



Türkiye'nin Osmanlı'dan Günümüze Kadar Uzanan Doğrudan Yabancı Yatırım Ortamına ve Politikalarına Tarihsel Bir Bakış*

Prof. Dr. Asım ERDİLEK
Case Western Reserve Üniversitesi
Cleveland - ABD

Özet

Türkiye'nin Osmanlı'dan günümüze uzanan zaman sürecinde doğrudan yabancı yatırımcıları çekmesini etkileyen önemli faktörler arasında, kapitülasyonlar, Düyun-i Umumiye İdaresi, XX. yüzyılın başlarında devam eden savaşlar, genç Türkiye Cumhuriyeti'nin millileştirme hareketleri yer almaktadır. 1950 Yılı sonrasında, izlenen liberal iktisat politikaları ve demokrasinin sık sık değiştirdiği iktidarların görüş farklılıkları ile askeri yönetimlerin tutumları doğrudan yabancı yatırımları etkilemiştir. Bu etkenler genellikle olumsuz yönde olmuştur. 1990'lı yıllardan itibaren yaşanan krizlerin olumsuz etkilerine rağmen, gümrük birliği, AB üyelik görüşmeleri ve AKP hükümetinin konuya olumlu yaklaşması sonucunda doğrudan yabancı yatırımlarda önemli artışlar olduğu gözlenmektedir. Türkiye yabancı sermayeyi özendirirken imalata dayalı ihracat yaparak yabancı sermayenin girmesine dikkat etmelidir.

Anahtar Sözcükler: Yabancı sermaye, Osmanlı, Türkiye Cumhuriyeti, teşvikler.

Abstract (The New World Order: Globalization)

Capitulations, Council of the Public Debt (Düyun-i Umumiye İdaresi), wars took place during XXth century, nationalisation movement of young Turkish Republic were among the facts that influenced Turkey's inward foreign direct investment environment and policies from the Ottoman Empire to the present. In addition, after 1950 several developments, namely liberal economic policies, change of governmental power due to the military took over the government, also had a direct effect on Turkey's failure to attract foreign direct investment. Since the 1990s, even though back to back economic crises were seen in Turkish economy, a significant improvement in the foreign direct investment rates did occur in Turkey as a result of custom union, negotiations with the EU and AKP's positive attitude towards the issue. As a note of concern, while promoting foreign direct investment, Turkey should pay attention to attract foreign capital inflow for the export based manufacturing industry.

Keywords: Foreign capital, Ottoman Empire, Turkish Republic, promotions.

* A Historical Review of Turkey's Inward Foreign Direct Investment Environment and Policies From the Ottoman Empire to the Present (Çeviren: Bilgehan Alagöz).

I. Giriş

Bir ülkenin küreselleşmesi, diğer bir ifadeyle dünya ekonomisi ile entegre oluşu, üç şekilde olabilir: Uluslararası ticaret, iş-gücü hareketi ve sermaye hareketi. Sermaye hareketi, doğrudan yabancı yatırım (DYY)¹, öz kaynakla olan ya da olmayan yabancı portföy yatırımı (YPY) ve de yabancı banka borçlanması üzerinden gerçekleşebilir. Her ne kadar bir ülkenin hızlı gelişmesi² için gerekli ya da yeterli koşul olmasa da, son dönem küreselleşmenin en belirgin biçimi olan DYY, birçok gelişmekte olan ülkenin büyüme hızını artırmıştır. DYY'nin gelişmekte olan ülkelere olan faydaları literatürde geniş kapsamda araştırılmış ve analiz konusu olmuştur (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD 1992, 1993, 1994, 1995 1996, 1997, 18, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 2004, 2005); İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD 2002); (Moran, Graham ve Blomstrom 2005)). Her ne kadar son zamanlardaki teorik ve ampirik araştırmalar DYY'nin tehlikesiz olduğuna ilişkin görüşe şüpheci yaklaşımlar da araştırmaların büyük bölümü DYY'ye destek vermektedir.

Türkiye, 1980'den itibaren dış ticaret konusunda büyük oranda açık bir ekonomi olmaya başlamışsa da DYY açısından hala küreselleşmenin tüm avantajlarından yararlandığı söylenilemez. Türkiye DYY'yi ülkesine çekebilmiş ve de bundan istifade eden birçok gelişmekte olan ülkeyle kıyaslandığında, bunu gerçekleştirilmeyen bir ülke olması sebebiyle büyük dikkat çekmektedir. Son yirmi yılda dünyanın geri kalanında küreselleşme dış ticaretten daha çok DYY aracılığıyla gerçekleşti. Türki-

ye'nin DYY yerine dış ticaret yapma ve yabancı öz kaynak yerine yabancı sermaye borçlanmasını tercih etmesi, ülkeyi küreselleşmenin faydalarından uzun bir süre mahrum etmiştir.

Türkiye, 1980'den önce gümrük vergisi engelinin olduğu, ithal ikamesine dayalı kapalı bir ekonomiye sahipti. Türkiye'nin 1980'den itibaren küreselleşmesi etkileyici olmakla birlikte tek yönlü oldu. Ülke ekonomisi, dış ticarete çok daha açık bir hale geldi. 1996'dan itibaren Avrupa Birliği (AB) ile olan Gümrük Birliği Anlaşması, ülkenin dış ticarete açılması yolunu güçlendirdi. Fakat Türkiye'nin DYY üzerinden dünya ekonomisi ile entegrasyonu, diğer gelişmekte olan ülkelere nazaran daha yavaş bir hızla ilerledi.

