



İŞ VE YATIRIM ORTAMININ İYİLEŞTİRİLMESİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2018



**T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI**

**ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI
(2019-2023)**

İŞ VE YATIRIM ORTAMININ İYİLEŞTİRİLMESİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2018

YAYIN NO: KB: 2995 - ÖİK: 777

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz.
Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının
iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

İÇİNDEKİLER

GRAFİKLER	ii
ŞEKİLLER	ii
KISALTMALAR	iii
KOMİSYON ÜYELERİ	iv
ÜYELER	v
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	vii
1. GİRİŞ	1
2. MEVCUT DURUM ANALİZİ	6
2.1. Dünyada (Benzer Ülke ve Uluslararası Kuruluşlarda) Genel Durum Dünyadaki Gelişme Eğilimleri.....	6
2.1.1. Başarılı Ülke Uygulamaları.....	16
2.1.2. Uluslararası Yükümlülükler	23
2.2. Türkiye’de Genel Durum	24
2.2.1. Kapsam ve Mevzuat	26
2.2.2. Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar	26
2.2.3. Ulusal Politikalar	32
2.2.4. Onuncu Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi.....	33
2.2.5. Uluslararası Mukayeseli Olarak Türkiye İçin Temel Göstergeler ve Uluslararası Konum	36
2.2.6. Hedeflere Ulaşılmasının Önündeki Başlıca Sorunlar	38
2.3. İlişkili Temel Alanlarındaki Gelişmelerin Rapor Konusu Alana Yansıması	40
2.4. Türkiye’deki Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimlerin Muhtemel Yansımaları.....	42
3. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ	44
3.1. Uzun Vadeli Hedefler.....	44
3.2. On Birinci Kalkınma Planı	46
3.3. Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar	48
3.4. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Uygulama Stratejileri ve Tedbirler	52
3.5. Plan Hedef, Amaç ve Politikalarının Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleriyle İlişkisi ve Uyumu	53
3.6. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Önerilen Araştırmalar.....	54
4. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME	55
4.1. İş Ortamı Reformlarının Ülkemizin Gelişmesine Katkısının Değerlendirilmesi	58
KAYNAKÇA	63

GRAFİKLER

Grafik 1. AB Adayı Ülkelerin İş Yapma Kolaylığı Endeksi Performansı	36
Grafik 2. Ekonomi Geneline Ürün Piyasası Düzenlemeleri Endeksi (2013)	37

ŞEKİLLER

Şekil 1. Hükümet Politikaları ve Uygulamaları ve Yatırım Kararlarına Örnekler	8
Şekil 2. Ürün Piyasası Düzenlemeleri	15
Şekil 3. İş Ortamı Reformlarının Binyıl Kalkınma Hedeflerine (BKH) Katkıları	53

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
BK	: Birleşik Krallık
BKH	: Binyıl Kalkınma Hedefleri
DEA	: Düzenleyici Etki Analizi
DEB	:Düzenleyici Etki Birimi
DİDGG	: Daha İyi Düzenleme Görev Gücü
DFID	:Department for International Development
DCED	: Donor Committee for Enterprise Development
DPK	: Düzenleyici Politika Komitesi
DRK	:Düzenleyici Reform Komitesi
FIAS	: Foreign Investment Advisory Service
ILO	: International Labour Organization
İYKE	: İş Yapma Kolaylığı Endeksi
KİGİK	: Küçük İşletme, Girişim ve İstihdam Kanunu
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
NAO	: National Audit Office
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
OIOO	: One-in, one-out rule
OITO	: One-in, two out rule
OIOO	: One-in, three, out rule
OVP	: Orta Vadeli Program
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSB	: Ticaret ve Sanayi Bakanlığı
ÜPD	: Ürün Piyasaları Düzenlemesi
TYDTA	:Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanlığı
YDK	: Yatırım Danışma Konseyi
YOİKK	: Yatırımların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu

KOMİSYON ÜYELERİ

BAŞKAN

Melda ÇELE

RAPORTÖR

Prof. Dr. Uğur EMEK

KOORDİNATÖRLER

Çağatay Emrah ÖNGÜT

Uğur GELİR

Yunus Emre ÇOLAK

TÜSİAD

Başkent Üniversitesi

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

ÜYELER

Ali Naili TUNABOYLU
Ali RENÇBER
Alp SEVİNDİK
Altan KÜÇÜKÇINAR
Ayşenur TOPCUOĞLU
Bilal KARAOĞLU
Bora KOCAMAN
Canan ATLIHAN
Cem ÖZVARDAR
Cihat GÖK
Eda ALAGÖZ
Eray AKDAĞ
Ertan UÇAR
Eyüp SEVİMLİ
Gül Setenay HORUZTEPE
Hamit AKKAYA
Hande GÖKSOY
Harun AYDOĞMUŞ
Işıl DEĞERLİ
İbrahim ÇİĞDEM
İlker ÖZBAY
İrep BAYAT
İrfan ÖZENÇ
İsmail GÖKDENİZ
Kağan KURTKAYA
Kamil PORSUK
Kemal UZUN
Kübra DANIŞ
M. Bahadır PAMİR
Mahmut Cengiz AYDIN
Mete SAYLAN
Mürşide ÖZGELDİ
Recai Serdar GEMİCİ
Sinan AYHAN
ŞAFAK ÖZEN
Tuba Burcu ŞENEL

YASED
Maliye Bakanlığı
Abbott
TTGV
Okan Üniversitesi
Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği
Adana Sanayi Odası
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
TİM
TİM
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
TÜSİAD
BDDK
Ege Bölgesi Sanayi Odası
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Avrupa Birliği Bakanlığı
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Daiichi-Sankyo
Mersin Üniversitesi
Maliye Bakanlığı
Kırıkkale Üniversitesi
Arçelik AŞ
Ege Bölgesi Sanayi Odası
Koç Holding AŞ
Hazine Müsteşarlığı
MÜSİAD
Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği
Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği
Maltepe Üniversitesi
Siemens
Avrupa Birliği Bakanlığı
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Uluslararası Çalışma Örgütü

YÖNETİCİ ÖZETİ

Uluslar arası gelişmelere benzer biçimde, Türkiye’de de 1980’lerden itibaren, kalkınma anlayışında yaşanan dönüşüm çerçevesinde iktisadi büyümenin yönlendirilmesinde ve hızlandırılmasında özel sektörün öncülük etmesi benimsenmiştir. 2000’li yıllarda piyasalarda rekabetin geliştirilmesi, iş yapma risklerinin ve maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla düzenleyici kurallar ve kurumların oluşturulması amacıyla reformlar başlatılmıştır. Bu çerçevede sektörel düzenleyici kurumların yanı sıra iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesi amacıyla 2001 yılında YOİKK oluşturulmuştur.

İş ortamı reformları finansmana erişim, işgücü verimliliği, vergilendirme, yolsuzluk ve altyapı hizmetleri gibi geniş bir alanı kapsamakla beraber, özü düzenleyici reformlardır. Çünkü kamu politikalarının ve düzenlemelerinin kaliteleri arttığı ölçüde, iş yapma maliyetleri ve riskleri üzerinde hem mevzuat ve idari işlemlerin hem de yukarıda söz edilen faktörlerin olumsuz etkileri giderilmiş olacaktır. Hukukun üstünlüğünün sağlandığı ekonomilerde, kamu ve özel sektördeki bütün aktörlere, kamu politikaları ve düzenlemeleri karşısında eşit davranılacaktır. İş insanları kamu politikalarını öngörebildikleri ve güvenebildikleri ülkelerde daha çok yatırım yapmak istemektedir. Bu nedenle, iş ortamı reformlarının kamu düzenlemelerinden kaynaklanan riskleri ve maliyetleri düşürmesi ve piyasalarda rekabeti geliştirmesi gerekmektedir.

Uluslararası gelişmelere benzer biçimde, YOİKK çalışmalarında hazırlanan eylem planlarında da öncelik iş ve yatırım engeli yaratan mevzuatın yürürlükten kaldırılması veya değiştirilmesine verilmiştir. Bunun yanı sıra diğer bakanlıklar ve kamu kurumları da hazırladıkları eylem planlarında iş ortamına ilişkin mevzuat değişikliklerine ilişkin öneriler geliştirmiştir. Ancak, bu eylem planlarında önerilen mevzuatın ticari faaliyetler üzerindeki maliyeti konusunda sayısal bir çalışma yapılamamıştır.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle yürürlüğe girdiği halde etkisi belirli parasal büyüklüklerin üzerine çıkan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin ve gerektiğinde yürürlükteki mevzuatın etki analizleri yapılması öngörülmüştür. Ancak, uygulamada etkin ve etkili biçimde etki analizleri yapılmamıştır. Bunun yanı sıra etki analizi sonuçları kamuyla paylaşılmamış ve TBMM’ye gönderilen tasarıların ekinde yer alamamıştır. Öte yandan, TBMM’de milletvekillerinin verdiği kanun tekliflerinin etki analizleri konusunda

bir düzenleme bulunmamaktadır. Yürürlüğe giren kanun tasarıları ve teklifleri üzerinde DEA yapılmadığı için bu mevzuatın ticari faaliyetler üzerindeki etkileri bilinmemektedir.

İş ve yatırım ortamındaki riskleri ve maliyetleri düşürmek ve piyasalarda rekabeti artırmak amacıyla On Birinci Kalkınma Plan'ı döneminde şu politikaların izlenmesi öngörülmektedir:

İş ve yatırım ortamı reformlarının hazırlanması ve uygulanmasına yönelik olarak strateji belgesi hazırlanacaktır. Belirli bir alanda yapılan değişiklik, diğer alanlarda da değişiklik yapmayı gerektirebilmektedir. Reform bir defa yapılan değişiklik faaliyeti değildir ve yeni sorunlara ve değişikliklere karşı sürekli hazırlık yapmak gerekmektedir. Bazı alanlarda daha özel değişiklikler yapılırken, diğer alanlarda daha kapsamlı reformlar yapılabilecektir. Bu nedenle, düzenlemelerin fayda ve maliyetleri başlangıçta hesaplanacak ve değerlendirilecektir.

Reformların başarısında siyasi liderlik önemli bir rol oynamaktadır. Siyasi liderliği harekete geçirebilmek için iş ortamı reformundan sorumlu düzenleyici gözetim biriminin, iş ve yatırım ortamı reformları ile DEA çalışmalarını bir arada yürütmek için kamu yönetimi içerisinde güçlü biçimde konumlandırılması gerekmektedir. Bu nedenle, iş ortamı reformu sürecinde merkezi düzenleyici gözetim birimine tam yetki ve sorumluluk verilecektir. Düzenleyici gözetim kurumu, düzenleme önerilerinin kalitesini kontrol etmeli, düzenleyici politikaların sistemik biçimde iyileştirilmesine katkı sağlamalı ve getirilen düzenlemelerin beklentileri ne ölçüde karşıladığını uygulama aşamasında gözden geçirmelidir.

Bakanlıklarda ve düzenleyici kurumlarda, iş yapma maliyetlerini düşürmek amacıyla mevcut düzenlemeleri gözden geçiren birimler kurulacaktır. Bu birimler gözden geçirdikleri düzenlemelerin iptali, değiştirilmesi veya yenilenmesi konularında bakanlara öneriler götürecektir.

İş ortamı reform sürecinde kurumsal yapılanmanın yanı sıra rasyonel politikalar ve düzenlemeler geliştirecek nitelikte kamu görevlilerine de ihtiyaç bulunmaktadır. Reformlara uygun eğitime ve tecrübeye sahip kamu görevlileri reformların kalitesini artırabilecek, siyasi iradeyi daha kolay ikna edebilecek ve süreci hızlandırabilecektir. İş ortamı reform çalışmaları meslek içi eğitim ve beceri geliştirme programlarını da içerecektir.

İş ortamı reformları kapsamında bir taraftan mevcut düzenleme stokunun etkileri diğer taraftan da düzenleme önerilerinin etkileri analiz edilecektir. DEA çalışmaları politika geliştirme ve düzenleme hazırlama sürecinin başından itibaren yapılacaktır. Yeni düzenleme hazırlıklarında, politika hedefleri açıkça belirlenecek ve düzenleme ihtiyacının zorunluluğu ve bu hedeflere hangi yöntem(ler)le daha etkin ve etkili biçimde ulaşılabacağı hususları değerlendirilecektir. Mevcut düzenlemelerin beklenen faydaları elde etme başarıları ve neden oldukları riskler ve maliyetler sistematik biçimde gözden geçirilecektir. DEA yöntemleri, mevcut düzenlemelerin gözden geçirilme süreciyle birleştirilecektir.

Kamu düzenlemeleri ve idari işlemlerin ticari faaliyetler üzerindeki etkisini ölçümleyen göstergeler geliştirilecektir. Reformların etkisi, mevzuat değişikliğiyle değil, mevzuat değişikliği neticesinde ticari faaliyetler için gereken maliyet ve sürelerdeki azalmayla ölçülecektir.

İş ortamı reformlarına karşı direnci azaltmak ve desteği artırmak amacıyla çalışmalar yapılacaktır. İş ortamı reformlarına yönelik araştırmalar desteklenecek ve bunların sonuçlarının kamuoyunda tartışılması sağlanacaktır. Bu çalışmalarda, ülkenin durumu başarılı ülke uygulamalarıyla karşılaştırılacaktır. Bu kapsamda, karar alıcıların başarılı ülke uygulamalarında alınan sonuçlar hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlayacak ulusal ve uluslararası etkinlikler düzenlenecektir.

İş ortamı reform çalışmalarında kamuoyu desteğinin artırılması amacıyla, iletişim stratejisi geliştirilecektir. Geliştirilen iletişim yöntemleri, iş ortamı reformları konusunda kamuoyu farkındalığını ve desteğini artıracaktır.

1. GİRİŞ

1980'li yılların başlarından itibaren, iktisadi büyümenin hızlandırılmasında, istihdam yaratılmasında ve yoksulluğun azaltılmasında özel sektöre önem veren kalkınma yaklaşımları öne çıkmıştır. Bu tarihe kadar, özel sektör işletmelerinin ölçeklerinin ve becerilerinin yetersizliklerine şüphe duymaları nedeniyle, devletleri iktisadi kalkınmaya doğrudan öncülük etmişlerdir. Özellikle tarım, sanayi ve altyapıda kurulan kamu iktisadi teşebbüsleri ile ithalat kotaları ve teşviklerle desteklenen seçilmiş ulusal şampiyonlar, piyasaların önemli aktörleri olmuştur. İthal ikameci bu politikalar, özel sektörün kapasitesini, davranışını ve becerisini geliştirmeyi hedeflemekteydi. 1980'lerden itibaren kalkınma paradigması, devleti kalkınmanın temel aktörü olarak gören bir yaklaşımdan, özel sektöre, piyasa dinamiklerine ve rekabete öncelik veren bir anlayışa doğru dönüşmeye başlamıştır.¹

Günümüzde, bir taraftan yatırım, yenilik ve büyümenin öncüsü olarak diğer taraftan da istihdam, gelir ve refah yaratılmasına katkı sağlayarak, özel sektörün kalkınma sürecinde kilit bir rol oynadığına ilişkin genel bir anlayış bulunmaktadır.² Bu kapsamda, başarılı özel sektör işletmelerinin yeni yatırım yapmaları, verimliliği artırmaları, personel istihdam etmeleri, mal ve hizmet sağlamaları ve elde ettikleri gelirlerden vergi ödemeleri beklenmektedir. Verimlilikteki artış özel sektörün geliştirdiği yeniliklerden kaynaklanmakta ve yatırımlar ve verimlilik artışları da büyümeye katkı sağlamaktadır. Piyasalardaki rekabetçi dinamikler, tahsisat etkinliğini artırmakta ve yenilik ve yatırımların devamlılığına yönelik özendirim sağlamaktadır.

Özel sektör işletmelerinin faaliyetlerinin iktisadi büyümenin ve kalkınmanın hızlanmasına ve böylece yoksulluğun azaltılmasına katkı sağladığını gösteren teorik ve uygulamalı çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalara göre iktisadi büyümenin hızlandırılması için mevcut faaliyetlerin verimliliğinin artırılması ve yeni ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Özel sektör işletmeleri ise piyasalarının rekabete açık, dış ticaretinin serbest ve iş ve yatırım ortamının cazip olduğu ülkelerde faaliyet göstermeyi tercih etmektedir. Böyle ülkelerde finansmana daha kolay erişim sağlanabileceği, nitelikli işgücünün istihdam

¹ Devletin kapasitesi ve iktisadi kalkınma sürecindeki işlevi konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. TÜSİAD (2002:Bölüm 1).

² Kapsayıcı bir kalkınmada özel sektörün oynayacağı rol ile bu çerçevede özel sektörün desteklenmesi ve geliştirilmesi hususunda aksi görüşler de bulunmaktadır. Bu tartışmaların merkezinde yer alan kalkınma iktisadi ve özel sektör ilişkisi konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Reiner ve Staritz (2013) ve bu çalışmada atıf yapılan kaynaklar.

edilebileceği, teknoloji ve altyapının görece daha gelişmiş olabileceği kabul edilmektedir (DFID, 2008).

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda formel istihdamın ana kaynağı kamu sektörüdür. Ancak, kamu sektörünün istihdam kapasitesinin de bir sınırı bulunmaktadır. Genç nüfusun işgücü pazarına giderek artan oranda katıldığı da göz önünde bulundurulduğunda, önümüzdeki dönemde istihdam fırsatlarının en önemli kaynağının özel sektör olacağı görülmektedir.³Düşük gelirliilerin yoksulluktan kurtulmalarının yegane yolu iş sahibi olmaktan geçmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütünün (International Labour Organization, kısaca ILO) sürdürülebilir kalkınma stratejisinde, istihdamın ve refahın dünya genelinde mevcut seviyelerinde sürdürülebilmesi için yılda 40 milyon yeni iş yaratılması ve yoksulluk sınırının altındaki 52 milyon insan için çalışma ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu çerçevede, kapsayıcı ve sürdürülebilir büyümenin, tam ve verimli istihdamın ve herkes için düzgün işleyen bir iş ortamının desteklenmesi gerekmektedir.⁴

Eğitim, sağlık, adalet ve güvenlik gibi temel kamu hizmetlerinin başlıca finansman kaynağı vergi gelirleridir. Düşük gelir grubu ülkelerde yapılan bir çalışmada, kişi başı milli gelirden % 10 oranında bir artışın, vergi gelirlerinde % 12,7 ve dolayısıyla eğitim ve sağlık harcamalarında da % 11 seviyesinde bir artış sağladığı gösterilmektedir (DFID, 2008). Bu çerçevede, özel sektör işletmelerinin faaliyetlerinin gelişmesi, vergi gelirlerinin ve kamu hizmetlerinin -kalitesinin- artırılmasına katkı sağlamaktadır.

Öte yandan, ekonomide yaratılan iş imkânları yoksulların ve kadınların sosyal statülerinin güçlendirilmesine de katkı sağlayabilmektedir. Gelişmekte olan çoğu ülkede yoksullar ve kadınlar enformel işletmelerde ve olumsuz koşullarda çalışmaktadır. Formel işletme sahibi oldukları veya bu tür işletmelerde istihdam edildikleri ölçüde, bu insanların sosyal hayattaki statüsü ve sesi de yükselebilecektir. Daha yüksek düzeyde gelir elde ettiklerinde, daha güçlü hale gelebilecekler ve toplumsal önceliklerin belirlenmesinde daha aktif rol oynayabileceklerdir. Refah iktisadına yaptığı katkılar nedeniyle 1998 yılında iktisat dalında Nobel ödülünü kazanan Amartya Sen, yoksulların ve kadınların refahlarının ve ekonomik bağımsızlıklarının artırılması hususunun, kalkınma anlayışının merkezinde yer

³ Örneğin, Dünya Bankasının 2013 Dünya Kalkınma Raporuna göre 1995-2005 yılları arasında Brezilya'da işlerin % 90'ı ve Filipinler ve Türkiye'de ise % 95'i özel sektör tarafından yaratılmıştır (World Bank, 2012: s.7).

⁴ Örgütün yoksulluk ve iş fırsatları konusundaki faaliyetleri ve açıklamaları konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. International Labour Organization, (çevrimiçi) <http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang--en/index.htm>, 15 Eylül 2017.

alması gerektiğini belirtmektedir (Sen, 1999). Ekonomik özgürlüklerle, siyasal ve sosyal özgürlükler arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Sonuç olarak, piyasalar etkin ve adil biçimde işlediği sürece, yoksullar ve kadınlar ekonomik faaliyetlere daha fazla katılabilecek ve dolayısıyla özgürlükleri artacaktır.

Ancak, bazı özel durumlarda, piyasalar özek sektörün etkin bir biçimde faaliyet göstermesi ve dolayısıyla yeni iş fırsatları yaratması konusunda başarısız olabilmektedir. Serbest piyasaların doğasında var olan asimetrik bilgi paylaşımı, pozitif ve negatif dışsallıklar ile doğal tekellerin neden olduğu piyasa başarısızlıkları rekabetin eksik işlemesine neden olmaktadır. Eksik rekabet koşullarında üretim ve fiyatlar rekabetçi dengeden farklı bir seviyede oluşmaktadır. Öte yandan, özellikle de gelişmekte olan ülkelerde, yeterince gelişmemiş piyasalar, belirsizlikleri ve dolayısıyla iş yapma risklerini ve işlem maliyetlerini artırmaktadır. Piyasaların, bu şekilde aksak işlemesi nedeniyle, fiyatlar doğru sinyal verememekte ve böylece ilgili piyasalardaki karar vericiler arasındaki koordinasyon bozulmaktadır. Koordinasyon aksaklıkları da piyasaların etkin ve etkili biçimde işlemesine ve gelişmesine engel olmaktadır.

Bu tür piyasa başarısızlıkların neden olacağı olumsuzlukların üstesinden gelmek ve piyasaların etkin ve etkili biçimde işlemesini sağlamak amacıyla, devletler ekonomik ve sosyal kamu düzenlemeleri aracılığıyla firma davranışlarına müdahale etmektedir (TÜSİAD, 2002). Böylece, piyasalarda gerçekleştirilen üretimin, yoksullar ve dezavantajlı gruplar başta olmak üzere toplumun geneli için faydalı olması hedeflenmektedir. Ancak, özellikle de çoğu gelişmekte olan ülkede, kamu kurumları ve görevlileri kamu düzenlemelerinin tasarımı, geliştirilmesi ve uygulanması konusunda sınırlı bir kapasiteye sahiptir. Bu sınırlı kapasite nedeniyle, kamu kurumları ekonomik ve sosyal düzenlemeleri etkili, saydam, eşitlikçi ve hesap verebilir biçimde uygulayamamaktadır. Bunun da ötesinde sınırlı idari kapasite ve etkisiz uygulanan kamu düzenlemeleri nedeniyle ortaya çıkacak belirsizlik, özel sektör işletmelerinin rant kollama faaliyetlerini tetikleyebilmektedir. Sonuçta, özel sektör işletmeleri piyasalarda rekabet ederek sosyal refahı artırmak yerine, kamu binalarında rant kovalama rekabetine girişerek bireysel refahlarını artırmayı tercih edebilmektedir. Bu nedenle, devlet ve özel sektör arasındaki ilişkileri belirleyen kurum ve kuralların, kapsamlı biçimde belirlenmesi ve etkili biçimde uygulanması gerekmektedir.

Devletler politika geliştirme ve kuralları uygulama sürecinde saydam ve güvenilir mekanizmalar geliştirmelidir. Bu mekanizmalar, politikaların öngörülebilirliğini artırmalı ve

rant girişimlerini sınırlandırmalıdır. İş ve yatırım ortamını iyileştirmeyi hedefleyen bu tür kurumlar ve kurallar, mevcut işletmelerin verimliliklerinin artırılmasına, yeni yatırımların yapılmasına ve dolayısıyla kalkınmanın hızlanmasına ve yaratılan gelirin daha adil bölüşülmesine katkı sağlayacaktır.

İş ve yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin genel kabul görmüş bir tanım ve standart bulunmamaktadır. İş ortamı reformları çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Özel sektörün faaliyetlerini doğrudan ve dolaylı olarak etkileyen, makroekonomik ve siyasal istikrar, gelenek ve kültür, fiziki altyapı, sermaye birikimi, insan kaynakları ve kurumlar, politika tasarımı ve düzenleyici kurallar ve kurumlar gibi faktörler iş ortamını doğrudan ve dolaylı biçimde etkilemektedir. Ancak, kamuda iyi yönetişimin sağlanması ve kamu düzenlemelerin kalitesinin artırılması, bu reformların özünü oluşturmaktadır. Çünkü kamu yönetiminde kurala dayalı iyi bir yönetim yapısı (şeffaflık, katılımcılık, etkililik, hesap verebilirlik ve tutarlılık) sağlandığında, yukarıda söz edilen bu faktörlerin çoğu, doğrudan veya dolaylı olarak iş ortamının iyileşmesine katkı sağlar hale gelecektir (World Bank, 2005 ve DFID, 2008). Bu çerçevede, iş ve yatırım reformları, genel bir strateji çerçevesinde mevcut kamu düzenlemelerinin değiştirilmesi ve uyumlaştırılması, kurumların yeniden yapılandırılması ve bakanlıklar ve düzenleyici kurumlar arasındaki koordinasyonun geliştirilmesi gibi genel değişiklikleri içermektedir. Daha özellikle olarak, iş kurma, geliştirme ve piyasadan çıkışı düzenleyen kuralların ve süreçlerin basitleştirilmesini ve hızlandırılmasını sağlayan değişiklikleri kapsamaktadır.

