

AJANSLAR SİSTEMİ ÜZERİNE

Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel 'Kalkınma' Ajansları

Birgül A. Güler

Resmi Gazete'nin 8 Şubat 2006 günlü sayısında "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" adını taşıyan 5449 sayılı yasa yayımlandı. Bunu daha da yeni bir yasa izledi. 4 Temmuz 2006 günlü Resmi Gazete'de bu kez merkezi düzeyde bir ajans kurulmasını öngören 5523 sayılı "Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun" çıktı. Bölgesel ajanslar merkezde DPT tarafından eşgüdümlenecekti; ancak son çıkan yasa merkezde bu kuruma başka bir ortak getirdi. Yeni ortak, bölgesel ajansların anlamını inceleyen yorumunu gerektirmeyecek kadar açık biçimde ortaya çıkardı. Ama bu gelişmenin başka bir önemi daha vardır. Ajanslar sistemi, hem merkezi yönetim kurumlarının kendi aralarında hem de yerel kurumların kendi aralarında yaşanan çatışmaları şiddetlendirecektir. Günümüzde zaten sürmekte olan çatışmaların gerçekte kurumlar arası bürokratik çatışmalar değil, siyasal-idari sisteme ilişkin temel tercih farklılıklarından kaynaklanan kapsamlı bir savaşım olduğunu gözler önüne serecektir.

Son gelişmeyle birlikte, bölgesel kalkınma ajanslarını kendi başlarına değil bir "ajanslar sistemi sorunu" olarak ele almak gerektiği açıklık kazanmıştır. Bu yazı önce bölge kalkınma ajansları yasasını sonra merkezi ajansın ortaya çıkış sürecini ele alarak, ajanslar sistemi sorununun başlıca boyutlarını irdelemektedir.

Bölgesel Kalkınma Ajansları

Toplam 32 maddeden oluşan 5449 sayılı yasayla Türkiye toprakları, 22 Eylül 2002'de karar verildiği üzere, 26 bölgeye ayrıldı.¹ Ankara, İstanbul ve İzmir illeri kendi başlarına birer bölge sayıldı; diğer bölgeler iki ve daha çok sayıda ili kapsayacak biçimde oluşturuldu. Yasa, her bölgede birer "kalkınma ajansı" adı verilen bir yönetim birimi kurulmasını öngörüyor.² Her bölgenin "ajansı", Bakanlar Kurulu'na çıkarılacak ayrı kararnamelerle kurulup işleyecek. Dolayısıyla 5449 sayılı yasa, bir anlamda kalkınma ajansları sisteminin "çerçeve yasası" özelliği taşıyor.³

Yasanın başlığı, taslak hazırlandığında daha farklıydı: "Bölge Kalkınma Ajansları". Taslak TBMM'ne geldiğinde, başlıktan "bölge" sözünün çıkarıldığı görüldü. Böylece, yönetim sisteminde "bölgeleşme", "bölgecilik" amacı taşıyan yasanın, gelecek eleştirilerden sakınılması sağlanmaya çalışıldı. Ama bu örtme çabası çok da işe yaramadı; çünkü kurulan yapı Avrupa Birliği'nin isteği üzerine gündeme gelmiş ve yasa bu istek nedeniyle çıkarılmıştı. Avrupa Birliği

¹ Bu yazı Mimarlık Dergisi ile Jeopolitik Dergisi'nde yayımlanmıştır. Temmuz 2006. Bölge Kalkınma Ajansları Tasarı Taslağı-I: http://www.yayed.org/resimler/ekler/128_ek.doc ; Tasarı Taslağı-II: http://www.yayed.org/resimler/ekler/129_ek.doc ; Yasa Tasarısı: http://www.yayed.org/resimler/ekler/134_ek.doc ; 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 8 Şubat 2006; <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajanslari.pdf> . İki taslak, bir tasarı ve yasanın kendisini karşılaştırmalı olarak incelemek, bir AB projesinin ne tür yalpalamalarla yürütülebildiğini görmek bakımından oldukça yararlı bir çalışmadır.

² Bölgeleri harita üzerinde görmek için: http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=23

³ Konuya ilişkin kapsamlı bir çalışma: Menaf Turan, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir*, Paragraf-YAYED Yayınları, Ankara 2005; Özel dosya konusu olarak: *Memleket Mevzuat Dergisi*, Şubat 2006/I-8.

belgelerinde isteğin adı açıktır: Regional Development Agency. Türkçesiyle Bölge Kalkınma Ajansı.

Yasanın daha adından başlayan bu tartışmalı durum ve durumu örtme çabalarının bir başkası, “ajans” sözünde gizlidir. Türk kamu yönetimi sisteminde “ajans” pek yaygın kullanılmayan adlandırmalardan biridir. Ama doğrusu, bölge düzeyinde kurulan yeni birimlere “ajans” adı verilmesi, eleştirileri önleme bakımından bir hayli işe yaramıştır. Türkiye’de alışlagelmiş deyimler kullanılsa, ajanslara “idare” demek gerekir. Bu durumda elimizdeki yapının adı “Kalkınma Ajansı” değil, tam olarak “Bölge Kalkınma İdaresi”dir. Böyle bir adlandırmanın, konuyla pek ilgisi olmayan herkesin hemen dikkatini çekeceğiye açıktır. Yasanın ve yeni birimlerin yapısı bir yana başlığı üzerinde biraz durmak, sanırız ne tür bir yapılanmayla ve nasıl kapalı, anlaşılması güç bir yasama süreciyle karşı karşıya olduğumuz yeterince göstermektedir.