Türkiye'nin DYY'yi ülkeye çekmekte olan başarısızlığının hem ekonomik, hem de ekonomik olmayan sebepleri vardır (Erdilek 1982, 1986, 1987, 1988, 2003). Ekonomik sebepler arasında, yabancı yatırımcının ülkeye girmesi ve faaliyette bulunması sırasında karşılaştığı yüksek işlem maliyetleri (haddinden fazla bürokratik işlem, kırmızı çizgiler ve yolsuzlukların olması), kronikleşen yüksek enflasyon oranları, 2002 yılına kadar süren ekonomik istikrarsızlık, 1980'e kadar içe yönelimin olması, telif haklarının yoksunluğu, enflasyon muhasebesinin ve uluslararası kabul edilebilen muhasebe standartlarının eksikliği, özelleştirmenin gerçekleştirilememesi, yetersiz yasal düzenlemeler ve yapılanma sayılabilir.

Ekonomik olmayan sebepler olarak kronikleşen siyasi istikrarsızlık, iç çatışmalar (özellikle Güneydoğudaki terör sorunu), yabancı ekonomik varlığa yönelik tarihsel düşmanlık (bu kapitülasyonlara kadar uzanmaktadır), sivil ve askeri bürokrasinin yabancı siyasi nüfuzun varlığından korkması, yolsuzluk ve rüşvetin yaygın olması, doğrudan yabancı yatırımın teşvik edilmemesi (bu konuda isteksizliğin belirtilmesi veya DYY'yi çekmeye yönelik isteksizlik) ve Türk iş dünyasının yapısı (aile şirketlerinin yaygın oluşu ve yabancıların kontrolüne ve sahip olmasına kapalı oluşu) olarak gösterilebilir.

¹ Uzun dönemli ilişkiye dayanan DYY, ilan edilen hissenin en az % 10'una sahip olan yabancı yatırımcının sağlam çıkar ve yönetim kontrolünü ifade eder.

² Japonya ve Güney Kore örneklerinden alınan ders odur ki sınırlanan ya da DYY'yi cesaretlendirmeye üzerine kurulu bir strateji, iç tasarruf ve yatırımın teşviki, ihracata yönelim, beceri üretimi, kurumsallaşma ve büyük şirketlerin teşviki gibi birkaç başka önlem ile bir arada olduğu takdirde başarılı olabilir. Bununla beraber, söz konusu önlemlerin eksik olmasında ise, DYY'nin dışarıda tutulması veya teşviki zararlı olabilir. Son Asya finansal krizi sırasında DYY yerine kısa dönemli YPY'ye dayalı Güney Kore deneyimi bunun bir kanıtı olmuştur. Ashında, DYY'den on yıllar boyu sakınıldıktan sonra, Güney Kore 90lı yılların sonunda bununla tanıştı.

Öte yandan, Türkiye'nin harici DYY'si çok büyük oranda artmıştır (Erdilek 2003, 2006). Dışarıya giden miktar hem ekonomik hem de siyasi sebeplerden ileri gelmektedir. AB, ABD, Balkanlar, Orta Doğu, Rusya ve yeni bağımsızlık kazanan Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'ndeki yeni pazarlar ve Türk özel sektörünün buralarda gösterdiği olağanüstü başarılar önemli ve olumlu sebepler arasında gösterilebilir. 2002'ye kadar arka arkaya çıkan ekonomik krizler ve siyasi belirsizlik ise olumsuz sebepler olarak sayılabilir. Bu nedenler, aynı zamanda yabancı yatırımcıların da Türkiye'ye yatırım yapmasını engelleyen faktörlerdir. Yabancı yatırımcının Türkiye'ye gelmemesinin bir başka nedeni ise dış ticaret yapma eğiliminin yüksek oluşudur. Şöyle ki, ithal ikamesinden etkilenen kimi yabancı firmalar, özellikle 1996'dan itibaren Türkiye ile Gümrük Birliği Anlaşması yapan AB ülkelerindeki firmalar, yükselen ithalat rekabeti karşısında buna yatırım yapmaya karar vermişlerdir.

Ben bu çalışmamda iki önemli tarihsel dönemi ele alacağım: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti dönemleri. Türkiye Cumhuriyeti dönemindeki DYY yedi kısımdan oluşmaktadır: 1923-1929, 1930-1945, 1946-1953, 1954-1960, 1961-1979, 1980-2002 ve 2003'ten günümüze kadar olan dönem. Türkiye'nin DYY tarihini bildiğimiz takdirde Türkiye'nin şimdiki ve gelecekteki ekonomik gelişiminde DYY'nin daha verimli kullanılmasını sağlamış oluruz. Bu yazımın ise iki ana fikri var.

