

YATIRIM SÜRECİNDE BÜROKRASİNİN MINİMİZE EDİLMESİ ARAYIŞI ÇERÇEVESİNDE YENİ BİR KURUMSAL YAPILANMA: CUMHURBAŞKANLIĞI YATIRIM OFİSİ

A NEW INSTITUTIONAL STRUCTURE IN THE FRAMEWORK OF MINIMIZING BUREAUCRACY IN THE INVESTMENT PROCESS: INVESTMENT OFFICE

Ünal KÜÇÜK*, Esra DİK**

* Araştırma Görevlisi Doktor, Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ukucuk@firat.edu.edu.tr, (<https://orcid.org/0000-0002-0593-5935>)

** Doçent Doktor, Mersin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, esradik@mersin.edu.tr, (<https://orcid.org/0000-0003-0450-5172>)

ÖZ

Ofis tipi örgütlenme, yeni hükümet sistemine özgü bir yapılanmadır. İnsan kaynakları, finans, dijital dönüşüm ve yatırım olmak üzere dört ayrı alanda faaliyet gösteren ofisler, üstlenmiş oldukları görev nedeniyle kamusal hizmet sunum sürecinin değişim çanlarını çalan yeni aktörler olmaya adaydır. Bu çalışmanın konusunu Yatırım Ofisi oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı, Yatırım Ofisi'ni, yatırım sürecinin teşviki ve bürokrasinin azaltılması adına oluşturulan merkezi ve yerel düzeydeki yönetsel mekanizmaları ile analiz etmektir. Çalışmada nitel araştırma yaklaşımı çerçevesinde doküman analizi kullanılmıştır. Yatırımları teşvik etmek ve yatırım sürecini takip etmekle görevli Yatırım Ofisi'nin, kamu ile özel sektör arasında köprü vazifesi gördüğü ve hizmet sunumunda yeni bir model getirdiği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yatırım Ofisi, Post- Yeni Kamu İşletmeciliği, Yatırım Ortamını İyileştirme, Kamu Hizmeti, Tek Durak Ofisleri.

Jel Kodları: K4, O3

ABSTRACT

Office-type organization is a structure specific to the new government system. Offices operating in four different areas, namely human resources, finance, digital transformation and investment, are candidates to be the new actors that ring the bells of change in the public service delivery process due to the duties they undertake. The subject of this study is the Investment Office. The aim of the study is to analyze the Investment Office with its central and local administrative mechanisms, which are created to encourage the investment process and reduce bureaucracy. In the study, document analysis was used within the framework of qualitative research approach. It has been concluded that the Investment Office, which is responsible for encouraging investments and monitoring the investment process, acts as a bridge between the public and private sectors and brings a new model in service delivery.

Keywords: Investment Office, Post-New Public Management, Improving the Investment Climate, Public Service, One-Stop Offices.

Jel Codes: K4, O3

1. GİRİŞ

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının terk edilerek özel sektör yöntem ve tecrübesinin kamuya aktarımını savunan uygulamaların benimsenmesi, kamu yönetimi yapılanmasında ve kamu hizmeti sunumunda birtakım kurum-kural değişikliklerini beraberinde getirmiştir. Türkiye’de son dönem devlet yapılanmasına yönelik değişim isteği, kamu yönetimi paradigmasında meydana gelen dönüşümlerle büyük ölçüde kesişmektedir. Hükümet sistemi değişikliğini konu alan yasal kurumsal düzenlemeler bu kesişim kümesinde değerlendirilebilecek olan yeni yönetsel birimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

21 Ocak 2017 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce kabul edilen 6771 sayılı 1982 Anayasası’nda birtakım değişiklikler meydana getiren yasal düzenlemelerin, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması sonucunda kabul edilmesinin ardından parlamenter sistem terk edilerek, klasik sistem sınıflandırması içerisinde başkanlık sisteminin asli unsurlarını temel alan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmiştir. Genel anlamda sistemin merkezi örgütsel iskeleti, çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yasal altyapıya kavuşmuştur. 1 sayılı Kararname ile birlikte Cumhurbaşkanlığı bünyesinde toplanan yürütme gücü içerisinde daha önce kamu yönetimi yapılanması içerisinde olmayan yeni kurumlar oluşturulmuştur. Karar alma süreçlerinde özellikle politika yapım aşamasını desteklemesi beklentisi ile kurulan ve ekonomi yönetiminde önemli fonksiyon üstlenecek Cumhurbaşkanlığı Ofisleri yeni oluşturulan yapılar içerisinde öne çıkan örgütlenme türüdür.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525-536. maddeleri ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Cumhurbaşkanına bağlı, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliği ile mali ve idari özerkliğe sahip, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yerine getiren, merkezleri Ankara’da olan ve gerektiğinde yurt içinde ve yurtdışında çalışma büroları açabilen birimler olarak tanımlanmaktadır. Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi şeklinde dört ofis ihdas edilmiştir. Diğer taraftan 1982 Anayasasının yeni haline gerekli uyumun sağlanması amacıyla çıkarılan ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nden bir gün evvel (09.07.2018) Resmi Gazetede yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ofislere yönelik birtakım düzenlemeler de söz konusu olmuştur. 703 sayılı KHK’nın 126. maddesi çerçevesinde, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı kapatılmış, ilgili kurumu düzenleyen kanun maddelerinde düzenleme yapılarak, söz konusu kuruluşa ait personel, kaynak ve kanun maddeleri geçici madde 1 kapsamında ilgili Cumhurbaşkanlığının ilgili ofisine devredilmiş ve ilişkilendirilmiştir. Benzer şekilde 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ofislerin yurtiçi ve yurtdışında örgütlenmelerine yönelik hükümler kabul edilerek 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ilgili bölümlere işlenmiştir.

Yatırım Ofisi, yeni sistemin özgün kuruluşlarından biri olarak değerlendirilse de yapılan bu düzenlemeler neticesinde 2006 yılında Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile yakın ilişki içerisinde hatta onun halefi olarak gösterilmektedir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 703 sayılı KHK düzenlemelerinde yer alan ilgili maddeleri bu tespiti desteklemektedir. Ancak her ne kadar benzer faaliyetler üstlenmiş olsalar da Cumhurbaşkanlığı sistemi içerisinde merkezi olarak düzenlenen Yatırım Ofisi, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı’ndan, görev, yetki, sorumluluk, örgütlenme, personel nitelikleri ve atanma şekli bakımından ayrılmaktadır. Yatırım Ofisinin yatırım sürecinde meydana gelecek bürokrasiyi minimize etme çabasını ‘devletin doğrudan kamusal hizmet sunma fikrinden kopması’ ve ‘sonuç/çıktı odaklı iş yapma anlayışı’ bağlamında değerlendirmek mümkündür. Çalışmada, Yatırım Ofisi’nin yeni sistem içerisindeki yeri (köprü rolü), yönetsel anlamda özgünlüğü ve yüklediği misyon itibarıyla ne türden bir fonksiyon üstleneceği kuramsal gelişmelere paralel olarak analiz edilmeye çalışılmıştır.

2. KAMU HİZMETLERİNİN PARÇALI YAPISINA YÖNELİK KURAMSAL ELEŞTİRİLER

Kamu hizmeti anlayışında yaşanan değişimi, kamu yönetiminin doğasında meydana gelen dönüşümde aramak gerekir. Daha doğrusu bu süreç karşılıklı besleme ile bir zincir reaksiyon başlatmıştır. 1980 sonrası ortaya çıkan ve minimal devlet anlayışı çerçevesinde bürokrasiyi yeniden şekillendiren Yeni Kamu İşletmeciliği/YKİ (New Public Management-NPM) yaklaşımına yönelik ciddi eleştiriler, özünden çok fazla sapmasa da yeni kuramsal gelişmeleri tetiklemiştir. Bu nedenle başına getirilen post ön eki ile adlandırılan ve kendi içerisinde birden fazla kuramsal gelişmeyi barındıran Post-Yeni Kamu İşletmeciliği/Post-New Public Management (Post-YKİ/Post-NPM) yaklaşımına doğru gerçekleşen serüvenin genel kodlarının bilinmesi gerekmektedir.

