

# TÜRKİYE’NİN 1980 SONRASI KURUMSAL YAPISINDAKİ DEĞİŞİMİ VE EKONOMİK SONUÇLARI

Hacettepe Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler  
Fakültesi Dergisi  
Cilt 37, Sayı 3, 2019  
s. 423-438

## Yıldırım Beyazıt ÇİÇEN

Dr Öğr. Üyesi, Gümüşhane Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
İktisat Bölümü,  
ybcicen@gumushane.edu.tr

*Bu çalışma, Yıldırım Beyazıt ÇİÇEN'in, Doç.Dr. Tamer ÇETİN'in danışmanlığında, Aralık 2015 tarihinde savunduğu "Türkiye’de Ekonomik Performansın Kurumsal Temelleri: Yeni Kurumsal İktisat Perspektifi" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.*

**Ö**z: Bir ülkenin kurumsal yapısı ile ülkenin ekonomik performansı yakından ilişkilidir. Bu çalışmada, Türkiye’de ekonomik büyümenin kurumsal yapıdan nasıl etkilendiği Yeni Kurumsal İktisat ekolü çerçevesinde ortaya konulmaya çalışılmıştır ve özellikle 1980 sonrası dönem ele alınmıştır. Buna göre kurumsal değişimin olumlu yönde ilerlemesi yatırımların artışı ve ekonomik büyümeyi beraberinde getirmektedir. Ancak ülkemizde kurumsal yapıdaki reformlar bir süreklilik arz etmediğinden, ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği sorunlu hale gelmektedir. 1990’lı yıllar uyumsuz koalisyonlar tarafından yönetilmiştir ve 2000’li yılların başında ülkemiz sancılı krizler yaşamıştır. Bu yılların başında artan kapsayıcı kurumsallık ekonomiye de olumlu yansımıştır ancak bu sürdürülememiştir.

**Anahtar Sözcükler:** Türkiye, kurumsal yapı, ekonomik büyüme.

# TURKEY'S POST-1980 INSTITUTIONAL STRUCTURAL CHANGE AND ECONOMIC CONSEQUENCES

*Hacettepe University  
Journal of Economics  
and Administrative  
Sciences  
Vol. 37, Issue 3, 2019  
pp. 423-439*

## **Yıldırım Beyazıt ÇİÇEN**

Assist.Prof., Gümüşhane University  
Faculty of Economics and Administrative  
Sciences  
Department of Economics  
ybcicen@gumushane.edu.tr

*This study is derived from the doctoral thesis entitled "The Institutional Fundamentals of Turkey's Economic Performance: A New Institutional Economics Perspective" by Yıldırım Beyazıt ÇİÇEN defended in December 2015, under the supervision of Assoc.Prof.Dr. Tamer ÇETİN.*

# A

**Abstract:** A country's institutional structure is closely related to its economic performance. In this study, how economic growth in Turkey is being influenced by the institutional structure is tried to be explained, and especially after the 1980 period is discussed within the framework of New Institutional Economics. Accordingly, the positive steps in institutional change bring about an increase in investments and economic growth. However, since institutional reforms in Turkey do not have a continuity, the sustainability of economic growth is becoming problematic. The 1990s are ruled by incompatible coalitions and in the early 2000s Turkey suffered from painful crises. Increasing inclusive institutionalism after these years are also positively reflected in the economy, but this could not be sustained.

**Keywords:** *Turkey, institutional structure, economic growth.*

## GİRİŞ

Son dönemde ekonomi literatüründe en önemli tartışma, ülkelerin ekonomik performanslarının neden farklılık arz ettiği'dir. Genişleyen bir literatür ekonomik büyümenin temel belirleyicisinin kurumlar olduğu yönünde bir mutabakata sahiptir<sup>1</sup>. Neoklasik İktisat kurumların ekonomideki rolünü göz ardı etmiştir. Kurumlar oyunun kurallarıdır ve insanlar arasındaki siyasal, iktisadi ve sosyal etkileşimi düzenleyen kısıtlar olarak tanımlanmaktadır. Kurumlar hem formel (yazılı) hem de enformel (yazılı olmayan) olabilir. Formel kurumlar, politik veya ekonomik kurallar ve sözleşmelerden oluşur. Politik kurallar devletin temel karar alma yapısını ve denetim özelliklerini tanımlarken, ekonomik kurallar mülkiyet haklarını tanımlamaktadır. Enformel kurumlar ise gelenek, kültür ve davranış kodları tarafından belirlenen yazılı olmayan kurallardır. Kurumlar belirlilik ve teşvik sağlayarak ve mülkiyet haklarını güçlendirerek kurumsal değişime olumlu yönde etki edebildiği gibi, yolsuzluk ve rant-arama süreçleri gibi aktiviteleri hızlandırarak olumsuz yönde de etki edebilmektedir. Bu sebepten ötürü kurumlar hem üretkenlik artışına hem de azalışına sebebiyet verebilir. Ayrıca her ülkenin farklı kurumsal yapısı vardır. Kurumlar, üretim ve işlem maliyetlerini yükselten veya azaltan kurallardan oluşabilirler (North, 2005).

Ekonomik performansı belirleyen kurumların neler olduğu incelendiğinde mülkiyet haklarının uygulanabilirliği en öne çıkan başlıktır. Bu noktada politikacılar ve diğer güçlü grupların kısıtlanması ve fırsat eşitliğinin toplum içerisinde sağlanması gereklidir (Acemoğlu, 2003: 27). Bunlara ek olarak Rodrik (2000: 5-6) ülkelerin uzun dönemli büyümelerini sağlayabilmeleri için diğer bazı kurumların gerekliliğinden bahsetmektedir. Bu kurumlar; piyasa başarısızlığının önüne geçecek düzenleyici kurumlar, makroekonomik tedbirler alacak mali ve parasal kurumlar, risk paylaşımını gerçekleştirecek sosyal güvenlik kurumları ve son olarak çatışma yönetimi kurumlarıdır. Çatışma yönetimi kurumları arasında hukukun üstünlüğü, etkin adalet sistemi, temsil kabiliyetine sahip politik kurumlar ve serbest seçimler bulunmaktadır.

