

TÜRKİYE'DE EKONOMİK ÖZGÜRLÜKLER

Editör: İBRAHİM ENES ÖZKAN

özgürlük
araştırmaları
derneği

freedom
research
association



MURAT ÇOKGEZEN • ALİ RIZA ÇOBAN
UĞUR EMEK • CENGİZ BAHÇEKAPILI

TÜRKİYE'DE EKONOMİK ÖZGÜRLÜKLER



Özgürlük Araştırmaları Derneği

TÜRKİYE'DE EKONOMİK ÖZGÜRLÜKLER

Editör: İbrahim Enes Özkan

© 2018 Özgürlük Araştırmaları Derneği

Basım Tarihi: Mart 2018

Yayına Hazırlayan: Medeni Sungur

Redaksiyon: İsrafil Özkan

Son Okuma: Adem Kurt

Kapak Tasarımı ve Dizgi: Faruk Akhan

Elinizdeki kitap Açık Toplum Vakfı, Atlas Network, Fraser Enstitüsü ve Friedrich Naumann Vakfı desteğiyle 2017 yılında Özgürlük Araştırmaları Derneği tarafından gerçekleştirilen "Türkiye'de Ekonomik Özgürlükler" başlıklı araştırma projesinin sonuç raporu olarak ortaya çıkmıştır.

Baskı-Cilt: Çađhan Ofset Matbaacılık Ltd. Şti. İvedik Osb. Mat. Sit. Mrkz.

1518 Sok.No:2/15 Yeni Mahalle / ANKARA Tel: 0312 397 71 83



Turgut Reis Cad. No:15/4 Mebusevleri 06570 Çankaya / Ankara

Tel: +90 312 213 24 00 @: info@ozgurlukarastirmalari.com

Web : www.ozgurlukarastirmalari.com

ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR

Ekonomik özgürlük, insanların mülkiyet hakları temelinde sahip oldukları emek, sermaye ve toprak gibi üretim faktörlerini diğer bireylerle gönüllülük temelinde serbestçe mübadele edebilmesini içerir. Bireyler, ekonomik özgürlük temelinde, diledikleri iş sahasında çalışma, diledikleri kişiye emeklerinin ürünü olan mal veya hizmeti satma, ister bizzat yatırım yaparak isterse de başkasına ödünç vererek sermayesini dilediği gibi kullanabilme imkânına sahip olur. Ekonomik özgürlüğün olduğu bir ekonomide bireyler, sahip oldukları üretim faktörlerini ne zaman, nerede, nasıl ve kimin için kullanacaklarına kendileri karar verirler.

Ekonomistlerin yaptığı araştırmalar, genel olarak, ekonomik özgürlük ile zenginlik arasında doğru orantı olduğunu göstermekte. Buna göre, bir ülkede ekonomik özgürlük ne denli fazla ise zenginlik de o denli çok olacaktır. Ekonomik özgürlüğün yüksek düzeyde var olduğu sistemler “rekabetçi piyasa ekonomileri”dir. Buna karşılık ekonomik özgürlüğün düşük olduğu sistemlere “ahbap-çavuş kapitalizmi” adı verilmektedir. Ahabap-çavuş kapitalizminin hâkim olduğu ülkelerde zenginler olabilir, ama ülke genel olarak müreffeh değildir.

Bugün dünya üzerindeki ülkelerin ekonomik özgürlüğe ne derecede sahip olduğunu ölçen çeşitli endeksler bulunmaktadır. Bunların en itibarlılarından birisi, Kanada’nın Vancouver kentinde yerleşik Fraser Enstitüsü’nün hazırladığı Dünya Ekonomik Özgürlük Endeksi’dir. Fraser Enstitüsü, Ekonomik Özgürlük İndeksinin hazırlanmasında 42 civarında kriteri dikkate almakta ve bunları beş alanda tasnif etmektedir. Bu alanlar arasında 1) devletin ekonomideki büyüklüğü, 2) mülkiyet hakları ve hukuk devleti, 3) sağlam paraya erişim, 4) uluslararası ticaret özgürlüğü, 5) kredi, işgücü piyasaları ve ticari faaliyetler üzerindeki regülasyonlar bulunmaktadır.

Peki, 2017 Dünya Ekonomik Özgürlük Endeksi’nde Türkiye’nin performansı nasıldır? İlk olarak Türkiye değerlendirmeye alınan 159 ülke içerisinde 10 üzerinden 6,82 ortalama puanla 81. Sırada yer almıştır. “Devletin ekonomideki büyüklüğü” alt başlığında Türkiye 6,62 puanla 67.; “mülkiyet hakları ve hukuk devleti” alt başlığında 4,74 puanla 94., “sağlam paraya erişim” alt başlığında 9,08’lik puanla 66.; “uluslararası ticaret özgürlüğü” alt başlığında 7,24 puanla 79.; “kredi, işgücü piyasaları ve ticari faaliyetler üzerindeki regülasyonlar” alt başlığında da 6,44 puanla 111. sırada yer almaktadır.

Maalesef, ekonomik özgürlük açısından ortada gurur duyulacak bir tablo bulunmamaktadır. Türkiye halen orta gelir seviyesindeki ülkeler grubundadır. Ekonomik özgürlük endeksindeki bu skorlar ile Türkiye’nin “orta gelir tuzağı”ndan çıkmasını beklemek hayalcilik olur. Yapılması gereken, endeksin tüm alt başlıklarında Türkiye’de var

olan sorunların tespit edilmesi ve çözüm önerilerinin ortaya konmasıdır.

Türkiye’de ekonomik özgürlük alanında var olan sorunların tespit edilmesi ve çözüm önerilerinin ortaya konması amacıyla Özgürlük Araştırmaları Derneği olarak, Fraser Enstitüsü’nün partnerliğinde, 25 Mayıs 2017’de Ankara’da bir günlük bir çalıştay gerçekleştirdik. Bu çalıştayda, akademi ve iş dünyasından gelen uzmanlar Fraser Enstitüsü’nün verileri üzerinden Türkiye’de ekonomik özgürlük meselesini tartıştı. Çalıştayın gerçekleştiği tarihte 2017 yılı Ekonomik Özgürlük Raporu henüz hazır olmadığından, 2016 yılı verileri tartışmaya temel oluşturdu. Bu tartışma, Fraser Enstitüsü temsilcisi Dr. Fred McMahon’ın da onayıyla “sağlam paraya erişim” kategorisi çıkarılarak beş yerine dört alt başlık etrafında gerçekleşti. Her tartışma grubuna bir raportör ve bir moderatör eşlik etti. Günün sonunda, tartışma gruplarında varılan sonuçlar genel oturumda tüm katılımcılarla paylaşıldı. Çalıştayın akabinde, raportörler çalıştayda varılan sonuçlar ışığında elinizdeki raporları kaleme aldılar.

Bu doğrultuda,

- Prof. Dr. Murat Çokgezen: Devletin Ekonomik Büyüklüğü
- Doç. Dr. Ali Rıza Çoban: Hukuki Sistem ve Mülkiyet Hakları
- Prof. Dr. Uğur Emek: Kamu Düzenlemeleri
- Prof. Dr. Cengiz Bahçekapılı: Uluslararası Ticaret Serbestisi

Başlıklı raporları hazırladılar. Tüm raportörlerimize şükranlarımızı sunarız.

Elinizdeki rapor ve ona temel teşkil eden çalıştay, Türkiye’den Açık Toplum Vakfı, Amerika Birleşik Devletleri’nden ATLAS Network ve Almanya’dan Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi’nin desteğiyle gerçekleşmiştir. Özgürlük Araştırmaları Derneği olarak bu kurumlara cömert desteklerinden dolayı minnettarız.

Raporun ve çalıştayın hazırlık aşamasında yoğun emek ve katkılarını esirgemeyen Sn. Ahmet İhsan Kaya, Sn. Sait Akman ve Sn. Veli Kondak’a da ayrıca teşekkür etmeyi bir borç biliyorum.

Raporumuzun, Türkiye’de ekonomik özgürlüklerin geliştirilmesi konusunda tüm politika yapıcı ve uygulayıcılara ilham vermesini diliyorum.

Özgürlükle,



Doç. Dr. Bican Şahin

Şubat, 2018

25 Mayıs 2017 Tarihinde Gerçekleşen Ekonomik Özgürlük Çalıştayı

Devletin Ekonomideki Büyüklüğü

- Murat Çokgezen (Moderatör / Raportör)
- Güneri Akalın
- Süreyya Sakıncı
- İlkay Yılmaz
- Umur Tosun
- Lütfi Erden
- Tayfun Moğol
- Enes Özkan
- Mustafa Taytak

Hukuki Sistem ve Mülkiyet Hakları

- Ali Rıza Çoban (Moderatör/Raportör)
- Durmuş Yılmaz
- Günel Kurşun
- Serkan Özcan
- Ahmet İhsan Kaya
- Yusuf Ziya Kıvanç
- Ülkü Doğan Kaya

Regülasyonlar

- Uğur Emek (Moderatör / Raportör)
- Didem Pekkurnaz
- Öner Gülyeşil
- Burçhan Sakarya
- Yalın Kılıç
- Sinem Çapar
- Murat Burgaz

Serbest Ticaret

- Sait Akman Doç. Dr. (Moderatör)
- Ahmet Fatih Özkan Yrd. Doç. Dr.
- Metin Kandemir
- Yüksel Yılmaz
- Servet Alyanak
- Mehmet Doğan
- Aslı Yenipazarlı Doç. Dr.
- Murat Yülek
- Mehmet Kumbaracı

RAPORUN YAZARLARI

(Bölüm sıralarına göre)

Prof. Dr. Murat Çokgezen (Proje Koordinatörü)

1966'da İstanbul'da doğdu. 1987 yılında İstanbul Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden mezun oldu. Yüksek lisansını İstanbul Üniversitesi İktisat bölümünde tamamladı. 1996'da Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü'nden doktorasını aldı. Halen Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde profesör olarak çalışmaktadır.

Dr. Ali Rıza Çoban

1971'de Denizli'de doğdu. İlk ve orta öğrenimini Denizli ve İzmir'de tamamladıktan sonra 1992 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun oldu. Yüksek lisansını aynı üniversitede 1995'te, doktorasını ise Milli Eğitim Bakanlığı bursu ile gittiği İngiltere'de, University of Leeds, Department of Law'da 2002'de tamamladı. Sağlık memurluğu, avukatlık ve bir süre hâkimlik stajı, araştırma görevliliği ve öğretim üyeliği görevlerinde bulundu. Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Anayasa Hukuku Anabilim Dalında Yardımcı Doçent olarak görev yaparken 08.04.2008 tarihinde Anayasa Mahkemesi Raportörlüğüne atandı. 2003 yılından itibaren Kırıkkale Üniversitesi ve Doğu Akdeniz Üniversitesi, Hukuk Fakültelerinde, Anayasa Hukuku, İnsan Hakları ve Devlet Teorisi derslerini yürüttü.

Prof. Dr. Uğur Emek

1964'te Emirdağ'da doğdu. 1985 yılında Ankara Üniversitesi İşletme Bölümü'nden mezun olduktan sonra 1997 yılında Northeastern Üniversitesi'nde iktisat politikası ve planlama alanında yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır. 2005 yılında ise Ankara Üniversitesi'nde İşletme doktorası derecesi almıştır. Halen Başkent Üniversitesi İktisat Bölümü'nde profesör olarak çalışmaktadır.

Prof. Dr. Cengiz Bahçekapılı

1989 yılında Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü'nden mezun olduktan sonra, yine Marmara Üniversitesi'nde 1994 yılında yüksek lisans, 2000 yılında ise doktora eğitimini tamamlamıştır. Halen Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü'nde profesör olarak çalışmaktadır.



ÖZGÜRLÜK ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ (ÖAD)

Liberal demokratik siyasal sistemler, bütün bu özgürlüklerin tanındığı ve mümkün olan maksimum seviyede güvence altına alındığı politik sistemlerdir. İşte ÖAD, ülkemizde “böyle bir siyasal sistemin kamu politikaları nasıl olmalıdır”ı araştırmak ve tesisine entelektüel katkıda bulunmak amacıyla kuruldu. ÖAD'nin kurucuları arasında akademisyenler, gazeteciler ve iş insanları bulunmaktadır.



FRASER ENSTİTÜSÜ

Fraser Enstitüsü, merkezi Kanada'nın Vancouver kentinde bulunan bir araştırma ve eğitim kurumudur. On yıldır düzenli olarak Kanada'nın en etkili düşünce kuruluşu seçilmekte ve aynı zamanda dünyanın en etkili 25 düşünce kuruluşu arasında gösterilmektedir. 1996 yılından beridir her yıl, alanında en önemli gösterge endekslerden bir tanesi sayılan, “Dünya Ekonomik Özgürlükler Raporu”nu yayınlamaktadır.



ATLAS NETWORK

Atlas Network, bütün dünyada yaklaşık 100 ülkede 480'den fazla düşünce kuruluşunun üye olduğu uluslararası bir sivil toplum kuruluşları ağıdır.



AÇIK TOPLUM VAKFI

Açık Toplum Vakfı

Açık Toplum Vakfı, Türkiye'nin insan hakları, demokrasi ve evrensel değerlere karşı daha duyarlı ve daha açık bir toplum olabilmesi amacıyla 20 Ağustos 2008'de kurulmuş olup, AB-Türkiye üyelik süreci,

reform, kadın hakları, eğitim, bölgesel farklılıkların giderilmesi, sivil toplumun güçlenmesi gibi öncelikli ilgi alanlarına giren girişimleri proje veya kurum ölçeğinde desteklemek amacıyla faaliyet göstermektedir.

Friedrich Naumann
STIFTUNG

FÜR DIE FREIHEIT

Özgürlük için Friedrich Naumann Vakfı

Özgürlük için Friedrich Naumann Vakfı, uluslararası düzeyde sivil eğitimi için çalışan, Almanya merkezli bağımsız, kâr amacı gütmeyen bir sivil toplum kuruluşudur. Bireysel özgürlükler, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve piyasa ekonomisinin temelini oluşturduğu liberal değerleri tanıtmak için çalışır. Aynı zamanda, bu liberalizm anlayışı, hoşgörü, insan haklarına saygı, her vatandaşın dini inançlarına saygı duyan seküler devlet kavramlarını da kapsar. 1991 yılında Ankara'da faaliyete geçen FNF, 2002 yılından beri İstanbul'da sivil toplum, akademi, ekonomi ve politika çevrelerinden partnerleri ile çalışmalarını yürütmektedir.

İÇİNDEKİLER

| | |
|--|-----------|
| ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR..... | v |
| RAPORUN YAZARLARI..... | ix |
| İÇİNDEKİLER..... | xi |
| GRAFİKLER LİSTESİ..... | xii |
| TABLolar LİSTESİ..... | xii |
| YÖNETİCİ ÖZETİ..... | xv |
| EXECUTIVE SUMMARY..... | xxi |
| BİRİNCİ BÖLÜM DEVLETİN EKONOMİK BÜYÜKLÜĞÜ..... | 27 |
| 1.1.2000’li Yıllarda Türkiye’de Devletin Ekonomik Büyüklüğünün Gelişimi..... | 29 |
| 1.2.Yakın Geleceğe İlişkin Beklentiler..... | 35 |
| 1.3.Türkiye’deki Gelir ve Harcama Politikalarına Dair Bazı Tespitler..... | 37 |
| 1.4.Genel Değerlendirme ve Türkiye’nin DEB Skorunun Geliştirilmesi İçin Öneriler.. | 44 |
| İKİNCİ BÖLÜM HUKUKİ SİSTEM VE MÜLKİYET HAKLARI..... | 47 |
| 2.1.Yargının Tarafsızlığı ve Bağımsızlığı..... | 51 |
| 2.2.Yargı Bağımsızlığına İlişkin Evrensel İlkeler..... | 52 |
| 2.3.Yargıç Adaylarının Eğitimi, Mesleğe Kabulü ve Yargıçların Özlük Hakları..... | 54 |
| 2.4.HS(Y)K..... | 56 |
| 2.5.Mülkiyet Haklarının Korunması..... | 58 |
| 2.6.Hukuk Sisteminin Bütünlüğü..... | 62 |
| 2.7.Askerin Hukuk ve Siyaset Üzerindeki Etkisi..... | 63 |
| 2.8.Polisin Güvenilirliği..... | 64 |
| ÜÇÜNCÜ BÖLÜM KAMU DÜZENLEMELERİ..... | 65 |
| 3.1.Kredi Piyasası Regülasyonları..... | 65 |
| 3.1.1.Banka Sahipliği..... | 65 |
| 3.1.2.Özel Sektör Kredisi..... | 66 |
| 3.1.3.Faiz Oranı Denetimleri / Negatif Reel Faiz Oranları..... | 68 |
| 3.2.İşgücü Piyasası Regülasyonları..... | 68 |
| 3.2.1.İşe alım regülasyonları ve asgari ücret..... | 68 |
| 3.2.2.İşe alım ve işten çıkarma regülasyonları..... | 69 |

| | |
|--|-----------|
| 3.2.3.Merkezileştirilmiş toplu sözleşme (yani ücret belirlemede esneklik)..... | 70 |
| 3.2.4.Çalışma saati regülasyonları..... | 70 |
| 3.2.5.Çalışanı işten çıkarmanın zorunlu maliyeti..... | 71 |
| 3.2.6.Zorunlu askeri hizmet..... | 71 |
| 3.3.İş Piyasası Regülasyonları..... | 72 |
| 3.3.1.İdari zorunluluklar..... | 72 |
| 3.3.2.Bürokrasi maliyetleri..... | 74 |
| 3.3.3.İşkurmak..... | 74 |
| 3.3.4.Ekstra ödemeler/rüşvet/kayırmacılık..... | 75 |
| 3.3.5.Lisanslamakısıtları..... | 76 |
| 3.3.6.Vergi uyumunun maliyeti..... | 77 |
| DÖRDÜNCÜ BÖLÜM ULUSLARARASI TİCARET SERBESTİSİ..... | 79 |
| 4.1.Türkiye’de Ticaret Serbestisinin Gelişimi..... | 81 |
| 4.2.Ekonomik Özgürlükler, Ticaret Serbestisi ve Büyüme..... | 84 |
| 4.3.Yakın Geleceğe İlişkin Beklentiler..... | 87 |
| 4.4.Genel Değerlendirme ve Öneriler..... | 87 |
| KAYNAKÇA..... | 89 |
| GRAFİKLER LİSTESİ | |
| Grafik 1.1. Türkiye’nin Ekonomik Özgürlük Skorları (2000-2014)..... | 28 |
| Grafik 1.2. Devletin Ekonomik Büyüklüğü (2000-2014)..... | 29 |
| Grafik 1.3. Devletin Tüketim Harcamaları Skoru..... | 30 |
| Grafik 1.4. Transferler ve Subvansiyonlar..... | 31 |
| Grafik 1.5. Transfer Harcamalarının Alt Kırılımları (GSYİH İçindeki Paylar)..... | 32 |
| Grafik 1.6. Kamu işletmeleri ve yatırımları..... | 33 |
| Grafik 1.7. Yatırımların GSYİH’ya oranı..... | 34 |
| Grafik 1.8. En yüksek marjinal vergi oranı..... | 34 |
| Grafik 3.1. Kredi piyasası regülasyonları..... | 67 |
| Grafik 3.2. İşgücü Piyasası Regülasyonları..... | 72 |
| Grafik 3.3. İş Piyasası Regülasyonları..... | 78 |
| Grafik 4.1. Ekonomik Özgürlük ve Uluslararası Ticaret Serbestisi..... | 80 |
| Grafik 4.2. Uluslararası Ticaret Serbestisi ve Bileşenleri..... | 81 |

| | |
|--|----|
| Grafik 4.3. Gümrük Tarifeleri..... | 82 |
| Grafik 4.4. Düzenleyici Dış Ticaret Engelleri..... | 83 |
| Grafik 4.5. Sermayenin ve Kişilerin Dolaşım Sınırlamaları..... | 84 |
| Grafik 4.6. Ekonomik Özgürlükler İndeksi ve Büyüme Oranı..... | 85 |
| Grafik 4.7. Uluslararası Ticaret Serbestisi ve Büyüme Oranı..... | 86 |
| Grafik 4.8. Uluslararası Ticaret Serbestisi ve İthalat..... | 86 |

TABLolar LİSTESİ

| | |
|--|----|
| Tablo 1.1. Kamu Harcamaları Etkinliklerinin Karşılaştırılması..... | 46 |
| Tablo 2.1. EFl Raporunda Türkiye'nin Hukuk Sistemi ve Mülkiyet Hakları Skorları..... | 50 |

YÖNETİCİ ÖZETİ

Ekonomide kaynakların etkin kullanımı en büyük sorundur. Bu konuda piyasa ve kumanda ekonomileri olarak iki temel kaynak dağıtım mekanizması bulunmaktadır. Son 30 yılda özellikle sosyalist sistemin çökmesiyle piyasa mekanizmasının daha etkin sonuçlar ürettiğine ilişkin görüşler daha fazla rağbet görmeye başlamıştır. Bu nedenle, birçok kişi ve kuruluş tüm dünyada ekonomik özgürlüklerin geliştirilmesi yönünde çaba sarf etmektedir. Bu kuruluşlardan biri de Kanada merkezli Fraser Enstitüsü'dür. Fraser Enstitüsü 1996 yılından beri bir Ekonomik Özgürlükler İndeksi (EÖİ) hazırlanmaktadır. Bu endeks, endeks dâhilindeki ülkelerde kaynak dağılımının ne ölçüde gönüllü değişim ve piyasa kurumları aracılığı ile yapıldığını göstermektedir. EÖİ ekonomik özgürlük derecesini beş ana alanda değerlendirir: (1) Devletin Ekonomik Büyüklüğü, (2) Yasal Sistem ve Mülkiyet Haklarının Güvenliği, (3) Sağlam Para, (4) Uluslararası Ticaret Serbestisi ve (5) Regülasyonlar. Bu beş alan da 24 bileşene ve bu bileşenlerle ilişkili 42 alt bileşene sahiptir. Her bileşen ve alt bileşen 0 ila 10 arasında değerler alır. Alt bileşenlerin ortalamasından bileşen ortalaması, bileşen ortalamalarından alan ortalaması, alan ortalamalarından da ülkenin EÖİ skoru elde edilir. Ülke skorunun 10'a yaklaşması o ülkede kaynakların büyük ölçüde piyasa mekanizması aracılığı ile dağıtıldığını göstermektedir. Bu raporda EÖİ'yi oluşturan beş ana alandan dördü incelenmektedir (Sağlam para ana alanı bu raporda incelenmemiştir).

Türkiye'nin endeks kapsamındaki puanlarının 1980 yılından itibaren 2010 yılına kadar istikrarlı bir şekilde yükseldiği, 2010 yılından itibaren duraklamaya ve gerilememeye başladığı görülmektedir. Genel ortalama puan, 1980 yılında 3,72 (94) iken, 1990 da 4,83 (85), 2000 yılında 5,81 (96), 2005 yılında 6,43 (90), 2010 yılında 6,88 (80), 2013 yılında 6,86 (87) ve 2014 yılında 6,86 (90) olduğu görülmektedir (Parantez içlerindeki sayılar Türkiye'nin 159 ülke arasındaki sıralamasını göstermektedir).¹ Bu puan ile Türkiye, ekonomik özgürlükler bakımından üçüncü çeyrekte kalan ülkeler arasında yer almaktadır. Yani ülkeler en özgürden en az özgüre doğru dört gruba ayrıldığında Türkiye, en az özgürler grubuna yakın olarak üçüncü grup içinde yer almaktadır.

Raporda EÖİ kapsamında incelenen alanlardan ilki devletin ekonomik büyüklüğüdür. Bu alan, ekonomideki kaynak dağılımının ne kadarının piyasa dışı yöntemlerle (siyasi olarak) yapıldığını ölçmektedir. Devletin ekonomideki ağırlığı arttıkça ülkenin DEB skoru azalmaktadır (ya da tersi). Bu alanda Türkiye'de genel ortalamaya benzer bir trend söz konusudur. Ancak bir farkla ki, 2000 yılında 7,08 olan Türkiye'nin DEB skoru 2004 yılında 8,31'e yükselmiş ve ondan sonra hep aşağı doğru hareket etmiştir. Son rapordaki skor 2000 yılının da altında (6,61) gerçekleşmiştir. Yani, Türkiye'de 2004

1. Her yıl yayınlanan raporlar önceki yılların verilerine dayanmaktadır. 2016 yılında yayınlanan raporda da 2014 yılı verileri kullanılmıştır ve o yılın skorunu göstermektedir.

yılından beri her yıl kaynakların daha büyük bir kısmı devlet aracılığıyla (siyaseten) dağıtılmaktadır. Burada en çok dikkati çeken konu ise devlet harcamaları ile transfer ve sübvansiyonların bu alan skoruna yaptıkları etkidir. Aynı dönemde bu kalemlerdeki artış devletin ekonomik büyüklüğünü de artırıcı etki göstermiştir. İlgili dönemdeki devletin tüm harcama kalemleri (cari, yatırım ve transfer) ile ama özellikle yatırım harcamaları (devletin yatırım harcamalarının GSYİH içindeki payı) ile ekonomik büyüme oranları arasında negatif korelasyon tespit edilmiştir.

Türkiye'nin önümüzdeki dönemde de DEB açısından bir gelişme kaydetmesi beklenmemektedir. Mevcut parametreler yakın gelecekte Türkiye'de kamu harcamalarının ve vergi oranlarının aşağıya doğru gideceğine, devletin ekonomideki yerinin küçüleceğine dair bir sinyal vermemektedir. Hatta özellikle harcamaların yukarı doğru gideceğine dair kuvvetli emareler mevcuttur. DEB skorunun iyileşebilmesi için yapılması gereken en önemli şey kamu harcamaları kararlarının siyasi iktidarların siyasi amaçları uğruna yapılmasını engellemektir. Bu da ancak kamu harcamaları konusunda farkındalığın artırılması ile mümkün olabilir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik arttıkça oy veren insanların da kamu harcamaları konusunda farkındalıkları artmaya başlayacaktır. Bu konuda bir diğer etken ise vergilendirme sistemidir. Kişiler vergilerini çoğunlukla dolaylı yollardan ödedikleri için bir vergi bilinci ve kamu harcaması sorgulaması kültürü gelişmemiştir. Vergilerin doğrudan toplanması hem vergi kaçağı oranını düşürüp vergilendirmeyi tabana yayacak hem de insanların kamu harcamaları konusunda hesap sorma kültürünün gelişmesine yardımcı olacaktır.

Rapordaki bir diğer alan yasal sistem ve mülkiyet haklarının güvenliğidir. Ekonomik özgürlüklerin temelinde bireyin kişiliğinin ve hukuka uygun olarak elde ettiği malvarlığının hukuki güvence altında olması yer almaktadır. Esasen devletin varlık nedeni bireyin kişiliğini ve malvarlığını korumaktır. Kamu otoritelerinin bireylerin malvarlığına keyfi olarak müdahale edememesi, aksine üçüncü kişilerden gelecek tehditlere karşı da güvence oluşturması gerekir. Bunun için en temel gereklilik, özel mülkiyeti tanıyan ve iyi işleyen bir hukuk sistemi ve hukuka aykırılıklar veya uyuşmazlıklar konusunda güvenle başvurulabilecek hızlı ve etkin bir şekilde işleyen tarafsız ve bağımsız bir yargı sisteminin bulunmasıdır. Ekonomik özgürlüklerle uyumlu bir hukuk sisteminin temel unsurları, hukuk devletine bağlılık, mülkiyet haklarının güvence altına alınması, bağımsız ve önyargısız bir yargı sistemi ve hukukun bütün bireylere tarafsız olarak uygulanmasıdır. Hukuk sistemi güven ortamının oluşmasındaki en önemli etkenlerdendir. Piyasada yaptığınız işlemlerin tarafları birbirlerine değil, aralarındaki akdi bozanların cezai müeyyidelere uğrayacağına güvenir. Bu müeyyidelerin de adil ve zamanında uygulanabilmesi etkin bir hukuk devleti mekanizması sayesinde gerçekleşir.

Ana alanlarda Türkiye'nin, aldığı puanlar ve sıralamalara bakıldığında, en düşük puanı hukuk sistemi ve mülkiyet hakları alanında aldığı görülmektedir. Endeksteki hukuk devleti alanı, Türkiye için en büyük sorunu teşkil etmektedir. 2000'li yılların sonlarından itibaren bu alanda ciddi ve tedirgin edici bir gerileme olduğu görülmektedir.

Endekste kullanılan en son verilerin 2014 yılına ait olduğu düşünülürken gelecek yıllardaki durumun daha da karamsar olacağı söylenebilir. Zira 2014 yılından sonra Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı sorunlar ve bu sorunlar karşısında ortaya koyduğu tepkiler hukuk devleti standartları alanında pozitif bir gelişime işaret etmemektedir. Özellikle yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığının temini için hakimlerin ve savcılarının yükselme ve özlük haklarını konusunda söz sahibi olan Hakimler Savcılar Kurulunun çalışma yapısında ve üye seçim sisteminde önemli değişiklikler yapılmalıdır. Savcılarının ve hakimlerin aynı kurulca atanması ve yükseltilmesi ortadan kaldırılmalı, Türkiye Savcılığı adlı yeni bir kurum oluşturulmalıdır. Bu aynı zamanda adli ve idari kolluğun ayrılması için büyük önem arz etmektedir.

Hukuk devleti alan skorunun geliştirilebilmesi için Türkiye'de hakim politik kültürün yapısı göz önünde bulundurulmalıdır. Türkiye'de politik kültür, kimlik siyasetine endeksli olup, siyaset, politik kabilelerin (geniş anlamda cemaatlerin) çıkar mücadelesi şeklinde cereyan etmektedir. Politik kabilenin çıkarı, temel değer olarak kabul edildiğinden, bu çıkara hizmet edecek her yolun meşru olduğu kabul edilmektedir. Başka bir deyişle meşruiyetin temeli kabile çıkarıdır. Bu çıkarları korumanın en kestirme yolunun ise devleti ele geçirmek olduğu düşünülmektedir. Bu kültürün kısa bir zamanda değişmesi beklenmemektedir. Ancak bu kültürün farkında olarak hukuki kurumları bir çıkar grubunun, odağın, kabilenin eline geçmeyecek şekilde dizayn etmek mümkündür. Bunun yanı sıra hukuk uygulayıcılarının da toplumun genel politik kültüründen uzak bir şekilde yetiştirilmeleri önem arz etmektedir. Bu alanın bir diğer önemli başlığı ise mülkiyet haklarının güvenliğidir. Türkiye'de mülkiyet hakları anayasal bir hak olarak tanımlanmıştır. Fakat burada uygulama alanında önemli problemler yaşanmaktadır. Bunların da en büyük sebebi halen tapu kadastro işlemlerinin tam anlamıyla bitirilememiş olması ve etkin olarak çalıştırılmamasıdır. Bu işlemlerin tamamlanmaması tapuya güven ilkesini zayıflatmaktadır. Ayrıca anayasaya göre orman, mera, kıyılar gibi alanlar devletin mülkiyeti altında olmak zorundadır. Fakat bu alanların da tam olarak belirlenmemesi sıkıntılar doğurmaktadır. Ayrıca bu alanların devlet tarafından verimli bir şekilde korunduğuna ve işletildiğine dair bir veri bulunmamaktadır. Taşınmaz mülkiyetinin yanı sıra fikri mülkiyet haklarının korunması konusunda da bazı yasal boşluklar bulunmaktadır. Yasal boşluk olmayan hallerde de fikri mülkiyet hakkı ihlallerine ilişkin yeterli hukuki koruma sağlandığını söylemek mümkün değildir. Telif haklarının ve marka haklarının başkaları tarafından haksız yere yaygın bir şekilde kullanıldığı gözlenmektedir.

EÖİ içerisinde bulunan bir diğer alan ise kamu düzenlemelerine ilişkindir. Bu alanın özgürlük notu kredi, işgücü ve iş piyasası regülasyonlarına verilen notların ortalaması alınarak hesaplanmaktadır. Kredi piyasası regülasyonları notu, Türkiye'de yaşanan 2001 finansal krizinden sonra gerçekleştirilen bankacılık reformundan sonra düzenli bir biçimde artış göstermiştir. 2009 yılındaki kısa süreli bir gerilemeden sonra not yeniden artış eğilimine girmiştir.

Bu alanda en düşük not, banka sahipliği bileşenine aittir. Banka sahipliği notu, mevduatın kamu ve özel sektör bankaları arasındaki dağılımına göre oluşturulmaktadır. 2016 yılı itibariyle kamu bankalarının toplam mevduat içerisindeki payı %31'dir. Banka sahipliği notunun yükseltilmesi için, kamu bankalarının toplam mevduat içerisindeki payının düşürülmesi gerekmektedir. Esasında 2000 yılında çıkan yasa ile kamu bankalarının özelleştirilmesi öngörülmüş, fakat 2017 yılında Ziraat Bankası ve Halkbank, Türkiye Varlık Fonuna devredilmiştir. Yetkililer Türkiye Varlık Fonuna devredilen kamu bankaları dâhil kamu sermayeli şirketlerin satışının veya özelleştirilmesinin öngörülmediğini ifade etmektedir. Alanın bir diğer alt bileşeni ise özel sektör kredileridir. Özel sektörün banka kredilerinden aldığı payı belirleyen en önemli unsurun kamu kesiminin borçlanma ihtiyacı olduğu görülmektedir. Geliri artırıcı ve harcamaları disipline edici politikalar, kamu kesimi borçlanma gereğinin düşmesine ve dolayısıyla özel sektörün finansal piyasalardan daha fazla fon elde edebilmesine imkân sağlamaktadır. Özel sektörün banka kredilerini kullanabilme oranı arttıkça EÖİ notu yükselmektedir. Türkiye'nin özel sektör kredisi notu 2002-2008 arasında sürekli iyileştirme göstermiş ve 2009 yılındaki kısa bir bozulmadan sonra tekrar iyileşmeye başlamıştır. Bu gelişmede, 2000-2001 finansal krizinden sonra kamu maliyesinde gerçekleştirilen reformlar çerçevesinde; kamu borç stokunun makul seviyelere çekilmeye yetecek düzeyde faiz dışı fazla vermesi etkili olmuştur. Öte yandan kredi piyasası regülasyonları alanında, Türkiye'nin en iyi durumda olduğu alt bileşen faiz oranı denetimleri/negatif reel faiz oranlarıdır. Türkiye'nin bu alandaki notu 2005 yılından itibaren en üst (10) seviyededir. 2000-2001 finansal krizinden sonra mali sektörde yapılan reformlar neticesinde Merkez Bankasına araç bağımsızlığı tanındı, bankacılık sektörü yeniden yapılandırıldı ve sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu BDDK kuruldu. Bu gelişmelerin neticesinde Türk bankacılık sektörü uluslararası standartlara uygun bir mali yapıya kavuştu. Bu sayede Türkiye ekonomisi 2008 finansal krizinden en çok etkilenen ülkelerden birisi olmasına rağmen, bankacılık sektörünün sağlam mali yapısı nedeniyle finansal piyasalarda bir kriz yaşanmadı. Bu nedenle, Merkez Bankasının ve BDDK'nın bağımsızlıklarına ve bankacılık sektörüne dışarıdan bir müdahalede bulunulmamalıdır.

İşgücü piyasası regülasyonları işe alım ve işten çıkarma ile ücret ve çalışma saati esnekliği konularını kapsamaktadır. Türkiye yasalar açısından işe alımın kolay olduğu fakat işten çıkarma maliyetlerinin, özellikle kıdem tazminatı nedeniyle, zor olduğu bir ülkedir. Ayrıca sendikaların toplu görüşme yapma imkanları ve gece çalışma konusundaki saat kısıtlamaları dikkat çeken etkenlerdendir. Öte yandan Türkiye'de askerlik süresinin 12 ay olması nedeniyle, işgücü bileşeninde en düşük not zorunu askerlik hizmeti alt bileşeninin notudur. Bu alanda bir iyileşme için askerlik hizmetinin kısaltılması yahut kaldırılması gerekmektedir.

İş piyasası regülasyonları konusu temel olarak ülkede iş kurma-sürdürme imkanlarına odaklanmaktadır. Türkiye'de şirketler devletin idari zorunlulukları nedeniyle birçok zorluk ile karşılaşmaktadır. Bu zorunluluklar şirketlere maliyet yüklemektedir. Bu ne-

denle Türkiye'nin bu alandaki notu düşüktür. Ayrıca bürokratik maliyetler de görece yüksektir. Öte yandan şirket kurma konusunda Türkiye oldukça iyi bir konumdadır. İş piyasası regülasyonları alanında en düşük not ise ekstra ödemeler/rüşvet/adam kayırmacılık alt bileşenindedir. Türkiye'nin bu alandaki notu sadece 4,32'dir Bu notun düzeltilebilmesi için kapsamlı bir siyasi ve toplumsal irade gerekmektedir. Buna ilişkin ekonomik, yasal ve kültürel faaliyetlerin bütüncül bir şekilde ele alınıp uygulamaya konulması önem arz etmektedir.

Türkiye'de bu iş regülasyonları açısından en karmaşık alan vergi uyumudur. Doing Business (Dünya Bankası, 2017) anketine göre vergi formlarının hazırlanması, dosyalandırılması ve ödenmesi için bir yılda 216,5 saat gerekmektedir. Vergi mevzuatının bu kadar karmaşık olması hem şirketlerin vergi uyumunu zorlaştırmakta hem de devletin vergi gelirleri açısından zarara uğratılma ihtimalini artırmaktadır. Teknolojik gelişmelerden de faydalanmak suretiyle vergi mevzuatı, dolayısıyla işlemleri, sadeleştirilmelidir. Yapılacak bu sadeleştirme endeks notuna da önemli bir katkı sağlayacaktır.