YKİ, özü itibarıyla geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından uzaklaşmayı ifade eder. Hiyerarşik yapıların azaltılması, özel sektör yönetim ve tekniklerinin kamu yönetimine aktarılması yoluyla bürokratik katı merkezi yapıların çözülmesi amaçlanır. Kamu harcamaları ve kamu personel sayısının özelleştirme faaliyetleri ile küçültülmesi ve hizmet sunumunda yerellik ilkesinin yerleşmesi temel yönetsel gelişmelerdir. Bilgi teknolojilerindeki gelişme ile birlikte otomasyonun hızlanması ve politika tasarım sürecinde hükümetler arası ilişkilerin güçlendirilmesi tamamlayıcı faktörler olarak görülmektedir (Hood, 1991: 3).

Bu yaklaşımın en bariz izlerinin görüldüğü İngiltere’de gelişen reformlar, kamu kesiminde verimlilik eksenli devletin küçültülmesi girişimleri olarak bilinir. 1988 yılında başlatılan “Sonraki Adımlar Girişimi (Next Steps Initiative)” radikal değişikliklerin başlangıcını oluşturmuştur. Bu girişimi, “Kalite İçin Rekabet Girişimi (Competing for Quality)” ve “Yurttaş Şartı (Citizen Charter)” reformları izlemiştir. Ancak, başta Anglo Sakson ülkelerde olmak üzere reformların odağında yer alan rekabetçi ve piyasa yönelimli kamu yönetimi algısında 1990’ların sonu itibarıyla bir değişim yaşanmıştır. Reformlar, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, yerleşme ve koordinasyon gibi kavramlar üzerinden farklı bir yola doğru evrilmiştir (Yılmaz vd, 2008: 8).

NPM’ye yönelik eleştiriler, odağına vatandaşları alan yeni yönetimleri beraberinde getirmiştir. Birden fazla yaklaşımı içerisine alan ve Post-NPM olarak adlandırılan bu süreçte, idari reform stratejilerinde koordinasyon kavramı ön plana çıkmıştır (Jun, 2009: 163). Örneğin, 2006 yılında Birleşik Krallık Kamu Hizmeti Reform Modeli olarak adlandırılan model, “herkes için daha iyi kamu hizmeti” (better service for all) ifadesi ile özetlenebilecek vizyonu oluşturmaktadır. Koordinasyon vurgusunun kuvvetli bir şekilde ortaya çıktığı görülmektedir. Joined-up Government (Ortaklaşa Yönetim) kavramının doğuşu bu gelişmelerin bir sonucudur (Yılmaz vd, 2008: 9). Bu kavramı Whole of Government (Tüm Hükümet) yaklaşımı takip etmiştir. Türkiye’de yer alan birçok kamu politikası metninde de geçen Tüm Hükümet Yaklaşımı, uyum ve işbirliği sorununa yönelik çözüm amaçlı ortaya atılan ve vatandaşları reformların merkezine yerleştiren bir içerikle gelişmiştir. Böylelikle kamu hizmetlerinin ortak üretim sürecine vurgu yaparak alternatif bir kamu yönetimi modeli öne çıkmıştır (Robinson, 2015: 9).

Post-YKİ çatısı altında değerlendirilebilecek olan Yeni Kamu Yönetimi-New Public Governance (YKY/NPG) yaklaşımı, kendisini kamu değeri, yeni kamu hizmeti, neo weberyen devlet, dijital çağ yönetimi ve bütünsel kamu yönetimi gibi kavramsal ve kuramsal gelişmelerle birlikte YKİ karşısında konumlandırmaktadır (Uysal, 2020: 113). G. Muğlan ve M. Potuçek, istikrarlı hükümetin, siyasi destek sağlamanın, politika yapım sürecinin ve uygulamadaki stratejilerin önemine vurgu yapmaktadırlar (Potuçek, 2004: 32-59 akt. Patapas, Raipa ve Smalskys, 2014: 27).

Parçalı ve dağınık yapıdaki ilişkilerin koordinasyonu, yatay olarak (*vertically*) hükümet ile diğer aktörler arasındaki ilişkilerde, dikey olarak (*horizontally*) kurumlar arasında gerçekleşmektedir (Klenk ve Reiter, 2019: 4). Kamu özel ortaklığı tarzı yönetim pratiklerinin bu anlamda yaygınlaştığı görülmektedir.

Koordinasyon temelli bu yaklaşımların pratikte karşılığının One Stop Shop (Tek Durak Ofisleri-TDO) ile somutlaştığı söylenebilir. Tek Durak Ofisleri, mağazacılık özelinde ihtiyaçların tek bir merkezde karşılanabilmesi adına 1920’li yılların sonlarına doğru Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkmıştır (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2013).

Özel sektör pratiğine dayalı bu modelin kamu yönetimine yansımada, İngiltere’de 2010 yılında, on yıllık projeksiyonla kamu hizmetlerinin toplumsal sorunlara nasıl yanıt vermesi gerektiği üzerine, 2020 Public Services Trust tarafından kurulan “2020 Kamu Hizmetleri Komisyonu” bir çerçeve sunmaktadır. Kamu hizmetlerindeki temel konuları incelemek için bir dizi uzman ile birlikte; vatandaşlık temelinde devlet ve toplum arasındaki ilişkiler ve kamu hizmetlerinin gelecekteki sunum biçimlerinin araştırıldığı bu kapsamlı çalışma, kamu hizmeti anlayışındaki değişim isteği ve değişimin yönüne dair önemli sonuçlar üretmiştir.¹ Patrick Dunleavy tarafından yazılan “Joined Up Public Services” başlıklı makale bu serinin bir parçasıdır. Komisyon üyesi olan Patrick Dunleavy, raporuna bir soruyla başlamaktadır: Birleşik Krallık hükümeti neden "Marks and Spencer veya John Lewis gibi olamaz?". Dunleavy, bu soruyu temel bir sorun alanı olarak gördüğü bir soru üzerinden açmıştır: Kamu hizmetlerine neden, herkesin düzenli olarak gittiği tek bir yerden kolayca erişilemiyor? Vatandaşlar bir sorunu çözmek için neden birkaç gün, hafta ve hatta aylarca farklı devlet kurumlarına birkaç telefon görüşmesi ve ziyaret yapmak zorundadır? Bu soruların yanıtında başvurduğu temel argümanlardan biri “dijital çağ yönetimi”dir. Dunleavy göre, parçalanmış hizmetlerin yarattığı israf, mevcut mali ortamda artık karşılanması mümkün olmayan bir lükstür. Hizmetleri yeniden entegre etmek, hizmetleri insanların ihtiyaçları doğrultusunda tasarlamak ve vatandaşların hizmetlere çevrimiçi erişimini sağlamak için teknolojiyi kullanmakla karakterize edilen bir "dijital çağ yönetimi" döneminde yaşadığımızı iddia etmektedir. Bu paradigma değişikliğinin bir sonraki aşamasında, vatandaşların çevrimiçi kamu hizmetleriyle gerçek zamanlı etkileşimlerini ve girdilerini genişletmelerini sağlamak için "sosyal web" teknolojisinin kullanımının öne çıkacağı vurgusu barizdir (Dunleavy, 2010). Dunleavy’nin işaret ettiği TDO’lar, koordinasyonu sağlayan tek bir merkezden kurumsal olarak ya da dijital platformda hizmet sunumunu mümkün kılmaktadır.

Maliyetin düşürülmesi, vatandaşın hizmetlere hızlı ve kolay erişimi, bürokrasiyi azaltma gibi amaçlarla gidilen dijitalleşme süreci aynı zamanda bir devlet politikası olarak algılanmalıdır. Bilgi teknolojilerindeki gelişim klasik kamu bürokrasisinin kırılmasında en temel gelişme olarak görülmektedir. Uluslararası alanda politika geliştirme süreçlerinin hükümetler arası işbirliğine ilişkin zemin oluşturulması yeni dönem kamu yönetimi paradigmasının içeriğini yönlendirmektedir. E-devlet uygulamaları, dijital kamu hizmetlerinin yaygınlaşmasına odaklanmaktadır. Bu hizmetlerin yürütülmesi sırasında maliyetlerin asgari seviyeye çekilmesi ve zaman tasarrufu sağlanacağı düşünülmektedir. Bürokrasinin ve idari prosedürlerin azaltılmasında katalizör olarak bilgi teknolojilerinin kullanımının faydaları kabul edilmekte ve uygulama süreçleri işletilmektedir.

