve sınai mülkiyet haklarının tanımlanmış olması ve bu hakların kanunen korunmuş olmasıdır. AR-GE yatırımlarının yüksek maliyetli olması nedeniyle üretilen yeni teknolojinin veya yöntemlerin patent ve mülkiyet hakları ile koruma altına alınması istenmektedir. Üretimin belli aşamalarının farklı ülkelere taşınması için sermaye, marka ve patent haklarının korunmasını talep etmektedir. Markaların korunması ile markalar metalaşmaktadır, alınıp, satılabilmektedir. Korunmadığı durumda, markanın adı ile benzer metalar satılabilmekte ve markanın piyasa değeri zarar görmektedir. Bu sebeplerle 2001 yılında Fikri Mülkiyet Hakları Teknik Komitesi kurulmuştur. (Cebeci, 2012, s. 273-276)

2.1.3.8. Doğrudan Yabancı Yatırım Mevzuatı Teknik Komitesi

Komitenin kuruluş amacı yabancı yatırımcıların taleplerine yönelik mevzuatta düzenlemeler yapmaktır. Yatırım ortamının liberal niteliğini yansıtacak bir yasa yapılması için çalışmalar yapmıştır. Özel olarak bu yasa ve düzenlemeleri için ayrı bir teknik komite kurulması yabancı sermayenin Türkiye'deki yatırım ortamına ne derece yön verebildiğinin göstergesidir. Komite bir defalık olarak tanımlanmış ve 2003 yılında yürürlüğe giren 4875 sayılı kanun ile görevini tamamlamıştır. 16 Ocak 2012'de komite, Yatırım Ortamı Mevzuatı ve Hukuksal Süreçler Komitesine dönüştürülmüştür. Yeni görevleri olarak arabuluculuk ve tahkim gibi çözüm yollarının düzenlendiği yatırım ortamını da ilgilendiren mevzuatlara YOİKK mantığının yansıtılması ve mevzuat düzenlemeleri konusunda iyileştirici çalışmalar yapılması sayılmıştır. Sonuç olarak komite, uluslararası sermaye için mevzuat kaynaklı engellerin kaldırılmasına yönelik çalışmalar yürütmekte ve piyasaya içkin koordinasyonu sağlamayı amaçlamıştır. (Cebeci, 2012, s. 276-279) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki YOİKK'in yapısında bu kategoride bir çalışma grubu bulunmamaktadır.

2.1.3.9. Yatırım Promosyonu Teknik Komitesi

Komite, Türkiye’de yabancı yatırım girişini artırmak amaçlı kurulmuştur. Komite bu amaçla Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı’nın kurulmasını sağlamıştır. Yabancı doğrudan yatırım konusunda uluslararası rekabet son derece yoğundur. Küresel iş dünyasına Türkiye’deki yatırım ortamını tanıtmaya ve tanıtım stratejileri geliştirmeye yönelik çalışmalar yürütmektedir. Yatırım ajansının ikinci bir işlevi ise Türkiye’ye yatırım yapacak olan sermayelere danışmanlık hizmeti vermesidir. (Cebeci, 2012, s. 279-282) Üst kurul tipi bir örgütlenme olan ajans, kurulacak bölge tipi yönetim yapılarının ve kamu-özel sektör kuruluşlarının bağlantısını ve uyumunu sağlama görevini üstlenmiştir. Bu ajans, kuruluşu itibariyle IMF ve DB ürünüdür. (Keskin N. E., 2009, s. 536-537)

2.1.3.10. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler (KOBİ) Teknik Komitesi

Komite, KOBİ’lerin iş yapmalarının önündeki idari engellerin tespit edilip kaldırılmasına yönelik çalışmalar yürütmüştür. Sermaye birikim mantığında KOBİ’lerin öne çıkarılması ve desteklenmesi vardır. Büyük firmaların belirli hizmetleri dışarıdan sağlaması KOBİ’lerin önemini artırmıştır. Üretim sürecinin her aşamasını firmanın bünyesinde toplamak yerine uzmanlaşmış olan çeşitli KOBİ’lerden hizmet almak yaygınlaşmıştır. Böylece yeni durumlara uyarlanma kolaylaşmıştır. Üretimin durması gereken kriz anlarında işçilerin tazminatları ve işçileri bekletme zorunluluğu gibi sorumluluklar bu yöntemle ortadan kalkmıştır. KOBİ’ler sadece KOBİ’ler açısından değil sermaye birikimi açısından önemine binaen desteklenmiştir. (Cebeci, 2012, s. 282-284) Üretim maliyetlerini düşürmek ve emekten tasarruf sağlamak için büyük işletmeler bazı faaliyetlerini küçük ölçekli işletmelere devretmiştir. Model bir tür uzaklaştırma stratejisi olarak da görülebilir. (Parlak & Özdemir, 2012, s. 23)

Bu durumun sermaye birikim mantığındaki yeri Braudel’in yalnızca tabanda yer alan uzmanlaşmaya yönelik şu çıkarımını akla getirmektedir: *“Tüccar bir toplumun sürekli yeniden yapılanması içinde, uzun süreden beri dokunulmaz bir konum vardır ki, bu ulaşılmazlığı içinde, alt katlar uzmanlaştıkça, sürekli olarak yükselmektedir-bu uzmanlaşmamış toptancı konumudur.”* (Braudel, 1993, s. 335) Cumhurbaşkanlığı

Hükümet Sistemi'ndeki yapıda bu komitenin faaliyet alanıyla ilgili özel bir çalışma grubu bulunmamaktadır.

2.1.3.11. Kurumsal Yönetim Teknik Komitesi

Türkiye'de faaliyet gösteren firmaların belli bir kurumsal standarda ulaşmasını hedefleyen komite 2005 yılından itibaren, ABD ve AB'deki kurumsal yönetim düzenlemelerinin uygulanmasına yönelik çalışmalar yürütmüştür. Bu sayede Türkiye'de yaygın olan aile şirketi yönetim tarzının olumsuz etkilerinden kaçınılması, kurumsal kimlik ve sermaye sahibi kimliğinin ayrılması sağlanmaya çalışılmıştır. Kurumsal yönetim, rekabet gücünü artıran bir faktör olarak görüldüğünden bu hususa önem verilmiştir. (Cebeci, 2012, s. 284-286) YOİKK'in Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki yapısında bu komitenin çalışma alanına yönelik bir grup bulunmamaktadır.

2.1.3.12. AR-GE Teknik Komitesi

30 Ocak 2008'de kurulan komitenin başkanlığını TÜBİTAK yapmıştır. Komite, AR-GE yatırım ortamını ve faaliyetlerini iyileştirmek için öneriler sunmuştur, bunu yaparken özel sektörün taleplerini dikkate almıştır. AR-GE çalışmalarına bir birikim olarak bakılmakta ve AR-GE çalışmaları meta haline gelmektedir. Bu durum sanayi odaklı bilim ve eğitim anlayışına yol açmaktadır. AR-GE çalışmaları ile ortaya çıkan yeniliklerle maliyetler düşürülerek yeni bir artı-değer alanı açılmıştır. (Cebeci, 2012, s. 286-288) YOİKK'in Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki yapısında AR-GE Katma Değerli Üretim ve Sertifikasyon Çalışma Grubu ilgili alanda faaliyetlerini sürdürmektedir.

2.1.4. MEVZUAT AÇISINDAN

YOİKK, 2001 yılından beri kamu ve özel sektör temsilcilerinin katılımıyla iş dünyasını ilgilendiren reformların gerçekleşmesini sağlamış ve yatırımcılar arasında belli bir bilinirliğe ulaşmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yeniden yapılandırılmış,

818 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile YOİKK'in çalışma usul ve esasları belirlenmiştir. (YOİKK, Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu, 2021)

YOİKK hakkında kararın amacı (Resmî Gazete, 2021);

Madde 1- (1) "a) Yatırım ortamını iyileştirmeye yönelik çalışmaların koordinasyonunu ve izlenmesini yürütmek,

b) Türkiye'deki özel sektör yatırımlarıyla ilgili düzenlemeleri rasyonel hale getirmek,

c) Yatırım ortamının rekabet gücünü artıracak gerekli düzenlemeleri tespit ederek politika önerileri geliştirmek,

ç) İşletme dönemi de dahil olmak üzere yatırımın her safhasında, ulusal ve uluslararası yatırımcıların karşılaştığı yapısal, yasal, idari ve bürokratik sorunları belirleyerek bunlara çözüm üretmek,

d) Özel sektör faaliyetlerini güçlendirerek, sürdürülebilir iş ve istihdam imkanlarının oluşturulmasını ve ihracat odaklı üretimin artırılmasını desteklemek,

e) Kamu kurum ve kuruluşları ile çeşitli platformların gündeminde bulunan yatırım ortamıyla ilgili konuların kamu-özel sektör iş birliği çerçevesinde ele alınmasını sağlamak üzere kurulmuştur." YOİKK'te teknik düzeydeki çalışmalar, Çalışma Grupları tarafından yürütülmektedir.

"Madde 2- (3) Sivil toplum kuruluşlarının YOİKK üyesi olma talepleri, özel sektörü temsil edecek kurumsal tecrübeye sahip olmalarını teminen asgari 20 yıllık kurumsal faaliyetlerinin bulunması şartıyla, Türkiye'deki yerli ve/veya yabancı yatırımcıları yeterli ölçüde temsil ettiklerini teyit eden üyelerinin sayısı, nitelikleri ve ekonomik büyüklükleri ile YOİKK çalışmalarına katkı sağlayabilecek kurumsal kapasiteleri dikkate almak suretiyle Sanayi ve Teknoloji Bakanı tarafından değerlendirilir. Bu taleplerden uygun görülenler sonuçlandırmak üzere Cumhurbaşkanlığı'nın onayına sunulur." (Resmî Gazete, 2021)

"Madde 3- (2) YOİKK yılda iki kez toplanır. YOİKK üyelerinin toplantılara şahsen katılımı esastır. Kurul toplantılarına konuyla ilgili bakanlar ve kamu görevlileri ile özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve üniversite temsilcileri davet edilebilir." (Resmî Gazete)

Madde 2- (3)'te açıkça görüldüğü üzere tüm sivil toplum kuruluşları değil yalnızca yukarıdaki kriterleri sağlayan sivil toplum kuruluşlarından katılımı uygun bulunanların YOİKK platformunda temsili bulunmaktadır. YOİKK'te sivil toplum kuruluşlarının genel bir temsilden bahsetmek bu yüzden mümkün değildir. YOİKK'in sitesindeki verilere göre; 2019 yılında yılda iki kez değil üç kez YOİKK toplantısı yapılmıştır.

2.1.5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE KURULUN YAPISI

Figür 1'de görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde YOİKK'in yapısında değişiklikler meydana gelmiştir. İdari yapılanmada Cumhurbaşkanı'nın altında bir konuma sahip olan YOİKK'in, YDK ile arasında hiyerarşik bir bağlantı bulunmamaktadır. YOİKK'in önceki yapılanmasında "teknik komite" ismiyle anılan komiteler yeni sistemde "çalışma grupları" olarak adlandırılmıştır.



