

Çok Taraflı Yatırım Anlaşması (MAI) ve Alternatif Öneriler Üzerine Bir Değerlendirme

Filiz GİRAY^(*)

Giriş

1970'li yılların başından itibaren dünya ekonomilerinde durgunluk, istikrarsızlık ve sermayenin kâr haddinde düşme yaşanmaya başlanmıştır. Petrol fiyatlarındaki yükselmenin etkisiyle elde ettikleri fonlara ikraz mahreci arayan uluslararası ticari bankaların, ciddi inceleme yapmadan, gelişmekte olan ülkelere borç vermeyi teşvik edici politikaları, sonuçta 1978'den başlayarak borç krizine neden olmuştur. Birçok ülke borç faizini ödeyemez duruma düşmüş, 1980'lerin başında bu tür sorunlar tam serbest piyasa ekonomisini gündeme getirmiştir (Kazgan, 1997: 68).

1990'larla birlikte hızlanan küreselleşme uluslararası sermaye hareketlerinde akışkanlığı arttırmıştır. Çünkü küreselleşmenin temelini evrensel düzeyde serbest piyasa ekonomisine geçilmesi, bütün ülkelerin dünya pazarlarıyla bütünleşmesi, mal-hizmet ve sermaye hareketlerinin tümüyle serbestleştirilmesi oluşturmaktadır (Kazgan, 1997: 70).

Küreselleşmenin ekonomik boyutu *sermayenin kârlılığını* tek başarı göstergesi olarak kabul edip, ekonomik kârın sağlanması önündeki her türlü

^(*) Yard. Doç. Dr., Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

toplumsal, idari ya da kültürel kısıtlamalara karşı çıkmaktadır. Küreselleşme ideolojisinin ardındaki mantığa göre sermayenin kârlılığı, etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmenin, dolayısıyla ekonomik refahın artırılmasının tek koşuludur. Bu koşulun sağlanması ise, tümüyle serbest pazar ekonomisinden geçmektedir (Yeldan, 2001: 24).

Sermayenin küreselleşme biçimlerinden biri özellikle çok uluslu şirketler yoluyla dış ülkelerde yapılan yatırımlardır. Ülkeler arasında çok taraflı yatırım anlaşmalarının konusunu oluşturan yabancı yatırımların büyük bir kısmını, çok uluslu şirketler tarafından yapılan yatırımlar oluşturmaktadır. 1997 yılında yaklaşık 400 milyar dolar değerindeki doğrudan yabancı yatırımlar, en zengin 100 çok uluslu şirket tarafından kontrol edilmektedirler. Bu miktar, tüm dünyadaki küçük ve orta büyüklükteki şirketlerin sahip oldukları yabancı yatırımlardan daha fazladır (OECD, 1997a: 2).

1980'li yıllara kadar dolaysız dış yatırımlarda birtakım kısıtlamalar bulunmaktaydı. Bu kısıtlamaları kaldırmak üzere, çok taraflı yatırım anlaşmasından (Multilateral Agreement on Investment (MAI)) önce, uluslararası yatırımların liberalleştirilmesine yönelik anlaşmalar yapılmıştır. Bu anlaşmalar bir bakıma MAI'nin oluşumu için zemin hazırlamışlardır.

Bu çalışmada öncelikle çok taraflı yatırım anlaşmasının (MAI) genel hatları, vergilemeye yönelik düzenlemeler açıklandıktan sonra, MAI'nin bu düzenlemesiyle uygulanması halinde yaratacağı sorunlar ekonomik bir perspektifle (piyasa yapıları ve rekabet üzerindeki etkileri açısından) irdelenmektedir. Daha sonra alternatif olarak geliştirilen çok taraflı yatırım anlaşmaları açıklanmaktadır.

A. Çok Taraflı Yatırım Anlaşması (MAI)

Günümüzde bir politika seçimi olmayıp, bir gerçek olarak kabul edilen küreselleşmenin (Sustainable Development, 1999: 1) hızlanması, dünyada çok taraflı yatırım anlaşmalarının oluşturulma gerekçesi olarak kabul edilmiştir. Küreselleşme yeni bir fenomen değildir. Ancak uluslararası yatırımlar yoluyla küreselleşmenin hızlanması, uluslararası yatırımların önemine dikkati çekmiştir. Küreselleşme, dünyadaki kıt kaynakların etkin kullanımını maksimize etmede dünya ekonomileri için artan uluslararası işbirliğini gerektirmektedir (Canner, 2000: 10). Prensip olarak hükümetlerin mali piyasalarda istikrarı sağlamak üzere, spekülatif mali hareketleri düzenlemede önemli bir rol oynamaları gerekmektedir. Ancak Tayland, Filipinler ve Gü-

ney-Batı Asya piyasalarındaki son mali krizler ulusal olarak hükümetlerin ve uluslararası mali kurumların bu görevi yeterli bir şekilde yerine getiremediklerini göstermiştir (Statement, 1997). Örneğin IMF sadece bu ülkelerde talebi düşürmeyi değil, aynı zamanda Asya'daki rekabetçi devalüasyonlar yoluyla dünyanın geri kalan kısmında da ürünlerin fiyatlarını düşürme ve ihraç piyasalarını azaltmaya zorlamaktadır. Benzer deflasyoncu politika Avrupa'da da gözlenmektedir. Global sistem hala büyük sayıda mal ve hizmetlerin üretimini sağlayabilir. Ancak sorun tüketici talebindeki eksikliklerdir (Morehouse & Hines, 2002).

Ticaretten politik olarak daha duyarlı bir konu olan doğrudan yabancı yatırımdaki statüko, sürdürülebilir kalkınma için bir engeldir. Bu engeli kaldırmak üzere avantajları taraflar arasında orantılı dağıtılmayan ikili ve bölgesel yatırım anlaşmaları oluşturulmuştur (International Confederation, 2003: 2). Ancak bu anlaşmaların özellikle gelişmekte olan ülkeler için yetersizliği, çok taraflı yatırım anlaşmalarına olan gereksinimin bir diğer nedenini oluşturmaktadır. İmzalanan iki taraflı yatırım anlaşmalarının çoğu en fakir ülkeler için yeni yatırım akışını sağlayamamıştır. Gelişmekte olan ülkelerdeki yabancı yatırımların büyük bir çoğunluğu birkaç ülkede (Çin ve Brezilya gibi büyük veya doğal kaynakları zengin olan ülkelerde) yoğunlaşmıştır (Peterson, 2003: 2).

Çok taraflı yatırım anlaşmalarında iki kurum (Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve OECD) önemli rol oynamaktadır. OECD'nin MAI'ye kadar yaptığı düzenlemeler gizli yatırım engelleriyle ilgili düzenlemeler, serbest sermaye akışı ve çok uluslu girişimler için genel kılavuzluğu içermektedir. Ancak bu düzenlemelerin üç temel eksikliği bulunmaktadır. İlki, bu düzenlemeler tüm yatırım akışlarını kapsamamaktadır. İkincisi, anlaşmalar gerçek bir çok taraflı çerçeveyi yansıtmamaktadırlar. Üçüncüsü anlaşmaların içeriğinin bağlayıcı olmamasıdır.

DTÖ ise, doğrudan yabancı yatırımlarla ilgili anlaşmalara muhatap olduğundan, çok taraflı organizasyonlara daha fazla katkıda bulunmuştur. Bu örgütün doğrudan yabancı yatırımlara yönelik iki anlaşması vardır: i) Yatırım Önlemleri Anlaşması (The Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs)): Bu anlaşma DTÖ'ye üye ülkelerin ticaretine yönelik olası yatırım engellerinin oluşmasına izin verilmemesini öngörmektedir. ii) Hizmetler Ticareti Genel Anlaşması (The General Agreement on Trade in Services (GATS)): Bu anlaşma küçük ölçekli yatırımlarla ilgili düzenlemeleri içermektedir. Her iki anlaşma da DTÖ'nün alanıyla sınırlıdır. Ancak bu an-

laşmalarla DTÖ içinde, ticaret politikasından bağımsız bir yatırım akışının kapsamlı düzenlenmesi henüz oluşturulamamıştır (Polk, 2002: 1).

GATT ve Uruguay Round Anlaşması (Büyüktaşkın, 1997) dünyada serbest ticaretin ve piyasa ekonomisinin yerleşmesini sağlayan kuruluşlar olmuştur. Uruguay Roundu'nun hukuki sistemini oluşturan temel anlaşmaların başında gelen GATT'ın temel ilkeleri incelendiği zaman, uluslararası mal ve hizmet ticareti üzerindeki sınırları kaldırmaya yönelik önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Bunlar;

- Ulusal sanayilerin dış rekabete karşı düşük düzeydeki gümrük tarifeleriyle korunması,
- Ülkeler arasında gümrük tarifelerindeki farklılıkların (hem ithal hem ihraç mallarında) kaldırılması,
- İthal edilen ürünler ile yerli ürünler arasında vergilemede ayırım yapılamaması

şeklindeki düzenlemelerdir. Bu anlaşma çerçevesinin büyük ölçüde gümrük tarife ve vergilemeye yönelik dış ticaret engel ve sınırlamalarının kaldırılmasına dayanan düzenlemelerden oluştuğu görülmektedir.

