

Sanayi Politikalarında Uluslararası Doğrudan Yatırımların Rolü: Türkiye Örneği

Devrim Duumludağ*

Öz

Türkiye’de son dönemde Uluslararası Doğrudan Yatırımlara (UDY) karşı ilgi yeniden artmaktadır. Ancak ülkenin içinde bulunduğu koşullar hızla değişmektedir. Bu açıdan UDY’lere 2000’li yılların öncesindeki anlayışla yaklaşmak yerine dünyada ve Türkiye’de değişen koşulları anlamak, Türkiye ekonomisinin ihtiyaçlarını, beklentilerini saptayabilmek UDY’lere yönelik yeni politikalar oluşturmada çok önemli öncüller olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yazıda küresel düzeyde yaşanan dönüşüm, bu süreçte UDY’lerin rolü, daha çok UDY çekebilmek için neler yapılabileceği ve UDY akımlarını etkileyen diğer faktörler tartışılmaktadır. İçinde bulunduğumuz süreçte, sürdürülebilir kalkınma açısından, özellikle Türkiye için ulusal sanayi politikalarına entegre edilmiş katma değeri yüksek üretim süreci ile bağlantısı olan yatırım stratejileri büyük önem taşımaktadır. Yatırım stratejilerinin yanı sıra ülkedeki kurumsal kalitenin artırılması ve yatırım ikliminin iyileştirilmesi doğrudan yatırım akışını olumlu yönde etkileyecek ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine önemli bir katkı sunacaktır.

JEL Kodları: F21, F23, F63

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Doğrudan Yatırım (UDY), Sanayi Politikaları, Yatırım Ofisi, Otomasyon, Türkiye

* Marmara Üniversitesi, İstanbul, <https://orcid.org/0000-0002-4366-2317> (duumludag@marmara.edu.tr).

The Role of Foreign Direct Investment in the Industrial Policies: Case of Turkey

Abstract

Recently, there has been a growing interest in Foreign Direct Investment (FDI) in Turkey. However, today due to the changing environment in Turkey (different than the pre-2000 period), there is a need for new FDI strategies to integrate FDI into the unique requirements of the economy. This paper focuses on the role and determinants of FDI during the global transformation and focuses on the policies (how to) attract more FDI. In nowadays, Turkey, for sustainable development, it is very crucial to link FDI strategies to the national industrial policies that prioritize high value-added production in various sectors. In addition to FDI strategies, improving the quality of institutions and the investment climate will enable the economy to reach sustainable development goals.

JEL Codes: F21, F23, F63

Keywords: Foreign Direct Investment (FDI), Industrial Policies, Investment Office, Automation, Turkey

1. Giriş

İçinde bulunduğumuz dönemde Türkiye’de ve dünyada uluslararası doğrudan yatırıma (UDY) yönelik giderek artan bir ilgi mevcuttur. Sürdürülebilir büyüme politikalarında UDY’lerin artan rolü, endüstri 4.0 ve dijital ekonomi için UDY’lere yönelik artan ihtiyaç, pek çok ülkede dikkatlerin portföy yatırımlarından (sıcak para) doğrudan yatırımlara doğru çevrilmesine neden olmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler için uluslararası doğrudan yatırımlar her zaman cazip bir konu olmuştur. Bu gruptaki ülkelerin pek çoğunda hükümetler düşük tasarruf, düşük yatırım ve düşük büyüme sarmalından çıkabilmek için dikkatlerini uluslararası doğrudan yatırımlara (UDY) çevirmişlerdir. İkinci dünya savaşından sonra başlayan bu süreç, ilerleyen yıllarda giderek hızlanmış, büyüme sürecinde cari açığı azaltıcı rolü ve yarattığı dışsallıklar sebebiyle daha fazla UDY çekebilmek için ülkeler arası rekabet hızlanmıştır.

Bu gruptaki ülkelerden biri olan Türkiye’de, özellikle 1950’lerden bu yana, UDY girişini arttırmak için yoğun çaba gösterilmiştir. Bu amaçla doğrudan yabancı yatırım mevzuatı önemli ölçüde liberalleştirmiş ve bürokratik işleyiş kolaylaştırılmış, ekonominin tanıtımına yönelik olarak bir yatırım tanıtım ajansı kurmuştur. Ancak gösterilen çabalara rağmen, UDY girişi uzun yıllar boyunca beklenen düzeyin altında kalmıştır. 1950 ve 1980 yılları arasında Türkiye’ye toplam 227 milyon dolarlık yatırım girişi gerçekleşirken 1990’lı yıllarda yıllık ortalama UDY girişi yaklaşık bir milyar dolara yaklaşmıştır (Dumludag, 2009). Ancak yatırım girişindeki bu artış istenen düzeyde olmadığı gibi, benzer gelişmekte olan ekonomilerin performansına kıyasla oldukça düşük kalmıştır. Karşılaştırmalı bir örnek vermek gerekirse, Türkiye 1970’lerde yıllık ortalama 6,5 milyon dolarlık yatırım çekerken aynı dönemde, pek çok kısıtlayıcı şart içeren yabancı yatırım kanunlarına rağmen Brezilya ve Meksika sırayla yıllık ortalama 1,2 milyar dolar ve 600 milyon dolarlık doğrudan yatırım çekmiştir. 1990’larda bu ülkelerin çektiği yıllık UDY ortalama 10 milyar doların altına düşmemiştir (UNCTAD, 2006).

1980 yılından itibaren küresel ekonomide yaşanan dönüşümün bir sonucu olarak dünya genelinde sermaye hareketlerinde büyük bir artış yaşanmıştır. Bu dönemde özellikle gelişmekte olan ülkelere yabancı sermayenin bir türü olan ve “uzun dönemli sermaye hareketleri” olarak adlandırılan UDY akımındaki artış dikkat çekici olmuştur. 1980’den önce daha çok gelişmiş ülkeler arasında hareket eden UDY’lerin 1980 sonrasında gelişmekte olan ülkelereki payı akım ve stok cinsiden giderek artmaya başlamıştır. 1970’ler boyunca toplam UDY akımının %25’i gelişmekte olan ülkelere yönelik iken bu oran ilerleyen yıllarda artarak günümüzde %47’ler seviyesine kadar ulaşmıştır (UNCTAD, 2018).