Birinci fikir şudur ki, Türkiye'nin DYY'yi potansiyelinin altında çekmedeki başarısızlığı ekteki yedi tabloda da görüleceği üzere, Osmanlı dönemine kadar uzanan tarihsel sebeplere dayanmaktadır. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti döneminde içsel ve uluslararası koşullardan dolayı görülen ekonomik ve siyasi istikrasızlıklar, Türkiye'nin doğrudan yabancı yatırım ortamına tatmin edecek şekilde kavuşamamasının temel nedenleri olmuştur. Türkiye'nin harici DYY'sine ilişkin Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) sponsorluğunda tarafıma yaptırılan bir çalışmada, ekonomik ve siyasi istik-

rarsızlığın, 1990'lardan bu yana Türkiye'nin hızlı bir şekilde büyüyen harici DYY'sinin de ana sebeplerinden biri olduğunu görmüş oldum (Erdilek 2006). Dolayısıyla son zamana kadar iç yatırıma olanak sağlamayan Türk iş dünyası ortamının aynı zamanda yabancı yatırıma da imkan sağlamaması bir sürpriz değildir.

Bu yazıda ele aldığım ikinci fikir şudur ki, Türkiye'nin DYY politikası, göreceli olarak DYY taraftarı ve karşıtları arasında gidip gelen, yabancı yatırımcıya güvenin inşasında temel unsur olan DYY taraftarlığının olmadığı bir mantık çerçevesinde şekillenmiştir. Bu fikir AKP hükümetinin yabancı yatırımcılar için oluşturduğu dostça politikalara dayalı şu anki DYY taraftarı pozisyonunun kısa dönemli olup olmadığını değerlendirmek açısından da oldukça önemlidir.

II. Osmanlı İmparatorluğu Döneminde DYY'nin Geçmişi

Türkiye'de DYY'nin başlangıç noktasını, Osmanlı İmparatorluğu'nun kapitülasyonlar vesilesiyle yaşadığı acı tecrübeler oluşturur. Türkiye'nin DYY'ye karşı duyduğu çelişkinin izleri, 16. yy.da Osmanlı Devleti tarafından yabancı hükümetlere verilen ve Osmanlı sınırları içinde bulunan kendi vatandaşlarını sınır ötesi yargılama yetkisi tanıyan kapitülasyonlara ilişkin acı tecrübeler kadar uzanır. Söz konusu bu sistem DYY şirketlerine imtiyaz ve bağışıklık tanınmasını da yaratmıştır. Yabancı yatırımcılar ve işadamları da doğrudan vergi vermekten muaf tutulmuş ve bunlara tüm anlaşmazlıklarını kendi konsolosluk temsilcileri tarafından oluşturulan özel mahkemelerde çözme hakkı verilmiştir.

Özünde, ülkeye gelen küçük yabancı tüccar gruplarını hor gören, bir tenezzül etmeme hali üzerine kurulu olan (Lewis 1965, 449) kapitülasyonlar, daha sonra sınır ötesi imtiyaz ve bağışıklıklara dönüşmüştür. *Uzun süre daha aşağı nitelikte olmanın ve boyun eğmenin sembolü* olarak görülen kapitülasyonlar, 1923'te Lozan Barış Antlaşması ile yürürlükten kaldırılmıştır (Lewis 1965, 249). Kapitülasyonlar kaldırıldıktan sonra da Lozan Antlaşması

Türk ekonomisine 1929 yılına kadar kimi sınırlamalar getirmiştir. Bu sebeple 1923'te Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından itibaren kapitülasyonlar, ulusal bağımsızlıktan aşağılayıcı yönde geri adım atma biçiminde görülmüştür ki bu da Türkiye'nin DYY konusunda derin ve olumsuz etkilenmesine sebep olmuştur.

Yabancı ekonomik varlığa ilişkin kuşkunun diğer bir kaynağını da 1881'de Avrupalı kredi vericilerin İstanbul'da Osmanlı İmparatorluğu'nun borçlarını tahsis etmek üzere kurdukları Düyün-i Umumiye İdaresi oluşturmaktadır. 1840 sonrasında Osmanlı İmparatorluğu artan bir dış borçlanmayla karşı karşıya geldi ve bu da 1875-1876 yıllarında borcunu ödeyemez hale gelmesi ile sonuçlandı. Osmanlı Maliye Bakanlığı'ndan daha geniş bir kadrosu olan Düyün-i Umumiye İdaresi ulusal gelirlerin çok büyük bir bölümünü kontrol etmekte ve Osmanlı İmparatorluğu'nun dört bir yanına vergiler aracılığıyla gücünü yaymaktaydı.

Avrupa finansının nüfuzu kaçınılmaz bir şekilde diğer alanlarda da büyük ekonomik nüfuz oluşturmayı beraberinde getiriyordu. Yabancı sermaye ülkenin kalkınmasında, özellikle iletişim ve hizmetler sektöründe ve aynı zamanda ziraat ve yeni yeni oluşmaya başlayan Osmanlı sanayisinde büyük bir rol oynamaya başlamıştı. Demiryolları, tramvaylar, limanlar, gaz, elektrik ve su, bunların hepsi imtiyaz sahibi yabancı firmalar tarafından idare edilmekte, yine aynı şekilde kömür madenlerinin ve fabrikaların büyük bölümü de onların kontrolünde idi (Lewis 1965, 447).

Son kırk yılda Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik yaşamı yabancılar ya da gayrimüslimlerin hakimiyetinde idi. Bunların her biri kapitülasyonlardan istifade etmekte ve bu da İmparatorluğun Müslüman halkının cebinden karşılanmaktaydı. Bu tarihi arka plan sebebiyle, Cumhuriyet'in ilk yıllarında ve daha sonra 1950'li yılların başında resmi makamların yabancı yatırımcıyı davet etmesine rağmen Türk sivil ve askeri elitin yabancı sermayeye karşı duyduğu derin korku gayet net anlaşılmaktadır. Türk sivil ve askeri önderlerinin ortak bilincinde yabancıların

ekonomik üstünlük ve kontrol kurmasına ilişkin bu korkuyu hala görmek mümkündür.