Raporun son bölümünde uluslararası ticaret serbestisi alanı incelenmiştir. Günümüzde birçok mal ve hizmet ve ulusal sınırlar içinde üretilen mal ve hizmetlerin üretim süreçlerinde kullanılan kaynaklar dış ticarete konu olmaktadır. Yüksek teknoloji, ileri telekomünikasyon araçları, düşük maliyetli taşıma imkânları ile birlikte serbest ticaret iktisadi özgürlüklerin en temel belirleyicileridir. Gümrük tarifeleri, dolaylı dış ticaret engelleri, kambiyo denetimleri, sermayenin ve kişilerin dolaşım özgürlüklerine getirilen kısıtlamalar uluslararası ticaret serbestisini sınırlandıran en yaygın uygulamalardır. Uluslararası ticaret serbestisinin düzeyinin takibi iktisadi özgürlüklerin düzeyinin tespitinde anahtar bir rol üstlenmektedir. Bu kapsamda ekonomik özgürlük ve uluslararası ticaret serbestisinin takibi ve ölçümü ülkelerin gelişme düzeylerinin takibi iktisadi özgürlüklerin düzeyinin karşılaştırılması açısından önem arz etmektedir.

2000-2014 yılları arasında EÖİ ve Uluslararası Ticaret Serbestisi (UTS) indeks değerlerini karşılaştırmalı olarak analiz ettiğimizde ters yönlü bir eğilimin olduğunu görülmektedir. EÖİ belirtilen yıllarda artma eğilimindeyken UTS az da olsa bir düşüş eğilimindedir. 2000 yılında 7,55 olan UTS skoru, 2014 yılında 7,18'e gerilemiştir.

Ekonomik Özgürlükler İndeksinin önemli bir parçası olan UTS alanının 4 bileşeni bulunmaktadır: (1) Gümrük Tarifeleri (2) Düzenleyici Dış Ticaret Engelleri (3) Karaborsa Döviz Kurları (4) Sermayenin ve Kişilerin Dolaşım Sınırlamaları. İlk iki bileşen uluslararası mal hareketlerinin, son iki bileşen ise para, sermaye ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkindir. Kısa süreli sermaye ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları önündeki engellerin ulusal ve uluslararası düzeyde azalması 1980 sonrası küreselleşme sürecinin bir parçasıdır. Devletin bu alanlardaki regülasyonları azaltması, basitleştirmesi veya tamamen ortadan kaldırılması serbest dış ticaretin gelişimini sağlayan en önemli unsurlardan bir tanesidir. Bunun yanında teknolojik gelişmeler sayesinde ortaya çıkan kitlesel üretim artışı, haberleşme olanakları, taşıma maliyetlerindeki azalmalar, lojistik imkanlarındaki gelişmeler uluslararası dış ticaretin gelişmesinin temel belirleyicisidir.

Türkiye'nin gümrük tarifeleri notu 2000 yılında 7,42 iken 2014 yılında 5,95'e gerilemiştir. Yani bu tarihler arasında devletin merkezi planlama ile dış ticaretin yönünü belirleme çabaları artmıştır. Düzenleyici dış ticaret engelleri notu ise 2001 yılında 6,98 iken 2014 yılında 7,35'e yükselmiştir. Bu kriterde görece iyileşme gözlemlenmektedir. 1980 sonrası liberalleşme süreciyle birlikte kambiyo rejimi de serbestleşmiş dolayısıyla Türkiye'de para birimlerinin konvertibilitesi tam olarak sağlanmıştır. Bu nedenle karaborsa ve döviz kurları kriterlerinde Türkiye'nin notu en üst seviyededir.

Yakın dönemde uluslararası ticaret serbestisi alanını etkileyen ve etkileyecek bazı gelişmeler yaşanmıştır. 2014 yılında yayınlanan İthalat Tebliği ile gümrük tarifelerinde sadeleştirmeler yapılmıştır. Ayrıca kişilerin serbest dolaşımı konusunda bir adım atılmış ve yine 2014 yılında e-vize sistemine geçilmiştir. Öte yandan Merkez Bankasının borç verenin vatandaşlık tabiiyetine göre mevduat munzam karşılıklarını farklılaştırması sermayenin dolaşımı açısından negatif bir durum oluşturmuştur. Yine ihracat işlemlerindeki bazı yavaşlamalar nedeniyle de bu alandaki not negatif etkilenmektedir. Büyüme oranı ile iktisadi özgürlükler ve uluslararası ticaret serbestisi arasındaki ilişki dikkate alındığında, politika yapıcılarının indeks kapsamında yer alan değişkenler veya bu değişkenleri doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen diğer politika unsurlarına ilişkin alacakları kararların bireysel refah açısından önemli sonuçlar doğuracağı aşikârdır.

EXECUTIVE SUMMARY

The biggest question in economics is related to the effective use of resources. There are essentially two main resource distribution models: Free markets and command economies. In the last 30 years, especially following the collapse of the Soviet system, the view that the market mechanism produces more effective results gained widespread popularity. For this reason, many individuals and institutions have been concentrating their efforts on improving economic freedoms all around the world. One such institution is the Canada-based Fraser Institute. It has been publishing the Economic Freedom of the World (EFW) report each year since 1996. For the countries ranked in this index, it demonstrates to what extent resource allocations are made by voluntary exchange and market mechanism. The EFW evaluates the economic freedom level in five main areas: (1) Size of Government (SOG) (2) Legal System and Property Rights (3) Sound Money (4) Freedom to Trade Internationally and (5) Regulation. These five areas have 24 components and 42 sub-components. Each component and sub-component is placed on a scale from 0 to 10 that reflects the distribution of the supporting data. When sub-components are present, the sub-component ratings are averaged to derive the component rating. The component ratings within each area are then averaged to derive ratings for each of the five areas. In turn, the five area ratings are averaged to derive the summary rating for each country. The closer to 10 the rating of a country is, the more that country allocates its sources by way of the market mechanism. In this report, four of the five main areas that make up the EFW – all except sound money – are evaluated for Turkey.

Turkey's points in the index consistently increased from 1980 to 2010, but the country's progress came to a halt in 2010 and its ratings have failed to climb since then. Turkey's average was 3.72 points in 1980, ranking 94th of 159 countries; 4.83 in 1990, ranking 85th; 5.81 in 2000, ranking 96th; 6.43 in 2005, ranking 90th; 6.88 in 2010, ranking 80th; 6.86 in 2013, ranking 87th; and 6.86 in 2014, ranking 90th². The most recent score of 6.86 in 2014 situates Turkey among the countries ranked in the third quarter with respect to economic freedom. In other words, the point values assigned to each country place it on a scale from most to least free, and within this scale Turkey is in the third of four groups, placing Turkey near the bottom rung of countries in terms of economic freedom.

The first area evaluated within the EFW is the size of the government. This area measures how much resource allocation is done with nonmarket mechanisms (politically). The more the state's weight increases, the more the SOG score decreases and vice

² The reports published each year are based on data from the previous year. In the 2016 report, 2014 data was used, and it shows this year's score.

versa. In this area, there is a similar downward trend with the general average in Turkey. The only difference is when Turkey's 7.08 score in 2000 jumped to 8.31 in 2004, but it has since moved downwards consistently. In the most recent report, Turkey's score was 6.61, which is significantly lower than its 2004 score. Thus, each year since 2004, Turkey's resources have been increasingly politically allocated, which is bad news for Turkey's economic freedom. The most conspicuous matter here is the impact of state expenditures, transfers and subsidies on the score. In the same period, the increases in these components led to an increase in the economic size of the government. In the related period, with all expenditure components (current, hedge and transfer), especially with hedge expenditures (the share of government's hedge expenditures in GDP), a negative correlation with economic growth rates was found.

It is not expected for Turkey to make progress with regards to SOG in the long term. The current parameters don't indicate a downward trend in the rates of public expenditures and taxes nor do they indicate that the government's place in the economy might be reduced. In fact, there are strong indications showing the expenditures will increase. The most important policy measure that must be employed in order for SOG scores to improve is the prevention of public expenditure decisions from being made for political purposes. This can only be possible by raising awareness about public expenditures. Awareness of public expenditures will rise with increased transparency and accountability.

Another factor in this matter is the tax system. Tax consciousness and the culture of questioning public expenditures are relatively undeveloped since people pay their taxes in a primarily indirect fashion. If taxes were collected directly, it would lower tax evasion levels, increase compliance, and develop a culture of questioning public expenditures.

Another area in the report is the legal system and property rights. Individual character and legally guaranteed assets obtained justifiably form the foundation of economic freedoms. Fundamentally, the reason for the existence of the state is to protect the individual and his assets. Public authorities shouldn't be able to interfere with individuals' assets arbitrarily; on the contrary, authorities should be a source of security with regard to threats coming from third parties. Such protection by the state is impossible without the existence of a well-functioning legal system that recognizes private property and an impartial, independent judicial system that can be applied with confidence in the event of an illegality or disagreement. The main elements of a legal system aligning with economic freedoms are guaranteed property rights, an independent and unprejudiced judicial system, and impartial implementation of the law on all individuals. The level at which the legal system functions determines the level of trust among parties. Instead of trusting one another when making transactions in the market, parties trust that those who breach the law will be penalized. These penalties can be implemented by means of an effective legal system.

When Turkey's scores and rankings are examined, its lowest score appears to be in Legal System and Property Rights. The state of law in the index constitutes the biggest problem for Turkey. Since the end of the 2000s, there has been a serious and worrisome decline in this area. Considering the latest date used in the index is 2014, the coming years are expected to be worse. Likewise, the problems that Turkey has faced since 2014, and the reactions to those problems, do not indicate positive development within its legal system standards. Important changes, ones which impact judges' and prosecutors' opportunities for promotion and personal benefits, should be made in the working structure and member selection system of the council of judges and prosecutors, especially to achieve independence and neutrality among the members of judiciary. The assignment and promotion of judges and prosecutors should be performed by different institutions, and a new institution should be formed to manage the prosecution in Turkey. This is particularly important for the separation of judicial and administrative police.

Turkey's dominant political culture should be taken into consideration in order to develop its score regarding the state of law. In Turkey, the political culture is attached to identity politics, and politics are primarily about conflicts among political clans and communities. A political clan's interest is considered to be of primary importance, and, along those lines, all things that could be exploitative are seen as legitimate. In other words, the basis of legitimacy is clan interest. The shortcut to the protection of these interests is thought to be complete control of the state apparatus. It is unlikely that this culture will change in a short span of time. However, being aware of this culture, it is possible to design the legal institution in a way that simultaneously prevents the interest of any one group from becoming too dominant as well as preventing any one clan from becoming too subservient. In addition to this, it is important that those who enforce the law are distanced from the general political culture of the public.

Another important headline in this area is the safety of property rights. Theoretically, property rights are a constitutional right in Turkey but, in practice, there are significant problems. The primary reason is unfinished land registry certification processes and that these processes are not actuated effectively. The failure to complete these processes undermines confidence in property registration. In addition, according to the constitution, areas like forests, pastures, and coasts must be under state ownership. However, these areas are not identified properly thus creating problems. Also, there is no data indicating that the state is effectively protecting and operating these areas. Additionally, there are legal gaps regarding the protection of intellectual property rights along with physical properties. In cases without legal gaps, it is not possible to say that there is enough legal protection related to intellectual property rights. It is widely observed that copyrights and trademarks are used unjustly.

Another area in EFW is on public regulations. This area's freedom score is calculated by averaging the scores given to credits, labor and labor market regulations. After

the large-scale reforms in the banking sector following the financial crisis of 2001 in Turkey, the score of the credit market consistently increased, until a short decline in 2009, which was again followed by a steady rise.

In this area, the bank ownership component has the lowest score. The score of bank ownership is formed according to the distribution of deposits among the public and private banks. By 2016, the share of public banks in total deposits was 31%. To increase bank ownership, the share of public banks in total deposits should be lowered.

Following the law enacted in 2000, the privatization of banks was projected, but, in 2017, Ziraat Bank and Halkbank were transferred to Turkey Wealth Fund. Authorities stated that the projection wasn't for public-funded companies, including these transferred public banks, to be sold or privatized.

Another subcomponent of this area is private sector credits. It is seen that the most important factor determining the share that the private sector gets from bank credits is the loan need for the public sector. The income-raising and expense-disciplining policies cause a reduction in public sector borrowing and, therefore, enable the private sector to obtain more funds from financial markets. The EFW score rises when the private sector's ability to use bank credits increases. The private sector credit rating of Turkey showed constant improvement between 2002 and 2008 and, after a short deterioration in 2009, it started to recover again. The government debt stock decreasing to a reasonable level, as part of the reforms realized in public finance after the 2000-2001 financial crisis, had an influence on this development. On the other hand, the subcomponent in which Turkey scores highest in credit market regulations is the interest rate inspection/negative real interest rates. Turkey's score in this area has been pre-eminent (10) since 2005.

As a result of reforms made in the financial sector after the 2000-2001 financial crisis, instrument independence was given to the Central Bank, the banking sector was restructured, and the Banking Regulation and Supervision Agency was established for sector regulation and supervision. Consequently, the Turkish banking sector attained a financial structure in accordance with international standards. Thus, despite being one of the countries most affected by the 2008 financial crisis, Turkey's economy was able to avoid crisis thanks to the banking sector's solid structure. For this reason, there should be no foreign intervention in the independence of the Central Bank, Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA), or the banking sector.

Labor market regulations include recruitment, dismissal, and flextime. In Turkey, hiring is easy, but firing costs are high because of the severance pay. Besides, collective bargaining opportunities and time constraints regarding night work for unions are salient factors. On the other hand, due to military service being 12 months, the military union subcomponent has the lowest rating in the labor component. To improve this area, military service should be shortened or made voluntary.

The labor market regulations matter primarily focuses on flotation and transaction possibilities. In Turkey, businesses face many challenges due to administrative obligations imposed by the state. These obligations are financial burdens to businesses. For this reason, the ranking of Turkey in this area is low.

Within the labor market area, Turkey's lowest rating, with a score of only 4.32, is in the subcomponent of additional payments/bribery/favoritism. For this rating to recover, extensive political and social will is needed. A holistic handling and implementation of related economic, legal and cultural activities must receive more emphasis.

In Turkey, the most complicated area with regards to business regulation is tax compliance. According to a Doing Business (World Bank, 2017) survey, 216.5 hours are needed each year for preparation, filing, and payment of taxes. The fact that tax legislation is so complicated aggravates the tax compliance of companies and increases the likelihood that the state will suffer losses with regard to tax revenues. Tax legislation and tax treatments should be simplified by means of technological developments. Such simplification would make an important contribution to the index rating.

In the last chapter of the report, Freedom to Trade Internationally is examined. Nowadays, many goods and services, and the resources used in the production processes of goods and services, are subject to international trade. High-end technology, advanced telecommunications tools and free trade are the main determinants of economic freedoms. Tariffs, indirect foreign trade barriers, foreign exchange controls, restrictions imposed on capital and people's freedom of movement are the most widespread practices that limit the freedom of trade. Following up on the levels of international trade freedom plays a vital role in the determination of the levels of economic freedom.

When the 2000-2014 index values of EFW and Freedom to Trade Internationally are analyzed comparatively, a reverse tendency is seen. EFW scores tend to increase in specified years, while Freedom to Trade Internationally scores tend to decrease slightly in the same years. The Index of Economic Freedom was scored at 7.55 in 2000 and declined to 7.18 in 2014.

Freedom to Trade Internationally, which is an important part of the Economic Freedom Index, has 4 subcomponents: (1) Tariffs, (2) Regulatory trade barriers, (3) Black-market exchange rates, and (4) Controls of movement of capital and people. The first two components are related to international merchandise movements, and the last two components are related to the free circulation of money, capital and people.

The diminishment of obstacles in front of short-term capital and foreign direct investment at national and international levels has been a part of the globalization process since 1980. The state's action to reduce, simplify and remove the regulations in these areas is one of the most important elements that ensures the development of free foreign trade. Besides that, communication opportunities, increase in mass producti-

on, decrease in transportation costs, and developments in logistical possibilities that occur due to technological advancements are the main determinants of the development of international free trade. Turkey's score of tariffs was 7.42 in 2000, falling to 5.95 in 2014. Between these years, the state's efforts for central planning and determining the direction of foreign trade increased. The score of regulatory foreign trade barriers was 6.98 in 2001, rising to 7.35 in 2014. A relative improvement was observed in this criterion. After 1980, the liberalization process also liberalized the foreign exchange regime, thus the convertibility of currencies in Turkey was rendered fully. For this reason, Turkey's score in black market and foreign exchange rates have reached the highest level.

Recently, there have been some developments that do and will affect international trade liberalization. Simplifications in tariffs were done with the Import Notification in 2014. In addition, a step was taken toward people's freedom of movement with the initiation of the e-visa system. On the other hand, the Central Bank differentiating reserve requirements according to the citizenship of lenders had a negative impact on the movement of capital. Also, due to the slowdown of some export operations, the score in this area was negatively affected. When the relationship between the growth rate and economic freedoms and international trade liberalization is considered, it is obvious that the decisions of policymakers related to variables within the index, and other political elements that affect these variables directly or indirectly, create important results with regards to individual welfare.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN EKONOMİK BÜYÜKLÜĞÜ

Prof. Dr. Murat Çokgezen

Ekonomideki kaynakların etkin kullanımının sağlanması ekonominin en temel sorunu- dur. İki temel kaynak dağılım mekanizması olan piyasa ve kumandadan (Devlet Müdahalesi) hangisinin daha etkin kaynak dağılımı sağlayacağına ilişkin tartışmaların tarihi iktisat disiplinin tarihi kadar eskidir. Zaman içinde bazen piyasa yanlısı görüşler bazen de daha fazla devlet müdahalesini savunan görüşler daha fazla yandaş bulmuşlardır. Son 30 yılda özellikle Sosyalist sistemin çökmesiyle piyasa mekanizmasının daha etkin sonuçlar ürettiğine ilişkin görüşler daha fazla rağbet görmeye başlamıştır. Akademik çalışmalar da³ piyasanın bir kaynak dağılım mekanizması olarak ağırlıklı olarak kullanıldığı ülkelerin ekonomik performanslarının daha iyi olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, birçok kişi ve kuruluş tüm dünyada ekonomik özgürlüklerin geliştirilmesi yönünde çaba sarf etmektedir. Bu kuruluşlardan biri de Kanada merkezli Fraser Enstitüsü'dür. Fraser Enstitüsü 1996 yılından beri bir Ekonomik Özgürlükler İndeksi (EÖİ) hazırlanmaktadır. Bu endeks, endeks dâhilindeki ülkelerde kaynak dağılımının ne ölçüde gönüllü değişim ve piyasa kurumları aracılığı ile yapıldığını göstermektedir.

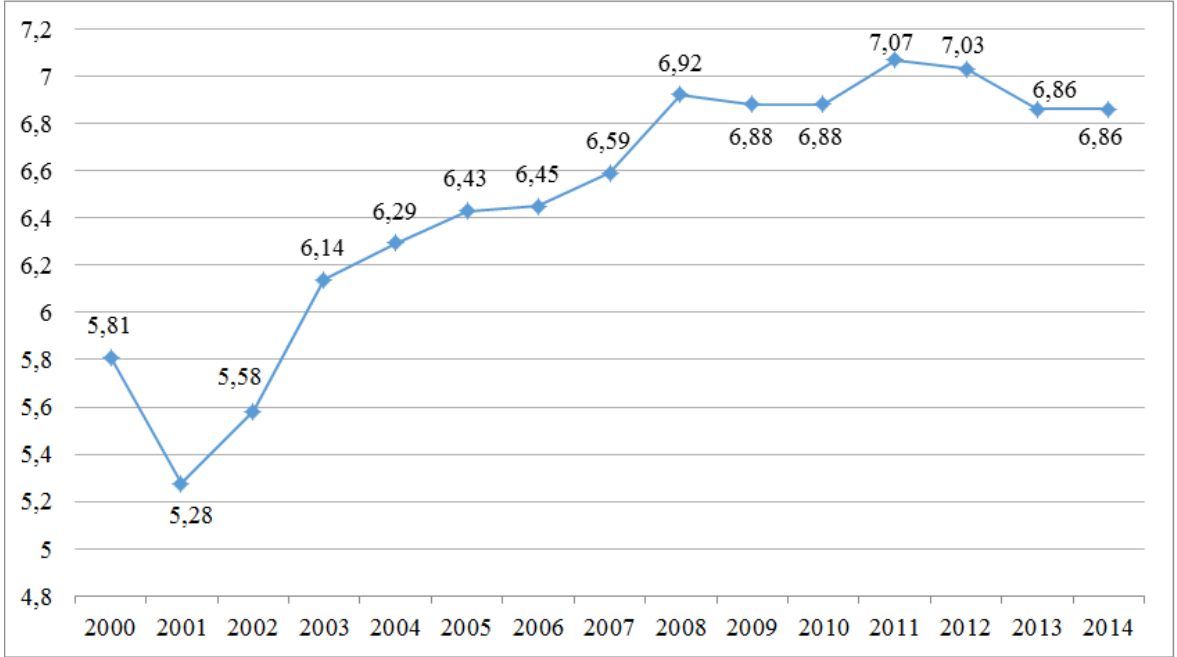
EÖİ ekonomik özgürlük derecesini beş ana alanda değerlendirir: (1) Devletin Ekonomik Büyüklüğü, (2) Yasal Sistem ve Mülkiyet Haklarının Güvenliği, (3) Sağlam Para, (4) Uluslararası Ticaret Serbestisi ve (5) Düzenlemeler. Bu beş alan da 24 bileşene ve bu bileşenlerle ilişkili 42 alt bileşene sahiptir. Her bileşen ve alt bileşen 0 ila 10 arasında değerler alır. Alt bileşenlerin ortalamasından bileşen ortalaması, bileşen ortalamalarından alan ortalaması, alan ortalamalarından da ülkenin EÖİ skoru elde edilir. Ülke skorunun 10'a yaklaşması o ülkede kaynakların büyük ölçüde piyasa mekanizması aracılığı ile dağıtıldığını göstermektedir (Gwartney, Lawson, & Hall, Economic Freedom of the World: 2016 Annual Report, 2016, s. 1-7).

2000 yılından bugüne Türkiye'nin ekonomik özgürlük performansı dalgalı bir seyir izlemektedir (Grafik 1.1). 2000 yılında 5,8 olan Türkiye'nin ekonomik özgürlük skoru, uygulanan politikalar sonucu, 2011 yılında 7,07'ye yükselmiştir. O tarihten sonra ise skorlar aşağı doğru bir seyir izlemektedir. Son yayınlanan (2016) Ekonomik Özgürlükler Endeksi (EÖİ) raporunda Türkiye'nin endeks skoru 6,86'dır.⁴

3. Bu çalışmaların toplu bir değerlendirmesi için bkz. (Berggren, 2003)

4. Her yıl yayınlanan raporlar önceki yılların verilerine dayanmaktadır. 2016 yılında yayınlanan raporda da 2014 yılı verileri kullanılmıştır ve o yılın skorunu göstermektedir.

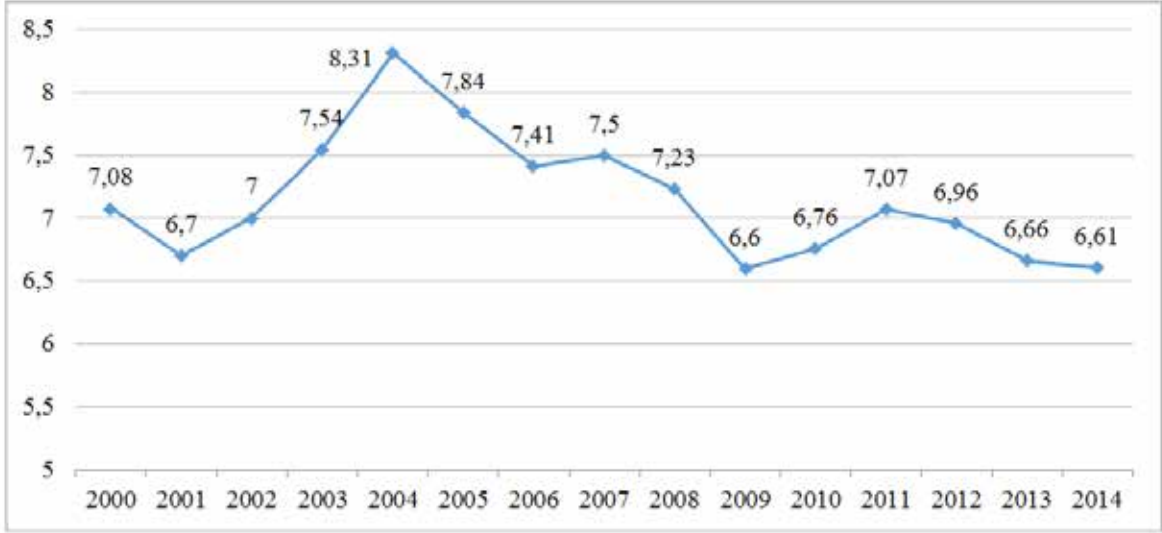
Grafik 1.1. Türkiye'nin Ekonomik Özgürlük Skorları (2000-2014)



Kaynak: EFI verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

Ekonomik Özgürlükler İndeksi bir ülkedeki 5 alandaki özgürlüklere ilişkin skorların bir ortalamasıdır. Bu alanlardan biri “Devletin Ekonomik Büyüklüğü”dür (DEB). Bu kriter, ekonomideki kaynak dağılımının ne kadarının piyasa dışı yöntemlerle (siyasi olarak) yapıldığını ölçmektedir. Devletin ekonomideki ağırlığı arttıkça ülkenin DEB skoru azalmaktadır (ya da tersi). Bu alanda Türkiye’de genel ortalamaya benzer bir trend söz konusudur (Grafik 1.2). Ancak bir farkla ki, 2000 yılında 7,08 olan Türkiye’nin DEB skoru 2004 yılında 8,,31’e yükselmiş ve ondan sonra hep aşağı doğru hareket etmiştir. Son rapordaki (Gwartney, Lawson, & Hall, 2016) skor 2000 yılının da altında (6,61) gerçekleşmiştir. Yani, Türkiye’de 2004 yılından beri her yıl kaynakların daha büyük bir kısmı devlet aracılığıyla (siyaseten) dağıtılmaktadır.

Grafik 1.2. Devletin Ekonomik Büyüklüğü (2000-2014)



Kaynak: EFI verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

Bu çalışmanın amacı Türkiye'nin 2000'li yıllarda EÖİ'deki 5 ana alandan biri olan DEB alanındaki performansını değerlendirmek, yakın gelecekte bu performansın ne yönde gelişeceğine dair projeksiyon yapmak ve Türkiye'nin DEB skorunu geliştirecek önerilerde bulunmaktır.

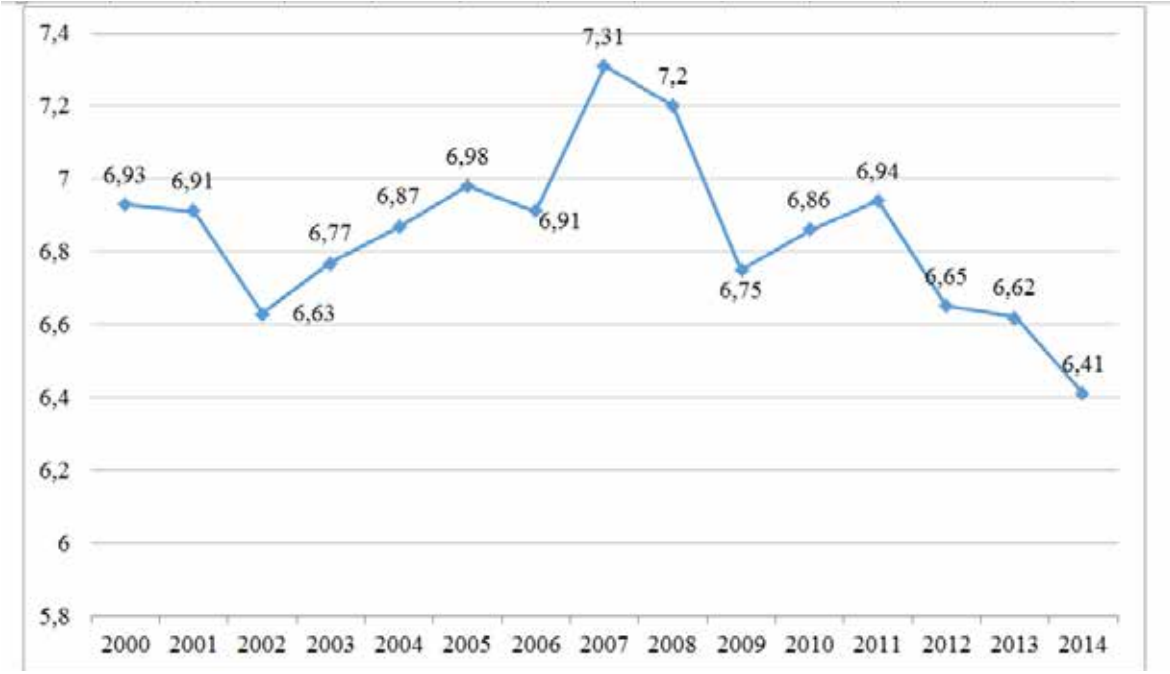
1.1. 2000'li Yıllarda Türkiye'de Devletin Ekonomik Büyüklüğünün Gelişimi

DEB kriterinin 4 temel bileşeni bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla (1) toplam harcamalar içinde devlet harcamalarının payı, (2) transferler ve sübvansiyonların gayri safi yurtiçi hâsıla (GSYİH) içindeki payı, (3) kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı ve (4) en üst dilimdeki gelirlerin hangi orandan vergilendirildiğidir. Görüldüğü gibi, ilk üç bileşen devletin harcamaları, son bileşen ise, devletin gelirleri ile ilişkilidir. Harcamaların ve buna bağlı olarak vergilerin artması sahip olunan kaynakların daha büyük bir kısmının bireylerin elinden alınıp, siyasiler tarafından harcanması -bireyin özgürlüklerinin kısıtlanması- tersi ise, bireysel özgürlüklerin artması anlamına gelmektedir.

DEB'e ilişkin ilk bileşen olan Devletin Tüketim Harcamaları endeksi skoru 2000 yılında 6,93 iken 2007 yılında 7,31'e yükselmiş; 2014 yılında ise başlangıçtaki seviyesinin altına (6,41) düşmüştür (Grafik 1.3). Bu alandaki skoru belirleyen gösterge olan devlet harcamalarının GSYH'ye oranı 2000 yılında 16,43 iken 2007'de 15,13'e düşmüş, o yıldan itibaren sürekli artarak 2014 yılında 18,22'ye yükselmiştir.⁵

⁵ EFI verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

Grafik 1.3. Devletin Tüketim Harcamaları Skoru



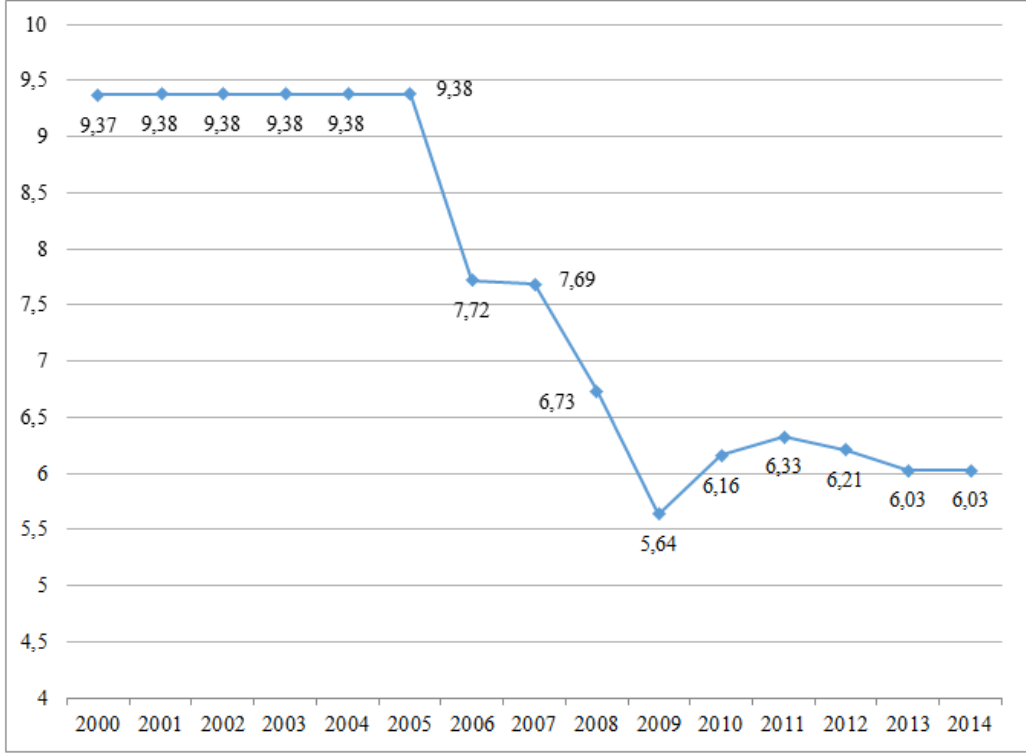
Kaynak: EFl verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

Devlet harcamaları içinde özellikle personel harcamalarındaki artış dikkat çekicidir. 2000 yılında GSYH'nin %6'sı düzeyinde olan personel harcamaları 2004 yılında %6,5'e çıktıktan sonra 2006 yılında yeniden %6'ya düşmüş, o tarihten sonra sürekli artarak 2014 yılında %7,4'e yükselmiştir. Bunda özellikle kamuda çalışan memur maaşlarındaki yükselmelerin önemli etkisi olmuştur. Dönem başında kamuda toplam çalışanların %90'dan fazlasını oluşturan devlet memurlarının ortalama maaşı özel sektördeki işçi ücretlerinin yaklaşık yarısı iken, 2014 yılında bu iki grup arasında fark kalmamıştır. Aynı dönemde özel sektör reel işçi maliyetleri endeksi düşerken, kamu memurlarının maliyet endeksi %40 artmıştır (TCKB, 2015).

DEB kriterinin ikinci bileşeni Transferler ve Sübvansiyonlar'dır. Türkiye'nin bu alandaki skoru 2005 yılına kadar 9'un üzerinde iken yıllar içinde düzenli olarak azalarak 2014'te 6,03'e düşmüştür (Grafik 1.4). Türkiye'nin skorundaki bu hızlı düşüşün sebebi, bu dönemde transfer ve sübvansiyonların GSYH'ye oranının 5 kattan fazla artmış (2000'de %2,81'den, 2014'te %15,06'ya) olmasıdır.⁶

6. EFl verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

Grafik 1.4. Transferler ve Subvansiyonlar

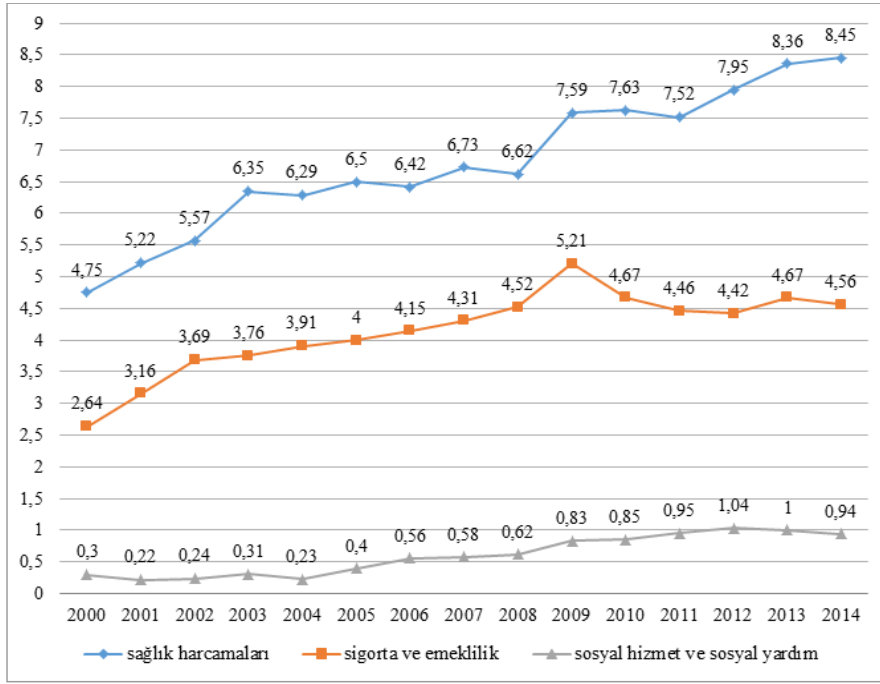


Kaynak: EFI verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

Türkiye’de transfer harcamaları içindeki en büyük payı sağlık harcamaları oluşturmaktadır.⁷ Bunu sigorta ve emeklilik harcamaları izlemektedir. Bu iki kalemden ilgili dönemdeki artış yaklaşık olarak %170’tir. Son sırada ise sosyal hizmet ve sosyal yardımlar yer almaktadır. Payı diğerlerine göre daha az olsa da 2000 yılından itibaren en çarpıcı artış (3 kattan fazla) bu harcama kaleminde gerçekleşmiştir (Grafik 1.5). Belirli standart koşulları sağlayan herkes tarafından otomatik olarak kazanılan diğer iki kategorinin aksine, sosyal hizmet ve sosyal yardımlarına hak kazanabilmek büyük ölçüde bu yardımları dağıtacak kamu otoritelerinin yetkililerinin tasarrufundadır. Siyasi iktidar 2000’li yıllarda bu kalemi yoksul kitlelerden oy almanın aracı olarak kullandığı gerekçesiyle çok eleştirilmiştir.

7. Transferler ve sübvansiyonlar kavramı tanım olarak açık olsa da uygulamada farklı unsurları içerebilmektedir. Burada Yentürk (2015) tarafından yapılan hesaplamalar kullanıldığı için Fraser Enstitüsü tarafından kullanılan veriler ile burada kullanılanlar arasında farklar mevcuttur. Ama bu fark yorumları etkilememektedir.