Bölgesel Ajanslar Sisteminin Kaynağı

Kalkınma ajansı adı verilen bölge kalkınma idaresi AB isteğidir. Bu istek, bir önceki siyasal iktidarcı kabul edilerek, ilk adım Eylül 2002’de atılmıştı. O tarihte iktidarda bulunan üçlü koalisyon hükümeti bir Bakanlar Kurulu kararı çıkarmış ve şimdiki yasanın idareleri kurduğu bölgeleri belirleyip ilan etmişti. Söz konusu Bakanlar Kurulu kararnamesine göre bunlar “istatistik amaçlı bölge birimleri”ydi; kararnamede bu alanlarda bir idari yapılanmaya gidilip gidilmeyeceği konusunda herhangi bir şey söylenmiyordu.

Ancak, “istatistiki bölge birimleri”nin AB isteği olduğu biliniyordu. 2001 tarihli “yol haritasında”, yani resmi adıyla Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi’nde konu açıkça belirtilmişti. İsteğin yerine getirilmesini sağlayan çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından yerine getirilmişti. 2003 tarihli yol haritası bu konuyu yinelemiş, “bölgesel kalkınma için idari kapasitenin güçlendirilmesi”ni istemişti. 5449 sayılı yasa, işte bu “kapasite güçlendirme” isteğinin somut sonucu olarak doğmuştur.

“Bu kurumlar neden kurulmalı?”

Bu kurumlar neden kurulmalı? diye sorulduğunda, yetkililer genellikle “kurmazsak AB fonlarından yararlanamayız” yanıtı vermişlerdir. AB’den alınacağı tasarlanan fonların üçte birini alıp kullanmanın koşulu, bu birimleri kurmaktır. Söz konusu fonlar “hibe”dir. Bir başka deyişle tamamen AB kaynağıdır; mali olarak Türkiye’ye hiçbir yükü yoktur. Böylesine uygun “bedava” bir kaynağı alıp almama üzerine tartışma yapmak, çoğu kişiye göre “akılsızlık” olarak görüldüğünden, hiç hoş karşılanmamıştır.

Oysa, bu “bedava parayı”, hibeyi almanın iki koşulu vardır: Birincisi, hibeyi kullanabilmek için AB’ye bir “proje sunmak ve bunun AB tarafından kabul edilmesi” gerekmektedir. İkincisi, proje bedelinin %30’unun Türkiye tarafından karşılanması zorunludur. Kısacası, bu para, AB isteklerinin, maliyetin yüzde 30’u Türkiye’den karşılanarak yerine getirilme mekanizmasından başka birşey değildir. Hibe, en yüksek maliyeti yaratmaktadır: Yapılacak işlere ve önceliklere karar verme gücü, Brüksel memurlarına terk edilmektedir. Bunların “evet” dedikleri işler yapılmaya başlanmakta, “hayır” dedikleri ise bir yana bırakılmaktadır. Bu özelliği nedeniyle “hibe”, en pahalı krediden daha pahalı bir araçtır.

Peki bu para ne büyüklükte bir miktardır? Öngörülen ve gerçekleşen rakamlar, bir yılın içinde yarım milyar yüroyu bulmayan toplamlardır.⁴ Örneğin, 2004 yılında AB projeleri toplam bütçesi 329,8 milyon yürodur; bunun 94,2 milyon yürosunu Türkiye üstlenmiştir; AB kasasından ödenmesi öngörülen tutar 235,6 milyon yürodur. Toplam 236 milyon yüro, “tüm” projelere ayrılandır; genel olarak bunun üçte birinin bölgesel projelere ayrıldığı bilindiğine göre, bölgelerde birer idare kurmakla elde edilecek miktarın ne kadar önemsiz olduğu çok açıktır. 2003 yılı rakamlarına da bakılabilir: 2003 projeleri toplam bütçesi 224,4 milyon yürodur; bunun 78,3’ü Türkiye’denidir; AB kasasından çıkan toplam yalnızca 144 milyon yürodur.

Bir ülkenin yatırım kararlarını verme ve öncelikleri belirleme kudretini bir başka odaya bırakması, büyük bir iştir. Bunu, üye yapıma olasılığının hemen hemen ortadan kalktığı bir klübe bırakması büyük ve anlaşılabilir bir iştir. Böyle bir işi, gerçek dışı parasal beklentilere bağlamasıysa, akıllıca olmadığı gibi samimiyetle de bağdaşır değildir.

Örgütlenme Özellikleri

5449 sayılı yasanın gerekçesi, kalkınma ajansları kurma işinin Türkiye’ye yaklaşık 700 trilyon TL civarında bir maliyet getireceği bilgisini vermektedir. AB bu maliyete katılmamakta, yük tamamen Türkiye tarafından üstlenilmektedir. Bir başka deyişle, AB’nin isteklerini yerine getirmenin maliyeti parasal değerler bakımından da yüksektir; ve yük tümüyle Türkiye’nin sırtında kalmış durumdadır.

Yasaya göre, tümü kurulduğunda sayıları 26 olacak bölge yönetimlerinin her biri en çok 100 üyeli bir “kalkınma kurulu”na, üye sayıları bölgeden bölgeye değişecek bir “yönetim kurulu”na, bir “genel sekreter”e ve bölgedeki illerde kurulacak “yatırım destek ofisi” adı verilen şubelere sahip olacak.