İş ortamı çalışmalarında öncü kurumlardan birisi olan Dünya Bankası yatırım ortamı müdahalelerini "firmaların kapasite artırımı, yeni yatırım ve istihdam kararlarındaki fırsatları ve özendirimleri biçimlendiren yöreye özgü [formel ve enformel] faktörler seti" şeklinde tanımlamaktadır (World Bank, 2005). Girişimcilik Geliştirme Bağış Komitesi (Donor Committee for Enterprise Development), "yatırım ortamı" yerine "iş ortamı" terimini kullanmayı tercih etmekte "hükümet politikalarını uygulamak için oluşturulan ve ilgili aktörlerin (örneğin, kamu kurumları, işveren dünyası örgütleri, sendikalar ve sivil toplum örgütleri) davranışını etkileyen idari ve uygulamaya yönelik yasal mekanizmalar" şeklinde daha

dar bir tanım benimsemektedir (DCED, 2008).^{5,6} Bu çerçevede, iş ortamı reformları düzenleyici yönetişimin kalitesinin geliştirilmesi, iş açma ve lisanslama usullerinin kolaylaştırılması, vergi politikalarının ve idaresinin yeniden yapılandırılması, işgücü düzenlemeleri ve idaresinin iyileştirilmesi ve özellikle de küçük işletmelere ve kadınlara özel bir önem vererek kamu-özel diyalog süreçlerinin artırılması gibi hizmetlerden birisini veya daha fazlasını içerebilmektedir.⁷

Bu reformlar sayesinde, iş yapma maliyetlerin düşmesi, risklerin ve belirsizliklerin azalması ve piyasalardaki rekabet baskısının artması ve böylece özel işletmelerin davranış biçimlerinin değişmesi beklenmektedir. İş yapma maliyetlerinin ve risklerinin düşmesi ve kârların artmasıyla, yeni işletmeler kurulabilecek ve/veya kayıt dışı işletmeler kayıt altına girebilecektir. Kayıt dışılığın azaltılması da, kayıtlı istihdamın ve işgücü verimliliğinin artmasına katkı sağlayacaktır. Piyasalara yeni firma girişleriyle artan rekabet, etkinliğin ve yeniliğin gelişmesine yardımcı olacaktır (DFID, 2015b: s. 4-5). Bu hedefler çerçevesinde hazırlanan iş ortamı reform programları, iş yapma faaliyetlerine engel oluşturan yasal düzenlemeleri ve idari işlemleri değiştirmeli veya kaldırmalı ve piyasalarda rekabeti geliştirmelidir. İş ve yatırım ortamı reformları, yatırımları artırmayı, büyümeyi hızlandırmayı ve böylece istihdamı artırmayı ve yoksulluk ve gelir eşitsizliğini düşürmeyi hedeflemelidir.

⁵ Bu çalışmada, iş ve yatırım ortamı kavramları arasında bir ayrım gözetilmeyecek ve iki kavram bir arada veya birbirinin yerine kullanılacaktır.

⁶ Dünya Bankasının yatırım ortamı çalışmalarını değerlendiren bağımsız grup (IEG, 2015) yatırım ortamını "piyasaların işleyişini iyileştirmek ve iş kurma, faaliyet ve işyeri kapatmaya ilişkin riskleri ve işlem maliyetlerini düşürmeye yönelik hukuki ve kurumsal reformlar" şeklinde tanımlayarak, DCED (2005) yaklaşımına yakınlaşmaktadır.

⁷ Bu noktada, DFID (2015a) iş ortamı reformu (business environment reform) ile yatırım destek ve tanıtım (investment promotion) ve yatırım basitleştirme (investment facilitation) faaliyetlerinin farklı hizmetler olduklarını belirtmektedir. Yatırım destek ve tanıtım faaliyetleri, ülkenin iş ortamının yabancılara tanıtımı, yabancı yatırımcıları yatırım sürecinde desteklemek, belirli sektörleri ve yatırımcıları hedeflemek ve bilgilendirmek hizmetlerini içermektedir. Yatırım basitleştirme faaliyetleri, yerli ve yabancı olduklarına bakılmaksızın, yatırım kararlarının analizine, iş kurulmasına ve işin başarılı bir şekilde yürütülmesine yardım hizmetlerinden oluşmaktadır. Bu faaliyetler, sınırlı olmamakla beraber bilgi sağlanması ve izin süreçlerini hızlandırmak için kurulan tek temas noktaları, arazi ve altyapı alım hizmetlerinde teknik yardım gibi hizmetleri kapsamaktadır. Yatırım basitleştirme hizmetlerinin bir kısmını, yabancı yatırımcılar için yatırım destek ve tanıtım kurumları tarafından da sunulabilmektedir.

2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

2.1. Dünyada (Benzer Ülke ve Uluslararası Kuruluşlarda) Genel Durum Dünyadaki Gelişme Eğilimleri

Uluslararası düzeyde iş ve yatırım ortamı gelişmelerini sistemik biçimde izleyen mekanizmalardan birisi Dünya Bankası tarafından yıllık olarak yayımlanan İş Yapma Raporu'dur (Doing Business Report). Bu raporlarda, ülkelerin iş ve yatırım ortamlarını karşılaştırmak amacıyla İş Yapma Kolaylığı Endeksi (Ease of Doing Business Rank, kısaca İYKE) geliştirilmektedir. İYKE'nin kurucuları arasında yer alan Simeon Djankov, 1980 ve 1990'larda iş yapma reformlarına ilişkin çalışmaları iki önemli gelişmenin yönlendirdiğini belirtmektedir.⁸ Birincisi, iş yapmayı kısıtlayan kamu politikalarının ve düzenlemelerinin kayıt dışılığı artırdığı tespit edilmiştir. Kurumların ve kuralların basitleştirilmesinin ve öngörülür hale getirilmesinin, daha çok işletmenin kayıtlı sektörde faaliyet göstermesini sağlayabileceği düşünülmüştür. Böylece, kayıtlı sektörlerdeki firmalarda çalışanlar sosyal güvenceye kavuşabilecek ve emeklilik haklarına sahip olabilecektir. Bunun yanı sıra, hükümetler vergi gelirlerini artıracak ve sağlık ve eğitim gibi temel kamu hizmetlerine daha fazla finansman ayırabilecektir. İkincisi, 1990'lı yıllarda doğu bloğu ülkelerinde komünizmin çökmesiyle, devlet mülkiyetiyle yönetilen bir ekonomiden, özel işletmelerin öncülüğünde faaliyet gösteren bir ekonomiye dönüşüm için gerekli kurumların ve kuralların oluşturulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Diğer şeylerin yanı sıra, bu iki gelişme kayıt dışı sektörü küçültmek ve piyasalara yeni işletme girişini özendirmek amacıyla, mevcut düzenlemelerin basitleştirilmesi, iş yapma maliyetlerini artıran düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması ve yeni düzenlemelerin yapılma(ma)sı konularını gündeme getirmiştir.

Firmaların yatırım kararları, kendi stratejilerinin, kapasitelerinin ve kararlarının yanı sıra belirli ülkelerdeki ve bölgelerdeki fırsatlar ve tehditlerden de etkilenmektedir.⁹ Hükümetlerin, yöreye özgü yatırım fırsatlarını etkileme biçimini analiz etmeyi amaçlayan ilk çalışmalar, genellikle ülke risklerine ilişkin genel göstergeler üzerine yoğunlaşmış; bilgileri katılımcıları uluslararası uzmanların olduğu anketlerden derlemiş ve her bir ülke için tek bir not belirlemiştir. Bu dönemde, araştırmaların çoğu yabancı şirketlerin karşılaştıkları belirli sorunları analiz

⁸World Bank, (çevrimiçi) <http://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2017/10/31/15-years-of-reforms-to-improve-business-climate-worldwide>, 12 Ekim 2017.

⁹ Dünya genelinde iş ortamı ile risk, maliyet ve rekabet ve dolayısıyla yatırım ve verimlilik arasındaki ilişkiler konusunda önemli ölçüde World Bank (2005:Bölüm 1) çalışmasından istifade edilmiştir.

etmeye çalışmıştır. Son yıllarda, yerel koşulların uluslararası gelir farklılıklarını etkileme biçimini ve yönünü anlamak için, iş ortamına ilişkin göstergelerin kapsamı genişletilmiş ve içeriği derinleştirilmiştir.

Bu çerçevede, araştırmalar başlangıçta hukukun üstünlüğü, yolsuzluk, dış ticaretin serbestliği, hukuki orijin ve finansal sistemin derinliği gibi bir ülkenin toplulaştırılmış göstergeleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu çalışmalar, iktisadi büyümenin hızlandırılması için mülkiyet haklarının korunmasının ve kamuda yönetim kalitesinin önemini ortaya koymuştur. Ancak, toplulaştırılmış göstergeler ve çok ülkeli ekonometrik çalışmalar, ülkelere özgü kurumların ve kuralların ülkeler arasındaki, hatta ülke içindeki farklılıkların, firmaların yatırım kararları üzerindeki etki düzeyini ihmal edebilmektedir.

İş ve yatırım ortamının özel firmaların yatırım kararları ve performansları üzerindeki etkilerini daha ayrıntılı analiz edebilmek amacıyla, araştırmalar ülkeye özgü bilgiler sağlayabilecek daha detaylı göstergeler üzerinde yoğunlaşmaya başlamıştır. İşletmelerin, yatırım ve iş geliştirme kararlarında karşılaştıkları fırsatların ve tehditlerin boyutu, bunların beklenen kârlar üzerindeki olası etkileri üzerinden değerlendirilmektedir. Kârlılığı genel olarak etkileyen faktörler maliyetler, riskler ve rekabet kısıtlarıdır. Bu faktörler bir taraftan tek başlarına önemlidir diğer taraftan da birbirleriyle ilişki içerisindedir. Bazı riskler, yüksek maliyetlerden (örneğin faiz ve girdi maliyetleri) kaynaklanabilmektedir. Yüksek maliyetler ve riskler, önemli ölçüde sermaye şartı gerektirdiğinden pazara giriş engelleri yaratabilmektedir. Pazara giriş engelleri, bazı firmalar (örneğin yerleşik firmalar) için riskleri azaltabilmektedir, ancak diğerleri (özellikle de piyasaya girmek isteyen küçük ve orta ölçekli işletmeler) için riskleri ve maliyetleri artırabilmektedir.

Piyasalarda maliyetleri, riskleri ve pazara giriş engellerini etkileyen çok sayıda faktör bulunmaktadır. Hükümetler, yatırım ortamını genel olarak biçimlendiren mülkiyet haklarının korunması, ekonomik ve sosyal kamu düzenlemeleri, vergi politikaları ve uygulamaları, fiziki ve sosyal altyapının yeterliliği ve finans ve işgücü piyasalarının işleyişi gibi alanlarda kesin bir etkiye sahiptir (Şekil 1). Bunun yanı sıra, bu alanları düzenlemeyi hedefleyen kamu politikaları birbirlerini de doğrudan ve dolaylı olarak etkileyebilmektedir. Örneğin, mülkiyet haklarının etkili biçimde korunması, finansmana erişimi kolaylaştırabilmektedir. Dahası, şeffaflık ve güvenilirlik gibi kamu yönetiminin genel özellikleri de iş ve yatırım ortamına yönelik politikaların ve düzenlemelerin içeriklerini ve etkilerini belirleyebilmektedir. Bu durumda, özel

işletmeler kamu politikalarının ve düzenlemelerinin, geliştirecekleri ticari faaliyetler üzerindeki riskleri ve maliyetleri etkileme seviyesini göz önünde bulundurmaktadır.

Şekil 1. Hükümet Politikaları ve Uygulamaları ve Yatırım Kararlarına Örnekler

	Firmaların yatırım kararlarını etkileyen fırsatları ve özendirimleri biçimlendiren faktörler	
	Hükümet daha çok etkili	Hükümet daha az etkili
Maliyetler	Şeffaflık Vergiler Düzenleyici yükler ve kırtasiyecilik Altyapı ve finansman maliyetleri İşgücü piyasası düzenlemeleri	Girdi fiyatlarının piyasalarda belirlenmesi Girdi ve çıktı piyasalarına uzaklık Belirli teknolojilere özgü ölçek ve kapsam tasarrufları
Riskler	Politika öngörülebilirliği ve kredibilite Makroekonomik istikrar Mülkiyet hakları Sözleşmelerin icrası Mülksüzleştirme	Tüketicilerin ve rakiplerin tepkileri Dışsal şoklar Doğal afetler Tedarikçi güvencesi
Rekabet engelleri	Piyasaya giriş ve çıkışların önündeki düzenleyici engeller Rekabet politikası ve hukuku Finansal piyasaların işleyişi Fiziki ve sosyal altyapı	Piyasanın boyutu ve girdi ve ürün piyasalarına mesafe Belirli faaliyetlerdeki ölçek ve kapsam tasarrufları

Kaynak: World Bank, (2005:Table1.1)

Maliyetler

İş yapmanın önündeki en büyük maliyetlerden birisi vergilerdir. Bunun yanı sıra, kamu kurumları kamusal malların sağlanması, altyapının sunumunun desteklenmesi ve diğer piyasa aksaklıklarının olumsuz etkilerinin azaltılması konularında önemli bir rol oynamaktadır. Bu faaliyetler için seçilen yöntemler, işletmelerin üretim maliyetlerini doğrudan etkileyebilmektedir. Bu maliyetler, ülkeler arasında ve hatta ülke içinde dahi büyük farklılıklar gösterebilmektedir.

Riskler

Ticari faaliyetlerin doğası gereği firmalar, müşterilerinin ve rakiplerinin davranışlarına bağlı olarak belirli riskleri üstlenmektedir. Hükümetler, mülkiyet haklarının ve rekabetin korunmasına yönelik politikaları ve düzenlemeleri aracılığıyla bu riskleri azaltabilmektedir. Ancak, düzenlemelerde yapılan beklenmedik değişiklikler, projenin yürütülmesi aşamasında önemli sonuçlara neden olabilmektedir. Çünkü belirsizlik, iş yapmanın önünde önemli bir engeldir. OECD (2015: s.16), yatırımcıların, yatırım kararlarının alınma sürecinde en büyük

kaygılarının hukuki öngörülebilirlik olduğunu belirtmektedir. Benzer biçimde, Dünya Bankası yatırım ortamı anketlerine katılanların yaklaşık % 95'i kamu düzenlemelerinin, belirsizliğe neden olacak kadar eksik ve yetersiz uygulandığını ifade etmektedir. Belirsizliğin yüksek olduğu piyasalarda, riskler fiyatlanmakta ve firmalar olması gerekenden daha yüksek bir kârlılık beklentisiyle yatırım ve iş geliştirme kararları alabilmektedir. Dünya Bankası'nın şirket düzeyinde gerçekleştirdiği anketlere katılanlar, kamu politikalarının ve düzenlemelerinin geliştirilmesinde ve uygulanmasında öngörülebilirliğin artırılması durumunda, yeni yatırımların artacağını ve büyümenin hızlanacağını ifade etmektedir. Bu çerçevede, kamu düzenlemelerinin yapılması ve uygulanması sürecindeki şeffaflık, katılımcılık ve istikrar, ticari faaliyetlerin sürdürülmesinde öngörülebilirliği artırabilecek ve risklerin azaltılmasına katkı sağlayabilecektir.

Rekabet

Artan rekabet baskısının, firmaları yenilik yapmaya, verimliliklerini artırmaya ve verimlilik artışından kaynaklanan kazançlarını müşterileri ve çalışanlarıyla paylaşmaya özendirilmesi beklenmektedir. Rekabetin seviyesini etkileyen faktörlerin başında ölçek tasarrufları ve piyasaların büyüklüğü gelmektedir. Ancak, kamu kurumlarının piyasalara girişlere ve çıkışlara ve firma davranışlarına yönelik yaklaşımları ve düzenlemeleri hem ulusal hem de bölgesel düzeyde rekabet seviyesini etkileyebilmektedir.

Büyüme ve Yoksulluk

İktisadi büyümenin hızlandırılması için iyi bir iş ve yatırım ortamının önemi açıktır. Artan iktisadi büyüme, toplumun genel yaşam standardını yükseltecektir. Bunun yanı sıra, bebek ölüm oranları, daha uzun yaşam süreleri ve kaliteli eğitim gibi insani gelişmişlik göstergelerinde de iyileşme sağlanacaktır. Öte yandan, bir toplumda ortalama yaşam standardı yükselirken gelir dağılımı bozulursa, toplumun bütününün yaşam standardının yükseldiğini söylemek mümkün olmayacaktır. Bu nedenle, iktisadi büyümenin getirdiği refahın toplumda adil bölüşülmesi ve bu çerçevede yoksulların ihtiyaçlarına öncelik verilmesi gerekmektedir.

Yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele iki kanaldan bağlantı içerisinde. Büyüme ve yoksullukla mücadele arasında öncelikle makro düzeyde bağlantı bulunmaktadır. İktisadi büyüme hızlandığında, ulusal refah artacak ve refahtan pay aldıkları ölçüde yoksulların yaşam standardı yükselecektir. Önemli ölçüde iktisadi büyüme hızına sahip ülkelerde, gelir paylaşımındaki eşitliğe bağlı olarak, seviyeleri farklı da olsa yoksulluk

azalmaktadır. Bütün sektörlerde verimlilik artışını sağlayan büyüme (broad-based growth) sayesinde, ortalama gelirdeki artış yoksullukla mücadelenin % 90'ını oluşturmaktadır (Kraay, 2004). İkincisi, iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesi yoksulların hayatlarını doğrudan etkileyebilmektedir. Gerçekleştirilen iş ve yatırım ortamı reformları neticesinde, gelişmekte olan ülkelerde çalışanların önemli bir kısmının gelirlerinin yoksulluk sınırının üzerine çıktığı ve sağlık göstergelerinin iyileştiği görülmektedir. Bu nedenle, ortalama gelir artışını tetikleyen serbest dış ticaret, istikrarlı makroekonomik politikalar, mülkiyet haklarının korunması ve hukukun üstünlüğü reformları, yoksullukla mücadele stratejilerinin önemli bir unsuru olmalıdır.

Bunların yanı sıra, yoksullukla mücadelede, makro düzeydeki büyüme verilerinin de ötesinde, yoksulların hayatını doğrudan etkileyen mekanizmalar göz önünde bulundurulmalıdır. İş ve yatırım ortamı, (i) çalışanlar, (ii) girişimciler ve (iii) kamu hizmetlerinin kullanıcıları gibi farklı kapasitelere sahip yoksulların hayatlarını farklı biçimde etkilemektedir. Örneğin, gelişmekte olan ülkeleri kapsayan bir çalışmada (Fields ve Pfeffermann, 2003), aile reisinin iş sahibi olmasının yoksulluktan çıkışın en önemli yöntemi olduğu belirtilmektedir. Yatırım ortamı daha iyi olan ülkelerde özel sektör, kamu kurum ve kuruluşlarından daha çok iş fırsatı yaratabilmekte ve dolayısıyla yoksullukla mücadeleye daha çok katkı sağlayabilmektedir.

Büyük işletmeler için sağlanan fırsatlar ve teşviklerden, genellikle gerçek kişiler ve küçük işletmeler/girişimciler de istifade edebilmektedir. Bu çerçevede, iş yapmanın düşük maliyetlerinden (örneğin daha az bürokrasi ve daha fazla şeffaflık) ve daha düşük risklerinden (örneğin mülkiyet haklarının korunması ve politika istikrarı) küçük işletmeler de yararlanacaktır. Ayrıca, pazara giriş engellerinin azaltılması, bu işletmelere yeni fırsatlar sunabilecek ve kullandıkları girdi maliyetlerini düşürecektir.

İş ve yatırım ortamının iyileştirilmesi mal ve hizmet üretiminin ve dağıtımının maliyetlerini düşürecek, artan rekabet bu maliyet tasarruflarının bir kısmının tüketicilere aktarılmasını temin edecektir. Yoksullar, talep ettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarının düşmesinden kazançlı çıkacaktır. Akademik çalışmalar, piyasalarda rekabet arttığı ölçüde, kaynak tahsisatında etkinliğin de arttığını ve fiyatlar ve maliyetler arasındaki farkın (markup) düştüğünü göstermektedir.

Daha iyi iş ortamı çalışan veya girişimci olmalarından bağımsız olarak, vatandaşların yaşam standartlarını da doğrudan iyileştirebilmektedir. İş ortamının iyileştirilmesi sonucunda,

kayıtlı ekonomide faaliyet gösteren işletme sayısı ve yatırımlar artacaktır. Artan ticari faaliyetler, kayıtlı sektördeki kârları ve dolayısıyla vergi gelirlerini artıracaktır. Kamu finansmanındaki artış sonucunda; kamu kurumları, iktisadi (örneğin, şehirlerarası ve şehir içi ulaştırma, enerji ve telekomünikasyon) ve sosyal (örneğin, eğitim ve sağlık) kamu hizmetlerine daha çok yatırım yapacaktır. Bu kapsamda, elektrik, telekomünikasyon ve şehirlerarası ulaştırma hizmetlerinin etkin sunumu üretim maliyetlerini düşürecek; şehir içi ulaşım hizmetlerinin kolaylaştırılması çalışanların hareketliliğini artıracak ve iş bulmasını kolaylaştıracak; daha kaliteli eğitim ve sağlık hizmetleri de insan sermayesini geliştirecektir.

Uluslararası Standartlar

Son 20 yılda, iş ve yatırım ortamının uluslararası alanda gelişimini ve işletme performansı, büyüme ve yoksulluk üzerindeki etkilerini analiz etmek amacıyla pek çok gösterge üretilmiştir.¹⁰ İş ortamındaki gelişmelere ilişkin göstergelerin bir kısmı mikroekonomik ve iş merkezli faktörleri dikkate alırken, diğerleri de makroekonomik koşullar ve kamu politikalarındaki gelişmeler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Doğrudan iş ve yatırım ortamına odaklanan bu göstergelerin yanı sıra, standart göstergelerin gözden kaçırabileceği, ancak iş ortamını dolaylı yollardan da olsa etkileyecek faktörler (örneğin, yönetim ve yolsuzluk) üzerinde bilgi sağlayan göstergeler de bulunmaktadır.

Genel olarak, bir yaklaşımın diğerlerinden daha üstün olduğunu ileri sürebilmek ya da iş ve yatırım ortamı politikalarını bütüncül biçimde analiz edecek bir yöntem geliştirebilmek kolay değildir. Göstergelerin bir kısmı ülkeler arası farklılıklara yoğunlaşmakta ve zaman içerisindeki değişimleri gözden kaçırabilmektedir. Öte yandan, çoğu gösterge kurumsal ve yasal düzenlemeler üzerinde yoğunlaşırken, sosyal ve siyasi riskleri göz ardı edebilmektedir. İzleyen alt bölümlerde, güvenilirlikleri nedeniyle uluslararası yatırım kararlarında ve akademik çalışmalarda sıkça başvurulan Dünya Bankası ve OECD'nin geliştirdikleri, sırasıyla iş yapma kolaylığı ve ürün piyasaları düzenlemeleri endeksleri açıklanacaktır.

Dünya Bankası İş Yapma Kolaylığı Endeksi

İlk defa 2004 yılında, 133 ülkede beş veri setini kapsayacak şekilde yayımlanan Dünya Bankası İYKE, iş ve yatırım ortamlarının uluslararası düzeyde karşılaştırılmasında güven

¹⁰ İş ve yatırım ortamına ilişkin uluslararası göstergelere ilişkin genel bir değerlendirme konusunda bkz. Silva-Leander, (2005) ve Rao (2012).

duyulan ve sıklıkla kullanılan duyulan gösterge konumundadır.¹¹ 2018 verileri, girişimcileri ilgilendiren iş düzenlemelerinin görünümünü ölçümlemek amacıyla 190 ülkeye ilişkin gösterge içermektedir. Kapsamının yeterliliğine¹² ve sıralamanın doğruluğuna¹³ ilişkin tartışmalar bulunsa da, İYKE farklı ülkeler arasında ve zaman içerisinde karşılaştırma yapmaya fırsat veren önemli bir veri kaynağıdır. İş Yapma raporlarında, iş ve yatırım ortamı ile ilgili düzenlemeler 10 adet gösterge (işe başlama, inşaat izinleri, elektrik temini, tapu kaydı, kredi temini, azınlık yatırımcıların korunması, vergi ödeme, dış ticaret, sözleşmenin icrası, şirket tasfiyesi) ile ölçülmektedir.¹⁴Endeks, iş kurma ve kapatma, krediye erişim veya sözleşmelerin icrası gibi düzenleyici ortamın çeşitli işlemleri için ayrılan zaman ve yapılan harcamalara göre ülkeleri sıralamaktadır.¹⁵Örneğin, endeks iflas süreçlerinin hangi ülkelerde daha hızlı (yavaş) ve daha ucuz (masraflı) olduğunu gösterebilmektedir.¹⁶

Alt göstergelerdeki derecelendirmeler belirlenirken katılımcılara, örnek bir olay kurgusu içerisinde bazı sorular sorulmakta ve sorulara verilen cevaplar doğrultusunda derecelendirmeler yapılmakta ve böylece alt göstergelere ait notlar oluşturulmaktadır. Ülkelerin sıralaması, en iyi performansa sahip ülkeye olan mesafesiyle ölçümlenmektedir (Distance to Frontier). Bu bağlamda, performansı en iyi ülkenin notu 100 ve en kötü olanın da 0'dır.

İYKE göstergeleri çerçevesinde, 2003-2018 yılları arasında dünya genelinde 3.188 adet iş ortamı reformu yapılmıştır. Sadece 2017 yılında, 190 ülkenin 119'u 264 adet reform yapmıştır. 2017 yılında reformların % 78'i (206 reform) gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilmiştir. Girişimciler, 2004 yılında 145 ülkeden 9'unda elektronik ortamda şirket

¹¹Uluslararası alanda geliştirilen diğer endekslere ilişkin bir derleme konusunda bkz. ve Rao (2012).