Gelişmekte olan ülkelere yönelik UDY akımlarındaki artışta bu ülkelerdeki hükümetlerin konuya ilgisi ve desteği de büyük rol oynamıştır. 1970'lerin ikinci yarısı ve 1980'lerin başında, özellikle Latin Amerika ülkelerinin yaşadığı borç krizleri ve dünyanın çeşitli bölgelerinde sıcak para hareketlerinin ekonomilerde neden olduğu olumsuz etkiler, hükümetleri istikrarlı bir büyüme için daha güvenilir bir dış kaynak arayışına yöneltmiştir. 1970'lerin başında uluslararası literatürde UDY'lerin gelişmekte olan ülkelere katkısı ciddi bir biçimde sorgulanırken ve çeşitli ülkelerde kamuoylarında UDY'lere karşı şüpheli bir tutum hâkim iken, 1980'lerde bu tablo yerini UDY'lerin iktisadi büyümeye olan olumlu etkisinin benimsenmesine bırakmıştır. Hükümetlerin UDY girişini arttırmaya yönelik uyguladıkları çeşitli politikalar ve yaptıkları özelleştirmelerin de etkisiyle son yirmi yıldır gelişmekte olan ülkelerdeki UDY'lerin toplam UDY miktarı içindeki oranı giderek artmıştır.

Ancak, 2000'li yıllara kadar gelişmekte olan ülkelerin UDY'lere bakışı daha çok nicelik odaklı kalmıştır. Yetersiz tasarruf düzeyi ve yüksek cari açık koşullarında ülkeye yatırım girişi desteklenmekle birlikte yatırımların içeriği önemli bir belirleyici unsur olmamıştır. Pek çok gelişmekte olan ülkede ekonomiye katkıda bulunması beklenen yatırımlar için önkoşul sunulmamış veya belli bir sektöre yönlendirme önceliği benimsenmemiştir. 2008 krizine kadar ulusal sanayi politikalarının önceliğini kaybetmesi de doğrudan yatırımları yönlendirecek etkili bir mekanizmanın ortaya çıkmasının önüne geçmekteydi. Ancak geçtiğimiz 10 yıl içinde (dünya gelirin yüzde 90'ını oluşturan) gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hükümetlerin "Sanayi Kalkınma Stratejileri" benimsemiş olduğu ve UDY'lerin bu politikalarda önemli bir yer tuttuğu görülmektedir (UNCTAD, 2018).

İçinde bulunduğumuz dönemde ulusal sanayi politikaları ve bu politikalarda UDY'lerin rolünün ön plana çıkmasını sağlayan bazı gelişmeler mevcuttur. Bu gelişmelerden biri, 2008 krizi sonrasında dünya çapında "Ulusal Sanayi Politikaları" oluşturmaya yönelik uygun bir iklimin ortaya çıkmış olmasıdır. Eskiden sadece gelişmekte olan ülkelere özgü olan sanayi politikaları günümüzde gelişmiş ekonomiler tarafından da önemsenmekte ve uygulanmaktadır. Bu durumun öncelikli nedeni sürdürülebilir kalkınma politikalarının bu tür bir planlamaya ihtiyaç duymasından kaynaklanmaktadır. 2018 Ekim ayında İsviçre'de Cenevre kentinde düzenlenen dünya yatırım forumunun ana temasının sürdürülebilirlik olması, bu açıdan oldukça anlamlıdır. Ulusal sanayi politikalarında sürdürülebilirlik çerçevesinde UDY'lerin diğer kurumlar, firmalar ve hükümetler ve hatta sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkilerinde üstleneceği roller sıkça tartışılmaktadır (Schwab, 2018).

Bu yazıda gelişmekte olan ekonomilerde UDY'leri çekmeye yönelik politika değişiklikleri, UDY'lerin gelişmekte olan ekonomiler açısından değişen rolü; basit anlamda ekonomik büyümeye katkı vermesinden, sürdürülebilir kalkınma politikaları

için entegre edilme süreci kurumların ve hükümetlerin uyguladığı stratejiler, yayımladıkları raporlar ve göstergeler üzerinden tartışılmaktadır.

2. Endüstri 4.0 ve Dijital Ekonomi

Günümüzdeki gelişmeleri ayırt eden bir özellik içinde bulunduğumuz bilgi çağında “Endüstri 4.0” ve “Dijital Ekonomi” kavramlarının ön plana çıkmış olmasıdır. Bu devrimi yakalamaya çalışan teknolojik gelişme düzeyi düşük ülkeler için UDY’ler büyük önem taşımaktadır. Ancak, bu alanda faaliyet gösterecek firmalar nitelikli işgücüne ve belli bir altyapıya ihtiyaç duymaktadır. Endüstri 4.0 için UDY çekme hedefinde olan hükümetlerin başta nitelikli eğitime yönelik olmak üzere, endüstri 4.0 için gerekli altyapı ve ar-ge harcamalarına destek sağlayacak mekanizmalar oluşturmaları gerekmektedir.