Kalkınma Kurulu’nda o bölgedeki kamu kurum kuruluşları, özel sektör, sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler, üniversitelerden temsilciler yer alacak. En çok yüz üyesi olacak olan bu kurulun başkanı, kurul üyelerince kendi aralarından seçilecek biri olacak. Kurul’un başkanı kamu görevlilerinden biri de olabilir, özel sektörden gelen şirket sahiplerinden biri de olabilir. Yasa bu açıdan herhangi bir sınır öngörmüyor.

Yönetim Kurulu, ajansların karar organı olarak iş görecektir. Burada illerin valileri, il genel meclisi başkanları, il merkezindeki belediyelerin başkanları, illerdeki sanayi ve ticaret odası başkanları yer alacak. Ankara, İstanbul, İzmir’de bunlara ek olarak, bir de şirketlerden ve/ya sivil toplum örgütlerinden üç temsilci gelecek. Bunları, bu illerin Bölge Kalkınma Kurulu seçecek. Yasa, Yönetim Kurulu’nun başkanlığını valilere veriyor; bu kurulun her ay en az bir kez toplanmasını zorunlu sayıyor.

Genel sekreter, ajansın icra organı olarak tanımlanmış bulunuyor. Bu göreve atanacak olanların on yıllık deneyim sahibi kişilerden olması öngörülüyor; ama bu deneyimin kamuda geçmesi gibi bir koşul aranmıyor. Yüksek okul bitirmiş, İngilizce bilmesi zorunlu sayılan genel sekreterler, kamu kesiminden olabileceği gibi özel sektörden de bu görevlere atanabilecekler. Verilen görev ve yetkilere bakılınca, ajansların patronunun genel sekreter olacağı açıkça görülüyor. Genel sekreterlerin İngilizce bilme koşulu, bu birimlerin yalnızca “bölge halkı”na değil, asıl olarak yerli ve yabancı “yatırımcılar”a hizmet vermek üzere kurulduklarının ilk işaretini oluşturuyor.

⁴ Türkiye’nin AB fonlarından alacağı öngörülen proje tutarlarına ilişkin program çizelgeleri, 2002, 2003, 2004: http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=26

Yatırım destek ofisi adı verilen il şubeleri, “yatırımcılara hizmet verecek” ve bu hizmeti “tamamen ücretsiz” sunacak. Bu, 5449 sayılı yasanın belki de en çarpıcı özelliğidir. Çeyrek yüzyıldır insanların “bedelini ödedikleri hizmetlere karşı duyarlı oldukları” propagandasını yapanlar, bu inançla doğan bebeğin nüfus kağıdından ölen kişinin cenaze işlerine kadar her hizmeti bir bedele bağlamaya çalışanlar, *yatırımcıya hizmet* sözkonusu olunca, “devlet”in “meccanen [bedava] hizmet veren kamu varlığı” olduğunu hiç tereddütsüz kabul etmişlerdir. Üstelik bu hizmetlerin bedavallığı çok vurguludur: Madde 15 şöyle demektedir: “*Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir.*”

Ajanslarla Ofislerin Görevleri: Rekabet

TC vergi gelirlerinden kurulacak ofisler ve ajanslar, öncelikli olarak yabancı yatırımcının hizmetine koşulacak birimlerdir. Yatırımcı bu birimlere gittiğinde, karşılığında herhangi bir ödeme yapmaksızın başvurusunu yapacaktır. Ofislere yapılmış başvurular, yatırımcı tarafından “devlete yapılmış başvuru” sayılacaktır. Ofis görevlileri tüm işlemleri tamamlayacaklar; Çalışma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Vergi Dairesi, Tarım Bakanlığı, Belediye, vb... hangi kurumdan hangi işlem yapılacaksa bütün işlemleri yatırımcı adına izleyecek, yaptırarak, sonuçlandıracaktır. Kısaca söylenirse ajanslar ve ofisler, yatırımcının işlerini takip ederek “ayakçılık” işlevi göreceklerdir. Böylece bölgeler yabancı yatırımcı için “bürokrasinin azaltılması”nı sağlayacaklar, ülkenin o bölgesini yabancı yatırımcı için “cazip yer” haline getirmiş olacaktır.

Böylece, her bölge kendini “dünyaya pazarlayarak”, yabancı yatırımcılar için ortamı “cazip kılarak”, bir diğer bölgeyle rekabet edecektir.

Bölge kalkınma ajanslarının çalışma ilkeleri bundan ibarettir: Diğer bölgelerle “rekabet etmek”. Rekabetin yolu ise, yabancı yatırımcıya “en ucuz işgücünü”, “en ucuz toprağı”, “sıfır maliyetli kamu işlemlerini” en hızlı biçimde sunmak olarak tanımlanmıştır. Adana Gaziantep’e, Diyarbakır Van’a “fark atabilmek” için, tüm bölge halkını ve doğal kaynaklarını, ajanslar ve ofisler eliyle yabancı yatırımcının emrine verecektir.

Kalkınma ajanslarının “kalkınma” anlayışı böyle bir anlayıştır.

Kalkınma ajansları gerçekte, ülkenin topraklarını ve işgücünü, kayıtsız koşulsuz bir biçimde yabancı yatırımcı rekabetinin emrine sokma aracı olmaktan başka bir anlam taşımaz. Kalkınma ajansları, ülkenin su kaynaklarının, madenlerinin, topraklarıyla havasının, ülkenin halkıyla birlikte dünya tekellerinin hesapsız kullanımına sokma amacından başka bir anlam taşımaz.