¹² Endeks, Türkiye özelinde İstanbul'da (en büyük şehirde) kurulmuş başlangıç sermayesi kişi başı GSYİH'nın on katı olan 2 yaşındaki limitet şirket bilgilerini derlemektedir. Ülkedeki en büyük şehirdeki bilgileri ölçtüğünden diğer şehirlerdeki durumu göz ardı etmektedir. Dolayısıyla diğer şirket türlerini ve diğer illerdeki mevcut durumu ihmal etmektedir. Belirli işlemlere ilişkin harcanan zamana ilişkin bilgiler, anket katılımcılarının öznel değerlendirmesidir. Katılımcılar farklı değerlendirmeler yaptıklarında ortalama değer alınmaktadır. Bu da gerçek durumu tam olarak gösterememektedir. Yöntem iş insanlarının düzenlemeler hakkında tam bilgiye sahip olduğunu kabul etmektedir. Oysa belirli işlemlerin zamanı ve maliyeti uygulamaların kural ve uygulama konusundaki bilgi farklılıklarında da kaynaklanabilmektedir. İşlemler iş insanlarının karşılaşılabilecekleri belirli işlemler üzerinde yoğunlaşmakta ve büyük resmi göstermekte başarısız kalmaktadır (Endeksin kısıtları konusunda bkz. World Bank, 2018:s.14).

¹³Høyland ve ark. (2009) ardıl olasılık dağılımını (posterior probability distribution) hesaplayarak; ilgili performansın bir kısmına ilişkin sinyal verdiği ve ölçüm hataları içerdiği için endeksin gürültülü sinyal verdiğini göstermektedir.

¹⁴ Bu göstergeler dışında Raporda "istihdam" göstergesi de yer almaktadır. Ancak, bu gösterge hesaplamalara dâhil edilmemektedir.

¹⁵ Bu ana göstergelerin altında hesaplamaya esas olan toplam 41 adet alt gösterge yer almaktadır. Bu 41 adet gösterge dışında ilave yardımcı alt göstergelerde bulunmaktadır.

¹⁶ İş yapma Endeksi'nin metodolojisi konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Gelir (2017) ve World Bank (2018).

kurabilirken, 2017 yılında aynı işlemi 190 ülkeden 65'inde gerçekleştirebilmektedir. Bunun yanı sıra, 32 ülkede ticari uyuşmazlıklar elektronik ortamda müzakere edilebilmektedir.

OECD Ürün Piyasaları Düzenlemeleri

İYKE'de yer alan göstergeler, ankete katılanların tecrübelerine dayanarak, ilgili ülkedeki en büyük şehirde iş insanlarının karşılaştıkları işlemlerin sürelerini ve maliyetlerini ölçmektedir. Ticari işlemlerin süreleri ve maliyetleri düştükleri ölçüde, ilgili ülkede iş yapmanın daha kolay olduğu kabul edilmektedir. İş ve yatırım ortamının kalitesini ölçmeyi amaçlayan bir diğer gösterge İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (Organisation for Economic Co-operation and Development, kısaca OECD) tarafından geliştirilmektedir. Bu göstergeler, ülkelerin kurumsal ve yasal durumlarını karşılaştırmalı olarak değerlendirmektedir (Koske ve ark., 2015). Ekonomi genelinde ürün piyasası düzenlemeleri (ÜPD) göstergesi sektörel düzeyde, yasal ve kurumsal kapasiteyi değerlendiren bir dizi göstergeyle desteklenmektedir. Bu göstergelerin temel amacı, ürün piyasalarındaki düzenlemelerin rekabet üzerindeki etkilerini ölçümlemektir. Bu çerçevede, ürün piyasalarındaki artan rekabetin yaşam standardını iyileştirmesi beklenmektedir. Rekabet bir taraftan firmaları daha etkin ve yenilikçi olmaya özendirerek verimliliği diğer taraftan da yeni yatırımlar ve istihdam sayesinde kişi başına üretimi artırmaktadır. Bu tür potansiyel kazanımlara sahip olmak adına, son yıllarda pek çok ülke, ekonomide kamu müdahalelerini kademeli olarak azaltarak, girişimcilerin yeni firma kurmalarını ve büyümelerini kolaylaştırmıştır. Bu amaçla, bazı durumlarda rekabet kısıtı yaratan düzenlemeler yürürlükten kaldırmış, bazı durumlarda da mevcutların yerine rekabeti artıran yeni düzenlemeler getirilmiştir.

OECD'nin ÜPD veri tabanı, OECD üyesi ülkelere ve OECD dışında seçilmiş 21 ülkeye gönderilen anket sorularından derlenmektedir. İlki 1998 yılında düzenlenen çalışma her beş yılda güncellenmektedir. 2013 anketi ekonominin geneline ve sektörlerle ilişkin yaklaşık 1.400 soru içermektedir. Bu soruların yaklaşık 700 tanesi ÜPD göstergelerine aittir. İYKE gibi anket katılımcılarının kanaatlerine göre üretilen öznel bilgilerin aksine, OECD göstergeleri kurumsal ve yasal düzenlemeler hakkında nesnel veriler üretmekte ve böylece *de jure* politika seti hakkında kapsamlı ve derinleşen bir bilgi sağlamaktadır. Ancak, OECD yöntemi de bir takım zafiyetler de içermektedir. Örneğin, bu göstergeler kuralların uygulanma yöntemlerine, kurumların gayri resmi düzenlemelerine ve meslek örgütlerinin disiplin tedbirlerine ilişkin

bilgiler içermemektedir. Düzenlemelerin kalitesi yüksek de olsa, etkili biçimde uygulanmadıkları sürece ticari faaliyetlere olumlu katkıda bulunamayacaktır.

Şekil 2. Ürün Piyasası Düzenlemeleri

Devlet denetimi		Girişimcilik engelleri			Ticaret ve yatırım engelleri	
Kamu Mülkiyeti	İş operasyonlarına müdahale	Düzenleyici süreçlerin karmaşıklığı	Yeni iş kuranların üzerindeki idari yükler	Yerleşik işletmelerin korunması	Ticaret ve yatırımlara açık engeller	Ticaret ve yatırımlara diğer engeller
KİT'lerin kapsamı	Fiyat denetimleri	Lisans ve izin sistemi	Şirketler için idari yükler	Yasal giriş engelleri	Doğrudan yabancı yatırım engelleri	Yabancı şirketlere ayrımcı davranış
Şebeke endüstrilerinde kamunun müdahalesi	Komuta ve denetim düzenlemeleri	Kurallar ve usullerin basitleştirilmesi	Hizmet sektörü üzerindeki engeller	Rekabet istisnaları Şebeke sektörlerinde engeller	Ticaret engelleri	Ticaretin kolaylaştırılmasına engeller
Teşebbüsler üzerinde doğrudan denetim						
KİT'lerin yönetişimi						

Kaynak: Koske ve ark., (2015:Figure 6)

ÜPD göstergeleri, Şekil 2'de gösterildiği gibi aşağıdan yukarı (bottom-upapproach) bir yaklaşımla ulusal düzeyde derlenmektedir (Koske ve ark., 2015). İlk aşamada, her soruya sayısal bir değer verilmekte ve bunlar 18 alt düzey başlık altında toplulaştırılmaktadır. Sonrasında, bu alt düzey göstergeler 7 orta düzey başlık altında, bunlar da 3 üst düzey başlık altında toplanmaktadır. Toplu ÜPD göstergesi, 3 üst düzey göstergenin, devlet denetimi, girişimcilik engelleri ve ticaret ve yatırım engelleri notlarının basit ortalaması alınarak hesaplanmaktadır. Bu yöntem, göstergeler aracılığıyla genel ve bireysel politikaların değerlendirilmesine imkân sağlamaktadır.

Sektör düzeyinde bilgi sağlayan göstergeler altyapı sektörlerini (telekomünikasyon, elektrik, doğal gaz, posta, havayolu ulaştırması, karayolu ulaştırması ve demiryolu ulaştırması) ve mesleki hizmetleri (avukatlık, muhasebe, mühendislik, mimarlık ve perakendecilik hizmetleri) kapsamaktadır. Genel ÜPD göstergesinde olduğu gibi sektörel göstergelerde de aşağıdan yukarı bir yaklaşım benimsenmektedir.

2.1.1. Başarılı Ülke Uygulamaları

Bu alt bölümde, öncelikle hem Dünya Bankası İYKE'de hem de OECD ÜPD göstergelerinde üst sıralarda bulunan Birleşik Krallık (BK) uygulamaları gözden geçirilecektir. BK, 1980'lerden itibaren düzenlemelere uyum maliyetlerini hesaplayıp, sayısallaştırarak, mevzuat hazırlıklarında reform yapan ülkelerin başında gelmektedir. İkinci olarak, düzenleyici reformlar konusunda son yıllarda BK uygulamalarını kendisine model alan ve bu reformların sayesinde de Dünya Bankası İYKE'de 2008 yılında 23'üncü sıradayken, 2018 yılında 4'üncü sıraya yükselen Güney Kore uygulamaları incelenecektir.¹⁷

Birleşik Krallık¹⁸

BK'da hükümetler, 1980'lerden itibaren kamu düzenlemelerinin kalitesini artırmaya ve bunların iş dünyası üzerindeki etkilerini azaltmaya yönelik politikalar izlemeye başlamıştır. 1980'lerdeki hızlı özelleştirme işlemlerin arkasından, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı (Department of Trade and Industry, TSB) bünyesinde serbestleştirme (deregulation) birimi kurulmuştur. Birimin misyonu, kamu düzenlemelerinin iş dünyası üzerindeki yükünü azaltmak yönünde belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, mevcut düzenlemeleri gözden geçirmek, gereksiz olanları yürürlükten kaldırmak ve gerekli olanların da ticari faaliyetler üzerindeki yüklerini azaltmak

¹⁷ Seçilmiş 15 AB ülkesindeki başarılı düzenleme uygulamaları konusunda bkz. OECD (2010).

¹⁸Bu alt bölümün yazımında Warwick ve Naru'dan (2017) istifade edilmiştir.

konusunda bakanlara yardımcı olmak amacıyla, bakanlıklarda serbestleşme birimleri kurulmaya başlanmıştır.

Yetkisini ve gücünü artırmak amacıyla, TSB bünyesindeki serbestleştirme birimi Başbakanlığa bağlanmış ve yeni misyonu mevcut düzenlemelerin ticari faaliyetler üzerindeki yükünü azaltmanın yanı sıra yeni düzenlemelerin etkilerini incelemek ve kalitesini artırmak şeklinde belirlenmiştir. Bu değişim önemli sonuçlar doğurmuştur. 1997 yılında, merkezi serbestleştirme birimi, Düzenleyici Etki Birimine (Regulatory Impact Unit, DEB) dönüşmüş ve 1998 yılında Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Assessment, DEA) yürürlüğe konulmuştur. DEA şirketler kesimi ve sivil toplum örgütleri üzerinde etkisi bulunacak bütün yeni düzenlemelere veya politikalara zorunlu olarak uygulanmaya başlanmıştır. DEA çalışmalarında düzenleyici önerilerin fayda ve maliyetleri karşılaştırılmaktadır. DEB'in temel görevi mevcut düzenleyici yükleri (stok) azaltmak ve yeni düzenleyici önerilerin (akım) kalitesini artırmaktır.

1997 yılında, üyeleri Bakanlar Kurulunca atanan, bağımsız Daha İyi Düzenleme Görev Gücü (Better Regulation Task Force, DİDGG) oluşturulmuştur. DİDGG, düzenlemelerin daha iyi yapılabilmesi amacıyla 5 ilke geliştirmiştir: (i) gerekli olduğunda düzenleme yapılmalı ve seçilen yöntem beklenen hedeflere ulaşırken maliyetleri ve yükleri de azaltmalıdır (orantısallık). (ii) görevliler, tercih ettikleri müdahale yönteminin sonuçlarından sorumlu tutulmalıdır (hesap verebilirlik). (iii) bütün düzenlemeler, birbirleriyle uyumlu biçimde tasarlanmalı ve uygulanmalıdır (tutarlılık). (iv) düzenlenen kurumlar, düzenleme önerilerini kolayca anlayabilmeli ve bu amaçla hazırlık çalışmalarına yeterince katkı sağlayabilmelidir (şeffaflık). (v) düzenlemeler hedefe yoğunlaşmalı ve olumsuz yan etki üretmekten kaçınılmalıdır (hedeflenme).

Zaman içerisinde bu kurumların kamu bürokrasisi içerisindeki konumları, görevleri ve yetkilerinde değişiklikler olmuştur. BK'da düzenleyici gözetim faaliyeti 2015 yılında yayımlanan Küçük İşletme, Girişim ve İstihdam Kanunu (Small Business, Enterprise and Employment Act, KİGİK) çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kanun, girişimcilik, yenilik ve büyümeyi destekleyen pek çok düzenleme içermektedir. Ancak, düzenleyici reform açısından, en önemli özelliği önerilen düzenlemeleri şeffaf ve bağımsız şekilde değerlendirmeyi amaçlayan Ticaret Etki Hedefi (Business Impact Target) mekanizmasıdır. Bu çerçevede,

- Önerilen kamu düzenlemelerinin (mevcutları kaldıran/değiştirenler veya tamamen yeniler) ticari faaliyetler üzerindeki etkileri/maliyetleri hesaplanmakta ve belirli dönemler için düzenlemelerin uyum maliyetlerinde elde edilecek tasarrufların büyüklüğü taahhüt edilmektedir.¹⁹
- Belirlenen hedefe ilişkin yıllık performans raporları hazırlanmaktadır.
- Bu raporlarda, yeni düzenlemelerin özellikle de küçük işletmeler üzerindeki yüklerinin düşürülmesi için, bakanlıkların gerçekleştirecekleri faaliyetler belirtilmektedir.
- Avrupa Birliğine (AB) uyum amacıyla yapılan düzenlemelerin, AB düzenlemelerinin hedeflerinin ötesine geçip geçmediğı hususları değerlendirilmektedir.
- Bu raporlarda, kurumların ve kuralların performansları değerlendirilerek, Bakanlıkların hesap verebilirlikleri güçlendirilmektedir.
- Parlamento ve diğer kurumlar nezdinde güveni artırmak amacıyla; düzenlemelerin yükünün azaltılmasında belirlenen hedef büyüklüğü ulaşılması konusunda hükümetin performansını değerlendiren analizler doğru ve güvenilir verilere dayanması gerekmektedir.

KİGİK ile getirilen düzenlemeler esasen düzenleyici reform alanında son beş yılda geliştirilen yapıları ve mekanizmaları konsolide etmeyi amaçlamaktadır. Düzenleyici Politika Komitesinin (Regulatory Policy Committee, kısaca DPK) oluşturulduğu 2009 yılından itibaren, bakanlıklardan bağımsız bir denetim mekanizması yürürlüğe girmiştir. 2010-15 Parlamento döneminin başında, modern tarihte ilk defa BK Hükümeti, Parlamento döneminin sonunda, düzenlemelerin düşürülecek finansal yükünün büyüklüğünü açıklamıştır. Daha sonra, bu kural yeni bir düzenleme yapıldığında, bir düzenleme de yürürlükten kaldırılır kuralıyla (one-in, one-out rule, OIOO) desteklenmiştir. 2013 yılında bu kural yeni bir düzenleme karşılığında, mevcutlardan iki tanesi iptal edilir (one-in, two out rule, kısaca OITO) şeklinde değiştirilmiştir. OIOO kuralının amacı (i) ekonomideki düzenleme sayısını ve maliyetini düşürmek ve (ii) bakanlıkları, öncelikle düzenleme dışındaki tedbirlere yönelmek ve düzenlemeleri son çare olarak kullanmaya teşvik etmektir.²⁰ 2017 yılı itibarıyla yeni bir düzenleme getirildiğinde 3 düzenlemenin kaldırılması kuralı (one-in, three, out rule, kısaca OI3O) ve parlamento dönemi

¹⁹ 2015-20 Parlamento döneminde, BK Hükümeti kamu düzenlemelerinin kalitesini artırarak, ticari faaliyetler üzerine yüklenen düzenleme uyum maliyetlerinden net 10 milyar sterlin tasarruf edeceğini taahhüt etmiştir. İlk üç yılda elde edilmesi hedeflenen tasarruf miktarı ise 5 milyar sterlindir (Warwick ve Naru, 2017:s. 189).

²⁰ OIOO kuralının metodolojisi konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. HM Government (2011).

sonunda düzenleyici maliyetin 15,8 milyar sterline düşürülmesi hedefi getirilmiştir.²¹ Bunların yanı sıra, düzenlemelerin *ex post* olarak değerlendirilmesini öngören mekanizmalar oluşturulmuştur.

KİGİK düzenleyici gözetim (regulatory oversight) sistemini daha da geliştirmiştir. Bu çerçevede, daha fazla şeffaflığı, daha açık raporlama sistemlerini, bağımsız düzenleyici gözetimi ve düzenleyici maliyetlerin denetimi için hedef belirlenmesini gerektiren yasal bir altyapı sağlamıştır. KİGİK'in getirdiği yasal ve kurumsal altyapıya ilave olarak düzenleyici gözetim sistemini destekleyen kurumsal yapı şunları da içermektedir;

- Başbakanlık bünyesindeki merkezi bir birim (Better Regulation Executive), düzenleyici maliyet tasarrufu için çerçeve geliştirmekte ve uygulamaktadır.
- Bakanlıklardaki politika ekipleri, kaliteli düzenlemeler aracılığıyla ticari faaliyetler üzerindeki yükü düşürmeyi hedefleyen etki analizleri hazırlamaktadır.
- Bakanlıklardaki daha iyi düzenleme birimleri, kaliteli düzenlemelerin savunuculuğunu yapmakta ve temas noktası olarak çalışmaktadır.
- DPK, etki analizlerinin bağımsız denetimini yapmakta ve ticari faaliyetler üzerine getirilen maliyetleri onaylamakta, bakanlıkların ve düzenleyici kurumların performansı üzerine raporlar hazırlamaktadır.
- Bunlara ilave olarak BK Sayıştay (National Audit Office) ve Parlamento daha iyi düzenleme uygulamaları üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Sayıştay, daha iyi düzenleme programının etkinliğini ve etkililiğini düzenli olarak gözden geçirmekte ve görüş ve tavsiyelerini içeren raporları Parlamento'ya sunmaktadır. Bunun üzerine, Parlamento'nun ilgili Komitesi (Public Accounts Committee) kendi görüş ve önerilerini içeren bir raporu, cevaplaması için Başbakanlığa göndermektedir.

Etkili bir DEA süreci, çalışmalarda kullanılacak bilgileri artırmak ve politika geliştirme sürecine katkılarını sağlamak adına paydaşlardan görüş almayı gerektirmektedir. Paydaş katkılarında verilen önem, kamu düzenlemelerine olan güveni de artırmaktadır. Düzenlenen kurumlar, düzenlemelerin yüklerini doğrudan üstlendiklerinden, paydaş görüşleri etkilerin sağlıklı biçimde belirlenmesine ve daha iyi analiz edilmesine katkı sağlayacaktır. DPK, basın

²¹Düzenleyici yük hedefini yakalamak kolay olmamakla beraber, bakanlıklarda daha iyi düzenleme çalışmalarına olumlu katkı sağlamaktadır (NAO, 2016) .

açıklamaları, yazışmalar, iki taraflı toplantılar ve diğer etkinlikler aracılığıyla paydaşlarla iletişim kurmaktadır. İş insanları ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri bu istişare mekanizmalarına önem vermekte ve kamu düzenlemelerinin, iktisadi faaliyetler üzerindeki etkilerinin analiz edilmesine katkı sağlamaktadır.

Güney Kore²²

1998 yılında, yasal olarak, bakanlıkların düzenleme hazırlıklarında DEA yapması, sonuçların kamuoyuna açıklanması ve onay için Düzenleyici Reform Komitesine (Regulatory Reform Committee, DRK) sunmaları öngörülmüştür.²³ Etki analizlerinin, OECD uygulamalarına benzer biçimde düzenlemelerin rasyonelini, alternatiflerin değerlendirmesini, fayda-maliyet analizini ve orantısallık ve etkililik değerlendirmesini göz önünde bulundurmaları gerekmektedir. Etki analizleri, yürürlüğe girmeleri halinde maliyeti ve etkiledikleri insan sayısı sırasıyla 1 milyar KRW (yaklaşık 932 bin ABD doları) ve 100.000 kişiden büyük olan düzenleme taslakları için yapılmaktadır. Ancak, bakanlıklar kapasite yetersizliği nedeniyle başlangıçta kaliteli etki analizi çalışmaları yapamamıştır. Bakanlıkların yeterli insan ve bütçe kaynağına sahip olmaması nedeniyle, Güney Kore’de ekonomik ve istatistikî analizler, giderleri devlet tarafından finanse edilen düşünce kuruluşları²⁴ tarafından yapılmaktadır. Bakanlıklar ile bu düşünce kuruluşları arasında etkili bir iletişim sağlanabildiği sürece bu mekanizma etkili biçimde çalışabilecektir. Ancak, kamu kurumlarının sadece politika önerisinde bulunması ve buna karşılık düşünce kuruluşlarının bu öneriye gerekçe sağlamak için analiz yapması, veriye dayalı politika geliştirme sürecinde sorunlara neden olabilecektir.

Düzenleyici kaliteyi artırmak amacıyla, 2014 yılında kapsamlı bir reform yapılmıştır. Bu çerçevede, düzenleyici reformu gerçekleştirecek kurumsal kapasitenin artırılmasına öncelik verilmiştir. Yatırımları ve istihdamı desteklemek ve böylece ekonomik büyümeyi hızlandırmak amacıyla; sağlık, eğitim, turizm, finansman, yazılım, kültür ve lojistik gibi hizmet sektörlerindeki düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve yeni öneriler geliştirilmesi için reform çalışmaları başlatılmıştır. Bunun için, BK’daki OIOO sistemine benzer biçimde, yeni düzenlemenin net uyum maliyetini telafi etmek için, en az bu maliyete eşit düzeyde tasarruf sağlayacak başka bir tedbir alınması öngörülmüştür. İkincisi, bütün düzenlemelerin etkilerinin

²²Bu alt bölümün yazımında Lim’den (2017) istifade edilmiştir.

²³ Son yıllarda, Bakanlıkların hazırladıkları kanun tasarılarının sayısı düşerken, parlamenterlerce verilen kanun tekliflerinin sayısı artmaktadır. Kanun tekliflerinin hazırlanmasında, etki analizi yapmak zorunlu değildir. Bu nedenle, bu kanunların kalitesi tartışmalı hale gelmektedir (Lee, 2017).

²⁴Korea Development Institute ve Korea Institute of Public Administration.

ex ante ve *ex post* olarak değerlendirilmesi ilkesi getirilmiştir. Üçüncüsü, reform çalışmaları konusunda kamuoyunu ayrıntılı biçimde bilgilendirecek mekanizmalar geliştirilmiştir.

Düzenleyici yönetim ve denetim konusunda DRK kilit bir rol oynamaktadır. Ancak, Komitenin yasal statüsü, kompozisyonu, görevinin kapsamı ve hesap verebilirliği konusunda tartışmalar bulunmaktadır. OECD ülkelerinde düzenleyici denetimi yapan görevliler genellikle devlet memurlarından oluşmakta ve bakanlıklar bünyesinde çalışmaktadır. DRK kurulunun üyeleri çoğu özel sektörden olmak üzere, kamu ve özel sektör çalışanlarından oluşmaktadır. DRK, hem Bakanlıklara tavsiyelerde bulunmakta hem de düzenleme önerilerini incelemekte ve onaylamaktadır. Özel sektörden gelen temsilcilerin etkisiyle DRK, düzenlemelerin rekabet ve refah üzerindeki etkisinden çok, ticaret üzerindeki etkisine yoğunlaşmıştır. Bazı durumlarda, Komitenin çalışmalarında çıkar çatışması yaşanmıştır. Aynı zamanda finansal kurumlarda da tam zamanlı olarak çalışan Komite üyeleri, finansal piyasalara ilişkin düzenlemelerin analizlerinde de çalışmışlardır. Devlet memuru olmayan Komite üyeleri, düzenleyici kaliteyi artırmak amacıyla piyasalardan faydalı bilgiler getirebilecektir. Ancak, çıkar çatışması problemiyle mücadele etmek için; üye seçiminde kurumların ve sektörlerin mümkün olduğu kadar çeşitlendirilmesi ve Komite üyelerinin temsil yelpazesinin genişletilmesi ve kamuoyunu aydınlatma tedbirleri aracılığıyla üyelerin hesap verebilirliklerinin artırılması gerekmektedir. Aksi takdirde, böyle güçlü bir kurumun meşruiyeti tartışmalı hale gelebilecektir.

BK ve Güney Kore başta olmak üzere çeşitli ülkelerde düzenleyici politikaların geliştirilme ve uygulanma yöntemlerini inceleyen OECD (2017) başarılı bir uygulama için dört hususun altını çizmektedir. (i) düzenleyici gözetim, (ii) paydaş katılımı, (iii) düzenleyici etki analizi ve (iv) *ex post* değerlendirme.