Yapay zekanın üretim sürecini koordine etmedeki rolü ile ön plana çıkan teknolojik gelişmeler ve üretim sürecinde robot kullanımının hızla artması, ekonomik büyüme ile birlikte sürdürülebilirlik açısından büyük fırsatlar sunmaktadır. Ancak bu hızlı gelişmeler eşitsizlik de yaratabilmekte, bazı yatırımların veya ekonomik aktörlerin olumsuz etkilenmesine neden olabilmektedir. Bu eşitsizliği azaltabilmek için imalat sanayi açısından (otomasyon sürecinde) ulusal sanayi politikaları ve UDY’lerin bu politikalara entegre edilmesi hayati önem taşımaktadır. Bu dönüşüm sürecinde hükümetlerin ortaya çıkacak yeni sektörlere ve aktivitelere yönelik yüksek verimlilik sağlayacak ve yüksek katma değer yaratacak politikalar üretmesi beklenmektedir. Bu politikalar sürdürülebilirlik çerçevesi içinde eğitimden ticarete kadar pek çok alanı içermelidir. UDY’lerin bu politikalara entegre edilmesi gerekliliği günümüzde UDY stratejisinde ciddi bir değişim gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Yukarıda bahsettiğimiz nedenlerden ötürü UDY’lerin önemi giderek artarken ve pek çok ülke daha fazla UDY çekmenin yollarını ararken (Wint, ve Williams, 2002; Bissoon, 2012) dünya çapında UDY akımlarının azalma eğiliminde olması özellikle gelişmekte olan ülkeler için işleri daha da zor hale getirmektedir. 2017’de uluslararası doğrudan yatırım akışlarında yüzde 23’lük bir düşüş gerçekleşmiştir. Gelişmiş ülkelere ve geçiş ekonomilerine UDY girişi azalırken gelişmekte olan ülkelere yönelik UDY hareketleri ise aynı düzeyde kalmıştır (UNCTAD, 2018). 2018 yılı için dünya çapında mütevazı bir artış beklenmesine rağmen yavaşlayan akımlar özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından uzun dönemli bir problem kaynağı olma ihtimalini barındırmaktadır. Bu koşullarda UDY çekebilmek için şeffaf, dışlayıcı olmayan bir yatırım ortamından, kurumların etkin bir şekilde işlemesine kadar pek çok faktör önem kazanmaktadır. Gelişmekte olan ekonomilere yönelik yapılan ampirik çalışmalar, kaliteli kurumların doğrudan yatırım girişini olumlu etkilediğine yönelik bulgular sunmaktadır (Bissoon, 2012; Du, Lu ve Tao, 2008; Dumludag, 2009).

3. Türkiye Ekonomisi Açısından Uluslararası Doğrudan Yatırımların Önemi

Bugün Türkiye ekonomisi için uluslararası doğrudan yatırımlar eskisine kıyasla çok daha fazla önem kazanmıştır. İlk neden olarak Türkiye’de yıllardan beri süregelen cari açık sorunu ileri sürülebilir. İç tasarrufların yatırım talebini karşılayamadığı koşullarda dış borçlanma kaçınılmaz olarak artmış, enerji sektöründeki dışa bağımlılık, hammadde, ara madde ve nihai ürün ithalatının ihracat tarafından karşılanamaması beraberinde cari açık sorununu getirmiştir. Cari açığı kapatmak için gerekli finansman ihtiyacı daha çok portföy yatırımları (sıcak para) ile karşılanmaktadır (Yeldan, 2006; Akışoğlu, 2013). Küresel şartlar olumlu iken sıkıntısı hissedilmeyen bu akışlar, kriz dönemlerinde kısa sürede büyük miktarlarda çıkış yaparak ülke ekonomisine zarar verebilmektedir. 2001 ve 2008 krizleri sonrasındaki sıcak para çıkışları ile ekonomik küçülmenin boyutu ciddi oranda etkilemiştir.

İçinde bulunduğumuz dönemde, 2008 krizi sonrası gelişmiş ekonomilerdeki toparlanmayla birlikte, sıcak para hareketlerindeki bolluk döneminin sonuna gelmiş bulunmaktayız.¹ Geçtiğimiz on beş yıl içinde portföy yatırımı çekmek çok daha kolay iken, günümüzde rüzgarın artık karşıdan esmeye başlamasıyla birlikte, gelişmekte olan ülkeler için doğrudan yatırımların öneminin daha da arttığını söyleyebiliriz.

İkinci ve daha önemli bir neden Türkiye ekonomisinin 2010’lu yılların ortasından itibaren orta gelir tuzağına yakalanmış olmasıdır.² Orta gelir tuzağı gelişmekte olan ülkelere özgü bir durum olup kişi başı gelirin yaklaşık 10 bin dolar düzeyinde takılıp kalmasını ifade etmektedir. Bu ekonomilerde otomotiv, inşaat, tekstil ve altyapı yatırımları gibi alanlardaki gelişmeler sonucu kişi başı gelir kısa bir zamanda ve hızlı bir şekilde 2-3 bin dolar düzeyinden 9-10 bin dolar seviyesine çıkmakta ancak bu seviyede takılıp kalmaktadır. Bu tuzaktan çıkabilmek için katma değeri yüksek üretim politikasına duyulan gereksinim kamuoyunda ve akademik yazında sıkça tartışılmaktadır. Yapılan çalışmalar yüksek katma değerli ürünlere yönelik altyapı, kurumsal çerçeve ve teşvik mekanizmalarının eksikliğinin orta gelir tuzağından çıkmak için ciddi engel oluşturduğunu göstermektedir. (Eichengreen, Park ve Shin, 2013; Cherif, ve Hasanov, 2015; Kohli, ve Mukherjee, 2011). Tasarruf düzeyinin düşük, yüksek teknoloji ürünleri üreten firma sayısının yetersiz olduğu düşünüldüğünde “nitelikli” UDY çekebilmek, orta gelir tuzağını aşmak için önemli bir hamle olacaktır.³ Yüksek teknoloji ve nitelikli işgücü gerektiren bu süreçte, ülke içi

¹ Bu çalışma pandemi öncesinde yazılmıştır. Pandemi küresel likitide tekrar artışa geçmiş ancak 2020 yılının ilk yarısında doğrudan yatırımlar yüzde 49 oranında azalmıştır (UNCTAD, 2020).

² Orta gelir tuzağı için belirtilen tutar dünya (kişi başı gelir) ortalamasına yakın olan yaklaşık 10 bin dolar civarındadır.

³ 2018 yılında imalat sektöründe ihracat yapılan ürünlerin sadece %2,8’i ileri teknoloji ürünlerden oluşmaktadır (WDI, 2021).

fiziki ve beşeri sermayenin niteliği dikkate alındığında doğrudan yatırımların orta gelir tuzağından kurtulma sürecindeki rolü de önem kazanmaktadır.