Grafik 1.5. Transfer Harcamalarının Alt Kırımları (GSYİH İçindeki Paylar)

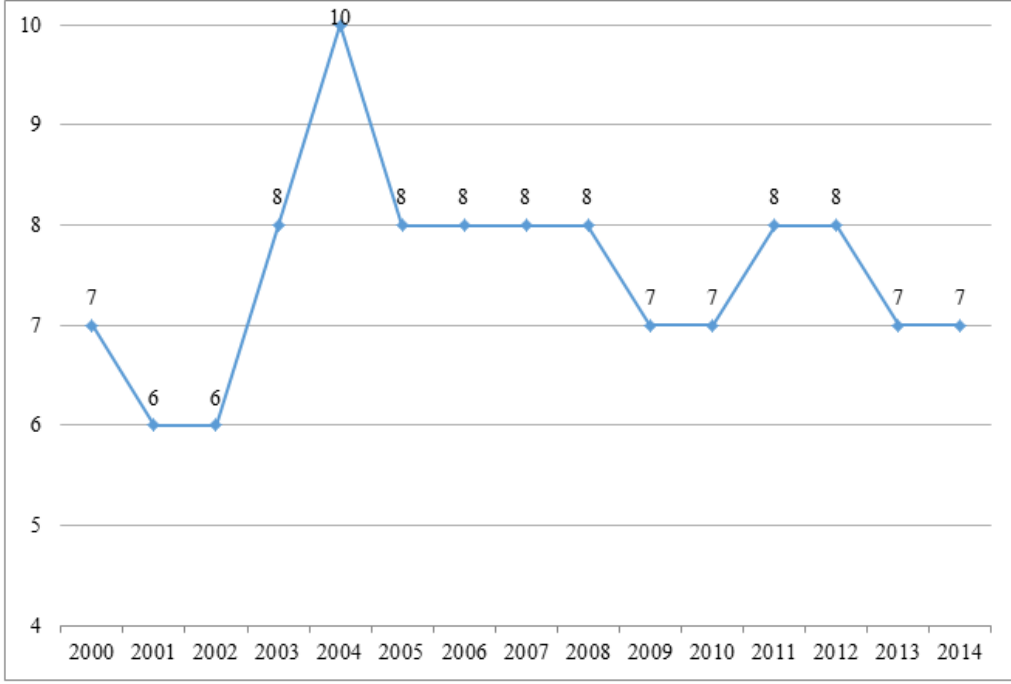


Kaynak: Yentürk, 2015

DEB skorunun üçüncü bileşeni Kamu İşletmeleri ve Yatırımlarıdır. Bu alandaki skorlar kamu yatırımlarının toplam yatırımlara oranına ilişkin verilere dayanmaktadır. Türkiye'nin bu alandaki skoru ekonomideki dalgalanmalara bağlı olarak inişli çıkışlı bir seyir izlemektedir. 2000'li yılların başında %20'nin üzerinde olan kamu yatırımlarının toplam yatırımlara oranı 2004'te %14'e kadar düşmüş, daha sonra artarak 2013 yılında yeniden eski seviyesine ulaşmıştır.⁸ Buna paralel olarak, 2000 yılında 7 olan Türkiye'nin bu alandaki skoru 2004'te 10'a tırmanmış, 2014 yılında yeniden 7'ye düşmüştür (Grafik 1.6).

8. EFI verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

Grafik 1.6. Kamu işletmeleri ve yatırımları

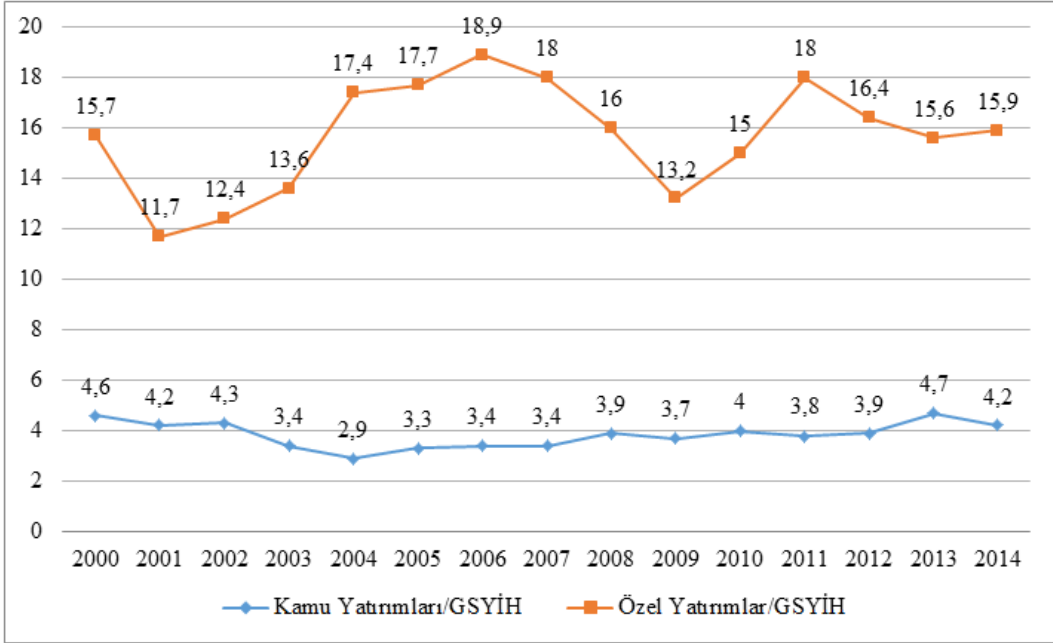


Kaynak: EFi verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

Türkiye'deki yatırım harcamalarının önemli bir kısmı özel sektör tarafından gerçekleştirilmektedir. Yatırım harcamalarının GSYİH içindeki payı, özel sektör için ortalama %15, kamu için %3,8'dir. Ancak, Grafik 1.7'den kolayca izlenebileceği gibi, özel sektör yatırımları ekonomideki dalgalanmalara karşı daha hassas iken (2001 ve 2009 yılındaki ekonomik kriz dönemlerindeki çarpıcı azalmalar) kamu yatırımları çok daha istikrarlı bir seyir izlemektedir. Bu nedenle, özel sektör yatırımları ekonomideki kriz dönemlerinde azaldıkça kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı artmaktadır. Kamu yatırım harcamaları içinde en büyük payı inşaat harcamaları almaktadır. Kamunun inşaat harcamalarının toplam kamu yatırımları içindeki payı ilgili dönem boyunca düzenli olarak artarak 2000'deki %72'den 2014 yılında %83 seviyesine çıkmıştır.⁹

9. TÜİK, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)

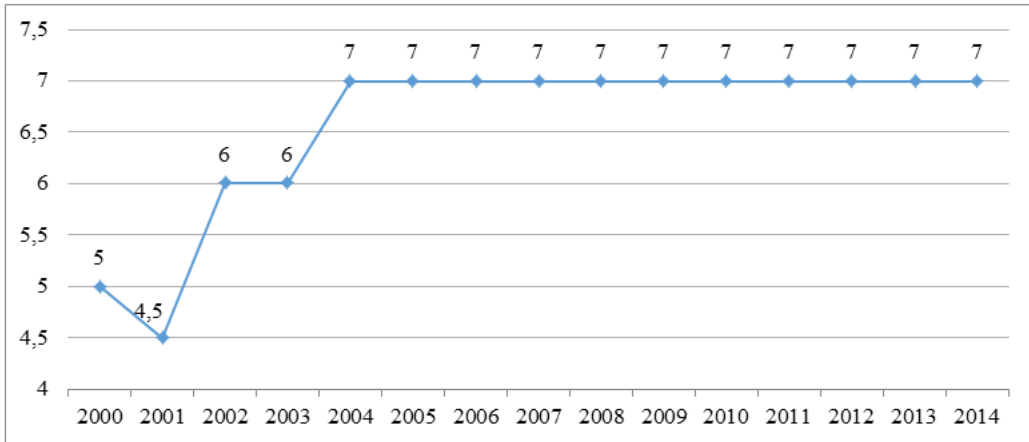
Grafik 1.7. Yatırımların GSYİH'ya oranı



Kaynak: TÜİK, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)

DEB kriterinin son bileşeni en üst gelir dilimindeki kazancın hangi vergi oranından vergilendirildiğidir (marjinal vergi oranı). Türkiye’de bu oran 2000 yılında yüzde 45 seviyesinde iken yüzde 35 seviyesine düşmüştür. Halen de bu seviyededir. Buna bağlı olarak Türkiye’nin bu alandaki skoru da 2004 yılından beri 7 gibi oldukça yüksek bir seviyesindedir (Grafik 1.8).

Grafik 1.8. En yüksek marjinal vergi oranı



Kaynak: EFI verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

Özetlemek gerekirse, Fraser Enstitüsü tarafından yayınlanan Ekonomik Özgürlükler Endeksi bileşenlerinden biri olan DEB skoru 2004 yılından bu yana azalmaktadır. 2004 yılında 8,31 olan DEB skoru (en iyi not 10) -yıllar içinde düzenli olarak azalarak- son yayınlanan 2016 yılı raporunda (Gwartney, Lawson, & Hall, 2016) 6,61'e düşmüştür. Bir ülkenin DEB skoru o ülkede devletin harcamalar içindeki payı ve marjinal vergi oranları ile ilişkilidir. Bu göstergelerdeki yükselmeler devletin ekonomik kararlarındaki kontrolünün artması (bireysel kararların etkisinin azalması) anlamına geldiği için DEB skorunu -dolayısıyla Ekonomik Özgürlükleri- aşağı doğru çekmektedir. İlgili dönemde¹⁰ Türkiye'nin DEB skorunun azalmasının en önemli sebebinin devletin harcama kalemlerindeki (tüketim, yatırım ve transfer) artış olduğu tespit edilmiştir. Cari harcamalar içindeki personel harcamaları, yatırım harcamaları içindeki inşaat harcamaları, transfer harcamaları içindeki sosyal hizmet ve yardımlar ilgili dönemde özellikle öne çıkan harcama kalemleri olmuştur. %35 gibi nispeten düşük bir marjinal vergi oranı 2004 yılından beri Türkiye'nin DEB skorunun daha da düşmesini engellemektedir.

1.2. Yakın Geleceğe İlişkin Beklentiler

Bir önceki bölümde belirtildiği gibi, Türkiye'de 2004-2014 yılları arasında genel olarak devlet harcamalarında bir artış (buna bağlı olarak DEB skorunda bir düşüş) trendi söz konusudur. Bahsi geçen 10 yıl içinde aynı parti tek başına iktidardaydı ve halen bu parti iktidardadır. Aynı partinin tek başına iktidarı ve 10 yıllık bir trend bir araya geldiğinde, ilk olarak akla artan harcamaların iktidar partisinin ekonomik ideolojisi ile ilişki olabileceği ihtimali gelmektedir. Ancak bu konuda iktidar partisinin açıkça deklerle edilmiş resmi bir politikası bulunmamaktadır. Buna rağmen tüm kamu harcama kalemlerindeki istikrarlı artışlar iktidar partisinin kamu harcamalarındaki artışı etkin bir politika aracı olarak gördüğü izlenimi uyandırmaktadır.

İktisadi faaliyetlerin yavaşladığı durgunluk dönemlerinde olumsuz beklentiler iktisadi ajanların harcamalarını ertelemelerine yol açar. Bu davranış mevcut durumun daha da kötüleşmesine neden olabilir. Böyle durumlarda devletin -özel kesimin harcamalarında yaptığı kısıntıyı telafi etmek amacıyla- kendi harcamalarını arttırıp ekonomide toplam talepteki daralmanın önüne geçmeye çalışması sıklıkla rastlanan bir durumdur. Türkiye'de de ilgili dönemde ekonomik büyümenin yavaşladığı yıllarda devletin harcamalarında artış olduğu gözlenmiştir.

İlgili dönemdeki devletin tüm harcama kalemleri (cari, yatırım ve transfer) ile ama özellikle yatırım harcamaları (devletin yatırım harcamalarının GSYİH içindeki payı) ile¹¹ ekonomik büyüme oranları arasında negatif korelasyon tespit edilmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi özel kesim yatırımlarının gerilediği durgunluk dönemlerinde devletin yatırımları hız kesmemiş hatta özellikle inşaat yatırımları artmıştır. İnşaat harcamaları yüksek katma değer yaratması nedeniyle hem diğer sektörlerde bir canlılık yaratmak-

10. 2000-2014

11. Pearson Korelasyon Testi %5 anlamlı bulunmuştur.

ta hem de emek yoğun bir sektör olması nedeniyle Türkiye'nin en önemli ekonomik sorunu sayılabilecek olan işsizlik sorunun çözümüne katkı sağlamaktadır. Bu nedenle 2004 yılından beri istikrarlı olarak artan kamunun inşaat yatırımları iktidar partisinin bilinçli bir politikası olarak görülebilir.

Hükümetler topladıkları vergilerin bir kısmını bazı siyasi, ekonomik ve sosyal hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla ülke içindeki bazı gruplara aktarırlar. Bu aktarımlar bir yandan siyasi iktidarın önceden belirlediği ekonomik hedeflere ulaşılmasına yardımcı olurken diğer yandan -özellikle düşük gelirli geniş kitlelere yapılan transferlerin- siyasi iktidara siyasal destek (oy) olarak geri dönmesi beklenir. Türkiye mevcut iktidar partisinin başa geçtiği 2002 yılından beri 12 kez sandık başına gidilmiştir¹² ve bu seçimlerin tamamından iktidar partisi başarılı çıkmıştır. İktidar partisinin bu başarısında sosyal yardımları kendisine siyasi destek sağlamanın bir aracı olarak başarılı biçimde kullandığına ilişkin geniş bir konsensüs mevcuttur.¹³

Buna göre, yakın gelecekte yayınlanacak Ekonomik Özgürlükler Endekslerinde Türkiye'nin DEB skoruna ilişkin neler söyleyebiliriz?

Veri yayınlamadaki gecikmeler nedeniyle her yıl yayınlanan EÖİ raporu iki yıl önce sinin verilerine dayanmaktadır. Son yayınlanan rapor da (Gwartney, Lawson, & Hall, 2016) 2014 yılı verilerine dayanmaktadır. Bu nedenle bugün (Haziran 2017) elimizde olan verilerle gelecekte yayınlanacak EÖİ raporlarına ilişkin bazı tahminlerde bulunmamız mümkündür.

İlk olarak makroekonomik göstergeler 2014'ü takip eden yıllarda Türkiye ekonomisinin çok da başarılı olmayan bir performans sergileyeceğini göstermektedir. Büyüme oranları Dünya Bankası verilerine göre 2015 yılında %4 olarak gerçekleşmişti. Ancak bu oran 2016'da %3'e¹⁴ düştü. 2017 ve 2018 yıllarında ise ekonomik büyümenin sırasıyla %2,5 ve %3,3 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.¹⁵ Bu oranlar Türkiye'nin uzun dönem ortalama büyüme oranı olan %4,5-5 seviyesinin çok altındadır. Daha da kötüsü, en önemli ekonomik sorun olarak niteleyebileceğimiz işsizlik hızla artmaktadır. 2014 yılında %9,9 olan işsizlik oranı, 2015'te 10,3'e 2016'da 10,9'a yükselmiştir. Şubat 2017 tarihinde açıklanan işsizlik oranı %12,6'dır.¹⁶ Tarım dışı işsizlik oranları daha da yüksektir.

Yukarıda, kamu harcamalarının etkileyecek en önemli parametrenin seçimler olduğundan söz etmiştik. 2019 yılı içinde -belki daha önce- Türkiye Cumhuriyeti vatandaş-

12. Cumhurbaşkanlığı (1), parlamento seçimleri (5), mahalli seçimler (3) ve halk oylamalarının (3) toplamını ifade etmektedir.

13. Bu konudaki bazı gazete haberleri için bkz. <http://www.haber7.com/partiler/haber/1259018-ak-partiyi-her-secim-zafere-goturen-sir> , <http://www.al-monitor.com/pulse/tr/originals/2016/04/turkey-poverty-keep-akp-in-power.html>, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/268711/AKP__sosyal_yardimi_7_Haziran_a_bagladi.html, <http://www.al-monitor.com/pulse/tr/originals/2017/05/turkey-skyrocketing-welfare-spending.html>

14. <http://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39455317>

15. <http://www.bloomberght.com/haberler/haber/2004420-imf-2017-turkiye-buyume-tahminini-dusurdu>

16 <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=24941>

ları Cumhurbaşkanını ve mahalli yöneticilerini belirlemek için yeniden sandık başına gideceklerdir. Bu iki seçim bir arada ya da farklı tarihlerde yapılabilir. Hatta 2018’de yerel seçimlerin, 2019 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin, 2020 yılında genel seçimlerin yapılacağı iddia edilmektedir.¹⁷

Toparlamak gerekirse, ekonomik alanda düşük büyüme performansı ve buna bağlı yükselen işsizlik, siyasal alanda seçimlerle geçecek iki -belki üç- yıl kamu harcamalarının artması yönünde beklentilerimizi arttırmaktadır. Nitekim 2015 yılına ilişkin bütçe gerçekleştirmeleri ve 2016 yılına ilişkin tahminler önümüzdeki birkaç yıl içinde cari ve transfer harcamalarının GSYİH içindeki payının azalmayacağını hatta biraz artacağını göstermektedir.¹⁸ Sosyal yardım alanların sayısı 2014’te 13 milyon kişi iken 2016’da 15,5 milyona çıkmıştır.¹⁹ 2015 yılında özel sektör inşaat harcamaları yüzde 1,2 düşmüş iken, kamu inşaat harcamaları yüzde 8,4 artmıştır.²⁰ Tüm bu göstergeler önümüzdeki EÖİ kapsamındaki yıllarda kamu harcamalarının arttığına/artacağına ilişkin kuvvetli sinyaller göndermektedir.

Belirtildiği gibi DEB skorunun bir bileşeni devletin harcamaları diğeri ise gelirleri ile ilişkilidir. Peki, önümüzdeki yıllarda devlet vergi oranlarında (özellikle EÖİ’de kullanılan gösterge olan en üst vergi dilimindeki gelir vergisi oranında) bir indirime gidebilir mi? Bu soruya da olumlu cevap vermek mümkün değildir. Mevcut hükümetin iktisadi alanda en başarılı olduğu konulardan biri bütçe dengesidir. Yaklaşık on yıldır (2009 krizi hariç) bütçe açığının GSYH’ye oranı yaklaşık %1’dir. Bu oran Maastricht kriteri olan %3’ün çok altındadır. Hükümetin bütçe konusundaki kararlılığının yakın zamanda değişmeyeceğini varsayarsak harcamalar artarken vergi oranlarının düşeceğini bekleyemeyiz.

Sonuç olarak, mevcut parametreler yakın gelecekte Türkiye’de kamu harcamalarının ve vergi oranlarının aşağıya doğru gideceğine, devletin ekonomideki yerinin küçüleceğine dair bir sinyal vermemektedir. Hatta özellikle harcamaların yukarı doğru gideceğine dair kuvvetli emareler mevcuttur. Bu nedenle Türkiye’nin EÖİ’nin bir bileşeni olan DEB skorunun -iyimser bakış açıyla- iyiye gideceği beklenmemektedir.

1.3. Türkiye’deki Gelir ve Harcama Politikalarına Dair Bazı Tespitler

Frederic Bastiat devlet için şöyle bir tanımlama yapar: “Devlet, herkesin birbirinin sırtından geçinmeye çalıştığı bir kurgudan ibarettir”.²¹ Bastiat’ın devletin ekonomideki rolüne ilişkin çok şey anlatan bu çarpıcı alıntıdaki belki en önemli kavram “kurgu”dur. Çünkü devlet aslında soyut bir mekanizma olmasına rağmen bazen bağımsız bir iktisadi ajan gibi değerlendirilir. O yüzden, basitçe “bir ülke vatandaşlarından vergiler

17. <http://www.ogretmenlericin.com/guncel/haber/yerel-secimler-2018-yilinda-genel-secimler-2020-yilinda-yapilacak-9513.html>

18. <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922,denge2016.pdf?0>

19. <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922,denge2016.pdf?0>

20. http://www.yapi.com.tr/haberler/kamu-insaat-harcamalari-yuzde-8-4-buyudu_144202.html

21. “The state is that great fiction by which everyone tries to live at the expense of everyone else.”

aracılığıyla toplanan paraların siyasetçiler tarafından yine bu ülke vatandaşları için harcanması” olarak tanımlanabilecek olan “devlet harcamaları” bu harcamadan çoğunlukla bir bedel ödemededen yararlananlar tarafından çoğunlukla “Tanrı’nın bir lütfu” olarak görülmekte ve büyük bir kitle tarafından “hüsnü kabul” görmektedir. Bu “lütuflar” “Tanrı’nın yeryüzündeki temsilcisi olan” siyasetçiler aracılığıyla dağıtıldığı için yararlananların önemli bir kısmı bu işin kredisini siyasetçiye vermekte, yapılan harcamalar siyasetçiye oy olarak geri dönmektedir.

Türkiye’de de devlet harcamalarının yarattığı illüzyon çok etkilidir. Belirli harcamaların siyasetçiler aracılığı ile yapılması hem bu hizmetlerden yararlananları hem de siyasetçileri memnun etmektedir. Siyasetçiler ile -Bastiat’ın deyimiyle- başkasının sırtından geçindiğini zannedenlerinin ittifakı hangi siyasal parti iktidara gelirse gelsin kolay kolay kırılmayacak gibi gözükmektedir.

Bu bağlamda ana muhalefet partisinin etkili bir mensubunun sözleri, bu illüzyonun yarattığı sorunun farkında olanların bile bu ittifakı bozmaya gücünün yetmeyeceğini göstermesi bakımından çarpıcıdır. Al-Monitor’da yayınlanan bir haberde²² Türkiye’de -önceki bölümlerde ayrıntıları verilen- sosyal harcamaların iktidar partisi tarafından siyasi destek sağlamanın bir aracı olarak başarılı olarak kullanıldığı belirtilmektedir. Bu konudaki görüşü sorulan bir muhalefet partisi yetkilisi, vergilerle toplanan paraların vatandaşlara iktidar partisinin bir “parti yardımı” gibi dağıtıldığını, vatandaşların “yardım bağımlısı” haline getirildiğini, yardımlarda usulsüzlüklerin olduğunu, vatandaşları üretken faaliyetler yerine daha fazla çocuk doğurarak daha fazla yardım almaya teşvik ettiği, böylece aslında refahın düşmesine yol açtığı şeklinde eleştirilerini dile getirmektedir. Hatta bu yetkili Bastiat tarafından vurgulanan illüzyona dikkat çekmekte ve şöyle devam etmektedir: “Oysa yardımlar milletin vergileriyle yapılıyor. Devlet %60’ı bulan dolaylı vergilerle vatandaşın cebinden aldığını onlara ödemiş oluyor.”

Devletin harcamalar yoluyla ekonomiye müdahalesini eleştiren herkes tarafından dile getirilen bu eleştirilerin muhalefet partisi tarafından da dile getirilmesi ümit verici olsa da aynı yetkili beyanatına şöyle devam etmektedir: “Kimse CHP²³ gelince yardımlar kesilecek diye endişeye kapılmasın. Daha fazla kişiye yardım yapılacak. Yardım almak için parti üyeliğini zorunlu kılmayacağız. Ayrım yapılmadan ihtiyacı olan herkese ulaşılacak. Ayrıca şu anda olduğu gibi torbaların üzerine 20 kilo yazıp içinden 15 kilo kömür çıkmayacak. Dağıtılan yardımlar üzerinden hırsızlık yapılmayacak.”

Görüldüğü gibi, potansiyel iktidar partisi de bir açmazla karşı karşıyadır. Bu yardımların yarattığı sorunları görse de yardımların oy getirdiğini bilmekte, yardımları kesmek bir yana, iktidara gelmek için yardımları daha da arttırmayı vaat etmektedir. En önemli vaadi “yardımlar üzerinden hırsızlık yapılmayacağı” olsa da muhtemelen bu tip har-

22. <http://www.al-monitor.com/pulse/tr/originals/2016/04/turkey-poverty-keep-akp-in-power.html#ixzz4hiM8E9PA> Aynı konudaki bir başka haber için bkz. <http://www.hurriyet.com.tr/agbaba-chp-iktidarinda-sosyal-yardimlar-en-az-2-kat-artacak-37094971>

23. Beyanatta bulunan yetkilinin mensup olduğu parti.

camaların suistimale çok açık olduğunun ve bunu önlemenin zor olduğunun kendisi de farkındadır.

Gerek iktidar gerekse potansiyel iktidar partisinin devlet harcamalarına bakışı yakın gelecekte devlet harcamalarını azaltmaya öncelik verecek bir iktidarın işbaşına geleceğine dair bir ümit vermemektedir. O yüzden harcamaları ve vergileri minimize etmek üzerinden yapılacak ideolojik tartışmaların ve önerilerin kısa vadede Türkiye'nin DEB skoruna olumlu etki yapma ihtimali çok düşüktür.

Türkiye'de kamu harcamalarının, özellikle de yatırım harcamalarının refahın artırılması üzerindeki etkisinin olumlu olduğu konusunda nerdeyse fikir birliği mevcuttur. "Yapılan yatırımın ekonomik rasyonalitesi nedir?", "Kaynaklar bu yatırıma değil de alternatif bir alana aktarılsaydı daha iyi olur muydu?" gibi sorular vatandaşlar tarafından nadiren sorulmaktadır. Siyasetçiler ise bu konuda neredeyse hiçbir çaba göstermemektedirler. Bu nedenle birçok kamu yatırımında çeşitli nedenlerle kaynaklar israf edilmektedir.

Kamu yatırımları ile ilgili en önemli sorunlardan biri bunların etkinliğidir. Köprü, baraj vs. gibi kamu yatırımları çok etkileyici gözükseler ve büyük kitleler tarafından destekleniyor olsalar da ekonomik açıdan çok etkin olmayabilirler. Hatta tarih, çok etkileyici olmakla birlikte ülkeleri ekonomik yıkıma götüren kamu yatırımları ile doludur.²⁴ Bu konuda yapılmış kapsamlı araştırmalar olmamakla birlikte Türkiye'de yapılmış verimliliği tartışmalı kamu yatırımlarına ilişkin birçok tekil örnek verilebilir. Örneğin son yıllarda artan havaalanı yatırımları buna iyi bir örnek oluşturmaktadır. Bugün Türkiye'de 50'den fazla sivil havacılığa açık havalimanı bulunmaktadır. Bunların %20'sine günde ortalama 3-4 uçak inmektedir.²⁵ Bazılarına ise günde bir sefer dahi yapılmamaktadır. Bu havaalanlarına ilişkin basına yansıyan en önemli vaka Kütahya Zafer Havaalanı'dır. 2012 yılında hizmete açılan bu havaalanını yapan ve işleten şirkete devlet 850 bin yolcu garantisi vermiştir. Ancak bu havaalanına garanti edilen sayının onda biri kadar dahi yolcu uçmamaktadır. Bu yüzden kamu kaynaklarından işleten firmaya 2014 yılında 4,1 milyon Euro ödendiği ortaya çıkmıştır.²⁶ 2016 yılına gelindiğinde hala yolcu sayısı taahhüt edilenin onda biri kadardır²⁷ ve yakın gelecekte taahhüt edilen sayılara erişmesi mümkün görülmemektedir.²⁸

Benzer biçimde İzmit Körfezine inşa edilen Osmangazi köprüsünden de planlanan çok altında araç geçmektedir. Geçişleri arttırmak amacıyla işletici firmayla yapılan sözleşmede belirtilen fiyatın altına düşürülen geçiş ücretlerine rağmen taahhüt edile-

24. Demiryolu hattını çok seyrek yerleşim bölgelerine taşıyan Trans-Sibirya demiryolu projesi o dönem için mucizevi bir proje olsa da yarattığı borç yükü Rusya İmparatorluğu'nun sonunun gelmesinde önemli bir role sahiptir. Benzer durum soğuk savaş döneminde SSCB'nin ABD ile girdiği uzay ve silahlanma yarışı için de söylenebilir.

25 <http://www.diken.com.tr/kutahyaya-yilda-850-bin-kisi-ucmayınca-devletin-kasasından-4-1-milyon-avro-uctu/>

26 <http://www.diken.com.tr/kutahyaya-yilda-850-bin-kisi-ucmayınca-devletin-kasasından-4-1-milyon-avro-uctu/>

27 <http://www.dhmi.gov.tr/istatistik.aspx>

28 Yolcu sayısının artma ihtimalinin düşük olduğunun en önemli göstergelerinden biri Kütahya nüfusunun azalıyor olmasıdır.

nin çok altında araç geçtiği için sözleşmedeki geçiş garantisi koşulları uyarınca işletici firmaya 2017'nin ilk 50 gününde kamu kaynaklarından 225 milyon TL ödendiği resmi kaynaklar tarafından açıklanmıştır.²⁹

Bir başka etkin olmayan çarpıcı kamu yatırımı İstanbul-Ankara arasındaki demiryolu yolculuğunu kısaltmak için yapılması planlanan Ayaş Tünelleridir. 1943'te projelendirilen tünelin inşaatına 1976 yılında başladığında 7 yılda bitirileceği planlanıyordu. Söz konusu proje aradan 40 yıldan fazla süre geçmiş olmasına rağmen hala bitirilememiştir. Proje durmuş olmasına rağmen hala yapılmış kısımların bakımı için bütçeden para ayrılmaktadır.³⁰

Kamunun yatırım harcamalarına ilişkin etkinsizlikler sadece yatırımın kendisine ilişkin değildir. Yatırımların ihalesi ve inşası esnasında ortaya sıklıkla çıkan yolsuzluklar da bir başka ekonomik etkinsizlik kaynağıdır. Dünyanın her yerinde -farklı yoğunluklarda da olsa- kamu yatırımları ile bu yatırımlarla ilişkili siyasetçi, bürokrat ve iş adamlarının karıştığı yolsuzluklar birlikte anılırlar. Türkiye'de bu duruma bir istisna teşkil etmez. Osmanlı döneminden bugüne kadar siyasi ve ekonomi tarihimiz siyasetçi, bürokrat ve iş adamlarının yer aldığı kamu ihale yolsuzlukları ile doludur. Çoğu iş adamının sermaye birikiminde -yolsuzluklarla bağlantılı- kamu ihaleleri önemli yer tutar. Hatta bu durum iş adamının toplumsal meşruiyetini de sorgulanır hale getirir (Buğra, 2013). Halk arasında bazı siyasetçiler ve bürokratlar için kullanılan "çalışıyor ama çalışıyor" ifadesi bu yolsuzluklar yaygınlığının ve buna bağlı olarak geniş kitleler tarafından kanıksandığının bir göstergesidir.³¹ Kamu ihalelerindeki yolsuzluk ilişkilerinin yaygınlığı devletin resmi kurumlar tarafından da ifade edilmektedir.³²

Devlet harcamalarının yarattığı etkinsizlikler yatırım harcamaları ile sınırlı değildir. Transfer harcamalarındaki kayırmacılık ve yolsuzluk iddiaları yatırım harcamalarından daha az değildir.³³ Sosyal yardımları dağıtmakla yükümlü kişiler hayali listeler ile yardımları kendi hesaplarına aktarmakta³⁴, fakirlere dağıtılan kömürlerin nakliyesi esnasında yapılmayan nakliyeler yapılmış gibi gösterilmekte³⁵, kömür paketlerini eksik doldurma³⁶ gibi yöntemlerle kamu zarara uğratılmaktadır.

Cari harcamalardaki artışlar da ekonomide etkinsizliklere yol açmaktadır. Örneğin, ekonomik olmaktan çok siyasi gerekçelerle kamuda yapılan ücret artışları ve sağ-

29 <http://www.sozcu.com.tr/2017/ekonomi/osmangazi-koprusunden-kimse-gecmiyor-1711676/>

30 <http://www.milliyet.com.tr/69-yilda-tunelin-ucu-gorunemedi-gundem-1670915/>

31 Google da "çalışıyor ama çalışıyor" ifadesi tarandığında 432bin sonuç vermektedir.

32 <http://www.diken.com.tr/sayistay-kamuda-etik-disi-davranislari-belgeledi-akpnin-memuru-isini-biliyor/>

33 Bazı örnekler için bkz. <http://www.haber7.com/ankara/2164716-hayali-listeyle-17-milyon-liralik-sosyal-yardim-vurgunu>, <http://odatv.com/komur-yardimlarinda-da-yolsuzluk-cikti-0901161200.html>, <https://www.evrensel.net/haber/79850/yetim-hakkini-boyle-yediler>, <http://www.sozcu.com.tr/2016/gundem/yoksulun-komurunu-de-caliliyorlar-1069811/>,

34 <http://www.haber7.com/ankara/2164716-hayali-listeyle-17-milyon-liralik-sosyal-yardim-vurgunu>

35 http://www.benguturk.com/sosyal-yardim-de%C4%9Eil-komur-vurgunu_d15738.

36 <http://www.hurriyet.com.tr/avanta-komur-eksik-cikti-10459084>

lanan sosyal imkânlar ya özel sektörün de ücretleri yükseltmesi yönünde baskı yaparak özel kesimin rekabet gücünü düşürmekte ya da özel kesimdeki firmaların işçi bulmada zorluklarla karşılaşmasına neden olmaktadır.³⁷ Ayrıca kamudaki performans ile çok zayıf ilişkili yüksek ücretler ve iş güvenliği, kamu pozisyonlarını özellikle düşük nitelikli işgücü için çok cazip bir fırsat haline getirmekte kamu pozisyonları çoğunlukla siyasi bağlantılara sahip ancak düşük nitelikli kişiler tarafından işgal edilmektedir.

Bir ekonomide artan kamu harcamalarının yarattığı negatif etkilerinden biri de özel kesim harcamalarını olumsuz etkilemesidir. Devletin artan harcamalarını finanse etmek amacıyla daha fazla borçlanması ve bunun ekonomideki faiz oranlarını yukarı doğru itmesiyle ortaya çıkan bu etkiye özel sektörün dışlanması (crowding-out) etkisi adı verilir. Yani, artan devlet harcamaları faizleri yukarı itecek, artan faiz maliyetleri nedeniyle özel kesim daha az harcama yapacaktır. Yapılan çalışmalar, temel iktisat kitaplarının hemen tamamında yer alan bu ilişkinin Türkiye için de geçerli olduğunu, kamu yatırımlarındaki artışın özel kesim yatırımlarını ters yönde etkilediğini göstermektedir (Kalem, 2015).

Daha kapsamlı ampirik çalışmalar da Türkiye’de genel olarak kamu harcamalarının etkinliğinin çok düşük olduğunu göstermektedir. Bu çalışmalardan biri Di Matteo tarafından yapılan ve OECD ülkelerindeki kamu harcamalarının etkinliklerini karşılaştıran çalışmadır (2013). Di Matteo çalışmasında, 2000 - 2012 yılları arasındaki verileri kullanarak, 34 OECD ülkesindeki kamu politikalarının ekonomik sosyal sonuçları (çıkıtı) ile bu sonuçların elde edilmesi için yapılan harcamaları (girdi) karşılaştırıp kamu harcamalarının etkinliklerini hesaplamıştır. 34 ülke için yapılan karşılaştırmada Türkiye’nin kamu harcamalarının etkinliğinin en düşük olduğu ülke olduğu sonucuna varılmıştır (Tablo.1). Çalışmaya göre, eğer Türkiye en yüksek etkinliğe sahip ülke olan Güney Kore kadar etkin olsaydı aynı hizmetleri vermesi için GSYH’sinin %12’sini harcaması yeterli olacaktır. Ancak, Türkiye’de kamu harcamalarının GSYH’ye oranı bunun üç katıdır (%36) (s. 79). Bir başka çalışmada da (Afonso, Scukhnecht, & Tanzi, 2010) 2000’li yılların başındaki veriler kullanılarak yeni AB üyesi olmuş ve yükselen ekonomiler grubunda yer alan 24 ülke için kamu sektörü etkinliği hesaplanmıştır. Yapılan harcamalar karşılığında elde edilen sonuçların karşılaştırıldığı çalışmada Türkiye 24 ülke içinde yine son sırada yer almaktadır (Bkz: Tablo. 1.1).