Şekil 1: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-YOİKK Yapısı

Figür 2'de YOİKK'in çalışma gruplarına yer verilmiştir. YOİKK'in çalışma hayatıyla ilgili grubu Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Vergi, finansman ve teşvikler çalışma grubu Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sorumluluğunda faaliyetler yapmaktadır. Yatırım Yeri Çevre ve İmar İzinleri çalışma grubu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın sorumluluğundadır. AR-GE, Katma Değerli Üretim ve Sertifikasyon grubu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın sorumluluğunda çalışmalarını sürdürürken, ticarete dair faaliyetler Ticaret Bakanlığı sorumluluğunda ilerlemektedir. Enerji ve Madencilik

çalışma grubu Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın sorumluluğunda, Altyapı ile ilgili çalışmalar Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı sorumluluğunda yürütülmektedir. Yatırım Ortamı Çerçeve Konular çalışma grubunun sorumlu kurumu ise Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi'dir. YOİKK'in yeni yapısında ilgi çekici ve yeni olan husus, sorumluluğun bir bakanlık yerine yatırım ofisine verilmesi olarak tespit edilmiştir.



Şekil 2: YOİKK Çalışma Grupları

2.1.5.1. YOİKK ÜYELERİ

Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK), Cumhurbaşkanı Yardımcısı başkanlığında aşağıdaki kişilerden oluşmaktadır:

- *Adalet Bakanı,*
- *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı,*
- *Çevre ve Şehircilik Bakanı,*
- *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı,*
- *Hazine ve Maliye Bakanı,*
- *Ticaret Bakanı,*
- *Sanayi ve Teknoloji Bakanı,*
- *Ulaştırma ve Altyapı Bakanı,*
- *Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanı,*
- *Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi Başkanı,*

- *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Başkanı*
- *Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) Başkanı*
- *Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) Başkanı*
- *Uluslararası Yatırımcılar Derneği (YASED) Başkanı.*
- *Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği (MÜSİAD) Başkanı*
- *Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK) Başkanı*

YOİKK'in sekretarya faaliyetleri, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.” (yoikk.gov.tr, 2021)

2.1.5.2. YOİKK YÖNLENDİRME KOMİTESİ

“YOİKK Yönlendirme Komitesi; YOİKK kararları ile Teknik Komitelerin çalışmalarına ivme kazandırmak, yapılacak olan çalışmalarını takip ve koordine etmek ve teknik Komitelerin gündeminde yer alan konulara ilişkin önceliklerin belirlenmesini sağlamak amacıyla 2005 yılının mayıs ayında kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ardından YOİKK Yapısına ilişkin gerçekleştirilen değişiklikle birlikte 2019 yılında güncel haline kavuşmuştur. (YOİKK, Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu, 2021)

Yönlendirme Komitesi, Sanayi ve Teknoloji Bakan Yardımcısı başkanlığında aşağıda belirtilen üyelerden oluşmaktadır:

- *Adalet Bakan Yardımcısı,*
- *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakan Yardımcısı,*
- *Çevre ve Şehircilik Bakan Yardımcısı,*
- *Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakan Yardımcısı,*
- *Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı,*
- *Ticaret Bakan Yardımcısı,*
- *Ulaştırma ve Altyapı Bakan Yardımcısı,*
- *Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Başkan Yardımcısı,*
- *Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi Başkanlığı Başkan Yardımcısı,*
- *Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) Başkanı,*
- *YOİKK Çalışma Grubu Başkanları,*
- *TOBB Genel Sekreteri,*
- *TİM Genel Sekreteri,*
- *TÜSİAD Genel Sekreteri,*
- *YASED Genel Sekreteri,*
- *MÜSİAD Genel Sekreteri,*
- *DEİK Genel Sekreteri.” (YOİKK, Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu, 2021)*

2.1.5.3. YOİKK'İN ÇALIŞMA GRUPLARI

YOİKK'in Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki yapısında teknik komiteler bulunmamaktadır. YOİKK çalışma grupları aracılığı ile YOİ çalışmalarına devam etmektedir. YOİKK'in çalışma grupları faaliyetlerini eylem planları hazırlayarak yürütmektedir. Fakat YOİKK'in sitesinde eylem planlarının içeriği çalışma tarihi itibarıyla erişime açık değildir. Bu sebeple başka kaynaklarda bulunan 8 Ağustos 2019 tarihli 2019-2020 eylem planına ulaşılmıştır. (YOİKK, 2019) Bu eylem planı kapsamında çalışma gruplarının güncel faaliyet alanlarına ve çözüm önerilerine bakılmıştır.

2.1.5.3.1. Çalışma Hayatı

YOİKK 2019-2020 Eylem Planı'nda geçen "Yatırımcının ihtiyaçlarına cevap veren akademik çalışmaların artması için teşvikler veya akademi-sanayi iş birliği projelerinin kurgulanması, TÜBİTAK tarafından sanayinin ilgili alanlarına katkı sağlayabilecek bölümlerdeki akademisyenlere teşvik sağlanması" ibaresi görülmektedir.

YÖK ile ASELSAN arasında imzalanan 2017 tarihli protokolle oluşturulan ASELSAN Akademi, savunmaya sanayide çalışan personelin lisansüstü eğitimde aldığı derslerin ve yapacağı tez çalışmasının sanayide çalıştığı projeye göre şekillenmesi amaçlanmıştır. Eylem planıyla hedeflendiği doğrultuda ASELSAN Akademi 2021 yılında lisansüstü eğitimlerine devam etmektedir. (YÖK, 2021, s. 10)

Sanayi-üniversite ortaklığıyla, yenilikçi teknolojiler üzerine sanayide çalışan personelin siber güvenlik, yazılım gibi alanlarda akademik çalışmalarına teşvik sağlanması planlanmıştır. Eylem planındaki hedefler bize sanayide dijitalleşme yönünde bir dönüşüm olduğunu göstermesi açısından önemlidir.

2.1.5.3.2. Vergi, Finansman ve Teşvikler

"Yüksek teknoloji üreten milli firmalarımıza finansman sağlayacak risk sermaye fonu oluşturulması" eylem planı konularındandır. Eylem planına göre "Yüksek teknoloji ara

malı ve nihai ürünü üretebilmesi için o alanda tecrübeli milli yatırımcı-firmaları doğrudan seçip risk sermaye fonu ile desteklenmelidir.”

Yüksek teknoloji üreten milli firmalara risk sermaye fonunun verilmesi ifadesi, kaynakların uzun vadede gelişme potansiyeli olan sektörlerle aktarılması ve milli firma vurguları dışa bağımlılığı azaltması yönüyle iktisadi gelişme açısından olumlu sonuçlar doğurabilir. Yatırım politikalarındaki bu dönüşüm yüksek teknoloji alanında üretim yapan milli firmaların taleplerinin YOİKK’te temsilinin olduğunu göstermektedir.

2.1.5.3.3. Yatırım Yeri, Çevre ve İmar İzinleri

Su ürünleri yetiştirme çiftliklerinin yer seçimi ve yatırım sürecinde yaşanan sorunlarının çözümüne ilişkin konuda yayınlanmış bir düzenleme gözükmemektedir. Buna ek olarak eylem planında geçen “yatırım yerlerinin belirlenmesi için gerekli olan coğrafi verilere erişimin tek bir noktadan sağlanması” hususundaki çözüm önerilerinde ise merkezi ve yerel yönetimlerin entegrasyonunun gerekliliği vurgulanmıştır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı³⁶,nın sorumlu kurum olduğu bu eylemlerde YOİKK’in diğer kurumlarla (mahalli idareler, belediyeler, ilgili kamu kuruluşları vb.) ilişkileri sağlayacak olması koordinasyon işlevini³⁷ göstermektedir. Genel olarak eylem planının bu alandaki çözüm önerilerinin amacı, bürokrasiyi azaltmak ve yatırımcı açısından ÇED süreci ve su ürünleri yetiştirme çiftliklerindeki yatırım sorunlarını çözmek olarak gözükmektedir.

2.1.5.3.4. AR-GE Katma Değerli Üretim ve Sertifikasyon

Bu kapsamda eylem planında “İhracatçı firmalarımızın dış pazarlarda ihtiyaç duyduğu sertifikasyon konusunda bilgiye erişimin ve kurumsal desteğin sağlanmasına yönelik mekanizmalar geliştirilmesi” ve “Ülkemizde yatırım yapacak firmaların, ürettikleri

³⁶ 29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Karanamesi ile Bakanlığın ismi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. (CSB)

³⁷ “...koordinasyon “fark yaratarak genişleyen yeniden üretim sürecinin” sonucunda ortaya çıkan artı-değerin, yeniden üretim sürecine girebilmesi için gerekli olan ilişkisel dönüşümün sağlanmasıdır. Yani genel olarak koordinasyon, fark yaratarak genişleyen yeniden üretim olarak ifade ettiğimiz mekanizmanın, sürekliliğini sağlayan temel işlevdir.” (Cebeci, 2012, s. 44)

ürünleri sadece iç pazara değil, başta bölge ülkeleri ve AB olmak üzere tüm dünyaya ihraç edebilmelerini temin etmek ve bunu özendirmek...” şeklinde devam eden çözüm önerisi görülmektedir.

2.1.5.3.5 Ticaret

“İmza beyanının Ticaret Sicili Müdürlükleri’nde düzenlenmesi zorunluluğunun sadece limited şirket kuruluşunda aranması” konusu eylem planı ile hayata geçirilmiş ve eski uygulamada Ticaret Sicili Müdürlükleri’nde verilmesi gereken imza beyanı zorunluluğu kaldırılmış, bu kapsamda mevzuatta değişiklik yapılmıştır. Yabancı yatırımcılar tarafından eleştirilen uygulama aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“03.02.2021 Tarihli ve 31384 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7263 sayılı Kanun ile 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda imza beyannamesi uygulamasında değişiklikler yapılarak tacir adına imzaya yetkili olanların imzalarının elektronik ortamda temin edilmesi mümkün kılınmıştır. İmzaya yetkili olan kişilerin imzaları kamu kurum ve kuruluşlarınca veri tabanlarında tutulan imza verilerinden elektronik ortamda ticaret sicili müdürlüklerince temin edilebilecektir. Kişilere ait imza verisi kamu kurum ve kuruluşları tarafından ticaret sicili müdürlükleri ile paylaşılacak, imza verisinin bu şekilde temin edilebilir olması halinde kişilerin ticaret sicili müdürlükleri nezdinde imza beyannamesi vermesi talep edilmeyecektir”. (Gültekin, 2021)

Böylece MERSİS’e (Merkezi Sicil Kayıt Sistemi) kaydedilen imzalar sistemden alınarak kullanılabilir şekilde düzenleme sağlanmıştır.

“Gümrük kapılarında, yasadışı ticareti önlemeye yönelik x-ray sistemlerinin ülkemizde üretiminin sağlanması” konusunda tanıtımlar yapılmış fakat sonuç vermiş bir düzenlemeye çalışma kapsamında ulaşılamamıştır.

“Üretime ve ihracata yönelik ithalatta yerinde gümrükleme uygulaması ile izinli alıcı uygulamasının başlatılması ve Yatırım Teşvik Belgesi kapsamında komple tesis getiren yatırımcının eşyasına ilişkin işlemlerin basitleştirilmesi” konusunda mevzuatta değişiklik yapılmış ve yatırımcının talepleri karşılanmıştır. 21 Şubat 2020 Tarihli 31046 Sayılı Resmî Gazetede yayınlanan “Gümrük İşlemlerinin Kolaylaştırılması Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile sermaye yönünden kolaylaştırıcı bir çözüm sağlanmıştır.

“İhracatta karşılaşılan tüm maliyetler ve işlem sürelerinin tespiti amacıyla bir analiz çalışmasının yapılması” konusunda farklı platformlarda çalışmalar yapılmış ve 2018’de Dış Ticaret İşlemlerinde Belge ve Maliyetlerin Azaltılması Yönündeki Farkındalığın Artırılması Çalıştayı gerçekleştirilmiştir.