4. Sanayi Politikaları ve Uluslararası Doğrudan Yatırımlar

Bu yazının başında vurgulandığı üzere, uzun bir süre boyunca Türkiye'nin sanayi planlarında UDY'lere yönelik ayrı bir başlığa ihtiyaç duyulmamış, yatırımların hangi sektörlerle yönlendirilebileceği veya bu yatırımlardan ne beklendiği gibi konular gündeme gelmemiştir. Örneğin yakın dönemde on birinci kalkınma planı çerçevesinde imalat sanayi özel ihtisas komisyonunda UDY bir alt başlık olarak yer almamıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2017). UDY politikaları daha çok bağımsız olarak ayrı bir kanaldan ve sanayi politikaları ile ilişkilendirilmeden yürütülmektedir.

Türkiye'de 2018 yılı verilerine göre 50 binin üzerinde yabancı sermayeli firma faaliyet göstermektedir (T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2018). Ancak bu yatırımların büyük bir kısmı küçük çaplı faaliyet gösteren firmalar ve gayrimenkul yatırımlarıdır. Bu nedenle kalkınma süreci ile ilişkilendirildiğinde "Türkiye'ye hangi firmaları çekmek gerekmektedir?" sorusu büyük önem taşımaktadır. Kalkınma planı çerçevesinde Türkiye'ye büyük hacimli, yüksek katma değer üretmede etki yaratabilecek, yüksek dışallığa sahip olan (yatay ve dikey hareketlilik sağlayacak) firmaların getirilmesi öncelikli olmalıdır. Bir diğer nokta ise cari açıkla ilgili olan ithalat bağımlılığıdır. Türkiye ekonomisinde imalat sanayinde ihracatın önemli bir kısmının hammadde ve ara malı ithalatına dayandığı bilinmektedir. Doğrudan yatırımları ara malı üretimine veya ithal edilen nihai mal ve hizmet üretimine yönlendirecek politikalar da bu açıdan önem taşımaktadır.

Günümüzde ulusal sanayi politikalarının şekillenmesinde aktörler ve kurumlar arası işbirliği büyük önem taşımaktadır. 2008 küresel krizi sonrasında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde önem kazanan ulusal sanayi politikalarının (ve sanayi modellerinin) 1960 ve 1970'lerin aksine daha kapsayıcı olması hedeflenmektedir. Bu amaçla sivil toplum kuruluşları, akademi dünyası, özel sektör temsilcileri, kamu kurumları ve UDY temsilcileri gibi çeşitli paydaşların sürece dâhil edilmesi büyük önem taşımaktadır. Aktörlerin bir araya gelmesiyle belirlenen modern sanayi politikalarının yeni konuları hedefe koyması ve geleneksel sanayinin ötesinde yapısal dönüşüm hedeflemesi, bilgi ekonomisine yönelik sürdürülebilir kalkınma planlarına sektörleri entegre etmeyi sağlaması ve yeni sanayi devrimi için gerekli hazırlıkları gerçekleştirmesi beklenmektedir. UDY çekmeye yönelik politikalar doğrudan ulusal sanayi politikaları içinde yer alabileceği gibi, ayrı bir kurum öncülüğünde yürütülen UDY stratejisi kalkınma stratejisine entegre edilebilir. Bu durumda süreci yönetecek kurum ve kuruluşların yapısı ve faaliyetleri de büyük önem kazanmaktadır.

5. Nasıl bir UDY Stratejisi?

UDY stratejilerinin ulusal sanayi politikaları ve/veya kalkınma programlarına/stratejilerine entegre edilmesinin önemi yukarıda bahsedilmiştir. UDY stratejilerinin nasıl yürütüleceği ve neler içereceği de bir o kadar önem taşımaktadır. Bu durumda süreci yürüten ilgili kurum/birimin paydaşlar arasındaki koordinasyonu sağlaması ve paylaşıma açık bir veri setinin oluşturulmasına yönelik özel bir çaba göstermesi beklenmektedir. Bu durumda ilgili kurumlar/birimler arası koordinasyonun sağlanması, düzenlenecek çalıştaylarda araştırmacılarla paylaşılacak olan bu veri seti kullanılarak elde edilen araştırma bulgularının tartışılması (örneğin verilecek teşvikin ekonomi üzerindeki etkisi modellenebilir, olumlu-olumsuz dışsallıklar, rekabet etkisi gibi faktörler ölçülebilir) daha etkin UDY politikalarının oluşturulmasına zemin sağlanmış olacaktır.

Yürütülecek araştırmalar ile UDY ve yerel firmalar üzerinde teşvik, kısıt, önkoşul, rekabet, (yatay ve dikey) bağlantı etkisi incelenebileceği gibi, ülkeler arası rekabetin arttığı koşullarda bu tür yönlendirmelerin uygulanabilirliği de araştırılabilecektir. Özellikle akademisyenlerin ve uzmanların bir araya gelmesi ile oluşacak çalışma grupları tarafından büyük veri setleri kullanılarak yapılacak karşılaştırmalı analizler UDY politikalarının daha sağlam temellere oturmasına yardımcı olacaktır.

6. T.C. Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi'nin Önemi

UDY stratejisinde paydaşlar arası koordinasyonu sağlamada ve UDY stratejisini diğer politikalara entegre etmede önemli adaylardan biri T.C. Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi'dir. Daha önce Başbakanlığa bağlı yatırım tanıtım ajansı olarak kurulan ve bölgesel yatırım durakları projelerini içeren, 2006 yılında "Invest in Turkey" (*Türkiye'ye yatırım yap*) başlığı ile faaliyete geçen ve 2018 yılında T.C. Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi olarak yeniden isimlendirilen kurumun kuruluş amacı Türkiye'nin sunduğu yatırım fırsatlarını küresel iş dünyasına tanıtmaya ve yatırımcılara Türkiye'ye yapacakları yatırımın her aşamasında destek vermektir. Bunun yanında yatırım ofisi teknoloji yoğun, katma değeri yüksek ve istihdam yaratan yatırımları destekleyerek bu yatırımlara ilişkin tüm süreçleri yatırımcı adına takip ederek hızlandırmayı hedeflemektedir. Bu açıdan ofis UDY stratejilerinin ulusal sanayi politikalarına entegre edilmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Yatırım ofislerinin (Yatırım Tanıtım Ajansları) önemi, büyüklüğü ve önceliği UDY artışına yönelik beklenti ile doğrudan ilişkilidir. Ofislerin çalışmalarında ülkedeki veya bölgedeki öncelikler (örneğin, gelişmemiş bölgelerde işsizliğin azaltılması, teknoloji transferinin sağlanması, rekabetin, ihracatın artırılması, yerel firmalara yabancı ortak sağlanması gibi) UDY stratejilerinde ön plana çıkmaktadır (Dumludağ, 2006). Ulusal açıdan öncelik taşıyan sektörlerin belirlenmesi ile birlikte ofis bünyesinde öncelikli