Uruguay Round Anlaşması çok taraflı anlaşmalar bakımından büyük önem taşımaktadır. Uruguay Roundu uluslararası yatırımları yönlendirecek çok taraflı kurallar belirlemiştir (Minibaş, 1998: 28). Anlaşmanın temel ilkeleri MAI'ye benzerlik göstermektedir.

30 Ekim-3 Aralık 1999 tarihleri arasında Seattle'da DTÖ'ye üye 134 ülke temsilcilerinin katıldığı üçüncü DTÖ Bakanlar Konseyi toplanmıştır. Uruguay Roundu yapılırken kamuoyunun ilgisizliği sözkonusu idi. Seattle Roundu ise sadece yerel olarak değil aynı zamanda dünya çapında ilgi odağı olmuştur (Sustainable Development, 1999: 1, 3). Seattle Round'da çok taraflı yatırım anlaşmaları konusunda karar alınamamıştır. Bu sonuçta toplantı öncesi çok taraflı yatırım anlaşmalarının az gelişmiş ülkeler aleyhine yaratacağı etkiler hakkındaki yorumlar ve MAI deneyiminin önemli payı olmuştur. Örneğin Panagariya, yatırımlar alanında çok taraflı bir yatırım anlaşmasının gelişmekte olan ülkelere fayda getirebileceği sorgulanabilir kabul edilse bile, elde edilecek faydanın dağılımının gelişmiş ülkeler lehine orantısız olabileceğini belirtmiştir (Panagariya, 1999: 2).

9-14 Kasım 2001 tarihinde Katar'ın Doha kentinde dördüncü DTÖ Bakanlar Konseyi toplanarak *Doha Kalkınma Roundu* başlatılmıştır. Ancak

Doha Roundu'nda belirtilen konular üzerinde görüşmeler başlatılmamıştır. Görüşmeler beşinci DTÖ Bakanlar Konseyi oturumları sonunda yapılacaktır. Oturumlarda konsensus ile alınan kararların 1 Ocak 2005'e kadar sonuçlandırılması öngörülmüştür.

Doha Kalkınma Roundu öncesinde bu Round'un gündemini oluşturmak ve hazırlık yapmak üzere DTÖ tarafından seminerler düzenlenmiştir. Örneğin 29 Kasım-1 Aralık 2000 tarihleri arasında Şili'de yapılan seminerde, gelişmekte olan ülkeler için sermaye hareketlerinin liberalizasyonuna ihtiyaç duyulabileceği (Şili deneyiminde olduğu gibi), çok taraflı yatırım anlaşmalarının doğrudan yabancı yatırımları kapsamaması ve kısa dönemli sermaye hareketlerini içermesi gerektiği konusunda görüş birliği oluşturulmuştur (EC Seeks Consensus, 2000: 1).

Doha Kalkınma Roundu'nda ilk defa DTÖ'nün yatırımlara yönelik çok taraflı yatırım anlaşması hazırlaması gündeme gelmiştir. Böylece çok taraflı yatırım anlaşması global düzeyde tekrar tartışmaya açılmış. DTÖ tarafından hazırlanacak yatırım anlaşması, uluslararası ticaretin gelişimini sağlayan sadece doğrudan yabancı yatırımlara yönelmiştir (Geneva WTO, 2003: 1).

10-14 Eylül 2003 tarihleri arasında Meksika'nın Cancun kentinde yapılacak Doha Roundu'nun Beşinci Bakanlar Konseyi'nde çok taraflı yatırım anlaşması için görüşmelere başlayıp başlanmayacağına karar verilecektir. Doha mantalitesine uygun olarak, görüşmelere başlama kararı, görüşmelerin usul ve içeriği konusunda açık bir konsensusun sağlanmasını gerektirmektedir. Bu durum yatırım anlaşması için önemli bir engel teşkil etmektedir (Khor, 2003: 2-3).

Uluslararası yatırımları düzenleyen MAI, küreselleşen sermayenin anayasası olarak nitelendirilmektedir. MAI'ye kadar yapılan anlaşmalarda, ticarete var olan arbitraj ve ayrımcı uygulamalardan uluslararası yatırım akımlarını koruyacak ve yatırımları ülkeye çekme engellerini düşürmeye yardım edecek kapsamlı kurallar oluşturulamamıştır (Canner, 2000: 12). MAI'nin içeriği incelendiğinde diğer anlaşmalardan farklılığı görülmektedir.

MAI, OECD üyesi 29 ülke tarafından 1995'den beri kapalı kapılar ardında Paris'de yapılan müzakereler sonucu oluşturulmuştur. MAI'ye yönelik çalışmalar, internet'e aktarılincaya kadar gizli tutulmuş, MAI hazırlanırken Amerika'da uluslararası işletme meclisleri ve şirket lobilerine düzenli olarak danışılmıştır. Dolayısıyla bu kurumlar MAI'nin gelişimine aktif ola-

rak katkıda bulunmuşlardır. Buna karşılık emek, çevre ve toplum örgütleri bu çalışmaların dışında tutulmuşlardır (The MAI, 2002). Bu önemli bir eksiklik oluşturmaktadır. Çünkü MAI tarafından teşvik edilen yatırım liberalizasyonu basit olarak hükümetler ve işletmelerle ilgili bir konu değildir. Bu liberalizasyon toplumun her kesimini etkileyecektir (Statement by Japanese, 1997).

MAI dünya genelinde para ve faktör hareketlerini sınırlayan politikaları kaldırmayı ve hükümetler üzerinde şirketlerin gücünü arttırmayı hedeflem MAI'de yer alan temel konular şöyle özetlenebilir (OECD, 1997b):

- **Ulusal İşlem İlkesi:** Anlaşmaya taraf olan her bir ülke, anlaşmaya taraf olan diğer ülke yatırımcılarına ve onların yatırımlarına, yatırımın kuruluş, işleyiş, genişleme, yönetim, bakım, kullanım, satış ve diğer kullanım yetkileri bakımından kendi ülkelerinde uyguladıklarından daha farklı işlem uygulamayacaktır.

Bu hüküm ile yerli ve yabancı şirketler aynı işlemlere tabi olmaktadır. MAI'deki ulusal işlem ilkesi için bir istisna bulunmaktadır. Bu ilkeyle yerli şirketler aleyhine yabancı yatırımcılara negatif ayrımcılık yapılmasının yasaklanması önerilmiştir. Fakat yabancı şirketler yararına pozitif ayrımcılık yapılmasına izin verilmektedir. Pozitif ayrımcılık, yerli şirketler açısından yabancı yatırıma tercihli bir işlem sunmaktadır.

- **En Fazla Tercihli Ülke İlkesi:** Anlaşmaya taraf olan bir ülkeye giden yatırımcı ve onun yatırımlarına, o ülkenin tanıdığı tüm ayrıcalıklar ve haklar tanınacaktır. Bu ilke Osmanlı devletinin mali ve ekonomik bağımsızlığını olumsuz yönde etkileyen ve çöküşünün nedenleri arasında yer alan 1838 Ticaret Anlaşmasının 2'inci maddesine oldukça benzerdir (Ökçün, 1985: 2-3).¹

- **Kamulaştırmaya Karşı Yatırımcıları Korumaya Yönelik Kurallar:** Anlaşmaya taraf olan ülke yatırımcısının yaptığı bir yatırım doğrudan veya dolaylı olarak kamulaştırılmayacaktır. Ancak bunun bir istisnası önerilmektedir. Şöyle ki, "*Kamu çıkarı amacını*" yerine getirmek için kamulaştırmaya izin verilecektir.² Ancak bu kamulaştırmanın i) ayrımcı bir temele dayanmaması, ii) yasal prosedüre uygun olması, iii) gecikmesiz, uygun ve etkin

¹ Söz konusu madde; "Osmanlı devletinin herhangi bir devlete tanıyacağı ayrıcalık ve kolaylık kendiliğinden sözleşmeyi imzalayan devlete de tanınacaktır" şeklindedir.

² "Kamu amacı (Public Purpose)" ve "Kamu yararı (Public Interest)" kavramları farklı yasal gelenekten gelmekle birlikte çok benzer anlamlara sahiptirler (Confidentiak DAF/FE/MAI, 1997).

bir tazminat ödenmesi, iv) kamulaştırılacak yatırımın değerinin piyasa değerine eşit olması gibi koşulların sağlanması gerekmektedir.

- **Tahkim Komisyonu:** Uluslararası yatırımcılar, yatırıma ilişkin engeller ve rekabet koşullarının bozulması durumunda yatırım yaptıkları ülke için uluslararası tahkim komisyonuna dava açıp, tazminat talep edebileceklerdir.

Taraflar aralarında 20 gün içinde anlaşamazlarsa, mahkemenin kurulmasını talep edebileceklerdir. Tahkim kurulunun üyeleri, "Uluslararası Yatırım Uzlaşmazlıkları İçin Çözüm Kurulu (ICSID)" tarafından önerilmektedir. Kurul üyelerinin hukukçu olması koşulu aranmamaktadır. Sadece önerilecek olan üyelerin tahkim kurulunda hizmet yapmaya istekli ve nitelikli olanlar arasından seçileceği belirtilmektedir. Bu durum kurula hukuki bir kurum olma niteliği vermeyi önlemektedir (Minibaş, 2002: 2-4).