“Yeni icra dairesi modelinin yaygınlaştırılması, sanal icra dairesi uygulamasına başlanması, icra-iflas süreçlerindeki hata payının azaltılması ve hacedilen malın gerçek değerinde satılmasını sağlayacak prosedürlerin oluşturulması” konusunda da icra işlemleri merkezi takip sistemi (MTS) ile sanal ortama taşınmıştır. AB eşleştirme projesi kapsamında hazırlanan yeni icra dairesi modelinin belli bölümleri tamamlanmış olup projenin devamı süreç içinde uygulanacaktır.

Adalet ve Ticaret Bakanlığı’nın da sorumlu kurum olduğu bu çalışmalar meta ticaretini yavaşlatan uygulamaların dönüştürülmesini amaçlamaktadır. Mevzuat ve idari işlemler sermaye akışını hızlandıracak şekilde tasarlanmaktadır.

2.1.5.3.6. Enerji ve Madencilik

“Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizmasındaki (YEKDEM) süre belirsizliğinin giderilerek bu mekanizmaya devam edilmesi” konusunda YEKDEM teşviklerinin süresi yatırımcılar açısından açıklığa kavuşturulmuştur. Cumhurbaşkanı’nın 17 Eylül 2020 tarihli ve 2949 sayılı kararı ile Yenilenebilir Enerji Kaynakları (YEK) destekleme mekanizmasına tabi YEK belgeli üretim lisansı sahiplerinin teşviklerden yararlanma hakkı 2030’a kadar uzatılmıştır.

2.1.5.3.7. Yatırım Ortamı Çerçeve Konular

Eylem planında yabancı yatırımcıyı çekmek ve teşvik için bir yöntemler belirtilmiştir. Fakat bunlarla ilgili tamamlanmış düzenlemelere çalışma kapsamında rastlanmamıştır.

2.1.5.3.8. Altyapı

“Türkiye’de taşımacılık sektörüne lojistik merkezlerin kazandırılması” kapsamında 25 Lojistik Merkezi’nden 9’u işletme faaliyetlerine başlamıştır. Uluslararası sisteme entegrasyon için ulaşım ve lojistik sektörü son derece önemlidir. Dünya ticaretindeki büyüme ve küreselleşmeyle yük taşımacılığı elektronik ticaret için olmazsa olmaz bir hal almıştır. (rayhaber.com, 2020) Bir diğer tarafta ise Eylem Planı’nda “Lojistik Master Planı”nın hayata geçirilmesi bulunmaktadır. Tanıtımları yapılan plan kapsamında çalışmalar sürmektedir.

“Yurtiçi/Yurtdışı yük taşımalarında kombine taşımacılık hizmetlerinden daha fazla yararlanmanın sağlanması” çerçevesinde Kombine Yük Taşımacılığı Yönetmeliği’nin yürürlüğe konulması hedeflenmiştir. Fakat bu yönetmelik taslak aşamasında kalmıştır.

“Ülkemizde karayolu taşımacılığındaki yük hareketlerinin ölçülmesine yönelik Ulaştırma Elektronik Takip ve Denetim Sistemi (U-ETDS) projesinin hayata geçirilmesi” çerçevesinde ise U-ETDS yasal mevzuatta yerini almıştır. Yük bildirim sistemi süreci eşya/tehlikeli maddeler için 1 Temmuz 2021 tarihinde başlatılmıştır.

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa 2019-2020 Eylem Planı, yapılacak düzenlemeler için bir harita oluşturmaktadır. Konuların, o alanda faaliyet gösterecek çalışma gruplarına göre kategorize edilmesi YOİKK’in çalışma biçimini göstermektedir. Belirtilen bazı çözüm önerilerinin hedeflenen sürelerde tamamlanmadığı görülmektedir. Eylem Planı sonucunda mevzuat değişiklikleri yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerde; yatırım ortamı çalışmalarında yerli ve millilik vurgusunun yapılması, savunma sanayi ve yenilik getiren teknolojilere öncelik tanınması daha önceki yatırım ortamı iyileştirme çalışmalarından ayrılan yönler olarak tespit edilmiştir.

2.2. YATIRIM DANIŞMA KONSEYİ

Yatırım danışma konseyleri 1990’lı yılların ikinci yarısında oluşturulmuş kurumsal yapılardır. Uluslararası birikime eklenme sürecinde birçok ülkede farklı şekillerde ortaya çıksalar da söylem ve amaç yönünden ortaklıkları bulunmaktadır. Sermaye

yatırımlarına odaklanan yatırım danışma konseyleri hem uzlaşma hem çatışma alanlarıdır. Uluslararası örgütlerin ve hükümetlerin “yatırımların artması ile kalkınma” söylemi sınıf içi ve sınıflar arası çelişkileri gizleyen bir ifadedir. 2001 yılındaki idari engeller raporunda Türkiye, İzlanda, Meksika ve Kanada yabancı sermayeye yönelik kısıtlamaların en fazla olduğu ülkeler olarak belirlenmiştir. Bu engellerin kaldırılması için talepler ve tavsiyeler YDK’lar aracılığıyla gündeme getirilmiştir. (Cebeci, 2012, s. 333-335)

“Yatırım Danışma Konseyi (YDK), yatırımların önündeki engellerin azaltılması, Türkiye'nin uluslararası alanda yatırım yeri olarak imajının güçlendirilmesi ve yatırım ortamının iyileştirilmesi alanında hükümet tarafından yapılan çalışmalara uluslararası bir bakış açısı kazandırılması amacıyla Türk Hükümeti ve DB iş birliğiyle ve dünyanın önde gelen çok uluslu şirket yöneticilerinin katılımıyla oluşturulan bir platformdur. Yatırım Danışma Konseyi, 2004 yılından bu yana düzenli olarak toplanmakta ve her toplantı sonunda tüm YDK üyelerinin imza koydukları sonuç bildirimlerini kamuoyuna duyurmaktadır. Bu bildirimlerde yer alan YDK tavsiyeleri, YOİKK çalışmalarına girdi sağlayan ve gündem oluşturulmasına katkıda bulunan etkenler arasında en öncelikli konumdadır. Yatırım Danışma Konseyi sekreteryaya faaliyetleri, Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi tarafından yürütülmektedir.” (YOİKK, Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu, 2021)

Yatırım ortamının iyileştirilmesi kapsamında yapılan çalışmalara uluslararası bir bakış kazandırmak maksadıyla 2004 yılında kurulan YDK’nın üyeleri olan yabancı yatırımcıların, Türkiye’deki yatırım ortamının iyileştirilmesi çalışmalarına yönelik değerlendirmeleri alınmış ve bu platform aracılığıyla yasa yapım sürecinde yabancı yatırımcılar etkili olmuştur. (Güven, 2008, s. 83)

Sermaye birikim sürecinin aksamadan devam etmesi için birçok alanda düzenleme gerekmiştir. Emekle ilgili düzenlemeler başta gelmek üzere istihdam, enerji, ulaşım, iletişim, mülkiyet, yatırım yeri, sosyal güvenlik sistemi, bağımsız denetleyici kurumlar, uluslararası tahkim vb. devam eden alanlarda kanun ve tüzük ile düzenlemeler yapılması talep edilmiştir. YDK önerileri ekseninde düzenlenen alanlar, toplumsal ilişki alanını kapsamaktadır. Sermaye grupları özellikle toplumsal ilişkileri dönüştürmeyi hedeflemiştir. YOİKK’in üyelerinde uluslararası kuruluşlar ve çok uluslu şirketler olmadığı için YDK ile bu gruplar sürece dahil edilmiştir. (Cebeci, 2012, s. 336-340)

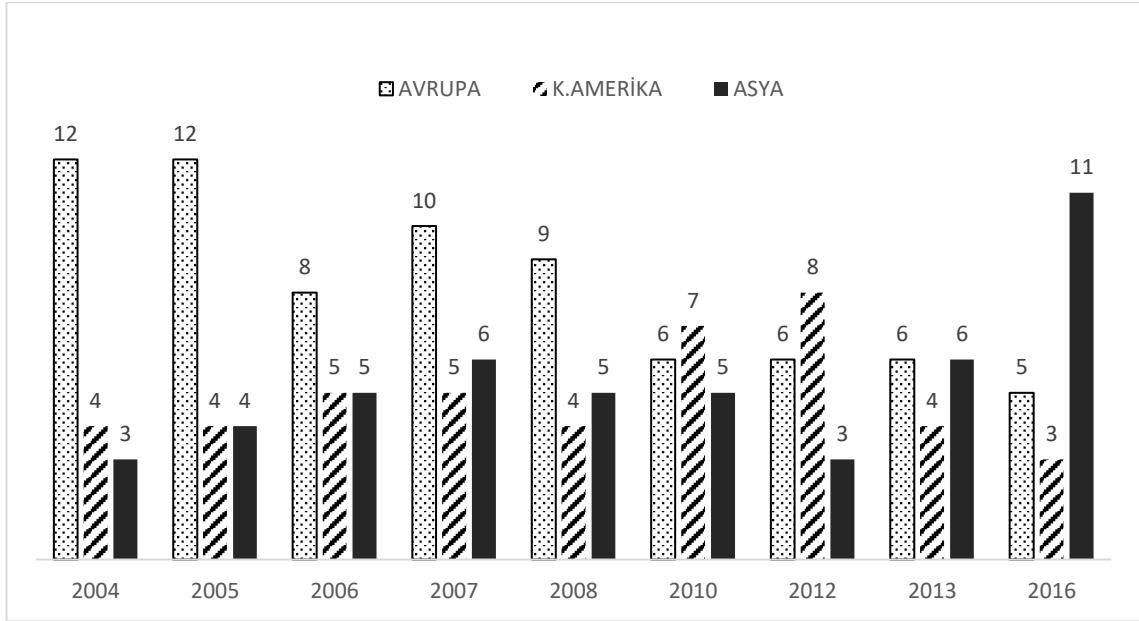
YDK'nin, 818 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı 10. Maddesinde Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında prensip olarak her yıl toplanacağı belirtilmişse de YOİKK'in sitesinde 2016 tarihinden itibaren yayınlanmış bir toplantı tarihi bulunmamaktadır.

2.2.1. Yatırım Danışma Konseyi Katılımcı Profili

Sermayeler açısından YOİ çalışmaları büyük gerilimlere yol açabilecek bir alandır. YOİ sürecini destekleyen kurum ve kuruluşlar bu alanı tam aksine birbiri ile örtüşen ve birbirini destekleyen bir süreç yapısı olduğunu ileri sürerek savunmaktadır. Sermaye içi gerilim minimize edilmeye çalışılarak her tür sermaye grubunun yapılan faaliyetlerden faydalanacağı vurgulanmıştır. (Cebeci, 2012, s. 211) Bu yüzden YDK'nın katılımcı profiline bakmak analiz yapmak açısından önem kazanmaktadır.

Yatırım Danışma Konseyi toplamda dokuz defa toplanmıştır ve katılımcı şirketler değişiklik göstermiştir. 2004 yılında yapılan ilk YDK toplantısına dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan, Devlet Bakanı Ali Babacan ve Maliye Bakanı Kemal Unakıtan iştirak etmiştir. Özel sektör temsilcileri ilk toplantıdan itibaren TOBB, TİM, TÜSİAD, YASED olarak devam etmişken 2016 yılında yapılan 9. toplantıya MÜSİAD ve DEİK de katılmıştır. Toplantılara katılım sağlayan uluslararası kuruluşlar ise DB ve IMF olmuştur. IMF 2013 ve 2016 tarihindeki toplantılara katılmamıştır. 2005, 2006 ve 2010 yılındaki toplantılarda Avrupa Yatırım Bankası da katılımcı olmuştur. Uluslararası şirketlerin katılımına ilişkin bir analizde bulunabilmek için tüm toplantıların katılımcı şirketlerine bakılmıştır.