Düzenleyici yönetim, düzenleyici hedeflerin belirlenmesi ve yönetilmesi ile düzenlemelerin performanslarının izlenmesinde ve değerlendirilmesinde görev alan bütün kurumları içermektedir (Wiener, 2008). Düzenleyici yönetişimin merkezi kurumu, Bakanlıkların düzenleme faaliyetlerinin gözetiminden sorumlu merkezi bir düzenleyici gözetim kurumudur. Bu kurumun, düzenleyici gözetim konusunda iki temel işlevi bulunmaktadır. Birincisi, reform savunuculuğu dâhil stratejik planlama ve koordinasyon faaliyetleridir. İkincisi de, bakanlıklarca hazırlanan etki analizlerinin incelenmesi ve geliştirilmesidir. Bu kurumların güçlü bir yapıya sahip olmaları için, bakanlıklardan bağımsız ve güçlü bir konumları olmalıdır. Görev ve yetkilerinin sınırları iyi belirlenmeli ve bütçeleri buna göre oluşturulmalıdır. Gözetim

kurumları, sadece yürütme organlarının düzenleme faaliyetlerinde değil, kanun tasarı ve tekliflerinin parlamentoda görüşülmesi aşamasında da görev alabilmelidir.

Uluslararası iyi uygulamalar çerçevesinde, politika geliştirme ve uygulama sürecinde etkili bir paydaş katılımının sağlanması için dört faktör öne çıkmaktadır (OECD, 2017: s.30). (a) sadece dışarıdan gelen önerilere göre reform tasarımı yapılması, kamu görevlerinin oto değerlendirme yapma ve öğrenme çabalarını önleyebilecektir. Bu nedenle, kamu görevlilerinin politika geliştirme sürecinde sadece reaktif değil, proaktif olarak da çalışmaları gerekmektedir. (b) paydaş katılımının kapsayıcılığını ve etkililiğini artırmak için paydaşların kapsamı ve istişare süreçleri iyi belirlenmelidir. (c) paydaş katılımı ile uzmanlardan görüş alınması mekanizmaları birbirine karıştırılmamalı ve birincisine özel bir önem verilmelidir. (d) kamu görevlileri, paydaşlarla istişare sürecinde hileli yönlendirme ve kuşatma ihtimallerine dikkat etmelidir. Bu endişelerin göz önünde bulundurulması durumunda, paydaşların görüşleri kamu görevlilerinin gözden kaçırabilecekleri hususları tamamlayabilecek ve sorunlara pratik çözümler üretebilecektir.

Düzenleme önerilerinin geliştirilmesinde, etki analizleri karar vericilere ve parlamentolara doğru bilgi sağlamalıdır. DEA'nın uygulanmasında yeterli kapasiteye sahip olan kurumlar aktif rol oynamalı ve böylece etki analizlerinin kalitesinin artırılmasına katkı sağlamalıdır. Bu kapsamda, etki analizlerinin incelemesinden sorumlu bağımsız gözetim kurumlarına yaptırım yetkileri de verilmelidir. Gözetim kurumlarının işlevlerini daha etkili hale getirmek amacıyla, bakanlıklara ve düzenleyici kurumlara düzenlemelerden kaynaklanan uyum maliyetlerinin azaltılması konusunda hedefler verilmelidir.

Ex post değerlendirme, *ex ante* olarak yapılan etki analizlerinden kapsam ve içerik olarak farklı biçimde, yürürlükteki düzenlemelerin etkilerini dikkate almaktadır (Coglianese, 2012). Geriye yönelik incelemelerde, geçmiş kararların etkileri, güncel karar süreçleriyle ilişkilendirilmekte, mevcut ve gelecek kararların değerlendirilmesine zemin oluşturabilmektedir. Bu çerçevede, mevcut düzenlemelerin başlangıçtaki hedefleri incelenmekte ve bu hedeflerin gerçekleşme(me) durumu değerlendirilmektedir. Böylece, *expost* analizin bulguları düzenleyici sorunu tanımlamak için somut veriler sağlamakta ve daha sonra yapılacak etki analizlerine temel bir senaryo oluşturmaktadır.

2.1.2. Uluslararası Yükümlölükler

İş ve yatırım ortamının geliştirilmesi konusunda Türkiye'nin temel yükümlölüğü AB ile sürdürdüğü tam üyelik müzakerelerinden kaynaklanmaktadır. Türkiye, 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan Zirve'de diğer aday ölkelerle eşit şartlarda aday ölkeler ilan edilmiştir. Aday ölkeler, Birlik üyesi olabilmek için AB'nin 22 Haziran 1993 tarihinde Kopenhag Zirvesi'nde ilan ettiğı üyelik koşullarını yerine getirmekle yükümlüdür.²⁵

Kopenhag Kriterleri siyasi, ekonomik ve AB müktesebatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Siyasi kriter demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına ve azınlık haklarına saygıyı teminat altına alan istikrarlı kurumların varlığını içermektedir. Ekonomik kriter işleyen bir pazar ekonomisinin varlığının yanı sıra, Birlik içindeki piyasa güçleri ve rekabet baskısına karşı koyma kapasitesinin inşasını gerektirmektedir. AB müktesebatı, toplumsal yaşamı ilgilendiren tüm alanlarda AB'nin yürürlükte olan hukuk sistemi ve kurallar bütününden oluşmaktadır.

Ayrıca, 16 Aralık 1995 tarihinde yapılan Madrid Zirvesi'nde, aday ölkelerin AB müktesebatını sadece benimsemekle yükümlü olmadığı, müktesebatı etkili biçimde uygulayacak idari ve kurumsal kapasiteye sahip olmaları gerektiğı de belirtilmiştir.

8 Ekim 2014 tarihinde yayınlanan Avrupa Birliğı Genişleme Stratejisi, Avrupa Komisyonu tarafından kamu yönetimi reformuna ilişkin benimsenen güçlendirilmiş yaklaşımı ortaya koymaktadır. Buna göre kamu yönetimi reformu, hukukun üstünlüğü ve ekonomik yönetim ile birlikte, genişleme politikası kapsamında önem verilen üç sütundan bir tanesi haline gelmiştir.

Avrupa Komisyonu tarafından kamu yönetimine verilen önem ışığında, AB ve OECD'nin ortak bir girişimi olarak hayata geçirilen Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek İçin Destek (Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA) programı kapsamında başlıca altı reform alanı belirlenmiştir. Bu alanlar aşağıdaki gibidir:

- Kamu yönetimi reformuna yönelik stratejik çerçeve oluşturulması
- Politika geliştirme ve eşgüdüm
- Kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi

²⁵AB üyelik koşulları ve Türkiye-AB katılım müzakereleri konusunda bkz. AB (tarihsiz).

- Hesap verebilirlik
- Hizmet sunumu
- Kamu mali yönetimi

DEA politika geliştirme ve eşgüdüm reform alanı kapsamındaki başlıca ilkelerden birisidir. BK örneğinde olduğu gibi, AB'nin kendi düzenlemelerinin etkilerinin analizinin denetimi sağlamak ve kalitesini artırmak amacıyla, 2006 yılında Avrupa Komisyonu tarafından Etki Analizi Kurulu oluşturulmuştur. Ayrıca, etki analizi sürecinde şeffaflığı ve paydaş katılımını artırmak adına etki analizlerinin taslak metinleri sivil toplumun ve iş dünyasının görüşüne sunulmakta ve sonuç raporları da kamuoyuna duyurulmaktadır.²⁶

Katılım müzakerelerinin önemli belgelerinden birisi olan ilerleme raporlarında Türkiye'deki DEA uygulamalarının yetersizliklerine vurgu yapılmaktadır. Örneğin, 2015 yılı İlerleme Raporu'nda, politika ve kanun tasarıları için orta vadeli maliyet tahminleri ve mali etki analizleri yapılması yönündeki hukuki gerekliliğe rağmen; mevzuat ve politikaların sistematik olarak kapsayıcı ve kanıta dayalı bir politika geliştirme sürecinin sonucunda hazırlanmadığı, bu metinlerin çoğu zaman kamuya istişare edilmediği ve çoğu zaman TBMM'ye gönderilmediği ya da yayımlanmadığı belirtilmektedir(European Commission, 2015: s.11).

Öte yandan, Avrupa Birliği (AB) tarafından katılım sürecine ilişkin temel belgelerde (İlerleme Raporları, AB ile Türkiye ve Batı Balkanlar arasında Ekonomik ve Mali Diyalog Toplantısı Ortak Sonuç Bildirgesi) ve AB ile Türkiye arasında gerçekleştirilen düzenli toplantılarda (AB- Türkiye Ortaklık Konseyi, Ekonomik ve Parasal Konular, Sermaye Hareketleri ve İstatistik Alt Komitesi) iş ve yatırım ortamına ilişkin olarak, ülkemize yöneltilen eleştirilerin temel olarak hukukun üstünlüğü, adil yargılama süreci, hukuki öngörülebilirlik, fikri mülkiyet hakları, şeffaflık, iş kurma kolaylığı gibi konulara yoğunlaştığı görülmektedir.

2.2. Türkiye’de Genel Durum

Ülkemizde yatırımların önündeki idari engellerin kaldırılması, mevzuat ve uygulamada gerekli değişikliklerin yapılarak, yatırım ortamının yerli ve yabancı yatırımcılar için elverişli duruma getirilmesi amacıyla, Türkiye’nin isteği üzerine Dünya Bankasının ve Uluslararası Finans Kurumunun bir ortak kuruluşu olan FIAS (Foreign Investment Advisory Service),

²⁶ AB’de etki analizi, denetim ve saydamlık konularında özet bir değerlendirme için bkz. Akdağ (2014) ve bu çalışmada atf yapılan kaynaklar.

Ağustos 2000 tarihi itibarıyla bir çalışma başlatmıştır. Projenin sonuç raporu “Türkiye Yatırımların Önündeki İdari Engeller Raporu” Haziran 2001'de yayımlanmıştır (FIAS, 2001).

Raporda, Türkiye'de iş yapmanın önündeki bir dizi idari engel tespit edildikten sonra "idari engellerin iş maliyetlerini artırdığı, yatırımları azalttığı ve böylece ülkenin rekabet gücünü düşürdüğü” sonucuna varılmaktadır. İdari engellerle mücadelenin bir defalık bir eylem olmadığı, iş ve yatırım ortamının sürdürülebilir biçimde iyileştirilmesi için güçlü bir yapının oluşturulması gerektiği önerilmektedir. Bu çerçevede politik kararlılığın oluşturulması için öncelikli politikaları içeren konuları en üst seviyede izlemek ve uygulamak için bakanlıklar arası bir kurul oluşturulması, özel sektör ile kamu sektörü arasında fikir alış verişinin güçlendirilerek sürdürülmesi ve bu çalışmalara yerel yetkililerin katılımının sağlanması gerekmektedir.

Verimli sonuçlar için; reform süreci boyunca gerekli politik adanmışlığın açık ve kesin bir eylem planında odaklanması tavsiye edilmiştir. Bu kapsamda, eylem planı; tarafların sorumluluklarını arttırmak amacıyla en geniş şekilde kamuya açıklanmalıdır. Reformların başarısı, değiştirilen kanun sayısı ile değil özel sektör yatırımları için gereken maliyet ve sürelerdeki azalma ile ölçülmelidir. Uygun performans göstergelerinin geliştirilmesi, eylem planının önemli bir parçası olmalıdır. Ayrıca, reform çalışmalarını yürüten kuruluş veya bakanlıklara, planlanan işleri uygularken gerekli teknik ve mali kaynaklar sağlanmalıdır

Öte yandan, Rapora (FIAS, 2001) göre reformların düzenli bir hızda ilerlemesini sağlamak için, değerlendirme ve izleme çabaları kesintisiz bir sıklıkta uygulanmalıdır. İş yapma engeli yaratan idari usul ve işlemlerin tespit edilmesi ve değiştirilmesi faaliyetleri devamlılık arz eden bir süreçtir. Bu tür düzenlemelerde değişiklik yapmanın temel yöntemi de gelişmeleri devamlı olarak izlemektir. Bu çerçevede şu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi tavsiye edilmektedir:

- Yatırımcıların ilgili kuruluşların performanslarının değerlendirileceği araştırmalar düzenlenmelidir.
- İdari usul ve işlemlerin maliyetlerini ölçümleyen göstergeler geliştirilmelidir.
- İlgili kuruluşların görüşlerini başvurulmalıdır.
- Reformların sonuçları hakkında düzenli aralıklarla raporlar yayımlanmalıdır.

2.2.1. Kapsam ve Mevzuat

FIAS Raporundaki bulguların ve önerilerin de katkısıyla hazırlanan ve 11 Aralık 2001 tarihli ve 2001/10 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile kabul edilen “Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı” kapsamında, Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) Platformu oluşturulmuştur.²⁷ YOİKK Platformunun hedefi, kamu-özel sektör işbirliği çerçevesinde, Türkiye’deki yatırımlarla ilgili düzenlemeleri rasyonel hale getirmek; işletme dönemi de dâhil olmak üzere yatırımın her safhasında ulusal ve uluslararası yatırımcıların karşılaştığı yapısal, yasal, idari ve bürokratik sorunları belirleyerek bunlara çözüm üretmek; özel sektör faaliyetlerini güçlendirerek, iş ve istihdam imkânlarının yaratılmasını ve ihracat odaklı üretimin artırılmasını desteklemektir.²⁸

2.2.2. Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar

Yukarıda da belirtildiği gibi kamu düzenlemelerinin basitleştirilerek yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yatırım ortamının tanıtımı faaliyetleri farklı hizmetlerdir. Türkiye’de birinci faaliyet YOİKK tarafından doğrudan ve Kalkınma Bakanlığı ve Bilim ve Teknoloji Bakanlığı gibi kurumlar tarafından da dolaylı olarak yerine getirilmektedir. Diğer kurumların faaliyetlerinin, YOİKK’in hizmetlerini tamamlaması hedeflenmektedir.²⁹ Yatırım destek ve tanıtım faaliyetleri ise Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanlığı (TYDTA) tarafından yürütülmektedir. İzleyen alt bölümlerde bu kurumlara ve işlevlerine ilişkin özet bilgiler sunulacaktır.

Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanlığı

Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı 2006 tarih ve 5523 sayılı Kanun’la ülkenin ekonomik kalkınmasında gereksinim duyulan yatırımların artırılması için Türkiye’de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanması amacıyla kurulmuştur.³⁰ Bu amaçla TYDTA; teknoloji yoğun, katma değeri yüksek ve istihdam yaratan yatırımları destekleyerek bu yatırımlara ilişkin tüm süreçleri yatırımcı adına takip ederek hızlandırmaktadır.

²⁷YOİKK’ın yapısı, çalışma usul ve esasları son olarak 4 Ocak 2016 tarihli ve 2016/1 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararıyla değiştirilmiştir.

²⁸ YOİKK platformuyla ilgili ayrıntılı bilgiler konusunda bkz. Gelir (2017).

²⁹ Farklı kurumların yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin faaliyetleri konusunda bkz. Gelir (2017).

³⁰ Ajans, 2018 başı itibarıyla doğrudan Başbakan’a bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

Danışmanlık hizmetleri kapsamında, Ajans küresel yatırımcılara güncel mevzuat, sektörel ve makroekonomik veriler konusunda bilgi vermektedir. Koordinasyon hizmetleri kapsamında kamu kurumları, yerel yönetimler, iş dernekleri ve üniversiteler, hizmet sağlayıcıları ile sivil toplum kuruluşları gibi diğer paydaşlarla olan ilişkileri yönlendirmektedir. Bunların yanı sıra şirket kuruluşu, çalışma ve oturma izinlerinin alınması, teşvik başvuruları, çevresel etki değerlendirme süreçleri ve yatırım ile ilgili diğer izin ve ruhsatlara ilişkin başvurular TYDTA tarafından kamu kurumları nezdinde takip edilmektedir. Öte yandan Ajans, yatırıma uygun arazi edinimi, elektrik bağlantısı, doğal gaz, su temini ve diğer altyapı hizmetine ilişkin maliyetler hakkında gerekli bilgileri yatırımcıya sunmaktadır. Son olarak, TYDTA projeleri tamamlandıktan sonra yatırımcılarla iletişimde kalmaya devam etmekte ve projenin devam eden yaşam döngüsündeki her aşamanın sorunsuz bir şekilde ilerlemesini sağlamak amacıyla yatırımcılarla düzenli olarak temasa geçmektedir.

YOİKK Platformu

YOİKK Platformu; Yatırımların İzlenmesi ve Koordinasyonu Kurulu (YİKK) Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK), Yönlendirme Komitesi, Teknik Komiteler ve Sekreteryadan oluşmaktadır. Ayrıca, Yatırım Danışma Konseyi'nin gerçekleştirdiği yıllık toplantılar aracılığıyla yayımladıkları bildirilerde yer alan tavsiyeler YOİKK Platformunun çalışmalarına girdi sağlamaktadır. YOİKK Platformunda, Yönlendirme Komitesi ve Teknik komiteler en faal unsurlardır.

YİKK yatırımın izlenmesi ve koordinasyonundan sorumlu Başbakan Yardımcısı başkanlığında kurul üyesi bakanlardan³¹ oluşmaktadır.³² Kurulun öncelikli görevleri stratejik öneme sahip yatırımların ve kamu özel işbirliği modeliyle gerçekleştirilen yatırımların zamanında tamamlanmasına yardımcı olmak ve yatırımların gerçekleştirilmesi sürecinde bakanlıklar ve kamu kurumları arasındaki olası uyuşmazlıkların çözümüne aracılık etmektir.

YOİKK, esas olarak koordinasyonu sağlamak ve teknik komitelerin faaliyetlerini yönlendirmektedir. YOİKK, yatırım ortamının iyileştirilmesiyle görevli Başbakan Yardımcısı başkanlığında YOİKK üyesi bakanlar³³ ve YOİKK üyesi sivil toplum

³¹Çevre ve Şehircilik Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Kalkınma Bakanı, Maliye Bakanı, Orman ve Su İşleri Bakanı, Sağlık Bakanı ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı.

³²Kurulun sekreteraya hizmetleri, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

³³Ekonomik konularda genel koordinasyonla görevli Başbakan Yardımcısı, Adalet Bakanı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Çevre ve Şehircilik Bakanı, Ekonomi Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Gümrük ve Ticaret Bakanı ve Kalkınma Bakanı.

kuruluşlarının³⁴ başkanlarından oluşmaktadır.³⁵ YOİKK toplantılarına gerek duyulması halinde kurul üyesi olmayan kurum ve kuruluşların üst düzey yetkilileri de davet edilebilmektedir.

Teknik Komitelerin çalışmalarının takibini ve hızlandırılmasını sağlayan Yönlendirme Komitesi ise Ekonomi Bakanlığı müsteşarı başkanlığında üye bakanlıkların müsteşarları ile üye sivil toplum kuruluşlarının genel sekreterlerinden oluşmaktadır. Yönlendirme Komitesi, Teknik Komitelerin çalışmalarını izlemek amacıyla belirli aralıklarla toplanmaktadır. Bu toplantılara ihtiyaç olması durumunda Yönlendirme Komitesi üyesi olmayan kurum ve kuruluşların temsilcileri de davet edilebilmektedir.

Çalışma alanlarına giren konularda özel sektörün taleplerini ulusal politikaları gözeterek inceleyen ve bu talepleri değerlendirip yıllık eylem planına dönüştüren Teknik Komiteler 10 farklı alanda faaliyet yürütmektedir. Bu Komiteler;

- Şirket İşlemleri ve Kurumsal Yönetim
- İstihdam
- Girdi Tedarik Stratejisi (GİTES) ve Sektörel Lisanslar
- Yatırım Yeri, Çevre ve İmar İzinleri
- Vergi ve Teşvikler
- Dış Ticaret ve Gümrükler
- Fikri, Sınai Mülkiyet Hakları ve Ar-Ge
- Yatırım Ortamı Mevzuatı ve Hukuksal Süreçler
- Finansmana Erişim
- Altyapı

Teknik komiteleridir.

Her Teknik Komitenin başkanlığı o alanla ilgili kurum tarafından yürütülmektedir. Bazı Teknik Komitelerde eş başkanlık sistemi bulunmaktadır. Teknik Komiteler, eylem planlarında yer alan eylemlerin belirlenmesi, takibi ve tamamlanması amacıyla değişik tarihlerde eylemlerle ilgili tarafların katılımıyla Teknik Komite toplantıları gerçekleştirmektedir.

³⁴ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Uluslararası Yatırımcılar Derneği (YASED), Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) ve Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK).

³⁵YOİKK Platformunun sekreteryaya hizmetleri, Ekonomi Bakanlığı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

YOİKK 2007 yılından bu yana çalışmalarını eylem planları aracılığıyla sürdürmektedir. 2017- 2018 döneminde önceki dönemlerden farklı olarak, uluslararası kuruluşların çalışmaları detaylı bir şekilde incelenmiş ve ilgili Bakanlıkların ve sivil toplum kuruluşlarının katkısıyla yeni bir eylem planı oluşturulmuştur.

Yatırım Danışma Konseyi (YDK), Türkiye’deki yatırımların kolaylaştırılması, Türkiye'nin uluslararası alanda yatırım yapılabilir bir ülke olarak tanıtılması ve yatırım ortamının iyileştirilmesi amacıyla Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Dünya Bankası işbirliğiyle ve dünyanın önde gelen çok uluslu şirket yöneticilerinin katılımıyla oluşturulan bir platformdur. Yatırım Danışma Konseyi’nin sekretarya faaliyetleri, Ekonomi Bakanlığı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Yatırım Danışma Konseyi tavsiye kararlarına ilişkin gelişmelerin yer aldığı “Türkiye Yatırım Danışma Konseyi İlerleme Raporları”, yatırım ortamı konusunda görev ve sorumluluğu olan kurum ve kuruluşların katkılarıyla her yıl düzenli olarak hazırlanmaktadır.

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma planlarının ve yıllık programların hazırlanmasından uygulanmasını izlemekten ve koordine etmekten ve değerlendirmekten sorumlu Kalkınma Bakanlığı iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesiyle ilgili politikalar geliştirmekte ve eylem planları hazırlamaktadır (Gelir, 2017). İlk defa Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Karadeniz Ekonomik İşbirliği ve Doğu Anadolu Projesi özelinde bölgesel de olsa iş ve yatırım ortamına yer verilmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda sürdürülmesi için gerekli stratejik amaçlar çerçevesinde belirlenen eksenlerden birisi de “Rekabet Gücünün Artırılması” hususudur. Bu eksenin politika alanlarından birisi ise “İş Ortamının İyileştirilmesi” başlığıdır.

Onuncu Kalkınma Planı’nda iş ve yatırım ortamına ayrı bir önem verilerek, Plan kapsamında hazırlanan 25 adet Öncelikli Dönüşüm Programından birisi olarak “İş ve Yatırım Ortamının Geliştirilmesi” konusu belirlenmiştir. Program kapsamında, bürokratik süreçlerin iyileştirilmesi, hukuki süreçlerin iyileştirilmesi, yatırım yeri temininin kolaylaştırılması iş ve yatırım ortamıyla ilgili yönetişimin bölgesel düzeyde geliştirilmesi amacıyla eylem planı hazırlanmıştır.

Başbakanlık

Bunun yanı sıra Başbakanlık kanun ve kanun hükmünde kararname tekliflerinde düzenleyici etki analizlerinin düzenlenmesinin ve değerlendirilmesinin koordinasyonundan sorumludur. Ülkemizdeki "düzenleyici çerçeve"yi iyileştirmek ve DEA çalışmalarını yönlendirmek, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak DEA'ların kalite kontrolünü gerçekleştirmek ve kamu yönetiminin bu alandaki kapasitesini geliştirmek için çalışmalar yapmak üzere, 2004 yılında Başbakanlık bünyesinde "Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu" oluşturulmuştur. Çalışma Grubunun OECD ve AB ile ortaklaşa gerçekleştirdiği eğitim çalışmaları sonucunda, kamu yönetiminde ve toplumda bu alanda farkındalık ve idari kapasite oluşması konusunda çalışmalar yapılmıştır.

17 Şubat 2006 tarihinde yayımlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle” DEA konusunda yasal çerçeve oluşturulmuştur. Yönetmelik düzenlemeleri çerçevesinde, milli güvenliği ilgilendiren konular, bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararnameler hariç olmak üzere, hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için DEA yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Başbakanlık 3 Nisan 2007 tarihli resmi gazetede 2007/6 sayılı genelgesiyle Düzenleyici Etki Analizi Rehberi yayımlamıştır. Rehber gere düzenleme önerilerinin kabul edilip yayımlanmaları halinde muhtemel etkisi 10 milyon TL'yi aşan kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının etkilerinin³⁶ analiz edilmeleri gerekmektedir. Türk kamu yönetiminde DEA'ların etkili biçimde uygulanması amacıyla 19 Mart 2016 tarihinde Yönetmelikte değişiklik yapılmıştır. Yönetmelik değişikliğiyle parasal limit 30 milyon TL'ye çıkartılmıştır. Ayrıca, Başbakanlığa yürürlükteki kanunların etkilerinin ölçülmesi amacıyla ilgili bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarından DEA hazırlanmasını isteme yetkisi verilmiştir. AB ilerleme raporlarında da vurgulandığı gibi düzenleme hazırlıklarında etki analizleri etkili biçimde yapılmamakta ve bunların sonuçları kamuoyuyla paylaşılmamaktadır.

Eylem Planları

Yukarıda da belirtildiği üzere Türkiye’de yatırım ortamına ilişkin çalışmalar, genel olarak YOİKK ve Yatırım Danışma Konseyi çalışmaları kapsamında yürütölmektedir. Bunun yansıra Onuncu Kalkınma Planı’ndaki Öncelikli Dönüşüm Programları arasında yer alan “İş ve Yatırım Ortamının Geliştirilmesi Programı” çerçevesinde de çalışmalar yapılmaktadır. Bu

³⁶ Ekonomik (kamu yönetimi, iş dünyası, tüketiciler, KOBİ’ler ve rekabet), sosyal ve çevresel etkiler.