“Sıcak Para”dan sonra “Sıcak Yatırım”

1989 yılında Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanununun kaldırılmasından sonra, ülke ekonomisinin “sıcak para girdi – çıktı” hareketleriyle nasıl sarsıldığı ve krizden krize sürüklendiği bilinmektedir. Yetmiş milyonluk koca ülke, birkaç milyar dolarlık para hareketine bağlanınca kendini yönetme reflekslerini hızla yitirmiştir. Şimdi, bölge kalkınma idareleri eliyle, hiçbir biçimde denetlenmeyen bir “sıcak yatırım” hareketinin önü açılmaya çalışılmaktadır.

Birkaç tekel, iş stratejilerine uygun gördüğünde ülkenin herhangi bir yerini atölyesine dönüştürecek; uygun gördüğünde ya da kaynakları tüketip bitirdiğinde çekilip gidecektir.

Girişte kendisinden ne teknoloji, ne istihdam artışı, ne de döviz girdisi isteyenler, bu sözde yatırımcıların çıkışına ilişkin olarak da hiçbir önlem alma yeteneğine sahip değildirler. Böyle önlemleri, yabancı yatırımcıyı “ürkün istekler” olarak görmekte; bu tür isteklerde bulunmayı

akıllarından bile geçirmemektedirler. Yabancı yatırımcıyı yönlendiren herhangi bir ulusal plandan söz etmek, bu modelin en korktuğu önerilerden biridir.

5449 Anayasa Mahkemesi'nde Ama İki Ajans Kuruldu

Anamuhalefet Partisi'nin 129 milletvekili imzalı dilekçesi, 5449 sayılı yasanın anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne gönderilmiş bulunuyor.⁵ Kalkınma ajansları sistemi, anayasal yargı denetimine konu edilecektir.

Ancak bu arada Bakanlar Kurulu TR62: Adana-Mersin ile TR31: İzmir bölgeleri için ajans kurmayı öngören kararnameyi kabul ederek 6 Temmuz 2006 günlü Resmi Gazete'de yayımlamış durumdadır.⁶

2006/10550 sayılı bu karara göre, Adana-Mersin'de Kalkınma Kurulu'nun 100 üyesinden 40'ı kamu 60'ı özel-sivil kesimden; İzmir'de 30'u kamu 70'i özel-sivil kesimden gelecek. Kamu deyişi "merkezi yönetim (kaymakam, il ve ilçe idare kurulu üyeleri), yerel yönetim (belediye başkan ve meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri), üniversite, diğer kamu tüzelkişileri" anlamına geliyor. Özel-sivil kesim ise, "meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar, birlikler ve diğer sivil toplum kuruluşları" olarak tanımlanmış bulunuyor.

Bakanlar Kurulu kararnamesi "özel kesim"den söz etmekle birlikte, üyeleri tanımladığı maddelerde "şirketlerin temsili"ne yer vermemiştir. Bu, felsefesi ve kaynakları bakımından bir bütün olarak sorunlu olan kalkınma ajansları sistemi içinde alınmış doğru bir karardır. Bölgesel kalkınma doğrultusunun belirlenmesinde, doğrudan şirket tüzelkişiliklerinin temsili hem demokratik yönetim ilkeleri hem ulusal çıkarların korunması bakımından önemli bir hata olur. Kalkınma ajansları, toplumda en örgütlü kesim olan şirketler dünyasının sanayi-ticaret odalarına ve bu dünyanın dernek ve vakıflarına zaten gereğinden fazla açılmış bir modeldir. Bu sorunun, karar mekanizmasında doğrudan şirket sahiplerinin yer almasıyla ağırlaştırılması, hem bölgesel hem ulusal bakımdan doğru olmayacaktır. Ne var ki bu doğru, aşağıda görüleceği gibi, merkezi yatırım destek ajansı kurularak etkisizleştirilmiştir.

Yeni ve Merkezi Bir Ajans Daha Doğdu

Uygulamada bir başka gelişme, 4 Temmuz 2006 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan yeni bir yasa çıkarılması olmuştur.⁷ 5523 sayılı *Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun* adı verilen bu düzenlemeyle, Türkiye'de "yerli sermayeli yatırımlarla doğrudan yabancı yatırımları" özendirme görevi verilmiş merkezi bir kurum yaratılmıştır.

Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı bir tür "üstkurul"dur; idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzelkişiliğidir; Başbakanlığın "ilgili kuruluşu" konumdadır.

Ajans, bir kurul ile kurumdan oluşacaktır; ancak kurul "danışma kurulu" olarak adlandırılmıştır. Kurul üyelerini başbakan seçecektir. Seçimini "bakanlar ve özel sektör temsilcileri"nden yapacaktır. Böylece bu yasa, bölgeler düzeyinde kalkınma ajanslarının kuruluna özel sektörü temsilen şirketleri almamakla yaptığı doğruyu, merkezi düzeyde güçlü bir biçimde ortadan kaldırmış olmaktadır.

⁵ Anamuhalefet Partisi CHP'nin kalkınma ajansları yasının yürürlüğünün durdurulmasına ve iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi dava dilekçesi metni: http://www.yayed.org/resimler/ekler/229_ek.doc

⁶ *Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansı Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı*, Karar no: 2006/10550, RG: 6 Temmuz 2006, 26220.