Tablo 1: Kıtalara Göre YDK Toplantılarına Katılımcı Şirketler



Tablo 1’de görüleceği üzere son toplantılarda temsil edilen şirketler ülke bazında ciddi değişiklikler göstermiştir. 2004 ve 2005 yılında yapılan ilk iki YDK toplantısında ABD, Avrupa, İsrail, Kanada, Japonya ve Güney Kore merkezli şirketler bulunmaktayken 2006 da yapılan üçüncü toplantıdan sonra Kuveyt merkezli şirket toplantılara katılım sağlamıştır. 2010 yılındaki 6. YDK toplantısından itibaren Çin merkezli Huawei Technologies şirketi katılım sağlamıştır. 2012 yılındaki 7. YDK toplantısında Hindistan merkezli şirket katılımı olmuştur. 2013’teki 8. YDK toplantısına Suudi Arabistan ve Malezya merkezli şirketler katılmıştır. Son toplantı olan 2016 yılındaki 9. YDK toplantısında ise ABD ve Avrupa merkezli şirketlere ek olarak Rusya, Çin, Suudi Arabistan, Bahreyn, Malezya, Kuveyt merkezli şirketlerin katılımı dikkat çekici olmuştur. Sermaye gruplarının YDK’deki temsilinde değişiklik yaşanması yönüyle 2016’daki toplantı önemlidir. Son YDK toplantısında üretici sektörel alanlardan finans sektörüne olan kayma da dikkat çeken diğer bir nokta olmuştur.

27 Ekim 2016 tarihindeki 9. YDK toplantısına katılanlar; DB, Alstom, Alzahid Group Holding, APM Terminals, Bank of China, Bombardier, BP, Burgan Bank, Gemalto, Khazanah Nasional Berhad, Microsoft, Mitsui&Co.Europe Plc, Mumtalakat, Nesma Holding Co. Ltd, OFB-Qatar First Bank, Renault, Sberbank, Sojitz, United Technologies Corporation, Vodafone, ZTE Corporation, TOBB, TİM, TÜSİAD, YASED, MÜSİAD, DEİK olmuştur. (yoikk.gov.tr, 2021)

Tablo 2: Yıllara ve kıtalara göre YDK Toplantılarına Katılan Şirketler

2004	2005	2006	2007	2008	2010	2012	2013	2016
AVRUPA	AVRUPA	AVRUPA	AVRUPA	AVRUPA	AVRUPA	AVRUPA	AVRUPA	AVRUPA
<ul style="list-style-type: none"> • Arcelor - Lüksemburg • BNP Paribas-Fransa • Lafarge • Fiat-İtalya • Merloni-İtalya • Pirelli-İtalya • Metro-Almanya • Siemens-Almanya • Nestle-İsviçre • Nunza BV-Hollanda • Unilever-Hollanda • Rio Tinto-İngiltere 	<ul style="list-style-type: none"> • Arcelor-Lüksemburg • BNP Paribas-Fransa • Fiat-İtalya • Pirelli-İtalya • Metro-Almanya • Siemens-Almanya • Unilever-Hollanda • Corus-İngiltere • Daimler-Almanya • Indesit-İtalya • Telecom-İtalya • Unicredit-İtalya 	<ul style="list-style-type: none"> • Arcelor - Lüksemburg • BNP Paribas-Fransa • Fiat-İtalya • Corus-İngiltere • Metro-Almanya • Danone • Fransa • Siemens-Almanya • Unilever-Hollanda 	<ul style="list-style-type: none"> • Benetton-İtalya • BNP Paribas-Fransa • Fiat-İtalya • Finmeccanica-İtalya • Metro-Almanya • Unicredit-İtalya • MANGO-İspanya • Indesit-İtalya • Nunhems-Hollanda • Novartis-İsviçre 	<ul style="list-style-type: none"> • Arcelor-Lüksemburg • Fiat-İtalya • Finmeccanica-İtalya • Danone-Fransa • Unicredit-İtalya • MANGO-İspanya • Indesit-İtalya • Nunhems-Hollanda • Novartis-İsviçre 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiat-İtalya • Deutsche Bank-Almanya • Finmeccanica-İtalya • Teleperformance-Fransa • Vodafone-İngiltere • Indesit-İtalya 	<ul style="list-style-type: none"> • Inditex-İspanya • BBVA-İspanya • MANGO-İspanya • VERBUND-Avusturya • Vodafone-İngiltere • Nunhems-Hollanda 	<ul style="list-style-type: none"> • Air Liquide-Fransa • Alstom-Fransa • E.ON SE-Almanya • Thyssenkrupp-Almanya • VINCI-Fransa • Avrupa Yatırım Fonu-AB 	<ul style="list-style-type: none"> • Alstom-Fransa • BP-İngiltere • Gemalto-Hollanda • Renault-Fransa • Vodafone-İngiltere
AMERİKA	AMERİKA	AMERİKA	AMERİKA	AMERİKA	AMERİKA	AMERİKA	AMERİKA	AMERİKA
<ul style="list-style-type: none"> • Citigroup-ABD • Ford Motor-ABD • Newmont Mining-ABD • Nortel Networks-Kanada 	<ul style="list-style-type: none"> • Citigroup-ABD • Ford Motor-ABD • Newmont Mining-ABD • Nortel Networks-Kanada 	<ul style="list-style-type: none"> • Citigroup-ABD • Cisco Sys.-ABD • American Int.-ABD • Nortel Networks-Kanada • Eldorado Gold-Kanada 	<ul style="list-style-type: none"> • Citigroup-ABD • GE Money-ABD • American Int. • ABD • Nortel Networks-Kanada • Eldorado Gold • Kanada 	<ul style="list-style-type: none"> • Cisco Systems • ABD • American Int. • ABD • Nortel Networks-Kanada • Eldorado Gold • Kanada 	<ul style="list-style-type: none"> • Adobe Sys.-ABD • Cisco Sys.-ABD • Coca Cola-ABD • Citigroup-ABD • Kraft Foods-ABD • Ogilvy&Mather-ABD • UPS-ABD 	<ul style="list-style-type: none"> • Coca Cola-ABD • Citigroup-ABD • GE Healthcare-ABD • IBM-ABD • The Timken-ABD • WU Co.-ABD • Ogilvy&Mather-ABD • UPS-ABD 	<ul style="list-style-type: none"> • Citigroup-ABD • Energy Allied-ABD • Medtronic-ABD • Eldorado Gold-Kanada 	<ul style="list-style-type: none"> • Bombardier-Kanada • Microsoft-ABD • United Tech.-ABD
ASYA	ASYA	ASYA	ASYA	ASYA	ASYA	ASYA	ASYA	ASYA
<ul style="list-style-type: none"> • Hyundai-G. Kore • ISCAR-İsrail • Toyota-Japonya 	<ul style="list-style-type: none"> • Hyundai-G. Kore • ISCAR-İsrail • Toyota-Japonya • Mitsui-Japonya 	<ul style="list-style-type: none"> • Hyundai-G. Kore • ISCAR-İsrail • Toyota-Japonya • Mitsui-Japonya • Alshaya • Kuveyt 	<ul style="list-style-type: none"> • Hyundai • Güney Kore • Alshaya • Kuveyt • ISCAR-İsrail • Toyota-Japonya • Mitsui-Japonya • ITOCHU Co. • Japonya 	<ul style="list-style-type: none"> • Alshaya • Kuveyt • Hyundai • Güney Kore • ISCAR-İsrail • Toyota-Japonya • ITOCHU Co. • Japonya 	<ul style="list-style-type: none"> • Alshaya • Kuveyt • Huawei Co. • Çin • Jain Irrig. Sys.-Hindistan • Li&Fung Limited-Hong-Kong • Mitsui-Japonya 	<ul style="list-style-type: none"> • Aditya Birla • Hindistan • Huawei Co. • Çin • ITOCHU Co. • Japonya 	<ul style="list-style-type: none"> • Burgan Bank-Kuveyt • Huawei Co.-Çin • Hitachi Ltd.-Japonya • Khazanah Nasional-Malezya • Mumtalakat-Bahreyn • Nesma Hold.-S. Arabistan • Qatar First Bank-Katar • Mitsui-Japonya • Sberbank-Rusya • Sojitz-Japonya • ZTE-Çin 	<ul style="list-style-type: none"> • Alzahid Group-S. Arabistan • Bank of China-Çin • Burgan Bank-Kuveyt • Khazanah Nasional-Malezya • Mumtalakat-Bahreyn • Nesma Hold.-S. Arabistan • Qatar First Bank-Katar • Mitsui-Japonya • Sberbank-Rusya • Sojitz-Japonya • ZTE-Çin

Tablo 3: YDK Toplantılarına Katılan Şirketlerin Türkiye’de Bitirilmiş Yatırımları

2012 YDK KATILIMCI ŞİRKETLER	SEKTÖRLER	TÜRKİYE'DE BİTİRİLMİŞ YATIRIMLAR
GE	Enerji, ulaştırma	TUSAŞ Motor Sanayi "TEI" Ortaklığı (%46 GE) Marmara Teknoloji Merkezi (%100 GE) CNBC-e TV Kanalı Garanti Bankası Ortaklığı (%25,5 GE) Doğuş-GE Gayrimenkul Ortaklığı (%1.25 GE) GAMA Enerji Ortaklığı (%50 GE) GE Ulaştırma ve TÛLOMSAŞ ortak lokomotif imalatı anlaşması
HUAWEI	Bilgi ve Teknoloji	İstanbul'da Ar-ge merkezi
ITOCHU CORPORATION	Otomotiv	Anadolu Isuzu Otomotiv A.Ş.
THE COCA COLA COMPANY	Alkolsüz içecekler	Ankara, Bursa, Çorlu, Elazığ, İzmir, Köyceğiz, Mersin, Sapanca'da fabrika.
VERBUND AG	Elektrik üretim, dağıtım, satış	5 termik santral 6 hidroelektrik santrali 1 rüzgar santrali
VODAFONE GROUP	Telekomünikasyon	Telsim, Borusan ve Koçnet'in satın alınması, 3G lisansı
2013 YDK KATILIMCI ŞİRKETLER	SEKTÖRLER	TÜRKİYE'DE BİTİRİLMİŞ YATIRIMLAR
AIR LIQUIDE	Sanayi, sağlık ve çevre gazları üretimi	2010 Ankara Polatlı gaz üretim tesisi 2011 PETKİM gaz tedariki anlaşması
ALSTOM	Enerji üretimi, enerji iletimi ve raylı ulaşım	Gebze'de güç transformatörleri fabrikası
AVRUPA YATIRIM FONU	Finans, Ar-Ge girişimcilik alanlarında AB önceliklerini teşvik	12 Girişim Sermayesi Fonu desteği 25.000'den fazla KOBİ desteği G43 Girişim Sermayesi Fonu Büyüyen Anadolu'ya Kredi Kolaylıkları programı Finansman ve garanti sağlayan 10 kuruluş ile ortak faaliyet (KOSGEB, TTGV vb.)
ELDORADO GOLD CORPORATION	Altın madenciliği	Uşak Kışladağ ve İzmir Efemçukuru Madenleri 1,9 milyar ABD Doları (ilk aşama)
ENERGY ALLIED INTERNATIONAL	Enerji, petrol, doğalgaz, kimyasallar	Ege Kömürleri PetroKimya Üretim A.Ş.
E.ON SE	Enerji	Özelleştirme ile devralınan 3 dağıtım bölgesi (Başkent EDAŞ, AYEDAŞ ve Toroslar EDAŞ)
HITACHI, LTD.	Bilgi Teknolojileri ve telekomünikasyon, enerji altyapı	Şirket kuruluşu Türk şirketi devralma
KHAZANAH NASIONAL BERHAD	Altyapı, inşaat, sağlık, finansal hizmetler	Acıbadem Hastanesi Acıbadem Sigorta
MEDTRONIC	Medikal ürünler	Sabiha Gökçen Havalimanı
NESMA HOLDING COMPANY LTD.	Taşımacılık, lojistik	Marmara Denizi'nde RO-RO hatları Narlı Denizcilik İşletmesi Eskihisar-Topçular arası insan ve taşıt taşımacılığı
2016 YDK KATILIMCI ŞİRKETLER	SEKTÖRLER	TÜRKİYE'DE BİTİRİLMİŞ YATIRIMLAR
BOMBARDIER TRANSPORTATION	Sinyalizasyon, Demiryolu, Raylı Ulaşım	1986 İstanbul M1 havalanı metro sistemi 1996 Ankara metro sistemi 1999 İzmir raylı toplu taşımacılık sistemi 2002 İstanbul düşük tabanlı tramvay teslimatı 2004 İstanbul T4 hattı sinyalizasyon sistemi 2004 Eskişehir düşük tabanlı tramvay sistemi 2006 Adana raylı toplu taşımacılık sistemi 2010 Bursa LRV hafif raylı araç teslimatı 2011 İstanbul M3 sinyalizasyon sistemi
BP	Fuel Oil, yağ, BP Havaçılık, BTC Boru Hattı, TANAP Boru Hattı	2015 İstanbul M1 Yenikapı uzatması Bakü-Tiflis-Ceyhan Boru Hattı Trans Anadolu Doğalgaz Boru Hattı
KHAZANAH NASIONAL BERHAD	Sağlık, Sigorta, Havalimanı inşaatı, Enerji	Acıbadem Sağlık Yatırımları Holding Acıbadem Sağlık ve Hayat Sigorta A.Ş. İstanbul Sabiha Gökçen Uluslararası Havalimanı GAMA Enerji A.Ş.
mitsui & co. europe plc	Kimyasallar, Çelik, Makine, Müşteri Hizmetleri	Acıbadem Hastanesi Tokyoto Turkey Tempo
ZTE CORPORATION	Telekomünikasyon	Yerel şirket kurulması Yerel kamu projelerine katılım ve hizmet sunumu Telekomünikasyon alanında bir Türk firmasının devralınması