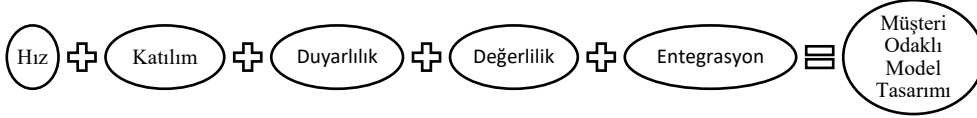
Dijitalleşme olmaksızın TDO’ların, bürokrasiyi azaltmayı başaramadığını ve farklı e-devlet modeli ile duraksız ofisler (no stop shop) uygulamalarına dair model önerilerine de rastlanmaktadır (Scholta vd, 2019: 11-26). Dijital kamu hizmetlerini sunabildiği ve

¹ Bu makale serisi, 2020 Public Services Trust tarafından kurulan 2020 Komisyonu ile Ekonomik ve Sosyal Araştırma Konseyi (Economic and Social Research Council (ESRC) ortak çalışması sonucu ortaya çıkmıştır.

yürütebildiği sınır ötesi bir işbirliği uygulamaları önerilmekle birlikte henüz çok kabul gördüğü söylenemez (Anthopoulos, Siozos ve Tsoukalas, 2007).

TDO için doğru formül Şekil 1’de görüldüğü üzere; hızlı, katılımcı, değişikliklere karşı duyarlı; değer yüklü ve entegre hizmet üretmek ve vatandaş/müşteri için “yanlış kapı” politikası olmamak şeklindedir. (Gashi, 2019:187).

Şekil 1. TDO Müşteri Odaklı Model Tasarım Unsurları



Kaynak: Gashi (2019: 187)’den yararlanılarak araştırmacılar tarafından hazırlanmıştır.

TDO uygulaması uluslararası finans örgütlerince de önerilen bir modeldir. OECD tarafından 2010 yılı Yatırım Raporu’nda, en iyi uygulamalardan yola çıkarak TDO’ların üç temel fonksiyonu olduğunu vurgulanmaktadır. İlk fonksiyon, hizmetlerin yatırımcılara doğrudan iletilmesidir. İkincisi, yatırım projeleri için arazi ediniminin kolaylaştırılması ve üçüncü fonksiyon ilgili bakanlıklarla ofis koordinasyonun iyi kurulmasıdır. Bu doküman, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu tarafından, Mısır, Türkiye, Burkina Faso, Kolombiya, Azerbaycan, Jamaika, Rusya, Sırbistan ve Mauritius temelinde hazırlanan çalışmalara dayanmaktadır (OECD Investment Programme, 2010). Türkiye’nin örnek ülke olarak alınması bakımından rapor önem taşımaktadır.

Türkiye, 2003 yılında başlayan “e-Dönüşüm Türkiye Projesi” ile kamu yönetiminde dijital dönüşümü başlatmıştır. Whole of Government-Tüm Hükümet kavramı *Bütünleşik Hizmet* sunumu adı altında “Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planında” yer almıştır. Hizmet birimleri arasındaki koordinasyon ise bazı uygulamalarla somutlaşmıştır. “Sosyal Yardım Bilgi Sistemi”, i birçok kurumu aynı anda harekete geçirerek bütünleşik hizmet sunumuna örnek oluşturmuştur (Uğur, 2015).

TDO, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Yatırımcı Sözlüğü’nde; “yatırımcıların yatırımları ile ilgili bürokratik işlemlerinin tek bir merci üzerinden en kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlayan ve bünyesinde uzmanları çalıştıran idarî yapı” şeklinde tanımlanmaktadır (Yatırımcı Sözlüğü, 2020: 40)

Türkiye’de TDO, yatırımcıların bürokratik işlemlerinin azaltılması ve hızlandırılması amacıyla kurulmuştur. Yerli ve yabancı yatırımcılar için gerekli izin ve ruhsat gibi işlemleri koordine etmekle görevlendirilen ofisler, bir anlamda yatırım sürecinin tek bir merkezden yönlendirilmesini sağlamaktadır. Bu sistemde sürece dâhil olan kurumları temsilen görevliler bulunmakta ve yatırımcıların bürokratik işlemlerinin tek bir noktada bulunan temsilciler eliyle tamamlanması sağlanmaktadır. Bu ofisler yatırımların, oluşum aşamasından nihai olarak gerçekleştirme aşamasına kadar tüm süreçte hem bilgilendirme /yönlendirme hem de işlem takibi yapmaktadır.

Merkezi düzeyde koordinasyon sağlayıcı yapıların geliştirilmesi ve yerel düzeyde bürokrasinin azaltılması ve tek bir noktadan hizmet sağlanması yeni hizmet üretiminin genel görünümünü yansıtmaktadır. Türkiye özelinde bakıldığında merkezi düzeyde özellikle yabancı yatırımların teşvik edilmesi ve bürokratik engellerin asgari seviyeye çekilmesinde Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) ile başlayan çaba Yatırım Ofisi’nin kurulmasıyla merkezi bir düzlemde yeniden formüle edilmiştir. Yerelde kurulan Tek Durak Ofisleri, yatırım süreçlerinde yeni bir örgütlenme yaratarak bürokrasiyi minimize etme adına hizmet üretme pratiği geliştirmiştir. Bu hizmetlerin elektronik ortama aktarılmasıyla masa başı bürokrasi kademeli olarak azalacaktır. Dolayısıyla kamu hizmeti

anlayışında yaşanan dönüşümü Yatırım Ofisi örgütlenme tarzı üzerinden incelemek mümkün görünmektedir. Çalışmanın geri kalan kısmında Yatırım Ofisi'nin yapısal ve işlevsel özellikleri ve diğer kurumlarla ilişkisi temel alınarak, kamu hizmetlerinin üretilmesindeki bu yeni uygulama analiz edilmeye çalışılacaktır.

3. YATIRIM ORTAMININ İYİLEŞTİRİLMESİNDE MERKEZİ BİR YAPI OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI YATIRIM OFİSİ

Türkiye 2017 yılında gerçekleştirilen TBMM anayasa kanun değişiklikleri ve söz konusu yasa hükümlerinin anayasal gerekliliklerle halkoymasına götürülmesi ve değişikliklerin kabulünün ardından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni hükümet etme sistemine geçmiştir. Bu değişiklikte birlikte son dönem Osmanlı yönetiminde ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren (dönemsel kesintiler ve farklı uygulamalar yer alsada) uygulanma şansı bulan Parlamenter Sistem terk edilmiştir. Yeni sistem klasik hükümet sistemleri içerisinde yer almamakla birlikte Başkanlık Sistemine yakın durmakta ve asli unsurları bakımından bu sistem içerisinde değerlendirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, hükümet sistemi tanımından hareketle erklerin kullanımını ve bağlantılı olarak kamu yönetimi örgütlenmesini de yeni anlayış ve anayasal değişiklikler çerçevesinden merkezi idareden başlamak üzere yerel yönetimlere doğru biçimlendirme eğilimindedir (Akyılmaz vd., 2018: 198).

Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi 10.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birlikte yönetsel örgütlenme içerisine dâhil edilmiştir. Ofisler Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmışlardır. Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi esasen daha önceden Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın üstlenmiş olduğu rolü devralmıştır. Bu yüzden 1 sayılı CB Kararnamesinde² Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansına yapılan atıflar, Yatırım Ofisine yapılmış sayılmıştır. Diğer taraftan 703 sayılı KHK ile 2006 yılında kanunlaştırılan 5523 sayılı düzenlemenin başlığı³, 'Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofislere İlişkin Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun' şeklinde değiştirilmiştir. İlgili kanunun içerisinde yer alan Başbakan'a yapılan atıflar Cumhurbaşkanına yapılmış sayılmaktadır. Diğer taraftan kanun yerine ilgili mevzuat ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi tabiri benimsenmiş ve ajansa yönelik atıflar ise ofislere yapılmıştır (703 sayılı KHK, 126. Madde). İlgili KHK düzenlemesinin geçici maddesinde söz konusu ajansa ait olan her türden araç-gereç, taşınır, malzeme, borç ve alacak, yazılı ve elektronik doküman ile hak ile borçlar (Geçici 1/2. Madde) ve ajansın mülkiyetinde yer alan taşınmazlar (Geçici 1/3. madde) doğrudan ilgili ofise devredilmektedir. Taşınmazlar adına gerekli resmi işler resen gerçekleştirilmiş sayılmakta ve 1/2. maddede belirtilen hususlar için muhasebe birimlerine aktarma gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte ilgili KHK hükmü gereği ajans personelinin görevi sona ermektedir (Geçici 1/4. madde). Daha evvel kurumda başkan, başkan yardımcısı, daire başkanı ve uzman pozisyonunda görev alan personelin tamamı ofisteki uzman personel pozisyonuna kaydırılmıştır.

Yatırım Ofisi bu doğrultuda kurumsal anlamda, 1 sayılı CB Kararnamesi, 48 sayılı CB Kararnamesi, 703 sayılı KHK, 5523 sayılı Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofislere İlişkin Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun, 4857 sayılı İş Kanunu başta olmak üzere Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'na yönelik yönetmelik hükümleri ile şekillenmekte ve düzenlenmektedir.

² 536. madde: "Başkanlığın görev alanına giren konulara ilişkin olmak kaydıyla mevzuatta Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansına yapılan atıflar Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi Başkanlığına yapılmış sayılır".

³ 5523 sayılı yasanın ilk başlığı; 'Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun' şeklinde düzenlenmiştir.

Tablo 1. Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisinin Oluşumuna Yönelik Yasal Süreç

Tarih	Kanun/KHK/CBK	Açıklama
21.06.2006	5523 sayılı Kanun	Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı kurulmuştur. Söz konusu kuruluş Yatırım Ofislerinin öncülü olarak kabul edilmektedir.
09.07.2018	703 sayılı KHK	5523 sayılı kanun başlığı ve içeriği yeni hükümet sisteminde ihdas edilen Yatırım Ofislerine uygun olarak yeniden düzenlenmiştir.
10.07.2018	1 sayılı CBK	Cumhurbaşkanlığı Teşkilatını düzenlemektedir. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Yatırım Ofisleri genel olarak düzenlenmiştir. Yatırım Ofislerinin görevleri beş maddede sıralanmıştır (527/4. Madde).
18.01.2019	7161 sayılı Kanun	5523 sayılı kanunda değişiklik meydana getirmiştir. Söz konusu kanunun 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan "uzman personel ve destek personeli" ibaresi "personel" şeklinde düzenlenmiş ve üçüncü fıkrada yer verilen "Başkan veya uzman personel olarak" ifadesi çıkarılmıştır
24.10.2019	48 sayılı CBK	Diğer Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ile birlikte, Yatırım Ofislerinin görevleri, hizmet birimleri ve diğer düzenlemeler gerçekleştirildiği esas düzenlemedir.

Kaynak: Araştırmacılar tarafından ilgili mevzuat çerçevesinde hazırlanmıştır.

5523 sayılı kanuna ve ilgili kanunla kurulan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansına yer verilmesinin ana nedeni Yatırım Ofisinin söz konusu ajansların kurumsal ikamesi olarak kabul edilmesidir. Her iki kuruluş da genel anlamda kamusal yatırımlarda yatırımcı ve kamu kesimi arasında adeta bir bağlantı veya köprü işlevi üstlenmektedir. Ancak diğer taraftan örgütlenme, personel istihdamı (başkan ve diğer personelden aranan nitelikler, personel sayı sınırı), ana hizmet ile danışma ve yardımcı hizmet birimleri, düzenleyici işlemin tesisi (yönetmelik) bakımından farklılıklar içermektedir.

Tablo 2. Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile Yatırım Ofisinin Karşılaştırılması

	Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı	Yatırım Ofisi
Örgütlenme	-Merkezi birimi Ankara olarak belirtilmiş ve 5523 sayılı kanunda yurtdışında teşkilatlanmasına izin veren herhangi bir hüküm yer almamaktadır (5523 sayılı kanun, 1/5 madde).	-Ofisin merkezi Ankara olarak belirtilmiş ayrıca Ofisinin gerekli görmesi halinde yurtiçinde ve yurtdışında çalışma bürosu açabilmesine yönelik düzenlemeye yer verilmiştir (1 sayılı CBK, 525/2 madde).
Başkan ve Başkan Yardımcılığı Ataması	-Ajans Başkanı 5523 sayılı kanunda belirtilen nitelikleri sağlamak koşuluyla Başbakan tarafından atanmaktadır (5523 sayılı kanun, 6 madde). -Başkan atanma nitelikleri arasında; en az 4 yıllık eğitim yükseköğretim kurumlarından mezun olma şartı, Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından en az seksen puan almış olmak ve meslekî açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip olmak gibi nitelikler yer alır (5523 sayılı kanun, 6/2 madde). -Başkan Yardımcılığı uygulaması yoktur.	-Cumhurbaşkanı kararıyla atanırlar (3 sayılı CBK, 2/2 madde). -En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak ve kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak şartı aranmaktadır (3 sayılı CBK, 3. madde). -Gerekli görüldüğü takdirde başkan yardımcısı görevlendirilebilir (başkana yardımcı olmak amacıyla) (1 sayılı CBK 528/6 ve 48 sayılı CBK 10. madde).

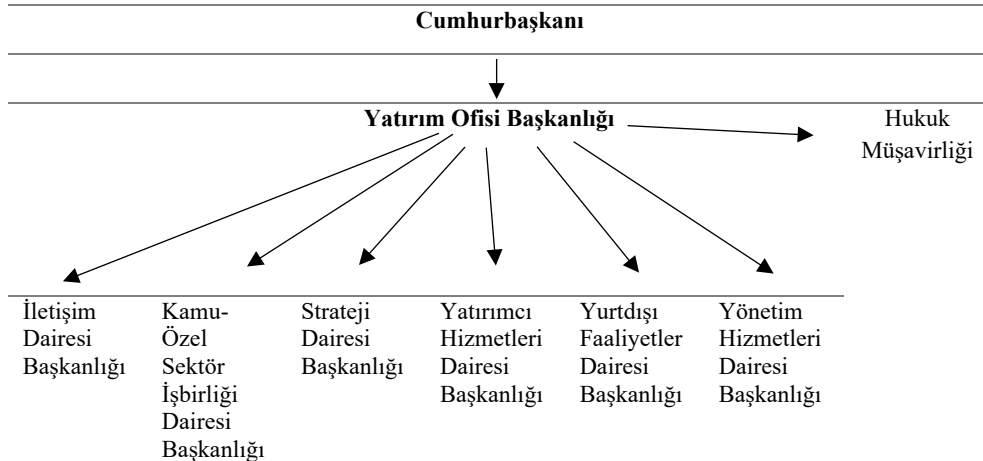
Hizmet Birimleri	-Yatırım Tanıtım Hizmetleri ve Yatırımcı Hizmetleri Daire Başkanlığı'ndan oluşmaktadır (5523 sayılı kanun, 7. madde).	-İletişim, Kamu Özel Sektör İşbirliği, Strateji, Yatırımcı Hizmetleri, Yurtdışı Faaliyetler, Yönetim Hizmetleri Daire Başkanlıklarından oluşmaktadır (1 sayılı CBK 527/G ve 48 sayılı CBK, 9. madde).
Personel İstihdamı	-İş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen destek personeli ve uzman personel eliyle yürütülmektedir (personel sayı sınırı otuzdur). Bununla birlikte ajansın diğer işlerini yürütecek olan destek personel sayısı, Ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçmemektedir (5523 sayılı kanun, 10/1 madde).	-Personel sayı sınırına ilişkin bir düzenleme söz konusu değildir.
Düzenleyici İşlemler	Altı ay içinde ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak Ajans tarafından hazırlanmakta ve yürürlüğe konulmaktadır (5523 sayılı kanun, 13. madde).	Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmektedir (1 sayılı CBK, 530/2. madde).