Ekonomik kurumların nasıl belirlendiği ve ülkeler arası farklılıkların nedenleri hala yeterince iyi anlaşılamamıştır. Literatürde Türkiye'de ekonomik kurumların evrimi ve bunun iktisadi büyümeye etkisi ile ilgili çalışmalar sınırlıdır<sup>2</sup> (Pamuk, 2010: 20). Çalışmamızda Türkiye'de 1980 sonrası hangi kurumların ekonomik büyümeyi nasıl etkilediği ele alınacaktır. Çalışmamızın diğer çalışmalardan en temel farkı Türkiye'nin kurumsal değişiminin analizinde Yeni Kurumsal İktisat ekolünün fikri yapısı ve kavramlarının kullanılmasıdır<sup>3</sup>.

## 1. 1980 ÖNCESİ KURUMSAL YAPI

Türkiye'nin 1980 öncesi ekonomik performansına bakıldığında Tablo 1'de sunulduğu üzere 1950-1980 arasında ortalama kişi başı GSYİH büyümesi %3,1 düzeyindedir ve bu oran gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ortalamasından bir miktar yüksektir. Ancak 1980-2010 Türkiye büyüme ortalamasının 1950-1980 dönemine göre yavaşladığı ve ayrıca gelişmekte olan ülkeler ortalamasının altına indiğini görülmektedir.

**Tablo 1. Türkiye'nin Karşılaştırmalı Ekonomik Büyümesi  
(Yıllık kişi başı GSYİH büyümesi)**

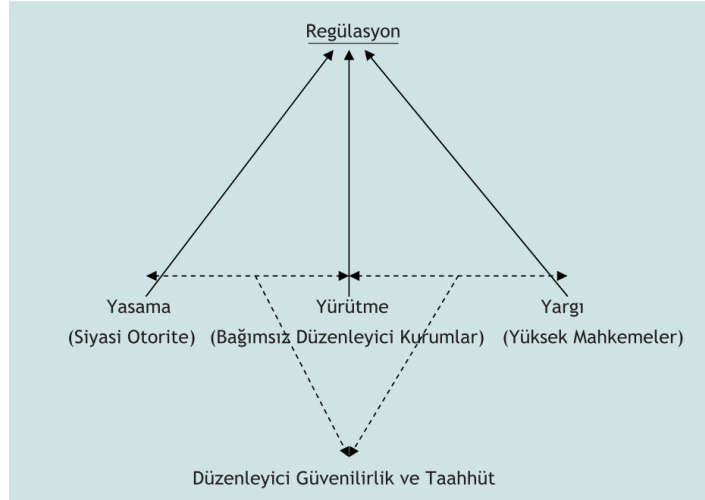
	Türkiye	Batı Avrupa + ABD	Gelişmekte Olan Ülkeler	Dünya
1880-1913	0,7	1,5	0,6	1,1
1913-1950	0,8	1,3	0,5	0,9
1950-1980	3,1	2,9	2,8	2,6
1980-2010	2,3	1,5	2,4	1,7

**Kaynak:** Pamuk (2010: 15).

Türkiye'nin kurumsal yapısı incelendiğinde en önemli sorunlarından bir tanesi ihtilafları çözecek güçlü kurumların olmayışıdır. Kuralların ayrıntılı ve açık bir şekilde oluşmaması bu sorunun bir parçasıdır. Bu sebeple 1980 öncesi dönemin iktisadi değişimleri anayasal gelişmeler üzerinden okunabilir. Çünkü 1930'lardan sonra gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de devlet müdahalesinin ağırlıklı olduğu ve içe dönük ithal ikamesi politikasının yürütüldüğü bir dönem yaşanmıştır (Pamuk, 2019:1). Ayrıca düzenleyici kurumsal yapı Şekil 1'de gösterildiği üzere yasama, yürütme bağımsız düzenleyici kurumlar (BDK) ve yargı tarafından birlikte oluşturulmaktadır. Bu politik kurumlar arasındaki etkileşim kamu politikalarını şekillendirerek düzenleyici sürecin güvenilirliğini ve iktisadi performansı etkilemektedir (Spiller, Tommasi, 2003).

Anayasal hukuk anlamında Cumhuriyet dönemi istikrarsız bir seyir izlemiştir. İlk meclisin kuvvetler birliği anlayışı üzerine olması, meclis hükümetinin kurulması ve meclisin yargı gücüne sahip olarak mahkemeler kurması hukuk alanında sorunlu adımlardır. 1924 Anayasası kuvvetler birliğini kabul etmektedir ancak yargı yetkisinin bağımsız mahkemelere bırakılması ile kuvvetler ayrılığı kapısı açık bırakılmıştır. Ancak uygulama aşamasında bu dönemde olağanüstü mahkemelerin kurulmasına engel olunamamıştır. Ayrıca 1924 Anayasası'nda yargının yasama ve yürütmeye karşı bağımsızlığını koruyacak kural ve kurumların olmaması göze çarpan bir eksikliklerdir.

**Şekil 1. Düzenleyici Sürecin Kurumsal Yapısı**



**Kaynak:** Çetin (2007: 42).

1950'lerde çok partili döneme geçilmiş olmasına rağmen aynı anayasa ile devam edilmiştir. 27 Mayıs darbesi sonrası hukuk kuralları olağanüstü durumların şartlarında şekillenmiştir. Bu dönemin en önemli problemleri; ihtilal hukukun işlerliğe girmesi, tabii hâkim ilkesine aykırı şekilde özel mahkemelerin kurulması ve yargıda siyasal kadrolaşmadır. 1961 Anayasası ile teorik olarak iyi gelişmeler sağlanmıştır ancak kadrolaşma sebebiyle uygulamada problemler meydana gelmiştir. 1961 Anayasası'nda kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığını güçlendirecek adımlar atılırken (örneğin Adalet Bakanlığı'ndan bağımsız olan Yüksek Hâkimler Kurulu'nun kurulması) önemli diğer gelişme olarak Anayasa Mahkemesi (AYM) kurulmuştur. Ancak 1961-1980 döneminde AYM demokratik ilkelerin korunmasından ziyade devletin korunmasına odaklanmıştır. Ayrıca 36. madde ile mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı bir biçimde kullanılmayacağı hükmü getirilerek mülkiyet hakkının sınırlandırılabilceği ifade edilmiştir (Aydın, Taşkın, 2014: 95).