Kaynak 1: YDK Katılımcı Kataloğu

Tablo 3’te 2012, 2013 ve 2016 yıllarında YDK toplantısına katılan şirketlerin Türkiye’de tamamlamış olduğu projeler listelenmiştir. Bu verilere göre altyapı, ulaşım, inşaat sektörlerinde bazı şirketlerin büyük çaplı yatırımlar yaptığı görülmüştür. Tabloda bazı yabancı yatırımların yerli şirket devralınması şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Avrupa Yatırım Fonu’nun KOBİ’lere ilişkin yaptığı destekler de YDK, YOİKK ve AB süreci ilişkisini görünür kılması açısından ayrıca önemlidir. Çalışmanın KOBİ Teknik Komitesi ve yerleşme bölümlerinde KOBİ’lerin birikim rejimi açısından önemine değinilmiştir.

Bir diğer husus olarak, Türkiye’de yatırım ortamının iyileştirilmesi alanında yürütülen çalışmalara çok uluslu şirket yöneticilerinin katılımını sağlayan bir platform niteliğindeki YDK’nın tavsiye kararlarına ilişkin gelişmeler İlerleme Raporları şeklinde YOİKK’in sitesinde yayınlanmaktadır. Çalışma sırasında en güncel olarak 2016 yılındaki ilerleme raporu görülmektedir.

2.2.2. Yatırım Danışma Konseyi İlerleme Raporu 2016

Türkiye Yatırım Danışma Konseyi İlerleme Raporu 2016’e göre bazı verilere bakacak olursak; Yatırım Arazisine Erişim konusunda “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından geliştirilen Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi ATLAS web uygulaması kapsamında, yatırımcılara uygun yatırım yeri arayışında kolaylık sağlanmaktadır. ATLAS ile yatırım yapılması öngörülen arazinin, plan kararı bakımından, yatırıma uygun olup olmadığı hususunda yatırımcıya bilgi verilmektedir.” (YOİKK, 2016, s. 16) ATLAS uygulaması ile yatırımcının ihtiyaç duyduğu envanter elektronik ortamda yatırımcıya sağlanacaktır. Uygulamada yatırım yerine ilişkin izin durumları ve plan bilgisi görülmektedir.

İşgücü Piyasasının İyileştirilmesi Yönünden “6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 11 Nisan 2014 tarihinde tüm maddeleri ile yürürlüğe girmesinin ardından, çalışma izinleri söz konusu tarih itibari ile ikamet izni yerine de geçer hale gelmiş, süreç işveren ve yabancılar açısından kolaylaşmıştır.” Diğer bir yandan “2016 yılında 6663 sayılı Kanun ve 6715 Sayılı Kanun ile doğuma ya da evlat edinmeye bağlı yarı zamanlı çalışma, kısmi süreli çalışma, uzaktan çalışma hususları yeniden düzenlenmiştir.” (YOİKK, 2016, s. 16-17) İş piyasasının esnekleştirilmesi emek sınıfı açısından güvencesizlik yaratmaktadır. Göç sebebiyle ucuz iş gücü potansiyelinin arttığı Türkiye’de, çalışma hayatına dair

düzenlemelerde sosyal olarak dezavantajlı grup olan göçmenler korunmalıdır. Diğer türlü sermaye açısından meta olarak görülen iş gücü sömürüye açık hale gelecektir.

İş Yapma Kolaylığı Açısından “6728 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la birlikte 20’ye yakın Kanun üzerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede yatırımcılara dair prosedür kolaylaştırılmakta, süreler kısaltılmakta ve maliyetler azaltılmaktadır.” (YOİKK, 2016, s. 16-17) Kanunlarda yapılan değişiklikler göstermektedir ki yatırımcıların talepleri belirli ve sabit değildir. Mevzuat, ilişkisel olarak sürekli olarak yeniden düzenlenmektedir. İktisadi ilişkiler toplumsal hayatımızı düzenleyen kurallarda temel role sahiptir. “Değişen göç eğilimlerine uygun politika geliştirilmesi yanında nitelikli ve kaliteli işgücünün bilgi ve tecrübesinin ülkemize kazandırılması amacıyla hazırlanan 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu, 13 Ağustos 2016 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanmıştır.” (YOİKK, 2016, s. 16-17) Uluslararası İş Gücü Kanunu’na göre; Turkuaz Kart uygulamasında, akademik alanda uluslararası kabul görmüş çalışmaları bulunanlar ile bilim, sanayi ve teknolojide ülkemiz bakımından stratejik kabul edilen bir alanda öne çıkmış olanlar ya da ihracat, istihdam veya yatırım kapasitesi olarak ulusal ekonomiye önemli katkı sağlayan ya da sağlaması öngörülenler nitelikli yabancı olarak değerlendirilir.

İlerleme raporunda geçen hususlar YOİKK’in yasal mevzuatı ve uygulamaları nasıl etkilediğini görmek açısından önemlidir. Yabancı yatırımcılar ve uluslararası finans kuruluşlarının taleplerinin yasa yapım sürecinde ve idari düzenlemelerde temsilini bulması devlet ile sermayenin karşılıklı ve dinamik ilişkisini göstermektedir.

YOİKK ile yatırım ortamına ilişkin birçok gelişme yaşanmış ve sorunlar tespit edilmiş olmasına rağmen, bu çalışmalar önemli reformlar olarak iş ve yatırım ortamı endekslerine yansımamıştır ve son dönemlerde yapılan çalışmaların verimliliği azalmıştır. (Polat, 2018) Türkiye, dengi ülkelere bakıldığında yeterli Doğrudan Yabancı Yatırım çekememektedir. Bir ülkenin iş ortamına dair yatırım kararları sadece ekonomik bakış açısıyla alınmamaktadır. Örnek olarak; bazı kritik sektörlerde bilgi birikimi ve teknoloji kullanımının kaynak ülkeden çıkmasının önüne geçilebilmektedir. Özellikle savunma sanayine yönelik yatırımların dış politikadan bağımsız düşünülmemeyeceği ortadadır. (Polat, 2018, s. 132)

YOİKK ve YDK toplumsal ilişkilerimizin düzenleyen yasaların ve mevzuatın şekillendiği oluşumlardır. Her ikisi de sermayenin hareketini kolaylaştıracak koordinasyonun ve şartların sağlanması için çalışmaktadır. Fark yaratarak genişleyen yeniden üretim sürecinin devamlılığı için hareket eden bu oluşumlara dahil olamayan örgütler reform sürecini etkilemek için bürokratlarla ilişki kurulması yöntemiyle çalışmalar yapmaktadır. (Cebeci, 2012, s. 342)

2.3.TÜRKİYE'DE DOĞRUDAN YABANCI YATIRIM İSTATİSTİKLERİ

YOİKK'in faaliyetlerinin ve yatırım ortamını iyileştirme çalışmalarının Türkiye'de DYY'lara yaptığı etkiyi analiz etmek için 2005-2021 yılları arasındaki Türkiye'deki DYY verileri ele alınmıştır. Verilerin birimi Milyon ABD doları cinsinden verilmiştir.

Tablo 4: Sektörlere Göre Türkiye'de Yapılan DYY'ler

SEKTÖR	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TARIM SEKTÖRÜ	5	6	9	41	48	81	32	43	47	61	31	38	29	34	23	21	144
SINAI SEKTÖRLER	908	2988	5037	5187	3887	2887	8040	5480	5390	4258	5785	3120	2022	2706	2106	1358	1981
Madencilik	41	123	336	145	89	136	146	188	717	382	207	148	448	81	83	133	51
İmalat	865	1701	4131	3972	1640	924	3599	4519	2843	2742	4237	2241	1202	1934	1933	1172	1799
Enerji	2	1164	567	1055	2153	1824	4293	773	1794	1131	1339	729	371	687	89	52	129
Su Temini, Atık Yönetimi	0	0	3	15	5	3	2	0	36	3	2	2	1	4	1	1	2
HİZMETLER SEKTÖRÜ	7622	14645	14091	9520	2331	3288	8064	5238	5086	4313	6365	4421	5350	3959	3752	4412	5465
İnşaat	81	215	287	337	209	310	301	1427	178	232	109	293	626	215	452	97	101
Toptan ve Perakende Ticaret	78	456	234	2088	389	435	707	221	379	1137	605	688	1077	1125	892	572	3337
Ulaştırma ve Depolama	21	453	679	96	230	183	221	130	364	594	1524	635	1333	629	274	525	232
Konaklama ve Yiyecek Hizmeti Faaliyetleri	37	21	33	25	55	113	122	16	59	24	11	250	82	271	117	73	67
Telekomünikasyon	3263	6353	472	97	173	36	36	134	120	214	149	92	565	208	581	1389	945
Finans ve Sigorta	3856	6954	11717	6136	817	1621	5883	2084	3415	1470	3601	1765	1464	1154	900	1397	379
Gayrimenkul Faaliyetleri	216	79	448	453	210	241	300	174	128	252	171	284	21	60	229	75	77
İnsan Sağlığı ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri	26	71	176	147	105	112	232	546	106	204	58	274	65	103	98	85	46
Diğer Hizmetler	44	43	45	141	143	237	262	506	337	186	137	140	117	194	209	199	281
TOPLAM	8535	17639	19137	14748	6266	6256	16136	10761	10523	8632	12181	7579	7401	6699	5881	5791	7590

Kaynak 2: TC Merkez Bankası

Yabancı yatırımlarda 2009 yılı haricinde her yıl en büyük payı hizmet sektörünün aldığı görülmüştür. Hizmet sektörünü sinai sektörler takip etmiştir. Tarım sektörü genel olarak düşük oranda yabancı yatırım almıştır. YDK'nın bitirilmiş projeler kısmında görüldüğü üzere yatırımların bir kısmı yeni bir üretim birimi kurmak şeklinde değil, mevcut üretim birimlerini satın alma şeklinde olmuştur. Yabancı yatırımların üretim ve istihdam artışına sebep olacağına düşünülebilmesi ancak üretim birimlerinin artırılmasıyla mümkün olacaktır. Üretim hacmini arttıracak yatırımlar yerine, hizmet sektöründen

finansal sermayenin ilk sırada yer alması yönüyle yabancı yatırımlar ülke ekonomisi açısından uzun vadeli bir gelişme sağlamamıştır.