sektörlere ait komisyonların kurulmasıyla bu sektörlere çekilebilecek yatırımcılar araştırılmakta, bu yatırımcılara proje önerileri götürülmekte, faaliyet izni alınırken yardım ve yatırım sonrası destek hizmeti sunulmaktadır. Paydaşlar tarafından yürütülen teknik analizler sonucu sektörlerde herhangi bir projeye mi odaklanılacağı yoksa bazı ölçütlere uygun projeler arayışına mı gidileceği belirlendikten sonra hükümetle ilişkilerde tek bir yetkilinin sorumlu olması projenin hayata geçmesini de kolaylaştırmaktadır.

7. Yatırım İklimi ve Kurumların Önemi

Buraya kadar UDY akımları, dünyada değişen koşullar ve ülkelerin UDY stratejilerinden bahsedilmiştir. Sürdürülebilir büyüme için UDY stratejileri kadar, hem büyümeyi hem de daha fazla UDY gelmesini etkileyen diğer faktörler de önem taşımaktadır. Bunların başında yerli ve yabancı firmalar için şeffaf, dışlayıcı olmayan sürdürülebilir bir yatırım ikliminin varlığı ve kaliteli kurumların mevcut olması gelmektedir.

Kaliteli kurumların varlığı, pazar büyüklüğü açısından mütevazî olan ve UDY çekmede çok sayıda rakibi olan ülkeler için daha büyük bir önem taşımaktadır. Örneğin, Çin pek çok kurumsal göstergesinin iyi olmamasına rağmen büyük miktarlarda (2020 yılı için 163 milyar dolar, UNCTAD 2021) yatırım çekebilmektedir. Bunun en temel nedeni ise Çin ekonomisinin göz ardı edilemeyecek kadar büyük olan iç pazarıdır. Ancak Türkiye’de Pazar büyüklüğü UDY çekme konusunda tek başına yeterli olmamaktadır, bu durumda kaliteli kurumlar ekonominin UDY rekabetinde daha güçlü olmasına katkıda bulunacaktır.

Ülkeler arası gelir farklılıklarını açıklamada ve UDY çekme becerisini etkilemede önemli rolü olan kurumsal farklılıkları anlayabilmek için öncelikle kurumların nasıl tanımlandığına ve nelerden oluştuğuna bakmak gerekmektedir. Literatürde kurumlara yönelik en çok referans verilen tanımlardan birini yapan North (1990)’a göre kurumlar, “bir toplumda oyunun kurallarıdır; daha biçimsel (formel) bir anlatımla, insanlar arasındaki etkileşimi biçimlendiren, insanların getirdiği kısıtlamalardır.” (North, 1990)

Kurumlar formel (biçimsel) ile enformel (biçimsel olmayan) kurumlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Ekonomik ve politik kurumlar ile sözleşmelerden oluşan formel kurumlar toplumsal yaşamı kontrol etmekte ve bir otorite tarafından idari düzenlemeler sonucu (hukuk, kanun, yasa gibi) oluşturulmaktadır. Politik kurumlar, devletin öncelik sırasını, onun temel karar alma yapısını ve denetim mekanizmasını tanımlarken; ekonomik kurumlar, mülkiyet haklarını ve bu hakkın ortaya çıkardığı ekonomik hakları tanımlar. Sözleşmeler ise, ekonomik mübadeleye ilişkin anlaşmalara ait özel hükümleri içermektedir. Yazılı olmayan ve ihlal edilmeleri durumunda toplum tarafından kınama ve dışlama gibi yöntemlerle cezalandırılan kısıtlar olan enformel

kurumlar ise sosyal etkileşim sonucu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. İnsan deneyimleri sonucu oluşan enformel kurumlara, toplumsal olarak kabul gören davranış normları veya ilişkiler şeklinde rastlanmaktadır. Bu durumda oyunun kuralları ne kadar iyi belirlenirse/tanımlanırsa ve kurallara ne kadar iyi uyulursa/uyulması sağlanırsa ekonomilerin performansı da o kadar iyi olacaktır. UDY özelinde ise kaliteli kurumların varlığında ekonomiye çok daha fazla yatırım çekme imkanı doğacak, bu durumun sonucunda ekonomik performans olumlu şekilde etkilenecektir (Du, Lu ve Tao, 2008; Dumludağ, 2007).

Formel kurumların değiştirilmesi veya geliştirilmesinde özellikle politik kurumlar ve politik güce sahip olan aktörler önemli rol oynamaktadırlar. Ancak kuralların değiştirilmesi, bu kuralların toplum tarafından hemen benimseneceği anlamına gelmemekte ve bunların etkin olabilmeleri için güçlü yaptırım mekanizmaları ile desteklenmeleri gerekmektedir. “İnsanların davranışlarını şekillendiren ve yazılı olmayan enformel kurumların değişimini yönlendirmek ise formel kurallara göre çok daha zordur” (North, 1990).