çerçeve, Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde İş ve Yatırım Ortamının Geliştirilmesi Programı Eylem Planı bir eylem planı hazırlanmıştır. Eylem Planının koordinatörü Ekonomi Bakanlığıdır. Bunların yanı sıra çeşitli kurum ve kuruluşların hazırladıkları eylem planları da iş ve yatırım ortamına yönelik düzenlemeler içerebilmektedir.

Kurumsal düzeyde,

- 64'üncü Hükümetin 10 Aralık 2015 tarihli hazırladığı 2016 yılı Eylem Planı'nda (İcraatlar ve Reformlar);
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı'nda (2007-2009);
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın Türkiye Sanayi Strateji Belgesi'nde(2015-2018);
- Bilim, Sanayi Ve Teknoloji Bakanlığı'nın Verimlilik Stratejisi ve Eylem Planı'nda (2015-2018);
- Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'nın (KOSGEB) KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı'nda (2015-2018) ;
- KOSGEB'in Türkiye Girişimcilik Stratejisi ve Eylem Planı'nda (2015-2018);

Sektörel düzeyde,

- Türkiye Demir-Çelik ve Demir Dışı Metaller Sektörü Strateji Belgesi ve Eylem Planı'nda;
- Türkiye Kimya Sektörü Strateji Belgesi ve Eylem Planı'nda (2012-2016)

iş ve yatırım ortamını doğrudan ve dolaylı olarak hedefleyen politikalara ve eylemlere yer verilmektedir.

Uluslararası Raporlar

Yukarıda belirtilen çalışmalara ek olarak, çeşitli bakanlıklar ve kamu kurumları kendi çalışma alanlarında uluslararası kuruluşlarla ortak çalışmalar yapmakta ve iş yatırım ortamının önündeki sorunlar ve çözüm önerileri konularında politikalar geliştirmektedir.

Dünya Bankası, ülkelerin yatırım ortamının değerlendirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporları hazırlamaktadır. Bu raporlar hazırlanırken ilgili ülkedeki, özel sektör temsilcilerinin katılımlarının kanaatlerini dayalı olarak çeşitli anketler düzenlenmekte, saha çalışmaları yürütülmekte ve ülkelerin yatırım ortamının mevcut

durumunu ortaya koyacak bilgi ve bulgular ortaya konulmaktadır. Türkiye’deki yatırım ortamının değerlendirilmesi amacıyla, Dünya Bankası 2007 ve 2010 yıllarında 2 adet rapor hazırlamıştır. Bu raporlarda, seçilen örneklem kapsamındaki imalat sanayi firmalarıyla yüz yüze anketler gerçekleştirilmiştir. Bu anket bulguları çerçevesinde Türkiye’deki yatırım ortamına ilişkin politika önerileri geliştirilmiştir.

Sürdürülebilir bölgesel kalkınmayı desteklemek amacıyla bölgesel ve merkezi kurumlarda kapasite geliştirilmesine katkıda bulunmak ve yatırım ortamında iyileştirmelerin kesintisiz olarak yapılabilmesi için gerekli araçları geliştirmek amacıyla; finansmanını Avrupa Birliği ve Kalkınma Bakanlığı’nın ortaklaşa sağlandığı ve uygulamasının Dünya Bankası tarafından yapıldığı “Türkiye’de Bölgesel Yatırım Ortamı Değerlendirmesi Projesi” gerçekleştirilmiştir. Proje kapsamında 6.006 firma ile yüz yüze görüşme yapılarak, 26 Düzey-2 bölgesi için 26 bölgesel değerlendirme raporu ve Türkiye Yatırım Ortamı Değerlendirmesi ulusal raporu hazırlanmıştır. Bu raporlar, firmaların faaliyet gösterdikleri bölgelerdeki yatırım ortamları hakkında bilgi sağlamakta ve sürdürülebilir özel sektör büyümesi ve iş yaratılması için firmaların karşılaştıkları tehditleri ve fırsatları belirlemektedir.

AB ile devam eden katılım müzakereleri kapsamında “İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi Faslında AB Müktesebatıyla Uyumlaştırma Konusunda Ulusal Strateji Hazırlanması İçin Teknik Yardım Projesi” (Hizmetler Projesi) geliştirilerek, Eylül 2014–Eylül 2016 tarihleri arasında uygulanmıştır. AB Bakanlığının yararlanıcısı olduğu Proje aracılığıyla Fasil kapsamındaki mevcut yasal çerçeve gözden geçirilmiş, eylem planları ve mevzuat taslakları hazırlanmıştır.

2.2.3. Ulusal Politikalar

Yatırım ortamının geliştirilmesi konusunda Yatırımların İzlenmesi ve Koordinasyonu ile Yatırım Ortamının İyileştirilmesine ilişkin 2016/1 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Karar'ında aşağıdaki politikalar geliştirilmektedir.

- Türkiye'deki yatırımlar koordine edilecek ve izlenecek;
- Yatırım ortamıyla ilgili konular, kamu özel sektör işbirliği çerçevesinde ele alınacak;
- Yatırımlarla ilgili düzenlemeler rasyonel hale getirilecek;
- İşletme dönemi de dâhil olmak üzere yatırımın her safhasında, ulusal ve uluslararası yatırımcıların karşılaştığı idari engellere çözüm üretilecek;

- Özel sektör faaliyetlerini güçlendirerek, ihracat odaklı üretim artırılacak ve iş ve istihdam imkânları yaratılacaktır.

Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018) yer alan İş ve Yatırım Ortamının Geliştirilmesi Öncelikli Dönüşüm Programında, aşağıdaki öncelikler belirlenmiştir:

- Bürokratik süreçler hızlı ve etkili biçimde işleyecek;
- Yatırımcıların üstlendikleri doğrudan ve dolaylı maliyetler düşürülecek;
- Türkiye’de iş ve yatırım ortamına ilişkin hukuki süreçler ve altyapı uluslararası standartlara ve en iyi uygulamalara uygun olarak geliştirilecek;
- Yatırım yeri tahsis süreçleri, özellikle de stratejik ve büyük ölçekli yatırımlara uygun yatırım yerleri hazırlanacak şekilde basitleştirilecek ve hızlandırılacak;
- İş ve yatırım ortamı bölgesel düzeyde yaygınlaştırılacak, geliştirilecek ve yatırımcılar yerel düzeyde desteklenecektir.

Bu politikalar kapsamında, idari ve yasal süreçlerin iyileştirilmesi, yatırım yeri temininin kolaylaştırılması ile iş ve yatırım düzeyinin geliştirilmesinde bölgesel farklılıkların gözetilmesi beklenmekte ve böylece yeni işlerin kurulması ve mevcut işlerde kapasitenin artırılması, yeni iş fırsatlarının yaratılması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması hedeflenmektedir.

2.2.4. Onuncu Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi

Onuncu Kalkınma Planı Hedefleri

Onuncu Kalkınma Planı’nda iş ve yatırım ortamına ayrı bir önem verilerek, Yatırım Politikaları bölümünde bu konuda politikalar geliştirilmiş, ayrıca 25 adet Öncelikli Dönüşüm Programından birisi olarak “İş ve Yatırım Ortamının Geliştirilmesi” konusu belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013:162-163). Planda “İş ve Yatırım Ortamının Geliştirilmesi Programında”, iş ve yatırım ortamının öncelikli sorunlarına odaklanılarak, yatırımcının karşılaştığı belirsizliklerin giderilmesi ve sorunların hızla çözülmesi, bunun için mevcut mekanizmaların iyileştirilerek yatırımların artırılması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede program, iş ortamının iyileştirilmesinde öncelikli olan dört başlık halinde ele alınmıştır:

“Bürokratik Süreçlerin İyileştirilmesi” bileşeninde kamunun iş dünyasına sunduğu hizmetlerde bürokrasinin minimuma indirilmesi ve elektronik ortamın kullanımının artırılması hedeflenmektedir. “Hukuki Süreçlerin İyileştirilmesi” bileşeninde iş ve yatırım ortamına ilişkin hukuki süreçlerin ve altyapının geliştirilmesi, mevzuatın en iyi uygulama örneklerine göre

güncellenmesi öngörülmektedir. “Yatırım Yeri Temininin Kolaylaştırılması” bileşeninde stratejik ve büyük ölçekli yatırımlar başta olmak üzere yatırıma uygun arazilerin tespiti, envanterinin çıkartılması ve tahsis süreçlerinin iyileştirilmesi amaçlanmaktadır. “İş ve Yatırım Ortamıyla İlgili Yönetişimin Bölgesel Düzeyde Geliştirilmesi” bileşeninde ise iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik yaklaşımın bölgesel düzeyde yaygınlaştırılması, geliştirilmesi, takibi ve yatırımcının yerel düzeyde desteklenmesi hedeflenmektedir (Gelir, 2017:49).

Bu bileşenler çerçevesinde belirlenen hedefler ise şu şekildedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013):

- Özel sektör yatırımlarının GSYH’ya oranının 2018 yılı sonunda % 19,3’e çıkarılması;
- Plan dönemi boyunca (gayrimenkul hariç) kümülatif uluslararası doğrudan yatırım tutarının 93,9 milyar dolara ulaşması;
- İYKE sıralamasında ilk 50 ülke arasına girilmesi;
- Süreçlerin iyileştirilmesi suretiyle yatırım yeri tahsis miktarının artırılması.

Program hedeflerinin değerlendirilmesinde kullanılacak performans göstergeleri de şunlardır (Kalkınma Bakanlığı, 2015):

- Uluslararası İş Yapma Kolaylığı Endeksinde Türkiye’nin sırası;
- Uluslararası doğrudan yatırımların tutarı;
- Özel yatırımların GSYH içindeki payı.

Plan döneminde, Onuncu Kalkınma Planında belirlenen sayısal hedeflere ulaşma konusunda beklenen başarı sağlanamamıştır. Öte yandan, iş ve yatırım ortamı reformlarının amacı sadece yerli ve yabancı sabit sermaye yatırımlarını artırmak değildir. Yukarıda Dünyadaki gelişme eğilimleri bölümünde de açıklandığı üzere, iş ortamı reformlarının önemli hedef kitlesi yoksullar ve dolayısıyla küçük (kadın) girişimciler haline gelmiştir. Büyük işletmeler iş ortamının olumsuz koşullarıyla bir biçimde başa çıkabilmektedir. Ancak, küçük işletmeler bu yükleri taşıyamadıklarından, kayıt dışına çıkmaktadırlar. Kayıt içindeki işletmelerle karşılaştırıldığında, kayıt dışı sektördeki çalışma koşulları daha zordur ve çalışanların refahı daha düşüktür. Bu nedenle, iş ortamı reformlarının önemli bir amacı da kayıtlı şirket sayısını artırmaktadır. Yeni kurulan işletmeler ve gerçekleştirilen yatırımlarla

sağlanacak iş fırsatları, kadınların işgücüne daha çok katılımına,³⁷ yoksullukla mücadeleye ve gelirin daha adil bölüşülmesine katkı sağlayacaktır. Türkiye, Onuncu Kalkınma Planı döneminde yoksulluğun azaltılması ve gelir dağılımında eşitliğin artırılması alanlarında önemli mesafeler kat etmekle beraber, OECD üyesi ülkelerin ortalamasının hala gerisindedir (OECD, 2016).

Onuncu Kalkınma Planı Mevzuat Gelişmeleri

Yukarıda da belirtildiği üzere Onuncu Kalkınma Planı döneminde, YOİKK Platformunun yapısının ve yetkisinin güçlendirilmesi amacıyla değişiklikler yapılmıştır. 16 Ocak 2012 tarihli ve 2012/2 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararıyla YOİKK'in yatırım gücünün artırılması amacıyla Kurul üyelikleri müsteşar düzeyinden bakan düzeyine yükseltilmiştir. Ayrıca, katılımcılığı artırmak amacıyla Kurul üyeliklerine iki yeni sivil toplum örgütü (MÜSİAD ve DEİK) Başkanı da dâhil edilmiştir. Bunun yanı sıra stratejik yatırımların öngörülen sürede tamamlanmasını sağlamak ve yatırım süreçlerinde bakanlıklar ve kamu kurumları arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklara çözüm üretmek amacıyla Yatırım İzlenmesi ve Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur.

YOİKK çalışmaları kapsamında 15 Temmuz 2016 tarih 6728 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte 20'ye yakın Kanun üzerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede yatırımcılara dair prosedür kolaylaştırılmakta, süreler kısaltılmakta ve maliyetler azaltılmaktadır. Ayrıca, 10/03/2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 7099 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu Türkiye'nin İş Yapma Kolaylığı Endeksinde yerini yükseltmek için önemli değişiklikler içermektedir.

Öte yandan, 2016 yılında DEA'nın daha etkili biçimde uygulanmasını teminen 2005/9986 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle DEA'nın doğrudan teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanması ve diğer bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşları düzenleyici etki analizi hazırlanması sürecinde ihtiyaç duyulan veri paylaşımını sağlamaları öngörülmüştür. DEA'lar kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları³⁸ ile birlikte Başbakanlığa

³⁷ TÜİK hanehalkı işgücü araştırması sonuçlarına göre; 2015 yılında, Türkiye'de 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus içerisinde işgücüne katılma oranı %51,3 olup, bu oran erkeklerde %71,6, kadınlarda ise %31,5 olmuştur (TÜİK, 2017) .

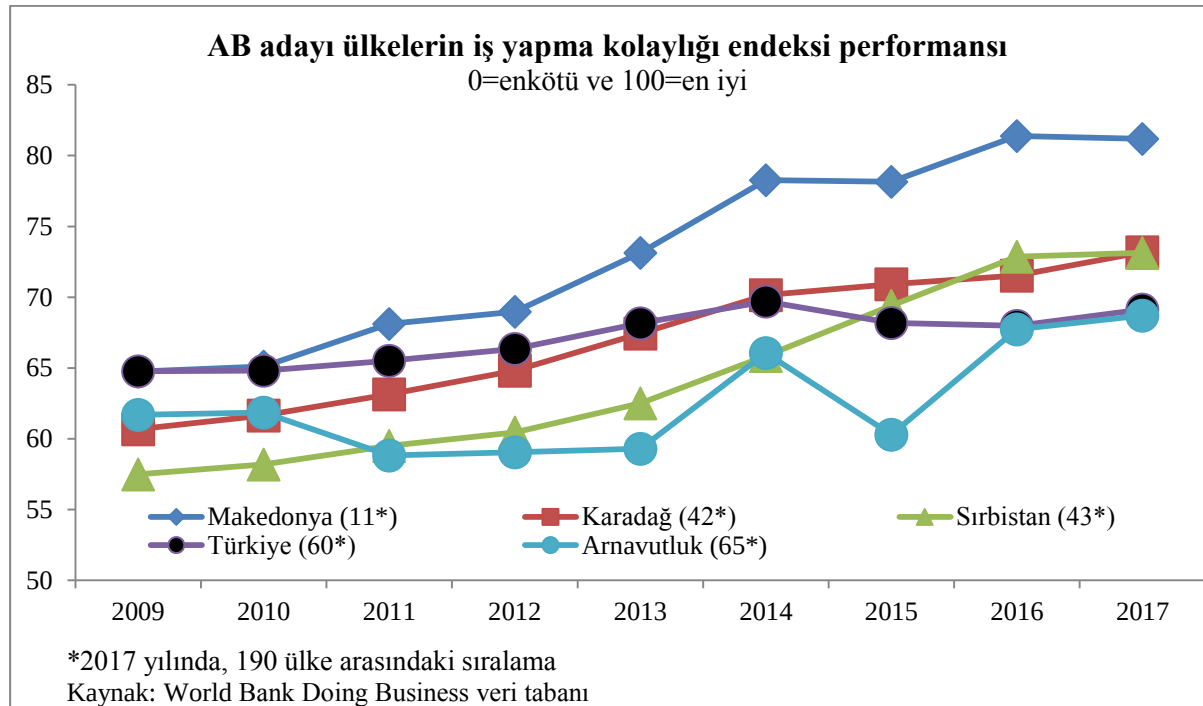
³⁸ Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde milletvekillerinin vermiş oldukları kanun tekliflerinde DEA yapılmamakta ve bu da düzenleyici kaliteyi olumsuz etkilemektedir.

sunulmaktadır. Başbakanlığa sunulan etki analizlerinde teklif sahibi bakanın oluru bulunmaktadır. Düzenleyici etki analizi sonuçlarına ilişkin bilgilere ayrıca taslağın genel gerekçesinde yer verilmektedir. Değişikliğin getirdiği önemli değişikliklerden birisi de yürürlükteki mevzuatın etkilerinin ölçülmesidir. Bu kapsamda, Başbakanlık yürürlükteki kanunların etkilerinin ölçülmesi amacıyla ilgili bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarından düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilecektir.

2.2.5. Uluslararası Mukayeseli Olarak Türkiye İçin Temel Göstergeler ve Uluslararası Konum

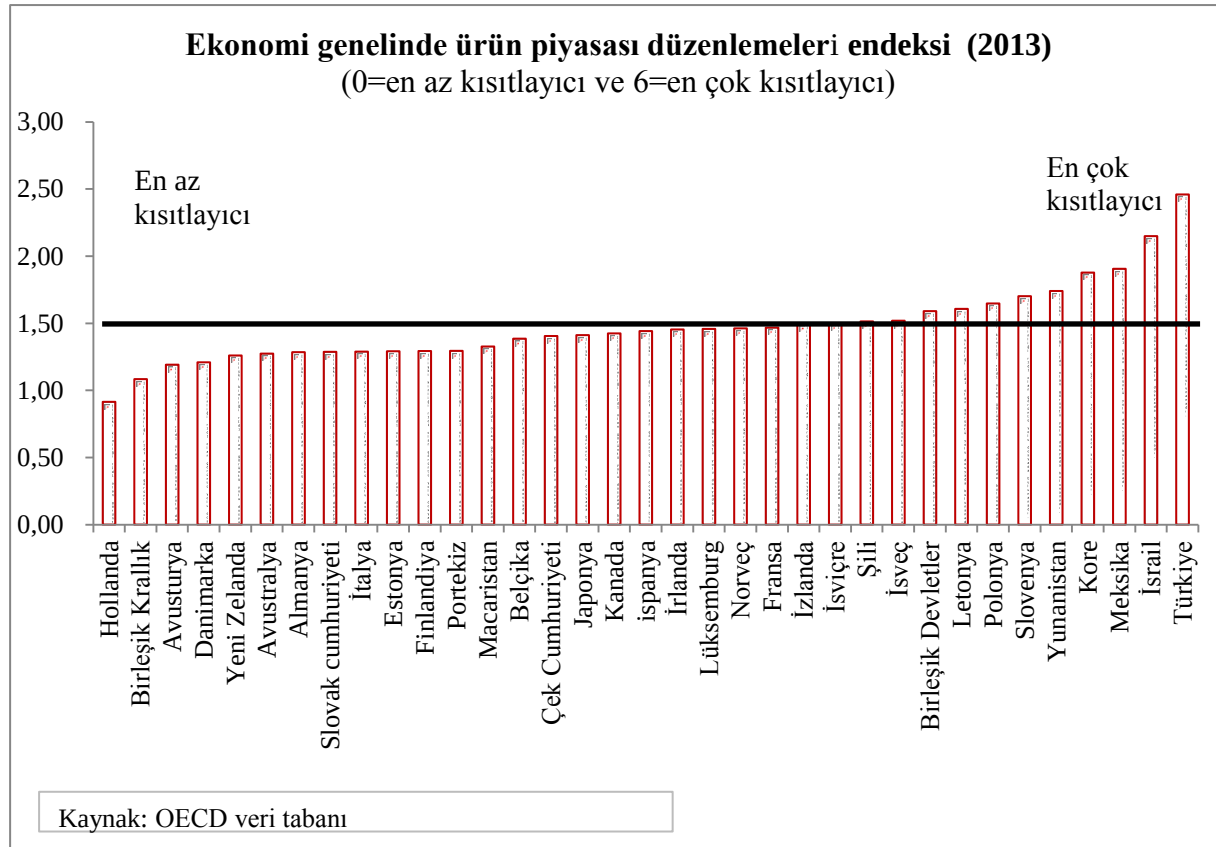
Onuncu Kalkınma Planı'nda, Türkiye'nin İYKE'deki sırasının 2013 yılında 51 iken 2018 yılında 40'a yükselmesi hedeflenmiştir. Grafik 1'de Türkiye'nin ve diğer AB aday ülkelerin iş yapma endeksi notuna göre 2009-2017 dönemindeki performansı ve 2017 yılı itibarıyla 190 ülke içerisindeki sıralaması yer almaktadır. 2014 yılına kadar, Türkiye'nin endeks notu istikrarlı bir biçimde artmıştır. Ülke notu, 2015 yılındaki gerilemeden sonra, 6728 sayılı Kanun'la getirilen değişikliklerin de etkisiyle yükseliş eğilimine girmiştir. Ancak, 2017 yılı itibarıyla Türkiye'nin iş yapma endeksindeki sırası (60), Plan hedeflerinin (40) gerisinde kalmıştır. AB aday beş ülke arasında ise, Makedonya, Karadağ ve Sırbistan'ın arkasından 4'üncü sıradadır (Grafik 1).

Grafik 1. AB Adayı Ülkelerin İş Yapma Kolaylığı Endeksi Performansı



Türkiye'nin OECD ÜPD notu 1998-2013 yılları arasında ilerleme sağlamıştır. Ülke notu 1998, 2003, 2008 ve 2013 yıllarında sırasıyla 3,28; 2,82; 2,65 ve 2,46'dır. 2001 yılından sonra gerçekleştirilen yapısal reformların da etkisiyle Türkiye'nin notu yaklaşık % 14 oranında iyileşme göstermiştir. İzleyen dönemlerde iyileşme oranı sırasıyla % 6 ve % 7 oranında gerçekleşmiştir. Bu gelişme, bir tür ağaçtan elma toplama örneğine de benzemektedir. Başlangıçta, aşağılardaki elmaların toplanması görece daha kolaydır. Ancak, yukarılara çıkıldıkça, elmaları toplamak giderek zorlaşmaktadır. Bu iyileşmelere rağmen, 2013 yılı itibariyle OECD ÜPD endeksine göre, Türkiye kamu düzenlemeleriyle ticari faaliyetleri en çok kısıtlayan ülke konumundadır (Grafik 2).

Grafik 2. Ekonomi Genelinde Ürün Piyasası Düzenlemeleri Endeksi (2013)



Bu göstergelerde ülkenin sıralamasını yukarılara çekebilmek için, belirli bir strateji ve kapsamlı bir hazırlık çerçevesinde iş ve yatırım ortamı reformları geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Bu çerçevede, reform çalışmalarını yürütecek bakanlıklarda ve düzenleyici kurumlarda yeterli kapasitenin oluşturulması gerekmektedir.

2.2.6. Hedeflere Ulaşılmasının Önündeki Başlıca Sorunlar

YOİKK Platformunun oluşturulmasına da zemin hazırlayan FIAS (2001) çalışmasında da belirtildiği üzere iş ve yatırım ortamı reform çalışmalarının başarılı olabilmesi için en üst seviyede siyasi mutabakat sağlanmalıdır. İş ortamı reformları kapsamında analizleri yapacak ve reform önerileri geliştirecek/uygulayacak liderlik grubunun, konuyu sahiplenmesi ve temel öneriler hakkında karar alması gerekmektedir. Bunun yanı sıra yetkililer özel sektör temsilcilerinin görüşlerine açık olmalı ve özel sektörün reform sürecine katılımını ve katkılarını teşvik etmelidir. Öte yandan, yerel yönetimler reformların ve geleceğin işleyiş biçimleri hakkında daha etkili olmalıdır.

Raporda, politikaların geliştirilmesi ve uygulanması süreçlerinin koordinasyonunu sağlamak üzere merkezi bir birim oluşturulması öngörülmüştür. Bu kurumda çalışan görevlilerin, aldıkları kararların sonuçlarından sorumlu tutulması ve performanslarının objektif biçimde teşvik edilmesi tavsiye edilmiştir. Bu çerçevede, bu merkezi birimin hükümetçe en üst düzeyde desteklenmesi ve özel sektörün önerilerine açık olacak kadar bağımsız olması gerekmektedir. Bu birime açık ve kesin bir biçimde destek verilmesi ve eylem planlarının amacının, sorumlularının ve sonuçlarının kamuoyuyla şeffaf biçimde paylaşılması, reform çalışmalarında etkinliği ve etkililiği artıracaktır.

FIAS (2001) raporunda geliştirilen öneriler çerçevesinde Türkiye’de iş ve yatırım ortamı reformlarını koordine etmek üzere, bakanlıklar ve sivil toplum kuruluşlarının temsil edildiği YOİKK kurulmuştur. YOİKK’in görevlerinin başında, yatırım ortamı iyileştirme çalışmalarına ilişkin görev ve sorumluluğu bulunan kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşları arasında gerekli koordinasyonu sağlamak ve bununla ilgili gerekli tedbirleri ve kararları almak gelmektedir. Ancak, uygulamaya bakıldığında çok sayıda bakanlık ve kamu kurumunun iş ve yatırım ortamını doğrudan ve dolaylı olarak etkileyecek ulusal, bölgesel ve sektörel düzeyde eylem planları hazırladığı görülmektedir. YOİKK bu eylem planlarının tamamının hazırlanmasında öncü bir rol üstlenememiştir. Farklı zamanlarda, farklı amaçlarla hazırlanan bu eylem planları, uygulamada mükerrerliklere ve çelişkilere neden olabilecektir. Ayrıca, bu eylem planları reform sürecinde farklı kurumların farklı düzeylerde sorumluluk almaları gereken tedbirler içermektedir. Uygulamada, bakanlıklar ve kurumlar hazırlık aşamasında aktif rol oynamadıkları çok sayıdaki eylem planında kendilerine verilen görev ve sorumlulukları

yeterince sahiplenmemekte ve dolayısıyla eylem planlarında yer alan tedbirler hayata geçirilememektedir.