2005-2021 yılları arasında Türkiye’de yapılan yabancı yatırımların değerlendirme kapsamına alındığı tabloda sektörel bazda sınıflandırma yapılmıştır. Tablo 4’e göre 2005 yılı sonrasında yabancı yatırımlarda ciddi bir artış yaşanmıştır. Bu yıllar AB tam üyelik sürecine denk gelen, YOİKK ve YDK’nın etkinliğini arttırdığı yıllardır. Yabancı yatırımların 2005-2008 yılları arasında büyük oranda arttığı görülürken 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krizin etkisiyle yabancı yatırımlarda ciddi bir düşüş yaşanmıştır. 2011 yılında tekrar yükselişe geçen yabancı yatırımlar 2015 yılından itibaren neo-liberalizmin yaşadığı krizle beraber düşük ve birbirine yakın seviyelerde seyretmiştir.

Sektörlere göre bir değerlendirme yapılacak olursa, sermaye girişlerinin ağırlıklı olarak finansal sermaye akımlarından oluşmasının belli riskleri bulunmaktadır. İstikrarsız, kısa vadeli ve aniden tersine dönme özelliği olan finansal sermaye yerine bu riskleri azaltmak için üretken sermayenin ülkeye yönelmesine yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Ülkenin istihdam ve üretim kapasitesinin artışına katkı sağlayan kısa vadede yurtdışına çıkarılma ihtimali düşük olan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına yönelik politikalar geliştirilmelidir. (Keskin N. , 2008, s. 281) Türkiye’nin finansal sermaye hareketlerine olan bağımlılığının azaltılmasına yönelik, kaynak yaratabilmek adına ülkenin ihracat yapısını geliştirici politikalara ağırlık verilmelidir. (Keskin N. , 2008, s. 282)

Uluslararası Yatırımcılar Derneği’nin raporuna göre uluslararası doğrudan yatırımlarda büyüme eğilimi, 2015 sonuna kadar artarak devam etmiştir. 1995-2005 arasında Türkiye’ye doğrudan yatırımlar toplam 2,2 milyar dolar olurken, 2005-2021 (Ocak-Ekim) arasında doğrudan uluslararası yatırımlar toplam 232 milyar dolara ulaşmıştır. 2003-2008 arası sermaye yoğunluklu olarak artan yatırım girişleri, 2015’te zirve görmenin ardından 2020’ye kadar, Türkiye’nin risk oranının da git gide yükselmesiyle, her yıl daha az gerçekleşmiştir. (YASED, 2021)

Türkiye'deki DYY'ların ülkelere göre değerlendirilmesi için merkez bankası verilerine göre aşağıdaki tablolar hazırlanmıştır. Verilerin birimi Milyon ABD doları cinsinden verilmiştir.

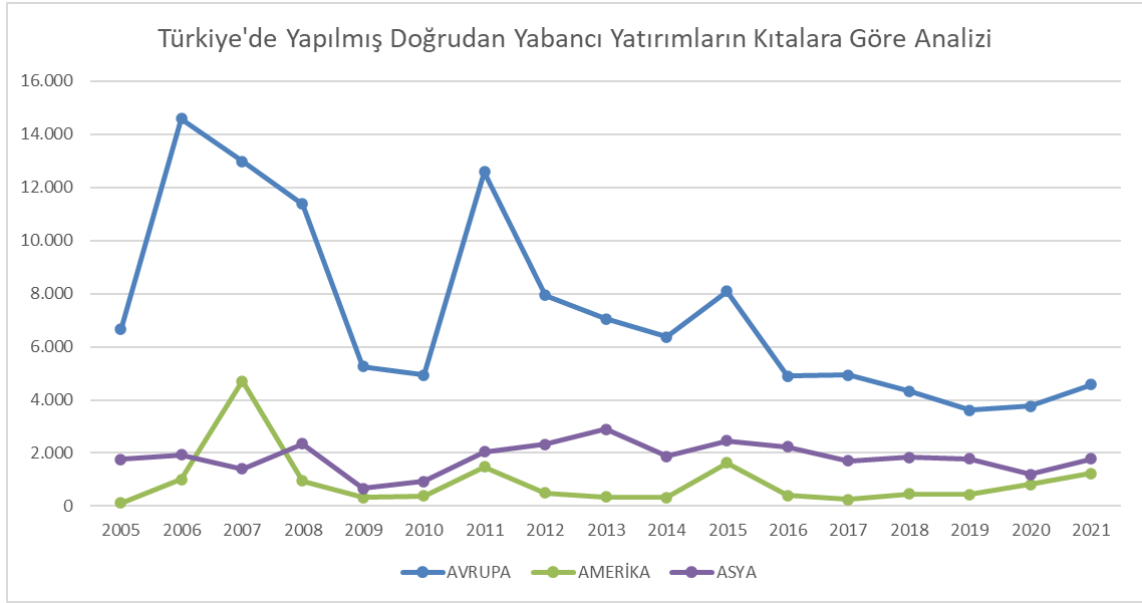
Tablo 5: Kıtalara Göre Türkiye'de Yapılan DYY'ler

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	SON 16 YIL
AVRUPA	6.652	14.572	12.974	11.368	5.248	4.939	12.587	7.927	7.057	6.370	8.087	4.899	4.927	4.326	3.617	3.760	4.571	123.881
AFRİKA	3	23	5	82	2	0	0	0	221	42	0	0	63	24	31	18	2	516
AMERİKA	122	1.002	4.717	951	331	384	1.484	491	343	334	1.630	411	247	471	441	816	1.236	15.411
ASYA	1.756	1.927	1.405	2.345	673	928	2.056	2.337	2.899	1.886	2.463	2.245	1.705	1.837	1.789	1.197	1.781	31.229
OKYANUSYA VE KUTUP BÖLGESİ	1	108	26	2	12	5	9	6	3	0	1	24	459	41	3	0	0	700
DÜNYA	8.535	17.639	19.137	14.748	6.266	6.256	16.136	10.761	10.523	8.632	12.181	7.579	7.401	6.699	5.881	5.791	7.590	171.755

Kaynak 3: TC Merkez Bankası

Tablo 5'te görüldüğü üzere Türkiye'deki DYY'lerin çoğunluğunu Avrupa merkezli yatırımlar oluşturmaktadır. Avrupa merkezli yabancı yatırımlarda 2005-2008 arası ciddi artış olduktan sonra, 2009 ve 2010 yıllarında ciddi bir düşüş yaşanmıştır. 2011 yılında tekrar artan Avrupa merkezli yabancı yatırımlar, devam eden yıllarda daha düşük ve birbirine yakın seviyelerde seyretmiştir.

Tablo 6: Avrupa, Amerika ve Asya Merkezli Türkiye’de Yapılan DYY’ler (milyon ABD doları)



Kaynak 4: TC Merkez Bankası

Tablo 6’ya göre 2008 yılındaki küresel krizle Avrupa merkezli yabancı yatırımlarda ciddi bir düşüş yaşanmıştır. 2011’de ise Avrupa Merkezli yabancı yatırımlarda ciddi bir artış olmuştur. 2015 sonrasında Asya, Avrupa, ABD kıtaları arasındaki oransal fark azalmış ve farklı kıtalardan gelen yatırım miktarları birbirine yaklaşmıştır. ABD merkezli yabancı yatırımlara bakıldığında 2007 ve 2015 yıllarındaki ivmelenme dikkat çekici görülmüştür. Asya merkezli yatırımlar 2005-2021 yılları arasında birbirine yakın miktarlarda seyretmiştir.

SONUÇ

Türkiye’de devlet örgütlenmesindeki dönüşüm neticesinde geleneksel bürokratik yapılanma olan bakanlıkların yerini büyük ölçüde kurul tipi örgütlenmeler almıştır. Bakanlık tipi örgütlenmenin yerini alan kurullar, BDK’lar neo-liberal birikim mantığının örneklerini oluşturmuştur. YOİKK, Türkiye’de özel sektör yatırımlarını artırmayı amaçlayan koordinasyon işlevine ve düzenleme alanlarına bakıldığında etki alanı oldukça geniş bir kurul olarak karşımıza çıkmıştır. YOİKK’in kurulmasına FIAS’ın “Türkiye’de Yatırımlarda Karşılaşılan İdari Engeller Projesi” öncülük etmiştir. Bu kurulun ortaya çıkışı DB, IMF ve OECD gibi yapıların önerileri ve AB adaylık sürecinin etkisiyle olduğundan YOİKK’in ulusal karar mekanizmasının ürünü olmadığını söylemek mümkündür. YOİKK, ulus ötesi sermaye gruplarının ülke ekonomilerini dünya ekonomisiyle birleştirme hedefine yönelik olarak kurulmuş ve buna bağlı olarak uluslararası örgütlerin küreselci reformlarının bir uygulayıcısı görevini görmüştür. YOİKK’in teknik komitelerinin çalışma alanları, çok uluslu yatırımcı şirket ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımıyla oluşan YDK’nın tavsiyeleri doğrultusunda şekillenmiştir. Teknik komiteler, eylem planları şeklinde faaliyetler göstermiş olan YOİKK, yatırımcı açısından bürokratik açıdan uzun vadeli ve yüksek maliyetli görünen alanlarda kolaylaştırıcı işlevi olan çalışmaları yürütmüştür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile YOİKK’in yapısında da değişiklikler meydana gelmiştir.

YOİKK, sermayeyi ve sermaye için işlevselliği olan kamu kesimini aynı platformda buluşturan, karşılıklı bağımlılık ilişkisini koordine etmek amacıyla kurulan, sınırları belirlenmemiş kurullardandır. YOİKK’te değişen, dönüşen ilişkileri idare eden bir ağ ilişkisi mevcuttur. Yönetişimde; mekânsal, ülkesel bağlam ve belirgin bir devlet vurgusu bulunmamaktadır. Düzenleme alanlarının kesin ve sabit olarak belirlenmemiş olması düzenlenen ilişkilerin dinamik yapısından kaynaklanmaktadır. Yönetişimci anlayışın şeffaflık vurgusunun aksine YOİKK’in resmî sitesinde eylem planlarına erişim bulunmamakta ve yapılan toplantıların içeriği paylaşılmamaktadır. Bu durum çalışmanın belli yönlerden sınırlanmasına sebep olmuştur.