- Bir ülkedeki tüm sektörler yabancı sermayeye açılacaktır.
- MAI'ye üye olan ülkeler kanunlarını MAI'ye göre değiştireceklerdir. MAI'nin oluşumunda önemli payı olan Amerika Birleşik Devletleri bile MAI'ye katılmak için bazı kanunlarını değiştirmek zorunda kalabilir. Daha sonra yabancı yatırımcılar, yatırımlarını etkileyecek kanun değişiklikleri için MAI tahkim kuruluna başvurabilirler.
- MAI'nin kapsamı, yürürlük öncesi yatırımları da içerecektir. Ayrıca yatırım akışında tam liberalizasyon sadece MAI'ye üye ülkeler için değil, MAI üyesi olmayan tüm ülkelere gelen yatırımcılar için de geçerlidir (Polk, 2002: 4).
- MAI'ye göre, çok uluslu yatırımlar gittikleri ülkeye teknoloji transferinde bulunma, o ülkenin girdisini, emeğini kullanma ve ülke ihracatına katkı da bulunma yükümlülüklerine girmeyeceklerdir.

Böylece MAI, yatırımı kabul eden ülkenin uygulayabileceği;

- Üretilen mal ve hizmetlerin belirli bir oranını ihraç etme,
- Teknoloji transfer etme,
- Üretim süresince belirli oranda yerli girdi kullanma,
- Belirli bir düzeyde istihdam sağlama,
- Belirli miktarda üretim, yatırım, satış ve AR-GE düzeyine ulaşma,
- Satış aşamasında bölge sınırlamaları getirme,
- Yönetim merkezini yatırımın yapıldığı ülkede bulundurma,
- Yerli yatırımcı ile ortak girişim oluşturma,

gibi performans ölçütleri getirmesini engellemektedir (Dinçer, 1998). Ancak belirtmek gerekir ki, bu tür performans ölçütleri bazı gelişmekte

olan ülkelerde (örneğin Türkiye) zaten uygulanmamakta idi. Dolayısıyla bu hüküm kesinleştiği takdirde sadece bu ölçütleri uygulayan ülkeleri bağlayacaktır.

- MAI'ye dahil olan bir ülke 5 yıl geçmedikçe sözleşmeyi feshedemeyecektir. Sözleşmenin feshedilmesinden sonra 15 yıl süre ile MAI'nin hükümleri yürürlükte kalacaktır (Önder, 1998: 34).

Yukarıda açıklanan çerçevede MAI'yi belirleyen üç temel unsur olduğu söylenebilir: Yabancı yatırım ve yatırımcıyı korumak, yatırımın liberalizasyonu ve tahkim komisyonu mekanizması.

1. Yatırım Kavramı

Yatırım kavramının belirlenmesi anlaşmanın alanını belirleme açısından büyük önem taşımaktadır.

Anlaşmaya göre yatırım, bir yatırımcı tarafından doğrudan veya dolaylı olarak sahip olunan veya kontrol edilen her türlü varlıklardır. Bunlar:

- i) Girişim (Anlaşmaya taraf ülkenin kanunlarına göre organize olmuş kişi, tüzel kişi veya kurumlardır. Bu bir şirket, tröst, ortaklık, şahsi mülkiyet, şube, ortak yatırım ve organizasyon şeklinde olabilir);
- ii) Bir girişimdeki hisse senetleri, dağıtılan diğer haklar;
- iii) Tahvil ve borçlanma araçları;
- iv) Yönetim, üretim veya gelir paylaşımını içeren sözleşmede yazılı olan haklar;
- v) Kiralama, ipotek gibi mülkiyetle ilgili haklar ve diğer maddi ve maddi olmayan (örneğin telif hakları, lisans gibi) taşınabilir ve taşınamaz mülklerle ilgili haklar'dır (OECD, 1997b)

Yatırım kavramına aşağıda yazılı unsurlar dahil edilmemektedir:

- i) Kamu borçlanma senetleri.
- ii) Yatırımla ilgili olmayan temel varlıklar.
- iii) Ekonomik fayda amacı veya diğer işletme amaçları için kullanılan, maddi ve maddi olmayan menkul ve gayrimenkuller.
- iv) Kişisel kullanım için edinilmiş taşınabilir veya taşınamaz mülkler.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşıldığı gibi yatırım tanımı, sadece maddi unsurlar değil aynı zamanda maddi olmayan unsurları da içerecek şekilde geniş ve genel tutulmuştur (Polk, 2002: 3). MAI'deki düzenlemeler tüm yatırımlar için geçerlidir. Farklı yatırım türleri için (şirkete sahiplik, or-

taklık, yeni girişim oluşturma veya minimum hisse sahipliği gibi) ayırım yapılmaksızın aynı hükümler konmuştur.

2. MAI'de Vergileme

MAI'de vergilemeye yönelik hükümler de yer almaktadır. Anlaşmada yatırımcılar için belirlilik sağlamak üzere vergilerin tanımının yapılması delegelerin büyük bir çoğunluğu tarafından kabul edilmiştir. MAI'de yapılan vergi tanımlaması, OECD, IMF ve Birleşmiş Milletler Ulusal Muhasebe Sistemi tarafından da kabul edilmektedir. Vergiler tanımlanırken şu genel kriterler esas alınmaktadır (OECD, 1997b):

1. Vergi kavramı, devlete yapılan karşılıksız, zorunlu ödemeyi içermektedir. Vergiler, yükümlülerin ödedikleri vergilerle orantılı olarak, devlet tarafından sağlanan faydalardan yararlanmamaları anlamında karşılıksızdır.

2. Vergi kavramı, vergi suçlarıyla ilgili olmayan ve devlete ödenen zorunlu borçları içermemektedir.

3. Vergi toplamaya yetkili olanlar, merkezi yönetim, devletin etkin kontrolü altında faaliyette bulunan birimler ve sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır.

4. Avrupa Birliği Komisyonu ve diğer kurumlar gibi ulus üstü kurumlara zorunlu ödemeler vergi olarak kabul edilirler. Bunlar tahsil edildikleri ülkenin vergi gelirlerinin bölümü olarak işlem görmektedirler.

5. Devlete ödenen zorunlu sosyal güvenlik katkıları da vergi geliri olarak işlem görmektedir. Ancak devlete ödenmeyen gönüllü sosyal güvenlik katkıları vergi olarak işlem görmemektedirler.

6. Harç ve resimler de vergi gibi işleme tabi tutulmaktadır.

MAI ülkelerin yabancı yatırımları vergilendirmesine de birtakım kısıtlamalar getirmektedir. MAI'nin vergilemeye ilişkin bölümünde, ülkelerin vergisel önlemleri uygulayabilecekleri belirtilmektedir. Ancak bu vergileme önlemlerinin, anlaşmaya taraf ülkelerden biri tarafından tahkim komisyonuna başvurulmasına neden olacak bir ayırımı içermemesi gerekmektedir.

a) İlgili yatırımcı, ilk olarak bir ayrımcılık içeren vergi önleminin olup olmadığı konusundaki anlaşmazlıkta, her iki anlaşmaya taraf ülkenin yetkili vergi otoritelerine başvurmadıkça, 24 aylık bir dönem içinde tahkim komisyonuna gidemeyecektir.

b) Başvurudan itibaren 24 ay içinde ilgili her iki tarafın yetkili vergi otoriteleri, vergi önleminin bir ayrımcı muamele içerip içermediğini belirleyecektir.

Vergisel önlemler i) anlaşmaya taraf ülkelerin kendi kanunlarında yer alan vergilemeyle ilgili idari uygulamaları, ii) çifte vergilemeden kaçınmak için taraf ülkeleri bağlayan düzenleme veya uluslararası anlaşmaların vergilemeyle ilgili hükümlerini içermektedir.

MAI'de uluslararası işlemlere uygun çifte vergilendirmeye ilgili ayrı bir düzenleme bulunmaması önemli bir eksiklik olarak görülmektedir (Skanderup, 2000: 42).

3. MAI'nin Yaratacağı Sorunlar

MAI'nin uygulanması halinde birtakım sorunlar oluşabilecektir. Bu nedenle özellikle gelişmekte olan ülkelerin çoğu ya MAI'ye karşı çıkmakta ya da büyük ölçüde kuşkuyla bakmaktadırlar (Peterson, 2003: 2). Sorunlar şöyle sıralanabilir:

1) Yatırım liberalizasyonunun arkasındaki rasyonalite, kaynakların etkin kullanımını sağlama, istihdam fırsatları yaratma ve yaşam standardını geliştirmeye katkıda bulunmaktadır. Bunları realize etmek, diğer bir ifadeyle yabancı yatırımlardan elde edilecek faydayı optimize etmek ise birtakım koşullara bağlıdır. Şöyle ki, yabancı yatırımlardan elde edilecek potansiyel faydalar, sermaye girişinin çıkışından fazla olması, yeni istihdam olanaklarının yaratılması, bilgi ve teknolojinin transferi ve uluslararası pazarlara girişin ve rekabetin sağlanmasıyla elde edilir (Sauvant, 2001: 8). Yabancı yatırımların GSMH'nin büyümesine katkı sağlayacağı kısmen doğru olmasına rağmen, dünyadaki 100 en büyük şirketin 51'nin çok uluslu şirketler olduğu düşüncesi dikkate alındığında yatırım liberalizasyonu, çok uluslu şirketlere büyük miktarda servet ve ekonomik güç getirecektir. Dolayısıyla MAI, global ölçekte monopollerin oluşumunu teşvik etme tehdidi yaratacaktır. Bu ise, demokratik olarak seçilen ulusal hükümetlerin yetkilerini tehdit edecektir. Ayrıca çok uluslu şirketlerin kullandıkları daha yüksek pazar gücü sayesinde, daha yüksek teknik etkinlikle üretim yapmaları, dünya refahını ve taraf ülke refahını arttıracaklarını göstermez (Markusen, 1984: 224).