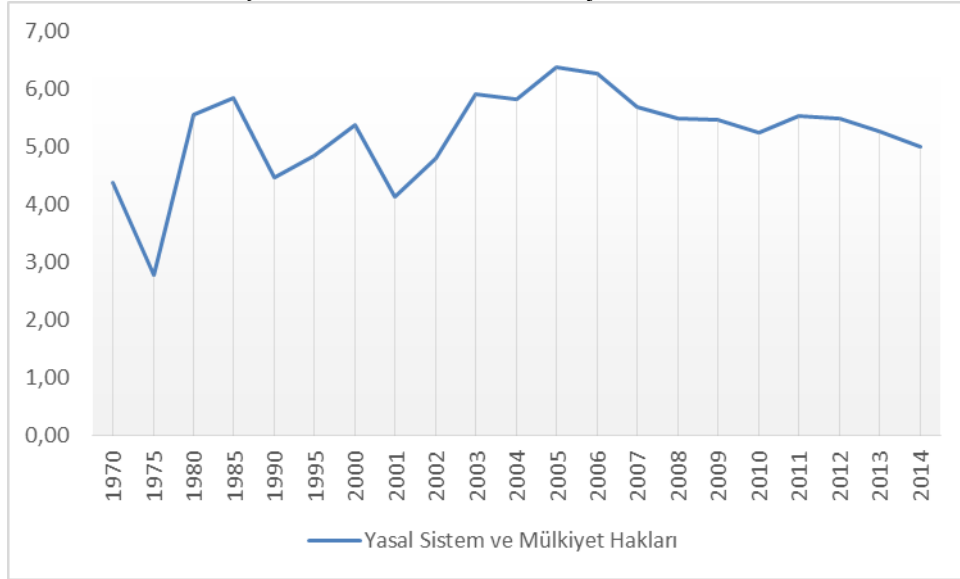
1970'ler dönemi, ağır politik tartışma ve ayrışmalar sarmalında geçmiştir. 1971'de 12 Mart sürecinde anayasanın 11. maddesine ait "Temel Hakların Özü" başlığı, "Temel Hak ve Hürriyetlerin Özü, Sınırlandırılması ve Kötüye Kullanılması" olarak değiştirilerek hak ve özgürlükler olabildiğince kısıtlanmıştır. Sonrasında hazırlanan 1982 Anayasası yine bir darbe eseri bir anayasadır ve kurumların vesayetçi ve yasakçı anlayışlarına zemin hazırlamıştır. Özelleştirme iptalleri, parti kapatma kararları, yargının partilere karşı siyasal mücadele içerisinde olması gibi hukuk sorunları bu dönemde göze çarpmaktadır. (Atiyas, Oder, 2008; Keyman, 2009).

## 2. 1980 SONRASI DÖNÜŞÜMÜN KURUMSAL TEMELLERİ

Demokratik bir kurumsal toplum için gerekli temel kurumlar; partiler, seçimler, seçim kuralları, politik liderlik, partiler arası anlaşma ve yasamadır. Bunlar politik istikrarı sağlayarak ve kurumsal yapının kalitesini belirleyerek ekonomik çıktı düzeyini etkilemektedir (OECD, 2002a: 181). Politik istikrarsızlık ve kurumsal yapıda oluşacak tutarsızlık güvenilir taahhüdü geçersiz kılarak politik işlem maliyetlerini artırmakta ve yatırım kararlarını negatif etkilemektedir.

Türkiye’de politik ve ekonomik kararlar merkezde alınırken kaynakların dağıtımı bürokratik çevre tarafından gerçekleştirilir. Benzer şekilde kurumsal dönüşüm devlet elitleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Sivil toplum ya da iş çevresi bu dönüşüm işlevinde lokomotif görevinde değildir. Bu sebeple bürokratik kurumların politika yapma sürecinde ve refah dağıtımda önemli etkileri vardır. Oluşan bu yapı rekabetçi ekonomik yapıya izin vermediği ve girişimci orta sınıfı kısıtladığından ekonomik göstergeler zayıf ve kırılgan hale gelmektedir (Heper, 2000: 78-79). Buna bağlı olarak iş adamlarının karar mercii olduğu merkezi çevreler ve rant-arama süreçleri gelişmektedir. Böylece politik otorite merkez ve bürokrasi tarafından kuşatılmış olur<sup>4</sup> (TÜSİAD, 2002: 71). 1980’lerin ikinci yarısından itibaren büyük medya grupları politikacılar ile ittifak kurma yoluna gitmiştir. Bu anlayış Türkiye’de kamu-piyasa arasındaki dağıtıcı refah ilişkisinin varlığı nedeniyle halen devam etmektedir. Bu durum girişimcilerin müşevviğini düşürürken özel çıkar gruplarına sağlanan muafiyetler ve verimsiz sübvansiyonlar sebebiyle rekabetçi piyasa dengesinden uzaklaşmaktadır (Pamuk, 2010). Ayrıca oluşan dışlayıcı kurumlar sebebiyle güvenilir taahhüt düzeyi 1980’lerde düşük seyretmiştir. Fraser Institute’un 5 yılda bir oluşturduğu<sup>5</sup> “yasal sistem ve mülkiyet hakları endeksi” iktisadi ajanlara sağlanan taahhüt düzeyi hakkında fikir vermektedir. İlgili değişim Şekil 2’de gösterilmiştir. Daha yüksek puanlar elde edebilmek için hukukun üstünlüğünün dikkate alınması, mülkiyet haklarının korunması, bağımsız ve tarafsız yargının sağlanması ve hukukun adil ve etkin bir şekilde uygulanması gereklidir. Buna göre Türkiye’nin bu alanda gösterdiği performans 1975 yılında dip yapmıştır. 1980’lerde, önceki on yıla göre daha başarılı bir performans çizilse de 2000’li yıllara dek yasal yapı ve mülkiyet hakları konusunda pek ilerleme sağlanamamıştır<sup>6</sup>.

Şekil 2. Yasal Sistem ve Mülkiyet Hakları



**Kaynak:** Fraser Institute - [www.fraserinstitute.org](http://www.fraserinstitute.org) - E.T.: 26.04.2015

Türkiye’de piyasa ekonomisini getirecek ekonomik dönüşüm 1980’lerde başlamıştır. Bu dönüşüme ilişkin kurumsallaşma gayretleri politik, bürokratik ve yasal çerçevedeki reformlardan anlaşılmaktadır. 24 Ocak kararları ve Özal’ın tek parti hükümetleri bu dönemin belirleyicileridir. Ancak 1980’ler Türkiye’inde bürokrasinin hantallığı ve devletin sorun üreten yapısı devlet kurumlarının etkin ve tarafsız çalışmamasına neden olmuştur. Diğer yandan özelleştirme ve regülasyon gibi politikalar ancak 1990’larda kalkınma planlarına dahil olabilmıştır. Türkiye’de özelleştirme politik gündeme 1984 yılında girmesine rağmen 1980’li yıllarda özelleştirmenin kurumsal çerçevesi oturtulamamıştır. İktidarların piyasaları rekabete açma uğraşları sonuçsuz kalmış ve özel sektöre devredilen firmalar için rekabetçi ortam oluşturulamamıştır (Çetin, Oğuz, 2011).