Yatırım harcama kalemlerinin belirlenmesinde Türkiye’de detaylı analizlerin yapıldığını, ölçülebilir hedefler konduğunu ve bunların kamu ile paylaşıldığını söylemek zordur. Özellikle yurtdışı kaynak kullanımının gerektiği büyük yatırım projelerinde finansal analizler yapılmaktadır ancak bunlar kamu ile paylaşılmamaktadır. Meclis tutanaklarından anlaşıldığı kadarı ile muhalefet partisi milletvekilleri bile bu raporlardan yazılı soru önergesi ile bilgi alabilmektedirler.³⁸ Kamu yatırımı ile ilgili fayda maliyet analizleri yapıldığına dair ise hiçbir ibare mevcut değildir. Dolayısıyla, yatırım yapan

37 <http://www.hurriyet.com.tr/hemsireler-devlete-donuyor-telekomcu-oger-de-kalir-mi-3924969>, <http://www.medicomagazin.com.tr/hekim/tr-ozel-hastanelerde-hemsire-krizi-buyuyor-2-672-37146.html>

38 <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-4259sgc.pdf>

siyasetçilerin mevcut alternatifleri dikkate alıp bunlar arasında en iyisine karar verdikleri söylenemez. Nispeten daha küçük boyutlu ulusal finansmana dayalı projelerde ise durum daha vahimdir. Hiçbir somut veriye dayanmayan sadece iyi niyetleri içeren bir sayfalık bir gerekçe ile³⁹ milyonlarca liralık yatırım harcaması ve yine her yıl milyonlarca liralık cari harcamaya yol açacak bir üniversite kurulabilmektedir. Bu bağlamda en fazla endişe duyulması gereken ise, birkaç tanesi hariç⁴⁰ çok az iktisatçının bu konuları tartışması, geniş halk kitlelerinin ise bu konuda hiçbir kaygı duymamaları hatta bu konudaki kaygılarını dile getirenlerin ağır suçlamalara maruz kalmalarıdır.⁴¹

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ertesinde Türkiye’de bütçe disiplinini ve şeffaflığı arttırmak adına IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların desteği ile bazı reformlar yürürlüğe konmuştur. Bunlardan biri de kamu ihale süreçlerini Avrupa Birliği standartları ile uyumlandırmak ve bu alandaki yolsuzluğu azaltmak için 2003 yılı Ocak ayında yürürlüğe giren “Kamu İhale Yasası”dır. Bu yasa ile kamu ihalelerinde rekabetin artırılması ve kayırmacılığın azaltılması hedeflenmiştir. Ancak kanunun yürürlüğe girmesini takiben kanunda bazı sektörleri kanun kapsamından çıkartan, şeffaflığı ve bu kanunun yürütülmesini denetleyen kurumun bağımsızlığını azaltan değişiklikler yapılmıştır. Belirli bir sistematiği olmayan bu değişikliklerin sayısı 2014 yılında 150’yi geçmiştir.⁴² Özellikle, 2008 yılında inşaat sektöründeki ihalelere giren firmaların belirlenmesinde siyasi otoritelerin gücünü arttıran değişiklikten sonra kamu ihalelerinde yolsuzluk iddiaları daha güçlü olarak dile getirilmeye başlanmıştır. Bu değişikliğin sonuçlarını inceleyen bir çalışma, bu değişiklik ile kamu inşaat ihalelerinin maliyetlerinin yükseldiği ve politik kayırmacılığın arttığı sonucunu işaret etmektedir (Gürakar & Meyersson, 2016).⁴³

Düşük ve son 10 yıldır değişmeyen marjinal vergi oranı Türkiye’nin EÖİ skoruna olumlu katkı yapsa da Türkiye’deki vergi yapısı incelendiğinde devletin vergiler aracılığı ile ekonomiye müdahalesine ilişkin biraz daha farklı bir tablo karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de toplanan vergilerin yüzde 70’ini dolaylı vergiler oluşturmaktadır.⁴⁴ Bu nedenle gelir vergisi ile ilişkili bir kavram olan marjinal vergi oranı ilave kazanç sağlama motivasyonuna ilişkin bir gösterge sağlasa da devletin vergiler aracılığıyla ekonomideki kaynakların ne kadarını kontrol ettiğine ilişkin yeterli enformasyon sağlamayabilir. Bu bağlamda, ödenen vergilerin toplam gelire oranını ifade eden, Ortalama Vergi Oranı bize daha iyi bir göstergedir. Ortalama vergi oranlarına bakıldığında ise 2000 yılından

39 Bir üniversitenin kuruluş gerekçesi için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0005.pdf>

40 Aslında “birkaç” bile oldukça iyimser bir ifadedir. Örneğin yapımı devam eden önemli kamu projelerinden 3. havalimanı için kabaca da olsa bir fayda-maliyet karşılaştırması yapan sadece bir iktisatçıya rastlanmıştır. <http://www.sozcu.com.tr/2014/yazarlar/ege-cansen/ucuncu-havalimanini-yapilmayacak-452881/>

41 <http://www.radikal.com.tr/politika/basbakan-erdogan-bazi-gezizekalilar-turedi-3-havalimanini-istemedi-1196063/>, <http://www.yeniakit.com.tr/haber/chpli-gursel-tek-in-3-kopruiye-karsi-harekete-gecti-212750.html> (sıradan vatandaşın tepkisini göstermesi açısından haberin altındaki okuyucu yorumları dikkate değerdir)

42 <http://www.hurriyet.com.tr/chpli-erdogdu-kamu-ihale-kanunu-12-yilda-162-kez-degistirildi-27793436>

43 Bu konuda ayrıca bkz. <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/turkey>

44 <https://www.dunya.com/ekonomik-veriler/dolayli-vergi-yuku-yuzde-70e-dayandi-haberi-227803>

2014'de artan bir seyir gözlemlenmektedir. 2000 yılında %18,2 olan Ortalama Vergi Oranı 2014 yılında -yaklaşık yüzde 14 artarak- %20,7'ye yükselmiştir (TCKB, 2015). Yani ilgili dönemde devlet gelirin giderek artan bir kısmına vergiler aracılığı ile el koymakta ya da bir başka deyişle, daha büyük kaynağı kontrol etmektedir.

Marjinal Vergi Oranı düşük olsa da mükellefler üzerindeki vergi yükü yüksektir. Bunun en önemli göstergelerinden biri tahsil edilen vergilerin tahakkuk eden vergilere oranının giderek azalıyor olmasıdır. 2004 yılında %93 olan bu oran düzenli olarak azalarak 2016 yılında %81,2'ye gerilemiştir.⁴⁵ Yani, mükellefler kendilerine tahakkuk eden vergileri ödemekte zorlanmaktadırlar. Vergi tahsilatını arttırmak amacıyla çıkarılan aflarda da tahsilat oranı %15'i geçmemektedir.⁴⁶ Bu durum bir yandan ekonomideki yavaşlamanın diğer yandan vergi oranlarının yüksekliğinin bir sonucu olarak yorumlanabilir.

Vergilere ilişkin önemli sorunlardan biri de mevcut vergi (özellikle gelir vergisi) yükünün çok dar bir kesim tarafından taşınıyor olmasıdır. Yaklaşık 80 milyon nüfusa sahip olan Türkiye'de faal vergi mükellefi sayısı 1.852.482'dir. Vergi mükelleflerinin sayıları nüfusa oranlandığında Türkiye'nin diğer ülkelerin çok gerisinde kaldığı görülmektedir.⁴⁷ Dahası, 2000'li yılların başında %2,7 olan bu oran -yıllık ortalama yüzde 4-5'lik büyüme oranına rağmen- 2016 yılında %2,3'e düşmüştür.⁴⁸ Ayrıca, Türkiye'de vergi kaçakları da çok yüksektir. Ekonominin kayıt dışılık oranlarına göre yapılan bir karşılaştırmada Türkiye OECD ülkeleri arasında %28,72 (kayıt dışı ekonominin GSYH'ye oranı) ile ilk sırada yer almaktadır.⁴⁹

Yukarıda belirtildiği gibi, Türkiye'de toplanan vergilerin büyük kısmını dolaylı vergiler oluşturmaktadır. Bu tip vergiler fiyatların içinde olduğu için ödeyenler tarafından daha az hissedilmektedir. Yüksek dolaylı vergiler, düşük mükellef sayısı ve yüksek kayıt dışılık ile birleştiğinde kamu harcamaları konusundaki hassasiyetin düşük olmasına neden olmaktadır.

Türkiye'de kamu harcamalarının meclis adına denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Kurumun temel görevi, devletin kaynak sağlama ve kullanmada etkinliğinin artırılmasıdır. Uygulamada bazı aksaklıklar olsa da Sayıştay 1876 tarihinden beri bu görevini yerine getirmektedir (Taytak, 2013).

2000'li yıllarda bu kurumun denetim yetkisini ve bağımsızlığını kısıtlayan bazı değişiklikler yapılmış, kısıtlanan faaliyetlerini yerine getirecek alternatif kurumlar oluşturulamamıştır. Özellikle 2012 yılında yapılan değişiklik ile Sayıştay'ın iş ve işlemlerin etkinliği, ekonomikliği, verimliliği ve benzeri gerekçelerle uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren denetim raporu düzenlenmesi uygulamasına son verilmiş-

45 http://www.gjb.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_18.xls.htm

46 <http://www.sozcu.com.tr/2017/yazarlar/nedim-turkmen/vergi-affi-butce-acigini-kapatmaya-yetmeyecek-1849722/>

47 <http://t24.com.tr/yazarlar/emrah-akin/vergi-mukellefi-sayisina-bakinca-turkiye-hangi-ligde,7751>

48 http://www.gjb.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/AIGMS/2017/TABLO_1.xls.htm

49 <http://www.hurriyet.com.tr/turkiye-kayitdisi-ekonomide-birinci-40041686>

tir. Böylelikle Sayıştay performans denetimi yapması, kamu kaynaklarının etkin kullanılıp kullanılmadığı konusunda fikir beyan etmesi engellenmiştir. Sayıştay'ın ilgili kurullarının yürütmenin hâkim olduğu meclis çoğunluğunca seçilmesi prensibi getirilerek ve denetleyen ile denetlenen arasında muvazaa olması durumunda idarenin yetkisi artırılarak Kurumun tarafsızlığı zedelenmiştir.⁵⁰ 2016 yılına kadar Türkiye'nin en büyük şirketleri arasında bulunan kamu işletmesinin denetim raporlarının detaylarını kamuoyuna açıklayan Sayıştay bu yılda genel bir rapor açıklamakla yetinmiş ve detayları açıklamaya son vermiştir.⁵¹

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin Ekonomik Reform Programı değerlendirmesinde Türkiye'de kamu maliyesinin şeffaflığının "zayıf" olduğu belirtilmektedir. Rapora göre bütçe gerçekleştirme raporları karşılaştırmaya imkân vermemektedir ve yıl içi raporlama yetersizdir. Yeni oluşturulan ve Türkiye'nin en büyük kamu şirketlerini içeren Varlık Fonu kamu denetimine tabi değildir. Kamu harcamalarının rasyonalizasyonu için çeşitli kamu kuruluşları tarafından girişimler başlatılmış olsa da rasyonalizasyon için değerlendirmelerin nasıl yapılacağı, bu kurumların işlevlerini ne derece yerine getirebildikleri belirsizdir. Performans bütçesine geçileceği Türkiye tarafından taahhüt edilmiş olmasına rağmen bunun nasıl uygulanacağı ve ne zaman uygulamaya geçeceği belirsizdir.⁵²

1.4. Genel Değerlendirme ve Türkiye'nin DEB Skorunun Geliştirilmesi İçin Öneriler

2004 yılından itibaren Türkiye'nin DEB skoru aşağı doğru bir trende sahiptir. DEB skoru kabaca devlet harcamalarının ekonomideki payı ve marjinal vergi oranları ile ilişkilidir. Türkiye'nin DEB skorunun gerilemesindeki temel faktör ilgili dönemde kamu harcamalarının sürekli olarak artıyor olmasıdır. Marjinal vergi oranının nispeten düşük bir seviyede seyretmesi DEB skorunun düşmesini engellemektedir.

Cari harcamalar içindeki personel harcamaları, yatırım harcamaları içindeki inşaat harcamaları, transfer harcamaları içindeki sosyal hizmet ve yardımlar ilgili dönemde özellikle öne çıkan harcama kalemleri olmuştur. Bu harcamalar ilgili dönemde iktidarda bulunan siyasi parti tarafından belirlenen siyasal ve ekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla aktif olarak kullanılmıştır.

Ekonominin düşük performansı, artan işsizlik, bütçe açığı ve yakın gelecekte gerçekleşecek olan seçimler DEB skorunu etkileyen parametrelerin yakın gelecekte iyileşmeyeceği (yani, kamu harcamalarının ve marjinal vergi oranının azalmayacağı) yönünde kuvvetli sinyaller göndermektedir.

Kamu harcamaları siyasi iktidarlar tarafından siyasi amaçlar doğrultusunda kullanılmakta ve yapılan harcamalar harcamayı yapan siyasilere "oy olarak" geri dönmektedir. Kamu harcamaları ile siyasi destek arasındaki pozitif korelasyonu gören potansiyel iktidar partileri de -artan kamu harcamalarının olumsuz etkilerini görüyor olsalar da- kamu harcama-

50 <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/sayistay-in-denetimi-etkisiz-hale-geliyor-1711558/>, <http://t24.com.tr/yazarlar/bilinmeyen/torba-yasada-skandal-devlet-sayistay-denetiminden-nasil-kacirildi,5348>

51 <http://www.hurriyet.com.tr/sayistay-sansuru-40034628>

52 İlgili AB Konseyi raporu için bkz. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8440-2017-INIT/en/pdf>

larını sorgulayan politikalar geliştirme yönünde fazla çaba gösterememektedirler. Yani, siyasi partiler kamu harcamaları konusunda bir “açmaz” durumundadırlar.

Gerek doğrudan yararlanıcıları olmaları gerekse uzun dönemde pozitif yönde etkileneceklerini beklememeleri nedeniyle kamu harcamaları geniş kitleler tarafından desteklenmektedir. Halbuki anektodal ve ampirik deliller Türkiye’deki kamu harcamalarının etkin olmadığına ilişkin kuvvetli deliller sunmaktadır. Uzun vadede kamu harcamalarının azaltılabilmesinin en etkili yolu yapılan harcamalarının etkinliğinin daha fazla sorgulanmasıdır. Kısa vadede ya da kâğıt üzerinde ekonomiye olumlu katkı yapıyor gibi gözükse de kamu harcamalarının ekonomik performans üzerindeki olumsuz etkileri daha fazla ortaya konabilirse -farkındalık arttırılabilirse- kamuoyunun kamu harcamalarına ilişkin desteği azalabilir. Kitlelerdeki bu mental dönüşüm siyasi partilerin içinde buldukları açmazdan kurtulmalarına da yardımcı olacaktır.

Kamu harcamaları konusundaki farkındalığı arttırmanın en önemli aracı kamu harcamalarının daha fazla şeffaf, harcamayı yapanların daha fazla hesap verebilir olmasını sağlamaktır. Artan şeffaflık oy verenlerin kamu harcamaları hakkında daha fazla bilgi sahibi olmasını, hesap verebilirlik ise harcamayı yapanların harcama yaparken daha özenli davranmasını sağlayacaktır. Oy verenlerin kamu harcamaları hakkındaki farkındalığının artması, harcama yapanların daha fazla hesap vermeleri kamu harcamalarını azaltacaktır.

Şeffaflık ve hesap verebilirliğin artması için temel koşul buna ilişkin kurumsal düzenlemelerin yapılması ve bunların etkin biçimde işletilmesidir. Türkiye yıllar içinde bu şeffaflık ve hesap verebilirlik alanında birçok düzenleme yapmış ve bunlarla ilişkili kurumlar oluşturmuştur. Yapılan düzenlemelerin ve oluşturulan kurumların çoğu Batı’daki benzerlerinden esinlenmiştir. Ancak benzer yasa ve kurumlar Batı’dakine benzer sonuçlar ortaya çıkartmamaktadır. Burada en önemli sorun bunların işleyişi ile ilişkilidir. Özellikle siyasilerin müdahaleleri nedeniyle yapılan düzenlemeler kendilerinden beklenen fonksiyonları tam anlamıyla yerine getirememektedirler.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik sadece yasal düzenlemeler ve ilgili kamu kuruluşları aracılığıyla arttırılamaz. Münferit bireyler ve özel kuruluşlar da kamu harcamaları hakkında bilgi sahibi olabilmeli, bunlar hakkında görüş geliştirebilmeli ve bu görüşleri kamuoyu ile paylaşabilmelidir. Bu da ancak demokratik bir siyasi ortamın geliştiği ülkelerde mümkün olabilir. Demokratik kurumların geliştirilmesi ile özel kişi ve kuruluşlar da kamu harcamalarının etkinliğinin arttırılmasına katkıda bulunacaklardır.

Türkiye’de mükelleflerin toplam nüfusa oranı benzer ekonomik büyüklüğe sahip ülkeler ile karşılaştırıldığında çok düşük, kayıt dışı ekonominin boyu yüksektir. Ayrıca, vergi gelirleri büyük ölçüde dolaylı vergilerden oluşmaktadır. Çoğu kişi vergi mükellefi olmadığı, vergi kaçırdığı ya da vergilerini çoğunlukla bir mal satın alırken -vergi satış fiyatına dâhil olduğu için- fark etmeden ödediği için kamu harcamalarına ilişkin hesap sorma konusunda kendisini çok fazla hak sahibi olarak görmemektedir. Bu nedenle, verginin tabana yayılması, doğrudan vergilerin payının yükselmesi ve kayıt dışılığın azaltılması kamu harcamalarına ilişkin farkındalığı arttıracaktır.

Tablo 1.1. Kamu Harcamaları Etkinliklerinin Karşılaştırılması

| Sıra | Ülke | Maliyet etkinlik skoru ^a | Ülke | Kamu sektörü etkinlik skoru ^b |
|------|--------------|-------------------------------------|--------------|--|
| 1 | Güney Kore | 10,0 | Singapur | 2,39 |
| 2 | Lüksemburg | 9,3 | Tayland | 1,83 |
| 3 | İsviçre | 9,2 | Güney Kore | 1,65 |
| 4 | Avusturalya | 9,0 | Moritus | 1,56 |
| 5 | Norveç | 8,8 | Şili | 1,38 |
| 6 | Şili | 8,7 | İrlanda | 1,37 |
| 7 | Meksika | 8,6 | Meksika | 1,31 |
| 8 | Kanada | 7,9 | Kıbrıs | 1,08 |
| 9 | ABD | 7,9 | Yunanistan | 0,96 |
| 10 | Japonya | 7,8 | Güney Afrika | 0,95 |
| 11 | Yeni Zelanda | 7,7 | Slovak Cumh. | 0,92 |
| 12 | İrlanda | 7,6 | Letonya | 0,91 |
| 13 | İngiltere | 7,4 | Estonya | 0,91 |
| 14 | Estonya | 7,0 | Slovenya | 0,88 |
| 15 | İzlanda | 7,0 | Romanya | 0,86 |
| 16 | Hollanda | 6,8 | Litvanya | 0,86 |
| 17 | Finlandiya | 6,0 | Çekya | 0,85 |
| 18 | Almanya | 5,9 | Macaristan | 0,85 |
| 19 | İsveç | 5,9 | Polonya | 0,83 |
| 20 | İspanya | 5,7 | Portekiz | 0,83 |
| 21 | Belçika | 5,6 | Malta | 0,78 |
| 22 | Avusturya | 5,5 | Bulgaristan | 0,77 |
| 23 | Çekya | 5,5 | Brezilya | 0,69 |
| 24 | Slovenya | 5,2 | TÜRKİYE | 0,63 |
| 25 | Danimarka | 5,0 | | |
| 26 | Fransa | 4,5 | | |
| 27 | İsrail | 4,5 | | |
| 28 | İtalya | 4,2 | | |
| 29 | Slovak Cumh. | 4,1 | | |
| 30 | Polonya | 3,5 | | |
| 31 | Portekiz | 3,5 | | |
| 32 | Yunanistan | 3,2 | | |
| 33 | Macaristan | 2,3 | | |
| 34 | TÜRKİYE | 0 | | |

a (Di Matteo, 2013); b (Afonso, Scukhnecht, & Tanzi, 2010)

İKİNCİ BÖLÜM

HUKUKİ SİSTEM VE MÜLKİYET HAKLARI

Dr. Ali Rıza Çoban

Dünya Ekonomik Özgürlükler Endeksi bilindiği gibi ekonomik özgürlükleri beş ana alanda ölçmektedir. Bu alanlardan ikincisi “Hukuki Sistem ve Mülkiyet Haklarının Güvenliği” başlığını taşımaktadır. Bu başlık altında ise dokuz alt kategori yer almaktadır. Bunlar: A. Yargının bağımsızlığı; B. Tarafsız Mahkemeler; C. Mülkiyet Haklarının Korunması; D. Hukukun uygulanması ve siyasete askerin müdahalesi; E. Hukuk sisteminin bütünlüğü; F. Sözleşmelerin hukuki icrası; G. Taşınmaz satışlarının düzenlemelerden kaynaklı maliyeti; H. Polisin güvenilirliği ve I. Suçların işletme maliyeti kategorileridir.

Ekonomik özgürlüklerin temelinde bireyin kişiliğinin ve hukuka uygun olarak elde ettiği malvarlığının hukuki güvence altında olması yer almaktadır. Esasen devletin varlık nedeni bireyin kişiliğini ve malvarlığını korumaktır. Kamu otoritelerinin bireylerin malvarlığına keyfi olarak müdahale edememesi, aksine üçüncü kişilerden gelecek tehditlere karşı da güvence oluşturması gerekir. Bunun için en temel gereklilik, özel mülkiyeti tanıyan ve iyi işleyen bir hukuk sistemi ve hukuka aykırılıklar veya uyuşmazlıklar konusunda güvenle başvurulabilecek hızlı ve etkin bir şekilde işleyen tarafsız ve bağımsız bir yargı sisteminin bulunmasıdır. Ekonomik özgürlüklerle uyumlu bir hukuk sisteminin temel unsurları, hukuk devletine bağlılık, mülkiyet haklarının güvence altına alınması, bağımsız ve önyargısız bir yargı sistemi ve hukukun bütün bireylere tarafsız olarak uygulanmasıdır. Hukuk devleti, ekonomik özgürlüğün altyapısını oluşturur. Hukuk devleti olmazsa, zengin ve güçlüler, bu güçlerini kendi ayrıcalıklarını korumak ve diğer insanların özgürlüklerini kısıtlamak amacıyla kullanabilirler. Bu da ekonomik dinamizmi ve büyümeyi kısıtlar. Etkin bir piyasa ekonomisine kavuşmak, mülkiyeti koruyup sözleşmeleri güvence altına alan sağlam ve öngörülebilir bir hukuk sistemi olmadan mümkün değildir.

Bireyler ve firmalar ancak bir hukuk devletinde, emeklerinin ve girişimlerinin sonucundan emin olabilirler. Güven, ekonomik faaliyetin ve işleyen piyasanın en temel unsurudur. Güven olmayan yerde ekonomik faaliyet de olmaz. Güvensiz ortamda ekonomik faaliyet çok riskli olduğundan bireyler ve firmalar ya hiçbir faaliyete girişmeyecek ya da girişirlerse artan risk faktörlerini maliyete yansıtacaklarından işlem maliyetleri aşırı derecede artacaktır. Diğer taraftan güvensiz ortama yabancı yatırımcıların gelmesi de oldukça zorlaşacaktır. Bunun yanı sıra hukuki güven eksikliği yerli sermayenin daha güvenli piyasalara kaymasına yani yurt dışına çıkmasına neden olacaktır. Dolayısıyla işleyen bir hukuk sistemi ve hukuki güvenlik, ekonomik özgürlüklerin ve ekonomik gelişimin temelini oluşturmaktadır. Eğer hukuk sistemi yeterince

işlemiyor ve bireylere ve firmalara hukuki güvenlik sağlamıyorsa, diğer dört alanda her türlü tedbir alınmış olsa da ekonomik gelişme sağlanamayacaktır.

Bunun sonucu olarak yatırımlar azalacak, ekonomik büyüme yavaşlayacak ya da duracak, bireylerin gelir seviyesi düşecek, fakat mal ve hizmetlerin fiyatları artacaktır. Bu ise toplumun çok büyük bir kesimi için yaşam standartlarının düşmesi ya da yeterince gelişmemesi demektir. Buradan da görülmektedir ki, etkin bir hukuk devleti sadece bireylerin özgürlüklerinin teminatı değil, aynı zamanda ekonomik refahın da temelidir. Nitekim bütün dünyada da hukuk güvenliği ile ekonomik gelişme arasında çok yakın ve doğrusal bir ilişki olduğu görülmektedir. Bir ülkede hukuk devletinin gereklerine uyum arttıkça, ekonomik büyüme ve milli gelirden kişi başına düşen pay da artmaktadır. Endekse bakıldığında da yüksek gelir grubuna ait ve sanayileşmiş ülkelerin çoğunda hukuk sistemi ve mülkiyet hakları alanında elde ettikleri puanların çok yüksek olduğu görülmektedir. Buna karşılık, sahra altı Afrika ve bazı eski Sovyet Bloğu ülkelerinde hukuk sistemi ve mülkiyet haklarına ilişkin puanların çok düşük olduğu görülmektedir. Aynı şekilde Güney Asya ve Güney Amerika ülkelerinde de hukuk devleti ve mülkiyet haklarına ilişkin puanlar oldukça düşüktür. Bu bölümden düşük puan alan ülkelerin genellikle serbest ticaret ve düzenlemeler alanlarında da düşük puan aldığı gözlenmektedir.

Endekste açıklandığı gibi ekonomik özgürlükler ile milli gelirden kişi başına düşen ortalama pay arasında doğrusal bir ilişki vardır. En özgür ülkeler kategorisindeki ortalama kişi başına düşen milli gelir 41.228 \$ iken, ikinci çeyrekteki ülkelerde kişi başına düşen ortalama milli gelir 20.873 dolardır. Türkiye'nin de dâhil olduğu üçüncü gruptaki ülkelerde kişi başına ortalama milli gelir 9.217 \$, en az özgür olan ülkelerde ise 5.471 dolardır (EFW 2016: 25). Aynı şekilde ekonomik özgürlük seviyesi arttıkça toplumdaki fakirlik oranı da düşmektedir. Buna göre en özgür ülkelerdeki aşırı fakir (günde 1,90 \$ altında harcama yapan) ve fakirlerin (günde 3,10 \$ altında harcama yapan) oranı sırasıyla %1,9 ve %2,3 iken en az özgür ülkelerde bu oranlar sırasıyla %30,6 ve %48,1'dir. Yani özgür ülkelerde toplumun en fakir ve fakirleri toplamda ülke nüfusunun %5'ini bulmazken, en az özgür ülkelerde toplumun neredeyse %80'i fakir ve aşırı fakirlerden oluşmaktadır. Özgürlük bakımından ikinci çeyrekte olan ülkelerde en fakirlerin oranı nüfusun %6,9'u, fakirlerin oranı ise %14,1 iken üçüncü çeyrekte bulunan ülkelerde en fakirlerin oranı %12,1 fakirlerin oranı ise 24,2'dir (EFW 2016: 26). Görüldüğü gibi ekonomik özgürlükler toplumdaki gelir dağılımını bozmamakta, aksine gelir dağılımının en kötü olduğu ülkelerin en az özgür ülkeler olduğu anlaşılmaktadır. Bu, toplumların en fakir %10'unun milli gelirden aldıkları payda da görülmektedir. En özgür ülkelerde toplumun en fakir %10'u milli gelirin %2,75'ini alırken en az özgür ülkelerde en fakir %10, milli gelirin ancak %2,45'ini almaktadır (EFW 2016: 26).

Dolayısıyla ekonomik özgürlüklerin güvence altına alınması, bireylerin onurlu bir yaşam sürdürmesinin teminatı olduğu gibi, aynı zamanda ülkelerin ekonomik gelişiminin ve kalkınmasının da temelini oluşturmaktadır. Ekonomik özgürlükler, aynı zaman-

da toplumun ve bireylerin zenginleşmesinin ve fakirliğin ortadan kaldırılmasının da zeminini oluşturmaktadır.

Dünya Ekonomik Özgürlükler Endeksinin ikinci bölümünde yer alan kategorilere ilişkin veriler temel olarak üç kaynaktan alınmaktadır. Bunlar; Uluslararası Ülke Risk Rehberi (the International Country Risk Guide), Küresel Rekabetçilik Raporu (the Global Competitiveness Report) ve Dünya Bankası'nın İş Yapma Projesidir (Doing Business Project). Bu veriler aynı zamanda endeks ekinde yayınlanmaktadır.

Türkiye 2016 yılında yayınlanan ve 2014 verilerine dayanan endekste genel sıralamada 6,86 ortalama puan ile 159 ülke arasında 90. sırada yer almaktadır. Puanlama 0, en düşük ve 10, en yüksek olmak üzere yapılmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin ekonomik özgürlük puanı 10 üzerinden 6,86'dır. Bu puan ile Türkiye, ekonomik özgürlükler bakımından üçüncü çeyrekte kalan ülkeler arasında yer almaktadır. Yani ülkeler en özgürden en az özgüre doğru dört gruba ayrıldığında Türkiye, en az özgürler grubuna yakın olarak üçüncü grup içinde yer almaktadır. Ancak temel alanlarda Türkiye'nin aldığı puanlar ve sıralamalara bakıldığında en düşük puanı, hukuk sistemi ve mülkiyet hakları alanında aldığı görülmektedir.

Türkiye'nin endeks kapsamındaki puanlarının 1980 yılından itibaren 2010 yılına kadar istikrarlı bir şekilde yükseldiği, 2010 yılından itibaren duraklamaya ve gerilememeye başladığı görülmektedir. Genel ortalama puan, 1980 yılında 3,72 (94) iken, 1990'da 4,83 (85), 2000 yılında 5,81 (96), 2005 yılında 6,43 (90), 2010 yılında 6,88 (80), 2013 yılında 6,86 (87) ve 2014 yılında 6,86 (90) olduğu görülmektedir. (Parantez içindeki sayılar ilgili yıllarda Türkiye'nin kaçınıcı sırada olduğunu göstermektedir. Endekse katılan ülke sayısı yıllara göre değişiklik göstermiştir. 2014 yılında 159 ülke endeks kapsamında değerlendirilmeye alınmıştır).

Hukuk sistemi ve Mülkiyet hakları alanındaki puanlarda ise değişimin dalgalı olduğu görülmektedir. Yani bu alanda Türkiye'nin aldığı puanlar inişli çıkışlı olmuştur. Hukuk sistemi ve mülkiyet hakları alanındaki puanlar yıllara göre şöyledir: 1980: 5,57; 1990:4,48; 2000: 5,39; 2005: 6,39; 2010:5,25; 2013: 5,28; 2014: 5,00. Görüldüğü gibi bu alanda Türkiye'nin aldığı puanlar 1980'li ve 1990'lı yıllarda oldukça düşük iken, 2000'li yıllarda AB uyum yasaları ile birlikte ciddi bir iyileşme gözlemlenmiştir. Ancak AB ile ilişkilerin durağanlaşması ile 2010'lu yıllardan itibaren istikrarlı bir düşüş süreci yaşanmıştır ve bu düşüşün son yıllarda hızlanarak devam ettiği görülmektedir.

Hukuk sistemi ve mülkiyet hakları alanında yer alan alt kategorilere bakıldığında, bu alandaki bazı alt kategorilerdeki verilerin 2000 yılından, bazı kategorilerdeki verilerin ise 2005 yılından itibaren olduğu görülmektedir. Yani tüm alt kategorilerdeki veriler 2005 yılından itibaren bulunmaktadır. Türkiye'nin Hukuk sistemi ve mülkiyet hakları alanında yer alan alt kategorilerde yıllara göre elde ettiği puanlar aşağıdaki tablodadır.

Tablo 2.1. EFI Raporunda Türkiye'nin Hukuk Sistemi ve Mülkiyet Hakları Skorları

| Alan | Yıllar | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | 2013 | 2014 |
|--|--------|------|------|------|------|------|------|------|
| Hukuk Sistemi Ve Mülkiyet Hakları | | 5,57 | 4,48 | 5,39 | 6,39 | 5,25 | 5,28 | 5,00 |
| A. Yargının Bağımsızlığı | | | | 5,34 | 5,30 | 3,77 | 3,45 | 3,26 |
| B. Tarafsız Mahkemeler | | | | 6,51 | 4,68 | 4,43 | 4,46 | 3,94 |
| C. Mülkiyet Haklarının Korunması | | | | 3,43 | 6,35 | 5,35 | 5,94 | 5,72 |
| D. Ordunun Hukuk Ve Siyasete Müdahalesi | | | | 5,00 | 6,67 | 3,33 | 3,33 | 3,33 |
| E. Hukuk Sisteminin Bütünlüğü | | | | 6,67 | 7,50 | 5,83 | 5,83 | 5,00 |
| F. Sözleşmelerin Hukuki İcrası | | | | | 6,16 | 5,60 | 5,79 | 4,58 |
| G. Taşınmaz Satışlarının Düzenleme Kaynaklı Maliyeti | | | | | 8,87 | 8,80 | 8,57 | 8,55 |
| H. Polisin Güvenilirliği | | | | | 5,87 | 4,19 | 4,30 | 4,30 |
| I. Suçların İşletme Maliyeti | | | | | 6,14 | 5,95 | 5,84 | 6,33 |

Kaynak: EFi verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

Görüldüğü gibi hukuk devleti, Türkiye için en büyük sorun alanını teşkil etmektedir. 2000’li yılların sonlarından itibaren bu alanda ciddi ve tedirgin edici bir gerileme olduğu görülmektedir. Endekste kullanılan en son verilerin 2014 yılına ait olduğu düşünüldüğünde gelecek yıllardaki durumun daha da karamsar olacağı söylenebilir. Zira 2014 yılından sonra Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı sorunlar ve bu sorunlar karşısında ortaya koyduğu tepkiler hukuk devleti standartları alanında pozitif bir gelişime işaret etmemektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi bu alanda dokuz alt kategori bulunmaktadır. Alt kategorilerden bazılarında Türkiye’nin elde ettiği puanlar nispeten yüksek iken bazı alt kategorilerde ise oldukça düşüktür. Hatta tüm endekste 42 alt kategori içinde Türkiye’nin elde ettiği puanların en düşük olduğu kategorilerden birisi yargı bağımsızlığı alanıdır. Bunun yanı sıra mahkemelerin tarafsızlığı, mülkiyet haklarının korunması, sözleşmelerin hukuki icrası, ordunun siyasete ve hukukun uygulanmasına müdahalesi, hukuk sisteminin bütünlüğü ve polise güven gibi kategorilerde elde edilen puanların da oldukça düşük olduğu görülmektedir. Bu alanda nispeten daha iyi puanların elde edildiği alanlar suçların işletme maliyeti ve taşınmaz satışlarının düzenleme kaynaklı maliyetleri kategorileri olduğu görülmektedir.

Şimdi bu alanlarda temel olarak sorunların neler olduğu ve sorunların düzeltilmesi için neler yapılması gerektiği üzerinde durulacaktır. Her ne kadar endekste veriler 2014 yılına ait olsa da değerlendirmelerde 2017 yılı ortalarına kadar yer alan gelişmelere de değinilecektir.

2.1. Yargının Tarafsızlığı ve Bağımsızlığı

Günümüzde anayasal demokrasi olma iddiası taşıyan ülkelerde genellikle temel hak ve özgürlükler anayasal güvence altına alınmıştır. Dolayısıyla eğer iyi işleyen bir anayasa yargısı varsa, yasama organının çıkardığı yasalarla temel hakları ihlal etmesi önemli ölçüde anayasa yargısı yoluyla önlenabilir. Diğer taraftan yürütme organı ve idarenin hukuksuz uygulamaları yoluyla birey haklarını ihlal etmesi halinde yargı denetimi yoluyla bu ihlalleri gidermek mümkündür. Ancak bunun için iyi işleyen ve hukuku bütün bireylere tarafsız olarak uygulayan bir yargı sisteminin bulunması gerekir. Bu nedenle yargı tarafsızlığı ve bağımsızlığının, hukuk devleti ilkesinin temel unsurunu oluşturduğunu söylemek abartılı olmayacaktır.

Yargı bağımsızlığının amacı, yargıcın herhangi bir korku ya da baskı altında kalmadan hukuku herkese eşit bir şekilde uygulamasını sağlamaktır. Aynı zamanda yargıcın taraflardan herhangi birinin lehine ya da aleyhine bir önyargıya sahip olmaması gerekir. Ancak bu şekilde bireylerin hukuk önünde eşitliği güvence altına alınabilir.

Ne var ki, Türkiye'nin tarihi boyunca yargı bağımsızlığı temel bir sorun alanı olagelmıştır. Bunun temel nedeninin devletin bir resmi ideoloji çerçevesinde örgütlenmesi ve hukukun ve yargının resmi devlet ideolojisinin taşıyıcıları olarak görülmesi olduğu söylenebilir. Devlet iktidarını kullananların yargıya biçtiği rol, Devletin korunması rolüdür. Büyük harfle yazılan Devlet ile kastedilen ise devlet ideolojisidir. Dolayısıyla devlet söz konusu olduğunda yargının bağımsız ve tarafsız olması değil, devlete taraf ve devlete bağımlı olması istenmiştir. Devlet iktidarı el değiştirdikçe, devlet ideolojisi yönetenlerin çıkarları doğrultusunda değişmiş, ne var ki yargının bağımlı olma durumu değişmemiştir.

Ne yazık ki, yargı üstünde istedikleri kontrole sahip olmadıkları için yargı bağımsızlığı mücadelesi verdiklerini söyleyenler hiçbir zaman gerçek anlamda bağımsız ve hukuku bütün bireylere eşit uygulayacak bir yargı için çaba göstermemişlerdir. Aksine mücadele, yargıyı kendi kontrolüne alma mücadelesi şeklinde gerçekleşmiştir. Böyle olunca da yargının kontrolü, zaman içinde farklı toplumsal kesimlerin eline geçmiş ancak yargı hiçbir zaman gerçek anlamda bağımsız olamamıştır. Yargı bağımsızlığının güvencesi olmak üzere oluşturulan kurumlar, yargıçların bağımsızlığını teminat altına almak yerine yargıçları kendi kontrollerine alma arayışına girmişlerdir.

Kuşkusuz bunun temel nedeni Türkiye'de hâkim olan politik kültürdür. Türkiye'de politik kültür, kimlik siyasetine endeksli olup, siyaset, politik kabilelerin (geniş anlamda cemaatlerin) çıkar mücadelesi şeklinde cereyan etmektedir. Politik kabilenin çıkarı, temel değer olarak kabul edildiğinden, bu çıkara hizmet edecek her yolun meşru olduğu kabul edilmektedir. Başka bir deyişle meşruiyetin temeli kabile çıkarıdır. Bu çıkarları korumanın en kestirme yolunun ise devleti ele geçirmek olduğu düşünülmektedir. Herhangi bir kurumda belirleyici hale gelen bir politik kabile, o kurumu tamamen kendi menfaatlerine çalışan bir aygıtı dönüştürmek için çaba göstermekte ve kurum her şeyiyle o kabilenin çıkarlarına hizmet edecek şekilde işletilmektedir.

Bu durumda hukuk anlamını yitirmekte, temel insan hakları, hukukun herkese eşit uygulanması gibi değerler bırakın uygulamayı hayal bile edilemez hale gelmektedir.

Elbette bu kültürü kısa bir zamanda değiştirmek ve kolektivist bir kültürü terk ederek yerine bireyci bir anlayışı ikame etmek mümkün değildir. Ancak bu kültürün farkında olarak temel anayasal kurumları hiçbir politik grubun tek başına hâkim olamayacağı bir yapıya kavuşturmak gerekmektedir. Ancak kurumsal yapı tek başına yeterli olmayacaktır. Her kademedeki görev yapan yargıçlarda da kültürel dönüşümü sağlayacak bir eğitim süreci geliştirilmelidir.