Böylece MAI ulusal düzeyde monopolleri yasaklar iken, uluslararası düzeyde monopolleri teşvik etmektedir (Statement by Japanese., 1997). Oysa verimlilik ile uluslararası rekabet arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Nitekim belirli bir ticari engellerin var olduğu bir durumda, uluslararası rekabetin nispi verimliliğin kilit bir belirleyicisi olduğunu U. Choudhri & Schembri geliştirdikleri modelde göstermektedirler (Choudhri and Schembri, 2002: 341-362).

2) MAI şirket kârlılığını tüm diğer değerlerin üzerinde tutmaktadır. Bu anlayış MAI'nin sosyal, ekonomik ve çevresel hakların gelişimini radikal olarak sınırlayabileceğini göstermektedir.

3) MAI'yi imzalayan ülke, yabancı yatırımcılara "en az (aynı koşullarda)" kendi yatırımcılarına yaptığı işlemler kadar iyi işlem yapacaktır. "En az" terimi, yabancı şirketlerin yerli şirketlerden daha kötü işlemlere tabi tutulmayacağı, ancak daha iyi işlemlerden yararlanabileceği şeklinde yoruma neden olmaktadır (Oyan, 1998: 288). Bu durum yerli şirketler aleyhine olacaktır.

4) MAI'ye yöneltilen eleştirilerden biri de, anlaşmadan çekilme süresiyle ilgilidir. Daha önce de belirtildiği gibi MAI'yi imzalayan bir ülke anlaşmadan çekilmek için imza tarihinden itibaren 5 yıl beklemek zorundadır. 5 yıl sonraki yatırımlar için MAI hükümleri geçerli olmayacak, ancak mevcut yatırımlar için anlaşma hükümleri 15 yıl geçerli kalacaktır. Böyle bir uzun süre uygulamasının gerekçesi olarak, yatırımcıya uzun vadeli güvence sağlama gösterilmektedir (Oyan, 1997: 294). Ancak oldukça uzun tutulan süreler değişen ülke ve dünya koşulları için oldukça bağlayıcı olmaktadır. Yapılan yatırımların ekonomik, sosyal ve siyasi olarak yaratacağı birtakım erozyonların sözkonusu olması halinde olası tahribatın telafisi zor olabilir.

5) MAI'de yer alan tahkim kurulu kavram olarak uluslararası hukukta şimdiye kadar yer almamıştır. Bu yöntemde belirli asimetri görülmektedir. Şöyle ki, yatırımcılar yatırım yaptıkları ülkeleri dava edebileceklerdir. Ancak yapılan yatırımların olumsuz etkilerine maruz kalacak hükümet, yerel yönetimler veya bireyler yabancı yatırımcılara karşı dava açamayacaklardır. Dolayısıyla bu sistem yabancı yatırımların olumsuz etkiler yaratabileceğini gözardı etmektedir. Bu ise demokratik olarak seçilen ulusal parlamentolar tarafından yasallaştırılan düzenleyici kararlar ve politikaların tersine davranmaya şirket yetkililerine izin vermektedir. Bu durum demokrasi kurumunu zedeleyebilir (Statement by Japanese, 1997).

7) MAI farklı yabancı yatırım türleri (birleşme, yeni şirket kurma, şirket satın alma, portföy yatırımları gibi) arasında farklılaştırma yapmamış ve yatırım kavramının tanımını çok genel tutmuştur (Hennart, 1993: 143-156). Oysa piyasa yapısı ve rekabetin derecesi üzerinde bir yatırımın etkisi, büyük ölçüde yatırımın türüne bağlıdır. İşlevsel bir çok taraflı yatırım anlaşması değişik yatırım türleri arasında farklılaşmayı gerektirir. Örneğin MAI'de portföy yatırımları, geleneksel doğrudan yatırımlarla aynı işleme

tabi tutulmaktadırlar. Oysa portföy yatırımları kısa dönemli olup bunlarda risk çeşitlendirilmesi önemlidir. Ayrıca, portföy yatırımları uzun dönemli doğrudan yatırımlardan farklı bir şekilde şirket planlamasını etkilerler (Polk, 2002: 3,9, 15).

8) MAI yabancı yatırımların liberalizasyonunu öngörmektedir. Yatırımların liberalizasyonunun, şirket birleşmeleri üzerine etkisini değerlendirmek zordur (Bresnahan & Reiss, 1991: 978-1003). Bu konuda teorik açıdan iki zıt hipotez ileri sürülmüştür.

İlk hipotez: Çok uluslu girişimler, ulusal firmalarla karşılaştırıldığında piyasaya giriş engellerinin üstesinden daha kolaylıkla gelebilirler. Çünkü bunlar mali kısıtlamalara daha az bağlıdırlar. Bu durum ise, bir piyasada firma sayısını artırmaya yol açar ve şirket birleşmeleri azalır. Eğer bu durum gerçekleşirse yabancı yatırımların liberalizasyonu, yatırımın yapıldığı ülkede rekabeti artırır ve pazar gücünü kullanma olasılığı daha azalır. Yabancı yatırımların liberalizasyonu daha az şirket birleşmesine yol açar. Piyasa yapısı ve toplam refah üzerinde MAI'nin etkisi pozitif olur.

İkinci hipotez: Çok uluslu şirketler, yatırımın yapıldığı ülkede rekabeti azaltabilir. Bu durum çok uluslu girişimlerin, teknolojik avantajlar ve ölçek ekonomilerinden dolayı ulusal şirketleri devre dışı bırakması durumunda gerçekleşebilir. Bu bir yandan etkinliği artırır, diğer yandan daha yüksek düzeyde şirket birleşmelerine yol açabilir. Olası bir sonuç, firmaların pazar gücünü daha iyi kullanabilmeleridir. Dolayısıyla yabancı yatırım liberalizasyonunun genelde daha fazla şirket birleşmelerine yol açıp açmadığını değerlendirmek zordur. Etki, kısa ve uzun dönemler ve yatırım türlerine göre farklı olabilir. Yeni kurulan bir girişim kısa dönemde şirket birleşmelerini azaltır. Pazara yeni katılanların ulusal piyasaya girmeleriyle firma sayısı ve rekabet artar. Tersine, birleşme ve satınalma şeklinde yatırım türleri, şirket birleşmelerini arttırabilir (Barros & Cabral, 1994: 1045-1047).

Uzun dönemde sanayileşmiş ülkelerde yabancı yatırımlar, şirket birleşmelerini azaltıcı etki yaparlar. Rekabet doğrudan yatırımlar sayesinde artar. Bu da MAI'nin bu ülkelerde pozitif bir refah etkisi yaratacağını gösterir. Ancak azgelişmiş ülkelerde tersi bir durum söz konusu olacaktır. Azgelişmiş ülkelerde yabancı yatırımlar, uzun dönemde şirket birleşmelerinde bir artışa yol açarlar. Çok uluslu şirketler teknoloji avantajları ve ölçek ekonomilerinden dolayı ulusal şirketleri pazar dışı bırakırlar (Polk, 2002: 9,10).

Ayrıca artan pazar birleşmesinin liberalizasyondan kaynaklandığı değer-

lendirilmesi, piyasanın nitelikleri –talep elastikiyeti, ikame edilebilirlik gibi– ve piyasaya giriş engellerinin derecesine bağlıdır (Polk, 2002: 8).

9) MAI yatırımcılara yeni haklar vermektedir. Fakat sözkonusu anlaşmada yatırımcıların gittikleri ülkede sosyal ve çevresel sorumluluk yüklenmeleri bir mekanizma oluşturulmamıştır. Bunun sonucu olarak, çevre gibi alanlarda kamu yararına düzenlemeler, kültür, kârlı olmayan kamusal ve sosyal hizmetler ile diğer hassas alanları korumada bir ülkenin gücü, tehlikeye sokulabilecektir.

10) MAI ulusların yatırımlara müdahalesini sınırlamaktadır. Ancak bazı analistler, yabancı yatırımlar üzerinde kontrol sağlayan politikaların uygulanmasının, ülke ekonomileri için gerekli olduğunu önemle vurgulamaktadır. Bu görüşe dayalı olarak kontrol edici politikaların yokluğunda; yabancı yatırımların uzun dönemde ülkeye giren mali akımlardan fazla çıkış yaratabilecekleri ve ödemeler dengesi sorunları oluşabileceği belirtilmektedir (Statement by Japanese, 1997: 4). Hükümetlere ulusal ekonomik kalkınma stratejilerini gerçekleştirmek üzere, özellikle standart bir düzeyde tatmin edici istihdamı ve güçlü toplumu oluşturmak için yeterli faaliyet alanı verilmelidir. Böylece hükümetler ulusal sermayeleri ve yatırımları destekleyebilir, yeni ve büyüyen sanayilerin oluşumunu teşvik edebilirler (International Confederation, 2003: 3).