1990’larda Türkiye ağırlıklı olarak koalisyon hükümetleri tarafından geleneksel bürokrasi anlayışı ile yönetilmiştir. Bu dönemde yasal ve bürokratik yapının kurumsal değişime karşı ortaya çıkardığı direnç ekonomik değişimin başarısını kısıtlamıştır. Bu sebeple 1990’lı yıllara kayıp yıllar gözüyle bakılmaktadır. 1980 ve 1990’larda ekonomik değişim kurumsal esaslı sürekliliği kazanamamıştır. Politik süreçler rant-arama faaliyetlerine dönüşmüştür. Bu politik istikrarsızlık ve kurumsal yapının güvenilir olmaması yatırım çekiciliğini azaltmıştır (OECD, 2002b; TÜSİAD, 2003). Diğer yandan 1990’lı yıllarda *International Monetary Fund* (IMF), Avrupa Birliği (AB), *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar düzenleyici reformların gerçekleştirilmesi için Türkiye’ye baskı

yapmıştır. Çünkü o zamana değin Türkiye kendi politik süreçleri ile kuvvetler ayrılığı dengesini oturtamamış ve ekonomik dönüşümü başaramamıştır (Çetin, Oğuz, 2007).

1990'lı yıllarda süreklilik arz eden iç karışıklarla birlikte mal ve can güvenliğinin tehlikeye girmesi yatırım ortamı üzerinden ekonomik göstergeleri olumsuz etkilemiştir. Askerin politikadaki etkisi arttığundan askeri harcamalar artmış ve bu harcamalar sürdürülemez kamu açıklarına neden olmuştur. Bu gelişme 1994 ekonomik krizinin sebeplerinden biri olarak sayılabilir<sup>7</sup>.

1990'lı yılların sonuna doğru BDK'ların kurulmaya ve işlemeye başlaması ile bürokratik yapı değişmeye başlamıştır. Bu yıllarda yargı organı muhafazakâr tutumunu devam ettirerek geleneksel yapıdan gelen refleksleri göstermeye devam etmiştir. Yasama ve yürütme daha dinamik yapı sergilemeye başlamışken yargı daha statik bir pozisyon almıştır.

Diğer yandan Türkiye'de seçim sistemi kurumsal yapının değişmesi önünde önemli bir engel teşkil etmiştir. Politik istikrarın sağlanması amacıyla 10 Haziran 1983 tarihli ve 2839 sayılı kanun ile %10 seçim barajı getirilmiştir ve bu baraj düzeyi günümüzde geçerliliğini korumaktadır. Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında ülkemizin bu bölgede en yüksek seçim barajına sahip olduğu anlaşılmaktadır ve genel olarak Avrupa'da seçim barajı %5 ve altındadır<sup>8</sup>. Bu durum toplumun yapmış olduğu tercihlerin temsil edilebilirlik kabiliyetini azaltmaktadır. Böylesi yüksek baraj, asil-vekil problemi çerçevesinde asil olan halkın kendini temsil edecek vekili meclise göndermemesine sebebiyet vermektedir. Bu sebeple demokratik bileşenler politika yapma sürecinde işlememektedir ve doğal olarak vekilin amaç fonksiyonu asile göre farklılaşmaktadır. Sonuç olarak yüksek seçim barajı kamu politikalarının çoğulcu, adil ve güvenilir olması açısından engel oluşturan bir durumdur.

Özelleştirme, regülasyon ve BDK'lar açısından bakıldığında 1982 anayasası belirsiz bir yaklaşım içermektedir. Ayriyeten AYM çeşitli teknik ve yasal sebeplerle yasalar ve düzenlemeleri reddetme eğiliminde olmuştur (Ulusoy, Oğuz, 2007). Danıştay'ın da benzer bir anlayış içerisine olduğu söylenebilir. Buna örnek TÜPRAŞ'tır (OECD, 2008). Yine elektrik sektöründe de benzer durumlar yaşanmıştır. Danıştay ve AYM'nin bu tutumları uluslararası yatırımcıların uzun dönemli sözleşmeler yapma yaklaşımına belirsizlik katmıştır. Ayriyeten 1999'a değin uluslararası tahkime gidilememesi önemli bir kısıt oluşturmuştur. Kamu ile ilgili sözleşmelerin sadece yerel mahkemelerce karara bağlanması doğrudan yabancı yatırım (DYY) için önemli taahhüt eksikliği olmuştur ve ülkemizde yabancı yatırımların düşük kalmasında bir sebeptir. 2000'li yıllarda tahkime gidilebilme kararının semeresi görülmüş ve özelleştirme gelirlerinde artış sağlanabilmiştir.



Sonuç olarak 1990'lı yıllar uyumsuz ve istikrarsız koalisyon dönemleri ile hatırlanmaktadır. Politik süreçte istikrarsız koalisyonlara neden olan şey partilerin pazarlıkçı ve stratejik davranmalarıdır. 1990'larda 11 kısa hükümet kurulurken bunların 7 tanesi koalisyondur. Kurulan birçok koalisyonda farklı politik ve iktisadi görüşlere sahip partiler bir araya gelmiştir. Bu koalisyonlarda çalışma uyumu sağlanamamış ve uzun vadeli politikalar üretilememiştir. Örneğin Demokratik Sol Parti (DSP) – Anavatan Partisi (ANAP) – Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) koalisyonunda partiler farklı sektörlerin yönetimini üstlenmişlerdir. DSP bankacılık, MHP telekomünikasyon ve ANAP enerji sektörleri ile ilgilenmiştir. Bu durum düzenleyici politikaların tutarsızlığına neden olmuş ve hükümet bazı BDK'lara atama yapamamıştır. Örneğin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na (BDDK) uzun süre atama yapılamaması politik elitlerin bankacılık sektörünü rant-arama süreçlerine tabi hale getirmesine ve düzenleme-denetim eksikliği nedeniyle bankacılık sektörünün 2000 ve 2001 yıllarında tıkanmasına sebebiyet vermiştir. Kamu bankaları kriz öncesi rant dağıtımının temel oyuncularını olmuştur. Bankacılık sektörünün politize edilmesi sonucunda bankalar reel sektörü desteklemek yerine devlete yüksek faizle borç verme eğiliminde olmuştur. Benzer şekilde özelleştirme uygulamaları, bankacılık dışındaki diğer sektörlerin ve KİT'lerin özel çıkar grupları ve manipülasyonlara açık olmasının sonucu olarak rant-çıkarma ve rant-arama süreçlerinden muzdarip olmuştur (Çetin, Oğuz, 2007; Ercan, Öniş, 2001). Ayrıca göreve gelen kısa süreli hükümetler önceki hükümetlerin politikalarından vazgeçip kendi politikalarını uygulamak istemişlerdir. Bu sebeple politikaların uyum maliyetleri artmıştır. Bu maliyetlerinin artmasının sonucu olarak politik işlem maliyetleri önemli oranda artış göstermektedir (Olson, 1999).