2.2. Yargı Bağımsızlığına İlişkin Evrensel İlkeler

Yargı bağımsızlığına ilişkin evrensel ilkeler pek çok uluslararası belgede ve uluslararası mahkeme içtihatlarında ortaya konulmuştur. Bu çerçevede sayılabilecek başlıca belgeler Venedik Komisyonunun 12-13 Mart 2010 tarihinde yapılan 82. toplantısında kabul edilen “Yargı Sistemlerinin Bağımsızlığı Raporu: Bölüm I Yargıçların Bağımsızlığı (CDL-AD(2010)004)”, Avrupa Yargıçları Danışma Konseyinin (CCJE) yargı bağımsızlığına ilişkin 1 No’lu Görüşü, Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca 1985 yılında kabul edilen “Yargı Bağımsızlığına İlişkin Temel İlkeler”, 2002 yılında kabul edilen “Bangalore Yargısal Davranış İlkeleri” ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 17 Kasım 2010 tarihinde gerçekleştirilen 1098. Bakan Yardımcıları Toplantısında kabul edilen “Hâkimlerin Bağımsızlığı, Etkinliği ve Sorumlulukları Hakkında Üye Devletlere Yönelik CM/Rec (2010) 12 sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı”dır.⁵³

Avrupa Komisyonu Bakanlar Komitesi tavsiye kararında yer alan ilkelerin diğer belgelerde yer alan ilkeleri de kapsamı dolayısıyla bu belgede yer alan ilkeler aşağıda kısaca özetlenmiştir. Buna göre, yargı bağımsızlığının amacı, AİHS’nin 6. maddesinde belirtildiği gibi herkesin davasının herhangi bir hukuk dışı etkiye maruz kalmaksızın salt olarak hukuk temelinde adil bir şekilde karara bağlanması temel hakkını güvence altına almaktır (§3). Bireysel olarak hâkimlerin bağımsızlığı, bir bütün olarak yargının bağımsızlığının sağlanmasıyla güvence altına alınır. Bu bağlamda, hâkimlerin bağımsızlığı, hukukun üstünlüğünün temel bir unsurudur (§4). Hâkimler; davaları, hukuka ve olayları yorumlamalarına uygun olmak suretiyle, tarafsız bir şekilde karara bağlama konusunda sınırsız özgürlüğe sahip olmalıdır (§5). Yargıçlar bir davayı çözmek için her türlü yetkiye sahip olmalı ve bu yetkilerini mahkemenin saygınlığını koruyacak şekilde kullanabilmelidir. Davaya taraf olanlar, makamı ve kimliği ne olursa olsun bu yetkiye saygı göstermelidir (§6). Yargı bağımsızlığı anayasada ya da en üst hukuk normlarında güvence altına alınmalıdır (§7). Yargıçlar bağımsızlıklarının tehdit edildiğini düşündükleri hallerde yargı konseyi veya bağımsız bir otoriteye başvurma ya da sorunu çözme hakkına sahip olmalıdır (§8). Bir dava, geçerli bir neden olmadan, ilgili hâkimden alınmamalıdır. Davanın hâkimden alınmasına ilişkin bir karar, bir yargı mercii tarafından, önceden belirlenmiş nesnel ölçütlere dayanılarak ve şeffaf bir usul

53 <https://rm.coe.int/16807096c1>

izlenmek suretiyle alınmalıdır (§9).

Yargıçların dışı karşı bağımsızlığı bir ayrıcalık ya da kendi çıkarları için tanınmış bir imtiyaz değil, hukuk devleti ve tarafsız yargı arayan bireylerin çıkarı için tanınmıştır. Yargı bağımsızlığı, özgürlüklerin, insan haklarına saygının ve hukukun tarafsız uygulanmasının garantisi olarak görülmelidir. Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı, mahkemeler önünde tarafların eşitliğini güvence altına almak için esastır (§11). Adaletin etkin ve etkili bir şekilde yerine getirilebilmesi için mahkemeler ve yargıçlar yargı bağımsızlığına hanel getirmeksizin yargının yönetiminde rolü olan kişi ve kurumlarla yapıcı bir iş birliği içinde çalışmalıdırlar (§12). Yargı bağımsızlığını güvence altına almak için her türlü yasal tedbir alınmalıdır (§13). Mahkemeler ve yargı üzerinde hukuka aykırı bir etkide bulunmaya çalışanlara gerekli yaptırımlar hukuken öngörülmelidir (§14). Kararlar gerekçeli olarak ve halka açık bir şekilde verilmelidir. Bunun dışında yargıçların kararlarını meşrulaştırmak zorunda bırakılmamaları gerekir (§15). Hâkimlerin kararları, kanunda öngörülen temyiz veya yeniden yargılama yolu dışında herhangi bir incelemeye tabi tutulmamalıdır (§16). Af ve benzeri tedbirler dışında yürütme ve yasama organları yargı kararlarını etkisiz kılacak tasarruflardan kaçınmalıdır (§17). Yürütme ve yasama organları, hâkimlerin kararları hakkında yorumda bulunmaları durumunda, yargının bağımsızlığını zedeleyecek veya kamuoyunun yargıya olan güvenini sarsacak herhangi bir eleştiride bulunmaktan kaçınmalıdır. Ayrıca söz konusu organlar, temyize başvurma niyetinde olduklarını belirtmek dışında, hâkimlerin kararlarına uymak istedikleri konusunda şüpheye düşülmesine yol açacak eylemlerden de kaçınmalıdır (§18).

İç bağımsızlığa ilişkin olarak, yargı bağımsızlığı ilkesi, her hâkimin, hüküm verme görevlerinin ifasında bağımsız olması anlamına gelir. Hâkimler, kararlarını verirken bağımsız ve tarafsız olmalı ve yargı bünyesindeki merciler de dâhil olmak üzere herhangi bir çevreden gelebilecek doğrudan veya dolaylı kısıtlama, usulsüz nüfuz kullanma, baskı, tehdit yahut müdahaleden uzak bir şekilde hareket etmelidir. Yargıdaki hiyerarşik yapı, bireysel bağımsızlığı zedelememelidir (§22). Yüksek mahkemeler, kanun yolları başvuruları ve ön kararlar dışında yargıçlara somut uyuşmazlıkları nasıl çözmeleri gerektiği konusunda emir vermemelidirler (§23). Bir adliyede davaların mahkemeler arasında bölüşümü önceden belirlenmiş objektif kriterlere göre gerçekleştirilmeli ve tarafların ya da davanın sonucundan herhangi bir şekilde çıkarı olanların davanın görüleceği mahkemenin belirlenmesine etkisi olmamalıdır (§24).

Yargı kurulları, yargının ve bireysel olarak hâkimlerin bağımsızlığını güvence altına almayı ve böylelikle yargı sisteminin etkin bir şekilde işlemesine katkı sağlamayı amaçlayan, yasayla veya anayasa uyarınca kurulmuş bağımsız organlardır (§26). Yargı kurulları, hâkimlere ve topluma karşı son derece şeffaf olmalı ve bu bağlamda, ilgili usulleri önceden belirlemeli ve kararlarını gerekçelendirmelidir (§28). Yargı kurulları, görevlerini ifa ederken, bireysel olarak hâkimlerin bağımsızlığına müdahale etmemelidir (§29).

Yargıçların sorumluluğuna ilişkin olarak, hâkimler tarafından davaları karara bağlamak amacıyla gerçekleştirilen kanunu yorumlama, maddi olayları veya delilleri değerlendirme işlemleri, kötü niyet ve ağır ihmal halleri dışında, onlar açısından hukuki sorumluluk veya disiplin sorumluluğu doğurmamalıdır (§66). Hâkimler tarafından davaları karara bağlamak amacıyla gerçekleştirilen kanunu yorumlama, maddi olayları veya delilleri değerlendirme işlemleri, kötü niyet hali dışında, onlar açısından cezai sorumluluk doğurmamalıdır (§68). Hâkimlerin görevlerini etkin ve usulüne uygun olarak yerine getirmemeleri halinde disiplin süreci başlatılabilir. Bu süreç, bağımsız bir makam veya mahkeme tarafından yürütülmelidir. Bu bağlamda, adil yargılanma hakkına ilişkin tüm güvenceler sağlanmalı ve hâkime, karar ve cezaya itiraz etme hakkı tanınmalıdır. Disiplin cezaları orantılı olmalıdır (§69).

Elbette yargı bağımsızlığına ilişkin uluslararası standartlar bunlardan ibaret değildir. Ancak özü itibariyle yargı bağımsızlığının amacı ve kapsamı yukarıda yer verilen ilkelere özetlenmiştir.

2.3. Yargıç Adaylarının Eğitimi, Mesleğe Kabulü ve Yargıçların Özlük Hakları

Bağımsızlık ve tarafsızlık, hâkimin kişiliğinin bir parçası ve karakter özelliği haline gelmelidir. Bu kültür daha öğrencilikten itibaren geliştirilmeli, özellikle mesleğe hazırlık eğitiminde yoğunlukla üzerinde durulmalıdır. Bu açıdan hâkim ve savcı eğitiminden sorumlu Adalet Akademisinin öncelikle özerk bir yapıya kavuşturulması, hâkim ve savcı eğitimi konusunda uzmanlaşmış daimi öğretim üyesi kadrosunun oluşturulması ve tarafsızlık ve bağımsızlık kültürünün kazandırılmasının eğitimin tamamına yaygınlaştırılması zorunludur.

Yargı mesleğini icra edecek kişilerin asgari bir yaşam tecrübesine sahip olmasını, mesleğe tamamen liyakat esasına göre kabul edilmesini ve mesleğe başlamadan önce kaliteli ve yeterli bir eğitim almalarını sağlayacak bir sistem geliştirilmelidir.

Hukuk eğitiminin kalitesi konusunda geçmişten gelen sorunlara her geçen gün yenileri eklenmektedir. Ülkedeki hukuk fakültesi sayısı doksana yaklaşmıştır. Kıbrıs'taki fakülteler de dâhil olmak üzere 85 fakülte fiilen hukuk öğretimi yapmaktadır. Ancak bu fakültelerin çoğunda temel dallarda bile yeterli öğretim üyesi bulunmamaktadır. Öğretim üyesi kalitesi ve öğretim üyelerinin iş yükü ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Hukuk fakültelerinin yıllık kontenjanı on binin üzerindedir. Bu kadar hukukçunun yeterli eğitimi aldığını söylemek olası değildir. Bir taraftan lisans eğitiminin iyileştirilmesi çabaları yürütülürken diğer taraftan meslek öncesi ve mesleki eğitimin de kalitesini artırmak gerekmektedir.

Mesleğe kabul kesinlikle liyakat esas ilkesine göre olmalıdır. Bunun için de mesleğe kabulde Adalet Bakanlığı bürokrasisinin rolü ortadan kaldırılmalı, tamamen tarafsız ve bağımsız bir kurul eliyle mesleğe kabul gerçekleştirilmelidir. Hatta mesleğe kabulde yerleşme imkânları üzerinde de durulmalıdır. Yukarıda mesleğe kabulde belli bir

tecrübe aranması ihtiyacından söz edilmişti. Her ilde görev yapan yargı komisyonlarının kendi yargı çevrelerinde çalışan avukatların işlerini gözeterek mesleğe alım konusunda tavsiyede bulunmasına imkân veren bir sistem üzerinde çalışılmalıdır. Böylece bilgi, yetenek ve iş etiği konularında temayüz etmiş kişilerin hâkimlik mesleğine önerilmesinin yolu açılabilir.

Hâkimlik teminatı yargı bağımsızlığın en temel güvencesidir. Yargıçlar, verdikleri kararlar dolayısıyla herhangi bir yaptırıma ya da soruşturmaya tabi tutulmayacaklarından emin olmalıdırlar. Kararların doğruluğu ya da yanlışlığı sadece kanun yolu denetimi yoluyla değerlendirilmelidir. Yargı kararları dolayısıyla idari organlarca herhangi bir denetim ve yaptırım uygulanması kesinlikle önlenmelidir. Yargıçların verdikleri hizmetin kalitesi objektif ölçütlerle tespit edilmeli ve hesap verebilirliğin ilkeleri yargıcın bağımsızlığına müdahale etmeyecek şekilde tespit edilmelidir. Görevden alma, ancak kanunda açık olarak düzenlenmiş ve mesleğin gerekleri ile bağdaşmayan suçlar bakımından ve adil bir yargılama sonucunda mümkün olmalıdır. Yargıçlar hakkında açılan soruşturmalarda adil yargılanma ilkelerine titizlikle riayet edilmelidir. Soruşturma yetkisinin politik gerekçelerle kullanılması kesinlikle önlenmelidir.

Bu çerçevede üzerinde durulması gereken başka bir konu da coğrafi güvencenin getirilmesidir. Hâkim ve savcılar kendileri istemedikçe tayin edilememelidirler. Belli görevlerde de asgari çalışma süreleri öngörülmalıdır. Bu süreleri doldurmadıkça tayin çok istisnai hallere münhasır kılınmalıdır. Geçmişte ülkenin farklı yerlerindeki çalışma koşullarının çok farklı olması nedeniyle uygulanamayan coğrafi güvence bugün yeniden gündeme getirilmelidir.

Yargı bağımsızlığını güvence altına almak üzere yargının yönetim ve denetiminin bağımsız kurullara verilmesi özellikle güney Avrupa ülkelerinde bir gelenek haline gelmiştir. Yargı konseyi olarak tanımlanan bu kurumlar dünyada giderek de yaygınlaşmaktadır. Ülkemizde de 1961 Anayasası'ndan itibaren yargı konseyi benzeri kurumlar oluşturulmuştur. Yargı bağımsızlığının fiilen güvence altına alınabilmesi için bu kurulların kendilerinin gerçekten tarafsız ve bağımsız bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Bu nedenle ülkemizde bu işlevi gören Hâkimler ve Savcılar Kurulunun yapısına özel bir önem verilmelidir.

Diğer taraftan anayasanın içeriği ne ölçüde demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti değerlerine uygun olursa olsun bu hükümleri somutlaştıracak olanlar anayasa yargıçlarıdır. Bu nedenle anayasanın tarafsız ve bağımsız bir şekilde yorumlanarak uygulamaya geçirilmesi bu mahkemenin yapısının bu ilkeleri güvence altına alacak şekilde oluşturulmasına bağlıdır. O nedenle Anayasa Mahkemesi'nin yapısı ve yetkileri de özellikle incelenmelidir.

2.4. HS(Y)K

Hâkimler ve Savcılar (Yüksek) Kuruluna ilişkin tartışmalar öncelikle tek kurul mu yoksa iki farklı kurul mu sorusu etrafında şekillenmektedir. Genellikle 1961 Anayasası dönemine atıfla hâkimler ve savcılar için ayrı kurul oluşturulması önerilmektedir. Ancak ülkemizde mevcut haliyle yargıçlık ve savcılık meslekleri iç içe geçmiş durumdadır. Öncelikle savcılık kurumunun yargıçlardan tamamen ayrıştırılması gerekmektedir. Türkiye Başsavcılığı ihdas edilerek bağımsız bir savcılık ve buna bağlı bir adli kolluk teşkilatı oluşturulması düşünülmelidir. Bu durumda Türkiye Başsavcısının başkanlığında ayrı bir “Savcılar Yüksek Kurulu” oluşturulması gerekecektir. Ancak ayrı bir savcılık teşkilatı oluşturulmadıkça kurulların ayrılmasının bir anlamı olmayacağı belirtilmelidir.

Savcılığın ayrılıp ayrılmamasından bağımsız olarak hâkim ve savcılarının etik ve hukuka uygunluğunu denetlemek ve disiplin ve ceza soruşturmalarını yürütmek üzere bir etik kurul ve mesleğe kabul, terfi, tayin, üyeliğe atama işlemlerini yapmak üzere ayrı bir kurul oluşturulması da gündeme alınmalıdır. Zira bugün yargı bağımsızlığına yönelik en büyük tehdit kuruldaki gelmektedir. Kurul, neredeyse her davaya, hatta her ara karara müdahale etme imkânına sahiptir. İstenilen kararı vermeyen hâkim ve savcılar anında yetki değişimi, tayin, soruşturma, meslekten çıkarma gibi yaptırımlara muhatap olabilirler. Bu nedenle kurulun hâkim ve savcılar üzerindeki kontrolü de sınırlandırılmalıdır. Yetkileri ayrıştırılmış iki farklı kurul oluşturulması böyle bir sınırlama işlevi görebilir.

Diğer taraftan kurulların daimi statüde çalışan üyelerden ziyade, yarı zamanlı çalışan üyelerden oluşturulması da düşünülmelidir. Zira daimi statüdeki üyeler başka işleri olmadığından yargıçlara gereksiz müdahalelere girişmektedirler. Kurul sekreteryası ve uzmanlarının daimi statüde olması yeterli olabilir.

Pek çok uluslararası belgede yargı konseylerinin bağımsızlığını sağlamak açısından bu kurulların üyelerinin çoğunluğunun yargıçlarca seçilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ancak mesleki dayanışmayı kırmak ve toplumsal hesap verebilirliği sağlamak açısından kurulların yargıç olmayan üyelerinin de bulunması tavsiye edilmektedir. Türkiye’de politik kültürün kimlik endeksli olması nedeniyle yargıda seçim ciddi kutuplaşmalara neden olmuştur. Ancak kutuplaşmanın bu derece sert olmasının başlıca nedeni çoğunlukçu seçim yöntemidir. Zira seçilecek üye sayısınca oy verilmesi nedeniyle aynı çoğunluğun bütün üyelikleri kazanması, dolayısıyla bütün kurulu kontrolü altına alması mümkün hale gelmiştir. Bu da seçimleri her politik kabile açısından hayat memmat meselesi haline getirmiş ve seçimlerin tansiyonunu aşırı derecede artırmıştır.

Türkiye açısından yargı bağımsızlığını güvence altına almanın en temel güvencesi yukarıda belirtilen tedbirlere ek olarak, kurul yapısının çoğulcu bir yapıya kavuşturulması olacaktır. 16 Nisan referandumunu ile kurulun adı ve yapısı değiştirilmiştir. Kurulun

adından “Yüksek” ibaresi çıkarılmıştır. Yapısı da değiştirilerek 7 üyenin TBMM, (Bakan ve Müsteşar dâhil) 6 üyenin de C. Başkanı tarafından seçilmesi usulü getirilmiştir. Ne var ki, bu partili bir kurul yapısı ortaya çıkarmıştır. Üstelik üyeler için yeniden seçilme imkânı getirilerek üyelerin tamamen partiye ve C. Başkanına bağımlı olma riski artırılmıştır.

Parlamentoda yapılan seçimler için seçim ilkeleri belirlenmemiş, adayların kamuya açık bir şekilde değerlendirilmesi yapılmamış, seçilecek üyeler iki parti kulislerinde belirlenmiş; hem komisyon hem de genel kurulda milletvekilleri, adayları hiç tanımadan gruplarınca belirtilen adaya oy vermişlerdir. Böyle bir seçim usulünün kurulun saygınlığına katkısı olmadığı, aksine kamuoyu nezdinde kurulun bağımsızlığı konusunda şüpheler doğmasına yol açtığı gözlenmektedir. Bu şekilde seçilmiş bir kurulun yargı bağımsızlığı için yeterli güvence oluşturmayacağı endişesi yaygındır. Yürütme yetkisini elinde bulunduran partili cumhurbaşkanının kurula üye seçmesi bağımsızlık ve tarafsızlık ilkeleri açısından oldukça sorunlu görünmektedir.

Yapılacak bir anayasa değişikliği ile yukarıda belirtilen yapısal değişikliklerin yanı sıra kurulun ya da kurulların çoğulcu bir yapıya kavuşturulması ve kamuoyunun güvenine sahip saygın kişilerin kurula üye seçilmesinin güvence altına alınması gerekmektedir. Çoğulculuğu güvence altına almak için çeşitli usuller geliştirilebilir. Bir yöntem üyelerin bir kısmının yargı mensuplarınca tek oy usulüyle seçilmesinin yolunun açılması olabilir. Bu şekilde her grubun kendi adayını destekleyerek daha çok kimlik grubunun kurulda temsil edilmesi sağlanabilir. Başka bir yöntem, belli bir kıdem ve tecrübeye sahip yargıçlar arasından tamamen kura yoluyla üyeleri belirlemek olabilir. Bu seçimden duyulan kaygıları ortadan kaldıracaktır. Ya da yüksek mahkeme başkanlarının de-facto kurul üyesi olması sağlanarak seçim daha dolaylı bir hale getirilebilir. Yargı derneklerine belli bir rol verilmesi de düşünülebilir. Yargıç olmayan üyelerin ise TBMM tarafından nitelikli çoğunlukla seçilmesi sağlanmalıdır. Ancak TBMM seçimleri içtüzükte açık bir şekilde düzenlenmeli, seçilme kriterleri kamuya açıklanmalı, adaylar komisyon tarafından ve kamuya açık bir şekilde değerlendirme mülakatına alınmalıdır. Genel kurul seçimlerinde de adaylar kendilerini meclise tanıtmalı, belli sayıda soruya cevap vermeli oylama bundan sonra yapılmalıdır. Türkiye Barolar Birliğine de avukat kökenli üyelerin seçiminde rol tanınması öngörülebilir.

Kurul yapısında çoğulculuğu sağlamak için önerilen usuller Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçimi açısından da dikkate alınmalı ve liyakat ve çoğulculuk esasına göre seçilmiş saygın üyelerden oluşan bir Anayasa Mahkemesi'nin oluşması sağlanmalıdır. Zira anayasanın ve temel hak ve özgürlüklerin korunması rolünü üstlenecek bir mahkeme, ancak bağımsız ve tarafsız bir yapıya sahip olması halinde bu rolünü hakkıyla yerine getirebilir.

2.5.Mülkiyet Haklarının Korunması

Anayasada mülkiyet hakkı temel bir hak olarak düzenlenmiş ve güvence altına alınmıştır (m.35). Ancak mülkiyet haklarının korunması bakımından uygulamada pek çok sorun ile karşılaşıldığı görülmektedir. Öncelikle taşınmaz mülkiyetine ilişkin sorunlar üzerinde durulacaktır. Bu konuda en temel sorun, hala kadastro işlemlerinin tamamlanmamış ve taşınmaz sahipliğinin kesin olarak tespit edilmemiş olmasıdır. Taşınmaz sahipliğinin bir türlü kesinleşmemesinin bir temel nedeni devletin Cumhuriyetin ilanından itibaren doksan dört yıl geçmesine rağmen hala kadastro işlemlerini tamamlayamamış ve kesinleştirememiş olmasıdır. Bunda arazi, orman ve mera kadastrolarının uzun süre boyunca farklı kurumlarca yapılmış ve bu işlemler arasında eşgüdüm sağlanmamış ve kadastroların ulusal koordinat sistemine uygun olarak yapılmamış olması önemli bir rol oynamıştır. Ancak 2005 yılında 5304 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile kadastro işlemleri tek elde toplanmış ve bundan sonra kadastro işlemleri biraz hızlanmıştır. Ancak aşağıda değinilecek sorunlar dolayısıyla özellikle Karadeniz bölgesinde kadastro işlemleri bitirilememiştir.

Kadastro davaları hukuk sistemi içinde en uzun süren davalar olup on yıllarca sürmekte bir türlü kesinleşmemektedir. Bu da taşınmaz sahipliğini muallâkta bırakmakta, taşınmazla ilgili ekonomik kararların alınmasını engellemektedir.

Aslında kadastro işlemlerinin kesinliğini sağlamak, aynı zamanda tapuya güven ilkesini işlevselleştirmeyi amaçlamaktadır. Yani kadastro işlemlerinin kesinliği sağlanmadıkça tapuya güven ilkesi de anlamını yitirmektedir. Bu amaçla Kadastro Kanunu'nun 12. maddesinde kadastro öncesi nedenlere dayalı olarak dava açma süresi 10 yıl ile sınırlandırılmıştır. Ne var ki, uygulamada bu kural yalnızca özel şahıslar tarafından açılan davalarda uygulanmakta, devlet tarafından taşınmazın orman veya kıyı alanı ya da mera olduğu gerekçesiyle açılan davalarda uygulanmamaktadır. Yargı organlarının bu yaklaşımı dolayısıyla tapuya güven ilkesi tamamen anlamını yitirmiştir. 2009 yılında 5841 sayılı Kanun ile maddeye eklenen hak düşürücü sürenin taraflarına bakılmaksızın bütün davalarda uygulanacağına ilişkin hüküm de ne yazık ki Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.⁵⁴

Anayasaya göre ormanlar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır ve devlet ormanları özel mülkiyete konu olamaz (m.169). Ancak orman alanlarının tam olarak tespit edilmemiş olması dolayısıyla hem orman varlıklarının korunması hem de taşınmaz mülkiyetinin güvenliği konusunda ciddi sorunlar yaşanmaktadır. 6831 sayılı Orman Kanunu hangi alanların orman olduğunu açık bir şekilde tanımlamış olmasına rağmen yargı organlarının zorlama yorumlarıyla bireylerin sahip olduğu tapular, arazinin orman alanı olduğu gerekçesiyle iptal edilmektedir. Bu kararlar verilirken gerçekliği tartışmalı eski tarihli harita ve hava fotoğrafları kullanılmakta ve 1970'li yıllarda yürürlükten kal-

54 AYM Kararı, 12/5/2011 tarih ve E: 2009/31, K: 2011/77 sayılı.

dırılmış bir yönetmeliğin hükümleri esas alınmaktadır. Mesela, bir ilimizde tamamen yerleşim alanı haline gelmiş ve geçmişte Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından kişilere satılmış 10.000'den fazla taşınmazın olduğu bir alanda Orman Genel Müdürlüğü tarafından açılan davalar sonucu, arazinin geçmişte makilik dolayısıyla orman alanı olduğu gerekçesiyle tapular iptal edilmekte ve sahiplerine tazminat ödenmektedir. Ne yazık ki, tapusu iptal edilen alandaki yapıların yıkılarak alanın ağaçlandırması da yapılamamaktadır. Tapusu iptal edilmesine rağmen insanlar bu yapılarda yaşamaya devam etmektedir. Böylece sahiplik konusunda içinden çıkılmaz bir belirsizlik oluşmakta ve hukuken üzerinde tasarrufta bulunma olanağı bulunmayan ancak fiilen insanlar tarafından kullanılmaya devam edilen geniş bir şehir alanı varlığını devam ettirmektedir. Bir an önce orman alanlarının sınırlarının tespit edilerek, özel tapuların ilelebet dava tehdidi altında tutulmaktan çıkarılması gerekmektedir. Ayrıca orman varlığından etkin bir şekilde yararlanmayı sağlamak ve orman verimini artırmak amacıyla ormanların özel mülkiyet konusu olmasına da olanak tanınmalıdır.

Aynı durum kıyıları açısından da geçerlidir. Anayasanın 43. maddesi kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu hükmünü içermektedir. Ancak kıyı kenar çizgilerinin belirlenmesi hala tamamlanmamıştır. Zaman zaman valilikler tarafından belirli alanlarda kıyı kenar çizgileri belirlenmekte ve kıyı kenar çizgisi içinde kalan tapulu alanlarla ilgili tapu iptal davaları açılmaktadır. Ya da kişi arazisinde herhangi bir tasarrufta bulunmak istediğinde taşınmazın kıyı kenar çizgisi içinde kaldığı gerekçesiyle tapusu iptal edilmektedir. Son yıllarda bu iptaller için kısmi de olsa bir tazminat ödenmektedir. Her ne kadar bu tazminat belli ölçüde kişinin mağduriyetini gideriyorsa da mülkiyet istikrarı açısından kıyı kenar çizgilerinin tespitinin ülkenin tamamında kısa sürede bitirilmeli ve tapuya güven ilkesi fiilen hayata geçirilmelidir.

Taşınmaz mülkiyetiyle ilgili başka bir sorun alanı da Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Tarihi ve Kültürel Sit alanları belirlendikten sonra bu alanlarda kalan taşınmazların nasıl kullanılacağı konusunda malikler yeterince bilgilendirilmemekte, bu alanların ekonomiye kazandırılması için gerekli girişimler yapılmamakta, devlet tarafından satın alınması gereken yerlerle ilgili işlemler uzun süre gerçekleştirilmemekte, özellikle tarihsel sit alanı içinde kalan yapıların restorasyonunu yapmak için gerekli ekonomik gücü olmayan maliklere yeterli destek sağlanmamaktadır. Diğer taraftan sit alanlarının kullanımına ilişkin kurallar konusunda malikler yeterince bilgilendirilmemekte ve bu kişiler ağır yaptırımlarla karşı karşıya kalmaktadır. İdarenin bu alanların envanterini çıkarma, fiili kullanım durumlarını tespit etme ve yapılacaklar konusunda yeterince çaba göstermediği görülmektedir. Türkiye gibi neredeyse her metrekaresinde bir tarihsel kalıntı bulunan medeniyetlerin beşiği olmuş bir ülkede gerçekten korunması gereken tarihi, kültürel ve doğal alanların iyi tespit edilerek bunların gerçek bir koruma altına alınması ve ekonomik potansiyellerinin açığa çıkarılması gerekmektedir.

Taşınmaz mülkiyetiyle ilgili başka bir sorun alanı ise çeşitli düzenlemelerle kamu yararı amacıyla taşınmazın kullanımına kısıtlama getirildiğinde bunun maliyetinin topluma paylaştırılmaması, bütün külfetin malik üzerinde bırakılmasıdır. Mesela, su havzalarının korunması amacıyla belli taşınmazların kullanımına çeşitli kısıtlamalar getirilmektedir. Özellikle taşınmazın kullanımını aşırı derecede kısıtlayan ve herhangi bir ekonomik faaliyette bulunmaya imkân vermeyen durumlarda bu kişilerin uğradığı zararın kamu tarafından paylaşımını sağlamak amacıyla kamulaştırılması ya da kısmi kamulaştırılmasının yapılması gerekmektedir.

Başka bir sorun da imar planlarının hayata geçirilmesinde yaşanan sıkıntılardan kaynaklanmaktadır. İmar planları da kamusal kullanım için ayrılmış olan taşınmazların kamu kurumları tarafından kamulaştırılmaması dolayısıyla malikler çoğunlukla bu taşınmazlar üzerinde herhangi bir tasarrufta bulunamamakta bu nedenle de zarara uğramaktadırlar. Danıştay bu şekilde olup da beş yıl boyunca kamulaştırılmayan taşınmazların fiilen kamulaştırıldığı yönünde bir içtihat geliştirerek bu alandaki sorunları belli ölçüde çözüme yoluna girmiştir. Ne var ki, burada bir ayırım yapılmasında kamu yararı vardır. Plansız yapılaşmayı engellemek amacıyla günümüzde kamu otoriteleri şehirlerin etrafındaki arazileri de imara açmakta ve imar planları yapmaktadır. Ancak bu alanlarda fiili yapılaşma bazen 15-20 yıl sonra başlamaktadır. Bu gibi durumlarda Danıştay tarafından geliştirilen beş yıllık sürenin uygulanması haksızlıklara neden olacaktır. Zira zaten tarla olarak kullanılan bir taşınmazın, imar planında mesela okul yeri olarak ayrılmış olması dolayısıyla, yapılaşma fiilen başlayıncaya kadar malikin burayı tarla olarak kullanmasında herhangi bir zararı yoktur. Beş yıllık sürenin fiili yapılaşmanın başladığı tarihte başlatılması hakkaniyete daha uygun olacaktır.

İmar Kanunu'nun 18. maddesinde düzenlenen düzenleme ortaklık paylarının belirlenmesinde de etkin bir sistem geliştirilememiştir. Yapılan imar düzenlemesinin taşınmazın değerinde gerçekten ne kadar bir artışa neden olduğu dikkate alınmadan, bütün taşınmazlardan aynı oranda düzenleme ortaklık payı adı altında kesinti yapılmakta ve kişilerin taşınmazlarının yeri değiştirilerek, başka parsellerden ya da paftalardan arazi tahsis edilmektedir. Bu ise belli kişilere haksız rant sağlamakta, bazı kişileri de zarara uğratmaktadır. Ayrıca imar durumlarının tespitinde de oldukça keyfi uygulamalara gidildiği ve haksız rantların yaratıldığı görülmektedir.

Taşınmaz mülkiyetiyle ilgili kadim sorunlardan birisi de kamulaştırmaların kısa sürede tamamlanamaması ve bedellerinin hemen ödenmemesidir. Son yıllarda AİHM kararları sonrasında birkaç kez yasal değişiklik yapılarak kamulaştırma işleminin kısa sürede tamamlanması ve tespit edilen bedelin enflasyon karşısında değer kaybetmeden ödenmesi hedeflenmiştir. Ne yazık ki uygulamada kamu otoriteleri özel taşınmazlara kamu yararı amacıyla fiilen el atmakta ve uzun süre kamulaştırma yapmayarak bireylerin taşınmazlarını kullanamamasına ve bedelini elde edememesine neden olmaktadır. Kamulaştırma Kanunu'nun Geçici 6. maddesinde yapılan sürekli değişiklikler ile adeta kamulaştırmayı el atma kamu idarelerinin rutini haline getirilmiş ve kamulaştır-

tırmaya ilişkin anayasal güvenceler fiilen ortadan kaldırılmıştır. Anayasa Mahkemesi de defalarca önüne gelmesine rağmen mülkiyet haklarını koruyucu bir tavır almamış, bazı kısmi ihlal kararları vermesine rağmen, mülkiyet hakkına tamamen hukuka aykırı ve keyfi bir müdahale olan kamulaştırmaz el atmayı ortadan kaldıracak bir tutum sergilememiştir.

2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 35. maddesinde yapılan değişikliklerle yabancıların taşınmaz edinmesine ilişkin engeller önemli ölçüde ortadan kaldırılmış olmasına rağmen bu konuda hala bazı sıkıntıların yaşandığı görülmektedir. Yabancı gerçek kişilerin ülke çapında alabileceği taşınmaz miktarı 30 hektar ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca yabancıların satın alabileceği toplam taşınmazın bir ilçe yüzölçümünün %10'unu aşamayacağı kuralı getirilmiştir.

Mülkiyet hakları konusunda yaşanan temel sıkıntılardan bir kısmı da vergilendirme politikaları ile ilgilidir. Sık sık vergi affı çıkarılmak suretiyle vergisini zamanında ödeyen vatandaşlar adeta cezalandırılmaktadır. Bu uygulamalar sürekli bir af beklentisiyle vatandaşların vergi ödemekten kaçınmasına yol açmaktadır. Diğer taraftan son yıllarda geçmişe yürürlüğü vergi uygulamaları ile karşılaşılmaktadır. Özellikle vergi konusu ve mükellefiyet konularında tartışmalı bazı alanlarda idare uygulama değiştirmekte ve daha önceden vergi konusu dışında ya da mükellefiyet dışında gördüğü hususları vergi konusu haline getirmekte ve bunu beş yıl geçmişe yürüterek hem vergi aslı hem de vergi cezası uygulamaktadır. Anayasa Mahkemesi bu konuda bazı ihlal kararları vermiştir. İdarenin bu şekilde uygulama değişikliği ile geçmişe yürürlüğü vergi uygulaması mülkiyet hakkı ihlali teşkil etmektedir.

Son yıllarda ortaya çıkan başka bir uygulama ise özellikle terörle bağlantılı olduğu gerekçesiyle bazı kişilerin ve şirketlerin malvarlığına tedbir kararı verilmesi ve henüz soruşturma aşamasında bu malların tasfiyesine geçilmesidir. Kesinleşmiş bir yargı kararı olmadıkça hiç kimsenin suçlu sayılmayacağına ilişkin masumiyet karinesi hukukun evrensel kurallarından biridir ve anayasanın 38. maddesinde açık bir şekilde düzenlenmiştir. Konusu suç teşkil eden ya da suçtan elde edildiği kesin yargı kararı ile tespit edilen mallar ancak bu kesinleşmeden sonra müsadere edilebilir. Bu şekilde kesin bir yargı kararı olmadan müsadere anlamı teşkil eden işlemlerden kaçınılması gerekir.

Son olarak fikri mülkiyet haklarının korunması konusunda bazı yasal boşluklar bulunmaktadır. Yasal boşluk olmayan hallerde de fikri mülkiyet hakkı ihlallerine ilişkin yeterli hukuki koruma sağlandığını söylemek mümkün değildir. Telif haklarının ve marka haklarının başkaları tarafından haksız yere yaygın bir şekilde kullanıldığı gözlenmektedir.

Taşınmaz satışlarının düzenleme kaynaklı maliyeti Ekonomik Özgürlükler Endeksi'nde ayrı bir kategori olarak yer almaktadır. Bu konuda Türkiye'nin elde ettiği puanlar diğer kategorilere göre oldukça yüksektir. Taşınmaz satışı ülkemizde ancak tapu memuru huzurunda resmi sözleşme ile gerçekleştirilebilir ve ilgili harçlar aslında oldukça yüksektir. Ne var ki, bu satışların çok azında gerçek satış fiyatı beyan edilmekte, çoğunlukla gerçek satış değerinin çok altında bir meblağ beyan edilerek düşük harç ödeme yoluna gidilmektedir. Oysa harç oranları düşürülerek tüm satışların gerçek değeri üzerinden işlem görmesinin sağlanması hem satış işlemlerine ilişkin uyuşmazlıkları azaltacak hem de eksik beyan gibi bir yolsuzluğu azaltarak kamunun toplamda elde edeceği gelirleri de artıracaktır.

2.6. Hukuk Sisteminin Bütünlüğü

Hukuk devletinin temel unsurlarından birisi hukuk kurallarının öngörülebilir ve istikrarlı olması, bireyler için hukuk güvenliği sağlamasıdır. Bunun için hukuk sistemindeki kurallar arasında çatışma olmaması, kuralların yapılmasına izin verdiği ve yasakladığı fiilleri herkes tarafından görülebilecek bir şekilde açık bir şekilde düzenlemiş olması ve bu kuralların mümkün olduğu ölçüde süreklilik arz etmesi gerekir.

Ancak bu şekilde birbirine uyumlu, içeriği açık ve istikrarlı kurallar yoluyla bireyler kendilerini hukuk güvenliği içinde hissedebilirler. Kendi fiillerinin sonucunu öngörek hareketlerini ona göre ayarlayabilirler ve herhangi bir hukuki sürprizle karşılaşmazlar. Bu hukuki öngörülebilirlik ekonomik faaliyetlerin temelini oluşturur. Bireyler ancak bu şekilde kendi girişimlerinin ve emeklerinin sonucundan emin olabilirler.