Yine kârlı tüketim sektöründeki yabancı yatırımcılar, ulusal yatırımcılardan birçok yönden güçlü olmaları halinde, ulusal yatırımcıların piyasadan çekilmesine neden olabilirler. Ülkelerin mülkiyeti üzerinde etkili bir kontrol kurmak istedikleri toprak, maden ve ormanlar gibi önemli alanlar yabancı ulusların kontrolü altına girebilir (Das, 2003: 2).

11) Makine-donanım, gayrimaddi haklar vb. şeklinde bir ülkeye giren doğrudan yatırımların, ülke ithalatını arttırmaları için yerli sermaye ile işbirliği yapmaları ve yerli personeli kullanmaları gerekmektedir (Kazgan, 1997: 133). Ancak MAI, daha önce de belirtildiği üzere, yabancı yatırımcıların yerli yatırımcılarla ortak girişimlerde bulunmaları veya yerli personel istihdam etmeleri koşullarını kaldırmaktadır.

Yukarıda açıklanan sorunların yanısıra belirtmek gerekir ki, küreselleşmenin anayasası olarak nitelendirilen MAI, sermayede tam liberalizasyon sağlayarak, küreselleşmeyi yaygınlaştırmaya yönelik bir anlaşmadır. Fakat küreselleşmenin özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler üzerinde olumsuz etkilerinin olduğu görülmektedir. Örneğin dünya ölçeğinde gelir

eşitsizliğini gösteren Gini Katsayısı 1965’de 0.66; 1980’de 0.68 iken 1990’da 0.74’e yükselmiştir (Yeldan, 2001: 17). Yine 1970’lerde dünya nüfusunun en yoksul % 20’sinin küresel gelir içindeki payı % 2.3 iken, 1990’larda bu oran % 1.4’e düşmüştür. Dünya nüfusunun en zengin % 20’sinin payı ise % 73.9’dan, % 82.7’ye çıkmıştır (Ghai, 1995: 56).

B. MAI’ye Alternatifler

MAI’ye yöneltilen eleştiriler dikkate alınarak MAI’ye alternatif olabilecek yatırım anlaşması çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmalar henüz tam bir anlaşma metnine dönüşmemiştir. Bu nedenle yazımızda sözkonusu alternatif önerilerin kapsamlı bir anlatımı yapılmayıp, önemli çalışmalar hakkında (2002) özet bilgi verilecektir.

1) Bunlardan ilki; Morehouse & Colin tarafından (2002) yapılan kapsamlı bir çalışmadır. Bu anlaşma, yerel toplumlara fayda sağlayan yatırımları teşvik etmek ve sermayenin demokratik yollardan kontrolünü güçlendirmeyi hedeflemektedir.

MAI’de yer alan temel konulara bu anlaşmada da yer verilmiştir. Şöyle ki:

Ulusal İşlem İlkesi: Bu anlaşmaya taraf olan ülkelerdeki bölgeler ve toplumların yaşam kalitesini geliştirecek, çevre korumalarını arttıracak ve uygun ücretle ülkede istihdamı arttıracak yatırımlar teşvik edilecektir. Devletler bu amaçları gerçekleştirecek yerli yatırımcılara elverişli işlemler sağlamayı teşvik edeceklerdir.

En Fazla Tercihli Ülke İlkesi: Yerli yatırımcıların zararına olmaması koşuluyla devletler; insan hakları, adil çalışma işlemleri ve çevreye saygılı diğer ülke yatırımcılarına tercihli işlem sağlayabileceklerdir.

Başarı Koşulları: Devletler aşağıda yazılı amaçları yatırımcılardan isteyebilirler;

- i) Monopollerin gelişmemesini sağlamak,
- ii) Yerli malların kullanımını tercih etmek,
- iii) Minimum yerel adil ortaklık koşulunu koymak,
- iv) Belirli düzeyde yatırımın yapıldığı ülkedeki işgücünden yararlanmak ve çevre standartlarına saygılı olmak,
- v) Toplumun ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik hizmet veren girişimcileri, adil olmayan yabancı şirketlerin rekabetinden korumak.

Anlaşmazlıkların Çözümü: Bu alternatif tasarı birey, toplum ve kurumlara bu yatırım anlaşması için yatırımcıları dava etme hakkı vermektedir. Hakeme başvurma usulü dahil tüm hukuki süreç tamamiyle saydam ve kamu gözetimine açık olacaktır.

Yatırımları Koruma: Çalışanlar ve toplum, şirket varlıklarının yaratılmasında hayati bir rol oynarlar. Bu rol tanımlanmalı ve korunmalıdır. Nitekim hayati toplum ihtiyaçlarına hizmet etmek için böyle şirketlerin kamulaştırılmasına izin verilip, bu şirketlerde çalışanların ve toplumun ilgisi dikkate alınmalıdır. Benzer olarak, yabancı yatırımcılar tarafından elde edilen fazla kazancı kendi ülkesine göndermede sınırlama uygulanabilir. Böylece çalışan ve toplumun çıkarlarını zedeleyecek sermaye transferi yapılmayacaktır.

Bu alternatif yatırım anlaşmasında vergilemeye yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- Şu andaki kolay kredi sistemi spekülörlere, hak edilen tutarın üstünde gelir elde etmelerine izni vermektedir. Bu durum hükümetlerin finans ve bankacılığı yeniden düzenlemeleri ve yeni maliye politikalarıyla (vergi ve kamu harcamaları gibi) döviz kontrollerini yeniden değerlendirmelerini gerektirmektedir.

Yabancı portföy yatırımları doğrudan yatırımlardan daha spekülatif ve risklidirler. Çünkü yabancı portföy yatırımları deniz aşırı ülkelerdeki sermaye piyasalarına yatırılabilirler. Bu durum portföy yatırımcılarının yatırımlarını kontrol edip, yönetmelerini zorlaştıracaktır (OECD, 1997a: 3). Kısa vadeli sermaye hareketlerindeki istikrarsızlık ise ülke ekonomilerinde önemli olumsuzluklar, hatta ekonomik krizler yaratabilmektedir. Nitekim döviz spekülasyonları 1992'de Avrupa döviz kuru mekanizmasında başarısızlık, 1994'de Meksika pezosundaki düşme ve 1997-1998 Güney-Batı Asya'daki krizlerde piyasada ani değişiklik ve istikrarsızlık yaratmıştır. Ani döviz kuru dalgalanmalarında fiyatlar ve kazançlar kullanılacak dövizin nispi değerine bağlı olarak aşağı ve yukarı hareket ettikleri için uluslararası şirketleri büyük zararlara uğratabilmektedirler.

Bu realitenin sonucu olarak çok taraflı yatırım anlaşması çerçevesinde, küreselleşmenin hızlandığı sermaye hareketliliğinin olumsuzluğunu gidermek, sermayeyi kontrol etmek üzere uluslararası mali işlem vergisi olarak "*Tobin Vergisi (Tobin Tax)*" önerilmektedir. Tobin, temel sorunun döviz rejimi olmadığına inanmaktadır. Döviz spekülasyonu ulusal ekonomilerde

ciddi sorunlar yaratabilir. Ulusal politikalar nispi olarak bu sorunlardan kurtulmada yetersiz kalmaktadır. Döviz spekülasyonunu vergilendiren bir işlem vergisi sayesinde, spekülâtörlerin zarar verici gücü üzerinde bir kontrol sağlanabilecektir (Tobin, 1978: 153-155).

Sermaye kontrolünün amacı, döviz spekülasyonunu düşürmek, ülkeler için mali ve parasal bağımsızlık sağlamak ve sosyal kalkınma ve çevre korumasını finanse edecek gelir yaratmak için bir çok taraflı mali transfer vergisi oluşturmaktır.

Geleneksel olarak bir ülkenin merkez bankası, ülkenin parasını nispi olarak dengede tutabilmek amacıyla, uluslararası piyasada kendi parasını satar veya satın alır. Tobin vergisi, döviz işlemlerinin miktarını kısırarak, merkez bankasının kendi parasını etkili bir şekilde korumasını sağlayabilir. Tobin vergisi sayesinde, kararsız mali piyasalarda görülen taleplere uygun para politikalarını şekillendirmeden ziyade, hükümetlere kendi ekonomik gelişmeleri için en iyi şekilde serbest hareket etmelerine izin verebileceği ileri sürülmüştür.

Tobin vergisi ilk defa 1978'de James Tobin tarafından önerilmiş (bkz. Tobin,1978). Tobin kısa vadeli döviz spekülasyonunu önlemek için uluslararası sermaye hareketleri üzerine, düşük miktarda bir vergi önermiştir. Vergi oranının, spekülâtör kârlarını düşüren, fakat uzun dönemli yatırımlar veya mal ve hizmet ticareti üzerinde ters etki yaratmayacak kadar yeterince düşük bir oran olması önerilmiştir. Ancak kârlı olabilecek bir döviz işlemi için dövizin değerindeki değişme, önerilen vergiden daha büyük olmalıdır. Spekülâtif döviz ticareti çok daha küçük miktarda olduğu için Tobin vergisi, spekülasyonun özendiriciliğini ve kârlılığını ortadan kaldırabilir veya düşürebilir. Ayrıca Tobin bu verginin kalkınma çabalarına destek sağlayacak geliri temin edeceğini de belirtmektedir (Tobin, 1978: 155-156).