Britanya ile 1838'de yapılan Serbest Ticaret Anlaşması, Osmanlı'nın dış ticaret politikalarına sınırlamalar getirdi. Kapitülasyonlar da dahil olmak üzere diğer devletlerle imzalanan tüm ticari anlaşmalar, Osmanlı ekonomisinde hem ulusal hem de uluslararası sektörlerde yabancıların ayrıcalıklı olmasının yolunu açtı. DYY hizmetler sektörüne özellikle de finans sektörüne, sözgelimi bankacılık ve sigortacılığa odaklanmaya başladı. Öte yandan demiryolları, limanlar, telefon, elektrik, su ve gaz işlerinde de ağırlıklı bir biçimde aktif olmaya başladı. Bu dönemde Britanya, pamuk çiftlikleri kurdu ve Osmanlı yasal düzenlemelerinin yabancıların toprak elde etmeyi olanaklı kılmasına dayanarak Batı Anadolu'da çiftçilik amaçlı büyük araziler elde etti.

Kapitülasyonlarla birlikte, DYY şirketleri tüzel kişi olarak tıpkı özel kişilerin sahip olduğu gibi sınır ötesi haklara sahip oldular. DYY şirketleri, kurumsal gelir ve kar hissesi vergisinden başışık tutuldular. Birçok DYY şirketi, Osmanlı yasal otoritesinden çekinmeden yanıltıcı ve dürüst olmayan işler yapabiliyordu. DYY şirketlerinin imtiyazlı statüsü, Osmanlı ekonomisinin git gide yabancı egemenliğine girmesine sebep olduğundan, tıpkı 19. yy.da Çin'de olduğu gibi, İmparatorluğun ekonomik kolonizasyona uğramasıyla sonuçlandı.

Yabancı sermaye, ülkenin kalkınması açısından git gide önem kazanmaya başladı. Özellikle de iletişim ve hizmetler sektöründe ve de tarım ve küçük imalat sanayiinde bunu görmek mümkündü. Birçok DYY şirketi, yönetimlerine yabancıları ve yetenekli kimseleri getirdi. Osmanlı Devleti 1916 yılında tüm iş yazışmalarında Türkçe'nin kullanılmasını zorunlu kılan bir yazı çıkarana kadar söz konusu şirketler, yazışmalarını Fransızca sürdürdüler. Demiryolları, tramvaylar, limanlar, gaz, elektrik, su, maden işletmeleri ve fabrikalar ayrıcalıklı yabancı şirketler tarafından idare edilmekteydi. 1890-1914 yılları arasında DYY'nin, yabancı sermayenin içeriye olan akışı içinde artan oranı,

1914'teki dış borçlanmanın yarısı kadar oldu. İngiliz, Fransız ve Almanlar'ın 1888-1896 yılları arasında inşa ettiği geniş demiryolu ağı, 1914'te tüm DYY'nin 2/3'ünü buluyordu. İmalat sanayi ve maden işletmelerine yönelik DYY ise toplam DYY'nin %10'undan daha az bir kısmını teşkil ediyordu.

Daha aşağı nitelikte olmanın ve boyun eğmenin sembolü olarak görülen kapitülasyonlar, 1914 yılında Birinci Dünya Savaşı'nın başlaması ile birlikte, DYY şirketlerinin ayrıcalıklı durumlarına son vermek üzere feshedildi. Birinci Dünya Savaşı aynı zamanda kimi İngiliz ve Fransız DYY şirketlerinin bazı demiryolları ve deniz işletmelerini içermek suretiyle millileştirilmesine yol açtı. Nihayet Lozan Barış Antlaşması 1924'te kapitülasyonları geçersiz kıldı.

İlginç bir şekilde, kimi DYY taraftarı işadamları ve akademisyenler kapitülasyonları ört pas etmeye çalışmaktadır. Onlara göre, kapitülasyonlar Osmanlı İmparatorluğu'na DYY'yi çekmek suretiyle büyük katkılar sağlamış, ancak 1920'lerin Türkiye'sinin milliyetçi liderleri Osmanlı Devleti'nin yerine Türkiye Cumhuriyeti'ni yerleştirmek amacıyla kapitülasyonların faydalı taraflarını göz ardı etmiş ve kapitülasyonların zararlı taraflarını abartmışlardır. Söz konusu işadamları ve akademisyenler, Türkiye'deki yaygın DYY karşıtlığını ortadan kaldırmak için gösterdikleri çabanın bir parçası olarak, Türkçe'de *doğrudan yabancı yatırım* biçiminde yer edinen ifadeyi *doğrudan küresel yatırım* biçiminde değiştirmeyi önermektedirler.³

³ Yabancı Sermaye Derneği- YASED'in kuruluşunun 25. yılını kutlamak amacıyla 8-9 Kasım 2005 tarihinde İstanbul Ceylan Otel'de düzenlediği ve DYY'yi teşvik etme amacını taşıyan "Yabancı Yatırımların Yeni Gözdesi: Fırsatlar Ülkesi Türkiye" isimli konferansta kimi konuşmacılar bu görüşlere değinirken Türkiye'deki DYY karşıtlığını irrasyonel ve mantıksız bulduklarını dile getirdiler. DYY'nin bu şekilde tanıtılması, sadece Türkiye'deki DYY'nin tarihini değiştirmiş olmayıp aynı zamanda küreselleşmeye naif ve aldatıcı bir bakış açısı ile bakılmış olmaktadır, dolayısıyla bu görüşün etkili olması muhtemel değildir. Söz konusu bu görüşe göre yatırımcıların çıkarları ve ulusal kökenleri, DYY'den elde edilen karın ana ülke ve ev sahibi ülke arasında nasıl paylaştırıldığına pek bir önemi yoktur.