Bahsedilen kurumsal çevredeki yetersizlikler sebebiyle 1990'larda DYY düşük seviyelerde kalmıştır. Yetersizlikler arasında kırılganlığı yüksek politik sistem, makroekonomik istikrarsızlık, düşük performanslı hukuki süreç, hantal bürokrasi yapısı ve yabancı yatırım anlayışına kapalı yargı kararları gösterilebilir (OECD, 2002b). Karşımıza çıkan en bariz örnek Türk Telekom'dur. Bu kurumun özelleştirilmesi 1990'larda gündeme geldiğinde gelir olarak 40 milyar dolar elde edilmesi tahmin edilirken 2005 yılında özelleştirme sonucunda 6,55 milyar dolar gelir sağlanabilmiştir<sup>9</sup>. Yabancı yatırımcı açısından bir diğer önemli engel getirilen katı kurallardır. Enerji, havacılık ve medya gibi sektörlerde izne ve sermaye gereksinimine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kısıtlar iş yapma ve işe başlama hususunda gecikmeler oluşturmaktadır. Doing Business 2018 yılı verilerine göre<sup>10</sup> Türkiye işe başlama kolaylığı sıralamasında 190 ülke arasında 80. sırada bulunmaktadır. Sözleşmelerin uygulanması ve yaptırımı konusunda ise 30. sıradadır. Bahsi geçen bu önemli belirleyiciler konusunda ilerleme sağlanabilmesi temel kurumsal reformların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Maalesef 1990'larda koalisyon hükümetleri bu reform anlayışını sürekli hale getirememiştir. Bu kesiklik reel ve finansal piyasaların verimlilik ve performanslarını azaltmaktadır (Çetin, 2011).

Ülkelere ait DYY düzeyleri Tablo 1’de verilmiştir. 1990’lı yıllarda DYY girişleri düşük ve durağan bir seviyede seyretmiştir. 1990’ların sonunda ise net girişler en düşük değerlere ulaşmıştır.

**Tablo 2. Doğrudan Yabancı Yatırımlar**

Doğrudan Yabancı Yatırımlar (net girişler, GSYİH'nın yüzdesi olarak)									
Yıllar	Türkiye	Macaristan	Polonya	Çek Cumhuriyeti	Kore	Arjantin	Brezilya	Şili	OECD ortalaması
1992	0,49	3,93	0,79	-	-0,14	1,43	0,31	1,28	-0,14
1993	0,34	6	1,98	1,58	-0,22	0,88	0,08	1,35	-0,87
1994	0,43	2,61	1,86	1,85	-0,41	1,02	0,25	3,28	-0,64
1995	0,45	10,02	2,85	4,86	-0,36	1,59	0,49	3,38	-1,14
1996	0,34	5,04	3,09	2,22	-0,45	1,96	1,5	5,03	-0,59
1997	0,29	3,79	3,37	2,38	-0,34	1,88	2,3	4,45	-1,78
1998	0,29	3,31	3,82	6,27	0,21	1,66	3,7	2,52	-0,92
1999	0,07	3,59	4,67	11,31	1,26	7,98	5,03	6,44	0,1
2000	0,06	2,49	5,92	8,69	0,93	3,71	5,13	-1,56	-1,17
2001	1,87	4,05	3,93	8,5	0,14	-	4,9	-	-0,52

**Kaynak:** OECD, (2002b: 134)

Sonuç olarak ülkemizde kısa vadeli politik anlayış ve zayıf hükümetler sürdürülebilir iktisat politikalarının oluşturulamamasına ve çıkar gruplarının sürekli sistemi manipüle etmesine neden olmuştur. Bu durum, ekonomik değişimin kurumsallaşmasına engel olurken; ekonomide yüksek bütçe açıkları, düşürülemeyen enflasyon, yüksek faiz ve sürekli değer kaybeden döviz kuru gibi sonuçlar ortaya çıkmıştır (TÜSİAD, 2001). Böyle bir yapının ortaya çıkardığı politik işlem maliyetleri yüksek olmaktadır. 3 büyük ekonomik kriz (1994, 2000 ve 2001) bu politik istikrarsızlığın bir sonucudur (Kibritçioğlu, 2001).

### 3. 2000 SONRASI DÖNÜŞÜMÜN KURUMSAL TEMELLERİ

Türkiye’de 2001 öncesi dönem, ticaret serbestisi, ihracata dayalı büyüme, dünya mal ve finansal piyasalarına eklenme, dışa açılma ve piyasalaşma dönemi olarak görülürken; 2001 sonrası dönem, küresel rekabet altında sürdürülebilir büyüme, piyasa regülasyonu ve yönetim anlayışı ile şekillenmiştir (Voyvoda, Yeldan, 2001).

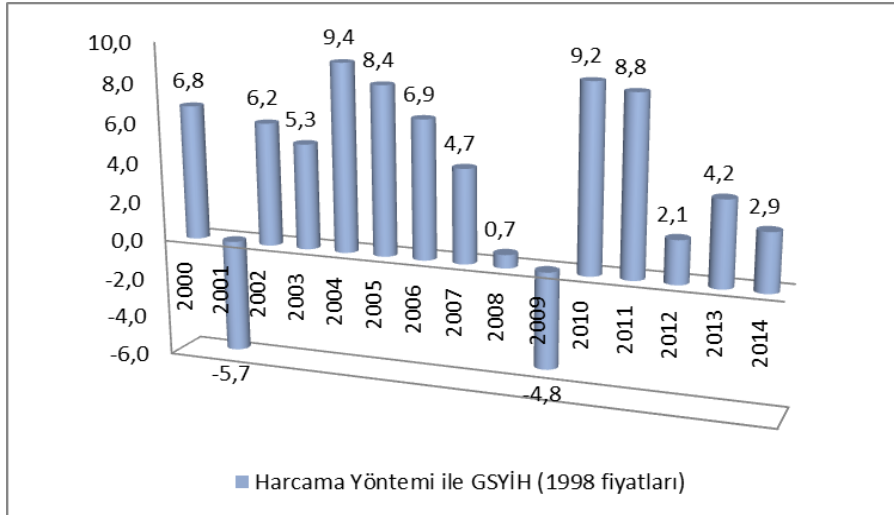
Türkiye’nin politika yapma süreci 2000’li yıllarda güçlü iç ve dış baskılara tabidir (Öniş, 2003). IMF, Dünya Bankası, AB ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi dış destekler ile yapısal reformlarda ilerleme sağlanmıştır. Politik aktörlerin otonom yapıların hareket alanından kurtulması bu döneme rastlamaktadır. Ayrıca bu dönemde iş dünyasının ekonomik açıdan güçlendirilmesi için hükümet çalışmalar yapmıştır.