Tobin vergisi Güneydoğu Asya krizini durduramamıştır. Fakat spekülâtif girişimleri besleyen döviz spekülasyon hacmi ve şiddetini düşürerek gelecek krizleri önleyebilmiştir (Round, 2002).

Çok taraflı bir anlaşma kapsamında Tobin vergisi önerisi başka platformlarda da önerilmiştir. Uluslararası anti-tekel veya anti-tröst kurulları, vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınmaya yönelik bir Tobin vergisi global düzeyde monopol oluşumunu önleyecek ve adil vergilemeyi sağlayabilecektir (Statement by Japanese, 1997).

- Sermayenin kaçış tehdidi önemli ölçüde azalır azalmaz vergileme sistemi genelde toplumun ihtiyaçlarına hizmet etmek için değiştirilebilecektir. Sermaye kazançlarının daha yüksek vergilendirilmesi, çevre vergileri, gelirin artan oranlı vergilemesi ve tüm işgücü üzerinde daha düşük vergiler bu transformasyonda önemli bir yere sahiptirler. Katı ve saydam muhasebe kuralları, hak edilmeyen zenginliklerden kaynaklanan refahı zaman içinde azaltabilecektir.

Ayrıca hile yaparak kurumlar vergisi kaçırarak şirkete karşı sert önlemler alınması oldukça önemli olduğu belirtilmektedir. Bunun için şirketin finansmanının (özellikle ödenen veya kaçırılan global vergilerin) kamuya açıklanması ve ulusal ve global vergi boşluklarının kapatılması gibi önlemler alınmalıdır. Böylece kötü niyetli şirketler cezalandırılabilir ve büyük bir olasılıkla vergi cennetleri ortadan kaldırılabilir. Şirket içi mali transferler – ve şu anda ulusal vergilerin ödenmesinden kaçınmada kullanılan kimi yöntemler (bkz. örneğin transfer fiyatlaması)– denetlenebilir ve bu işlemler cezalı olarak vergilendirilecektir. İlgili ekonomilerdeki kıyı bankacılık merkezleri; kıyı bankacılık sermayesinin transferinin ulusal bankacılık sistemiyle yasaklanması yoluyla kaldırılabilir. Böylece getirilen düzenlemeler ile bankacılık, güvenlik kanunları ve ulusal vergilerle sermaye kaçırılması önlenecektir (Morehouse & Hines, 2002).

2) İkinci bir alternatif çok uluslu yatırım anlaşması çalışması Polk tarafından yapılmıştır. Bu kapsamlı bir çalışma olmayıp, MAI'nin eleştirisine dayanmaktadır. Polk (2002: 12-16) çalışmasında üç tez ileri sürmüştür:

a) Yabancı yatırımların piyasa yapısı ve rekabeti etkilediği bir gerçektir. Bir çok uluslu yatırım anlaşması hazırlanırken bu etkiler dikkate alınmalıdır. Anlaşma ya kendi rekabet kurallarını uygulayabilir, ya da ulusal rekabet kanunlarının üstünlüğünü kabul edebilir.

Ayrıca anlaşma, üye ülkelerde oluşacak negatif rekabet etkilerini önleyen kurallara açık olmalıdır. MAI taslağı böyle bir yaklaşımdan yoksundur. Bir ülke üye ülkeler arasında rekabetin olumsuz sonuçlar doğurduğunu görürse gerekli yatırım düzenlemeleri yapılabilir. Bağlayıcı koşullar, hem ulusal hem de yabancı şirketler için geçerli olacaktır. Birtakım düzenlemelere (örneğin nükleer enerji için yeni yerlere tesisler kurmasını yasaklama gibi), yerli ve yabancı yatırımcıları aynı şekilde etkilediği sürece izin verilir. Yasaklama, sadece yerli yatırımcılara karşı yabancı yatırımcılara bir ayırım yapılması halinde getirilecektir.

b) Gelecek için hazırlanacak bir anlaşma rekabet politikası düzenlemelerini içerecekse, "Yatırım" kavramının daha dikkatli tanımlanması gerekir.

MAI'de "Yatırım" tanımı çok genel yapılmıştır. Bu tanımlama farklı yatırım türlerinin piyasa yapısı ve rekabet üzerindeki etkilerini göstermeye izin vermemektedir. Bu nedenle yatırım kavramı, değişik yatırım türlerinin, farklı etkilerinin gösterebilmesine yardımcı olacak bir farklılaştırmayı sağlamalıdır.

c) Eğer tüm ülkeler iyi işleyen rekabet kurumlarına sahip olurlarsa, yabancı yatırım akımlarının geniş etkili liberalizasyonu büyüme, verimlilik ve istihdam üzerinde pozitif etki gösterebilir.

Az gelişmiş ülkelerde yabancı doğrudan yatırımların olası negatif etkileri dikkate alındığında, özellikle bu ülkelerde etkili rekabet kurumlarının oluşturulmasını teşvik edecek bir çok taraflı yatırım anlaşmanın gereği daha açık olarak görülebilir. Birçok az gelişmiş ülkenin, iyi işleyen bir rekabet kurumundan yoksun olması ve rekabet politikasının gelişmiş ülkelerin elinde kalabileceği gerçekleri, bu ülkeler için rekabeti garanti edecek çok taraflı bir yatırım anlaşmasının önemini artırır. Bu bağlamda oluşturulacak bir çok taraflı yatırım anlaşmasının az gelişmiş ülkelerde iyi işleyen rekabet kurumlarının oluşumunu teşvik etmesi gerekmektedir.

Ayrıca Polk, gelecekte yapılacak bir çok taraflı yatırım anlaşması için uygun örgütün OECD değil, DTÖ olduğunu belirtmektedir. İki gerekçeyle açıklamaktadır. İlki; OECD tarafından hazırlanan ilk MAI taslağının başarısızlığı, ikincisi OECD içinde az gelişmiş ülke gruplarının temsil edilmemesi, dolayısıyla OECD'nin etki alanının sınırlı olmasıdır.

DTÖ ise, bazı yönlerden uluslararası ticarete daha geniş etki alanına sahiptir. Polk, DTÖ'nün doğrudan yatırım, ticaret ve rekabet politikası gibi alanlardaki düzenlemeler için daha uygun olduğunu ileri sürmektedir. DTÖ'nün diğer bir avantajı, az gelişmiş ülkelerin bu örgüt içinde temsil edilmesidir. Bu ülkelerin politik ağırlıkları ve çalışma grupları içinde temsil oranları Amerika, AB ülkeleri veya Japonya ile karşılaştırılmaz (Polk, 2002: 16-17). 1980'den beri gelişmekte olan ülkeler dünyada toplam doğrudan yabancı yatırım akımının henüz üçte birinden azını elde etmişlerdir (Singh, 2003: 1). Ancak çok taraflı yatırım anlaşmasıyla bu ülkeler için gelişme sağlanabilir. Bu ülkeler DTÖ içinde kendi çıkarlarını düzenleyip, açıklayabilirler.

Doha Kalkınma Roundu'nda da DTÖ'nün çok taraflı yatırım anlaşması hazırlaması öngörülmüştür. Avrupa Birliği bir çok taraflı yatırım anlaşması için DTÖ'nü destekleyip, bu örgütü uluslararası yatırımcılar için yatırımı yapan ve/veya yatırımın yapıldığı ülke pozisyonundaki hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin çıkarlarını tamamiyle dikkate alan tek forum olarak görmektedir (NewRound-EC Approach, 2003). MAI'de kalkınma süreci içindeki gelişmekte olan ülkelerin ihtiyacı olan esnekliğe yer vermesi, Avrupa Birliği'nin MAI'ye yönelik eleştirilerinin başında gelmektedir. Avrupa Birliği, DTÖ tarafından düzenlenecek bir olası yatırım anlaşmasının, kalkınma politikalarına saygılı, esnek kurallara olanak verecek bir anlaşma olması gerektiği belirtilmektedir (Why the EC..., 2003).

Ancak gelişmekte olan ülkeler DTÖ'nün çok taraflı yatırım anlaşmasına karşı seslerini yükseltmişlerdir. Özellikle Hindistan gelişmiş ülkeleri geliştirmekte olan ülkelere baskı yaparak, konuyu Doha gündemine çekme girişimiyle suçlamaktadır.

10-14 Eylül 2003 tarihleri arasında yapılacak beşinci DTÖ Bakanlar Konseyi öncesinde, 18-20 Mayıs 2003 tarihleri arasında Yeni Delhi'de Hindistan Ticaret Bakanlığı ve UNCTAD'ın organize ettiği seminerde, DTÖ'nün yatırım anlaşmasına karşı görüşler ileri sürülmüştür. Örneğin bu çok taraflı yatırım anlaşmasıyla yabancı yatırımcılara, gelişmekte olan ülkeler için dezavantaj oluşturacak sorumluluk vermeksizin haklar verildiği ileri sürülmüştür (Das, 2003: 1).