Kurumsal değişkenler yolsuzluk göstergelerinden medeni haklara, hukuk sisteminin işleyişinden (rule of law) bürokraside kırtasiyeciliğe (red tape) kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Örneğin, bürokrasi kalitesinin yüksek oluşu politik baskıdan uzak olmayı, kamu hizmetlerinde verimliliği ve uzmanlığı ifade ederken; hukukun işleyişindeki etkinlik sağlıklı politik kurumlar, güçlü mahkemeler ve kamulaştırma riskinin düşük olmasını göstermektedir. Hukuk ve adalet sistemlerinin performansları vatandaşların ve yatırımcıların mülkiyet haklarını korumaya yönelik devletin tavrı hakkında fikir verirken, finansal piyasalara erişim ve bu piyasaların kapsadığı alanın genişliği borç alan ve verenlerin haklarının ne ölçüde korunduğu hakkında bilgi sunmaktadır.

Kaliteli kurumların ekonomik büyümeye, UDY akımlarına etkisini ampirik modeller ile ölçmek mümkün olmaktadır. The World Bank Development Indicators, (Dünya Bankası Kalkınma Endeksi) Freedom House (HS) (Özgürlük Endeksi) , The PRS group (Politik Kurumlar Endeksi) , Transparency International (TI) (Yolsuzluk Endeksi), gibi kuruluşlar ve Ted Robert Gurr (Polity), Monty G. Marshall (Polity IV) gibi araştırmacılar tarafından uygulanan anketler (veya objektif göstergelerin bir araya getirilmesi gibi yöntemler) kullanılarak kurumsal değişkenler ölçülebilmektedir. Örneğin, Worldwide Governance Indicators (Küresel Yönetim Endeksi) endeksi hükümet istikrarı, sosyo-ekonomik koşullar, yatırım profili, hukuk ve yasalar, yolsuzluk, iç çatışma, dış çatışma, demokrasi, ordunun politikaya etkisi gibi değişkenleri içerirken, Business Environmental Risk Intelligence (BERI) endeksi (İş Ortamı Risk İstihbaratı Endeksi) sözleşmelere yönelik yaptırım gücü, kamulaştırma riski, bürokratik gecikmeler ve altyapı kalitesi gibi kurumsal değişkenleri içermektedir. Bu tür kurumsal değişkenleri kullanan araştırmacılar karmaşık ampirik modeller ve

testler (dışsal değişkenleri de analizlere ekleyerek) ile kurumların ekonomik büyümeyi etkilediğini vurgulamakta ve nedensellik ilişkisinin de kurumlardan büyümeye doğru gittiğini göstermektedirler.⁴ Böylece çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından toplanan veriler kullanılarak mülkiyet haklarını korumaya yönelik hukuk sistemi ve kişi başı gelir arasındaki ilişkileri veya finansal piyasalara erişim ile büyüme arasında ilişkileri saptamak mümkün olmaktadır.

Kurumların ekonomik büyümeye etkisinin yanı sıra, UDY akımlarını nasıl etkilediğine dair ampirik çalışmalar da mevcuttur. Bu çalışmalarda genellikle iyi işleyen kurumların daha fazla UDY girişine neden olacağı ve dolayısıyla da iktisadi büyümeyi olumlu etkileyeceği vurgulanmaktadır (Jun ve Singh, 1996; Jensen, 2003; Busse ve Hefeker, 2005).

Kurumsal değişkenlerin önemini vurgulayan çeşitli çalışmalarda sivil ve mülkiyet haklarının, fikri mülkiyet haklarının etkin korunması, iktisadi ve politik kısıtların kaldırılması, düşük yolsuzluk seviyeleri, yaptırım gücünün işlemesi (enforcement mechanisms), istikrarlı, güvenilir ve şeffaf yasal ve düzenleyici yapının varlığı, demokratik hakların koruma altında olması, makroekonomik ve politik istikrar, hukuk sisteminin etkin işleyişi gibi faktörler daha fazla doğrudan yatırım ve daha yüksek gelir seviyeleri ile özdeşleştirilmektedir. Zayıf kurumların UDY'lere ek maliyet getirebileceği vurgulanırken hükümetlerin etkin olmaması, zayıf yaptırım gücü ve politik istikrarsızlığın yatırım kararları açısından belirsizlik yarattığı vurgulanmaktadır (Gastanga, Nugent ve Pashamova, 1998; Li ve Resnick, 2003; Maskus, 2002). Çalışmaların yöntemi açısından bakıldığında zaman serileri ve panel-data araştırmalarında tüm kurumsal değişkenlerin UDY hareketlerini aynı şekilde etkilediğini ileri sürmek mümkün olmamaktadır. Kurumsal değişkenlerin ülkelere göre farklı özelliklere sahip olması, ülke yapılarının farklı olması (özellikle yatırım yapan firmaların bağlı olduğu ülkeler ve yatırım yapılan ülkeler arası farklılıklar) kurumsal değişkenler ve doğrudan yabancı yatırımlar arasında hemen her ülke için genel geçer bir ilişki kurulmasının önüne geçebilmektedir.

Uluslararası literatürde kurumlar ve UDY ilişkisini inceleyen çalışmalarda çeşitliliğe rağmen, Türkiye'de bu ilişkiyi inceleyen araştırma sayısı oldukça azdır. Uluslararası doğrudan yatırım girişinde ciddi artışların başladığı dönemde yazılan doktora tezinde, Dumludağ (2007) Türkiye'ye yönelik UDY akımlarının belirleyicilerinden biri olan kurumların rolünü incelemiştir. Kurumsal değişkenlerin doğrudan yabancı yatırımlar üzerindeki etkisini inceleyen araştırma, Türkiye'de faaliyette bulunan ve kuruluş sermayelerine göre ilk 400 içerisinde yer alan firmalara

⁴ Bu alanda yapılan başlıca çalışmalar için bkz: Keefer ve Knack (1997), Mauro (1995), Acemoğlu, Johnson ve Robinson, (2002) ve Rodrik, Subramanian ve Trebbi (2004).