III. Türkiye Cumhuriyeti'nde DYY'nin Geçmişi

1. Ekonomik Liberalizm: 1923-1929

Ekonomik liberalizmin bu döneminde, Lozan Barış Antlaşması tam kur konvertibilitesi ile birlikte Türkiye Cumhuriyeti ticaret politikasını sınırladı. Cumhuriyet rejimi, Osmanlı döneminde yaşanan ve arzu edilmeyen tecrübelerin ışığında, DYY'yi önemli oranda teşvik etti. Atatürk, 1923 İzmir İktisat Kongresi'nde yaptığı konuşmada, kapitülasyonları ve Osmanlı Devleti'nin ekonomik kolonizasyonunu ciddi bir şekilde eleştirdi. Ancak buna rağmen, Atatürk ülkenin yasalarına saygılı olduğu, sınır ötesi imtiyaza sahip olmaksızın ulusal muamele görmeyi kabul ettiği ve ortak kazanç getirdiği taktirde Türkiye'nin DYY'ye açık olduğunu ilan etti.

1923'te, Türkiye Büyük Millet Meclisi, İmtiyaz Sandığı'nın kuruluşunu onayladı. Söz konusu bu sandık, daha önce 1908'de öngörülmüş, ancak 1. Dünya Savaşı'nın patlak vermesi bunu engellemişti. İmtiyaz Sandığı, bir Amerikan şirketine Ankara'yı yeniden inşa etme hakkını ve Anadolu'ya keşif gezisi yapmak, buradaki madenleri işletebilmek ve Musul'daki petrolü elde edilen 99 yıllık imtiyaz çerçevesinde kullanabilmek amacıyla Türkiye'deki demiryollarını yapma hakkını verdi. Ancak Türkiye Musul'daki egemenliğini yitirince, İmtiyaz Sandığı Projesi'nden vazgeçti.

1924 Yılına gelindiğinde Türkiye, 94 adet DYY firmasına sahipti: 7 demiryolu, 6 kömür işletmesi, 23 banka, 11 belediye ile ilgili imtiyaz, 12 endüstriyel işletme ve 35 ticari şirket. Her ne kadar kimi DYY firmaları adil bir tazminat karşılığında millileştirilmişse de 1927'de çıkarılan Sanayii Teşvik Kanunu'ndan istifade etmek suretiyle bu dönem zarfında yeni DYY firmaları ortaya çıktı. Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra imalat sanayisinde kurulan ilk DYY, Nestle tarafından kurulan çikolata fabrikası oldu. Ford Motor Company'nin oto projesi ise 1929 yılında gelişmeden iptal oldu; çünkü 1930 yılında Dünya Ekonomik Buhranı patlak verdi ki o da 1936'ya kadar sürdü. Büyük Buhranla beraber Türkiye'de ekonomik liberalizmin

sonu ve devletçiliğin başlangıcı geldi. DYY'nin bu dönem boyunca çok önemli bir role sahip olmadığı sonucuna varabiliriz.

2. Devletçilik: 1930-1945

1930'da, yabancı para değişim işlemlerine nicel kontrol getiren 1567 sayılı Türk Parasının Değerini Koruma Kanunu kur konvertibilitesini sona erdirdi. Her ne kadar, sadece 3 yıl yürürlükte kalmışsa da bunu takip eden birkaç yasal değişiklikle etkisi biraz daha devam etti. 1567 Sayılı kanun aynı zamanda ekonomik liberalizmin sonu ve ekonomiye hükümet müdahalesinin arttığı dönemin başlangıcı oldu. 1934-1938 Yılları arasında, yani DYY'e ne karşı, ne de taraf olduğu dönemde, yeni birkaç DYY şirketi kuruldu. Yerel yönetimler ve demiryolları için kurulmuş olan mevcut DYY şirketlerinin birçoğu, 1930-1939 döneminde adil tazminatlar karşılığında millileştirildi.

3. Ekonomik Liberalizmin Yeni-den Doğuşu: 1946-1953

DYY faaliyetine olanak vermeyen İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Türkiye Batı ile ittifak yapmaya başladı ve bunun da DYY açısından çok belirgin sonuçları oldu. 1947'de çıkarılan 13 Numaralı kanun, yabancı yatırımcılara sınırları belirlenmiş birtakım koşullar çerçevesinde, Maliye Bakanlığı'ndan sermayelerini dışarıya çıkarma izni alabilmelerini sağladı. 1950'de çıkarılan 5583 sayılı kanun ise Cumhuriyet döneminin DYY konulu ilk yasası oldu. Söz konusu bu yasa, kar transferini çok net sınırlanmış düzenlemelere tabi olmak kaydıyla olanaklı kıldı. 1951'de çıkarılan 5821 sayılı Yabancı Sermaye Yatırımını Teşvik Kanunu ise 5583 sayılı kanunun yerine geçti. Söz konusu bu kanun sınırlayıcı koşulları azalttı ve DYY faaliyetlerine verilen izinleri netleştirdi. Ancak bu yasa da hala tam olarak DYY'ye açık bir kabul ortamı sağlamamaktaydı. Dolayısıyla ne 5583 sayılı kanun, ne de 5821 sayılı kanun DYY'yi fazla çekmedi.