Bir başka görüşe göre, gelecek bir çok taraflı yatırım anlaşması hazırlama görevi OECD'den alınmalıdır. Ama bazılarının önerdiği gibi DTÖ'ne de transfer edilmemelidir. DTÖ'nün bir çok taraflı yatırım anlaşmaları için uygun olmadığı belirtilmektedir. DTÖ'nün mantalitesi mal ve hizmet ticaretini vurguladığı için, yatırımlarla ilgili sorunlarla uğraşacak ne bilgi ne de yeterli otoriteye sahip olmadığı şeklinde eleştiri getirilmektedir (Singh, 2003: 2). Bu görev, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı'na (The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)) verilmelidir. Gerekçe olarak, bu örgütün gelişmekte olan ülkeler için daha adil bir forum oluşturduğu görüşüdür (Sarkar, 1998: 1).

C. Türkiye ve MAI

Türkiye'de yabancı sermaye yatırımlarına yönelik ilk yasal düzenleme 1954 yılında yürürlüğe giren Yabancı Sermaye Kanunu ile yapılmıştır. 1995

yılında sözkonusu kanun yeniden düzenlenmiştir. Yatırımı düzenleyen kanun dışında birçok uluslararası anlaşma imzalanmıştır. 1980 sonrasında liberal ve esnek bir yabancı yatırım politikası izlenmeye başlanmıştır. Ancak ülkemizde yeterli yabancı yatırım akışı sağlanamamıştır. Gelen yatırımların çoğu ulusal şirketlerle kurulan ortak yatırımlar şeklindedir. Bu ortak yatırımlarda yabancı şirketlerin payı toplam olarak yaklaşık % 56'dır (MAI Report From Turkey, 2003).

Türkiye OECD, DTÖ, IMF/Dünya Bankası gibi uluslararası organizasyonların üyesidir. Dolayısıyla bu organizasyonlar tarafından düzenlenen çok taraflı yatırım anlaşmalarında taraf olmak durumundadır.

Türkiye'de de MAI konusu gündeme gelmiştir. Ancak tartışmalar çoğunlukla akademik çevrelerce yapılmıştır. Çalışmadaki MAI'nin yaratacağı sorunlar başlıklı kısımda anlatılan sorunların tümünün Türkiye için de sözkonusu olacağı, MAI'nin ekonomik, sosyal ve siyasal olarak ciddi tehlikeler yaratacağı ileri sürülerek eleştirilmiştir. Özellikle özelleştirme sürecine başlayan ülkemizde MAI'nin "ulusal işlem ilkesi" birtakım sorunlar ve ulusal açıdan tehlikeli sonuç yaratabilir. Bu ilke gereği tüm yerli yabancı yatırımcılara fark gözetmeksizin aynı haklar tanınacağından bazı kamu teşebbüsleri için ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan gerekli olan özel düzenlemeler (çalışanlara satış, altın hisse uygulaması gibi) yapılabilmeyecektir.

Bu anlaşmanın bürokrasi tarafından benimsendiği yayınlanan demeçlerde görülmektedir. Hazine yetkilileri sadece anlaşma metnindeki bazı konular üzerinde çekinceleri olduğunu belirtmişlerdir. Yine Hazine tarafından Türkiye'nin Multilateral Investment Guarantee Agency (Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı, MIGA) ile uluslararası tahkimi kabul ettiği, dolayısıyla MAI'nin Türkiye'ye ek yükümlülük getirmeyeceği belirtilmiştir (Kazgan, 1999: 209).

Türkiye MAI'nin bir alt basamağı ve Dünya Bankası'nın bir alt örgütü olan olan MIGA'yı kuran anlaşmayı imzalamıştır.

Yabancı sermaye yatırımlarını gittiği ülkede karşılaşacağı risklere karşı korumayı garanti eden MIGA'nın içeriği şöyle özetlenebilir:

1) Garanti sahibi yabancı şirketleri, yatırımın mülkiyetinden veya elde edeceği önemli bir çıkardan mahrum edecek idari ve hukuki önlemler alınamaz.

2) Garanti kapsamındaki yatırımcıların döviz transfer talepleri gecikme-

siz yerine getirilmelidir. MIGA sözleşmesi bu konuda geçerli mazeretlerden kaynaklanabilecek uygun süreye bile izin vermemektedir.

3) MIGA sözleşmesinin hükümlerinin ihlali veya yerine getirmedeki başarısızlık durumunda MIGA üyeliği askıya alınır. MIGA sözleşmesinin 52. maddesine göre askıya alma, toplam oy gücünün çoğunluğuna sahip üyelerin salt çoğunluğunun kararıyla olur. Ancak belirtmek gerekir ki, sözkonusu maddeye göre MIGA üyesi 21 sanayileşmiş ülkenin toplam oy gücü %59,4'tür. Türkiye'nin içinde bulunduğu 128 gelişmekte olan ülkenin toplam oy gücü %40.6'dır. Bu durum MIGA'daki karar, yargılama ve yaptırım yetkisinin 21 gelişmiş ülke denetiminde olduğunu göstermektedir (Erten, 1998).

Aynı şekilde, ABD, Japonya, Almanya, Fransa, İngiltere, Çin'den oluşan yönetim blokunun toplam oy gücü %36,5 iken, Türkiye, Beyaz Rusya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Slovenya'nın içinde bulunduğu grubun toplam oy gücü %4.8'dir.

4) Yatırımcılar karşılaşacakları her türlü risklere karşı 15 yıl süreyle sigorta edilmektedirler (Minibaş, 1998: 30).

Sonuç

1990'larla birlikte hızı ve yoğunluğu artan küreselleşme hareketleri sermayenin akışkanlığını arttırmıştır. Sermayenin kârlılığını başarı göstergesi olarak kabul eden küreselleşme, bu amacı gerçekleştirmenin koşulu olarak serbest piyasa ekonomisini görmektedir. Bu bağlamda sermayenin akışkanlığındaki tüm engellerin kaldırılması öngörülmektedir. 1995 yılında hazırlanan MAI küreselleşmenin anayasası olarak ifade edilmiştir. Çok taraflı yatırım anlaşmalarını oluşturma gerekçeleri arasında küreselleşme de gösterilmiştir. Şöyle ki, küreselleşme sonucu artan sermaye hareketliliği ve bunun sonucu özellikle finansal yatırım şeklindeki yatırımlarda oluşan spekülasyon hareketleri düzenlemede, ulusal hükümetler ve uluslararası mali kurumlar yetersiz kalmışlardır. Örnek olarak Asya krizi, Avrupa ülkelerindeki mali krizler verilmiştir.

MAI birçok yönlerden eleştirilmiştir. OECD tarafından hazırlanan MAI yabancı yatırımcılara – ki bunların büyük bir çoğunluğunu çok uluslu şirketler oluşturmaktadır - sınırsız haklar tanımakta, hükümetler üzerinde şirketlerin gücü artırılmaktadır. Bu düzenlemeler yatırımlar üzerindeki engellerin kaldırılması adına yapılmaktadır. Ancak yabancı sermayeden elde edi-

lecek potansiyel fayda ÷lkeye girecek sermaye miktarına, yaratılacak istihdam olanaklarına, sağlanacak bilgi ve teknoloji transferine, uluslararası pazarlara girişin ve rekabetin sağlanmasına bağlıdır. MAI ÷lkelerin bu koşulları temin etme, denetleme yetkilerini ortadan kaldırmaktadır. Nitekim bazı analistler, yabancı yatırımlar üzerinde kontrol sağlayan bazı politikaların uygulanmasının, ÷lke ekonomileri için gerekli olduğunu önemle vurgulamaktadır. Bu politikaların yokluğu halinde, ÷lkede birtakım sorunlar (ödemeler dengesi açığı, mali akımlardan girişten fazla çıkışın olması, vb.) oluşabilecektir. MAI'nin ulusal hükümetler üzerinde kısıtlama getirdiği alanlardan biri de vergilemeye yöneliktir. ÷lkelerin vergisel önlemler uygulamalarına ayrımcılık yapılmaması koşuluyla izin verilmektedir. Böyle bir uygulama vergisel önlemlerin anlamlılığını ortadan kaldıracaktır.

Yatırım kavramını çok genel tutan MAI, tüm düzenlemeleri yatırımlar arasında ayırım yapmaksızın genel olarak almıştır. Oysa farklı etkilere sahip olan her yatırım türü ayrı ele alınmalıdır. Örneğin yatırım liberalizasyonunun piyasa yapısı ve rekabet üzerine etkileri, kısa ve uzun dönemde yatırım türlerine göre farklılık göstermektedir. Bunun dikkate alınmaması özellikle az gelişmiş ÷lkeleri olumsuz yönde etkileyecektir.

MAI sadece sermaye kârlılığı üzerine oluşturulmuştur. Bunun sonucu olarak MAI'nin kabulü sosyal, ekonomik ve çevresel hakları radikal olarak zedeleyecektir. Çevre, sağlık, işçi ve küçük işletmeleri korumada ulusal demokratik hakların her ÷lkede korunması gerekmektedir. MAI yatırımcılara yeni haklar vermekle birlikte, gittikleri ÷lkenin sosyal ve çevresel sorumluluklarını yüklenecikleri bir mekanizma oluşturmamıştır.