Özellikle yatırımcıların korunması adına yeni yasa çıkartılmıştır. Böylece etkin piyasa regülasyonları işletilmeye başlanmıştır. Dolayısıyla iyi işleyen bir yasal-kurumsal yapı marifetiyle mülkiyet hakları ihlaline karşı koruma sağlanarak yatırımcıya güven aşılanmıştır. Şekil 2'de var olan gelişmeler bunu teyit etmektedir ve Türkiye bu konuda en parlak dönemini 2005-2006 yıllarında yaşamıştır.

Değişen AYM yapısı, önemli özelleştirmelerin gerçekleştirilebilmesi ve BDK'ların işlerlik kazanması ile tek parti iktidarı koalisyonlara nazaran ekonomik performansı yürütmeye daha başarılı olmuştur ve 2008 krizinde önceki krizlere nazaran risk primi ve döviz kuru dalgalanmaları daha düşüktür (Rawdanowicz, 2010: 6).

Özellikle AB hedefi çerçevesinde tek parti hükümetinin uyum paketlerini yasalaştırarak kurumsal düzenlemelerin arkasında durması ve yapısal dönüşümlerin gerçekleştirilmesiyle geleneksel bürokrasi anlayışının yerini piyasa kurumlarına bırakması ekonomik performansı anlamlı şekilde etkilemiştir. 2001 sonrası Türkiye'ye ilişkin büyüme rakamları Şekil 3'de verilmiştir. Uyum paketleri içerisinde; azınlık ve cemaat vakıflarının haklarının iadesi, insan hakları ihlallerinin düzeltilmesi, fikir suçlarına ilişkin kanunun değiştirilmesi, MGK'nın yapısının değiştirilerek ordu-sivil ilişkilerinin düzeltilmesi, Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin (DGM) kaldırılması ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin ulusal anlaşmaların uluslararası anlaşmalara intibakı gibi önemli maddeler bulunmaktadır. AB hızla çıkarılan uyum paketleri sonucunda Aralık 2004'te Türkiye ile üyelik müzakerelerini başlatmıştır.

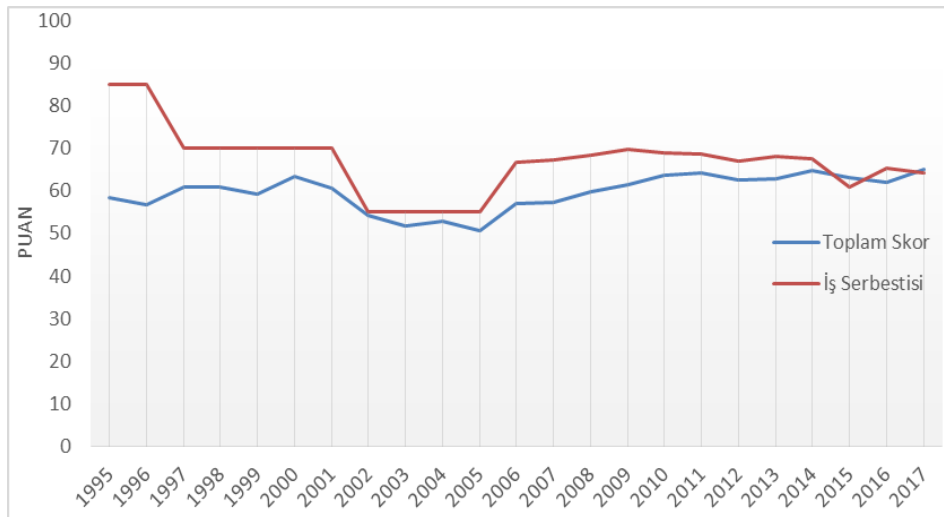
**Şekil 3. Harcama Yöntemi ile GSYİH**



**Kaynak:** Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'ndan (TCMB) temin edilen verilerle oluşturulmuştur.

Tüm bu gelişmelere rağmen 2000’li yıllarda yargı reformunun derinlik kazandığı söylenemez. Kurumsal yapı halen rijit ve engelleyici tavır sergilemektedir. Bu sebeple emek ve piyasa verimliliği ve iş yapma konularında Türkiye geri sıralarda bulunmaktadır. Yukarıda verilen Doing Business verilerinin yanı sıra Heritage Foundation’ın yayınladığı 2017 yılı ekonomik özgürlük endeksine göre Türkiye toplam skorda 60. sırada yer alarak “kısmen özgür” kategoridedir<sup>11</sup>. Ayrıca aynı istatistiklere göre Türkiye 2000’lerden bu yana iş serbestisi endeksinde 70’li sıralarda yer alırken, 2011’den itibaren 80’li sıralara gerilemiş ve 2017’de 100. sıraya inmiştir. Şekil 4’te Heritage Foundation’ın Türkiye’ye ait iş serbestisi ve toplam skor<sup>12</sup> endekslerinde elde ettiği puanlar verilmektedir. Yüksek puanlar daha özgür, düşük puanlar ise daha baskıcı bir çevreye işaret etmektedir. Buna göre her iki endekste de global kriz öncesinde en iyi değerlere ulaşılmıştır ancak kriz sonrasında eski seviyeler yakalanamamıştır.