gönderilen anket verilerini analiz etmektedir.⁵ Çalışmada klasik yatırım motivasyonlarının yanı sıra kurumsal değişkenlere yönelik sorular da yer almaktadır. Türkiye'ye yönelik UDY akımlarının önündeki genel engeller kategorisinde, yabancı sermayeli firmaların yöneticileri yatırım girişinin önünde en büyük engel olarak politik ve makroekonomik istikrarsızlığı göstermişlerdir. Tablo 1'de görülebileceği gibi, tüm anket soruları içinde politik istikrarsızlık cevabı (5 üzerinden) 4,37 ve makroekonomik istikrarsızlık 4,35 ile en yüksek değerlere sahip değişkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 1: Türkiye'ye Yönelik UDY Akımlarını Olumsuz Etkileyen Faktörler (Genel Faktörler)

Faktörler	Ortalama	Std. Sapma
Politik İstikrarsızlık	4,37	0,817
Makro Ekonomik İstikrarsızlık	4,35	0,738
Enflasyon	3,89	0,759
Olgunlaşmamış Finansal Piyasalar	3,22	1,066
Avrupa Birliği Üyeliğinin Tehlikeye Girmesi	2,89	1,088
Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Rekabeti	2,88	1,044
Promosyon Faaliyetlerinin Yetersizliği	3,02	0,946
Yasama ve Yönetmeliklerde Reform Sürecinin İşlememesi	3,53	0,88
Adli Sistemin İşleyişine Duyulan Güven	3,38	0,923
Döviz Kurunda Meydana Gelebilecek Riskler (Dalgalanmalar)	3,92	1,017
Özelleştirme Programı Sürecinin Yavaş İşleyişi	3,02	1,101

Kaynak: Dumludağ (2007, s. 159).

Yapılan anket çalışmasında ortaya çıkan bulgular kurumsal değişkenlerin yabancı yatırımlar üzerinde oldukça önemli bir role sahip olduğunu göstermektedir. Tablo 2, yabancı yatırımcıların rekabeti teşvik eden politikaların etkinliğine şüpheyle yaklaştığını göstermektedir. Benzer şekilde yöneticiler anti-rekabet uygulamalarının yatırım girişini olumsuz etkilediğini düşünmektedirler. Bir başka örnek, yetkililerin yasaları yorumlamadaki tutarlılıkları ve bu yorumlamanın yatırımcılar tarafından tahmin edilebilir olması konusundadır. Görüşülen yabancı sermayeli firma temsilcileri kağıt üzerinde pek çok yasanın geçirildiğini ancak uygulamanın aynı hassasiyetle

⁵ IMF ve OECD tarafından kontrol gücü açısından yabancı ortak payının en az yüzde on olması yeterlidir görüşüne rağmen anket yabancı sermaye oranları yüzde elli ve üzerindeki şirketlere gönderilmiştir. Anket gönderilecek firmalar belirlenirken dikkat edilen bir başka konu listedeki şirketlerin 1980 yılından sonra kurulmuş olmaları ve Türkiye'de mevcut sektörel dağılımı yansıtılmaları olarak belirtilmiştir.

yapılmadığını, yorum farklılıklarının ve yabancı sermayeli firmalara karşı şüpheli yaklaşımların yasaların etkin bir şekilde uygulanmasının önüne geçtiğini vurgulamaktadırlar. Yasaların yorumlanmasının önceden tahmin edilebilir olmaması yatırımcı açısından belirsizlik yaratmaktadır. Diğer önemli kurumsal değişkenlerden yasal ve düzenleyici yapı, mülkiyetin kayıt altına alınma süreci ve en önemlisi fikri mülkiyet hakları konularında da yabancı yatırımcıların çekinceleri olduğu görülmektedir. Özellikle fikri mülkiyet hakları hususunda Türkiye'nin yavaş hareket ettiği, alınan kararlar karşısında yaptırım gücünü uygulamadığı yönünde tepkiler mevcuttur.

Tablo 2: Türkiye'ye Yönelik UDY Akımlarını Olumsuz Etkileyen Faktörler (Kurumsal, İdari)

Faktörler	Ortalama	Std. Sapma
Faaliyete Başlama Süreci	3,76	0,99
Yasalar ve Sözleşmelerin Etkin Uygulanması(yaptırım /enforcement)	3,54	1,014
Yolsuzluk	3,8	1,079
Fikri Mülkiyet Haklarının Tanınmasında Karşılaşılan Problemler	3,81	0,915
Yetkililerin Yasaları Yorumlamalarının Tutarlılığı ve Tahmin Edilebilmesi	3,92	0,744
Mülkiyeti Kayıt Altına Alma Sürecinin Pahalı, Yavaş ve Karmaşık Olması	3,54	0,824
Mahkemelerde Ticari Anlaşmazlıkların Çözümünün Çok İlgünü Sürmesi	3,59	0,884
Mahkemelerde Gecikmeler	3,5	0,968
İstikrarsız, Güvenilmez, Şeffaf Olmayan Yasal ve Düzenleyici Yapı	3,84	1,131
Hükümetin Anti-Rekabet Uygulamaları	3,98	0,872
Yetersiz Alt Yapı	3,73	0,884

Kaynak: Dumlucağ (2007, s. 162).

Çalışmanın yapıldığı 2005 ve 2006 yılları için Türkiye'de kurumsal değişkenlerin yabancı yatırım girişini kolaylaştırıcı olduğunu, yatırımlar üzerinde olumlu etki yarattığını söylemek pek kolay değildir. Kurumsal değişkenlerle ilgili yakın döneme ait durumu ise YASED (Uluslararası Yatırımcılar Derneği) Barometre raporlarından görebilmek mümkündür. Yöntemi hakkında ayrıntılı bilgiye sahip olmasak da rapor, Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı sermayeli şirketlerdeki yöneticilerin görüşlerinin aktarılması açısından önemli bilgiler sunmaktadır. Barometre 2014 anketinde yer alan sorulardan biri yabancı sermayeli firma temsilcilerinden Türkiye'de UDY'lerini en çok etkileyecek faktörlere ilişkin görüşlerini yakalamayı hedeflemektedir.