Geçmiş uygulamalara bakıldığında, YOİKK platformunun, kamu düzenlemelerinin maliyetinin ölçülmesi, analiz edilmesi, değişiklik önerileri geliştirilmesi ve uygulanması ile kamuoyunun aydınlatılması konularında, beklenen hedeflere yeterince ulaşamadığı görülmektedir. ÖİK toplantılarında da gündeme getirildiği üzere, YOİKK tarafından hazırlanan eylem planlarında yer alan tedbirler çoğunlukla özel sektör tarafından önerilmektedir ve kamu kurumları bu önerilerin geliştirilmesinde ve analiz edilmesinde yeterince aktif rol oynamamaktadır. Oysa başarılı ülke uygulamaları, iş ve yatırım ortamı reform çalışmalarında paydaş katılımının önemli olduğunu, ancak çıkar çatışmasından kaçınmak için kamu görevlilerinin daha aktif davranmaları gerektiğini ve reform çalışmalarına desteğin artırılması için kamuoyunun gelişmeler konusunda bilgilendirilmesi gerektiğini göstermektedir. Bunun yanı sıra, reform sürecinde başarılı işler yapan bakanlıkların ve kurumların kamuoyu önünde ödüllendirilmeleri, reformlara isteksiz yaklaşan kurumların dirençlerinin kırılmasına da katkı sağlayabilecektir.

4 Ocak 2016 tarihli ve 2016/1 sayılı Bakanlar Kurulu prensip Kararıyla YOİKK'in siyasi desteğini ve kurumsal gücünü artırabilmek amacıyla, Kurulun başkanlığı Ekonomi Bakanlığından, Başbakan Yardımcılığına devredilmiş, üyeleri müsteşarlık düzeyinden bakanlık düzeyine yükseltilmiş ve Kurul'da, yeni sivil toplum kuruluşlarının temsili sağlanmıştır. Bu yapısal değişiklikten sonra, YOİKK, 2016 yılında 20'ye yakın Kanunda önemli değişiklikler yapan 6728 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun ve 7099 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yasalaşmasına öncülük etmiştir.

YOİKK'in üyelerinin bakanlık düzeyine yükseltilmesi ve Kurul'da yeni sivil toplum örgütlerinin temsiline sağlanması önemlidir. Ancak, iş yapma reformlarının etkili ve hızlı biçimde gerçekleştirilmesi için, YOİKK'in güçlendirilmesi ve bakanlıklarda da yeniden yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, bakanlıklar ve düzenleyici kurumlar bünyesinde iş ortamının iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapacak ve merkezi birim YOİKK ile temas noktası işlevi görecek birimlerin oluşturulmasında gerçekleşme sağlanamamıştır. Ayrıca, uluslararası uygulamalar iş ortamı reform çalışmalarına yerel yönetimlerin de katılmasının, reformlarının başarısını artırdığını göstermektedir. Ancak, YOİKK'in reform

alışmalarında yerel yönetimler kurumsal düzeyde temsil edilmemektedir. Bu çerçevede, iş ortamı reform çalışmalarına yerel yönetimlerin ve kalkınma ajanslarının kurumsal olarak katılmaları sağlanmalıdır.

İş ve yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik reformlar bir defalık bir işlem değildir. Reform süreci süreklilik arz etmektedir ve bu kapsamda yapılan düzenlemelerin sonuçlarının sürekli biçimde analiz edilmesi gerekmektedir. Bu hedefe uygun performans göstergeleri geliştirilmeli³⁹, bu göstergeler çerçevesinde başarılı kuruluşlar ödüllendirilmeli ve sonuçlar kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Türkiye’de kurumlar genellikle ülkenin performans değerlendirme ölçütlerini geliştirmek yerine, uluslararası alanda genel kabul görmüş göstergeleri kullanmaktadır. Bu kapsamda, iş ortamı reformlarının başarısı, genellikle uluslararası iş yapma kolaylığı endekslerinde ülkenin sıralaması ve ülkeye giren doğrudan yabancı yatırımların büyüklüğüyle değerlendirilmektedir. Bu yöntem gerekli olmakla beraber, yeterli değildir. Doğrudan yabancı yatırımlar, genellikle büyük ölçekli işletmeler tarafından gerçekleştirilmekte ve bu işletmeler iş ve yatırım ortamındaki maliyetler, riskler ve rekabet kısıtlarıyla bir biçimde başa çıkabilmektedir. Buna karşılık, kadınlar başta olmak üzere küçük girişimciler ve dezavantajlı gruplar bu maliyetler ve risklerle baş edememekte ve düzenlemelere uyum maliyetlerinden kaçınmak amacıyla, faaliyetlerini kayıt dışı sektörde sürdürmektedir (DFID, 2015b). Ancak, bu insanlar kayıt dışı ekonomide olumsuz koşullarda iş yapmakta veya istihdam edilmektedir. Ayrıca, kayıt dışı ekonomi devletin vergi gelirlerinin düşmesine, elektrik, su ve kamu arazileri gibi toplumsal kaynaklarının kaçak/bedelsiz kullanılmasına neden olabilmektedir. Kayıt dışılık nedeniyle düşen kamu gelirleri nedeniyle daha çok da yoksulların ihtiyaç duydukları devlet okullarına ve hastanelerine gereken yatırım yapılamamaktadır. Bu nedenle, iş ve yatırım ortamı reformu politikalarında, yoksulluğun azaltılması amacıyla kayıt dışı ekonomiyle mücadele ve başta kadınlar olmak üzere küçük girişimlerin/dezavantajlı kurumların iş sahibi olmalarına özel bir önem verilmelidir.

2.3. İlişkili Temel Alanlarındaki Gelişmelerin Rapor Konusu Alana Yansıması

İş ve yatırım ortamı, ülkeye ve bölgeye özel faktörlerden de etkilenmektedir. Özel şirketler yatırım kararlarını alırken, mali yapılarını ve verimliliklerini doğrudan ve dolaylı biçimde etkileyen bu faktörleri önemli ölçüde dikkate almaktadır. Bu çerçevede, özellikle de

Örneğin, bu göstergelerden birisi, özel sektörün belirli lisans veya izinleri almak için yapmak zorunda kaldığı harcamalar olabilir. Böyle bir gösterge, söz konusu işlem için harcanan fiili ödemeleri ve personel zamanını içermelidir (FIAS, 2001:s. 206).

piyasalarda maliyetleri, riskleri ve rekabet koşullarını etkileyen kamu politikaları ve uygulamaları, işletmelerin yatırım kararlarının önündeki fırsatları ve tehditleri de etkileyebilmektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminde tesis edilecek iyi bir kurumsal altyapı, kamu politikalarının ve düzenlemelerinin kalitesini artırarak ve işletmelerin bu düzenlemelere uyum maliyetlerini düşürerek iş ortamının iyileştirilmesine katkı sağlayacaktır.

Bu kapsamda, kamu politikaları ve düzenlemeleri büyüklüğü, sektörü, milliyeti ve hukuki statüleri fark etmeksizin bütün işletmelerin faaliyetlerini doğrudan etkilemektedir. Finansman, altyapı ve işgücü yatırım faaliyetlerinde kilit rol oynayan girdilerdir. Kamu düzenlemeleriyle finansmana erişimin kolaylaştırılması, özellikle de yeni girişimcilerin ve küçük işletmelerin iş kurmalarına veya kapasitelerini artırmalarına katkı sağlayacaktır. Enerji, telekomünikasyon ve ulaştırma gibi fiziki altyapının hacminin artırılması ve kalitesinin iyileştirilmesi, ulaştırma ve haberleşme faaliyetlerini hızlandıracak ve maliyetlerini düşürecektir. Eğitim ve sağlık gibi sosyal altyapı yatırımları işgücünün ve girişimcilerin becerilerini geliştirecektir.

Mülkiyet hakları, müteşebbislerin serbest iradeleriyle sözleşme yapabilmelerine ve yatırımlarının getirilerine sahip olabilmelerine imkân verecek şekilde korunabildiği ölçüde, yatırımcıların fiziki sermaye biriktirme ve yenilik yapma özendirimleri artacaktır. Devletin, mülkiyet haklarını, özel kişiler arasında koruması için “hukuk ve düzenin” ve devletleştirme riskine karşı koruması için de “hukukun üstünlüğünün” tesis edilmesi gerekmektedir (TÜİSAD, 2002).

Hukuk ve düzen ilkesi, en geniş anlamda, devletin iktisadi ve sosyal hayat üzerindeki yetki ve sorumluluklarının kapsamını ve derinliğini belirlemektedir. Bu çerçevede, kamu hizmetlerinin türleri ve sunuluş biçimi, kamu işletmelerinin faaliyetleri, vergilendirme politikaları ve düzenlemeleri, ekonomik ve sosyal düzenlemeler ve sözleşmelerin icrası gibi hususlar yatırımcıların karşı karşıya oldukları maliyetleri, riskleri ve rekabet engellerini doğrudan etkilemektedir. Bu alanlarda hukuk ve düzenin tesis edilmesiyle piyasada faaliyet gösteren aktörler adil rekabet içerisinde yarışacak ve diğerlerinin mülkiyet haklarına zarar veremeyecektir.

Benzer biçimde, kamu politikalarına ve uygulamalarına karşı duyulan güvenin de iş yapma riskleri ve maliyetleri üzerinde etkisi bulunmaktadır. Bu güveni artırmak için, hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde, kamu düzenlemelerinin herkes tarafından erişilebilir, anlaşılabilir ve öngörülebilir olması gerekmektedir. Bu düzenlemeler, herkese eşit biçimde

uygulanmalı ve keyfiyete izin verilmemelidir. Mülkiyet haklarının yanı sıra temel insan haklarının korumasına da özen gösterilmelidir. Yargılama hizmetleri adil, düşük maliyetli ve hızlı sunulmalıdır (OECD, 2015:s. 15).OECD (2016: s.27) diğer ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de yerli ve yabancı firmaların iş ve yatırım ortamının kalitesine duyarlı olduğunu ve bu çerçevede hukukun üstünlüğü ve şeffaflık alanlarında reform yapılması gerektiğini belirtmektedir.

2.4. Türkiye'deki Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimlerin Muhtemel Yansımaları

Onuncu Kalkınma Planında da öngörüldüğü üzere Türkiye'nin yüksek büyüme hedefinin gerçekleştirilebilmesi için faktör verimliliklerini artırmanın yanı sıra, üretime yönelik sermaye birikiminde de önemli miktarda artış sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede, üretken alanlara yönelen yatırımlarda istikrar sağlanmalı ve yatırımlar yüksek düzeyde tutulabilmelidir (Kalkınma Bakanlığı, 20132:s.64). Bu politikalara uygun biçimde, Orta Vadeli Program'da (OVP) (2018-2020) üretken alanlara yönelik yatırımlarla desteklenen, verimlilik artışına dayalı bir büyüme stratejisi öngörülmektedir. Bu çerçevede, orta vadede Türkiye ekonomisinde nitelikli istihdam oluşturan, enflasyon ve cari açık yaratmayan, ağırlıklı olarak yurtiçi tasarruflar ve doğrudan yabancı yatırımlarla finanse edilen, yatırım ve ihracata dayalı bir büyüme yapısı hedeflenmektedir (Kalkınma Bakanlığı: 2017). Bu hedefe ulaşmak için, OVP'nin temel amacı, diğer şeylerin yanı sıra iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesidir.

Dünya Bankası İYKE ve OECD ÜPD verileri, hukuki altyapının kalitesinin ve kurumların gücünün artırıldığı ülkelerde, iş ortamının iyileştiğini göstermektedir. Örneğin, pazara giriş engellerinin yüksek olduğu piyasalarda, verimsizliklerine rağmen sadece yerleşik firmalar faaliyetlerine devam edebilmektedir (World Bank, 2018, s. 6-:8). Yüksek maliyetli ve riskli idari işlemlerin gereklerini siyasi ve sosyal bağlantıları güçlü işletmeler yerine getirebilmekte ve bu gereklilikleri yerine getiremeyen özellikle de küçük işletmeler kayıt dışına çıkmaktadır. Maliyetlerini düşürmek için kayıt dışına çıkan firmaların çalışanları sosyal güvencesiz ve düşük ücretlerle çalışmakta ve böylece yoksulluk artmaktadır. Bu durumda, iş ortamı reformları, yoksullukla mücadelede etkili bir yöntemlerden birisi konumundadır. World Bank (2018) yoksulluk, eşitsizlik ve iş ortamı düzenlemeleri arasında güçlü bir ilişkinin bulunduğunu belirtmektedir. Ortalamada, daha kaliteli iş ortamı düzenlemelerine sahip olan ülkelerde, istihdam seviyesi yüksek, gelirin dağılımı daha adil ve yoksulluk düzeyi daha düşüktür.

Sonuç olarak, yatırımları ve istihdamı artırmak, yoksullukla mücadele etmek ve gelir dağılımını daha adil hale getirmek isteyen ülkeler, iş ve yatırım ortamı düzenlemelerini iyileştirerek, bu endekslerdeki konumlarını yükseltmeye çabalamaktadırlar. Çünkü bu endeksler, uluslararası alanda başarılı olan ülkeler hakkında hızlı ve kolay bilgi sağlamaktadır. Bu tür uluslararası standartlar, Türkiye'deki iş ortamı reform çalışmalarını da etkilemektedir. Örneğin, Onuncu Kalkınma Planı çalışmaları çerçevesinde hazırlanan İş ve Yatırım ortamının Geliştirilmesi Programı Eylem Planında önerilen tedbirlerin gerçekleşmesi halinde Türkiye'nin İş Yapma Kolaylığı Endeksi'ndeki sırasının 40'ncılığa yükseleceği öngörülmektedir. Benzer biçimde, 9 Şubat 2018 tarihinde 27. Gerçekleştirilen YOİKK Toplantısı'nda TBMM'ye sevk edilecek yeni reform paketlerini açıklayan Başbakan Yardımcısı, Türkiye'yi, "Dünya Bankasının iş yapma kolaylığı endeksinde 2 yıl içinde ilk 20'ye sokmayı hedef aldıklarını" belirtmektedir.⁴⁰

⁴⁰ <http://www.milliyet.com.tr/basbakan-yardimcisi-akdag-is-yapma-kolayligi-ankara-yerelhaber-2585132/>

3. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

Uluslararası standartlara bakıldığında, yoksullukla mücadelede iktisadi büyümenin zorunlu bir faktör olduğu görülmektedir. Özel sektör ve piyasa faaliyetleri iktisadi büyümenin hızlanmasına önemli derecede katkı sağlamaktadır. Bu nedenle, piyasaların etkin işlemesi ve özel sektör faaliyetlerinin geliştirilmesi için iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesi gerekmektedir. İş yapma maliyetlerini ve risklerini artıran ve rekabet kısıtları yaratan iş ve yatırım ortamlarında, yatırımlar, istihdam ve işgücü verimliliği iktisadi büyümeye beklenen katkıyı yapamayacaktır. Bunun yanı sıra özellikle de küçük işletmeler düzenlemelere uyum maliyetlerini düşürmek ve belirli risklerden kaçınmak amacıyla faaliyetlerini kayıt dışı sektörde gerçekleştirecektir. Kayıt dışı sektörde, çalışma koşulları kötüleşecek ve işgücü verimliliği düşecektir.

Özel sektör yatırımları, ekonomik verimliliğin artırılmasında önemli işlevler görmektedir. Özel sektör işletmeleri insanlara iş ve gelir sağlamak ve ödedikleri vergilerle kamu gelirlerinin artmasına katkı sağlamaktadır. Bu faaliyetler de bir bütün olarak ekonomik büyümeyi desteklemektedir. Özel sektör işletmelerinin faaliyetlerinin yapısı, çeşitliliği ve etkinliği, faaliyet gösterdikleri iş ve yatırım ortamına bağlıdır. Gelişmiş bir iş ve yatırım ortamı, etkili bir devletin, etkin piyasaların ve güçlü bir sosyal sermayenin varlığını gerektirmektedir. Yoksullukla mücadelede; mal ve faktör piyasaları yoksulların, sunulan mal ve hizmetler ile iş fırsatlarına eşit biçimde erişmelerine imkân sağlamalıdır.

Bu çerçevede, iş ortamı reformları, belirli bir strateji çerçevesinde piyasalarda rekabetin artırılmasını, iş yapma maliyetlerinin ve risklerinin düşürülmesini ve böylece yatırım ve istihdam fırsatlarının geliştirilmesini hedeflemelidir. İş yapma maliyetlerinin ve risklerinin düşürülmesi, kayıt dışı işletmelerin kayıtlı sektöre geçmesini teşvik edecek ve özellikle de düşük gelir gruplarının daha iyi koşullarda işlere sahip olmasına yardımcı olacaktır. Kapsayıcı kurumlara ve kurallara sahip bir ekonomide, sürdürülebilir yüksek büyüme hızlarına erişilebilecek, yoksullukla mücadele edilebilecek, kadınlar başta olmak üzere çalışan isteyenlerin iş bulmaları kolaylaşacak ve böylece ekonomide üretilen gelir daha adil paylaşılacaktır.

3.1. Uzun Vadeli Hedefler

Orta ve uzun vadede, iş ve yatırım ortamı özel sektör faaliyetlerini basitleştirecek ve hızlandıracak hale getirilecektir. Bunun için, özel sektör yatırımlarını etkileyen kamu

politikalarında ve düzenlemelerinde şeffaflık, istikrar ve güvenilirlik sağlanacaktır. Firmaların yatırım kararlarını etkileyen kamu düzenlemeleri ve bunların uygulanma koşulları herkese açık olacak ve piyasalarda faaliyet gösteren firmaların adil koşullarda rekabet etmeleri ve mülkiyet haklarının korunması güvence altına alacaktır. Bu kapsamda, kamu politikalarının, kamu düzenlemelerinin, idari işlemlerin ve yargı kararlarının kendi aralarında tutarlı ve öngörülebilir olduğu bir yönetim sistemi geliştirilecektir. Yatırımcılar iş kurma, işletme ve piyasadan çıkış aşamalarında muhatap olacakları kurumlar ve kurallar hakkında başından itibaren bilgi sahibi olacaklardır. Kurum ve kuralların etkili biçimde uygulanması neticesinde, hukukun üstünlüğü, adil yargılama süreci ve şeffaflık alanlarında, uluslararası sıralamalarda üst seviyelere gelinecektir.

Mülkiyet haklarını ve rekabeti etkili biçimde koruyan kamu düzenlemeleri, özel sektör yatırımlarını, yeniliği ve verimliliği artıracaktır. Mülkiyet haklarının etkili biçimde korunması durumunda, özel şirketler geri dönüşü uzun yıllar alacak büyük ölçekli yatırımları yapmak konusunda daha istekli davranacaktır. Piyasalarda artan rekabet, firmaları yenilik yapmaya ve etkin üretime teşvik edecektir. Etkin üretim yapan firmaların pazar paylarının artması neticesinde, verimsiz üretim yapan firmalar piyasalardan çıkacak ve böylece ekonomi genelinde verimlilik artacaktır. Ekonominin genelindeki verimlilik artışları ülkenin rekabet gücünü artıracaktır.

Rekabet gücünün artması neticesinde, Türkiye’de faaliyet gösteren şirketler bir taraftan ülke içerisinde ithal ürünlerle, diğer taraftan da ihracat pazarlarındaki rakipleriyle daha güçlü biçimde rekabet edebilir hale gelecektir. İş ve yatırım ortamı reformları, doğrudan yabancı sermaye girişini artıracaktır. Doğrudan yabancı sermaye girişleri bir taraftan tasarruf açığı nedeniyle gerçekleştirilemeyen yatırımların artışına katkı sağlayacak diğer taraftan da yerli şirketleri rekabete zorlayarak etkinliklerini artıracaktır. Sonuç olarak, ülkenin ihracat olanakları genişlerken, ithalata olan ihtiyacı azalacaktır.

Türkiye’de kayıt dışı ekonomi ve yoksulluk son yıllarda düşmekle beraber, hala OECD ülkeleri ortalamasının gerisindedir. Kayıt dışı sektörde faaliyet gösteren küçük ölçekli işletmelerde işgücü verimliliği düşüktür ve çalışanlar sosyal güvenceden mahrumdur. Ayrıca bu işletmeler, kayıtlı sektörde faaliyet gösteren büyük ölçekli işletmelerden daha düşük maliyetle iş yaptıklarından, piyasalardaki rekabet koşullarını da bozmaktadır. Orta ve uzun dönemde, iş yapma maliyetleri ve riskleri düşürülerek bu işletmelerin kayıtlı sektörde faaliyet

göstermeleri sağlanacaktır. Kayıtlı sektörde faaliyet gösteren işletmelerin sayısı ve faaliyetleri arttığı ölçüde, çalışanların çalışma koşulları iyileşecek, işgücü verimliliği artacak ve piyasalardaki rekabet koşulları düzelecektir.

İş ve yatırım ortamının iyileştirilmesiyle, kayıt dışı şirketler kayıtlı sektöre geçecek, mevcut işletmeler kapasitelerini artıracak ve piyasaya yeni firmalar girecektir. Bu eğilimin bir sonucu olarak kayıtlı sektörde sadece orta ve büyük ölçekliler değil, küçük ölçekli işletmeler de faaliyet gösterecektir. Böylece, düşük gelirli bir taraftan iş kurarak diğer taraftan da çalışarak kendilerine gelir yaratabilecektir. Yeni iş fırsatlarının yaratılması, işsizliğin azaltılmasına ve yolsuzluğun düşürülmesine katkı sağlayacaktır. Bunun yanı sıra gelir dağılımı daha eşit hale getirilecektir.

Kayıtlı sektördeki işletmelerin sayısının ve faaliyetlerinin artması neticesinde vergi tabanı genişleyecektir. Artan vergi gelirleri neticesinde, fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarına daha fazla kaynak tahsis edilebilecektir. Enerji, ulaştırma ve haberleşme hizmetlerindeki artış, iş yapma maliyetlerini düşürecek ve eğitim ve sosyal altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi de girişimcilerin ve çalışanların becerilerini artıracaktır. Kamu gelirlerinin artmasıyla, iş yapma maliyetlerini ve risklerini etkileyen adalet, güvenlik ve savunma gibi alanlarda yatırımlar artacak ve bu alanlarda sunulan kamu hizmetleri nicelik ve nitelik olarak iyileştirilecektir.

3.2. On Birinci Kalkınma Planı

On Birinci Kalkınma Planı döneminde, ülkenin rekabet gücünü artırmak amacıyla, iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesi çalışmalarında izlenecek yöntemleri belirlemek amacıyla strateji belgesi hazırlanacak ve gerekli kurumlar ve kurallar uygulamaya konulacaktır. Strateji belgesinin hazırlanmasında bütün paydaşların katkısı alınacak ve bu sayede belgede yer alan önceliklerin paydaşlarca da sahiplenilmesi sağlanacaktır. İş ve yatırım ortamı reformunu merkezi olarak koordine edecek birim, daha güçlü hale getirilecektir. Bu birimde iş ortamı reformları konusunda yeterince uzman personel çalıştırılacaktır. Ayrıca, bakanlıklarda iş ve yatırım ortamı reformlarını koordine etmek ve merkezi birimle temas noktası oluşturmak amacıyla yeni birimler oluşturulacaktır.

Yeni strateji ve kurumsal yapılanma çerçevesinde iş ve yatırım ortamını etkileyen kamu düzenlemeleri stoku gözden geçirilecektir. Her bir düzenlemenin meşruiyeti, maliyeti ve iş yapma üzerindeki etkisi incelenecektir. Bu inceleme neticesinde mevcut düzenlemelerin yürürlükte kalmasına, değiştirilmesine ve kaldırılmasına veya yeni düzenleme yapılmasına

karar verilecektir. Ayrıca, gözden geçirme işlemleri belirli aralıklarla tekrarlanacaktır. Reform çalışmalarının başarısını değerlendirmek amacıyla, ölçümleme yöntemleri ve göstergeler geliştirilecektir. Merkezi hükümet nezdinde destek sağlamak ve reformları yukarıdan aşağıya koordine edebilmek amacıyla, ilgili kurumların işbirliğine önem verilecektir. Siyasi, idari ve hukuki stratejilerin geliştirilmesinde kilit bakanlıklar ve kurumlar arasında işbirliği tesis edilecektir.

Yeni düzenlemelerin iş ve yatırım ortamı üzerindeki olumsuz etkilerini değerlendirmek amacıyla, DEA uygulamaları daha etkili etkin hale getirilecektir. Bakanlıklardaki ve düzenleyici kurumlarındaki iş ve yatırım ortamı birimlerinde DEA yapabilecek nitelikte personel istihdam edilecektir. Ayrıca, DEA çalışmalarının uygunluğunu denetleyecek merkezi birimin konumu daha güçlendirilerek, görev ve yetkileri artırılacaktır. Bu birimde, DEA çalışmalarında kullanılan teknik yöntemleri inceleyecek düzeyde hukuk, kamu yönetimi, iktisat ve finansman uzmanları istihdam edilecektir. Bu birime DEA önerilerini onaylamak, değiştirmek veya iade etmek şeklinde yaptırım gücü tesis edilecektir. DEA hazırlık çalışmalarında paydaşlarla istişare edilecek ve sonuç raporları kamuya duyurulacaktır.

İş ve yatırım ortamı reformlarında bölgesel gelişmişlik düzeyi farklılıklarını da göz önünde bulundurmak amacıyla, merkezi birimlerin çalışmalarına yerel yönetimlerin ve kalkınma ajanslarının kurumsal biçimde katkı vermeleri sağlanacaktır. Bu nedenle, merkezi birimde yerel yönetimlerin ve kalkınma ajanslarının da temsil edilmesi sağlanacaktır. Yerel yönetimler stratejinin belirlenmesinden, düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve yenilenmesine kadar bütün aşamalarda aktif rol üstlenecektir. Bu çerçevede, iş ve yatırım ortamı reformlarında sadece ulusal şirketlerin koşulları değil, yerel ve bölgesel işletmelerin faaliyetleri de dikkate alınacaktır.