Türkiye'deki hukuk sisteminin bu bakımdan çok başarılı olduğunu söylemeye olanak bulunmamaktadır. Ülkemizde çok hızlı bir şekilde ve çok fazla kanun çıkarılmaktadır. Bu yasama enflasyonu hem kuralların sürekli değişmesine hem de uygulanacak farklı kurallar arasında çelişki ve çatışmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yasama faaliyetinin kalitesi, aynı zamanda ortaya çıkan ürünün de kalitesinin belirleyicisidir. İyi hazırlanmış, tüm paydaşların katılımıyla iyi müzakere edilmiş, etki değerlendirme analizleri yapılmış ve kamuoyu tarafından etraflı bir şekilde tartışıldıktan sonra çıkarılan yasaların yukarıda belirtilen niteliklere sahip olma olasılığı oldukça yüksektir. Oysa alelacele hazırlanmış, herhangi bir etki değerlendirme analizi yapılmamış, konunun uzmanları ve paydaşları tarafından yeterince tartışılmamış bir yasanın, ihtiyaçları karşılama ve diğer yasalarla uyumlu olma olasılığı çok düşüktür. Dolayısıyla böyle bir yasanın çok kısa bir süre içinde değiştirilmesi de kaçınılmazdır. Bu nedenle yasama süreçleri, ortaya çıkan hukuk sisteminin de kalitesi açısından belirleyicidir.

Ülkemizdeki yasama süreçlerinin kaliteli yasalar üretmek açısından çok elverişli olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Torba yasa uygulaması hukuk sisteminin ahenginin bozulmasında önemli bir rol oynamaktadır. Birbiriyle alakasız pek çok konuyu düzenleyen bu yasaların etkili bir şekilde müzakeresinin yapılma olasılığı olmadığından, yürütme organınca getirilen öneriler neredeyse herhangi bir değişikliğe uğramadan iktidar partisi grubu milletvekillerce kabul edilmektedir. Bu şekilde kabul edilen tek bir yasa ile onlarca kanunda değişiklik yapılmaktadır. Konunun uzmanları açısından bile bu yasal değişiklikleri takip etmek neredeyse imkânsız hale gelmektedir. Bu derece istikrarsız yasaların olduğu bir hukuk sisteminde, bireyler açısından öngörülebilir bir hukukun bulunduğunu söylemek de oldukça zorlaşmaktadır.

Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin çok aşırı kullanılması yukarıda belirtilen sakıncaları daha da artırmaktadır. Zira bu metinler doğrudan yürütme organınca hazırlanıp kabul edildiğinden ne muhalefet partilerinin ne de sivil toplumun ve paydaşların bu sürece bir katkı sunması mümkün olmaktadır. Bu da yasama enflasyonunu doğurmakta, birbiriyle çelişen ve kısa sürede değiştirilmesi gereken istikrarsız metinlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan normların hiyerarşik düzene uygun olması, yani kanunların anayasaya, tüzüklerin anayasa ve yasaya, yönetmeliklerin kanun ve tüzüklere uygun olması hu-

kuk sisteminin bütünlüğünün bir gereğidir. Ancak yasama ve yürütme organlarının, sırf iptal edilinceye kadar istediği uygulamayı yapabilmek amacıyla, bilerek üst norma aykırı düzenlemeler yapmaları da hukuk sisteminin bütünlüğünü zedelemektedir.

Bu konuda iyileşme sağlamak için yapılması gereken, öncelikle yasama süreçlerinin kalitesini artırmaktır. Siyasi partilerin ve sivil toplumun yasama gündemine hazırlıklı olması ve yasama sürecinde gerçek müzakere olanaklarını kısıtlayan düzenleme ve uygulamaların ortadan kaldırılması gerekmektedir.

2.7. Askerin Hukuk ve Siyaset Üzerindeki Etkisi

Türkiye'nin kadim sorunlarından biri, askerin hukuka ve siyasete müdahalesidir. 1960 darbesinin ardından onlarca darbe teşebbüsü ve neredeyse her on yılda bir fiili darbe ile karşı karşıya kalan ülkede, ordunun bireylerin ekonomik özgürlüklerini de etkileyecek şekilde siyaset ve hukuk üzerinde göz ardı edilemeyecek bir etkisinin olduğu açıktır. Nispi demokratikleşme dönemlerinde bu etki giderek azalırken, demokratik ilkelere uzaklaştıkça bu etkinin giderek arttığı gözlemlenmektedir. 28 Şubat 1997'de yapılan Milli Güvenlik Kurulu toplantısında alınan kararlar dolayısıyla 28 Şubat süreci olarak anılan süreçte askerin hukuk ve siyaset üzerindeki etkisi oldukça artmış ve bu süreç, post-modern darbe olarak nitelenmiştir. Bu sürecin ardından 2000'li yılların ilk yarısı siyaset ile ordu arasında güç mücadelesine sahne olmuştur. 2007 yılındaki Cumhurbaşkanlığı seçimine ordu, Genel Kurmay Başkanlığı internet sitesinde yayınlanan bir muhtıra ile müdahalede bulunmuş ve ardından yargının devreye girmesiyle 367 krizi, ardından da parti kapatma davalarıyla müdahale devam etmiştir. Bu süreçte, anayasa değişiklikleri ve seçimler yoluyla ordunun etkisi giderek zayıflatılmıştır. Ancak 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan talihsiz darbe girişimi, üniformalı bazı memurların siyasete müdahil olma heveslerinden vazgeçmediğini göstermiştir. Bu teşebbüsün kaynağı itibarıyla önceki müdahalelerden farklı olduğu, önceki müdahalelerde başat aktör Kemalist ideolojiye sahip subaylardan oluşurken, bu son olayda, FETÖ olarak nitelenen yapılanmanın temel aktör olduğu anlaşılmaktadır.

Ordunun siyaset ve hukuk üzerindeki etkisini kırmanın temel yolunun demokratikleşme ve hukuk devletinin güçlendirilmesi olduğu açıktır. Son zamanlarda ordunun sivil otoriteye tabi olması yönünde atılan adımların, bu çerçevede askeri mahkemelerin kaldırılmasının, olumlu adımlar olduğunu belirtmek gerekir. Ancak bu tedbirlerden kalıcı sonuç elde etmek için hem demokrasinin güçlendirilmesi hem de hukuk devletinin diğer unsurlarının etkin hale getirilmesi gerekmektedir.

2.8. Polisin Güvenilirliği

Hukukun uygulanmasında ve hukuksuzlukların önlenmesinde polisin önemli bir rolü vardır. Ancak bu önemli rolünü oynayabilmesi için öncelikle polisin kendisinin hukuka uyması gerekir. Hukuk devletinden beklenen faydaların gerçekleşmesi, hukuk uygulayıcıların kendilerinin hukuka uymasına bağlıdır. Eğer hukuk uygulayıcıları hukuka uymuyorsa, zaten orada işleyen bir hukuktan söz edilemez.

Ekonomik özgürlüklerin hayata geçirilmesinde polisin güvenilirliğinin çok hayati bir işlevi vardır. Polisin, güvenliği sağlamak suretiyle ekonomik faaliyetlerin güvenli bir ortamda gerçekleştirilmesine imkân tanımak bakımından doğrudan, sözleşmelerin yerine getirilmesini sağlamak, kamusal işlerin hızla ve hukuka uygun bir şekilde yerine getirilmesi gibi konularda ise dolaylı bir işlevi bulunmaktadır. Bu işlevlerin etkin bir şekilde yerine getirilmemesi halinde işlem maliyetleri artacağından ekonomik faaliyetler verimliliğini kaybedecektir. Polisin yozlaştığı ve yolsuzluğa bulaştığı bir ülkede kimse ekonomik faaliyet yürütmek istemez. Bu nedenle polisin hukuka uymasını güvence altına alacak, dolayısıyla da güvenilirliğini artıracak tedbirler alınmalıdır.

Adli kolluğun idari kolluktan ayrılması ve bağımsız denetim organlarının oluşturulması hukuka aykırılıkları azaltacak ve hukuka aykırı hareket edenlerin hesap verebilirliğini artıracaktır.

Suçların işletme maliyetinin azaltılması ile polisin güvenilirliği arasında da doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Polisin güvenilirliği arttıkça, suçları önleme kapasitesi de artacağından suçların iş hayatına yüklediği maliyet otomatik olarak düşecektir. Türkiye'nin suçların işletme maliyeti kategorisindeki puanları diğer kategorilere göre nispeten yüksektir. Bunda hem ülkenin sosyal yapısının hem de özellikle 2000'li yıllardan itibaren polisin iyileştirilmesi için gösterilen çabaların etkisinin olduğu söylenebilir. Ancak geline nokta hem polisin güvenilirliği hem de suçların işletme maliyeti bakımından istenilen seviyede olunmadığı açıktır. Polisin hem çalışma koşullarının ve sahip olduğu teknolojik olanakların iyileştirilmesi hem de hesap verebilirliğin ve denetimin artırılması gerekmektedir. Polis hakkındaki şikâyetleri inceleyecek olan bağımsız kurulların oluşturulması yolsuzlukları ve hukuka aykırılıkları önlemek bakımından hayati önem taşımaktadır.

Bu alanda 6713 sayılı Kanunla, kolluk şikâyet sisteminin daha etkili ve hızlı işlemlerini sağlamak, saydamlığını ve güvenilirliğini geliştirmek üzere, kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlardan veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarından dolayı idarî merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemlerin merkezî bir sistemde kayıt altına alınması ve izlenmesi amacıyla Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmuştur. Komisyon yedi üyeden oluşmaktadır. İçişleri Bakanlığı Müsteşarının Başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı, Bakanlık I. Hukuk Müşaviri, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü, üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana bilim dallarında görevli öğretim üyeleri arasından Bakanın teklif edeceği üç aday ile baro başkanı seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Adalet Bakanının teklif edeceği üç aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek birer üyeden oluşacaktır. Önemli ölçüde bakanlık bürokratlarından oluşan Komisyonun, bu haliyle bağımsız ve tarafsız bir şekilde çalışmasını ve temel hakların korunmasına ciddi bir katkısının olacağını beklemek gerçekçi görünmemektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DÜZENLEMELERİ

Prof. Dr. Uğur Emek

Bu alanın özgürlük notu kredi, işgücü ve iş piyasası bileşenlerinin ortalaması alınarak hesaplanmaktadır. En az iki bileşene ilişkin not üretmek için yeterli veri olmayan yıllarda şu formül kullanılmaktadır: $2,5+0,50(Xt)$. Xt beşinci alanın bütün alt bileşenlerin ortalamasıdır. Bu formül, verisi tam olan ve olmayan ülkeleri karşılaştıran regresyon çalışması sonucunda elde edilmektedir.

3.1. Kredi Piyasası Regülasyonları

3.1.1. Banka Sahipliği

Kredi piyasası regülasyonları notu, Türkiye’de yaşanan 2001 finansal krizinden sonra gerçekleştirilen bankacılık reformundan sonra düzenli bir biçimde artış göstermiştir. 2009 yılındaki kısa süreli bir gerilemeden sonra not yeniden artış eğilimine girmiştir (Grafik 3.1). Bu alt bölümde en düşük not, banka sahipliği bileşenine aittir. Banka sahipliği notu, mevduatın kamu ve özel sektör bankaları arasındaki dağılımına göre oluşturulmaktadır.

Notu oluşturmak için özel bankalarda tutulan mevduatın yüzdesi alınmaktadır. Mevduatın daha çoğunun özel bankalarda tutulduğu ülkeler daha yüksek not almaktadır. Özel banka mevduat oranı %95-%100 arasında olanların notu 10; %75-95 arasında olanların 8; %40-%75 arasında olanların 5; %10-%40 arasında olanların 2; ve %10’dan az olanların sıfırdır. Banka sahipliği alt bileşenin hesaplanmasında, World Bank (2006) verileri kullanılmaktadır.

2016 yılı itibariyle kamu bankalarının toplam mevduat içerisindeki payı %31’dir (Türkiye Bankalar Birliği, 2017: s.21). Banka sahipliği notunun yükseltilmesi için, kamu bankalarının toplam mevduat içerisindeki payının düşürülmesi gerekmektedir. Bu nedenle de kamu bankaları özelleştirilmelidir. Esasen, 15.11.2000 tarih ve 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun çerçevesinde; en geç 2007 yılında kamu bankalarının yeniden yapılandırma ve satış işlemleri tamamlanacaktı (md. 2/2). Kanunda öngörülen bu süre, 10.01.2007 tarihli ve 5572 sayılı Kanun ile 2015 yılına kadar uzatılmıştır. Süreç devam ederken, 03.07.2001 tarih ve 24451 sayılı resmi gazette yayımlanan 4684 sayılı kanun ile Türkiye Emlak Bankası’nın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme yetkisi sona ererek tasfiye haline girmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun (BDDK) 06.07.2001 tarih ve 5508 sayılı ona-

yı doğrultusunda banka şubeleri 09.07.2001 tarihinden itibaren Ziraat Bankası veya Halkbank'a devredilerek, Bankanın tasfiye işlemlerine başlanmıştır. Tasfiye hali ve tasfiye işlemleri 27.05.2017 tarihinde tamamlanmıştır.⁵⁵ Ancak, yasal düzenlemeye rağmen, 2017 yılının ilk yarısı itibariyle, Ziraat Bankası ve Halkbank'ın özelleştirilmesi işlemi gerçekleştirilmemiştir. Öte yandan, 19.08.2016 tarih ve 6741 sayılı kanun ile Ziraat Bankası ve Halkbank'ın kamuya ait olan hisseleri Türkiye Varlık Fonu'na devredilmiştir.⁵⁶ Bu kapsamda, yetkililer Türkiye Varlık Fonuna devredilen kamu bankaları dâhil kamu sermayeli şirketlerin satışının veya özelleştirilmesinin öngörülmediğini ifade etmektedir.⁵⁷

3.1.2. Özel Sektör Kredisi

Bu alt bileşen özel sektör kredileriyle karşılaştırıldığında, devletin borçlanma yükünü göstermektedir. Daha büyük devlet borçlanması daha çok merkezi planlamayı göstermektedir ve düşük not almaktadır. Verisi varsa, bu alt bileşen hükümetin mali açığının brüt tasarruflara oranı alınarak hesaplanmaktadır. Mali açık negatif bir değer olduğundan, daha büyük değerler daha yüksek not almaktadır. 0-10 arası derecelendirmeyi hesaplayabilmek için kullanılan formül: $[(-V_{max} - V_i)/(V_{max} + V_{min})] * 10$. V_i mali açığın yatırımlara oranıdır ve V_{max} ve V_{min} sırasıyla 0 ve $-%100$ 'ü göstermektedir.

Mali açık verisinin eksikliğinde not bankacılık sektöründeki özel sektör kredilerinin toplam krediler içerisindeki payına göre hesaplanmaktadır. Yüksek değerler, daha çok ekonomik özgürlüğü göstermektedir. Bu alt bileşenin notunu hesaplamak için kullanılan formül şudur: $[(V_i - V_{min})/(V_{max} - V_{min})] * 10$. V_i ülkede özel sektöre tahsis eden toplam krediyi ve V_{max} ve V_{min} sırasıyla $%99,9$ ve $%10$ 'u göstermektedir. Maksimum ve minimum değerleri hesaplamak için 1990 verisi kullanılmaktadır. Özel sektöre tahsis edilen kredi arttıkça özgürlük notu da yükselmektedir.⁵⁸

Türkiye'nin özel sektör kredisi notu 2002-2008 arasında sürekli iyileştirme göstermiş ve 2009 yılındaki kısa bir bozulmadan sonra tekrar iyileşmeye başlamıştır (Grafik 3.1). Bu gelişmede, 2000-2001 finansal krizinden sonra kamu maliyesinde gerçekleştirilen reformlar çerçevesinde; kamu borç stokunun makul seviyelere çekilmeye yetecek düzeyde faiz dışı fazla vermesi etkili olmuştur. Uygulanan sıkı maliye politikasının doğal bir gereği olarak gelir artırıcı ve harcamaları disipline edici tedbirler alınmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006:s.16). Bu gelişmelerin sonucunda AB tanımlı genel yönetim borç stokunun GSYH'ye oranı 2002 yılında $%72,1$ iken, 2008 yılında $%38,1$ 'e düşmüştür. Bu dönemde maliye politikası, özel sektör öncülüğünde istikrarlı büyümeye destek sağlamaya yönelik olarak yürütülmüştür. 2008 yılında ortaya çıkan küresel finansal kriz döneminde uygulanan konjonktür karşıtı politikaların da etkisiyle GSYH'ye oranla 2009 yılında genel yönetim borç stoku 43 'e yükselmiştir. İzleyen

55 <http://www.tasfiyeemlak.com/sayfalar.asp?LanguageID=1&cid=2&id=11&b=detay> (erişim tarihi, 12.07.2017)

56 <http://www.tasfiyeemlak.com/sayfalar.asp?LanguageID=1&cid=2&id=11&b=detay> (erişim tarihi, 12.07.2017)

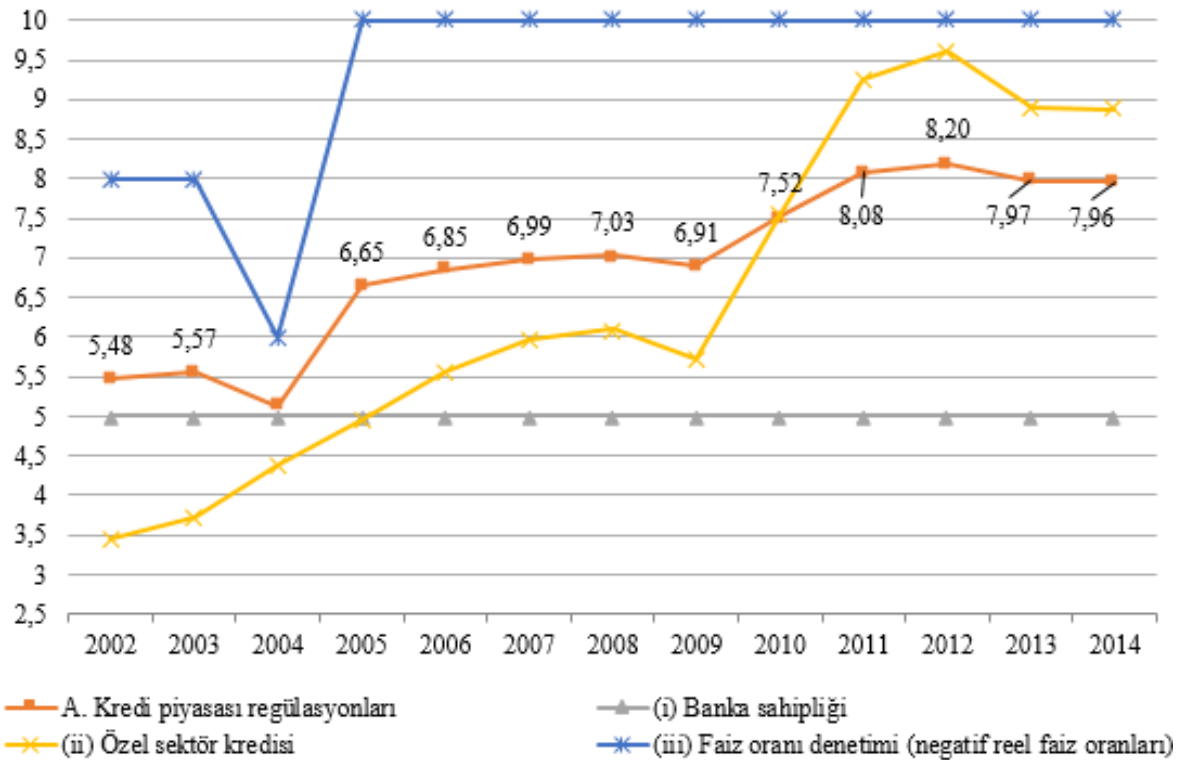
57 <http://www.hurriyet.com.tr/varlik-fonuyla-ilgili-onemli-aciklama-ne-satis-ne-ozellestirme-40440470>(erişim tarihi, 12.07.2017)

58 Hesaplamalarda World Bank, World Development Indicators; International Monetary Fund, International Financial Statistics verileri kullanılmaktadır.

dönemde, kamu mali dengelerinin iyileştirilmesi amacıyla uygulanan politikaların yanı sıra yüksek büyüme sonucunda genel yönetim borç oranı %30'ların altına inmiştir. 2016 yılındaki artışa rağmen, bu seviye çoğu AB üyesi ülkenin kamu borcu/GSYİH oranının altındadır (Hazine Müsteşarlığı, 2017).

Bu gelişmelere bakıldığında, özel sektörün banka kredilerinden aldığı payı belirleyen en önemli unsurun kamu kesiminin borçlanma ihtiyacı olduğu görülmektedir. Geliri artırıcı ve harcamaları disipline edici politikalar, kamu kesimi borçlanma gereğinin düşmesine ve dolayısıyla özel sektörün finansal piyasalardan daha fazla fon elde edebilmesine imkân sağlamaktadır. Bu kapsamda, Onuncu Kalkınma Planı'nın "Öncelikli Dönüşüm Programları" arasında yer alan "Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı" ve "Kamu Gelirlerinin Kalitesinin Artırılması Programı"nda yer alan politikaların gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013:s. 158-161). Birinci program çerçevesinde, harcamaların yerindeliği ve kalitesinin artırılması ve dolayısıyla kamu borcunun düşürülmesi için; sosyal yardım ve hizmetlerde, tarımsal desteklerde ve sağlık harcamalarında etkinlik sağlanmalı, kamu yatırımları rasyonelleştirilmeli, cari harcamalar kontrol altında tutulmalı ve program-bütçe bağlantısı güçlendirilmelidir. İkinci program çerçevesinde, kamu gelirlerinin sağlıklı ve sürekli kaynaklardan çağdaş yöntemlerle toplanması için; istisna, muafiyet ve indirimler gözden geçirilmeli, vergi idaresinin etkinliği artırılmalı, vergilemede uygulanabilirlik ve öngörülebilirlik sağlanmalı, kamu gelirleriyle ilgili istatistikler etkinleştirilmeli ve yerel yönetim öz gelirleri artırılmalıdır.

Grafik 3.1. Kredi piyasası regülasyonları



Kaynak: EFI verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

3.1.3. Faiz Oranı Denetimleri / Negatif Reel Faiz Oranları

Not aralıklarını hesaplamak için kredi piyasası denetimleri ve regülasyonları verisi kullanılmaktadır. Faiz oranları piyasalarda belirlenen, istikrarlı para politikası ve makul bir reel -mevduat ve kredi- faizi farkı olan ülkeler yüksek notlar almaktadır. Faiz oranlarının piyasa güçleri tarafından belirlendiği, bu farkın makul bir oranda gerçekleştiği ve reel faiz oranlarının pozitif olduğu ülkelerin notu 10'dur. Faiz oranları piyasada belirlendiği halde reel faiz oranları negatif ama %5'in altındaki veya mevduat ve kredi oranı farkları %8'in üzerindeki ülkelerin notu 8'dir. Reel mevduat ve kredi faizleri devamlı negatif ve tek haneli değerlerde olan veya aralarındaki farkın devlet tarafından düzenlendiği ülkelere 6 notu verilmektedir. Mevduat ve kredi faiz oranlarının devlet tarafından belirlendiği ve reel faizlerin tek haneli değerlerde gerçekleştiği ülkelere 4 notu verilmektedir. Reel kredi ve mevduat faiz oranlarının istikrarlı bir biçimde iki haneli değerlerde ve negatif gerçekleştiği ülkelere 2 notu verilmektedir. Kredi ve mevduat faizlerinin devlet tarafından belirlendiği, reel faizlerin iki haneli değerlerde negatif olarak gerçekleştiği veya yüksek enflasyonun kredi piyasaların işleyişini hayati derecede bozduğu ülkelerin notu sıfırdır.⁵⁹

Kredi piyasası regülasyonları alanında, Türkiye'nin en iyi durumda olduğu alt bileşen faiz oranı denetimleri/negatif reel faiz oranlarıdır. Türkiye'nin bu alandaki notu 2005 yılından itibaren en üst (10) seviyededir (Grafik 3.1). 2000-2001 finansal krizinden sonra mali sektörde yapılan reformlar neticesinde Merkez Bankasına araç bağımsızlığı tanındı, bankacılık sektörü yeniden yapılandırıldı ve sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu BDDK kuruldu. Bu gelişmelerin neticesinde Türk bankacılık sektörü uluslararası standartlara uygun bir mali yapıya kavuştu. Bu sayede Türkiye ekonomisi 2008 finansal krizinden en çok etkilenen ülkelerden birisi olmasına rağmen, bankacılık sektörünün sağlam mali yapısı nedeniyle finansal piyasalarda bir kriz yaşanmadı (Kilinç ve ark. 2014). Bu nedenle, Merkez Bankasının ve BDDK'nın bağımsızlıklarına ve bankacılık sektörüne dışarıdan bir müdahalede bulunulmamalıdır.

3.2. İşgücü Piyasası Regülasyonları

3.2.1. İşe alım regülasyonları ve asgari ücret

Bu kısım üç alt bileşenden oluşmaktadır: (1) Belirli süreli iş sözleşmelerinin devamlı işler için kullanılmasının yasaklanıp yasaklanmadığı; (2) belirli süreli iş sözleşmelerinin azami kümülatif süresi ve (3) stajyer ya da ilk kez işe başlayanlar için ödenen asgari ücretin çalışan başına katma değer ortalamasına oranı.

Belirli süreli iş sözleşmesi belirli bir bitiş tarihi olan sözleşmedir. Bu şekilde olan sözleşmeler geçici ve mevsimsel faaliyetler için olmakla birlikte, sürekli faaliyetler için de kullanılabilir (World Bank, 2017).

59 Hesaplamalarda World Bank, World Development Indicators, World Economic Forum, Global Competitiveness Report ve International Monetary Fund, International Financial Statistics verileri kullanılmaktadır.

Belirli süreli iş sözleşmelerinin devamlı işler için kullanılması yasak olduğu ülkenin notu 1'dir, yasak değilse 0'dır. Belirli süreli iş sözleşmelerinin azami kümülatif süresi 3 yıldan daha azsa 1; 3 yıl veya 3 yıldan fazla ama 5 yıldan azsa 0,5; 5 yıl ve üzerindeyse 0 notunu alır.

Çalışan başına katma değer ortalaması, ülkenin kişi başına GSYH'sinin, toplam nüfusunun bir yüzdesi olarak çalışma çağındaki nüfusuna oranı olarak tanımlanmıştır. Eğer stajyer ya da ilk kez işe başlayanlar için ödenen asgari ücretin çalışan başına katma değer ortalamasına oranı 0,75 ya da daha fazlaysa 1; oran 0,50 ya da daha fazlaysa fakat 0,75'ten azsa 0,67; oran 0,25 ya da daha fazla ama 0,50'ten daha azsa 0,33 ve 0,25'ten azsa 0 verilmektedir.

2014 yılı itibariyle işe alım regülasyonları ve asgari ücret alanının notu (5,57), işgücü piyasaları regülasyonunun genel notunun (4,93) üzerindedir (Grafik 3.2). Türkiye'de devamlı işlerde belirli süreli sözleşme yapılması yasaktır (World Bank, 2017 ve 4857 sayılı İş Kanunu md.11) ve bu nedenle ülke tam not (1) almaktadır. Ancak, bir defalık yapılabilen belirli iş süresi sözleşmesi için süre sınırı getirilmemektedir. Bu nedenle Türkiye'nin notu 0'dır. Notun artırılması için belirli süreli sözleşmelerin süresine, bir üst sınır getirilmelidir. Asgari ücretin çalışan başına katma değere oranı 0,5 olduğundan (World Bank, 2017) ülkenin notu 0,67'dir. Bu oran çalışanlara yarattıkları katma değer yarısı kadar ödeme yapıldığını göstermektedir. Ülke notunun yükseltilmesi için asgari ücretin artırılması gerekmektedir. Asgari ücret artışıyla beraber, özellikle asgari ücret üzerindeki istihdam vergileri azaltılarak/kaldırılarak işverenin yükü azaltılmalıdır.

3.2.2. İşe alım ve işten çıkarma regülasyonları

Bu kısım şu soruyu temel almıştır: Ülkenizde regülasyonlar işe alım ve çalışanların işten çıkarılmasına ne ölçüde izin vermektedir? (World Economic Forum, 2016). Cevaplar 1 ile 7 notları arasında verilmektedir. 1 en kötü durumu 7 ise en iyi durumu göstermektedir. 1 regülasyonların işe alım ve işten çıkarmalarda esneklik sağlamadığını, yani engel teşkil ettiğini gösterirken 7 ise işverenlere esneklik sağladığını göstermektedir.

İşe alım ve işten çıkarma regülasyonları alanındaki ülke notu da (5,65) işgücü piyasası regülasyonlarınınkinden daha yüksektir (Grafik 3.2). Dünya Ekonomik Forumunun düzenlediği ankete göre 2016 yılında Türkiye'nin bu alandaki notu 7 üzerinden 3,71'dir (World Economic Forum, 2016). Regülasyon işgücü piyasalarının etkin çalışması ve çalışanların korunması için oldukça önemlidir. Bunun yanı sıra işgücü piyasası düzenlemeleri ekonomik performansı da etkilemektedir. World Bank (2017) çalışma hayatına yönelik katı düzenlemelerin kayıt dışı istihdama neden olduğunu; buna karşılık esnek düzenlemelerin de çalışanlar arasında ayrımcılık yapılması ve çalışma koşullarının kötüleşmesi sonucunu doğurduğunu belirtmektedir. Bu nedenle işgücü piyasaları düzenlemeleri yapılırken çalışanların korunması ve işgücü piyasalarında esneklik sağlanması arasındaki hassas denge göz önünde bulundurulmalıdır. Çalıştay katılım-

cuları, Türkiye’de genel olarak işe almada sorun olmadığını, ancak işten çıkarmalarda kıdem tazminatının sorun teşkil edebildiğini belirtmektedir.

3.2.3. Merkezileştirilmiş toplu sözleşme (ücret belirlemede esneklik)

Bu kısımda temel alınan soru: Ülkenizdeki ücretler genellikle nasıl belirlenmektedir? (World Economic Forum 2016). Cevaplar 1 ile 7 notları arasında verilmektedir. 1 en kötü durumu 7 ise en iyi durumu göstermektedir. 1 ücretlerin merkezileştirilmiş bir toplu sözleşme süreci ile belirlendiği görüşüne tamamen katılanları gösterirken 7 ise her bir bireysel şirketin kendisi tarafından belirlendiği görüşüne tamamen katılanları göstermektedir.

Dünya Ekonomik Forumunun anketine göre bu Türkiye’nin ücret belirlenmesinde esneklik notu 7 üzerinden 5,24 ve dolayısıyla ekonomik özgürlük notu 6,85’dir (Grafik 3.2). Çalıştay katılımcıları, sendikalaşma düzenlemelerinin olmasına rağmen Türkiye’de sendikalaşma oranının %10 ve sendikaların toplu pazarlık yetkilerinin sınırlı olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, sendikalı işçilerin sadece üçte ikisinin toplu sözleşme kapsamında olduğu iddia edilmektedir (DİSKAR, 2016).

3.2.4. Çalışma saati regülasyonları

Bu kısım 5 bileşenden oluşmaktadır: (1) Gece çalışması üzerine kısıtlamalar olup olmadığı; (2) tatil günlerinde çalışma üzerine kısıtlamalar olup olmadığı; (3) çalışma haftasının uzunluğunun 5,5 gün ya da daha uzun olup olmadığı; (4) fazla mesai üzerinde kısıtlamalar olup olmadığı ve (5) ücretli yıllık izin ortalama 21 çalışma günü ya da daha fazla olup olmadığı. Her soru için, regülasyonlar geçerliyse ekonomi 1 notunu, hiçbir kısıtlama yoksa 0 notunu almaktadır.

0-10 arası derecelendirme bu regülasyonların kaç tanesinin uygulamada olduğuna bağlıdır: 0 regülasyon not olarak 10 ile sonuçlanır; 1 regülasyon olması durumunda not 8 değerini alır ve bu şekilde devam eder.

İşgücü piyasaları regülasyonu alanında Türkiye’nin en iyi notu, 8 ile çalışma saatlerindedir (Grafik 3.2). Fazla çalışma ve tatil günlerinde çalışma üzerinde bir kısıtlama bulunmamaktadır. Haftalık çalışma günü (6) özgürlük endeksinin öngördüğünden (5,5) daha uzun ve 10 yıllık çalışanın ücretli yıllık izin süresi (20) özgürlük endeksinden (21) daha düşüktür. Gece çalışması üzerindeki kısıtlama nedeniyle ülkenin notu 2 puan düşmektedir. Bu alandaki notun yükseltilmesi için gece çalışması üzerindeki kısıtlamanın kaldırılması gerekecektir.

3.2.5. Çalışanı işten çıkarmanın zorunlu maliyeti

Görev süresi 10 yıl olmuş ihtiyaç fazlası bir işçiyi işten çıkarma durumunda oluşacak cezaları, önceden bildirim zorunluluklarının maliyetlerini ve kıdem tazminatını içerir. Tüm bu maliyetler ücretli haftalar cinsinden ifade edilir.

0-10 arası derecelendirmeyi hesaplayabilmek için kullanılan formül şudur: $[(V_{max}-V_i)/(V_{max}-V_{min})]*10$. V_i ücretli haftalar cinsinden ölçülen işten çıkarma maliyetini temsil eder. V_{max} ve V_{min} değerleri sırasıyla 58 hafta ve 0 haftaya eşittir. Değerleri V_{max} ve V_{min} aralığının dışına taşan ülkeler bu doğrultuda 0 ya da 10 derecelerini alırlar.

Çalışanı işten çıkarmanın zorunlu maliyeti alanında, Türkiye zorunlu askerlikten sonra en düşük nota (2,52) sahiptir (Grafik 3.2). Türkiye’de 10 yıllık bir işçinin kıdem tazminatı 43,3 haftalık ücret karşılığıdır. Dünya Bankası 2017 yılı Doing Business araştırmasına göre Türkiye 201 ülke içerisinde 9’uncu en yüksek kıdem tazminatı süresine (43 hafta) sahip ülkedir (World Bank, 2017). Bu alanda notun düşürülmesi için kıdem tazminatına esas sürenin düşürülmesi gerekmektedir.

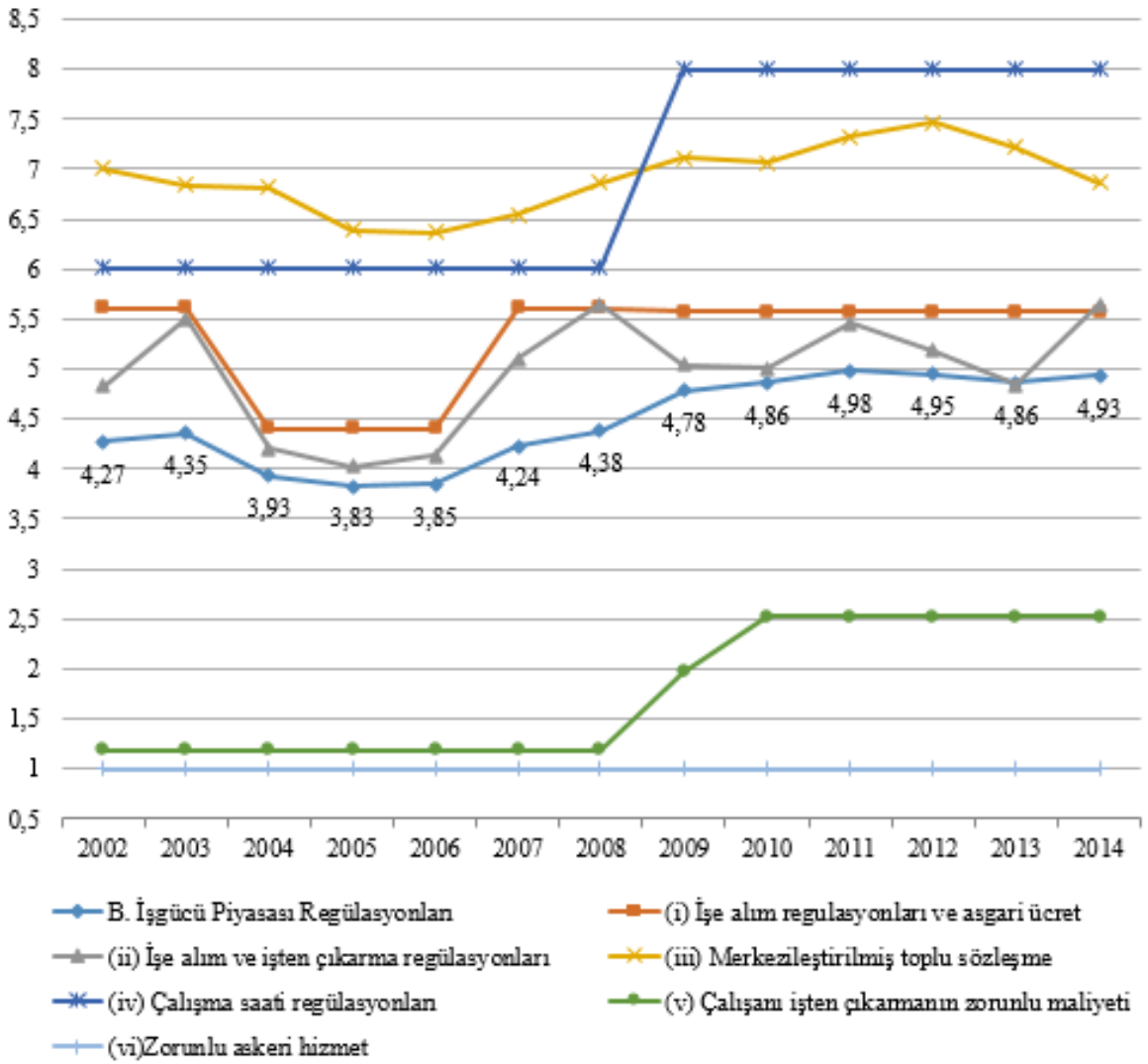
3.2.6. Zorunlu askeri hizmet

Derecelendirme aralıklarını oluşturabilmek için zorunlu askeri hizmetin süresi ve kullanımı hakkındaki veriler kullanılmıştır. Zorunlu hizmet süreleri daha uzun olan ülkeler daha düşük not almaktadır. Zorunlu hizmetin süresi 6 ay ya da daha az olan ülkelerin özgürlük notu 5; 6-12 ay arası olanların 3;12-18 ay olan ülkelerin notu 1’dir. Zorunlu askerlik süresi 18 ayı geçtiğinde not 0’dır. Bir ülkede zorunlu askerlik düzenlemesi olduğu halde sıkı sıkıya uygulanmıyorsa ya da hizmetin süresi belirlenememişse ülkenin notu 3 olur. Bir ülkede zorunlu askerlik uygulanması mümkün olduğu halde uygulanmadığı durumlarda not olarak 10 verilmektedir. Eğer bir ülkenin zorunlu ulusal askerlik hizmeti, belirgin askeri olmayan opsiyonları içeriyorsa ülkenin notu 5 olur.