Kaynak: Araştırmacılar tarafından ilgili mevzuat çerçevesinde hazırlanmıştır.

3.1. Örgütlenme

Yatırım Ofisi, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereği merkezi Ankara'da olmak üzere yurt içinde ve yurt dışında örgütlenmiştir. İki yurt içinde olmak üzere toplam 12 adet Yatırım Ofisi birimi söz konusudur. Yurtiçinde ilgili birimler Ankara ve İstanbul'da yer almaktadır. Yurt dışındaki temsilcilikler ise Japonya, Almanya, Çin, ABD, Birleşik Arap Emirlikleri, İngiltere, İspanya, Güney Kore, Katar, İtalya ve Singapur'da yer almaktadır. Yatırım Ofisi 7 adet başkanlıktan oluşmaktadır. Söz konusu başkanlıkların görev dağılımları ayrı ayrı belirlenmiştir.

Tablo 3. Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi Teşkilat Şeması



Kaynak: Araştırmacılar tarafından ilgili mevzuat çerçevesinde hazırlanmıştır.

Yatırım Ofisi; İletişim Dairesi Başkanlığı, Kamu-Özel Sektör İşbirliği Dairesi Başkanlığı, Strateji Dairesi Başkanlığı, Yatırımcı Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Yurtdışı Faaliyetler Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliğinden

teşekküldür. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre ekli I sayılı cetvelde de belirtildiği üzere Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin başkanı doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ofisin genel hizmetleri iş hukuku hükümlerine göre istihdam edilen çalışanlar eliyle yürütülmektedir. Sayıştay Raporuna göre Yatırım Ofisinde 140 kadrolu, 7 dışarıdan hizmet alım yöntemi ile istihdam edilen 147 personel görev yapmaktadır (Sayıştay, 2019).

Yatırım Ofisi, Tablo 3'ten anlaşıldığı üzere altı adet hizmet biriminden meydana gelmektedir. Ofisin önceki uygulaması olarak değerlendirilen Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile kıyaslandığında bu anlamda bir örgütsel genişlemeden söz etmek mümkündür. Çünkü bu konuda yer alan önceki düzenlemede Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın iki adet ana hizmet birimi (yatırım tanıtım hizmetleri ve yatırımcı hizmetleri daire başkanlığı) söz konusuydu (5523 sayılı kanun, 7/1. madde). Oysa yeni sistemde ilgili ajansın görevini üstlenen Yatırım Ofisi daha gelişmiş bir işbölümü çerçevesinde örgütlenmiştir.

Yatırım Ofisi Başkanlığı her ne kadar idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlansa da (1 sayılı CBK, 525. madde), esasen ayrı bir kamu tüzel kişiliği sergileyecek kurumsal örgütlenme ve karar alma mekanizmalarına sahip olup olmadığı tartışma konusudur. Çünkü başkanı doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan söz konusu ofisler, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika, strateji ve performans hedef ve ölçütleri doğrultusunda hareket etmek zorundadır (Oyan, 2019: 114).

1 sayılı CBK'nın 528. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

“(2) Başkan, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak yönetir.”

İnsan kaynakları ya da personel istihdamı anlamında ele alındığında da durum pek farklı değildir. 1 sayılı CBK hükümlerine göre ofislerde çalıştırılacakların sözleşme, usul esasları ile ücret miktarları ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek, 2 sayılı Kararnameye göre de ofislerdeki kadroların tespit, ihdas ve kullanımı Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile tespit edilecektir.

1 sayılı CBK'nın 529. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

“Bu suretle çalıştırılacakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilir.”

2 sayılı CBK'nın 5. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

“Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurum ve kuruluşların kadroları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle ihdas edilir.”

3.2. Görev, Yetki ve Sorumluluk

Yatırım Ofisi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte merkezi idareye yardımcı olan kamu tüzel kişiliğine sahip olmakla birlikte uygulamada hiyerarşik anlamda Cumhurbaşkanına bağlı olarak düzenlenen dört ofis örgütlenmesinden birisidir. Ofislere ilişkin ilk düzenlemenin 1 sayılı CB Kararnamesi olmasına rağmen esasen ilgili birimler hakkında önemli düzenleme ve değişiklikler 2019 yılında 48 sayılı CB Kararnamesi ile gerçekleştirilmiştir. 48 sayılı CB Kararnamesinin 7. maddesi ile ofislerin örgütlenmelerine ilişkin temel maddeler eklenmiş ve Yatırım Ofisi ve diğer ofislerin örgütlenmeleri düzenlenmiştir.

Yatırım Ofisi, görev alanına giren konularda teknik, idari ve hukuki anlamdaki ihtiyaçları değerlendirmek ve yine söz konusu alana ilişkin mevzuat önerisi geliştirmekle görevli ve yetkili kılınmıştır (1 sayılı CBK, 528/10. madde). Bu yetkilendirme, yeni sistemde Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma gücü ve Yatırım Ofisi ile Cumhurbaşkanlığı makamı arasındaki ilişki göz önüne alınarak değerlendirildiğinde oldukça önemlidir. Yatırım

Ofisi istihdam edilen personel bakımından iş mevzuatı hükümlerine tabi kılınmıştır (5523 sayılı kanun, 10. md.). Bu anlamda ofis personeline ilişkin ihtilaflarda iş mahkemeleri yetkili kılınmış ve diğer birtakım özlük hakları bu kapsamda değerlendirilmiştir.

Yatırım Ofisinin görev, yetki ve sorumluluğunu, birincisi genel anlamda ve ikincisi Yatırım Ofisi bünyesinde yer alan hizmet birimlerinin görevleri şeklinde ele almak gerekmektedir. Yatırım Ofisinin genel görevleri 10 madde halinde sıralanmaktadır. Söz konusu görevler, Türkiye’de yatırım yapılmasını özendirmek, yatırım faaliyetlerinde kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlamak ve yatırımı artırmak amacıyla her türlü işbirliğinde bulunmak, yatırımcıların sorunlarını ortadan kaldırmak, yatırımcı ve ilgili kamu kurumu arasında köprü vazifesi görmek, görev alanına giren konularda toplumsal bilimsel faaliyetlerde bulunmak ve cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri üstlenmek şeklinde özetlenebilir (1 sayılı CBK, 527/f. madde). Diğer taraftan Ofis bünyesinde yer alan hizmet birimlerinin görevleri ise 1 sayılı CBK’nın 527/G maddesinde belirtilmiştir. Buna göre İletişim Dairesi Başkanlığı, ofisin kurumsal iletişim süreçlerini yönetmekte, ofis stratejisi doğrultusunda diğer tanıtım faaliyetlerini üstlenmektedir. Kamu Özel İşbirliği Dairesi Başkanlığı ise, Kamu Özel Ortaklığı (KÖO) ile yürütülecek projelerde tanıtım faaliyetlerine katkı sağlamakla, söz konusu modelle gerçekleştirilecek projelerde destek talep eden yatırımcıların destek süreçlerini yürütmekle ve ilgili merciler nezdinde girişimlerde bulunarak KÖO modelinin geliştirilmesini sağlamakla görevlendirilmişlerdir. Kamu Özel İşbirliği Dairesi Başkanlığı, Yatırım Ofisinin kamusal hizmet sunumunda özel sektör ve kamu sektörü arasında köprü rolü gördüğü iddiasını temellendirmede kritik bir pozisyonda yer almaktadır.

Strateji Dairesi Başkanlığı, ilgili kararnamenin 527/F maddesinde belirtilen strateji belirleme görevine uygun olarak, ofisin ihtiyaç duyacağı genel stratejiyi belirlemek ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca işbirliği yapmak gibi önemli görevleri söz konusudur. Yatırımcı Hizmetleri Dairesi Başkanlığı’nın ise, yatırımcıların yatırım aşamasında ve yatırımlarını yaptıktan sonra ihtiyaç duyabilecekleri destek hizmetlerini tasarlamak ve yürütmek ve Ofis tarafından desteklenen yatırım projelerini ilgili kamu kurum ve kuruluşları nezdinde takip etmek gibi iki önemli görevi söz konusudur. Yurtdışı Faaliyetler Dairesi Başkanlığı’nın görevleri kısaca ofis stratejisi doğrultusunda yabancı yatırımcıları bilgilendirmek, yurtdışı faaliyetleri yürütmek ve yabancı kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmaktır.