Bir Amerikalı uzmanın yardımıyla hazırlanan ve 1954 yılında yasalaşan 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu,

TBMM'deki muhalefetin desteğini almaksızın 5821 sayılı kanunu ikame etmek üzere yürürlüğe girdi. Ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi, çıkan bu yeni yasayı aşağılayıcı kapitülasyonların yeniden takdimi olarak tanımladı ve tekrar iktidar olduklarında bu yasanın yeniden ele alınacağı sözünü verdi. 6224 sayılı kanun 5821 sayılı kanunla belirlenmiş tüm sınırlayıcı koşulları ortadan kaldırıyordu.

4. Makroekonomik İstikrarsızlık ve Solan Ekonomik Liberalizm: 1954-1960

Başlığında *teşvik* ifadesi yer almış olsa da, 6224 sayılı kanun, DYY'yi ülkeye çekmek için özel hiçbir düzenlemeyi içermemekteydi. Petrol keşfi yapma maksadıyla ülkeye DYY'yi çekmek için 1954'te 6336 sayılı kanun çıkarıldı. Hem 6224 sayılı kanun, hem de 6326 sayılı kanun çerçevesinde, DYY şirketleri 1567 sayılı kanunla getirilen yabancı para değişimine ilişkin düzenlemeden muaf tutuldu. 6224 Sayılı kanun, hükümetin ekonomiye olan müdahalesinin arttığı döneme denk geldi. Bu dönem aynı zamanda 1950-1953 yılları arasında tecrübe edilen ekonomik liberalizm döneminin de sonunu işaret etmekteydi. Bu sebeple, ironik bir şekilde, 6224 sayılı kanun DYY'yi çekme maksadıyla yürürlüğe girdiğinde ekonomi ve iş ortamı DYY noktasında zorlandı. 6224 sayılı kanun, 4875 sayılı kanun 2003 yılında yerine yürürlüğe girene kadar DYY'yi düzenledi. Söz konusu bu yasa liberal olarak nitelendirilmesine rağmen liberal bir şekilde uygulanmadı.

6224 Sayılı kanun kamulaştırma ve uluslararası tahkim ile ilgili herhangi bir hüküm içermemekteydi. Yine aynı şekilde, performans gerekliliklerinin DYY firmalarına ya da ulusal firmalara vergi yüklemesine ilişkin de net bir içeriğe sahip değildi. Öte yandan, DYY firmalarının ulusal yarışmaya tabi olacakları prensibi açıkça ifade edilirken söz konusu bu durum uygulamada sıklıkla ihlal edilmekteydi. Dolayısıyla, yasanın belirsizliği, Türk bürokrasisinin bunu sınırlayıcı ve keyfi uygulamasına yol açtı, ve bu da DYY'yi teşvik etmekten çok, engelleyici bir özelliğe kavuşmasına sebep oldu. Yıllar sonrasında, yasa

güncelliğini yitirip DYY mevzuatına ilişkin uluslararası uygulamaları yansıtmada başarısız oldu.

Türk ekonomisi, 1954-1958 yılları arasında hızlı bir şekilde istikrarsızlık sürecine girdi ve dolayısıyla DYY'yi pek fazla çekmedi. 1958-1960 yılları arasında, IMF ve OECD tarafından hazırlanan ekonomik istikrar programı çerçevesinde, Türk ekonomisi DYY için hala çok riskli görülmekteydi. Ancak yine de mevcut kimi DYY firmaları, 1950'lerin sonlarından itibaren ortaya çıkan, fiyat kontrolü ve temel maddelerin kıtlığının yaşandığı bu olağandışı koşulları alışlagelmişin üstünde karlar kazanmak suretiyle kendi lehlerine döndürmeyi başardılar. Ancak bu durum da Türkiye'deki DYY aleyhtarlığını ateşledi. 1960'ın sonunda, yani Türk Ordusu'nun askeri darbe yaptığı dönemde, toplam DYY tutarı 17.3 milyar \$ idi.

5. Planlı Ekonomik Kalkınma ve İthal İkamesi Endüstrileşmesi: 1961-1979

Beş Yıllık Kalkınma Programı çerçevesinde sürdürülen planlı ekonomik kalkınmanın esas olduğu bu dönem süresince, Türkiye ithal ikamesine bakış stratejisini takip etti. Ancak bu strateji, yinelenen ödemeler dengesi krizini tetikledi. İhracatın ara mal ve sermaye malları ithalatını yakalayamaması, öncelikle iç pazara yönelik faaliyet sürdüren DYY'nin biçimini etkiledi. Tüm teşvik ve performans gereklerine rağmen, DYY ihracatın gelişmesinde belirgin bir rol oynamadı. DYY'yi öven ve Yatırımları Teşvik Teşkilatı'nın kurulmasının altını çizen Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) hariç, sonrasında gelen diğer tüm kalkınma planları DYY'nin faydalarına ilişkin oldukça kuşkucu bir bakış açısıyla hazırlandı. Söz konusu bu planlar, devlet borçlanmasını tercih ederek Türkiye'nin tasarrufları ve yabancı para değiş-tokuş boşlukları ile ilgilenmek suretiyle özel sermaye akışının rolünü önemsiz kıldı.