Tablo 3. YASED Barometre Anketi: Önümüzdeki 6 aylık dönemde Türkiye'de Uluslararası Doğrudan Yatırımları en çok etkileyecek faktörler

(1'den 6'ya kadar sıralama (1 En Yüksek / 6 En Düşük))	
	20
Ekonomik İstikrar	%
	12
Hukuk Güvenliği	%
	11
Öngörülebilirlik	%
	11
Siyasi İstikrar	%
Uluslararası Finansal Piyasaların İstikrarı	7%
İş yapma kolaylığı	7%

Kaynak: <https://www.yased.org.tr/tr/yayinlar-ve-raporlar/yased-barometre-anketleri> (erişim: 21.11.2018)

Tablo 3'ten görüleceği üzere, firma temsilcilerinin verdiği cevaplar aradan uzun bir dönem geçmesine rağmen, ekonomik istikrar, hukuk güvenliği, siyasi istikrar, finansal istikrar gibi faktörlerin listede üst sıralarda yer almaya devam etmektedir.

8. Sonuç Yerine

UDY akımlarındaki hareketliliğin durağanlaştığı bir dönemde Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkeler için UDY stratejilerinin önemi daha da artmıştır. Bu nedenle içinde bulunduğumuz dönemde küresel ekonomideki dönüşümü dikkate alan, sürdürülebilirlik ve dijital ekonomi hedeflerine uyumlu ve pek çok paydaşın katkısı ile hazırlanmış ve ulusal sanayi politikaları ile entegre edilmiş UDY stratejilerini oluşturmak büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan aktörler ve birimler arası koordinasyon büyük önem taşımaktadır.

UDY stratejileri oluşturulurken, doğrudan yatırımları olumlu etkileyecek bir yatırım iklimi oluşturulmasına ve kurumların kalitesinin artırılmasına yönelik çabalar doğrudan yatırım akışının çok daha güçlü bir şekilde gerçekleşmesine katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

- Acemoğlu D., Johnson, S. ve Robinson, J. A. (2002). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution, *The Quarterly Journal of Economics*, 117 (4), 1231-1294.
- Akışoğlu, B. (2013). Portföy yatırım istatistiklerinin derlenmesi ve Türkiye uygulaması. Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İstatistik Genel Müdürlüğü.
- Bissoon, O. (2012). Can better institutions attract more foreign direct investment (FDI)? Evidence from developing countries. *International Research Journal of Finance and Economics* 82, 142-158.
- Business Environmental Risk Intelligence (2021). <https://beri.com/>
- Busse, M. ve Hefeker, C. (2005). Political risk, institutions and foreign direct investment. *HWWA Discussion Paper* 315.
- Cherif, R. ve Hasanov, F. (2015). The leap of the tiger: How Malaysia can escape the middle-income trap. IMF Working Papers.
- Du, J., Lu, Y. ve Tao, Z. (2008). Economic institutions and FDI location choice: Evidence from US multinationals in China. *Journal of comparative Economics*, 36(3), 412-429.
- Dumludağ, D. (2014). Doğrudan yabancı yatırım hareketlerinde yatırım promosyon ajanslarının rolü - Türkiye örneği. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 21 (1), 219-238.
- Dumludağ, D. (2007). Foreign Direct Investment in Developing Economies and Turkey: The Role of Institutions, doktora tezi, Bođaziçi Üniversitesi.
- Dumludag, D. (2009). An analysis of the determinants of foreign direct investment in Turkey: the role of the institutional context. *Journal of Business Economics and Management*, 10(1), 15-30.
- Eichengreen, B., Park, D. ve Shin, K. (2013). Growth slowdowns redux: New evidence on the middle-income trap. National Bureau of Economic Research, No. w18673.
- Gastanaga, V., Nugent, J. ve Pashamova, B. (1998). Host country reforms and FDI inflows: How much difference do they make? *World Development*, 26(7), 1299-1314.

- Jensen, N. M. (2003). Democratic Governance and multinational corporations: Political regimes and inflows of foreign direct investment. *International Organization*, 57(3), 587-616.
- Jun, K. ve Singh, H. (1996). The determinants of foreign direct investment in developing countries. *Transnational Corporations*, 5(2), 67-105.
- Keefer, P. ve Knack, S. (1997). Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional. *Economic Inquiry*, 35, 590-602.
- Kohli, H. A. ve Mukherjee, N. (2011). Potential costs to Asia of the middle income trap. *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3(3), 291-311.
- Li, Q. ve Resnick, A. (2003). Reversal of fortunes: democratic institutions and foreign direct investment inflows to developing countries. *International Organization* 57(1), 175-211.
- Maskus, K.E. (2002). Intellectual Property Rights and Foreign Direct Investment. *Policy Discussion Paper 22*, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110. 681-712.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrik D., Subramanian, A. ve Trebbi, F. (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165.
- Schwab, K. (2018). *The global competitiveness report 2018*. World Economic Forum (Vol. 671,).
- T.C. Ekonomi Bakanlığı (2016). *Uluslararası Yatırımlar, 2016 Raporu.*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2017). *On Birinci Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonları El Kitabı*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/On_Birinci_Kalkinma_Plani_Ozel_Ihtisas_Komisyonlari_El-Kitabi.pdf
- UNCTAD (2020). UNCTAD News. <https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-falls-49-first-half-2020>
- UNCTAD, (2018). World investment report: Investment and New Industrial Policies.

UNCTAD, (2006). UNCTAD handbook of statistics online.

Yeldan, E. (2007). Patterns of adjustment under the age of finance: the case of Turkey as a peripheral agent of neoliberal globalization. PERI Working Papers, 86.

Wint, A. G. ve Williams, D. A. (2002). Attracting FDI to developing countries: A changing role for government?. *International Journal of Public Sector Management*, 15(5), 361-374.

Worldwide Governance Indicators (2021).

<https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

BEYANLAR:

Araştırma ve yayın etiği beyanı: Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Yazarların makaleye katkı oranları: Birinci yazarın (tek yazar) makaleye katkısı %100'dür.

Çıkar beyanı: Çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Araştırma desteği ve teşekkür: Araştırma desteği alınmamıştır.

Etik kurul onayı bilgileri: Makalede açıklanan araştırmada insan denekleri kullanılmadığı için etik kurul onayı alınmamıştır.