İşgücü regülasyonları alanında Türkiye’nin en düşük notu (1) zorunlu askeri hizmet bileşenindedir (Grafik 3.2). Bu bileşende notun yükselmesi için zorunlu askerliğin süresinin azaltılması ve/veya tamamen kaldırılması gerekmektedir. Halen Türk Silahlı Kuvvetlerinde profesyonelleşme oranı %42’ler seviyesindedir. Genelkurmay Başkanlığı Kuvvet-2033 Projesi kapsamında daha profesyonel bir ordu için çalışma yürütmektedir.⁶⁰ Çalıştay katılımcıları da profesyonel askerliğe geçilmesi doğrultusunda öneri getirmiştir. Profesyonel orduya geçildiğinde Türkiye’nin özgürlük notu yükselecektir.

60 <http://www.ahaber.com.tr/gundem/2016/04/03/bedelli-yok-profesyonel-askerlik-geliyor> (erişim tarihi, 12.07.2017)

Grafik 3.2. İşgücü Piyasası Regülasyonları



Kaynak: EFI verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

3.3. İş Piyasası Regülasyonları

3.3.1. İdari zorunluluklar

Bu kısımda temel alınan soru: Ülkenizde devlet tarafından çıkarılan idari zorunluluklara (izinler, regülasyonlar, raporlama) uyum şirketler için ne kadar külfetli? (World Economic Forum, 2016). Cevaplar 1 ile 7 notları arasında verilmektedir. 1 en kötü durumu 7 ise en iyi durumu göstermektedir. 1 çok külfetli olduğu görüşüne tamamen katılmak anlamına gelirken 7 ise külfetli değil görüşüne tamamen

katılmak anlamını taşımaktadır.

Türkiye'nin bu alandaki 2014 notu (4,12), iş piyasası regülasyonları genel notundan (6,60) düşüktür (Grafik 3.3). Ancak, bu not 2002 yılından itibaren sürekli artış göstererek 2,50'den 4,12'ye yükselmiştir. 11 Aralık 2001 tarihli Bakanlar Kurulu Prensipten Kararı ile kabul edilen "Türkiye'de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı" çerçevesinde Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) oluşturulmuştur. YOİKK'nin yapısı 2016/1 sayılı Bakanlar Kurulu Prensipten Kararı ile değiştirilmiştir. YOİKK kapsamında oluşturulan Girdi Tedarik Stratejisi (GİTES) ve Sektörel Lisanslar Teknik Komitesi'nin ana görevi sektörel lisans maliyetlerinin azaltılması ve izin süreçlerinin basitleştirilmesi alanında çalışmalar yürütmektir.^{61, 62} Hazine Müsteşarlığı ve Almanya Federal Ekonomi Bakanlığı (BMWI) arasındaki Avrupa Birliği Destekli Eşleştirme Projesi Genel Değerlendirme Raporunda (Hazine/BMWI, 2006), birden fazla bildirim/belgelendirme gereğinden kaçınmak için resmi makamlar arasında bilgi paylaşımı gibi yöntemler de dâhil olmak üzere izin ruhsatlandırma prosedürlerinin maliyetini düşürmeye yönelik olarak, bütün izin/ruhsatlandırma prosedürlerinin yatay yaklaşımla gözden geçirilmesi tavsiye edilmektedir. GİTES ve Sektörel Lisanslar Komitesi'nin internet sayfasında Komite'nin yıllık eylem planları ve gerçekleştirme bilgileri yer almaktadır. Ancak, bu sayfa son yıllarda güncellenmemektedir. Çalıştay katılımcıları, Komite'nin genellikle sivil toplum kuruluşlarının üyeleri şirketlerin karşılaştıkları sorunları gündemine aldığı ve bu nedenle de kapsamlı bir çalışma yapılamadığını ifade etmektedir. Çözüm olarak, bu bileşende Dünya Ekonomik Forumu anketi (World Economic Forum, 2016) notu 5'in üzerinde olan Almanya, Avustralya, Birleşik Krallık ve Japonya gibi ülkelerden birisinin veya ikisinin model alınarak kapsamlı bir eylem planı hazırlanması önerilmektedir.

61 <http://www.yoikk.gov.tr/detay.cfm?MID=60> (erişim tarihi, 12.05.2017).

62 Komitenin üyeleri şunlardır: Kalkınma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım, Gıda ve Hayvancılık Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Sermaye Piyasası Kurulu, Maden İşleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Uluslararası Yatırımcılar Derneği (YASED), Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), Türkiye Madencilik Derneği.

3.3.2. Bürokrasi maliyetleri

Bu kısım şu soruyu temel almıştır: Ülkenizdeki ürün/servis kalitesi, enerji ve diğer regülasyonlar (çevresel regülasyonların dışındaki) üzerindeki standartlar (1=gevşek veya mevcut değil, 7=dünyanın en sıkısı). Cevaplar 1 ile 7 notları arasında verilmektedir. 1 en kötü durumu 7 ise en iyi durumu göstermektedir.

Bürokrasi maliyetleri konusunda Türkiye'nin 2014 özgürlük notu 4,90'dır (Grafik 3.3). İş piyasalarını etkileyen düzenlemelerin standartlarını artırmak için, Avrupa Komisyonu, İngiltere ve Almanya'da geliştirilen teknik Düzenleyici Etki Analizi'dir. -DEA-) (Hazine/BMWI, 2006). Türkiye'de 17 Şubat 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" (yönetmelik No:9986) hükümleri çerçevesinde yürürlüğe konulması hâlinde yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasının altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için kısmi düzenleyici etki analizi, yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasını aşan kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için tam düzenleyici etki analizi yapılması gerekmektedir. Söz konusu DEA'ların öngörülen mevzuatın "sosyal, mali ve ticari" yaşam üzerindeki etkileri gibi "çevre ve paydaşlar" üzerindeki etkilerini de kapsayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir. Çalıştay katılımcıları, uygulanmasından Başbakanlığın sorumlu olduğu DEA'ların bugüne kadar mevzuat hazırlıklarında etkili bir biçimde kullanılmadığını beyan etmektedir. Daha iyi düzenleme için DEA'ların etkili biçimde kullanılması gerekmektedir.

3.3.3. İş kurmak

Yeni bir sınırlı sorumlu şirket kurmak için gereken zaman ve para üzerindeki veriye dayanır. Yeni bir iş kurmanın daha uzun süre aldığı ya da daha maliyetli olduğu ülkeler düşük dereceler alırlar. 0-10 arası derecelendirmeler 3 değişken için yapılmıştır: (1) yeni bir sınırlı sorumlu şirket kurarken regülasyonlara uyum için gereken zaman (takvim günü sayısı cinsinden ölçülmüştür); (2) düzenleyici otoritelere ödenen ücretlerin parasal maliyeti (kişi başına gelirin bir yüzdesi olarak ölçülür) ve (3) asgari sermaye gereksinimleri, yani şirketin banka hesabına yatırılması gereken fonlar (kişi başına gelirin bir yüzdesi olarak ölçülür). Bu 3 bileşenin derecelerinin ortalaması alınarak nihai dereceye ulaşılır.

World Bank (2017)'de belirtildiği şekliyle regülasyonlara uyum için gereken zaman yani gün sayısı şunu ölçmektedir: İş kurmak için gerekli bir prosedürü, devlet kurumlarıyla asgari düzeyde takiple ve yasal olmayan ödemeler olmadan uygulamada tamamlamak için gerekli olan kurum avukatlarının ya da noterlerin belirttiği medyan süredir. Bilgi toplamak için harcanan zaman içerilmez ve yetkililerle öncesinde bir iletişimin olmadığı ve her prosedürün ayrı bir günde başladığı varsayılır. Ayrıca kayıt işlemi, nihai şirket kurma evrakı elde edildiğinde ya da şirket yasal olarak çalışmaya başlayabildiğinde tamamlanmış sayılır.

İş kurmak konusundaki göstergeler aynı zamanda iş kurmak için gerekli prosedürlerin sayısını da ölçmektedir. Burada prosedürden kasıt şirket kurucularıyla harici taraflar (örneğin, devlet kurumları, avukatlar veya noterler) ya da eşler (eğer yasal olarak gerekliyse) arasındaki etkileşimdir. Bu prosedürler isim tasdiki gibi kayıt öncesi işlemleri, kayıt olmayı, kayıt sonrası sosyal güvenlik kaydı, iş kurmak için eşten onay almak gibi işlemleri içerir.

Parasal maliyetler, bütün resmi ücretleri ve yasal ya da profesyonel servisler kanunla zorunlu tutulmuşsa ya da uygulamada sıklıkla kullanılıyorsa bu servisler için ödenen ücretleri içermekte fakat rüşveti içermemektedir. Ödenmiş asgari sermaye zorunluluğu ise girişimcinin kayıttan önce ya da iş kurulduktan 3 ay sonraya kadar bir bankaya yatırması ya da notere ödemesi gereken miktardır. Türkiye’de, diğer birçok ekonomide olduğu gibi, asgari tutarın bir kısmı (örneğin, 2015 yılında miktarın %25’i) kayıttan önce ve kalanı da işletmenin ilk yılından sonra ödenmektedir.

0-10 arası notu hesaplayabilmek için kullanılan formül şudur: $[(V_{max}-V_i)/(V_{max}-V_{min})]*10$. V_i değişkenin değerini temsil etmektedir. V_{max} ve V_{min} sırasıyla 104 gün, %317 ve %1017 ile 0 gün, %0 ve %0 değerlerinde tutulmaktadır. Değerleri V_{max} ve V_{min} aralığının dışına taşan ülkeler bu doğrultuda 0 ya da 10 notlarını almaktadırlar.

İş piyasaları regülasyonlarında Türkiye’nin en yüksek notu (9,55) iş kurma alanındadır (Grafik 3.3). 2003 tarih ve 4884 sayılı Şirket Kuruluş Kanunu (Türk Ticaret Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Damga Vergisi Kanunu, İş Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) ve 2003 tarih ve 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Sermaye Kanunu ile yabancı yatırımcılara özgü getirilmiş olan bütün koşullar kaldırılmış ve çok sayıda tescil prosedürü birleştirilmiş ve basitleştirilmiştir (Hazine/BMWI, 2006). Ayrıca, bu düzenlemeyle tescil sürecinin kendisi dikkate değer biçimde etkinleştirilmiştir. Ticaret Sicili artık ilgili bilgileri ve belgeleri tescil sürecinde yer alan diğer resmi makamların çoğuna ileten merkezi tescil ofisi olarak işlev görmektedir. Yapılan yasal düzenlemeler sayesinde; 2002 yılında 38 gün olan tescil süreci (Hazine/BMWI, 2006), 2017 yılında 6,5 güne inmiştir (World Bank, 2017). Ancak, Hazine/BMWI (2006) bütün dosyalar hazır olduğu takdirde Türkiye’de tescilin bir günde yapılabileceğini ve bu nedenle Dünya Bankası anketinin bu bulgusuna itiraz edilmesini gerektiğini belirtmektedir. Çalıştay katılımcıları, YOİKK Sekreteriyasının bu konuda gerekli girişimlerde bulunmasını tavsiye etmektedir.

3.3.4. Ekstra ödemeler/rüşvet/kayırmacılık

Bu kısım şu soruları temel almıştır: (1) Ülkenizde firmaların şu durumlarla ilintili olarak belgesiz ekstra ödeme yapması ya da rüşvet vermesi ne kadar yaygındır? : A-ithalat ve ihracat izinleri; B-kamu hizmetlerine bağlanma (örneğin, elektrik ve telefon); C-yıllık vergi ödemeleri; D-kamu sözleşmelerinin değerlendirilmesi (yatırım projeleri); E-olumlu adli kararlar elde edebilmek. Cevaplar çok yaygın (=1) ile hiçbir zaman olmaz (=7) arasındadır. (2) Devlet politikalarını, kanunları ya da regülasyonları etkilemeyi amaçlayan yasal

olmayan ödemelerin ülkenizdeki şirketler üzerinde bir etkisi var mı? Cevaplar 1= Evet anlamlı negatif etki ile 7= Hayır hiçbir etkisi yok arasındadır. (3) Ülkenizdeki devlet yetkilileri politikalar ve sözleşmeler hakkında karar alırken nüfuslu firmalara ve kişilere ne ölçüde iltimas gösterirler? Cevaplar 1= büyük ölçüde iltimas gösterilir ile 7=Hiçbir zaman iltimas gösterilmez arasındadır (World Economic Forum, 2016).

İş piyasaları regülasyonu alanında, Türkiye'nin idari zorunluluklardan sonra en düşük notu (4,32) ekstra ödemeler/rüşvet/kayırmacılık bileşenindedir (Grafik 3.3). Avrupa Komisyonunun 2016 Türkiye İlerleme Raporunda (Avrupa Komisyonu, 2016:s.20-22) "Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele alanında belirli bir kapasiteye sahip olduğu ancak yolsuzluk olgusunun da yaygın ve ciddi bir sorun olmaya devam ettiği" belirtilmektedir. Yolsuzlukla mücadele için Rapor'da şu önerilerde bulunmaktadır:

- Yolsuzlukla gerektiği gibi mücadeleye başlayabilmek için geniş bir siyasi muhabakata varılması, güçlü bir siyasi iradeye ve uzun vadeli bir stratejik vizyona sahip olunması gerekmektedir.
- 2010-2014 Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ve Eylem Planı'nda yer verilen tedbirlerin büyük bölümü uygulamaya geçirilmemiştir. Eylem Planı'nda öngörülen tedbirler bir an önce gerçekleştirilmelidir.
- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ne uygun biçimde, işlevsel olarak bağımsız bir yolsuzlukla mücadele birimi tesis edilmelidir.
- Avrupa Konseyinin Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) tarafından yayımlanan tavsiyeleri, ihtiyaç duyulan mevzuatın kabul edilmesi dâhil, etkin biçimde yerine getirilmelidir. Başta yolsuzluk soruşturmalarında görevli olanlar olmak üzere, kolluk ve kovuşturma sürecinin tam bağımsızlığını temin etmesi gerekmektedir.
- Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele mevzuatı, boşlukların tespit edilmesi ve ele alınması amacıyla geniş kapsamlı ve derin bir incelemeden geçirilmelidir.
- Yolsuzlukla mücadele mevzuatının, çıkar çatışmalarının yanı sıra mal varlıklarının bildirim ve doğrulanması konularıyla ilgili önleme, kovuşturma ve yaptırım uygulamaya yönelik hükümleri geliştirilmelidir.

3.3.5. Lisanslama kısıtları

Standart bir depo açmak için elde edilecek lisansın gerektirdiği parasal maliyetler ve gün olarak gereken zaman ile ilgilidir. 0-10 arası derecelendirme iki bölüm için yapılır: (1) zaman maliyeti (lisans elde etmek için gereken gün sayısı olarak ölçülür) ve (2) lisans elde etmenin parasal maliyeti (kişi başına gelirin bir yüzdesi olarak ölçülür). Bu iki derecenin ortalaması alınarak nihai dereceye erişilir.

İnşaat sanayiinde bir işletmenin kurmak istediği depo, kırtasiye veya kitapların saklanması gibi genel depolama aktiviteleri için kullanılmak üzere tanımlanmıştır. Yiyecek veya kimyasallar gibi özel durumlar gerektiren malların saklanması için kullanılmayacaktır. Lisans elde etmenin parasal maliyeti, arazi kullanım onayı alma ve inşaat öncesi proje ödemeleri, inşaatın kurulumundan önce sonra ve kurulum aşamasında yapılan kontroller için ödemeler, kamu hizmetleri bağlantılarının (su ve kanalizasyon) elde edilmesi ve tapu sicil kaydının yapılması için ödenen ücretleri içerir (World Bank,

2017). 3'üncü maddede zaman için bahsedilen varsayımlar burada da geçerli olup maliyetlerin içinde rüşvet yer almaz.

0-10 arası derecelendirmeyi hesaplayabilmek için kullanılan formül: $[(V_{max}-V_i)/(V_{max}-V_{min})]^*10$. V_i zaman ya da para maliyeti değerini temsil eder. V_{max} ve V_{min} sırasıyla 363 gün ve %2,763 ile 56 gün ve %0 değerlerinde tutulur. Değerleri V_{max} ve V_{min} aralığının dışına taşan ülkeler bu doğrultuda 0 ya da 10 derecelerini alırlar.

Lisanslama kısıtları alanında Türkiye'nin notu (9,23), iş kurmadan (9,55) sonra en yüksek seviyededir (Grafik 3.3). Doing Business anketine göre Türkiye'de lisans elde etmek için gereken gün sayısı 103, lisans masrafı depo maliyetinin %3,5'idir (World Bank, 2017). Çalıştay katılımcıları, YOİKK'nun süre ve maliyeti düşürmeye yönelik gerekli çalışmalarını yapmasını tavsiye etmektedir.

3.3.6. Vergi uyumunun maliyeti

Bu bileşen bir işyerinin kurumlar vergisi, katma değer ya da satış vergisi ve işgücüne ödenen vergi için formların hazırlaması, dosyalanması ve ödenmesi için bir yıl içinde saat cinsinden ne kadar zaman ayırması gerektiği ile ilgilidir.

0-10 arası derecelendirmeyi hesaplayabilmek için kullanılan formül: $[(V_{max}-V_i)/(V_{max}-V_{min})]^*10$. V_i vergiye uyumun zaman maliyetini (saat cinsinden ölçülür) temsil eder. V_{max} ve V_{min} sırasıyla 892 saat ile 0 saat değerlerinde tutulur. Değerleri V_{max} ve V_{min} aralığının dışına taşan ülkeler bu doğrultuda 0 ya da 10 derecelerini alırlar.

Türkiye'nin vergi uyumu konusunda 2014 yılı özgürlük notu 7,47'dir (Grafik 3.3) ve geliştirilmesi gerekmektedir. Doing Business anketine göre vergi formlarının hazırlanması, dosyalanması ve ödenmesi için bir yılda 216,5 saat gerekmektedir (World Bank, 2017).

Türkiye'de vergi mevzuatı karmaşık bir yapıya sahiptir. Vergi mevzuatının mükellefin kolayca anlayabileceği ve uygulayabileceği bir yapıya sahip olmaması vergi sistemini zayıflatan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Vergi mevzuatı, sık sık yapılan eklemeler ve değişiklikler, mükerrer maddeler, yürürlükten kaldırılan maddeler, geçici maddeler ve geniş ölçüde tebliğler ile yapılan düzenlemeler nedeniyle takip edilemez, anlaşılabilir, uyulamaz ve uygulanamaz hale gelmekte ve karmaşık bir görünüm arz etmektedir. Bu karmaşık yapı mükelleflerin gönüllü uyumunu olumsuz yönde etkilemekte ve vergileme maliyetlerini artırmaktadır. Günümüzde teknolojinin hızla gelişmesi, bilgisayar, internet ve telekomünikasyon hizmetlerinin yaygınlaşması, bürokratik iş ve işlem süreçlerinin hızlandırılması imkânını da beraberinde getirmektedir. Ancak, teknolojik gelişmeler ve mevzuat altyapısı vergilemede bürokratik işlemlerin azaltılmasına imkân verirken, bazı durumlarda idari uygulamalar ile bürokrasinin azaltılmasından ziyade artmasına yol açıldığı görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Onuncu Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporunda vergilemede yasal ve idari yapı konusunda yukarıdaki tespitler yapıldıktan sonra vergi mevzuatının mükelleflerin vergilerini rahatlıkla hesaplayıp beyannamelerini kolayca verebildiği bir yapıya kavuşturulması için şu önerilerde bulunmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: s.46-47):

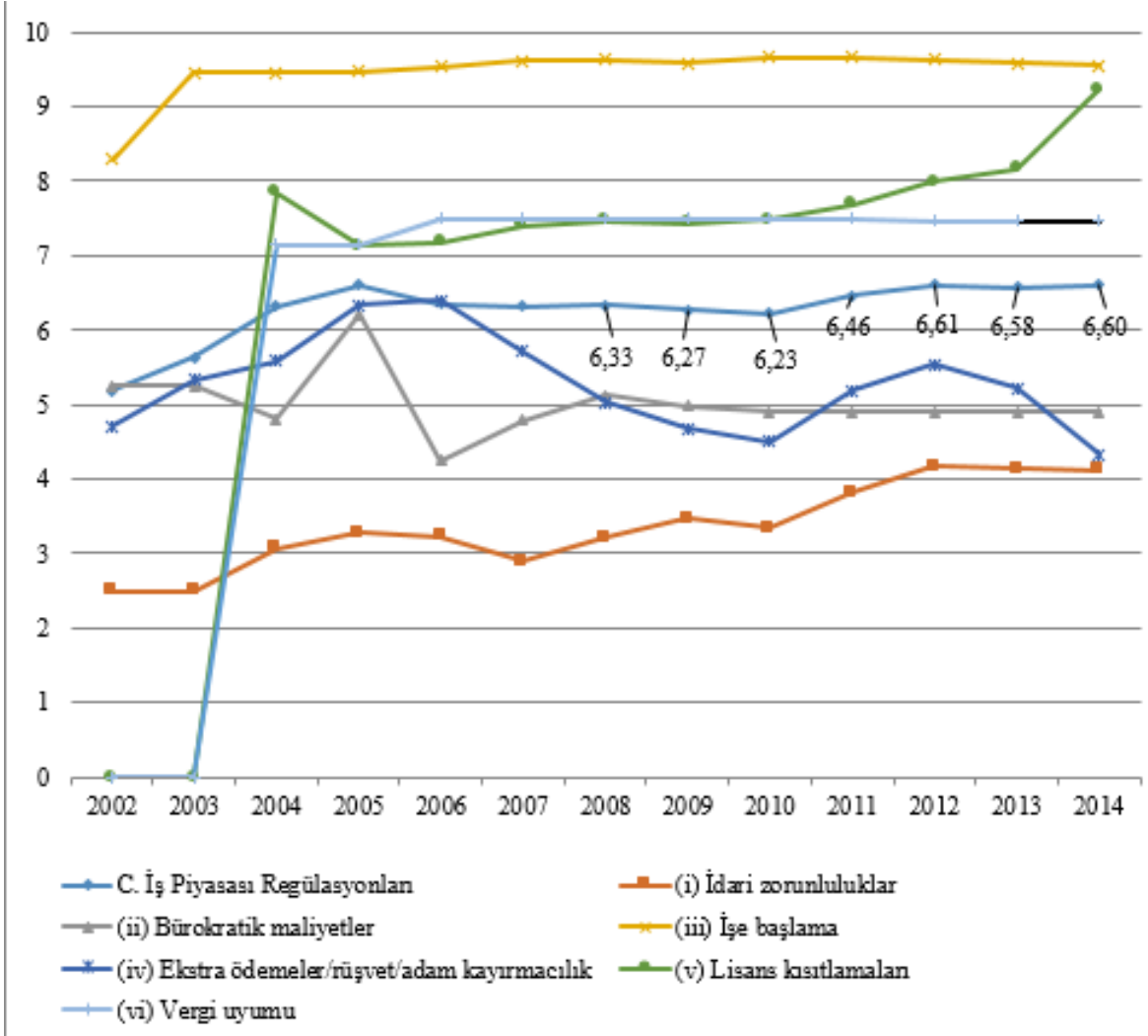
- Mevzuatta sık sık değişiklik yapılmasına gerek duyulmayacak nitelikte düzenlemeler yapılması hedeflenmelidir. Vergi mevzuatının basit ve kalıcı olması sağlanmalıdır.

- Mevzuatın sadeleştirilmesi, ifadelerin kesinleştirilmesi ve birbiriyle uyumunun sağlanması gerekmektedir.
- Beyannamelerin basitleştirilmesi sağlanmalıdır.
- Etkin olmayan ve verimsiz bazı vergiler kaldırılmalıdır. Bu kapsamda özellikle damga vergisi ve harçlar başta olmak üzere işlem vergileri gözden geçirilmeli; ülke ekonomisinin ihtiyaçları doğrultusunda gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

Bunların yanı sıra Çalıştay katılımcıları Türkiye’de beyanname hazırlama süresinin kısaltılması için;

- Üçer aylık dönemlerde verilen geçici vergi beyannamesinin yılda bir kez verilmesini,
- Ayda iki kez verilen özel tüketim vergisi beyannamesinin aylık olarak verilmesini,
- Motorlu taşıtlar ve emlak vergilerinde olduğu gibi kira ve veraset ve intikal gibi vergilerin beyanname vermeksizin ödenmesini,
- Muhtasar vergisi ve SGK beyannamelerinin birleştirilmesini önermektedir.

Grafik 3.3. İş Piyasası Regülasyonları



Kaynak: EFi verileri, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset>

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI TİCARET SERBESTİSİ

Prof. Dr. Cengiz Bahçekapılı

Günümüzde birçok mal ve hizmet ve ulusal sınırlar içinde üretilen mal ve hizmetlerin üretim süreçlerinde kullanılan kaynaklar dış ticarete konu olmaktadır. Adam Smith ve David Ricardo'dan bu yana birçok uluslararası dış ticaret teorisi, gönüllü uluslararası mübadelenin pozitif toplamı bir faaliyet olduğunu ve uluslararası ticarete giren ülkelerin refahını arttırdığını ortaya koymaktadır. Yüksek teknoloji, ileri telekomünikasyon araçları, düşük maliyetli taşıma imkânları ile birlikte serbest ticaret iktisadi özgürlüklerin en temel belirleyicileridir. Gümrük tarifeleri, dolaylı dış ticaret engelleri, kambiyo denetimleri, sermayenin ve kişilerin dolaşım özgürlüklerine getirilen kısıtlamalar uluslararası ticaret serbestisini sınırlayan en yaygın uygulamalardır. Uluslararası ticaret serbestisinin düzeyinin takibi iktisadi özgürlüklerin düzeyinin tespitinde anahtar bir rol üstlenmektedir. Bu kapsamda ekonomik özgürlük ve uluslararası ticaret serbestisinin takibi ve ölçümü ülkelerin gelişme düzeylerinin takibi iktisadi özgürlüklerin düzeyinin karşılaştırılması açısından önem arz etmektedir.

Dünyanın önemli düşünce kuruluşlarından Fraser Institute, Freedom House ve Heritage Foundation her yıl yayınladıkları indekslerle ekonomik özgürlükleri ölçmeyi hedeflemektedirler. Her üç endeks iktisadi özgürlüğün en temel unsurları olan mübadele özgürlüğü, mülkiyet haklarının korunmasını esas alsalar da farklı yaklaşım ve ağırlıklar esas almaktadırlar. İktisadi özgürlüklerin belli bir gecikmeyle de olsa refah üzerinde önemli etkisinin olması iktisadi özgürlüklerin ölçümlenmesi çabaları anlamlı kılmaktadır (Steve & Walters, 1997). Gwartney, Lawson ve Block'un çalışmalarında belirttikleri gibi:

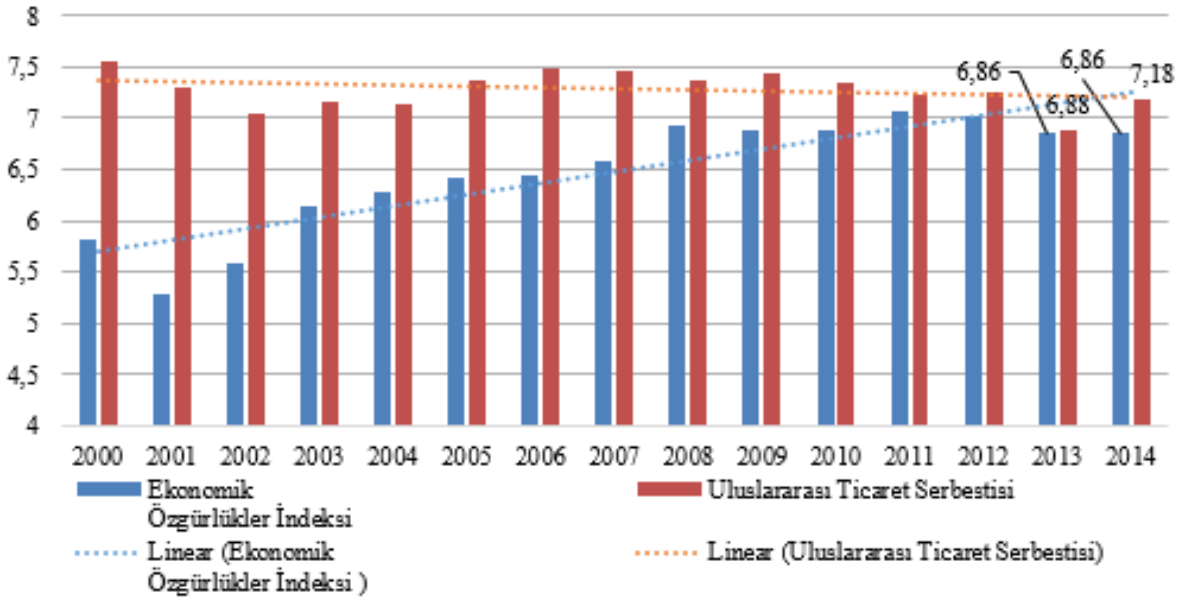
Çalışmadaki veriler açık bir şekilde son yirmi yıl içinde iktisadi özgürlük ile iktisadi büyüme arasında anlamlı bir ilişkinin olduğunu göstermektedir. İstisnasız olarak yüksek iktisadi özgürlük düzeyinde olan veya özgürlük düzeyinde hızlı artış gösteren ülkeler pozitif büyüme göstermektedirler. Buna paralel olarak, düşük seviyede veya daralan iktisadi özgürlüklere sahip ülkelerde kişi başına gelirden belirgin bir düşüş gözlenmektedir. (Gwartney, Lawson, & Block, Economic Freedom of the World 1975-1995, 1996)

EÖİ birçok bilimsel çalışmada referans değer olarak kullanılmış (Fraser Institute, 2011) ve ülkelerdeki iktisadi özgürlüklerin ölçülmesinde objektif bir kriter olarak nitelenmiştir. Milton Friedman ve Michael Walker gibi liberal iktisatçıların taraftarları tarafından oluşturulan indeks, iktisadi özgürlüklerin belirleyicileri olarak kolektif tercih yerine kişisel tercih, siyasi tercihler yerine piyasa mekanizması tarafından belirlenen gönüllü mübadele, piyasalara giriş serbestisi, serbest rekabet, kişisel güvenlik ve özel mül-

kiyet haklarının korunmasını (Dolan, 2017) esas almaktadır. İndeksin başlıca veri kaynakları arasında Dünya Bankası, IMF, Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası yer almaktadır.

Grafik 4.1'den de izlenebileceği gibi 2000-2014 yılları arasında EÖİ ve Uluslararası Ticaret Serbestisi (UTS) indeks değerlerini lineer trendlerini karşılaştırmalı olarak analiz ettiğimizde ters yönlü bir eğilimin olduğunu görmekteyiz. EÖİ belirtilen yıllarda artma eğilimindeyken UTS az da olsa bir düşüş eğilimindedir. 2000 yılında 7,55 olan UTS skoru 2014 yılında 7,18'e gerilemiş, 2013 yılında 6,88 skoru ile on dört yılın en düşük seviyesine gerilemiştir. 2000 yılındaki en yüksek değere en yakın yıl 7,49 skoru ile 2006 yılı olmuştur.

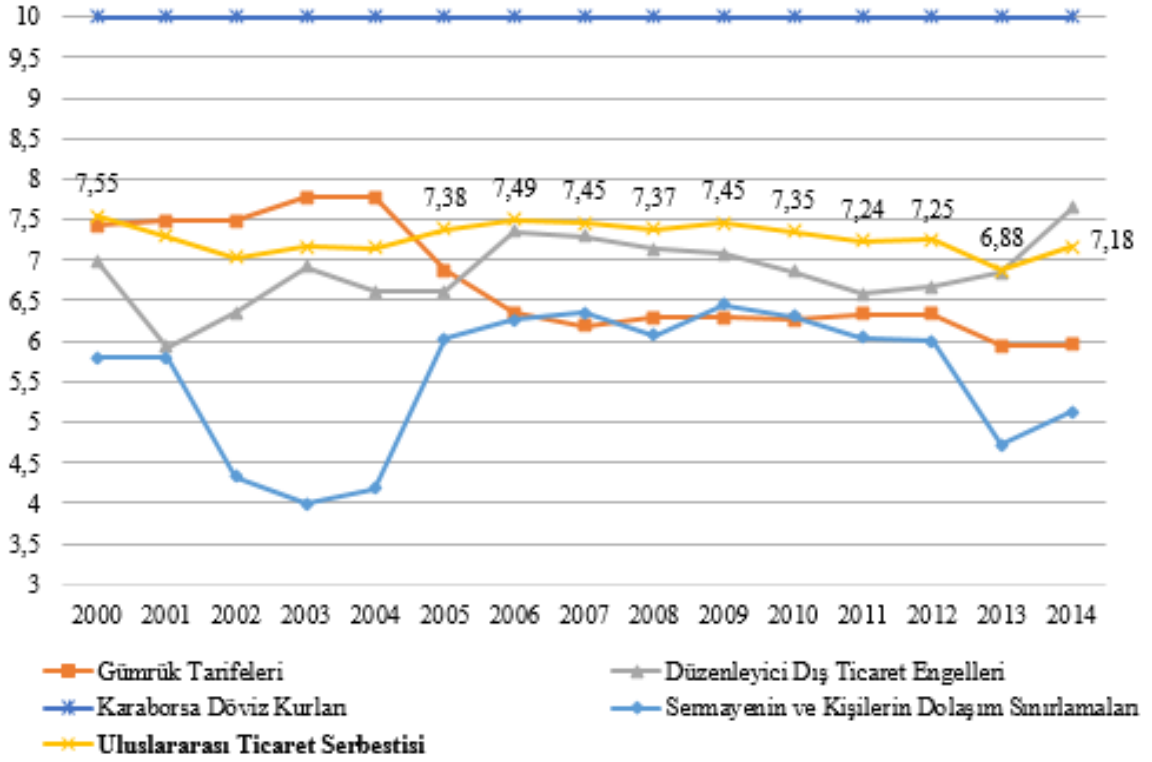
Grafik 4.1. Ekonomik Özgürlük ve Uluslararası Ticaret Serbestisi



Kaynak: (Fraser Institute, 2011) verilerinden derlenmiştir.

Uluslararası Ticaret Serbestisi ve bileşenlerinin 2000-2014 yılları arasında genel eğilimleri Grafik 4.2'de özetlenmiştir. Buna göre 2006 yılından itibaren genel olarak bir düşüş eğilimine giren UTS 2013 yılında 6,88 değeri ile en düşük seviyeye gerilemiş 2014 yılında 7,18 skoru ile bir miktar toparlanmıştır. 2006 yılı sonrası UTS'de yaşanan gerilemenin en temel nedeni Gümrük Tarifeleri ve Sermayenin ve Kişilerin Dolaşım Sınırlamalarında yaşanan olumsuz gelişmelerdir. İlgili dönemde Karaborsa Döviz Kurları skoru en üst seviyede seyrederken Düzenleyici Dış Ticaret Engelleri dalgalı bir seyir takip etmiş, 2008-2012 arasında gerilemiş, 2012'den itibaren yükselerek 2014 yılında 7,65 skoruna ulaşmıştır.

Grafik 4.2. Uluslararası Ticaret Serbestisi ve Bileşenleri



Kaynak: (Fraser Institute, 2011) verilerinden derlenmiştir.

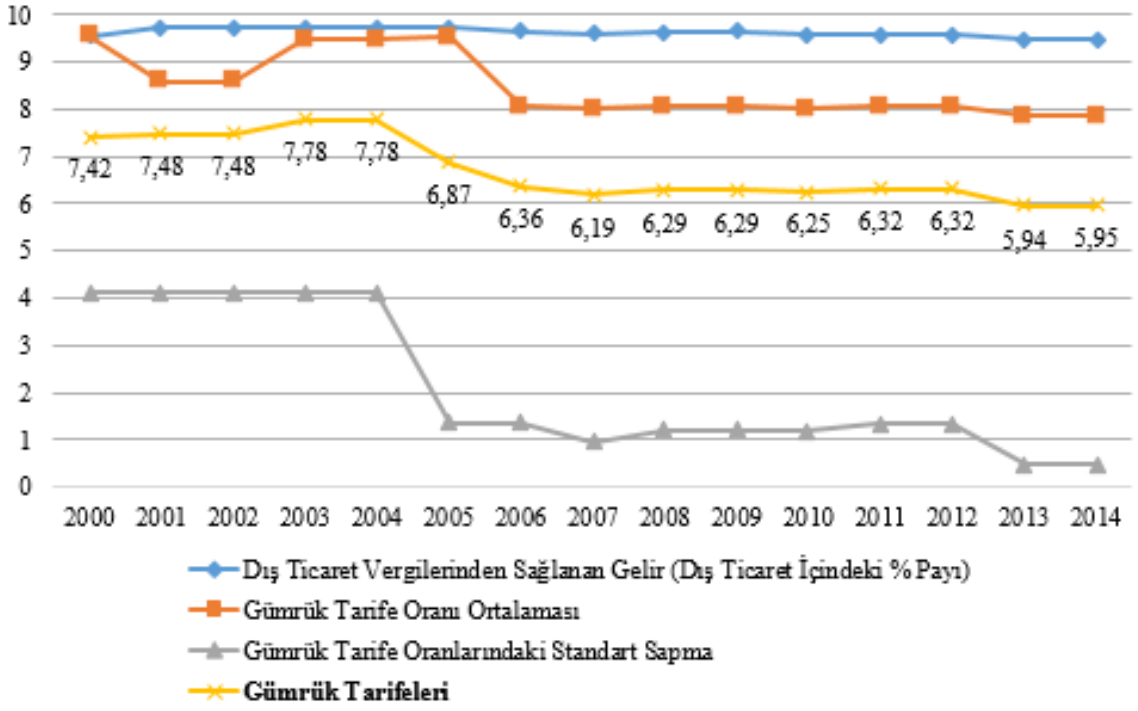
4.1. Türkiye’de Ticaret Serbestisinin Gelişimi

Ekonomik Özgürlükler İndeksinin önemli bir parçası olan UTS kriterinin 4 bileşeni bulunmaktadır: (1) Gümrük Tarifeleri (2) Düzenleyici Dış Ticaret Engelleri (3) Karaborsa Döviz Kurları (4) Sermayenin ve Kişilerin Dolaşım Sınırlamaları. İlk iki bileşen uluslararası mal hareketlerinin, son iki bileşen ise para, sermaye ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkindir. Kısa süreli sermaye ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları önündeki engellerin ulusal ve uluslararası düzeyde azalması 1980 sonrası küreselleşme sürecinin bir parçasıdır. Devletin bu alanlardaki regülasyonları azaltması, basitleştirmesi veya tamamen ortadan kaldırılması serbest dış ticaretin gelişimini sağlayan en önemli unsurlardan bir tanesidir. Bunun yanında teknolojik gelişmeler sayesinde ortaya çıkan kitlesel üretim artışı, haberleşme olanakları, taşıma maliyetlerindeki azalmalar, lojistik imkanlarındaki gelişmeler uluslararası dış ticaretin gelişmesinin temel belirleyicisidir.