⁷ 5523 sayılı *Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun*, RG: 4 Temmuz 2006, 26218.

Kurulun işleri ajans kurumu tarafından yönetilecektir. Bu yapının başında, kamuda ya da özelde beş yıl deneyim sahipliği; dört yıllık okul mezunluğu; 80 düzeyinde yabancı dil bilmesi yeterli sayılan bir “başkan” bulunacaktır. Başkan, Kurul üyeleri gibi başbakanca atanacaktır. Burada çalışacak personel sayısı 30’la sınırlandırılmıştır. Bunlar “iş akdi”yle istihdam edilecek, Sosyal Sigortalar Kurumu’na bağlanacaklardır. Mali haklarında üst sınır, başbakanın takdirine bırakılmıştır. Bir şirket gibi çalışması düşünülen birim, anahizmetlerini “türk ya da yabancı gerçek ve tüzelkişilere yaptırma” yetkisine sahip kılınmışlardır. Bütçesi genel bütçeden başbakanlık bütçesi içinde yer alan bu “merkezi şirket” yalnızca Sayıştay denetimine bağlanmış, buna karşılık 5018 sayılı kamu mali yönetimi sisteminin ve kamu ihale sisteminin dışında tutulmuştur.

Merkezi ajansın görevlerine gelince, yasanın 3. maddesine göre kuruluş, “ulusal yatırım destek ve tanıtım stratejisini belirlemek ve uygulamak”la görevlidir. Bu görev çerçevesinde devlet kuruluşlarının, kalkınma ajanslarının, özel şirketlerin uluslararası etkinliklerini eşgüdümleyip destekleyecektir. Yatırımcıları bilgilendirecek, bu işi yatırım öncesinde, sırasında, sonrasında *kalkınma ajanslarıyla işbirliği içinde* yapacaktır. Yatırımcıların izin ve onay işlemlerinin tamamlanmasını gözetecektir; *bunun için kalkınma ajanslarındaki işleyişi* yatırımcılar adına yürütüp sonuçlandıracaktır.⁸

Merkezi ajansa verilen görevler, 5449 sayılı kalkınma ajansları yasasıyla DPT Müsteşarlığı verilen eşgüdüm ve gözetim görevine, “işin özüyle ilgili konularda” yeni bir ortak geldiğini göstermektedir. Yeni ortağın kalkınma ajanslarıyla ilişkisi “idari vesayet ilişkisi” olarak tanımlanmamıştır. Daha doğrusu bunların aralarındaki ilişki hiç tanımlanmamıştır. Ancak kullanılan dilden anlaşıldığı kadarıyla, herhangi bir bölgede bir “yatırımcı”nın işleri yeterince hızlı ilerlemiyor ya da yatırımcının istediği gibi sonuçlandırılmıyorsa, Ajans devreye “yatırımcı adına” girecek ve kalkınma ajansında ortaya çıkan olası engeli “temizleyecek”tir. Bu ilişkiye ne denebilir? Örneğin hiyerarşi ilişkisi denebilir mi? Merkezdeki ajansın gücü *ruhen* böyle bir ilişki kurulmak istendiğini göstermekteyse de, *hukuken* “karar onaylama”, “karar bozma”, “yerine geçerek karar alma” gibi mekanizmalardan da söz edilmediğine göre, bu ilişkiye “hiyerarşik” niteliği yakıştırmak güçtür. Ajansın kalkınma ajanslarıyla ilişkisi, yönetim hukukçularıyla yönetim bilimcilerini her birinin kendi alanlarında değil “sosyoloji” alanında bir araya gelerek çalışmaya zorlayacak türden “yeni” bir ilişkidir.

Merkezi ajansın görevleri arasında sayılanlardan biri de şudur:

“ğ) Yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin reform sürecine katkı sağlamak, bu kapsamda öneriler geliştirmek.”

Bu görev maddesi, Türkiye’de özel bir reform başlığı olduğunu anlatmakta; merkezi ajansı bu reformun uygulayıcı birimi olmakla görevlendirmektedir. Anılan reform programlanmıştır ve 2002 yılından bu yana **Türkiye’de Yatırım Ortamını İyileştirme Reform Programı** adıyla yürütülmektedir.

⁸ Yatırım Destek Ajansı Yasası, 5523: “Madde 3-ç) Yatırımlara ilişkin izin ve onay işlemlerinin tamamlanmasında destek sağlamak üzere ilgili kurum ve kuruluşlar ile kalkınma ajansları nezdinde bu işlemleri takip etmek. d) Bakanlar Kurulunca yerli sermayeli yatırımlar ile doğrudan yabancı yatırımlar için farklı veya aynı olmak üzere, yatırımın türüne, yerine, sermaye tutarına veya yatırımın sağlayacağı istihdam imkânı gibi kriterlere göre belirlenecek yatırımların izin ve onay işlemlerini ilgili kurum ve kuruluşlar ile kalkınma ajansları nezdinde yatırımcılar adına yürütmek ve sonuçlandırmak. e) Yatırımcıların karşılaşılabilecekleri engel ve sorunları tespit ederek sorunların çözümü konusunda ilgili merciler nezdinde girişimde bulunmak. f) Türkiye’de yatırımların artırılmasına katkı sağlayacak her türlü bilgi ve veriyi oluşturmak veya ilgili kurum ve kuruluşlardan toplamak, güncellemek ve dağıtmak, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla bu konuda işbirliği yapmak.”