Peki niçin Türk bürokrasisi ve siyasi kurumları on yıllar boyu Türk ekonomisine yabancı sermayenin tek giriş yolu olarak borçlanmayı tercih etti? Özellikle DYY

yerine hükümetlerden hükümetlere ve uluslararası organlardan hükümetlere doğru gerçekleşen borçlanma niçin tercih edildi? Yabancı sermaye borçlanması tercih edildi; çünkü bu aynı zamanda ithalatta ve daha hızlı bir şekilde nakit olarak kullanılabilirdi. Aynı şekilde halihazırdaki borçlar için ve tabii ki yatırımlar için kullanılabilir, bürokrasinin takdirine bağlı olarak herhangi bir özel ya da kamu projesine tahsis edilebilir ve devletin iktisat kurumlarının yatırım projelerine de harcanabilirdi. Bu da kamu sektörü, bürokrasi ve iktidardaki siyasi partinin gücünü artırmış olurdu.

Yabancı sermaye borçlanmasına yönelik bu tercih, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından önceki döneme kadar Türkiye'nin Batı dünyası açısından sahip olduğu stratejik önem sayesinde olanaklı oldu. Yabancı sermaye borçlanmasına yönelik bu tercih, Türkiye'nin özelleştirmeye yönelik yavaş adımlarını da anlamamızı kolaylaştıracaktır. Bugüne kadar Türk bürokrasisi ve siyasi partileri, devlete sahip olma gücünden kaynaklanan yetkilerinden ve özel sektör tarafından çok daha iyi yürütülebilecek olan üretim faaliyetlerinden feragat etmemiş ve buna karşı koymuştur.

Bunun da ötesinde Türk siyasi partileri ve bürokrasisi, DYY'yi ülkeye çekmek suretiyle ülkede iş olanakları yaratmak yerine, 1960'ların başından 1970'lerin sonuna kadar Türkiye'nin bol miktardaki işgücünü göçe yönelik kapılar kapanıncaya kadar Avrupa'ya ihraç etti. 1970'lerde Avrupa'daki işçilerin Türkiye'ye banka havalesi yoluyla gönderdikleri paralar, Türkiye'nin endüstrileşme temeli üzerine kurulu ithal ikamesi politikasını finanse etme amacına yönelik yabancı para değişim stoku açısından oldukça önemli bir kaynak haline geldi. Bununla beraber, işçilerin kendi adlarına gönderdikleri bu paralar, Türkiye'nin tasarrufları ve yabancı para değişim boşluklarını gidermede yeterli olmadı, nihayetinde ülke 1977-1978 yılları arasında ödemeler dengesindeki şiddetli kriz döneminde büyük bir durgunluk dönemi (stagflasyon) yaşadı.

Birinci Kalkınma Planı'ndan sonra yapılan Beş Yıllık Kalkınma Planları'na ve

DYY firmalarının faaliyetlerini düzenlemek üzere hazırlanan şirketlere yönelik karar-namelere de aksettiği gibi, Devlet Planlama Teşkilatı'nın DYY'ye olan karşıtlığı, 1960'ların ortalarından itibaren derinleşti. 1963 Yılında, Türkiye Avrupa Ekonomik Teşkilatı (AET)'nin ortak üyesi oldu. Bu-nunla beraber Türkiye, 1960'lar ve 1970'ler boyunca DYY'yi istemesi ya da istememesi bir yana, DYY'nin gelebileceği güvenli bir atmosferi sağlayan siyasi ve ekonomik istikrardan yoksun kaldı. 1960'ların ortalarına kadar görülen birtakım koalisyon hükümetleri ve başarısız iki askeri müdahale, Türkiye'nin ikinci demokrasi deneyiminde de siyasal anlamda istikrarsız olduğunu gösterdi. 1960'ın ikinci yarısında görülen göreceli siyasi istikrar, bir başka askeri müdahale ile 1971 yılında ortadan kalktı.

1960'ların ilk döneminden sonra, DYY firmaları birtakım yasal düzenlemeler aracılığıyla sıkı bir şekilde kontrol altında tutulmaya başlandı. Söz konusu bu düzenlemeler, 6224 sayılı kanunla belirlenmiş olan ulusal yasalara itaat prensibinin ihlalinin hızlı bir şekilde artması durumunda, performans gereksinimlerinin onlara yükledikleri çerçevede, bu firmaların ne yapıp, ne yapamayacaklarını ve neyi yapıp neyi yapmamaları gerektiğini belirlemekte idi. Bu sebeple, yeni DYY firmalarının girişi müthiş zor ve zaman kaybedici oldu. Bir yabancı firmanın çeşitli resmi otoritelerden DYY izni almak için 23 adet imza alması gerekiyordu ki bu da yaklaşık üç yıl sürüyordu.

1962 Yılından önce küçük veya değişmez sermaye yatırımı gerektiren DYY, 1567 sayılı kanunla düzenlenmişti. 1962'de yürürlüğe giren 17 numaralı kararname, DYY firmalarının kar transferini durdurdu. 1967 yılında, 6224 sayılı kanun yerine 933 sayılı kanun çıkarıldı ve bu, kimi özel sektör temsilcilerinin bulunduğu Yabancı Sermayeyi Teşvik Kurulu'nu ortadan kaldırdı ve bu konudaki tüm yetkiyi Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) devretti.