UTS kriterlerinden birincisi olan Gümrük Tarifeleri skoru 2000-2004 arasında yükselirken (7,42’den 7,78’e), 2005 yılında 6,87’ye gerilemiş ve bu tarihten itibaren bir düşüş trendine girmiştir. 2014 yılında bu skor 5,95’e kadar gerilemiştir. 2005 yılından sonra Gümrük Tarife skorunun düşüşüne neden olan en önemli bileşen Gümrük Tarife Oranlarındaki standart sapmadır. Bunun anlamı gümrük tarifelerinde artan şekilde ürün, ülke ve ülke grubu bazında farklı gümrük vergi oranlarının uygulanıyor olmasıdır. Yani devlet merkezi planlama ile dış ticaretin yönünü şekillendirmeye çalışmaktadır.

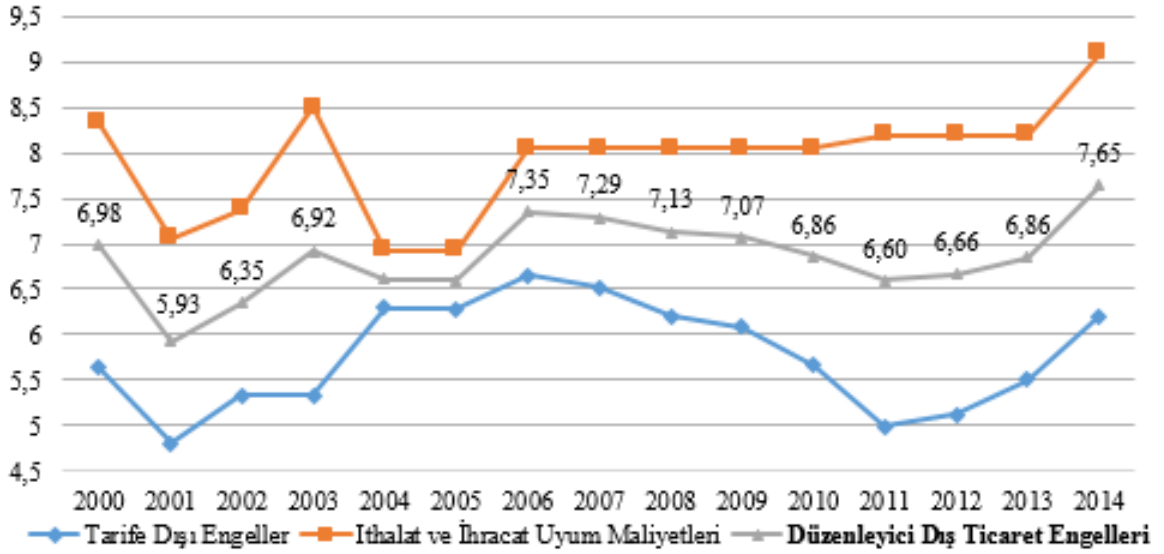
Grafik 4.3. Gümrük Tarifeleri ve Bileşenleri

Kaynak: (Fraser Institute, 2011) verilerinden derlenmiştir.



UTS kriterlerinden ikincisi Düzenleyici Dış Ticaret Engelleridir. Bu göstergede 2000-2006 yılları arasında skorlar dalgalı bir seyir takip etmiş, 2001 yılında 6,98 olan Düzenleyici Dış Ticaret Engelleri değeri 2006 yılında 7,35'e yükselmiştir. Daha sonra 2007 yılından 2011 yılına kadar skor azalmıştır. 2011 yılından itibaren yeniden yükselişe geçen bu gösterge bu yıldaki 6,60 değerinden 2014 yılında 7,65'e yükselmiştir. Düzenleyici Dış Ticaret Engelleri, Tarife Dışı Engeller ve İthalat ve İthalat Uyum Maliyetlerinden oluşmaktadır. İthalat ve İhracat Uyum Maliyetleri, kabaca bir konteyner ithalat veya ihracat malının gümrük işlemleri için harcanan süreyi temsil etmektedir. Süre uzadıkça ithalat ihracat maliyetleri ve etkinlik azalmaktadır. Bürokratik engeller, karmaşık mevzuat ve uygulamalar bazı ülke örneklerinde dış ticareti caydırmaya yönelik uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'nin bu bileşendeki skoru 2006 yılından itibaren istikrarlı olarak yükselmektedir. 2006 yılında 8,05 olan skor 2014 yılında 9,09'a yükselmiştir. Anti-dumping vergileri, kotalar, gönüllü ihracat kısıtlamaları, ithalata ek vergi uygulamaları, teknik standartlar gibi kısıtlayıcı engeller Tarife Dışı Engeller olarak tanımlanır. İndeks çalışmasındaki skor Global Competitiveness Report'ta (Klaus Schwab, 2016) yer alan ve dış ticaret ile uğraşan aktörlerle yapılan anket sonucunda oluşan değerlendirme ile belirlenmektedir. 2002 yılında 5,33 olan Tarife Dışı Engeller skoru 2007 yılına kadar yükselmiş ve 6,52 değerine ulaşmıştır. Bu tarihten 2013 yılına kadar skorda bir düşme eğilimi oluşmuş yani tarife dışı engeller artmış, 2014 yılında yükselerek 6,21'e ulaşmıştır. Ancak bu 2006 yılındaki 6,52'lik en yüksek değer altındadır. Tarife dışı engeller yeterince azalmamaktadır. Düzenleyici Dış Ticaret Engellerinin eğilimini belirleyen değişken tarife dışı engeller olmaktadır.

Grafik 4.4. Düzenleyici Dış Ticaret Engelleri ve Bileşenleri



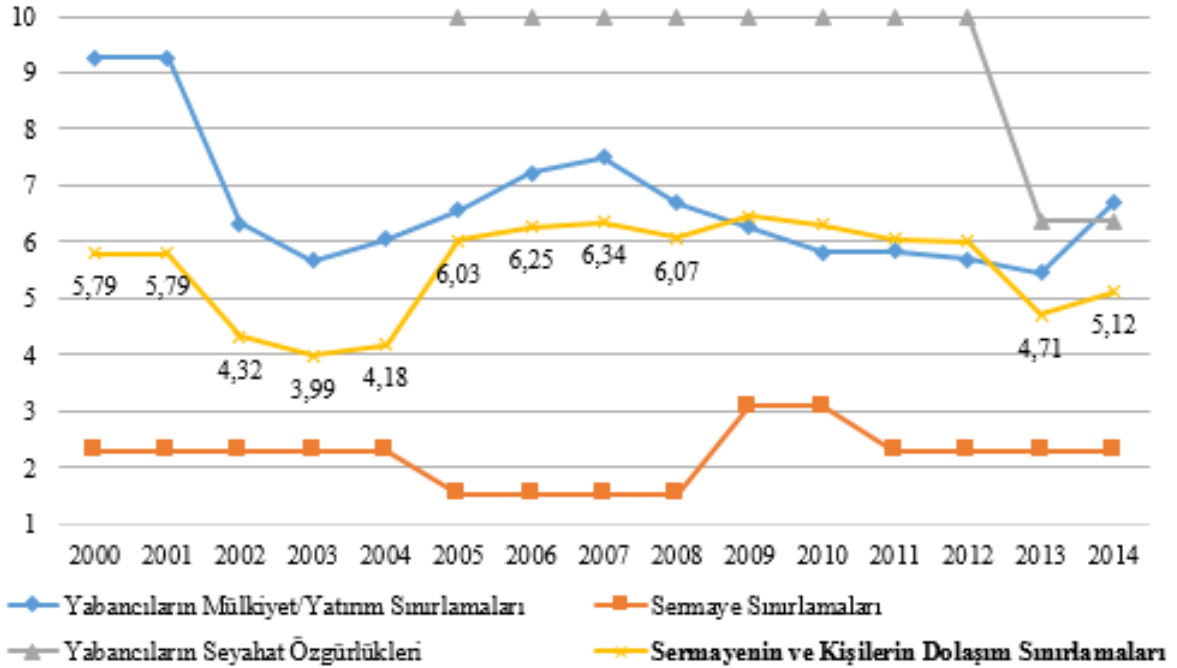
Kaynak: (Fraser Institute, 2011) verilerinden derlenmiştir.

Karaborsa Döviz Kurları UTS'nin üçüncü bileşenidir. Ulusal paranın konvertibilitesinin ölçüldüğü bu göstergede skorun 10 olması ülkede tam konvertibilitenin olduğu anlamına gelir. Türkiye'nin skoru 2000 yılından bu yana en üst seviyededir. Kambiyo kısıtlamaları bir ülkenin ulusal parasının konvertibilitesi ortadan kaldırır veya kısıtlamanın düzeyine göre konvertibiliteyi kısıtlar. 1980 sonrası liberalleşme sürecinin bir parçası olarak yıllar içinde kambiyo rejimi Türkiye'de liberalleşmeye başladı. 1989'da ve 1990'da sermaye hareketlerinin de serbestleşmesi ile Türkiye'de yerleşik kişilerin veya yerleşik olmayanların sermaye hareketleri ve borçlanmaları serbest bırakıldı. 1990 yılında Türkiye'nin, IMF Ana Sözleşmesi'nin 8. Maddesinde yer alan yükümlülükleri kabul edilmesiyle Türk Lirası konvertible hale geldi (IMF, 2016).

UTS'nin dördüncü ve son bileşeni Sermayenin ve Kişilerin Dolaşım Sınırlamalarıdır. Yabancıların Yatırım/Mülkiyet Sınırlamaları, Sermaye Sınırlamaları, Yabancıların Seyahat Özgürlüklerinden oluşan bu bileşen 2000 yılından 2004 yılına kadar Yabancıların Yatırım/Mülkiyet Sınırlamalarındaki artışlar nedeniyle 5,76'dan 4,18'e kadar gerilemiştir. Bu süreçte Yabancıların Yatırım/Mülkiyet Skorları sınırlamaları 9,27'den 6,05'e kadar gerilemiştir. İndekse 2005 yılında Yabancıların Seyahat Özgürlükleri ilave edilmiştir. 2006 yılında 6,25 olan Sermayenin ve Kişilerin Dolaşım Sınırlamaları skoru 2009 yılında Sermaye Sınırlamalarındaki belirgin gevşeme ile 6,44'e kadar yükselmiştir. 2008 yılında 1,54 olan Sermaye Sınırlamaları 3,08'e yükselmiştir. 2011 yılında Sermaye Sınırlamaları 2,31'e gerilemiştir. 2013 yılından itibaren Türkiye dış politikasında yaşanan gelişmelere paralel olarak mütekabiliyet ilkesi çerçevesinde uygulamaya getirilen vize sınırlamaları Yabancıların Seyahat Özgürlükleri Sınırlamaları skorunun

10'dan 6,37'ye düşmesine neden olmuştur. 2014 yılında Yabancıların Yatırım/Mülkiyet Sınırlamaları skorundaki artış ile birlikte bu Sermayenin ve Kişilerin Dolaşım Sınırlamaları skoru 4,71'den 5,12'ye yükselmiştir.

Grafik 4.5. Sermayenin ve Kişilerin Dolaşım Sınırlamaları ve Bileşenleri



Kaynak: (Fraser Institute, 2011) verilerinden derlenmiştir.

4.2. Ekonomik Özgürlükler, Ticaret Serbestisi ve Büyüme

Ekonomik özgürlükler, dış ticaret ve büyüme arasında ilişkilere dair birçok bilimsel çalışma bulunmaktadır. 1999 yılında Campos ve Nugent'in yayınladıkları makalede araştırma konusu ülkelerde özgürlük ile hayat kalitesi arasındaki ilişkiyi incelemişler, iktisadi özgürlükleri yeni gelişen bir ölçüt olarak çalışmalarına dahil etmişlerdir. Çalışma sonunda ülkeler arası ve zaman serisi karşılaştırmalarında iktisadi özgürlükler ile hayat kalitesi arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki tespit edilmiştir. (Campos & Nugent, 1999).

İktisadi büyüme ve iktisadi özgürlüklerle ilgili diğer bir çalışma iktisadi büyümenin en temel belirleyicilerinden biri olarak iktisadi özgürlükler olduğu tezini ileri sürmektedir. Çalışmada beşeri sermaye, fiziksel sermaye, demografi gibi büyümenin temel reel belirleyicileri dikkate alındığında dahi iktisadi özgürlüklerin fark edilir şekilde ayrıştığı vurgusu yapılmaktadır. (Gwartney, Lawson, & Holcombe, Economic Freedom and the Environment for Economic Growth, 1999)

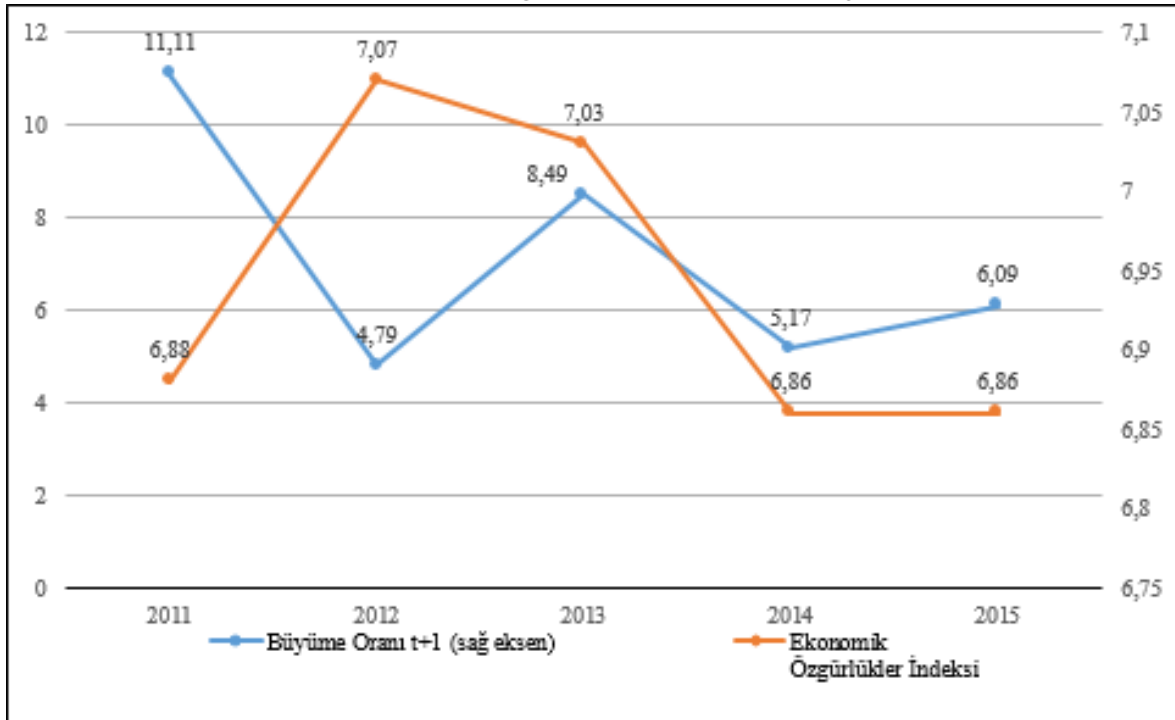
De Haan ve Sturm'un iktisadi özgürlük ve iktisadi büyüme arasındaki ilişkiyi araştırdıkları makalede yüksek iktisadi özgürlüğün iktisadi büyümeyi teşvik ettiğini ancak iktisadi özgürlük seviyesinin büyüme ile ilişkili olmadığı sonucuna varmışlardır (De

Haan & Sturm, 2000).

2010 tarihli diğer devletin ekonomik boyutu ile büyüme arasındaki ilişkinin ele alındığı diğer bir makalede, devletin boyutu (vergi ve devlet harcamalarının GSYH'ye oranı) ile ekonomik büyüme arasında ters yönlü, dış ticaret serbestisi ile doğru orantılı bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır (Bergh & Karlsson, 2010).

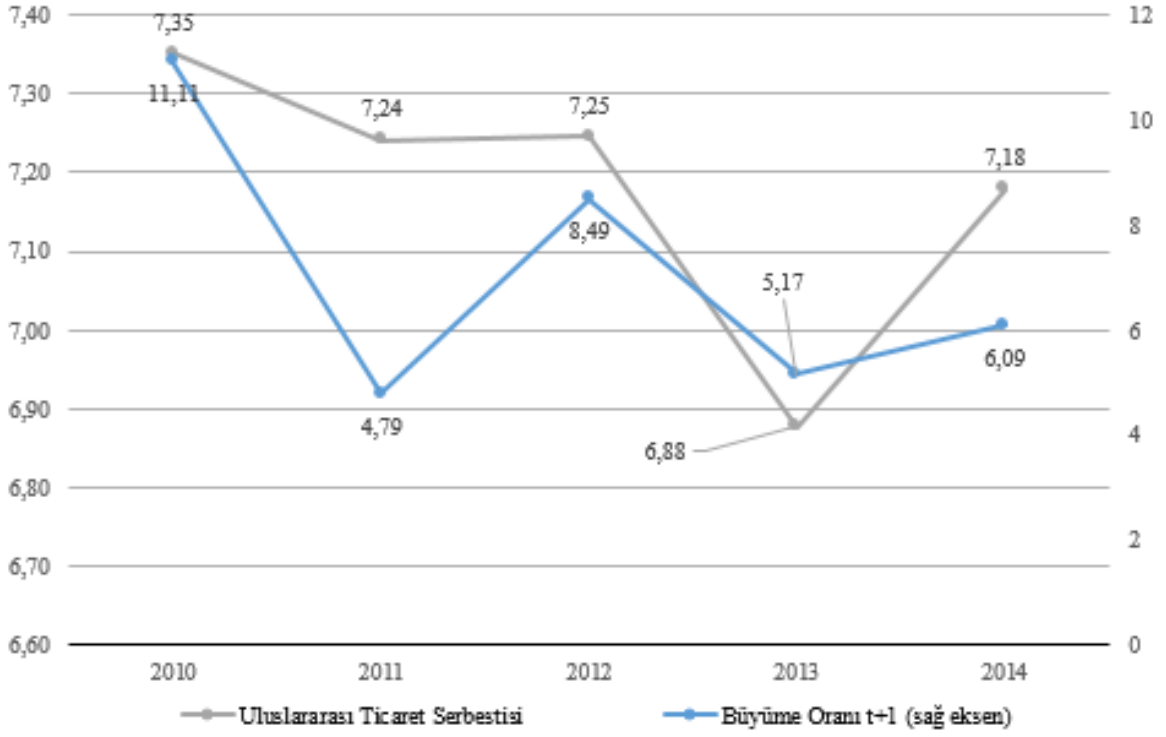
Ekonomik özgürlükler ile büyüme arasındaki ilişkiyi basit bir şekilde ele alabilmek için Türkiye'de yakın dönem büyüme oranı ile ekonomik özgürlükler, uluslararası ticaret serbestisi ve büyüme oranı ve son olarak uluslararası ticaret serbestisi ile mal ve hizmet ithalatı arasındaki ilişki üç ayrı grafikte ele alınmıştır. 2011-15 arasında bir yıl hariç (2012) EÖİ ile büyüme oranı arasında bir paralellik vardır (Grafik 4.6). Benzer şekilde Grafik 4.7'de izlenebileceği gibi 5 yıl boyunca UTS ile büyüme oranı arasında belirgin bir paralellik vardır. Grafik 4.8'de bu defa UTS ile mal ve hizmet ithalatı ele alınmıştır. UTS skoru artış ve azalışı ile büyüme oranı arasındaki ilişki net bir şekilde görülmektedir. Büyüme oranı ve ithalat bağımlı değişken olarak nitelenmiştir ve bağımlı değişkenler bir yıl gecikmeli olarak grafiklerde yer almaktadır. Bu da indekslerdeki gelişmelerin etkisinin bir yıl sonraya sarktığını göstermektedir.

Grafik 4.6. Ekonomik Özgürlükler İndeksi ve Büyüme Oranı



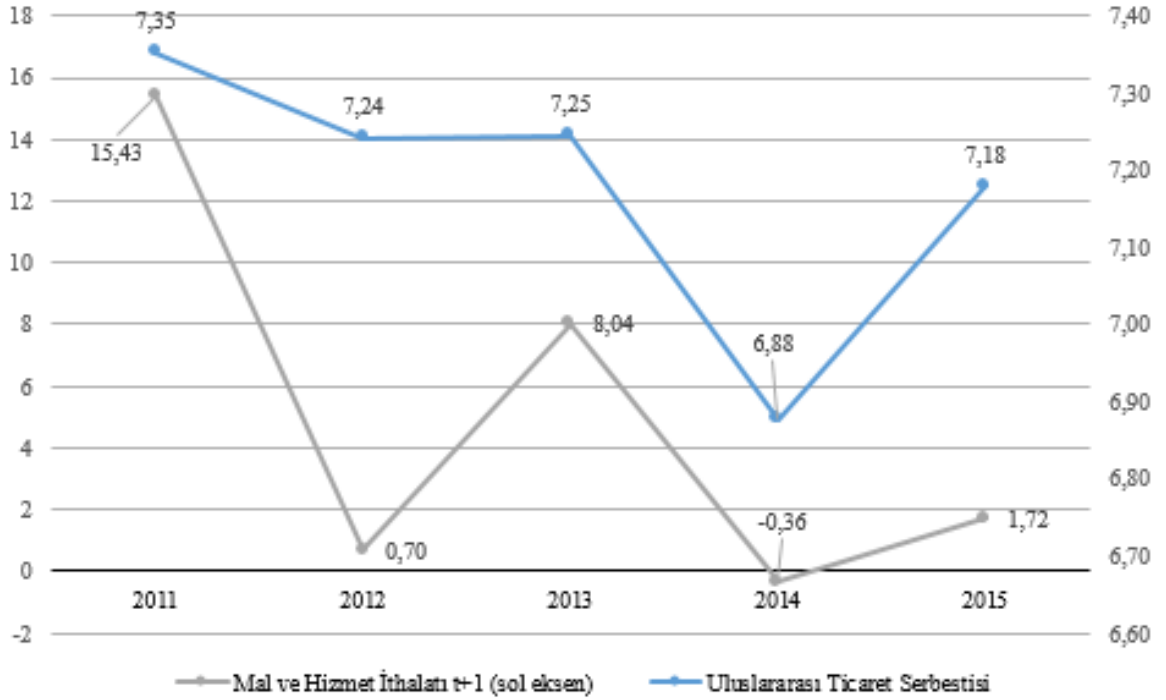
Kaynak: (Fraser Institute, 2011) ve (TUIK İstatistikleri, 2016) verilerinden derlenmiştir

Grafik 4.7. Uluslararası Ticaret Serbestisi ve Büyüme Oranı



Kaynak: (Fraser Institute, 2011) ve (TUIK İstatistikleri, 2016) verilerinden derlenmiştir

Grafik 4.8. Uluslararası Ticaret Serbestisi ve İthalat



Kaynak: (Fraser Institute, 2011) ve (TUIK İstatistikleri, 2016) verilerinden derlenmiştir

4.3. Yakın Geleceğe İlişkin Beklentiler

31 Aralık 2014 tarihinde yayınlanan İthalat Tebliği ile açıklanan yeni dış ticaret tarifelerinde ülke ve mal guruplarına göre uygulanacak gümrük tarifelerin daha önceki yıllarla mukayese edildiğinde farklılaşmanın azaldığı genel değerlendirmesi yapılabılır (Resmi Gazete, 2014). Bu gelişme Gümrük Tarife Oranlarındaki standart sapmayı azaltacak dolayısıyla ilgili skorun yükselmesine neden olacaktır. Çeşitli oranlarda ülke ve mal guruplarına vergi oranlarının uygulamasının sadeleşmesi bu bileşendeki skoru olumlu etkileyecek ve yükselmesine neden olacaktır.

Türkiye 11 Nisan 2014 tarihinde tamamen e-vize ile varış programına geçmiştir. (No: 34, 30 Ocak 2014, 11 Nisan 2014 Tarihi İtibariyle Hudut Kapılarımızda Sınırdaki Vize Uygulaması Ve Geçiş Döneminde Alınacak Tedbirler Hk., 2014). Bu durum Yabancıların Seyahat Özgürlükleri göstergesinde bir iyileşmeye neden olabilir. Ancak Türkiye'nin dış politikasında yaşanan muhafazakârlaşma önümüzdeki yıllarda artmaya devam ederse seyahat özgürlüğü alanında orta vadede bir gerileme beklenebilir.

2014 ve 2015 yıllarında TCMB'nin mevduat münzam karşılıklarını mudi veya borç verenin vatandaşlık tabiiyetine göre farklılaştırması sermaye hareketlerinin kontrolüne ilişkin olumsuz bir adımdır. Bu nedenle önümüzdeki dönemlerde Yabancıların Mülkiyet/Yatırım Sınırlamaları skorunun düşmesi beklenebilir.

Gümrük işlemlerinin süre ve maliyetlerini özetleyen İthalat ve İhracat Uyum Maliyetleri İndeksine ilişkin gösterge niteliğinde raporlar T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanmaktadır (Gümrük İşlemleri Süresi, 2015). Bu verilere göre 2014 yılında 2015 yılı gümrük işlem sürecinin başladığı andan itibaren işlem gören ihracat beyannamelerinin, %81'inin işlemleri ilk yarım saatte, %95,21'i işlemleri ise ilk dört saatte sonuçlandırılarak ülkeyi terk edebilirken, bu oranlar 2015 yılında sırasıyla %82 ve %95,24'e yükselmiştir. Bu olumsuz gelişme İthalat ve İhracat Uyum Maliyetleri skorunun düşmesine neden olabilir.

Genel olarak 2015 yılında, Düzenleyici Dış Ticaret Engellerinde beklenen olumsuz gelişmeye rağmen, Gümrük Tarifeleri ve Sermayenin ve Kişilerin Dolaşım Özgürlüğündeki gelişmeler nedeniyle Uluslararası Ticaret Serbestisi skorunda bir artış beklentisi olduğu söylenebilir.

4.4. Genel Değerlendirme ve Öneriler

2000-2014 döneminde EÖİ'dekinin diğer bileşenlerinde olumlu gelişmeler nedeniyle artış gösterirken Türkiye'de Uluslararası Ticaret Serbestisi skorunda benzer bir eğilim gözlenmemektedir. Özellikle 2013 yılında UTS skorunda önemli bir gerileme yaşanmıştır.

Özellikle Yabancıların Seyahat Özgürlüklerine ilişkin vize muafiyetlerinin daralması, e-vize uygulamasına rağmen karşılıklılık ilkesi yabancılara getirilen yeni vize kısıtla-

maları gibi olumsuz uygulamalar UTS sektörünü olumsuz etkilemektedir.

Diğer yandan gümrük tarifelerinde ürün ve ülke bazında farklı cetvellerin 2012 yılından itibaren genel bir politika olarak uygulamaya başlamasında Uluslararası Ticaret Serbestisini zedelemektedir.

Merkez Bankasının özellikle yabancıların bulundurduğu mevduatlara ilişkin olarak zorunlu karşılık oranlarını farklılaştırıcı politikalar izlemesi ve döviz piyasasına sınırlı da olsa yapmış olduğu dolaylı müdahalelerin artması sermaye sınırlamaları olarak nitelenmektedir. Bu alandaki politikaların gözden geçirilmesi UTS skorunun iyileşmesi için önemli bir katkı sağlayacaktır.

Konvertibiliteye ilişkin tutarlı politikanın sürdürülüyor olması ve düzenleyici dış ticaret engellerinin kaldırılmasına yönelik olarak tarife dışı engellerin azaltılması ve ithalat ve ihracat uyum maliyetlerindeki düşme genel olarak olumlu gelişmeler olarak sıralanabilir.

Büyüme oranı ile iktisadi özgürlükler ve uluslararası ticaret serbestisi arasındaki ilişki dikkate alındığında, politika yapıcılarının indeks kapsamında yer alan değişkenler veya bu değişkenleri doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen diğer politika unsurlarına ilişkin alacakları kararların bireysel refah açısından önemli sonuçlar doğuracağı aşikardır.

KAYNAKÇA

BİRİNCİ BÖLÜM

Afonso, A., Scukhnecht, L., & Tanzi, V. (2010). Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied Economics*, 42(17), 2147-2164.

Berggren, N. (2003). The Benefits of Economic Freedom: A Survey. *The Independent Review*, 8(2), 193-211.

Buğra, A. (2013). Devlet ve İşadamları. İstanbul: İletişim Yayınları.

Di Matteo, L. (2013). Measuring Government in the Twenty-first Century: An international overview of the size and efficiency of public spending. Fraser Institute.

Gürakar, E., & Meyersson, E. (2016, Mart). State Discretion, Political Connections and. Temmuz 21, 2017 tarihinde <https://erikmeyersson.com/2016/03/31/has-the-akp-facilitated-croynism-through-public-procurement-reforms/> adresinden alındı

Gwartney, J., Lawson, R., & Hall, J. (2016). Economic Freedom of the World: 2016 Annual Report. Fraser Institute.

Hughes, R., Alves, M., Flores, E., & Hurcan, Y. (2017). Fiscal Transparency Evaluation. IMF.

Kalem, A. (2015). Türkiye'deki kamu yatırımlarının özel sektör yatırımlarına etkisinin incelenmesi. Ankara: Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.

Taytak, M. (2013). Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği (Sayıştay Yargılaması). Ankara: Savaş Yayınevi.

TCKB. (2015). Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014). Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı.

Yentürk, N. (2015). Türkiye'de Sosyal Koruma Harcamaları: 2006-2015 Harcama İzleme Güncelleme Notu. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi.

İKİNCİ BÖLÜM

AKBM. (2010, Kasım). Hâkimlerin Bağımsızlığı, Etkinliği Ve Sorumlulukları Hakkında Üye Devletlere Yönelik CM/REC(2010)12 Sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi.

Başpınar, V. (2009). Mülkiyet Hakkını İhlal eden Müdahaleler. Ankara: Yetkin Yayınevi.

Çoban, A. R. (2010). The right to property in the Turkish Constitutional Law in Arno

Scherzberg. İlyas Doğan, Osman Can (eds.). Staatliche Finanzmarktregulierung und Eigentumsschutz. Berlin: LIT Verlag. 99-138.

Giegerich, T. (2009). Yargının Bağımsızlığı- Kavramsal Çerçeve, Tarihsel Gelişim, Tarafsızlıkla İlişkisi ve Türkiye Üzerine Gözlemler. Ahmet Taşkın (Ed.). Yargının Bağımsızlığı, Tarafsızlığı ve Etkililiği. Ankara: TAA

İnceoğlu, S. (2009). Yargının Bağımsızlığı- Kavramsal Çerçeve, Tarihsel Gelişim, Tarafsızlıkla İlişkisi ve Türkiye Üzerine Gözlemler. Ahmet Taşkın (Ed.). Yargının Bağımsızlığı, Tarafsızlığı ve Etkililiği. Ankara: TAA

Özbudun, E. (2015). Hukuk Devleti ve Yargı Bağımsızlığı (Üçüncü Bölüm). Anayasalcılık ve Demokrasi. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. 53-70.

Taşkın, A. (Ed.). (2009). Yargının Bağımsızlığı, Tarafsızlığı ve Etkililiği. Ankara: TAA

Tiryaki, R. (2008). Ekonomik Özgürlükler ve Anayasa. Ankara: Yetkin Yayınevi

Tuğrul, S. (2004). Kamu Hukuku Açısından Mülkiyet Hakkı ve Sınırlandırılması. İstanbul: Kazancı Yayınları

Venedik Komisyonu. (2010 Mart). Yargı Sistemlerinin Bağımsızlığı Raporu (CDL-AD(2010)004). 12-13 Mart 2010 tarihinde kabul edilmiştir

Yazıcı, S. (2009). Yüksek Yargı Konseylerinin Oluşturulmasında Demokratik Temsil İlkesi, Ahmet Taşkın (Ed.). Yargının Bağımsızlığı, Tarafsızlığı ve Etkililiği. Ankara: TAA

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AK. (2016). 2016 Türkiye İlerleme Raporu. SWD(2016) 366 nihai, Brüksel: Avrupa Konseyi.

DPT. (2013). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2014-2018). Ankara:Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.

DİSKAR. (2016). Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Raporu. (Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Araştırma Enstitüsü). <http://disk.org.tr/2016/08/sendikalaşma-ve-toplu-is-sozlesmesi-raporu/> (erişim tarihi, 12.05.2017)

Gwartney, J., Lawson, R., & Hall, J. (2016). Economic Freedom of the World: 2016 Annual Report. Fraser Institute.

Hazine Müsteşarlığı. (2017). Borç Göstergeleri. Temmuz 12, 2017 tarihinde <https://m.hazine.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FSayfalar%2FBOR%C3%87+GOSTERGELER%C4%B0+TR-31.05.2017.pdf>,

Hazine/BMWI. (2006). Türkiye’de Yatırım Ortamının iyileştirilmesine Doğru: YOİKK Reform Süreci Hakkında Yorumlar, Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi Genel Değerlendirme Raporu. Ankara:Hazine Müsteşarlığı Yayını.

Kalkınma Bakanlığı. (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). Ankara:Kalkınma Bakanlığı Yayınları.

Kalkınma Bakanlığı. (2014). Onuncu Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara:Kalkınma Bakanlığı Yayınları.

Kiliç, M. Kiliç, Z. & Turhan, M.İ. (2014). Resilience of the turkish economy during the global financial crisis of 2008. *Emerging Markets Finance and Trade*. 48(5), 19-34.

TBB. (2017). Bankalarımız. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği.

World Bank. (2006). Bank Regulation and Supervision Survey, James R. Barth, Gerard Caprio, and Ross Levine Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern. Cambridge University Press.

World Bank. (2017). Doing Business 2017: Equal Opportunity for All. Washington DC: World Bank.

World Economic Forum. (2016). The Global Competitiveness Report 2016-201. Geneva.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Bergh, A., & Karlsson, M. (2010). Government size and growth: Accounting for economic freedom and globalization. *Public Choice*, 195-213.

Campos, N. F., & Nugent, J. B. (1999). Development performance and the institutions of governance: Evidence from east Asia and Latin America. *World Development*, 185-197.

De Haan, J., & Sturm, J.-E. (2000). On the Relationship between Economic Freedom and Economic Growth. *European Journal of Political Economy*, 215-241.

Dolan, E. (2017, 04 27). [www.niskanencenter.org: https://niskanencenter.org/blog/quality-government-not-size-key-freedom-prosperity/](https://niskanencenter.org/blog/quality-government-not-size-key-freedom-prosperity/) adresinden alındı

Economic Freedom Dataset. (2017). Fraser Institute: <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/dataset?geozone=world&min-year=2&max-year=0&filter=1&countries=TUR&year=2015&page=dataset> adresinden alındı

Fraser Institute. (2011, 03 20). Published Work Using Economic Freedom of the World Research. <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/Citations-archive-1994-2011.pdf> adresinden alındı

Gümrük İşlemleri Süresi . (2015, 12 15). RİSK YÖNETİMİ VE KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ: <http://risk.gtb.gov.tr/istatistikler/gumruk-islem-sureleri> adresinden alındı

Gwartney, J., Lawson, R., & Block, W. (1996). *Economic Freedom of the World 1975-1995*. Vancouver: The Fraser Institute.

Gwartney, J., Lawson, R., & Hall, J. (2015). *Economic Freedom of the World: 2015 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute.

Gwartney, J., Lawson, R., & Holcombe, R. (1999). Economic Freedom and the Environment for Economic Growth. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1-21.

IMF. (2016). *Articles of Agreement*. Washington DC: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf> adresinden alındı

Klaus Schwab. (2016). The Global Competitiveness Report. Geneva: World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf adresinden alındı

No: 34, 30 Ocak 2014, 11 Nisan 2014 Tarihi İtibariyle Hudut Kapılarımızda Sınırdaki Vize Uygulaması Ve Geçiş Döneminde Alınacak Tedbirler Hk. (2014, 01 30). Dış İşleri Bakanlığı: http://www.mfa.gov.tr/no_-34_-30-ocak-2014_-11-nisan-2014-tarihi-itibariyle-hudut-kapilarimizda-sinirda-vize-uygulamasi-ve-gecis-doneminde-alinacak.tr.mfa adresinden alındı

Resmi Gazete. (2014, 12 31). İthalat Tebliği(29222). Ankara, Turkey.

Steve, H. H., & Walters, S. J. (1997). Economic Freedom, Prosperity, and Equality: A Survey. *Cato Journal*, 17(2), 117-146.

TUIK İstatistikleri. (2016). TUIK: http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1105 adresinden alındı

TÜRKİYE'DE EKONOMİK ÖZGÜRLÜKLER



Friedrich Naumann
STIFTUNG **FÜR DIE FREIHEIT**

FRASER
INSTITUTE



ACIK
TOPLUM
VAKFI