Dünya Bankası'nın Yabancı Yatırımlar Danışmanlık Servisi (FIAS), Hazine Müsteşarlığı işbirliğinde Şubat 2001'de *Türkiye'de Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırım Ortamı Analizi* raporuyla Eylül 2001'de "Türkiye'de Yatırımların Önündeki İdari Engeller" başlıklı bir rapor üretmiş, bu raporlarda "Türkiye'de bürokrasi yatırımcılar için sanıldığından çok daha ağır bir sorundur" saptaması yapılmıştı. Eylül 2001'de Hazine Müsteşarlığı'nda yedi çalışma grubu toplanarak hazırlatılan raporlar birleştirilmiş, bir "eylem planı" hazırlanmış, bu plan hükümet metnine dönüştürülmüştür. Hükümet sözkonusu eylem planını, *Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı* olarak 11.12.2001 tarihli Prensip Kararı'yla kabul etmiştir. Reform Programı bir de örgütlenme yaratmış, *Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK)* ile buna bağlı teknik komiteler kurulmuştur. Kararda, kapsamlı bir girişim başlatmak amacıyla, yatırım ortamında idari engel olarak dile getirilmeyen "Doğrudan Yabancı Yatırım Mevzuatı" ve "Yatırım Promosyonu" konularının da reform programına dahil edilmesi uygun görülmüş ve kamu ve özel sektörün ortak katılımıyla teknik komiteler kurulmasına karar verilmiştir :

1. Şirket kuruluşu
2. İstihdam
3. Sektörel lisanslar
4. Yatırım yeri (arazi-arsa edinimi)
5. Vergi ve teşvikler
6. Gümrükler ve standartlar
7. Fikri mülkiyet hakları.

Bakanlar Kurulu'nca bunlara eklenen iki komite ise şunlar olmuştur:

A. Doğrudan yabancı yatırım mevzuatı [başlıca çıktısı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Yasa Tasarısı olmuştur],

B. Yatırım promosyonu [sonucu Merkezi Ajansın kurulmasıdır].

Hazine Müsteşarlığı'ndan 2002 yılının ortasında yapılan değerlendirme şöyledir:

".....yapısal reformlar açısından yatırım ortamına baktığımızda, yasal düzenleme aşamasının büyük ölçüde tamamlandığını, yapılan düzenlemelerin uygulamaya etkin ve doğru bir biçimde aktarılmasının ön plana geçtiğini görmek mümkündür. Yatırım ortamının bizatihi kendisine yönelik yatırım ortamını iyileştirme çalışmalarının büyük bir kısmında teknik hazırlık safhası geride bırakılmıştır. İçinde bulunduğumuz aşama yasal ve idari düzenlemelerin yapılması aşamasıdır ve kazanılan ivme kaybedilmeksizin çalışmaların hayata geçirilmesi çok önemlidir. Tüm bu çabalar tamamlandığında, ülkemiz ekonomik ve siyasi gelişmeleri veri olarak ele alırsa, gerek yerli gerek yabancı yatırımcının daha kısa zamanda şirketi kuracağı, yatırım yeri edinebileceği, sektörel izinlerini süratle ve daha az sayıda belge sunarak alabileceği şeffaf ve öngörülebilir bir yatırım ortamına kavuşmuş olacağız."⁹

Koordinasyon Kurulu çalışmalarını "Invest in Turkey" adlı website kuruluşuyla altyapı hazırlıklarına yöneltirken, bu çalışmaların en önemli organlarından biri Yatırım Danışma Konseyi [Yatırımcı Konseyi] olarak adlandırılan yapıdır. Bu Konsey ilk olarak 15 Mart 2004'te¹⁰, ikinci olarak 2005'te; son olarak 29 Haziran 2006'da toplanmıştır. Konsey üçüncü toplantısını bir sonuç bildirgesiyle tamamlamıştır. Bildirgenin "*Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu*

⁹ Melek Us, Hazine Mst. Yabancı Serm. Gn. Md., "Türkiye'de Yatırım Ortamı", *TİSK İşveren Dergisi*, Temmuz 2002.

¹⁰ Bu toplantıda başbakan, burada alınan kararların Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'nun teknik komitelerince "takip edilerek sonuçlandırılacağı" sözü vermişti. Bu söz tutuldu ve Koordinasyon Kurulu Konsey'in sekretaryasına dönüştü.

Yönlendirme Komitesi'nin Konseyimizce belirlenen gündemin uygulanmasındaki desteğini takdir"le sona ermesinden anlaşılacağı üzere, Konsey "karar organı"na Koordinasyon Kurulu bunun yürütme organına dönüşmüş durumdadır.