Çalışmada tüm toplumu ilgilendiren, ekonomik, siyasal ve toplumsal kaynakları kontrol eden bu yapıdaki temsillere bakıldığında toplumsal mutabakatın eksikliği göze çarpmıştır. YOİKK çalışmaları devlet ve sermaye ortaklığı şeklinde sürdürüldüğünden dahil edilmeyen kesimlerin haklarının korunması güçleşmiştir. Ekonomi yönetiminin önemli bir kısmının kurullara bırakıldığı bir devlet örgütlenmesinde YOİKK'in çalışma alanı ve faaliyetleri çok kritiktir. YOİKK, doğrudan toplumsal ilişkileri düzenleyen çalışma alanlarına sahiptir.

Çalışma kapsamında görülmüştür ki ulus devlet sermaye açısından hep önemli bir konumda olmuştur. Ekonominin uluslararası ekonomiye eklenmesi ulus devletin egemenlik yetkisinde bir dönüşüme sebep olmuştur. Kural koyma, hukuk kuralı yaratma iradesi ve gücü, sermaye lehine şekillenmiştir. Bu şartlarda hukuk, yatırımcıların güvencesi olma işlevini görmüştür. BDK'ların uluslararası kurumlarla çeşitli ilişkilere girmesi, kendi geleceği konusunda karar verebilen egemen devlet ile ekonomi arasındaki bağı zayıflatmıştır.

YOİKK'in yatırımcı lehine metalaşma sürecindeki kolaylaştırıcı düzenlemeleri ileride telafisi güç zararlara yol açabilecektir. Yatırımcı çekmek gayesiyle doğanın metalaştırılması; doğal kaynakların, kamu arazilerinin alım satıma tabi tutulması toplumsal ve çevresel yönünün görmezden gelinmesine sebep olabilecektir. Devletin işlev ve rollerinin dönüşmesiyle politika üretiminde sermayenin belirleyici konuma gelmesi ulusal çıkarların korunmasını zorlaştıracaktır. Kamu hizmetlerinin metalaşmasıyla beraber yurttaşlığın bir güvencesi olan bu hizmetler sermayenin genişletilmiş yeniden üretim sürecine dahil edilmiştir. Toplumsal ilişkileri sermaye lehine dönüştüren düzenlemeler bedelsiz ve eşit şekilde sunulan hizmetlerin kamusal özünü eritmiştir. Bu durum kamusal hizmetlerin piyasa mantığına uymadığı şartlarda ortadan kalkması ihtimalini de taşımaktadır.

Yatırımcıların fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunması kapsamında yapılan düzenlemeler ise bilimsel ve teknik bilgiye büyük yatırımcı firmaların sahip olmasıyla bilgi paylaşımında belirleyici olacakları ve artı kara sürekli olarak el koyacakları riskini taşıdığından, yerli teknoloji ve sermayeyi dezavantajlı konuma getirebilecektir.

İş piyasasında yapılan düzenlemelerde ise çalışma koşulları ve güvenceler yatırımcı çekmek maksadıyla yatırımcı lehine dönüştürülmüştür. Yatırımların arttığı süreçte,

yatırımcılar için Türkiye'nin cazip yönü ucuz iş gücü potansiyeli olmuştur. Türkiye'deki çalışma koşullarına göçmen faktörünün de eklenmesiyle iş ortamı sömürüye daha da açık hale gelmiştir. YOİ kapsamında yapılan mevzuat değişiklikleri esnek çalışma koşulları adı altında daha güvencesiz koşullar oluşturmuş, sömürü ve eşitsizliklerin derinleşmesine sebep olmuştur.

Yabancı yatırım istatistiklerinden de anlaşılacağı üzere Türkiye'de yabancı yatırımlar uzun vadeli olmamıştır ve elde edilen kazanımlar ulusal ekonomi açısından etkili bir şekilde kullanılamamıştır. Yabancı yatırımlarda üretime katkı sağlayacak yatırımlar yerine hizmet sektörü yatırımları büyük oranda pay sahibi olmuştur. Ekonominin yabancı yatırımlara bağımlılığını ve buna bağlı olarak kırılganlığını artıran politikalar bir kez daha ülke içi üretimin ve ulusal ekonominin geliştirilmesinin gerekliliğini gözler önüne sermiştir. Sadece etkilenen konumunda olmamak, toplumu ve doğayı savunmak adına üretimi ve ulusal ekonomiyi geliştirecek politikalara ağırlık verilmelidir. İş dünyasında reformların öncüsü olarak sunulan YOİKK ve faaliyetlerinin etkinliği küreselci reformların geri plana alınmasına bağlı olarak azalmıştır. Ekonomi politikalarının yön değiştirmesiyle YOİKK'in farklı sermaye grupları için işlevsel hale getirilebilmesi mümkün görünmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, E. (2017). Neo-liberalizm ve Sosyal Refah Devleti Ekseninde Üçüncü Yol Yaklaşımı. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 248-263.
- Albritton, R., Jessop, B., & Westra, R. (2018). *Siyasi İktisat ve Küresel Kapitalizm*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Altın, A. (2013). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 101-118.
- Altunok, H. (2018). Uzmanlaşmanın Bakanlıklarda Görünümü. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 20/3, 600-619.
- Apan, A. (2015). Avrupa Birliği'nin Türkiye'deki Mülki İdareye Etkileri. *Türk İdare Dergisi*(481), 305-334.
- Arrighi, G. (2000). *Uzun Yirminci Yüzyıl-Para Güç ve Çağımızın Kökenleri*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Avaner, T. (2006). Türkiye'de Uluslararası Alana Yeni Bir Eklemlenme Yolu Bağımsız Düzenleyici Kurumlar. *Memleket Siyaset Yönetim*, 1(2), 113-137.
- Aydın, M. (2000). Neo-liberal Dalga ya da Küreselleşme. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13-26.
- Aydın, M. (2003). Kapitalizm ve Kriz. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1-10.
- Başkanlığı, A. (2019, 07 12). *TC Dışişleri Bakanlığı-AB Başkanlığı* . www.ab.gov.tr: https://www.ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html adresinden alındı
- Bayraktar, C. (2012). Keynes ve Refah Devleti. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 247-261.
- Bayramoğlu, S. (2018). *Yönetişim Zihniyeti-Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü* (4 b.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- BDDK. (2022). *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu*. bddk.org.tr: <https://www.bddk.org.tr/KurumHakkinda/Detay/19> adresinden alındı
- Bedrihanoglu, P., & Yalman, G. L. (2011). Neoliberal Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de 'Yerel' Sermaye: Gaziantep, Denizli ve Eskişehir'den İzlenimler. *Praksis*, 241-246.
- Boratav, K. (1993). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Braudel, F. (1991). *Maddi Medeniyet ve Kapitalizm*. İstanbul: Ağaç Yayıncılık Ltd. Şti.
- Braudel, F. (1993). *Maddi Uygarlık Ekonomi ve Kapitalizm- XV-XVIII. Yüzyıllar III. Cilt*. Ankara: Gece Yayınları.
- Braudel, F. (1993). *Maddi Uygarlık Ekonomi ve Kapitalizm XV-XVIII. Yüzyıllar: Mübadele Oyunları II. Cilt*. Ankara : Gece Yayınları.
- BTK. (2017, 12 15). *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu*. btk.gov.tr: <https://www.btk.gov.tr/kurulus> adresinden alındı

- Cebeci, A. (2012). *Bilmediğimiz Kapitalizm - Gizli Elin Kurumsallaşması: YOİKK*. İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi.
- Cebeci, A. (2013). 2000'li Yıllarda Türkiye'deki Kamu Yönetimi Değişimini Çözümlemek. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, 175-206.
- Cengiz, C., & Kurtbağ, Ö. (2015). Türkiye-AB Gümrük Birliğinde Yaşanan Güncel Sorunlar ve Bunlara Olası Çözüm Yöntemleri. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 6(2), 1-33.
- CSB. (2022). *Türkiye Cumhuriyeti Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı*. csb.gov.tr: <https://csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012> adresinden alındı
- Çiner, C. U. (2010). Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine. *Memleket Siyaset Yönetim*, 168-180.
- Çoban, A. (2018). Doğanın Metalaştırılması. *Toplum ve Bilim (143)*, 209-241.
- Dağdelen, İ. (2005). Post-Fordizm. *Mevzuat Dergisi*.
- Demirli, A., & Özdemir, A. M. (2019). Uluslararası Hukuku Dönemselleştirmek: Pozitivist Söylem ve Ötesi. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 16(63), 51-67.
- Dik, E. (2017). *Türkiye'de Bakanlık Sisteminin Geleceği*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Dik, E., & Güneşer Demirci, A. (2017, Haziran). Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(27), 41-96. <http://www.msydergi.com/uploads/dergi/235.pdf> adresinden alındı
- Dikmen, A., & Karahanoğulları, O. (2002). Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Tasarısı Hakkında Değerlendirme. *Mülkiye Dergisi*, 26(234), 99-118.
- Duran, L. (1983). Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi? *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi*, 33-42.
- Emek, U., & Acar, M. (2004). Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar. M. Acar, & H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi 2* (s. 91-127). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Eroğlu, E. (2011). Sermaye Birikim Süreci, Toplumsal Yapılarda Dönüşüm ve Sosyal Hakların Metalaşması. S. Şahinkaya, & N. Ertuğrul içinde, *Bilsay Kuruç'a Armağan* (s. 719-733). Ankara: Mülkiyeliler Birliği Ana Yayıncılık.
- Fry, B. R., & Raadschelders, J. C. (2017). *Max Weber'den Dwight Waldo'ya Kamu Yönetimi*. Ankara: Anı Yayıncılık .
- Gilpin, R. (2020). *Uluslararası İlişkilerin Ekonomi Politikası*. Ankara: Kripto Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti. .
- Gözler, K. (2019). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım .
- Güçlü, Y. (2003). Yabancı Sermaye Çekimi Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması Anlaşmaları. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*.
- Güler, B. A. (2006). Sosyal Devlet ve Yerelleşme. *Memleket Siyaset Yönetim*, 29-43.

- Güler, B. A. (2016). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2018). *Türkiye'nin Yönetimi Yapı* (5.baskı b.). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Güler, B. A. (2021). Küreselci Reformların Sonrası. *Ankara Üniversitesi SBF*, 76(2), 413-435. doi:DOI: 10.33630/ausbf.950955
- Güler, M. A. (2020). Sosyal Devletin Dönüşümü ve Düzenleme Teorisi: Karşılaştırmalı Bir Çalışma . *Çalışma ve Toplum*, 2295-2340.
- Gültekin, D. (2021, 12 07). *İmza Beyannamesi Uygulamalarında Güncel Gelişmeler*. esin.av.tr: <https://www.esin.av.tr/tr/2021/02/23/imza-beyannamesi-uygulamalarinda-guncel-gelismeler/> adresinden alındı
- Güven, Y. (2008). Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Sektörel Analizi ve Ekonomik Kalkınmaya Etkisi . *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 75-97.
- habertürk. (2017, 12 25). *TAPDK ve Şeker Kurulu Kapatıldı*. habertürk.com: <https://www.haberturk.com/tapdk-ve-seker-kurulu-kapatildi-1768755-ekonomi> adresinden alındı
- Hardt, M., & Negri, A. (2008). *İmparatorluk* (6 b.). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Hobsbawm, E. (2006). *Tuhaf Zamanlar Bir 20. yüzyıl hayatı*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- İlman, T., & Tekeli, R. (2016). Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23-26.
- Jessop, B. (2009). *Kapitalist Devletin Geleceği*. Ankara: Epos Yayınları.
- Jessop, B. (2021). *Devlet Dün, Bugün, Gelecek*. Ankara: Nika Yayınevi.
- Kalkınma Bakanlığı. (2018). *İş ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesi*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı, KB: 2995 - ÖİK: 777.
- Karakaş, M. (2008). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler. *Maliye Dergisi*, 99-120.
- Karasu, K. (2017). Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(28), 81-110.
- Kayıkçı, S. (2014). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. *Mülkiye Dergisi*, 31(256), 165-186.
- Keskin, N. (2008). Finansal Serbestleşme Sürecinde Uluslararası Sermaye Hareketleri ve Makroekonomik Etkileri: Türkiye Örneği. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Doktora Tezi*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Keskin, N. E. (2009). *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.