**Şekil 4. Türkiye’de İş Serbestisi ve Toplam Serbestlik**



**Kaynak:** Heritage Foundation – [www.heritage.org](http://www.heritage.org) – E.T.: 26.01.2018

## SONUÇ

Politikada ve kurumsal yapıda oluşan istikrarsızlık güven ortamını zedeleyerek yatırım ortamını ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Yatırımların tetiklenmesiyle ekonomik refahı artıran kapsayıcı kurumlar için mülkiyet haklarının toplum genelinde uygulanması ve politikacılar ve diğer güçlü gruplara kısıtlamalar getirilmesi gereklidir. Türkiye’de politik ve iktisadi kurumlar 1980 sonrasında kapsayıcı veya dışlayıcı olma noktasında gelgitler yaşamaktadır.

Türkiye 1980'lerden itibaren kapalı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş için adımlar atmaya başlamıştır ve kurumsallaşma gayreti içerisinde olmuştur. Bu yıllarda 24 Ocak kararları ve Özal'ın tek parti hükümetleri belirleyici olmuştur. Ancak bu dönemde devlet kurumları pek etkin değildir.

1990'lı yıllarda Türkiye koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir. Bu yıllarda geleneksel ve yasal bürokratik yapının direnci söz konusudur. Ayrıca kısa sürede değişen hükümetler ve uyumsuz koalisyonlar sebebiyle politikalar süresizdir. Bu durum ekonomik değişimin kurumsallaşmasına engel olurken 1994, 2000 ve 2001 ekonomik krizleri bu politik istikrarsızlık sonucu ortaya çıkmıştır ve ekonomide bütçe açıkları, enflasyon, yüksek faiz ve sürekli değer kaybeden döviz kuru gibi problemler süreklilik kazanmıştır.

2000'li yılların başlangıcında AB hedefi çerçevesinde gerçekleştirilen düzenlemeler ve yapılan reformlar sayesinde kurumsal dönüşümde iyileşme sağlanmış ve bu canlanma ekonomik performansı olumlu etkilemiştir. Ayrıca politik süreçler şeffaflaşmıştır. 2000 öncesi artan takdir yetkisi kendisini 2000 sonrası yürütmenin takdirinin kısıtlanmasına, BDK'lara ve kuralların yerleşmesine bırakmıştır. Sonuç olarak mülkiyet hakları ve güvenilir taahhüt bu kurumsal gelişmelerden olumlu etkilenmiştir. Ancak 2010 sonrası kurumsal yapı ve mülkiyet haklarındaki iyileşme devam ettirilememiştir. BDK'ların hukuki zemini bütüncül olarak anayasal koruma altına alınmamıştır (İliman, Tekeli, 2016). Kuvvetler ayrılığı düzenlemelerinde bir politik devamsızlık oluşmuştur. Bunun ekonomiye etkilerine bakıldığında yatırımların çekiciliği, iş serbestisi ve büyümenin devamlılığında istikrar elde edilememiştir.

## NOTLAR

<sup>1</sup> Kurumlar-ekonomik büyüme literatürüne katkı sağlayan bazı teorik ve önemli çalışmalar şu şekildedir: North (1990), Aron (2000), Rodrik (2000), Acemoğlu *vd.*, (2005), North (2005), Menard ve Shirley (2005).

<sup>2</sup> Türkiye'nin kurumsal değişimini bütünüyle ele alan bazı çalışmalar şu şekildedir: Keyman ve Öniş (2007), Çetin ve Yılmaz (2010), Atiyas (2012), Pamuk (2016), Kalaycıoğlu ve Sarıbay (2007), Pamuk (2019). Konu özelinde yapılan (özelleştirme, regülasyon vb.) ve sektörel bazlı çalışmalar (enerji, bankacılık vb.) bu listeye eklenmemiştir.

<sup>3</sup> Yeni Kurumsal İktisat yaklaşımı işlem maliyetleri, fırsatçılık, sınırlı rasyonellik, eksik sözleşmeler ve asil-vekil problemi gibi kavramları literatüre kazandırmıştır. Çalışmamız daha çok politik kurumlar, politika yapma süreci ve buna bağlı olarak politik-iktisadi çıktılar üzerinden analiz yapmaya çalışmıştır. Örnek çalışma olarak Spiller *vd.*, (2003), Acemoğlu *vd.*, (2005), Khan (2004 ve 2007) çalışmaları incelenebilir. Buna göre (kapsayıcı) politik kurumlar ekonomik performans ve kaynak dağılımı üzerinde pozitif etkilidir ve iyi yönetim, hukukun üstünlüğünün

artması, istikrarlı mülkiyet hakları, artan demokratik şeffaflık, düşük yolsuzluk ve minimize edilmiş rant-arama faaliyetleri yoluyla ekonomik büyümeyi sürdürülebilir hale getirmektedir.

<sup>4</sup> Mardin (2000)'e göre, Türk siyasi yapısını açıklayabilecek anahtar kavram, merkez-çevre ilişkisidir. İş dünyası çevreyi, siyasi otorite ise merkezi temsil etmektedir.

<sup>5</sup> Bu değişken 2000 yılından sonra yıllık olarak oluşturulmaya başlanmıştır.

<sup>6</sup> 2000 yılı öncesinde bahsi geçen endeks 5 yıl arayla oluşturulduğundan bu dönemde yıl bazlı ilerlemeler ile ilgili çıkarım yapılamamaktadır.

<sup>7</sup> ICRG verilerine göre askerin politikadaki etkisi ve politik risk derecesi endeksleri arasındaki korelasyon katsayısı 1990'larda 0,56 düzeyine çıkmıştır.1984-2013 arası dönemde bu oran 0,26'dır.

<sup>8</sup> <http://woto.com/baraj> - E.T.: 26.01.2018.

<sup>9</sup> [http://btk.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FSayfalar%2FArastirma\\_Raporlari%2FTurk\\_Telekomun\\_Ozellestirme\\_Sureci\\_ve\\_Sonrasindaki\\_Gelismeler\\_ve\\_Sektore\\_Etkileri.pdf](http://btk.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FSayfalar%2FArastirma_Raporlari%2FTurk_Telekomun_Ozellestirme_Sureci_ve_Sonrasindaki_Gelismeler_ve_Sektore_Etkileri.pdf) E.T.: 26.01.2018.

<sup>10</sup> Türkiye için Doing Business verileri 2004'ten sonra başlamaktadır. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/turkey/> E.T.: 26.01.2018.

<sup>11</sup> <http://www.heritage.org/index/pdf/2017/countries/turkey.pdf> E.T.: 26.01.2018.