Gündemi ve görüşmeleri doğrudan ülkenin kendisini kuşatan ve çıkarılan yasayla yasal kimlik kazanan Konsey üyelerinin kimler olduklarını bilmek, bu yapıyı somut biçimde görme olanağı vermektedir.¹¹

Sonuç Bildirgesini İmzalayanlar

1. Muhammed Abdulaziz Alshaya, **Al Shaya**
2. Paul Matthys, **Arcelor-Mittal**
3. Jacques de Larosiére, **BNP Paribas**
4. Charles Giancarlo, **Cisco Systems**
5. Michael Klein, **Citigroup Inc.**
6. Phillippe Varin, **Corus Group**
7. Paul N. Wright, **Eldorado Gold Corp.**
8. Paolo Monferino **Fiat S.P.A.**
9. Jacques Vincent **Groupe Danone**
10. Joong-Geol Kim **Hyundai Motor**
11. Stef Wertheimer **ISCAR**
12. Dr. Hans-Joachim Koerber **Metro AG**
13. Yasuo Hayashi **Mitsui**
14. Darryl Edwards **Nortel Networks Corp.**
15. Johannes Feldmayer **Siemens AG**
16. Yoshimasa Ishii **Toyota Motor Corp.**
17. Diego Bevilacqua **Unilever N.V.**
18. M. Rifat Hisarcıklıoğlu **TOBB**
19. Ömer Sabancı **TÜSİAD**
20. Saban Erdikler **Uluslararası Yatırımcılar Derneği**
21. Oğuz Satıcı **Türkiye İhracatçılar Meclisi**

Toplantıya Katılan Diğer Temsilciler

1. Anne Krueger, **IMF Birinci Başkan Yrd**
2. Lorenzo Giorgiani, **IMF Türkiye Masası Şefi**
3. Hugh Bredenkamp, **IMF Türkiye Tems.**
4. Andrew Vorkink, **DB Türkiye Direktörü**
5. Shigeo Katsu, **DB Bölgesel Başkan Yrd**
6. Şaban Erdikler, **YASED Başkanı**

Bildirge incelendiğinde, bunun vergi politikası; sosyal güvenlik politikası; enerji politikası; telekomünikasyon politikası; arazi kullanım politikası; yargı ve hukuk sistemi; esnek işgücü sistemi reformlarını içeren bir "siyasal program" olduğu görülmektedir. Yatırımcılar Konseyi'nin ilgi alanı TBMM ve TC Hükümeti'nin görev ve yetki alanını tümüyle kapsadığı gibi, yargı gücünü de içine almaktadır.¹²

¹¹ İsimler listesi ve bildirge metni: <http://www.tobb.org.tr/haber2.php?haberid=786&sy=1> [erişim: 15 Temmuz 2006]

¹² 29 Haziran 2006, *Yatırım Danışma Konseyi Sonuç Bildirgesi*: "..... Konseyce yapılan değerlendirmelerde, hükümetin AB'ye katılım yolunda ilerlerken makroekonomik, politik ve mali piyasalardaki istikrarı koruyacak ve geliştirecek politika ve reformları uygulamada gösterdiği kararlılığın önemi vurgulandı. Bu amaçlarla hükümetin önümüzdeki yıl aşağıdaki konulara öncelik vermesi faydalı olacaktır:

- Rekabetçi pazar ortamını geliştirmek için özelleştirmeye ve deregülasyona devam edilmesi,
- Eğitim ve öğretimin geliştirilmesi ve özel sektörün ve kamunun ihtiyaçlarını karşılayacak düzeye getirilmesi,

Ajanslar Sistemini Nasıl Değerlendirmeli?

Bölge Kalkınma Ajansları kaynakları ve süreci bakımından bir AB projesidir. Yeni doğmuş merkezi Yatırım Destek Ajansı ise, hazırlık raporları ve gelişimi bakımından bir IMF-DB yapımıdır. Bu yapımda varlıkları belirginleşen ülkeler arasında ABD, Japonya ve Almanya'nın yer aldığı görülür. Ama her iki yapımda da, ülkeler ile tekeller bir arada, hatta birbirinde kaybolacak kadar iç içe bir görüntü sergilemektedirler.

Ajanslar olgusu, “küreselleşmenin aktörleri şirketler mi devletler mi” tartışmasının gereksizliğini bir kez daha göstermiş olma özelliği taşımaktadır.¹³ Rol üstlenen aktörün kimi zaman şirket kimi zaman AB ya da Japonya ya da ABD gibi devlet olmasının bir önemi yoktur. Gelişmiş ülkelerin yönetimleri ile merkezleri buralarda olan dünya tekelleri birlikte hareketlerini sürdürmektedirler.

Ajanslar olgusu bir başka gerçeği daha göstermektedir. AB yapımı bölgesel kalkınma ajansları, IMF-DB yapımı merkezi yatırım ajansı ile ilişkilendirilmiş; böylece iki kaynağın aynı hedefe doğru ilerlediği açıkça ortaya çıkmıştır. AB'nin Türkiye'ye koşullarını sıraladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ve Dünya Bankası'nın Türkiye Planı olan “Country Assistance Strategy – CAS- metinlerinde birbirlerine yaptıkları göndermeler, uygulamada da gözlenebilir hale

-
- Araştırma ve geliştirme, yenilikçilik, teknolojiyen yararlanma ve kalite standartlarının kullanımının yaygınlaştırılması,
 - Özellikle aşağıdaki konularda altyapının geliştirilmesi,
 - Lojistik, ulaştırma ve gümrük altyapısının iyileştirilmesi,
 - Enerji sektörünün serbestleştirilmesine devam edilmesi,
 - Bilgi ve iletişim teknolojilerine erişim ve kullanım
 - Yatırımların önündeki idari engellerin azaltılması, lisanslama süreçlerinin, Ar-Ge projelerinin onaylanması işlemlerinin, yatırım arazisine erişim sıkıntılarının ve ithalattaki kısıtlamaların ele alınması,
 - Yargı sürecinin etkinliğinin artırılması,
 - İşgücü piyasasında, etkinliğin ve esnekliğin sağlanması,
 - Kurumsal yönetişimin güçlendirilmesi,
 - Sosyal güvenlik sistemi reformuna devam edilmesi,
 - Mali piyasaların derinliğinin artırılması, bu kapsamda finansmana erişimin artırılması, sigortacılık sektörünü düzenleyici çerçevenin güçlendirilmesi ve menkul kıymet borsasının yaygınlaştırılması,
 - Yatırım tanıtım ve iletişim etkinliklerinin geliştirilmesi,
 - Kayıtdışı ekonominin azaltılmasına yönelik çalışmalara devam edilmesi.