- Kızıl Voyvoda, Ö., & Voyvoda, E. (2019). Türkiye'de Enerji Sektörünün Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Hukuk Düzenlemeleri-Elektrik Sektörü. *Çalışma ve Toplum*, 127-154.
- Kozanoğlu, H. (1995, Temmuz). Meksika'da Kriz. *Birikim Dergisi Sayı 75*, s. 55-64.
- Köse, A. H., Şenses, F., & Yeldan, E. (2007). *Korkut Boratav'a Armağan-Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Köse, S. (2000, Temmuz). 24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programları Çerçevesinde Yapılan Hukuki ve Kurumsal Düzenlemelerin Mukayeseli Analizi. Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No:2508.
- Kuruç, B. (2016). Bretton Woods Antlaşması'nın 70. Yılı. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7-26.
- KVKK. (2022). [kvkk.gov.tr](https://www.kvkk.gov.tr). Kişisel Verileri Koruma Kurumu: <https://www.kvkk.gov.tr/Icerik/2075/Kurumsal-Tarihce> adresinden alındı
- Lamba, M., Aktel, M., Altan, Y., & Kerman, U. (2014). Türkiye'de Bakanlık Tipi Örgütlenme: Tarihsel ve Yasal Süreç. *Yönetim ve Ekonomi*, 21(1), 173-189.
- Leblebici, D. N., Kurban, A., & Sadioğlu, U. (2012). Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 81-109.
- Marx, K. (2019). *Kapital* (12 b., Cilt 1). Yordam Kitap.
- Mevzuat. (2011). Radyo Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun.
- Mızrak, D. (2019). Süreklilikler ve Kopuşlar Çerçevesinde Devlet – Sivil Toplum İkililiği Konusundaki Kuramsal Yaklaşımlar ve Bob Jessop'ın Devlet Kuramının Bu Kapsamda İncelenmesi. *Bitlis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 66-83.
- NTV. (2001, 11 29). *IMF'ye Gönderilen Niyet Mektubu*. arsiv.ntv.com.tr: <http://arsiv.ntv.com.tr/news/121813.asp> adresinden alındı
- Orhangazi, Ö. (2019). Türkiye Ekonomisinin Yapısal Sorunları, Finansal Kırılganlıklar ve Kriz Dinamikleri. *Mülkiye Dergisi*, 111-137.
- Övgün, B. (2010). Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi. *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi- Doktora Tezi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı.
- Özay, İ. (1984). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Dramı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 93-106.
- Özcan, E. (2017). Borçlu Öznelliğin Üretimi Üzerine Düşünmek: Kapitalist Makinede Borcun Aksiyomatığı Nasıl Çalışır? *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*, 77-103.
- Özçelik, P. K. (2013). Neoliberal Küreselleşme Süreci ve Yoksulluk. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 417-431.
- Özdemir, A. M. (2008). *Sözün Mülkiyeti- Hukukun Ekonomi Politikası*. Ankara: Dipnot Yayınları.

- Özdemir, A. M. (2010). *Ulusların Sefaleti*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Özdemir, A. M. (2011). *Güç Buyruk Düzen*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Özdemir, A. M. (2013). Söylem ve Hukuk İlişkisi: Kamu Personel Rejimi Örneği. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1-8.
- Özdemir, A. M. (2019). *Genel Kamu Hukuku Kuramsal Yaklaşım*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Özdemir, A. M., Aykut, E., & Uğurlu, G. (2015). *Türk Dış Politikası'nın Ekonomi Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (2018). *İş ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesi*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Özüğurlu, S. B. (2009). Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar. B. Övgün içinde, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* (s. 93). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Pamuk, Ş. (2020). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Parlak, Z., & Özdemir, S. (2012). Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik. *Journal of Social Policy Conferences*(60), 1-60.
<https://dergipark.org.tr/en/pub/iusskd/issue/923/10448> adresinden alındı
- Polanyi, K. (2000). *Büyük Dönüşüm- Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Polat, B. (2018). Türkiye'de Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları ve Yatırım Ortamı İyileştirme Çalışmalarının Etkinliği. İstanbul.
- rayhaber.com. (2020, 02 18). *Türkiye'de Planlanan 25 Lojistik Merkezinden 9'u İşletme Faaliyetlerine Başladı*. rayhaber.com: <https://rayhaber.com/2020/02/turkiyede-planlanan-25-lojistik-merkezinden-9u-isletme-faaliyetlerine-basladi/> adresinden alındı
- Rekabet Kurumu. (2022). *Rekabet Kurumu*. rekabet.gov.tr:
<https://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Kurumsal/hakkimizda> adresinden alındı
- Resmî Gazete. (2021, 01 04). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/03/20190314-1.pdf> adresinden alındı
- RTÜK. (2022). *Radyo ve Televizyon Üst Kurulu*. rtuk.gov.tr:
<https://www.rtuk.gov.tr/hakkimizda/1749> adresinden alındı
- Sert, M. (2011). Düzenleme'nin Seyri. *Abant İzzet Baysal Üniversitesi*, 65-78.
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar-geleneksel yapılanmadan kopuş*. Ankara: TODAİE.
- Sobacı, M. Z. (2006). Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 157-180.
- Sönmez, S. (1998). *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*. Ankara: İmge Kitabevi.

- Sönmez, S. (2016). Bretton Woods. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 43-62.
- SPK. (1981, 02 25). *Sermaye Piyasası Kanunu Gerekçesi*. sermayepiyasasi.org: <https://sites.google.com/a/sermayepiyasasi.org/www/anasayfa/kurumlar/sermaye-piyasasi-kanunu/sermaye-piyasasi-kanunu-gerekcesi> adresinden alındı
- SPK. (2022, 03 01). *Sermaye Piyasası Kurulu*. spk.gov.tr: <https://www.spk.gov.tr/Duyuru/Goster/2007123/1#>: adresinden alındı
- Şimşek, G. (2017). Türkiye'de Üretken Sermaye Oluşum Sürecinin Önündeki Engel Olarak Beşeri Sermaye ve Beşeri Sermaye Oluşturma Politikaları. *Politik Ekonomik Kuram*, 1(2), 79-117.
- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 11-37.
- Tekinsoy, M. A. (2007). Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı- Tartışmalar, Sorunlar. *Ankara Barosu Dergisi*, 119-134.
- Toker, P. B. (2010). Küresel Kapitalist Krizin Yeniden Düşündürdükleri: Finansallaşma ve Devlet. *Praksis*(22), 41-71.
- Tuncer, A., & Köseoğlu, Ö. (2015). Düzenlemenin Üç Hali: Refah Devletinden Düzenleyici Devlete Düzenleme Faaliyetinin Vazgeçilmezliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(1), 85-100.
- TÜRKPATENT. (2015, 03 19). *Türk Patent ve Marka Kurumu*. turkpatent.gov.tr: <https://www.turkpatent.gov.tr/TURKPATENT/allNews/newsDetail?newsId=347> adresinden alındı
- TÜRKPATENT. (2022). *Türk Patent ve Marka Kurumu*. turkpatent.gov.tr: <https://www.turkpatent.gov.tr/TURKPATENT/commonContent/History> adresinden alındı
- TÜSİAD. (2002). *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul: (Yayın No. TUSAD-T/2002-12/349. tusiad.org. adresinden alındı
- Uçkaç, A. (2010). Türkiye'de Neo-liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyo-Ekonomik Yansımaları. *Maliye Dergisi*, 422-430.
- Voyvoda, E. (2014). Türkiye'de Enerji Sektörünün Yeniden Yapılandırılması:Hukuksal Düzenlemeler, Kurumlar ve Piyasalaşma. A. M. Özdemir, & M. Ketizmen içinde, *Türkiye'nin Hukuk Sisteminde Yapısal Dönüşüm* (s. 319-347). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Yalman, G. (2019). Neo-liberalizm Kriz Devlet. *Mülkiye Dergisi*, 43(1), 185-192.
- Yaman Öztürk, M., & Ertürk Keskin, N. (2013/2). Tütün Sektöründe Yabancı Yatırım: Reji Deneyimi Işığında Bugünü Anlamak. *Çalışma ve Toplum*, 91-118.
- YASED. (2021). *Uluslararası Doğrudan Yatırımlar(UDY) 2020 Yıl Sonu Değerlendirme Raporu*. YASED.

- Yaşar, G. Y. (2011). Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Neo-liberal Dönüşümü. *Mülkiye Dergisi*, 163-194.
- Yıldırım, E. (2018). 1990'lardan 2000'lere Rusya'da Devletin Dönüşümünün Ekonomi-Politiği: Bir Neo-Otoriter Düzenleyici Devlet Modeline Doğru . *Fiscaoeconomia*, 103-140.
- Yıldırım, H. H. (2000). Yapısal Uyum Programları ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Reformları için Çıkarılacak Dersler. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 64-87.
- Yıldız, F., & Sagdıç, E. N. (2020). Türkiye'de Ekonomik, Finansal ve Mali Nitelikli Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Kurumsal ve Fonksiyonel Bir Değerlendirme. F. Yıldız, & E. Sagdıç içinde, *Türkiye'nin Güncel Mali Yapısı ve Yönetimi: Usuller, Esaslar ve Uygulamaları* (s. 61-88). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Yıldız, H. (2012). Merkezi ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma- Yerel Demokratik Model Sorunsalı . *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 224-244.
- Yıldızoğlu, E. (1996). *Globalleşme ve Kriz*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- YOİKK. (2016). *Yatırım Danışma Konseyi İlerleme Raporu 2016*. YOİKK.
- YOİKK. (2019, Ağustos 8). *YOİKK Eylem Planı 2019*.
<https://www.kizilkaya.com.tr/media/738/YOİKK-Eylem-Planı-2019.pdf> adresinden alındı
- YOİKK. (2021, 04 01). Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu:
<https://www.yoikk.gov.tr/Home/Detay?MID=12> adresinden alındı
- yoikk.gov.tr*. (2021, 11 20). Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu- YOİKK:
https://www.yoikk.gov.tr/upload/ydk/YDK2016_profil.pdf adresinden alındı
- YÖK. (2021, 07 12). *universite-sanayi-ısbirliginin-gelistirilmesi-eylem-planı.pdf*. www.yok.gov.tr:
<https://www.yok.gov.tr/Documents/Yayinlar/Yayinlarimiz/2021/universite-sanayi-ısbirliginin-gelistirilmesi-eylem-planı.pdf> adresinden alındı
- Yükseler, Z. (2006, Ocak). Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları ve İş/Yatırım Ortamı İlişkisi.
- Zengin, O. (2005). OECD Düzenleyici Reformları Üzerine Bir İnceleme. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara : Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü .
- Zor, Z. (2021). Türkiye'de Yerel Yönetim Reformlarında Subsidiarite İlkesinin Etkileri. *Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi*, 8(76), 2816-2829.
doi:<https://orcid.org/0000-0003-4915-9728>