<sup>12</sup> Heritage Foundation toplam skor için mülkiyet hakları, yolsuzluk serbestliği, mali serbestlik, hükümet harcamaları, emek serbestliği, parasal serbestlik, ticaret serbestliği, yatırım serbestliği ve finansal serbestlik değişkenlerini kullanmaktadır. Erişim Tarihi: 03.07.2015

## KAYNAKÇA

- Acemoğlu, D. (2003), "Why not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics", *Journal of Comparative Economics*, 31(4), 620-652.
- Acemoğlu, D., S. Johnson, J. Robinson (2005), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth", *Handbook of Economic Growth*, 1, 385-472.
- Aron, J. (2000), "Growth and Institutions: A Review of the Evidence", *The World Bank Research Observer*, 15(1), 99-135.
- Atiyas, İ. (2012), "Economic Institutions and Institutional Change in Turkey During the Neoliberal Era", *New Perspectives on Turkey*, 47, 57-81.
- Atiyas, İ., B. Oder (2008), *Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*, Ankara: TEPAV.
- Aydın, S., Y. Taşkın (2014), *1960'dan Günümüze Türkiye Tarihi*, 1. bs., İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Çetin, T. (2007), "Devletin Ekonomiye Müdahalesinin Kurumsal Maliyeti", *Çimento İşveren Dergisi*, 21(3), 38-54.
- Çetin, T. (2010), "The Role of Institutions over Economic Change in Turkey", *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach*, ed. Tamer Çetin, Feridun Yılmaz, 21-39, New York: Nova Science Publishers.
- Çetin T., F. Yılmaz (2010), *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach*, New York: Nova Science Publishers.

- Çetin, T. (2011), "The Role of Institutions over Economic Change in Turkey", *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach*, ed. Tamer Çetin, Feridun Yılmaz, 21-39, New York: Nova Science Publishers.
- Çetin, T., F. Oğuz (2007), "The Politics of Regulation in the Turkish Electricity Market", *Energy Policy*, 35(3), 1761-1770.
- Çetin, T., F. Oğuz (2011), "Introduction: Regulation and Competition in Turkey", *The Political Economy of Regulation in Turkey*, ed. Tamer Çetin, Fuat Oğuz, 1-11, New York: Springer.
- Ercan, M.R., Z. Öniş (2001), "Turkish Privatization: Institutions and Dilemmas", *Turkish Studies*, 2(1), 109-34.
- Heper, M. (2000), "The Ottoman Legacy and Turkish Politics", *Journal of International Affairs*, 54(1), 63-82.
- İliman, T., R. Tekeli (2016), "Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi", *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(1), 23-36.
- Kalaycıoğlu, E., A.Y. Sarıbay (2007), *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*, Alfa Basım Yayın.
- Keyman, F. (2009), Küreselleşen Dünyada Türkiye ve Demokratikleşme: Süreçler, Sorunlar, Aktörler. Bilgesam Rapor No.7. <http://www.bilgesam.org/Images/Dokumanlar/0-182-201404095rapor7.pdf> E.T.: 02.02.2018.
- Keyman, E.F., Z. Öniş (2007), *Turkish Politics in a Changing World: Global Dynamics and Domestic Transformations*, Vol. 184, Bilgi University Press.
- Khan, M. H. (2004), "State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies", *Toward Pro-Poor Policies, Aid, Institutions, and Globalization*, ed. Bertil Tungodden, Nicholas Herbert Stern, Ivar Kolstad, Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, Oxford: the World Bank, Oxford University Press: 165-195.
- Khan, M.H. (2007), "Governance and Growth: A Preliminary Report", [http://eprints.soas.ac.uk/9958/1/Preliminary\\_Report.pdf](http://eprints.soas.ac.uk/9958/1/Preliminary_Report.pdf) E.T.: 01.07.2019.
- Kibritçiöğlü, A. (2001), "Economic Crisis and the Governments in Turkey, 1969-2001", *Yeni Türkiye Dergisi*, 1(7), 174-182.
- Mardin, Ş. (2000), "Center-Periphery Relations: A Key in the Turkish Politics", *Political Change and Modernization in Turkey*, ed. Ersin Kalaycıoğlu and Ali Yaşar Sarıbay, 79-104, İstanbul: Alfa.
- Ménard, C., M.M. Shirley (2005), *Handbook of New Institutional Economics*, Vol. 9, Dordrecht: Springer.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press
- OECD (2002a), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris: OECD Publishing.

- OECD (2002b), *OECD Economic Surveys: Turkey 2002*, Paris: OECD Publishing Press.
- OECD (2008), *OECD Economic Surveys: Turkey 2008*, Paris: OECD Publishing Press.
- Olson, M. K. (1999), "Agency Rulemaking, Political Influences, Regulation, and Industry Compliance", *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(3), 573-601.
- Öniş, Z. (2003), "Domestic Politics versus Global Dynamics: Towards a Political Economy of the 2000 and 2001 Financial Crises in Turkey", *The Turkish Economy in Crisis*, ed. Ziya Öniş, Barry Rubin, 1-30, London: Frank Cass.
- Pamuk, Ş. (2010), "Economic Growth and Institutional Change in Turkey before 1980", *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Analysis*, ed. Tamer Çetin and Feridun Yılmaz, 15-30, New York: NOVA Science Publishers.
- Pamuk, Ş. (2016), *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi: Büyüme, Kurumlar ve Bölüşüm*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Pamuk, Ş. (2019), "Türkiye'de 1980 Sonrası İktisadi Politika ve Kurumların Evrimi", *İktisat ve Toplum Dergisi*, 100, 7-11
- Rawdanowicz, Ł. (2010), "The 2008-09 Crisis in Turkey: Performance, Policy Responses and Challenges for Sustaining the Recovery", *OECD Economics Department Working Papers*, No.819.
- Rodrik, D. (2000), "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them", *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 3-31.
- Spiller, P. T., M. Tommasi (2003), "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 281-306.
- Spiller, P. T., E. Stein, M. Tommasi (2003), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes", An Intertemporal Transactions Framework.
- TÜSİAD (2001), Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri, Rapor No: T/2001-05/3002001, İstanbul.
- TÜSİAD (2002), *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Rapor No: T/2002-12/349, İstanbul.
- TÜSİAD (2003), *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Yaşamsal Dönüşüme Destek*, Rapor No: T/2003/9/359, İstanbul.
- Ulusoy, A., F. Oğuz (2007), "The Privatization of Electricity Distribution in Turkey: A Legal and Economic Analysis", *Energy Policy*, 35(10), 5021-5034.
- Voyvoda E., E. Yeldan (2001), "Patterns of Productivity Growth and the Wage Cycles in Turkish Manufacturing", *International Review of Applied Economics*, 15(4), 375-396.