MAI'ye yapılan eleştiriler, alternatif çok taraflı yatırım anlaşmalarının oluşturulmasını gündeme getirmiştir. Bu konuda yapılan çalışmalardan ikisi örnek olarak sunulmuştur. Bu alternatif çok taraflı yatırım anlaşmaları, MAI'ye yapılan eleştirilere dayanmaktadır. En ayrıntılı çalışma Morehouse & Hines tarafından geliştirilenidir. Sözkonusu çalışma, yerel toplumlara fayda sağlayan yatırımların teşviki ve sermayenin demokratik yollarla kontrolünü hedeflemektedir. Bu anlaşma tasarısı, kısa vadeli sermaye hareketlerindeki istikrarsızlıkların ve bunların yarattığı spekülâtif kazançları önleyerek, sermayeyi kontrol üzere bir uluslararası mali işlem vergisi olarak "Tobin Vergisini" önermiştir. Yine alternatif anlaşma önerilerinde, çok taraflı yatırım anlaşmasının, OECD dışında yapılması konusunda görüş birliğı bulunmaktadır. Ancak bu anlaşmanın DTÖ veya UNCTAD tarafından hazırlanması konusunda farklı görüşler bulunmaktadır.

MAI taslağı görüşülmeye başlandığında birçok ülke tarafından eleştirilere maruz kalmış 1998'de geçici olarak rafa kaldırılmış, ancak hâlâ gündemden kalkmamıştır. Türkiye'de MAI henüz onaylanmamıştır. Ancak MAI'nın bir alt basamağı olan MIGA imzalanmıştır. MAI ve benzer yapıdaki yatırım anlaşmalarının ülkemizde kabul edilmemesi gerekmektedir. Çok taraflı yatırım anlaşması, sermaye hareketliliğini düzenlemek için gerekli olabilir. Ancak bu anlaşma ülkelerin ekonomik, sosyal, çevresel ve siyasal haklarını sınırlamayacak, yabancı sermayeden ülkelerinin elde etmeyi düşündükleri potansiyel faydaları gerçekleştirecek bir yatırım anlaşması olmalıdır.

1 Sözkonusu madde; "Osmanlı devletinin herhangi bir devlete tanıyacağı ayrıcalık ve kolaylık kendiliğinden sözleşmeyi imzalayan devlete de tanınacaktır " şeklindedir.

2 "Kamu amacı (Public Purpose)" ve "Kamu yararı (Public Interest)" kavramları farklı yasal gelenekten gelmekle birlikte çok benzer anlamlara sahiptirler (Confidential DAFPE/MAI, 1997).

Kaynaklar

BARROS, P. P. ve Cabral, L.(1994), "Merger Policy in Open Economies", **European Economic Review**, 38, 1041-1055.

BRESNAHAN T.F. ve Reiss, P.C. (October, 1991), "Entry and Competition in Concentrated Markets ", **Journal of Political Economy**, 99 (5), 977-1009.

BÜYÜKTAŞKIN, Şener (1997), **Dünya Ticaret Örgütü ve Türkiye**, Ankara: Esbank.

CANNER, S. J. (2000), " The Global Financial System and the Need for the MAI: Principle Components, Negotiation Process, and Future of the MAI", **The OECD Multilateral Agreement on Investment: Problems and Issues for the United States and South Korea**, Center for Strategic and International Studies and Korea International Trade Association (KITA), 9-32.

Confidential DAFFE/MAI (1997). <http://www.web.net/coc/maitext;4a.htm>.

CHOUDHRI, E.U. ve Schembri, L.L. (2002), "Productivity Performance and International Competitiveness: An Old Test Reconsidered", **Canadian Journal of Economics**, 35 (2), 341-362.

DAS, L.B. (July, 2003), "A Critical Analysis of the Proposed Investment Treaty in WTO-Global", 1-7. <http://www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/.../07critical.ht>.

DİNÇER, O.C. (1998), "Çok Tarafli Yatırım Anlaşması (Multilateral Agreement on Investment) Üzerine Bir Değerlendirme", **Dış Ticaret Dergisi**, (Temmuz) <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/tem98/coktrf.htm>.

EC Seeks Consensus on WTO Agenda 1st Regional Seminar on New Issues in Chile (29 November-1 December 2000), 1-5.

ERTEN, T., "Eşitsiz İlişkilerde Son Nokta", **Dünya**, 2.3.1998.

Geneva WHO Public Symposium (2003), "WTO Public Symposium 2003: Investment Negotiations in the WTO". <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/geneva/investment.html>.

GHAI, D. (1995), "Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Sosyal Demokrasi", **Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma**, (der: Rende Prendergast ve Frances Stewart içinde), Çev: İdil Eser, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

HENNERT, J. F. (1993), "The Transaction Cost Theory of the Multinational Enterprise", **The International Political Economy of Foreign Investment**, (der.: Benjamin Gomes-Casseres and David B. Yoffic), England: Edward Elgar Publishing Limited, 121-138.

International Confederation of Free Trade Unions (April, 2003), "Global Trade Unions State Position for WTO Cancun Meeting", 1-3. <http://www.globalpolicy.org>.

- KAZGAN, G.(1997), **Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen: Ne Getiriyor? Ne Götürüyor? Nereye Gidiyor?**, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- KAZGAN, G.(1999), **Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- KHOR, M. (May, 2003), "Developing Countries Should not be Coerced into Investment Negotiations, Says Indian Trade Minister", 1-5. <http://www.twinside.org.sg/title/tuminf017.htm>.
- MAI Report from Turkey** (2003). <http://www.lists.essential.org/mai-intl/msg00015.html>.
- MARKUSEN, J. R.(May,1984), "Multinational, Multi-Plant Economies and the Gains From Trade", **Journal of International Economics**, 15, (3/4), 205-226.
- MİNİBAŞ T. (1998), "Küreselleşen Sermayenin Anayasası: MAI", **İktisat Dergisi**, No. 381 (Ağustos), 28-30.
- MİNİBAŞ, T. (2002), "Önümüzdeki 1000 Yılın Anayasası". <http://www.anti-mai.org/Kitap/Mai-taslak/minibaş.htm>.
- MOREHOUSE, W. & Hines, C. (2002), "Alternatives to the MAI: First Thoughts", **Davos Watch**. <http://attac.org/fra/toil/doc/davosen.htm>.
- New Round-EC Approach** (2003). <http://www.europa.eu.nt/comm/trade/mi-ti/invest/1806ti.htm>.
- OECD, **OECD Multilateral Agreement on Investment** (1997a). <http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/oecd-mai.htm>.
- OECD, **OECD Multilateral Agreement on Investment / Draft** (1997b). <http://multinationalmonitor.org/mai/two.html>.
- OYAN, O. (1998), **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?**, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- ÖKÇÜN, A.G. (1985), **1885 Öncesi Osmanlı Ekonomisine Genel Bir Bakış**, İzmir.
- ÖNDER, İ. (1988), "Ulusüstü Sermaye Anayasası: MAI", **İktisat Dergisi**, No. 381 (Ağustos), 33-34.
- PANAGARIYA, A. (September, 1999), "Narrowing Down the Seattle Round Agenda", **Economic Times**, 1-2. <http://www.bsos.umd.edu/econ/panagariya/apoccon/EC/et-04 sept99.htm>.
- PETERSON, L.E. (July, 2003), "Globalization Fight Continous", **Toronto Star**, 1-3. <http://www.globalpolicy>.
- POLK, A. (February, 2002), "Multilateral Agreement on Investment (MAI) A Critical Assessment from an Industrial Economics Point of View", Socioeconomic Institute University of Zurich, Unpublished paper, 1-21.

ROUND, R. (2002), **Capital Controls (Tobin Tax)**. www.halifaxinitiative.org/hi.php/Tobin/264.

SARKAR, D.D. (1998), **Development-Finance: MAI Principles MAI Alive'n Kicking, Analysts Say**. www.oneworld.org/ips1/oct98/03-40-008.html.

SAUVANT, K.P.(2001), "Recent FDI Trends, Implications for Developing Countries and Policy Challenges", **OECD Global Forum on International Investment**, Mexico City.

SINGH, K. (July, 2003), "Keep Investment Pacts off Cancun's Agenda", **Financial Times**, 1-2. <http://www.globalpolicy.org>.

SKANDERUP, J. (2000), "The IMF and MAI in Korea's Economic Restructuring", **The OECD Multilateral Agreement on Investment: Problems and Issues for the United States and South Korea**, Center for Strategic and International Studies and Korea International Trade Association (KITA), 33-62.

Statement by Japanese Citizens and NGOs on the Multilateral Agreement on Investment, (October,1997). [www.jca.apc.org/pf200: ip/english/ngos-tatement.htm](http://www.jca.apc.org/pf200:ip/english/ngos-tatement.htm).

Sustainable Development (December, 1999), "Seattle Symposium on International Trade Issues in the First Decades of the Next Century 29 November 1999", 34(1), 1-6.

TOBIN, J. (2000), "A proposal for International Monetary Reform", **Eastern Economic Journal**, 4, 153-159.

The MAI. www.gwb.com.au/gwb/news/mai/mai.htm.

YELDAN, E. (2001), **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İstanbul: İletişim Yayıncılık A.Ş.

Why the EC Proposal is Different from the MAI (2003). <http://europa.eu.int/comm/trade/miti/invest/1806ti.htm>.