Bu yeni tespit ettiğimiz hususlar sürekli ve uzun dönemli bir çaba gerektirmektedir ve hükümetin Türkiye'de özel sektör yatırımlarını artırma stratejilerinin öncelikli hedefleri arasında yer almalıdır. Bu hususlarda sağlanacak ilerlemelerin önümüzdeki yılda daha da fazla uluslararası doğrudan yatırım akışı sağlayacağı muhakkaktır. Hükümet ve Merkez Bankasının değişen ekonomik ve mali ortam karşısında almakta olduğu kararlı, güçlü ve tutarlı tedbirler sayesinde Türkiye'nin uluslararası yatırımlar için cazip bir yatırım yeri olmaya devam edeceğine güveniyoruz.”

¹³ “Devletler mi şirketler mi” tartışması ilginçtir. Bu, 1881 doğumlu Duyunu Umumiye İdaresi'yle ilgili olarak da yapılmıştı. Duyunu Umumiye İdaresi, bazı tarihçilerce ve dönemin yöneticileri tarafından “ehveni şer” diye nitelenmiştir. Bu görüşe göre “şer” durum, Osmanlı'nın başına Batılı alacaklı devletlerin bir “Mali Komisyon” getirmeleridir. Oysa Duyunu Umumiye'nin üyeleri Batılı alacaklıların borsalarınca seçilmiş sermaye temsilcileridir. Duyunu Umumiye bu yüzden “kötünün iyisi” olarak nitelenir. Oysa, o tarihlerde serbest rekabetçi aşamasını kapatan kapitalizm “emperyalizm aşaması”na yükselmektedir. Yani sanayi şirketleriyle bankalar birleşip mesken tuttıkları devletlerle birlikte hareket etmeye başlamışlardır. Nitekim, Duyunu Umumiye üyeleri ülkelerin borsalarını temsilen gelmekle birlikte bunlar ya kont, baron unvanlı topraksahibi, sanayici, tüccarlar ya da binbaşı, istihbaratçı gibi asker ve sivil sömürge kamu görevlileridir. Nitekim daha sonra ortaya çıkacak Sevr Anlaşmasının mali hükümleri bu ekibin doğrudan ve etkili katkılarıyla hazırlanmıştır. Kökleri ve ilişkileri birbuçuk yüzyıl öncesinde olan bir süreci, yani kapitalizmin yükseldiği emperyalizm aşamasını hatırlamak, küresel düzenin ana aktörü “devlet mi şirket mi” tartışmasının anlamlı olmadığını görmeye yardımcı olabilir. Duyunu Umumiye ile ilgili olarak: Birgül A. Güler, “Yönetimde Özerklik Sorunu”, *Memleket: Siyaset ve Yönetim*, C.I S.1, s. 97-120.

gelmiştir. AB resmi dokümanlarında Türkiye’den açıkça IMF ve DB ile yaptığı anlaşmalara özenle uymasını istemekte, diğerleri de her koşulu “AB üyeliği için de kritik önem taşıdığı”nı belirterek daha da vurgulu hale getirmektedirler. Metinler dünyasının bu açık işbirliği, ajanslar süreciyle birlikte reform uygulamalarının komitelerinde ve konseylerinde elle tutulur gözle görülür somutluğa bürünmüştür.

Öyle görünüyor ki, “herşey daha fazla yatırım çekmek için”dir. Bunun için Türkiye “teknik” komiteler kurarak ortamı “yabancı yatırımcı için iyileştirmek” üzere çalışmaktadır. İstihdam “teknik” komitesiyle halk “esnek ve ucuz işgücü” hammaddesi olacak biçimde yeni çalışma kurallarına bağlanmaktadır. Arazi “teknik” komitesiyle belediyelerin kamulaştırma yetkisi ve hamur kuralı budanarak özel rantın kamuya döndürülmesi tarihe gömülmeye çalışılmaktadır. Vergilendirme “teknik” komitesiyle yatırımcı sıfatıyla beliren sermaye kesiminin vergi yükü sıfırlanmaya çalışılmaktadır. Nihayet “daha fazla yatırım için” “invest in turkey” sitesinden ülke topraklarıyla insanın övgüsüne ne denli kelepir fiyatla satın alınabileceklerine ilişkin reklam cümleleri eklenmektedir.

Bölgeler düzeyinde kurulan “kalkınma ajansları” aynı hedefe 26 ayrı noktadan yürümek üzere kurulmuşlardır. Kalkınma ajansları, birkaç sözde yatırımcının, rakiplerine karşı fark atmaları uğruna, ülkenin illerini birbirine düşürmekten; ülke kaynaklarıyla işgücünü birkaç tekelin kar hırsına araç ederek heba etmekten başka bir sonuç yaratmayacaktır. Türkiye’nin değil, AB’nin ve ABD’nin, kısaca gelişmiş ülkelerin çıkarını gözeten bu modelin kurulmaya başlamadan terk edilmesi gerekir.