İş ortamı reformlarının başarısında özel sektör, sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve medyanın katkısı çok önemlidir. Bu kurumlar (i) düzenlemelerin iş yapma üzerindeki etkileri konusunda birinci elden bilgiye sahip olabilmekte ve (ii) baskı grubu olarak reform sürecinin hızlandırılmasına katkı sağlayabilmektedir. Ayrıca, bu tür paydaşlardan alınacak katkı düzenlemelerin gözden geçirilmesi faaliyetlerinin kalitesini ve güvenilirliğini artıracaktır. Paydaş katılımının şeffaf biçimde sağlandığı düzenleme hazırlıkları, hukuki belirliliği artıracak ve proje risklerini azaltacaktır. Çıkar çatışmasını ve iş reformlarına karşı oluşan direnci azaltmak için paydaş katılımları kurumsal düzeyde ve şeffaf platformlarda sağlanacaktır.

İş ve yatırım ortamı reformları sabit sermaye yatırımlarını artırmanın yanı sıra kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınma amacı çerçevesinde seçilmiş faaliyetlere yönelecektir. Bu çerçevede küçük işletmelerin faaliyetleri dikkate alınacak ve çalışma hayatında cinsiyet eşitliği sağlanacaktır. Ayrıca, işgücü verimliliğinin artırılmasına yönelik faaliyetler desteklenecektir. Sektörel düzeyde, çevre dostu yatırımlara özel önem verilecektir. Bu tür faaliyetlerin ve sektörlerin gelişmesinin önündeki engeller kaldırılacak ve projelerin getirisinin yatırımcıları bu alanlarda yatırım yapmaya ikna edecek düzeyde olması sağlanacaktır.

İş ortamı reformlarının geliştirilmesinde ve uygulanmasında uluslararası işbirliklerine başvurulacaktır. Ulusal politikalar, düzenlemeler ve uygulamalar, uluslararası standartlar ve iyi uygulamalarla uyumlaştırıldığı ölçüde, ülkeye doğrudan yabancı sermaye girişi artacak ve firmaların dış ticaret yapmaları kolaylaşacaktır. Yabancı yatırımcıların faaliyetlerinin düzenlenmesi hususunda, uluslararası ticaret ve yatırım anlaşmalarından kaynaklanan müktesebatın üstlenilmesi, hukuki öngörülebilirlik ve şeffaflığın artırılmasına katkı sağlayacaktır.

3.3. Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar

İş ve yatırım ortamı reformlarının hazırlanması ve uygulanmasına yönelik olarak strateji belgesi hazırlanacaktır. Belirli bir alanda yapılan değişiklik, diğer alanlarda da değişiklik yapmayı gerektirebilmektedir. Reform bir defa yapılan değişiklik faaliyeti değildir ve yeni sorunlara ve değişikliklere karşı sürekli hazırlık yapmak gerekmektedir. Bazı alanlarda daha özel değişiklikler yapılırken, diğer alanlarda daha kapsamlı reformlar yapılabilecektir. Yapılan değişikliklerin uygulanmada karşılaşılabilecek güçlükler, hazırlık aşamasında göz önünde bulundurulacaktır. Bu nedenle, düzenlemelerin fayda ve maliyetleri başlangıçta hesaplanacak ve değerlendirilecektir. Bu kapsamda, reform hazırlıklarında formel ve enformel kurumlar, sosyal ve kültürel normlar ve mevcut düzenlemeler dahil bütün sistem dikkate alınacaktır. İş ve yatırım ortamı reformları yeni yatırımları artırıp, kayıt dışı ekonomiyi küçülterek, yeni iş imkânları yaratacak ve böylece yoksullukla mücadeleye katkı sağlayacaktır. Ayrıca, bu reformlar kadınlar ve dezavantajlı grupların iş hayatına katılmalarını kolaylaştıracak ve sürdürülebilir kalkınma açısından çevrenin korunmasına özel bir önem verecektir.

İş ortamı reformlarının sürdürülebilirliği açısından reform izleme ve denetim faaliyetlerinin kurumsallaştırılması gerekmektedir. Bu kapsamda reformların başarısında siyasi liderlik önemli bir rol oynamaktadır. Siyasi liderliği harekete geçirebilmek için iş ortamı

reformundan sorumlu birimin, kamu yönetimi içerisinde güçlü biçimde konumlandırılması gerekmektedir. Merkezi birimin yanı sıra bakanlıklarda ve düzenleyici kurumlarda gerekli kapasitenin inşa edilmesi gerekmektedir. Bu tür bir kurumsal yapı, iş ortamı düzenlemelerini sürekli gözden geçirecek, reform çıktılarını ve etkilerini izleyecek, gelecekteki reform taleplerini belirleyecek, reform programlarının tasarımında ve uygulamasında kamu kurumlarına ve diğer paydaşlara eğitim, tavsiye ve bilgi sağlayacaktır.

Reform çalışmalarında merkezi gözetim birimi önemli bir işleve sahiptir. Bu nedenle, iş ortamı reformu sürecinde merkezi düzenleyici gözetim birimine tam yetki ve sorumluluk verilecektir. Merkezi gözetim birimi bakanlıklar ve düzenleyici kurumlarındaki reform çalışmalarının tamamının koordinasyonu gerçekleştirecektir. Çıkar çatışmasına yer vermeden, özel sektör kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve işçi sendikalarının gözetim ve denetim faaliyetlerine katılmaları sağlanacaktır.

Bakanlıklarda ve düzenleyici kurumlarda, iş yapma maliyetlerini düşürmek amacıyla mevcut düzenlemeleri gözden geçiren birimler kurulacaktır. Bu birimler gözden geçirdikleri düzenlemelerin iptali, değiştirilmesi veya yenilenmesi konularında bakanlara öneriler götürecektir. Bunun yanı sıra, yeni düzenlemelerin etkilerinin analizini yürüteceklerdir. Bu birimler, merkezi birim, diğer bakanlıklar, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında temas noktası işlevi de görecektir.

İş ortamı reform sürecinde kurumsal yapılanmanın yanı sıra rasyonel politikalar ve düzenlemeler geliştirecek nitelikte kamu görevlilerine de ihtiyaç bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin becerilerinin seviyesi, reformların başarısı(zılığı)na doğrudan etkide bulunmaktadır. İş ortamı reformları, geleneksel düzenleme süreçlerinden farklılıklar içermekte ve düzenlemelerin kalitelerini artırmak için, süreçte yetkin uzmanların çalışmaları gerektirmektedir (DCED, 2012 s.15). Reformlara uygun eğitime ve tecrübeye sahip kamu görevlileri reformların kalitesini artırabilecek, siyasi iradeyi daha kolay ikna edebilecek ve süreci hızlandırabilecektir. İş ortamı reform çalışmaları meslek içi eğitim ve beceri geliştirme programlarını da içerecektir.

İş ortamı reformları kapsamında bir taraftan mevcut düzenleme stokunun etkileri diğer taraftan da düzenleme önerilerinin etkileri analiz edilecektir. Bu çerçevede, genel kamu politikalarını ve düzenlemelerini gözden geçirmek amacıyla oluşturulacak merkezi bir gözetim kurumu, düzenleyici kalitenin artmasına katkı sağlayacaktır. Düzenleyici gözetim kurumunun

görev ve yetkileri açık ve net biçimde düzenlenecek ve bu bilgiler kamuoyuyla paylaşılacaktır. Düzenleme önerilerinin etkileri analiz ederken ve tavsiyede bulunurken, yetkilerini etkili biçimde kullanabilmesi için gözetim kurumunun kararlarında bağımsız olması gerekmektedir. Düzenleyici gözetim kurumu, düzenleme önerilerinin kalitesini kontrol etmeli, düzenleyici politikaların sistemik biçimde iyileştirilmesine katkı sağlamalı ve getirilen düzenlemelerin beklentileri ne ölçüde karşıladığını uygulama aşamasında gözden geçirmelidir. Aynı zamanda, mevcut düzenlemelerin başlangıçtaki hedefleriyle ve güncel politikalarla uyumluluğunu değerlendiren *ex post* analizleri koordine edecektir (OECD, 2012).

DEA çalışmaları politika geliştirme ve düzenleme hazırlama sürecinin başından itibaren yapılacaktır. Yeni düzenleme hazırlıklarında, politika hedefleri açıkça belirlenecek ve düzenleme ihtiyacının zorunluluğu ve bu hedeflere hangi yöntem(ler)le daha etkin ve etkili biçimde ulaşılabileceği hususları değerlendirilecektir. Sorunun çözümüne en iyi yöntem belirlenirken, öncelikle düzenleme gerektirmeyen yöntemler dikkate alınacak ve alternatif yöntemlerin fayda ve maliyetleri analiz edilecektir.

Mevcut düzenlemelerin beklenen faydaları elde etme başarıları ve neden oldukları riskler ve maliyetler sistematik biçimde gözden geçirilecektir. DEA yöntemleri, mevcut düzenlemelerin gözden geçirilme süreciyle birleştirilecektir. Bu gözden geçirmeler, ekonomik etkinliği artırma amacı çerçevesinde, düzenlemelerin kalitelerinin artırılmasını ve vatandaşlar ve iş insanları üzerindeki maliyetlerin düşürülmesini hedefleyecektir. Gözden geçirmelerde mevzuat stokunun kendi arasındaki tutarlılığı ve uyumu incelenecek, düzenlemelerin beklenmedik sonuçları belirlenecek ve gereksiz düzenlemeler kaldırılacaktır. Öncelik, risk yönetimi ve düzenlenen işletmeler üzerine maliyeti en fazla olan ve etkisiz düzenlemelere verilecektir. Gözden geçirme mekanizmaları ekonomik, sosyal ve çevre politikaları arasındaki tutarlılığın ve uyumun sağlanması süreçlerini de içerecektir.

İş ortamı reformlarına karşı direnci azaltmak ve desteği artırmak amacıyla çalışmalar yapılacaktır. İş ortamı reformlarına yönelik araştırmalar desteklenecek ve bunların sonuçlarının kamuoyunda tartışılması sağlanacaktır. Bu çalışmalarda, ülkenin durumu başarılı ülke uygulamalarıyla karşılaştırılacaktır. Bu kapsamda, karar alıcıların başarılı ülke uygulamalarında alınan sonuçlar hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlayacak ulusal ve uluslararası etkinlikler düzenlenecektir. Öncelikleri belirlemek ve değişimi savunmak adına özel sektör kuruluşlarında, sivil toplum örgütlerinde ve işçi sendikalarında kapasite inşa

edilecektir. Başta yabancı şirketler olmak üzere özel sektör kuruluşlarının iş ortamı tecrübelerini ifade edecekleri kamu-özel diyalog platformları oluşturulacaktır. Bu platformlarda, küçük ve kayıt dışı işletmelerin de sorunlarının dile getirilmesine imkân sağlanacaktır.

İş ortamı reformlarının başarısı, mevcut veya potansiyel iş davranışları üzerindeki etkisiyle ölçülecektir. Etkilerin somut sonuçlarını görmek için, daha çok risk almayı, yenilikçi davranmayı ve yatırım yapmayı özendirecek reformlara önem verilecektir. Bu çerçevede, ticari faaliyetlerin ve piyasaların etkin işleyişinin üzerine yüksek maliyet yükleyen reformlara öncelik verilecek ve böylece iş reformlarının etkisi artırılacaktır. Ticari faaliyetlere büyük yük getiren alanlara yoğunlaşan reformların, etkileri de büyük olacaktır.

İş ortamı reform çalışmalarında, politika ve mevzuat hazırlama süreçlerinin yanı sıra reformların uygulanma başarısı da değerlendirilecektir. Bu çerçevede, düzenlemelerin uygulanma derecesi ve uygulamada karşılaşılan engeller belirlenecektir. Düzenlemelerin uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla, gerektiğinde kurumlar yeniden yapılandırılacak ve görevli personele teknik eğitim verilecektir.

Kamu düzenlemeleri ve idari işlemlerin ticari faaliyetler üzerindeki etkisini ölçümleyen göstergeler geliştirilecektir. Reformların etkisi, mevzuat değişikliğiyle değil, mevzuat değişikliği neticesinde ticari faaliyetler için gereken maliyet ve sürelerdeki azalmayla ölçülecektir. Kamu düzenlemelerinin uyum maliyetlerindeki düşüş konusunda belirli dönemler için parasal hedefler konulacaktır. Dönem sonlarında, hedeflere ulaşma başarısı konusunda değerlendirmeler yapılacak ve bu değerlendirme raporları kamuya duyurulacaktır. Bu değerlendirmelerde başarıyı artıran ve başarısızlığa neden olan faktörler belirlenecektir.

İş ortamı reform çalışmalarında kamuoyu desteğinin artırılması amacıyla, iletişim stratejisi geliştirilecektir. Geliştirilen iletişim yöntemleri, iş ortamı reformları konusunda kamuoyu farkındalığını ve desteğini artıracaktır. Kamuoyuna geçmiş uygulamaların zayıf yönlerinin ve sorunlarının yanı sıra değişimin faydaları açıklanacak ve gelecekle ilgili açık bir vizyon sunulacaktır. Bu çerçevede, hedef kitleye iş ortamı reformunun önemi ve gündeme alınacak konular ve alanlar ayrıntılı biçimde anlatılacaktır.

3.4. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Uygulama Stratejileri ve Tedbirler

DEA düzenlemelerini daha güçlü ve bağlayıcı hale getirmek amacıyla, Düzenleyici etki analizi yapılmasını öngören 21 Aralık 2015, 21 Mart 2016 Bakanlar Kurulu Kararıyla 2006 yılında yürürlüğe konulan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri kanunla düzenlenecektir.

İş ortamı reformu çalışmalarındaki mükerrerliklerden kaçınmak için, düzenlemelerin kalitesinin gözetim ve denetiminden sorumlu merkezi bir birim oluşturulacaktır. YOİKK sekretaryasının ve Başbakanlık bünyesinde DEA çalışmalarını yürütmekten sorumlu birimlerin yetki ve sorumlulukları bu birime devredilecektir. Bu birim, mevcut mevzuatın ve yeni önerilerin ticari faaliyetler üzerindeki maliyetlerini belirleyecek ve bu faaliyetleri kolaylaştıracak tedbirleri alacaktır.

Kanun tekliflerin getireceği fayda ve maliyetleri değerlendirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde DEA çalışmalarını yürütecek bir birim oluşturulacaktır. Bu birim ile merkezi gözetim birimi arasında işbirliği tesis edilecektir.

Bakanlıklar ve düzenleyici kurumlar bünyesinde iş ortamı reformlarını ve DEA çalışmalarını yürütmekten sorumlu birimler oluşturulacaktır. Bu birimler merkezi gözetim birimi, diğer bakanlıklar ve sivil toplum örgütleri karşısında temas noktası işlevi görecektir.

Mevzuat stokunun gözden geçirilmesi ve DEA çalışmalarının etkili biçimde yapılması için eğitim çalışmaları yapılacak ve düzenli bir takip sistemi oluşturulacaktır.

Kamu düzenlemelerinin ve idari işlemlerin uyum maliyetlerinin ölçülmesi için göstergeler geliştirilecektir.

Değiştirilmesi gereken kamu düzenlemeleri konusunda eylem planları hazırlanacaktır. Hazırlanacak eylem planlarındaki öncelik uyum maliyeti yüksek mevzuata verilecektir. İş reformu çalışmalarının başarısı mevzuat uyum maliyetlerindeki azalmayla ölçümlenecektir. Eylem planlarında, belirli dönemler itibarıyla mevzuat uyum maliyetlerindeki gerçekleştirilecek tasarruflar konusunda hedef değerler belirlenecektir. Dönem sonunda, hedeflere ulaşma derecesini değerlendiren raporlar hazırlanacak ve kamuoyuna duyurulacaktır.

İş ortamı reformları için kamuoyu farkındalığının ve desteğinin sağlanması amacıyla yazılı, görsel ve sosyal medya etkili biçimde kullanılacaktır. Kamuoyuna reformların iktisadi büyümeye, yoksullukla mücadeleye ve çevrenin korunmasına yapacağı katkılar anlatılacaktır.

3.5. Plan Hedef, Amaç ve Politikalarının Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleriyle İlişkisi ve Uyumu

İş ortamı reformlarının temel önceliği yatırım ve istihdam fırsatlarının yaratılması, yoksullukla mücadele edilmesi ve işgücü verimliliğinin artırılmasıdır. Bu çerçevede, piyasalarda etkinliğin artırılması ve ülkede iş yapmanın kolaylaştırılması sayesinde ekonominin rekabet gücünün artırılması, dış ticaretten daha fazla pay alınması ve iktisadi büyümenin hızlandırılması hedeflenmektedir. Bu hedeflere ulaşırken, çalışma hayatının iyileştirilmesi ve kadınların işgücüne katılımının kolaylaştırılması ile çevrenin korunmasına önem verilmektedir. Bunlar, Binyıl Kalkınma hedefleriyle doğrudan uyumludur (Şekil, 3).

Şekil 3. İş Ortamı Reformlarının Binyıl Kalkınma Hedeflerine (BKH) Katkıları

BKH 1: Aşırı yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması	İş açmanın ve geliştirmenin önündeki engellerin kaldırılması neticesinde, özel sektör ekonomik büyümeye ve iş yaratılmasına katkı sağlayacaktır. Yoksulların piyasalarda gerçekleştirilen iktisadi faaliyetlere daha fazla katılımının sağlanmasıyla bu katkı daha da artacaktır.
BKH 3: Kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ve kadınların konumunun güçlendirilmesi	İş ortamı reformları kayıt dışında faaliyet gösteren işletmelerin sorunlarına da çözüm getirecektir. Bu işletmelerin çoğunluğunda kadınlar faaliyet göstermektedir. Bunun yanı sıra cinsiyete dayalı ayrımcılık yapan düzenlemeleri de içeren iş ortamı reformları, kadınların işgücüne katılımını artıracaktır.
BKH 7: Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması	Kapsamlı çevre düzenlemelerinin geliştirilmesi ve uygulanması ve özel sektör işletmelerinin çevre standartlarına uyumlarının artırılmasını sağlayacaktır.
BKH8: Kalkınma için küresel bir ortaklık geliştirilmesi	Açık, kurala dayalı ve eşitlikçi bir ticaret sisteminin desteklenmesi, kamuda iyi yönetişime ve yoksullukla mücadeleye önem verilmesi, ulusal iş ortamı küresel ticaret ve yatırım fırsatlarıyla bütünleştirilmesine katkı sağlayacaktır.

Kaynak: DCED, (2008: s. 5)

3.6. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Önerilen Araştırmalar

İş ortamı reformları geniş bir alanı kapsamakla beraber, özü düzenleyici reformlardır. Kamu düzenlemelerinin orantısız maliyetlerinden, neden olduğu pazara giriş-çıkış engellerinden ve yarattığı riskler ve belirsizliklerden en çok küçük işletmeler olumsuz etkilenmektedir. OECD verilerine göre (Grafik 2) Türkiye’deki kamu düzenlemeleri, OECD ortalamasından çok daha yüksek iş yapma maliyetine neden olmaktadır. Özellikle de altyapı sektörlerinde yerleşik firmaları koruyan düzenlemeler, piyasalarda rekabet engeli yaratmaktadır. Piyasalara giriş ve çıkış kuralları, OECD üyesi ölkelerin çoğundan daha külfetlidir. Kamu düzenlemelerinin olumsuz etkilediğı iş ve yatırım ortamı, ölkenin rekabet gücünü ve ihracat performansını olumsuz etkilemektedir.

Kamu düzenlemelerinin neden olduğu maliyetleri, rekabet engellerini ve riskleri/belirsizlikleri belirlemek amacıyla mevcut kamu düzenlemeleri ve kurumsal uygulamaların kapsamlı biçimde gözden geçirilmesi gerekmektedir. Gözden geçirme çalışması neticesinde, iş yapma maliyetlerinin düşürölmesine, rekabetin artırılmasına ve belirsizliklerin azaltılmasına yönelik reform önerileri geliştirilmelidir. Türkiye’nin iş dünyasını düzenleyen kurum ve kurallarının uluslararası standartlarda üst sıralara çıkartılması hedeflenmelidir.

Gözden geçirme çalışması kapsamında ticari faaliyetleri düzenleyen kurum ve kuralların rekabet üzerindeki potansiyel etkileri ve işletmeler üzerindeki gereksiz idari yükleri değerlendirilmelidir. Ayrıca, mevcut düzenlemelerin ve uygulamaların kendi içerisindeki tutarlılıkları uyumu ve ölkenin refahına olan katkıları incelenmelidir. Başka sosyal hedefi yoksa bu tür düzenlemelerin kaldırılması gündeme getirilmelidir. Bu düzenlemelerin sosyal bir hedefi varsa, bu hedefi gerçekleştirecek daha iyi ve az maliyetli bir düzenleme yöntemi tasarlanmalıdır. Sonuçta, bir bütönlük çerçevesinde bu düzenlemelerde değişiklik yapacak politika önerileri geliştirilmelidir.

4. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

İkinci Dünya savaşı sonrası dönemde, devletler yatırım ve istihdamın artırılmasında ve iktisadi büyümenin hızlandırılmasında önemli işlevler görmüştür. 1980'lerden itibaren, kalkınma anlayışında yaşanan dönüşüm çerçevesinde iktisadi büyümenin yönlendirilmesinde ve hızlandırılmasında özel sektörün öncülük etmesi benimsenmiştir. Özel sektör işletmeleri, iş ve yatırım kararlarını alırken, kamu düzenlemelerinden kaynaklanan risklerin ve maliyetlerin düşük ve rekabet düzeyinin yüksek olduğu ülkeleri tercih etmektedir. Bu nedenle, birçok ülke iş ve yatırım ortamlarını iyileştirmeyi hedefleyen reformlar yapmaya başlamıştır. Bu reformlar sayesinde iyileşen iş ortamlarının, özel sektör faaliyetlerini geliştirmesi ve böylece yatırım ve istihdamın artırılması beklenmektedir.

Uluslararası gelişmelere benzer biçimde, Türkiye'de de 1980'lere kadar olan dönemde sürdürülen ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisi çerçevesinde; devlet iktisadi kalkınmayı canlandırmak amacıyla, iktisadi faaliyetlere sektörel veya firma düzeyinde doğrudan müdahalelerde bulunmuştur. Ancak, devletin iktisadi faaliyetlere yoğun biçimde müdahalesi beklenen kazanımların yeterince elde edilmesini sağlayamamıştır. Verimli çalıştırılmayan kamu işletmeleri, özensizce planlanan ve programlanan kamu yatırımları, özel sektör faaliyetleri üzerindeki maliyetli kamu düzenlemeleri ekonomideki tasarruf ve yatırım kararlarını olumsuz etkilemiştir. Bu tür aksaklıkların üstesinden gelmek ve ekonomide etkinliği artırmak amacıyla 1980'lerde serbestleştirme reformları gerçekleştirilmiştir. Ülke ekonomisinin, dünya ekonomisiyle bütünleştirilmesi ve ihracata dayalı büyümenin gerçekleştirilmesi amacıyla dış ticaret serbestleştirilmiştir. Bunun yanı sıra, tasarrufların ve yatırımların artırılması amacıyla finansal piyasalar rekabete açılmış ve finansal kurumlara ve enstrümanlara çeşitlilik getirilmiştir. Ayrıca, kamu harcamalarının disiplin altına alınması amacıyla kamu işletmelerinin özelleştirilmesine başlanmış ve vergi gelirlerini artırmayı hedefleyen düzenlemeler yapılmıştır.

1990'lı yıllarda sıkça yaşanan finansal krizlerden sonra, devletin düzenleyici ve denetleyici işlevlerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi politikalarına öncelik verilmiştir. 1980'li yıllarda piyasaları rekabetçi bir yapıya ulaştırmak için araç olarak uygulanan iktisat politikaları, kendi başlarına amaç gibi görülmüş, bu nedenle de sadece piyasaların işleyişi üzerindeki düzenlemelere öncelik verilmiştir. Oysa piyasaların etkin bir biçimde işleyebilmesi için ekonomideki kurumsal kapasitenin ve iş ortamının da gelişmiş olmalıdır. Bu çerçevede,

kamu politikalarının ve düzenlemelerinin, piyasaları etkin biçimde işleyecek kapasiteye ulaştırması gerekmektedir. Piyasaların etkili ve etkin biçimde işleyebilmesine katkı sağlamak amacıyla mülkiyet haklarının korunması, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve temel insan haklarının geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bunun yanı sıra, rekabetçi bir piyasa yapısının geliştirilmesi için düzenleyici kurallar ve kurumlar oluşturulmasına yönelik politikalar geliştirilmiştir.

2000-2001 finansal krizinden sonra geliştirilen Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması hedeflenmiştir. Bu hedefe ulaşmak için devlette şeffaflığın sağlanması öngörülmüştür. Program'da "21. Yüzyılda güçlü ve saygın bir devlet olabilmek için üretken ve güçlü bir özel sektörün, sağlıklı bir piyasa ekonomisi için de sosyal destek ve yasal denetleme görevini yapan bir devletin önemi" vurgulanmıştır. Bu çerçevede, güçlü ekonomiyi, güven içinde çalışan bir özel sektörün, etkin bir devletin ve geniş bir toplumsal dayanışmanın yaratacağı öngörülmüştür.