Diğer taraftan, ‘*ofisin insan kaynağı politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak, tekliflerde bulunmak, personel istihdamını sağlamak ve personelin özlük işlemlerini yürütmek, ofis personelinin yetiştirilmesi için gerekli eğitim faaliyetlerini yürütmek, ofisin bilgi teknolojileri altyapısını kurmak, işletmek ve geliştirmek, ofisin mali işlerle ilgili hizmetlerini yürütmek, ofisin yapım, satın alma, kiralama, bakım ve onarım, sağlık ile diğer idari hizmetlerini yürütmek, taşınır ve taşınmaz kayıtlarını tutmak*’ şeklinde görevler ise Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Bunun dışında tüm hizmet birimleri ayrıca Yatırım Ofisi Başkanı tarafından verilen diğer görevleri de yapmakla yükümlü kılınmışlardır. Ofis, yukarıda sayılan görevlerini yerine getirirken esasen mali açıdan merkezi yönetime bağlı bir görünüm sergilemektedir. Bu durum zaten doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet yürüten birim için olağan karşılanabilir. Ofislerin bütçe ve denetimlerine ilişkin genel düzenleme ise 5523 sayılı kanunun 9. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu hükümlere göre, ofislerin bütçesi; ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler, genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine bu amaçla konulacak ödenek ve gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlardan meydana gelmektedir. Ofis bütçelerine ilişkin gelir, gider ve muhasebelerine ilişkin genel esaslar Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak olan yönetmelik tarafından belirlenecektir. Ayrıca ofislerin genel denetimi de Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

Tablo 4. Yatırım Ofisi Bütçe Gelir ve Giderlerine İlişkin Sayıştay Verileri

Açıklama	Yıl İçinde Alınan Ödeme Emirleri ve Yılı Ödemeleri	Bütçe Gelirinin Türü	Tutar
Personel Giderleri	28.057.101,23	Cumhurbaşkanlığı Bütçesinden Aktarılan Pay	135.000.000,00
Seyahat ve Yol Giderleri	1.646.379,46	Faiz Gelirleri	3.431.613,78
Konaklama Giderleri	754.087,28	Değer ve Miktar Değişimleri	166.756,77
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	23.792.066,14	Diğer Çeşitli Gelirler	713.808,56
Harç ve Vergi Giderleri	16.650,25	Sponsorluk Gelirleri	231.320,00
Değer ve Miktar Değişimleri	2.775.416,35		
Yabancı Danışman Ücretleri	11.290.923,93		
TOPLAM GİDER	68.332.624,64	TOPLAM GELİR	139.543.499,11

Kaynak: Yatırım Ofisi Başkanlığı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu (2019: 3).

4. KAMU HİZMETİ SUNUMUNDA YAŞANAN DÖNÜŞÜM VE YATIRIM OFİSLERİ İLE DİĞER İLGİLİ KURUMLAR ARASINDAKİ İLİŞKİ

Yatırımı teşvik etme fikri ve bu durumda devletin piyasaya aktif müdahalesi esasen liberal ekonomik anlayış ile teori düzeyinde ve benimsenen ilkeler bakımından uyumsuz bir görüntü sergilese de uygulamalar tartışmaya açıktır. Yaşanan tarihsel süreçte liberal doktrin in de müdahalecilik anlayışını içselleştirmiş gibi görünmesi (Doğangün Yasa, 2017: 295) esasen bir çelişki olarak değerlendirilebileceği gibi tartışmanın yönünü değiştirmemesi adına detaylı olarak değinilmemiştir. Diğer taraftan Türkiye’deki yatırım teşvik tarihinin bilinmesi daha önemlidir. Türkiye’de yatırım teşvik anlayışının çok farklı şekillerde uygulandığı ancak temelinde yerli sermayeyi güçlendirmek arzusunun yattığı bilinmektedir (Yılmaz, 2020: 440).

Yatırım süreçlerinin basitleştirilmesi girişimlerine Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Koordinasyon Kurulu (YOİKK) kurumsal anlamda katkı sunmaktadır. Yatırım Ofisi uygulamasının yeni sistemle beraber ortaya çıktığı ancak Yatırım Destek ve Tanıtım Ajanslarının da bir devamı niteliğinde olduğu daha önce belirtilmişti. Bu kabul dönüşen kamu hizmet anlayışı ile Yatırım Ofisleri arasındaki ilişkiyi anlamlandırmada geçmiş dönem tecrübelerinden istifade etme imkânı da sunmaktadır. Yani kamu yönetimi alanındaki dönüşümün kamu hizmeti ayağında faaliyette bulunan kurumsal dışavurumlardaki senkretizm bu ilişki ile teyit edilmiştir. Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansları, neoliberal rekabetin bir parçası olarak, yabancı yatırımcıyı çekmeyi planlayan devlet modelinde ekonomik kalkınma politikasının uygulama aşamasındaki temsilcileri olarak kabul edilmişlerdir (İlhan, 2016: 183). Bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisinin de söz konusu anlayış çerçevesinde yatırım ortamını iyileştirecek bir role sahip olduğu belirtilmelidir. Ayrıca Yatırım Ofisinin ekonomik kalkınmayı sağlamak, yatırımların artırılmasını sağlamak ve genel olarak özel sektörün yatırım alanındaki sorunlarını çözmek ve sorunlarını tespit etmek gibi rolleri de söz konusudur (1 sayılı CB Kararnamesi, 527/f).

Yatırım Ofisinin hizmet birimleri içerisinde Kamu Özel İşbirliği Dairesi Başkanlığı bu anlamda kamusal hizmetlerin sunumunda kullanılan ve dönüşen kamu yönetimi anlayışının bir parçası veya iş yapma biçimi olarak değerlendirilen KOÖ modeliyle ilgili olarak önemli

yetkilere sahiptir. İlgili başkanlık, KOÖ kapsamında kilit bir rol üstlenmekte, adeta kamusal yatırım sürecinde özel sektörce yapılacak olan işlerde rehber olma görevi üstlenmektedir. Kamu yönetiminden yeni paradigma çerçevesinde beklenen, müşteri odaklı, hızlı, üretken ve verimli olma gibi görevlerinden ötede söz konusu Ofis aracılığıyla özel sektörün kamusal hizmet sunumundaki etkisini artırıcı faaliyetlerde bulunulması ve esasen KÖO sürecinin sıkıntısız bir şekilde yürütülmesine katkı sağlanmasıdır.

İngiliz Uluslararası Kalkınma Departmanı'nın (DFID) 2015 yılında hazırladığı bir raporda; yatırımların çekilmesinde birbirinden farklılaşan üç fonksiyondan bahsetmektedir. Bunlar; iş ortamı reformu (*business environment reform*); yatırım destek ve tanıtım (*investment promotion*) ve yatırım basitleştirme (*investment facilitation*) faaliyetleridir. Yeni Hükümet sistemi içerisinde bu üç fonksiyonu üstlenen kurumlar arasında bir işbölümü söz konusudur. İş Ortamı Reformu büyük ölçüde Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'na (YOİKK) aittir. Yatırımların teşvik ve desteklenmesinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'ne ve yatırımların tanıtımı ve yatırımı basitleştirme fonksiyonu Yatırım Ofisi'ne verilmiş görünmektedir.

Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu, yeni sistemle birlikte 818 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile düzenlenmiştir. İlgili kararın amacı altı madde halinde sıralanmıştır. Şüphesiz ilgili amaçlar arasındaki en kapsayıcı tabir, yatırım ortamını iyileştirmeye yönelik çalışmaların koordinasyonu ve izlenmesini yürütmek şeklinde ifade edilen amaçtır. Bununla birlikte daha önceden ifade edildiği gibi YOİKK'nin iş ortamı reformu konusundaki rolünü somutlaştıran amaçlar da söz konusudur. İşletme dönemi de dâhil olmak üzere, yatırımın her safhasında ulusal/uluslararası yatırımcıların karşılaştıkları yapısal, yasal, idari ve bürokratik sorunlara çözüm üretmek görevi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Diğer taraftan YOİKK tarafından yerine getirilmesi gereken, 'özel sektör yatırımları ile ilgili düzenlemelerin rasyonel hale getirilmesi, kamu kurum ve kuruluşları ile çeşitli platformların gündeminde bulunan yatırım ortamıyla ilgili konuların kamu-özel sektör işbirliği çerçevesinde ele alınmasını sağlamak' şeklindeki amaçlar da söz konusudur (818 sayılı CB Kararı, 1. madde). YOİKK, Cumhurbaşkanlığı Yardımcısı başkanlığında ilgili yedi bakanlık, Strateji ve Bütçe Başkanı, Yatırım Ofisi Başkanı, TOBB Başkanı, Türkiye İhracatçılar Meclisi Başkanı, TÜSİAD Başkanı, Uluslararası Yatırımcılar Derneği Başkanı, MÜSİAD Başkanı, Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu Başkanı ile toplanmaktadır. Söz konusu bakanlık üyeleri, Adalet Bakanı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanı⁴, Çevre ve Şehircilik Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Ticaret Bakanı, Sanayi ve Teknoloji Bakanı ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanı'dır. İlgili CB Kararı çerçevesinden YOİKK'nin görevi 4. madde çerçevesinde yine dört başlık halinde sıralanmıştır. Genel olarak ilgili kurulun görevi; yatırım ortamı iyileştirme çalışmalarına görev ve sorumluluğu bulunan kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamak ve bu amaçla teknik komitelerin iş programlarını belirlemektir (818 sayılı CB Kararı, 4. madde).

YOİKK'de görevli kurul üyelerinden Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın bünyesinde yer alan Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nün de yatırımların teşvik ve desteklenmesine ilişkin görevi söz konusudur. İlgili müdürlüğün görevleri arasında, yabancı sermayeden beklenen gerekli katkıların sağlanmasını ve yönlendirilmesini temin amacıyla ihtiyaç duyulan mevzuatı hazırlamak ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu ve buna ilişkin mevzuat çerçevesinde belirtilen işleri yapmak yer almaktadır. Diğer taraftan serbest ticaret anlaşmaları, yatırım ve döviz kazandırıcı hizmetlerin teşviki kapsamında gerekli tedbirlerin alınması konusunda da ilgili müdürlüğün görevleri söz konusudur. Bununla

⁴ 21 Nisan 2021 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ilgili bakanlık Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlığı şeklinde iki ayrı bakanlık olarak yeniden düzenlenmiştir.

birlikte müdürlüğün daha önceden ifade edilen işbölümü anlayışını destekler nitelikte bir diğer görevi şu şekilde ifade edilmektedir (1 sayılı CBK, 393. madde, 'g' bendi):

''Yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik yasal ve idari yapısal reform çalışmalarının kurumlar arasındaki koordinasyonunu Yatırım Ofisi ile birlikte sağlamak ve Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu, Yönlendirme Komitesi ve Yatırım Danışma Konseyinin sekretarya hizmetlerini Yatırım Ofisi ile müştereken yürütmek''

393. maddenin 'g' bendinde, Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü, Yatırım Ofisi, YOİKK, Yönlendirme Komitesi ve Yatırım Danışma Konseyi'nin arasındaki işbölümünü somutlaştıracak nitelikte bir düzenleme söz konusudur. Özellikle Yatırım Ofisi ile müşterek görevler söz konusudur. Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ile Yatırım Ofisi, yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik yasal ve idari reform çalışmalarının kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmişlerdir. Diğer taraftan, YOİKK, Yatırım Danışma Konseyi ve Yönlendirme Komitesinin sekretarya işlemlerini yürütme görevi de yine Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ve Yatırım Ofisi tarafından müştereken yerine getirilecektir.

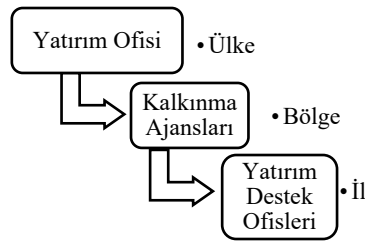
Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'nun (YOİKK) büyük ölçüde iş ortamı reformu ile ilgilendiği belirtilmiştir. Diğer taraftan yatırımların teşvik ve desteklenmesinde ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet yürüten, 'Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nün ilgili rolü üstlendiği ifade edilmiştir. Yatırım Ofislerinin ise büyük ölçüde yatırımların tanıtımı ve yatırımı basitleştirme fonksiyonu üstlendiği görülmektedir. Merkezi düzeyde Yatırım Ofisi'nin bu anlamda yatırımlar konusunda üstlenmiş olduğu görev bakımından kullanılacak en kilit ifade, 'bürokrasinin azaltılması' olacaktır.

Yatırım sürecinde bürokrasinin azaltılması çabası, genele uygulanabilecek bir yönetim pratiğinin önünü açmaktadır. Fonksiyon esasına dayalı kamu örgütlenmesi her bakanlığın il müdürlüğü temelinde örgütlenmektedir. Mekânsal ve fonksiyonel olarak bu ayrışma dijitalleşme ile birlikte gittikçe azalmaktadır. TDO'lar yatırımcı adına bu hizmetleri fiziki olarak tek bir çatı altında toplamaktadır. Yatırım Ofisinin, Kalkınma Ajansları ve ajanslar bünyesinde faaliyette bulunan Yatırım Destek Ofisleri ve TDO'lar ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. TDO'lar, yukarıda da bahsedildiği üzere yabancı yatırımcının işlemlerini kolaylaştıran ve yatırıma ilişkin kamusal işlem sürecini hızlandıran yerel nitelikli hizmetlerin uç noktasını temsil etmektedir. TDO'lar yatırım öncesinden başlayıp yatırım sürecinde devam eden ve tek bir noktadan hizmet sağlayan yatırım ortamının iyileştirilmesine katkı sunan kurumlardır (Akpınar, 2017: 161). Diğer taraftan söz konusu uygulama bir e-devlet aşaması modeli olarak sunulmaktadır (Scholta, Mertens, Kowalkiewicz ve Becker, 2019). TDO'lar Türkiye'de 5449 sayılı Kanun çerçevesinde Yatırım Destek Ofisleri başlığı ile düzenlenmiştir. Ancak yeni sisteme uyum amacıyla çıkarılan 703 sayılı KHK ile Yatırım Destek Ofislerini düzenleyen 5449 sayılı Kanunun 15, 16. ve 17. maddeleri ilga edilmiştir. Söz konusu yasal boşluk 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile doldurulmuştur. İlgili kararnameye göre Kalkınma Ajanslarının teşkilat yapısı; Yönetim Kurulu, Kalkınma Kurulu, Yatırım Destek Ofisleri ve Genel Sekreterlik'ten meydana gelmektedir (4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 190/1. Madde).

İl temelinde hareket eden TDO'lar ya da Yatırım Destek Ofislerinin üst birimi bölge düzeyinde hareket eden Kalkınma Ajansları'dır. Kalkınma Ajansları, bölgeler esas alınarak Cumhurbaşkanlığı Kararı ile kurulular. Bununla birlikte özel hukuk hükümlerine tabi kılınan ajanslar kamu tüzel kişiliğini haizdir (4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 186/1-3. maddeler). Genel görev ve yetkileri ilgili kararnamenin 188. maddesinde sayılan Ajanslar, bölge düzeyinde faaliyette bulunmaktadır. Kalkınma Ajansları daha evvel Kalkınma Bakanlığına bağlı iken yeni sistemde Kalkınma Ajanslarının ulusal ölçekte eşgüdümünden

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sorumlu kılınmıştır (187/1. madde). Diğer taraftan söz konusu işlevi ülke genelinde üstlenen kurumun Yatırım Ofisi olduğu belirtilmelidir. Çünkü ülkenin ekonomik kalkınmasında ihtiyaçların artırılması için faaliyetlerde bulunmak, Yatırım Ofislerinin birinci görevi olarak sayılmıştır (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 527/F/1. madde). Bu durumda il düzeyinde Yatırım Destek Ofisleri, bölge düzeyinde Kalkınma Ajansları ve ülke düzeyinde Yatırım Ofislerinin faaliyette bulunduğu görülmektedir. Yatırım Destek Ofisleri ile Kalkınma Ajansları arasında organik anlamda bir bağ söz konusu olsa da Yatırım Destek Ofisleri doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyette bulunmakta, Kalkınma Ajanslarının sorumluluğu ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından üstlenilmektedir.