Program'da yer alan reformlara ve hedeflere benzer biçimde ve aynı dönemde, uluslararası kuruluşlarca hazırlanan ve yukarıda da söz edilen bir raporda (FIAS, 2001) yatırımcıların idari ve bürokratik kural ve usullere uymak için aşırı zaman ve para harcadıkları ileri sürülmüştür. Bu zorlukların iş yapmanın maliyetini artırdığı ve Türkiye'de yatırım faaliyetlerinin önünde ciddi bir engel oluşturduğu belirtilmiştir. Çalışmada iş yapma maliyetini artıran faktörler dört başlık altında toplanmıştır:

- İdareler özel sektör işletmelerinin faaliyetlerine yardımcı olmak yerine, bu faaliyetleri kontrol etmek ve yönetmek istemektedir. Bu nedenle, gereksiz ve maliyetli lisans, onay ve denetim süreçleri ortaya çıkmaktadır. Kamu kurumları bir sürü işlem üzerinde denetim uygulamaya çalışmakta, ancak sonuçların denetlenmesi ve yaptırım gücünün az olması veya olmaması nedeniyle, tam tersine, hedeflenen denetim gerçekleştirilememektedir. Ticari faaliyetlerin maliyetlerini artıran bu idari işlemler, özellikle de küçük işletmeleri kayıt dışına çıkmaya özendirilmektedir.
- Bakanlıklar arasında, bakanlıkların içinde ve devlet ve yerel yönetimler arasında koordinasyon eksikliği bulunmaktadır. Kurumlar arasındaki yetki ve görev mükerrerlikleri, aynı işlemin defalarca tekrarlanmasına yol açabilmektedir. Bu da maliyetleri ve belirsizlikleri artırmaktadır.

- Kamu politikalarının ve düzenlemelerinin karışıklığı ve şeffaf olmayışı iş yapmanın önünde ciddi bir engel durumundadır. Karmaşık ve sıklıkla değişen mevzuat yatırımcılar açısından maliyetleri yükseltmekte ve neden olduğu belirsizlikler nedeniyle riskleri artırmaktadır. Bu da iş yapmanın maliyetlerini artırmakta ve yatırımları azaltmaktadır.
- İşlemlerin karmaşık olması ve şeffaflık yetersizliği nedeniyle artan belirsizlik rant kovalama faaliyetlerini artırmaktadır. İdari işlemleri ve süreçleri hızlandırmak amacıyla iş insanlarını, kamu görevlilerine gayri resmi ödemeler yapmaya özendirilmektedir.

FIAS (2001) çalışması ve izleyen faaliyetler neticesinde, 2001 yılında YOİKK Platformu oluşturulmuştur. Platformun hedefi, Türkiye’deki yatırımlarla ilgili düzenlemeleri rasyonel hale getirmek, yatırımın her safhasında yatırımcıların karşılaştıkları yapısal, yasal ve idari sorunları çözmek, özel sektörü güçlendirmek ve böylece iş ve istihdam imkânlarını artırmak ve ihracat odaklı büyümeyi sağlamak şeklinde belirlenmiştir. YOİKK Platformu, bu hedefe yönelik olarak değişik zamanlarda eylem planları hazırlamış ve bu planlarda yer alan tedbirlerin bir kısmı da gerçekleştirilmiştir. Ancak, bu eylem planları belirli bir strateji ve gösterge niteliğinde bir hedef içerecek şekilde hazırlanmamıştır. Ayrıca, bugüne kadar uygulamaya konulan tedbirlerin gerçek etkilerinin değerlendirmesi de yapılmamıştır.

Öte yandan, 2006 yılında yayımlanan, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle milli güvenliği ilgilendiren konular, bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararnameler hariç olmak üzere, hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için DEA yapılması zorunluluğu getirilmiştir. 2016 yılında yapılan değişiklikle, yeni düzenlemelerin yanı sıra yürürlükteki kanunların etkilerinin de ölçülmesi amacıyla ilgili bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarından DEA hazırlanması öngörülmüştür. Ancak, uygulamada etki analizleri düzenli bir biçimde yapılmamakta, sonuçları kamuya duyurulmamakta ve TBMM’ye gönderilen kanun tasarılarının ekinde yer almamaktadır. Ayrıca, milletvekilleri tarafından verilen kanun tekliflerine ilişkin, DEA yapılmasını öngören bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Uluslararası uygulamalara benzer biçimde; iş ve yatırım ortamı reformları ve DEA çalışmalarının daha üst bir gözetim birimi bünyesinde bütünleştirilmesi, kamu

düzenlemelerinin kalitesinin artırılmasına ve iş ve yatırım engellerinin azaltılmasına katkı sağlayacaktır. Bakanlıkların hazırladıkları kanun tasarılarına ve yürürlükteki düzenlemelere ilişkin etki analizlerini değerlendirecek merkezi gözetim birimine yaptırım yetkileri (etki analizlerine onay verilmemesi veya revizyon istenilmesi gibi) verilmesi, birimin etkinliğini ve etkililiğini artıracaktır. Bu birimde, etki analizi yapacak birikime sahip çeşitli meslek gruplarından (hukuk, iktisat, finans vb.) uzmanların istihdam edilmesi, birimin çalışmalarının kalitesinin artırılmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca, bakanlıklarda kurulacak ve kamu düzenlemelerinin ticari faaliyetler üzerindeki etkisi konusunda bakanlara danışmanlık yapacak ve diğer kurumlarla temas noktası işlevi görecektir etki analizi birimleri, iş ve yatırım reformlarının başarısına önemli katkılar sağlayacaktır.

4.1. İş Ortamı Reformlarının Ülkemizin Gelişmesine Katkısının Değerlendirilmesi

Belirli bir strateji çerçevesinde hazırlanan iş ortamı reformlarının, kamu düzenlemelerinin ticari maliyetler üzerinde neden olduğu maliyetleri ve riskleri düşürmesi ve piyasalarda rekabeti artırması beklenmektedir. Dışlayıcı kamu kurumları ve öngörülemez idari işlemler, ticari faaliyetlerin maliyetlerini ve risklerini artırmaktadır. Karmaşık ve sıkça değişen mevzuat özellikle de küçük ve orta ölçekli yatırımcılar için önemli bir maliyet ve risk unsuru oluşturmaktadır. Ayrıca, ekonomideki kayıt dışılığın büyüklüğünü ve doğrudan yabancı sermaye girişinin düşüklüğünü açıklamaya da yardımcı olmaktadır. Çünkü kamu düzenlemelerinin neden olduğu maliyetlerin ve risklerin büyüklüğü, hem yerli hem de yabancı işletmeler açısından piyasaya giriş engelleri yaratabilmektedir.

İş yapma maliyetlerinin düşürülmesi

Potansiyel –yabancı- yatırımcılar, başlangıçta yatırımlarının beklenen getirilerini ve maliyetlerini karşılaştırmakta ve yatırım yeri seçimi konusunda bu değerlendirmeleri göz önünde bulundurmaktadır. Yatırım maliyetleri genellikle şu faktörlerden oluşmaktadır:

- sermaye (borç ve özkaynak),
- işgücü (vasıflı ve vasıfsız),
- ara girdiler (yerel ve ithal),
- altyapı (ulaştırma, telekomünikasyon, enerji vb.),
- arazi,
- yolsuzluk,

- bilgi ve araştırma maliyetleri,
- vergilendirme,
- idari (kamu düzenlemelerine uyum maliyeti).

İş ortamı reformları firmaların finansmana erişimini, işgücü piyasalarında yatırımcıların ihtiyaç duydukları vasıflı işgücünün seviyesini, ihracat pazarlarında rekabet gücünü artırmak için dış ticaretin serbestlik derecesini ve altyapı hizmetlerinin kalitesini artırabildiği ölçüde, iş yapma maliyetlerini düşürmektedir. Kamu düzenlemelerinin kaliteleri arttığı ve düzenlemelere uyum maliyetleri düştüğü ölçüde, hem düzenlemelerin bizzat neden olduğu doğrudan maliyetler düşecek hem de yukarıda söz edilen maliyetleri olumsuz etkileyen unsurlarda iyileşmeler sağlanacaktır.

Risklerin azaltılması

Yatırımlar, gelecekteki muhtemel kârlar için cari dönemde belirli harcamaların yapılmasını gerektirmektedir. Ticari faaliyetlerin doğasında risk bulunmaktadır ve bu riskler için piyasalarda belirli korunma mekanizmaları geliştirilmektedir (örneğin sigorta işlemleri ve vadeli işlem sözleşmesinde korunma –hedge- amaçlı işlemler). Bunların yanı sıra, kamu politikalarındaki ve düzenlemelerindeki beklenmedik değişikliklerin neden olduğu riskler de bir projenin kârlılığını doğrudan ve dolaylı olarak etkileyebilmektedir. Başlangıçta, yatırımdan yüksek bir getiri oranı beklense bile, kamu düzenlemelerinde yapılan değişikliklerin neden olduğu riskler ve maliyetler, projenin beklenen getirisini düşürebilecektir. Bu nedenle, politika ve düzenleme riskleri, iş insanlarının yatırım kararlarında göz önünde bulundurdıkları önemli bir kriter haline gelmektedir.

Öngörülebilirlikleri artırabildiği ölçüde, kamu politikalarından ve düzenlemelerinden kaynaklanan riskler hafifletilebilecektir. Politika öngörülebilirliğini artırabilmenin bir yöntemi; düzenleme önerileri hakkında, tasarı aşamasında özel sektör, işçi sendikaları ve diğer paydaşlarla kapsamlı ve saydam biçimde bir istişare mekanizması gerçekleştirmektedir. Bunun yanı sıra, hukukun üstünlüğünün cari olduğu bir ekonomide, potansiyel yatırımcıların rakipleriyle ve kamu kurumlarıyla aralarındaki ortaya çıkacak uyuşmazlıkların adil bir biçimde çözüleceğine dair inançları ve böyle bir ekonomide yatırım yapma özendirimleri artacaktır.

Eşitlik ve rekabetin geliştirilmesi

Hukukun üstünlüğü, kamu ve özel sektördeki bütün aktörlerin, kamu politikaları ve düzenlemeleri karşısında eşit olmasını gerektirmektedir. Ancak, çoğu durumda kamu düzenlemeleri iş insanları arasında ayrımcılık yapmakta ve bazılarına özel avantajlar sağlamaktadır. Bu ayrımcılık, yerli ve yabancılar, kamu ve özel işletmeler, büyükler ve küçükler, yerleşikler ve yeni girenler ve hatta bir işletmenin hissedarlarının farklı grupları arasında dahi olabilmektedir.

Finansal destekler ve kamu düzenlemelerinden muafiyetler şeklinde ortaya çıkabilecek ve rekabeti bozabilecek bu ayrımcı politikalar piyasalarda etkinliğe zarar vermektedir. Etkinlik kaybı sadece rekabetin kısıtlandığı sektörlerde değil, korunan sektörden elde edilecek girdilere bağlı olarak, alt pazarlarda da ortaya çıkmaktadır. Piyasalarda rekabetin sınırlandırılması, gerçekleştirilemeyen yatırımlar ve etkinlik kayıpları yüzünden ekonomide maliyet artışlarına neden olmaktadır. Sosyal, ekonomik ve çevresel hedefler çerçevesinde rekabetin kısıtlanması gerektiği durumlarda da, bu kısıtlar orantısız olmalı ve bu hedeflere ulaşmak için gerekenden daha geniş olmamalıdır.

Beklenen kazanımlar

İş yapma reformları neticesinde, iş yapma maliyetlerinin ve risklerinin düşmesi ve piyasalarda rekabetin ve etkinliğin geliştirilmesi beklenmektedir. İş ortamının iyileştirilmesi neticesinde, ticari faaliyetler ve yatırımlar artacak, kayıt dışı faaliyetler düşecek, iş ve istihdam fırsatları çoğalacak, kadınların işgücüne kayıtlı ve aktif biçimde katılımı sağlanacak, yoksullukla mücadele edilecek ve gelir dağılımı daha adil hale gelecektir.

İş ortamı reformları, yatırımları firma içerisinde ve genel ekonomi düzeyinde canlandırmaktadır. Bu reformlar, firmaların (özellikle de kayıt dışı sektörde faaliyet gösterenlerin) davranış biçimini üç kanaldan etkilemektedir. Birincisi, firma düzeyinde yatırımların bir biçimde artırılması, istihdamın artışına ve kullanılan teknolojinin yenilenmesine yol açacaktır. İkincisi, reformlar firmaların pazar paylarını genişletmelerine ve yeni pazarlara girmelerine yardımcı olacaktır. Üçüncüsü, firmalar yeni yatırım yaptıkları ve pazar paylarını genişlettikleri ölçüde, daha yenilikçi ve verimli hale gelecektir.

İş ortamı reformları sadece yurt içi ticari faaliyetleri değil, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını da artırabilecektir. Yerli firmaların yatırımlarının canlandırılması amacıyla kamu yönetiminde ve düzenlemelerinde yapılan reformlar, yabancı firmalar için de iyi bir iş ortamı sağlayacaktır. Dünya Bankası çalışmalarına⁴¹ göre İYKE göstergeleriyle ölçülen düzenleyici kalitedeki % 1 puanlık fark, doğrudan yabancı sermaye girişlerinde yıllık 250-500 milyon ABD doları tutarında bir farka neden olmaktadır. Bu bulgular, iş ortamında yapılacak iyileştirmelerin doğrudan yabancı sermaye girişlerinde önemli artışlara yol açacağını göstermektedir. Doğrudan yabancı sermaye girişleri ulusal piyasalarda yatırımları, istihdamı ve rekabeti artıracaktır.

İş ortamı reformları neticesinde değişen firma davranışları ekonominin bütünü üzerinde de etkide bulunacaktır. Bu toplulaştırılmış etkiler, özel yatırımların seviyesini ve piyasalarda rekabetçi baskıları artıracaktır. Bu etkiler, sonuç olarak iktisadi büyümenin hızlanmasına katkı sağlayacaktır. Örneğin, Djankov ve ark. (2006) 185 ülke verisini kullanarak yaptığı çalışmalarında, kamu düzenlemelerinin kalitelerinin daha iyi olduğu ülkelerin daha hızlı büyüdüklerini ileri sürmektedir. Bu kapsamda, sıralaması İYKE'deki en alt çeyrekte en üst çeyreğe yükselen ülkeler, potansiyellerinden %2,3 oranında daha hızlı büyümektedirler.

Daha iyi iş ve yatırım ortamları, firma davranışlarını ölçeklerine göre farklı şekilde etkilemektedir (DFID, 2015a). İş ortamı reformlarından, büyük firmalarla karşılaştırıldığında küçük firmalar daha fazla istifade etmektedir. Çünkü kamu düzenlemelerinin neden olduğu maliyetler, riskler ve rekabet kısıtlarıyla büyük firmalar görece daha kolay başa çıkabilmektedir. Büyük firmalar haklarını arayacakları platformlara ulaşabilmek için gereken yan ödemeleri finanse edebilecek güce sahiptir. Bu faaliyetleri finanse edemeyen, çoğu kadın küçük, aile işletmeleri ise kayıt dışına çıkmaktadır. Vietnam'da 2.500 firmanın katılımıyla düzenlenen bir anket çalışması yapan Boly (2015) iş ve yatırım ortamı reformların kayıt dışındaki firmaları kayıtlı sektörde faaliyet göstermeye teşvik ettiğini belirtmektedir. Firmalar kayıtlı sektöre geçtiklerinde, yatırımları, katma değerleri, gelirleri ve kârları da artmaktadır. Firma düzeyindeki yatırım faaliyetleri gelişmiş teknolojiyi, geniş bir müşteri tabanını, reklamı ve meslek örgütleri üyeliklerini de içermektedir. Kayıtlı sektörde artan ticari faaliyetlere ve kârlara bağlı olarak, devletin vergi gelirlerinde de bir artış meydana gelmektedir. Ayrıca, kayıtlı

⁴¹<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB13-Chapters/DB13-CS-Doing-Business-matter-for-FDI.pdf>

sektörde faaliyet gösteren firmalarda ödenen ücretler ve ücretlerin yaratılan katma değer içerisindeki payları da artmaktadır.

Gerçekleştirilen her hangi bir ticari bir faaliyetin, her halükârda firma düzeyindeki istihdam üzerinde pozitif etkisi bulunmaktadır. En azından, ticari faaliyetin sahipleri çalışma hayatına katılmaktadırlar. İş ortamı reformlarının neticesinde, gerçek gelirleri ve kârları artan firmalar genişlemeye ve daha fazla personel istihdam etmeye başlayacaktır. Firmaların ticari faaliyetlerinin genişlemesiyle işgücüne katılım artacak ve böylece yoksullukla mücadelede katkı sağlanacaktır. İş ortamı reformlarının ekonomik büyümeyi hızlandırmasının neticesinde, yoksullukla makro düzeyde de mücadele edilmiş olacaktır. Yoksullukla mücadelede, yüksek hızda sağlanan iktisadi büyüme yeterli olmasa da gerekli bir koşuldur. Özellikle de iş yaratan büyüme, toplumda yoksulluğun seviyesinin düşürülmesinde önemli bir işlev görecektir. Yukarıda da belirtildiği gibi ILO verilerine göre yoksullukla mücadelede başarılı olmak için işsizlerin ücretli bir iş bulmaları veya kendi işlerini kurmaları gerekmektedir. Bunun içinde ticari faaliyetler geliştirilmeli ve iktisadi büyüme hızlandırılmalıdır.

İş ve yatırım ortamı reformları esas olarak yatırımların önündeki gereksiz yasal ve idari engellerin kaldırılmasını hedeflemektedir. Ancak, kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı çerçevesinde yatırımların belirli sektörlerle ve faaliyetlere yönlendirilmesi de gerekebilmektedir. Bu yaklaşım, küçük, aile işletmelerinin desteklenmesini ve çalışma hayatında cinsiyet eşitliğinin sağlanmasını da içermelidir. Yatırım destekleri, gerektiğinde altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi veya çevrenin korunması gibi öncelikleri gözetmelidir. Bu sektörlerde ve faaliyetlerde yatırımların artırılması için yasal ve idari engellerin kaldırılması faaliyetleri, iyi tasarlanmış ve hedeflenmiş teşvik mekanizmalarıyla da tamamlanmalıdır. Ancak, her halükârda bu politikaların ve düzenlemelerin, iş insanlarını bu alanlara yatırım yapmaya ikna edecek seviyedeki kârlılığı güvence altına alması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdağ, Eray, Citizens' Power to Demand Accountability in Public Administration and Public Service, TÜSİAD Discussion Articles Series: "from the Factory of Ideas", 2015.
- Avrupa Birliği Bakanlığı (ABB), Türkiye-AB Katılım Müzakereleri, https://www.ab.gov.tr/files/rehber/06_rehber.pdf, (tarihsiz)
- Boly, Amadou, On the effects of formalization on taxes and wages: Panel evidence from Vietnam, WIDER Working Paper 2015/042, 2015
- Coglianesi, Cary, Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy, Expert Paper, No. 1, August, OECD, Paris, 2012
- Department For International Development (DFID), Private Sector Development Strategy: Prosperity for all: making markets work, https://www.icco.org/sites/www.roundtablecocoa.org/documents/DFID%202009_Private%20Sector%20Development%20Strategy.pdf, erişim, 23 Ekim, 2017, 2008
- Department For International Development (DFID), Business Environment Reform and Investment Promotion and Facilitation. <http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/302/Business-environment-reform-investment.pdf>, 23 Ekim, 2017. 2015a
- Department For International Development (DFID), Business Environment Reform and Poverty. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0897b40f0b649740000d4/61565-REA-BEE-Q1publish.pdf>, 2015b
- Djankov, Simeon, McLiesh Caralee ve Ramalho Rita, Regulation and Growth The World Bank, 2006, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=893321
- Donor Committee for Enterprise Development (DCED), Supporting Business Environment Reforms: Practical Guidance for Development Agencies, https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/Political_Economy_An_Introduction_for_Practitioners.pdf, 2008
- Donor Committee for Enterprise Development (DCED), The Political Economy of Business Environment Reform: An introduction for practitioners, <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DonorGuidanceEnglish.pdf>, 2011
- Edmond, Chris, Midrigan, Virgiliu ve Yi Xu, Daniel, Competition, Markups, and the Gains from International Trade, American Economic Review, 105(10): 3183-3221, 2015
- European Commission, Turkey 2015 Report, SWD(2015) 216 final, 2015
- Facility for Investment Climate Advisory Services (FIAS), Türkiye Yatırımın Önündeki İdari Engeller, <http://www.yoikk.gov.tr/detay.cfm?MID=29#fias>, 2001
- Fields, Gary, S. ve Pfeffermann, Guy, Pathways Out of Poverty: Private Firms and Economic Mobility in Developing Countries. Kluwer Academic Publishers: Boston / Dordrecht / London, 2003

- Gelir, Uğur, Türk İmalat Sanayiinde Yatırım Ortamı Sorunlarının Sektör, Firma Büyüklüğü ve Bölge Bazında Değerlendirilmesi, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Yayın, 2970, 2017.
- HM Government, One-In, One-Out (PIOO) Methodology, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/best_practice_report/docs/5.pdf ,2011
- Høyland Bjørn, Moene Karl ve Willumsen Fredrik, The Tyranny of International Index Rankings, Journal of Development Economics, 97(1), s. 1-14, 2009
- Independent Expert Group (IEG), Investment Climate Reforms: An Independent Evaluation of World Bank Group Support to Reforms of Business Regulations, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22724>, 2015
- Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-18), [http://kkp.tarim.gov.tr/sp/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1\(2014-2018\).pdf](http://kkp.tarim.gov.tr/sp/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1(2014-2018).pdf), 2013.
- Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-18):İş Ve Yatırım Ortamının Geliştirilmesi Programı Eylem Planı, http://odop.kalkinma.gov.tr/dokumanlar/7IsveYatirim_Ortaminin_Gelistirilmesi_Programi.pdf, 2015
- Kalkınma Bakanlığı, Orta Vadeli Program (2018-2020), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Yaynlar/Attachments/783/Orta%20Vadeli%20Program%202018-2020.pdf>, 2017
- Koske, Isabell, Wanner, Isabelle, Bitetti, Rosamaria. Barbiero, Omar, The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries”, OECD Economics Department Working Paper, No. 1200, OECD Publishing, Paris, 2015
- Kraay, Aart, When Is Growth Pro-Poor? Cross-Country Evidence, IMF Working Paper, WP/04/47, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0447.pdf>, 2004
- Lee, Jongyearn, Korean practices and challenging issues in regulatory impact analysis, içinde, OECD (2017). Improving Regulatory Governance Trends, Practices and the Way Forward, OECD Publishing, Paris, s.225-258, 2017.
- Lim, Wonhyuk, Regulatory oversight and incentive mechanism in Korea, içinde OECD (2017).Improving Regulatory Governance Trends, Practices and the Way Forward, OECD Publishing, Paris, s.89-107, 2017.
- National Audit Office (NAO), The Business Impact Target: cutting the cost of regulation, NAO, London, 2016
- OECD, Better regulation in Europe: Executive Summaries, GOV/RPC(2010)13, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079126.pdf>, 2010
- OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>, 2012

- OECD, Policy Framework for Investment 2015 Edition, OECD Publishing, Paris
<https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Policy-Framework-for-Investment-2015-CMIN2015-5.pdf>, 2015
- OECD, OECD Economic Surveys: Turkey, <https://www.oecd.org/eco/surveys/turkey-2016-OECD-economic-survey-overview.pdf>, 2016
- OECD/Korea Development Institute (2017). Improving Regulatory Governance Trends, Practices and the Way Forward, OECD Publishing, Paris,
<http://www.oecd.org/gov/improving-regulatory-governance-9789264280366-en.htm>, 13 Kasım, 2017.
- Rao, Sumedh, Helpdesk Research Report: Indicators for investment and business climate. Governance and Social Development Research Centre Helpdesk Research Report, <https://www.gov.uk/dfid-research-outputs/indicators-for-investment-and-business-climate-gsdrc-helpdesk-research-report>, 2012
- Reiner, Christian ve Staritz, Cornelia, Private sector development and industrial policy: Why, how and for whom?, içinde, ÖFSE (Hg.) Österreichische Entwicklungs politik, Analysen Berichte Informationen mit dem Schwerpunktthema “Private Sector Development – Einneuer Businessplan für Entwicklung?”, Wien, s. 53-61, 2013
- Sen, Amartya, Development as Freedom. Oxford University Press: Oxford ve New York, 1999
- Silva-Leander, Katja, Making Sense of Investment Climate Surveys, “Reforming the Business Environment” International Conference: “Reforming the Business Environment”, Cairo, 29 November – 1 December 2005, 2005
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İstatistiklerle Kadın, 2016, Haber Bülteni, 07 Mart 2017, Sayı: 24643, 2017.
- TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/349, 2002
- Warwick, Ken, ve Naru, Faisal, Regulatory Impact Assessment: Incentive structures in the UK better regulation framework, içinde OECD (2017). Improving Regulatory Governance Trends, Practices and the Way Forward, s.171-224, 2017
- Wiener Jonathan B., Issues in the Comparison of Regulatory Oversight Bodies, Working Paper for the OECD Working Party 21-22 October 2008, Paris, 2008.
- World Bank, A Better Investment Climate for Everyone, World Development Report, A Copublication of The World Bank and Oxford University Press: New York, 2005
- World Bank. World Development Report 2013: Jobs. Washington, DC: World Bank, 2012
- World Bank. Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs.
<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>, 2018



T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI
YÖNETİM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI
Ankara 2018

Necatibey Cad. No: 110/A 06100 Yücetepe - ANKARA
Tel: +90 (312) 294 50 00 • Faks: +90 (312) 294 69 77

KALKINMA BAKANLIĞI YAYINLARI BEDELSİZDİR, SATILMAZ.