Şekil 2. Yatırım Faaliyetlerinde Görevli İlgili Kurumların Kademelendirilmesi



Kaynak: Araştırmacılar tarafından ilgili mevzuat çerçevesinde hazırlanmıştır.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Günümüzde hükümetler, kamu hizmeti sunumundaki parçalanmadan şikâyet etmektedir. Kamu hizmetlerinin klasik bürokratik yapının dışına çıkarılması ve vatandaşların hizmete erişiminin daha hızlı hale gelmesi adına talepler yeni yapıların oluşmasını beraberinde getirmektedir.

Ofis tipi örgütlenme merkezi düzeyde kamu yönetimimizde yaygın olmayan bir statü olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu tüzel kişiliği ile donatılmış olmaları onları idari ve mali özerklik anlamında ayrıcalıklı kılmakta ve bu ayrıcalık onlara daha esnek çalışabilme imkânı sunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı makamına doğrudan bağlı olmakla birlikte, kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları yeni oluşturulan bu kurumu tartışmalı hale getirmiştir. Genel olarak bakıldığında özellikle Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile yakından ilişkide olduğu ve hatta bazı görevlerini bu Bakanlık ile paylaştığı görülmektedir. Bu anlamda hukuki olarak güçlü kılınmakla birlikte örgütlenme anlamında bakanlıklar karşısında daha güçsüz olduğu söylenebilir.

Yatırım Ofisinin, yatırımcı ile devlet arasında bir köprü vazifesi görmesi beklenmektedir. Fonksiyon olarak hem yabancı yatırımcının çekilmesinde hem de yatırım sürecinin bürokratik yükünü hafifletilmesinde görev almaktadır. Ofis, TDO mekanizmasıyla, yatırımcıları farklı hizmet alanlarıyla karşılamakta ve yabancı yatırımcıların Türkiye’deki bürokratik işlemlerini kolaylaştırma işlevi üstlenmektedir. Her biri farklı bakanlıkların sorumluluğunda olan bu prosedürler il bazında TDO’lar ile tek bir merkezden yürütülmektedir. Böylelikle yatırımcı her bakanlığın kapısını ayrı ayrı çalmaktansa tek bir noktadan yatırım kuruluş sürecini tamamlamaktadır. Bu model klasik bürokratik örgütlenmenin dışında yatay bir örgütlenme modeli sunmaktadır. Post-Yeni Kamu İşletmeciliği olarak tanımlanan çatı yaklaşım altında ön plana çıkan koordinasyon kavramının ve hizmetlerin sadeleştirme çabasının somut örneğini oluşturmaktadır. İnternet tabanlı hizmet anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte bu türden bir mekânsal yaratıma da gerek kalmayarak farklı internet tabanlı modellerin gelişeceği düşünülmektedir. Yatırım alanında

başlayan bu işlevsel birleştirme yönteminin uzun vadede kamu hizmetinin diğer alanlarına da sirayet edileceği öngörülebilir.

KAYNAKÇA

1. AKPINAR, R. (2017). Yerel Kalkınmanın Yeni Bir Yüzü: Yatırım Destek Ofisleri. *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, X-I, 159-168
2. AKYILMAZ, B., SEZGİNER, M. ve KAYA, C. (2018). *Türk İdare Hukuku* (9. Baskı). Savaş Yayınevi, Ankara
3. ANTHOPOULOS, LG., SİOZOS, P. ve TSOUKALAS, IA. (2007). Applying participatory design and collaboration in digital public services for discovering and re-designing e-Government services. *Government Information Quarterly*, 24: 353 – 376
4. Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 4, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 15.07.2018-30479
5. BOZTEPE, M. (2018). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Personel Rejimi Üzerine Etkileri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20 (3), 191-210
6. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 1, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 10.07.2018-30474
7. DOĞANGÜN YASA, B. (2017). İktisat Düşüncesinde Devlet Müdahaleciliği Kuramının Evrimi. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (2), 281-298
8. DUNLEAVY, P. (2010) *The future of joined-up public services*. . 2020 Public Services Trust, London, UK. ISBN 9781907815034
9. EROL, Ö. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26 (1), 107-130
10. European Scientific Journal January 2019 edition Vol.15, No.1 ISSN: 1857 – 7881 (Print) e - ISSN 1857- 7431 185 The One-Stop Shop Approach: New Public Management Model in Transition Countries Kujtim Gashi (PhD Candidate) University of Tirana, Albania Prof. Ass. Dr. Ibrahim Krasniqi University of Peja, Kosovo s.185-198.
11. From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries (2015) UNDP Global Centre for Public Service Excellence Author: Mark Robinson, p.9
12. GASHI, K. (2019), *The One-Stop Shop Approach: New Public Management Model in Transition Countries*, European Scientific Journal January, 15 (1), ss: 1857 – 7881.
13. Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Lojistik Sektörüne Yönelik Uygulamaları (2013) 2013 *Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Yayın No: 8*, Ankara
14. İLHAN, H. (2016). Investment Promotion Agencies In The New Public Management Paradigm: The Investment Support And Promotion Agency Of Turkey. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 48, 182-198

15. JUN, J. S. (2009). The Limits of Post: New Public Management and Beyond. Wiley on behalf of the American Society for Public Administration, 69 (1), 161-165
16. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (2006). Kanun Numarası 5449, Kabul Tarihi: 25.01.2006
17. KARATAŞ, A. (2019). Post-New Public Management Paradigm And Its Effects On Public Administration. *International Social Mentality And Researcher Thinkers Journal*, 5 (26), 1796-1805
18. KLENK, T. ve REİTER, R. (2019). Post-New Public Management: Reform Ideas and Their Application in the Field of Social Services. *International Review of Administrative Sciences*, 85 (1), 3-10
19. One Stop Shops: An Overview of Best Practices Related To Three Key Issues Mena-OECD Training Workshop, 10-12 March 2010, Beirut, MENA OECD, Investment Programme.
20. OYAN, O. (2019). Yeni Anayasa ve Yeni Devlet Yapılanması. *Çalışma ve Toplum*, 1, 105-125
21. ÖKMEN, M. ve DEMİR, Y. (2010). Kamu Hizmetinin Felsefi Temelleri ve Yeni Kamu Yönetiminde Geçirdiği Dönüşüm. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15 (3), 19-42
22. PATAPAS, A., RAIPA, A. VE SMALSKYS, V. (2014). New Public Governance: The Tracks of Changes. *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)*, 4 (5), 24-33
23. Sayıştay Raporu (2018). Yatırım Ofisi Başkanlığı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, 1-20
24. Sayıştay Raporu (2019). Yatırım Ofisi Başkanlığı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, 1-14
25. Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M. ve Becker, J. (2019). From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model Government Information Quarterly 36, 11–26
26. Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun (2006). Kanun Numarası 5523, Kabul Tarihi: 21.06.2006
27. UĞUR, S. Bütüncül Devlet Yaklaşımının (Whole of Government) e-Dönüşüm Açısından İncelenmesi. Erişim Adresi: <https://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Lectures/BIL506/THKU-BIL506-Whole%20of%20Government.pdf>
28. UYSAL, Y. (2020). Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliğine ve Post-YKY'ye Kamu Hizmetlerinin Değişimi ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme. *International Journal of Management and Administration*, 4 (7), 112-135
29. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 3, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 10.07.2018-30474
30. Yatırımcı Sözlüğü, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı / Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü Yayınları, 2020. Ankara

C.26, S.4 Yatırım Sürecinde Bürokrasinin Minimize Edilmesi Arayışı Çerçevesinde Yeni Bir

31. YILMAZ, H. (2020). Türkiye’de Yatırım Teşvik Sisteminin Tarihçesi. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 12 (23), 431-441
32. YILMAZ, O. vd. (2008), Birleşik Krallık’ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008) Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu, *Matus Yayıncılık*, Ankara