Yıllar içinde DPT, özellikle de 1974-1979 döneminde, DYY firmalarına yönelik uyulması zorunlu performans gereklerini sadece kurulması muhtemel DYY firmala-

rına değil, aynı zamanda hali hazırdaki DYY firmalarına da şart koştu. DPT açısından hizmetler sektöründe yer alan DYY firmalarının Türkiye'ye hiçbir katkısı yoktu; sadece imalat sanayiinde yer alan DYY firmalarının katkısı olabileceği görüşü hakimdi.

1974-1979 Dönemi, aynı zamanda yükselen siyasi istikrarsızlık ve siyasi ideolojiler ve hizipler arası yaygın şiddet olaylarına sahne oldu. Bu da DYY ortamını büyük oranda olumsuz etkiledi. 1977- 1978 Döneminde ortaya çıkan ödemeler dengesi krizi, 1979 yılında DYY'nin toplu bir şekilde Türkiye'den kaçması ile sonuçlandı. Böylelikle Türkiye'de faaliyet gösteren DYY firması 106'dan 91'e düştü. 1970'ler boyunca, tıpkı 1960'larda olduğu gibi, OECD, Türkiye'den liberal düzenlemeler yapmasını bekledi. Türkiye, ne zaman acil bir finansal desteğe ihtiyacı olursa o zaman OECD ülkelerinin kapısını çalan ülke imajına sahipti. OECD tarafından özellikle 1978 yılında, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti üzerine DYY'nin Türkiye'nin kalkınmasında sahip olacağı büyük rolü kabul etmesi yönünde açık bir diplomatik baskı kullanıldı. Bu bir anlamda, uluslararası kurtarma operasyonunun da vazgeçilmez bir koşulu olarak takdim edildi. Bunun üzerine hükümet, OECD'nin kızgınlığını yatıştırmak amacıyla, DYY'yi ülkeye çekebilmek için sahte bir bağlılık gösterdi. Bu dönem süresince, DYY akışı 210.8 milyon \$'ı buldu. Böylelikle 1979 sonu itibariyle git gide artan DYY toplamı, 228 milyon \$'a ulaştı. Bu dönem Ocak 1980'de yapılan ekonomik reformlarla sonuçlandı. Söz konusu bu reformlar, ihracatı teşvik eden ve DYY açısından büyük bir potansiyele sahip olunan, yeni bir küreselleşme dönemine de eşlik etmiş oldu; ancak bu maalesef pek farkında olunan bir gerçek değildi.

Bu döneme ait DYY'nin geçmişinden ne öğrenmiş olduk? Dönemin başlangıcında, daha 1954 yılında, hükümet DYY'yi ülkeye çekmek için büyük bir gayret gösterdi. İktidar olduğu dönemde, Amerika'dan ve OECD'den 6224 sayılı kanunu gözden geçirmeleri ve gerekli gördükleri değişiklikleri önermeleri amacıyla çeşitli uzmanlar

getirtti. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin özel sektör kaynakları DYY'yi teşvik etmek için kullanıldı. Daha önce de ifade edildiği gibi, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DYY'ye büyük bir destek içermekteydi ve Yatırımları Teşvik Teşkilatı tarafından bunun aktif bir şekilde tanıtılması vurgulanıyordu. Bu iyi bir başlangıç olmakla birlikte siyasi sebepler ve de ekonomik olarak kendine yetme ve ithal ikamesi stratejisi sebebiyle etkisiz hale geldi. Aslında, 1960'ların ortalarından başlamak suretiyle, hükümet ve yabancı yatırımcılar arasındaki ilişkiler artan bir şekilde düşmanca bir hal aldı ve bu durum 1970'lerin sonuna kadar sürdü. Bu dönemde, Türkiye'nin DYY ile faydalı ve devam eden bir ilişki kurulması bakımından ikinci kez şansını yitirmesine şahit olundu.

6. Dışarıya Yönelim ve Artan Makroekonomik İstikrarsızlık: 1980-2002

1980 Eylül'ünde Türk Silahlı Kuvvetlerinin yönetime el koyması sonrasında çok daha sıkı bir şekilde uygulanan Ocak 1980 Ekonomi Kararları, DYY ortamını başlangıç noktasında çok belirgin bir biçimde geliştirdi. 1980'lerde ve 1990'ların ilk yarısındaki Bakanlar Kurulu, özellikle 1970'lerin sonunda yabancı yatırımcının kafasını karıştıran bürokratik işlemleri daha basit ve net hale getirmek amacıyla birkaç kararname ve birçok tebliğ yayınladı. Yabancı yatırımcıların tüm taleplerine rağmen söz konusu bu kararname ve tebliğler yeniden düzenlemeye tabi tutulmadı. Eğer bu yönde bir düzenleme yapılıp bunlar 6224 sayılı kanuna entegre edilebilseydi, çok daha güvenilir olacaktı. Başbakanlığa bağlı Yabancı Sermaye Kurulu'nun oluşturulması DYY'ye karşı olumlu bir tavrın da sinyalini vermiş oldu. Yabancı Sermaye Kurulu, DYY kabul prosedürünü sadeleştirdi ve de DYY'nin verimlilik düzeyini artırdı; bunun için de daha dar sınırlamalar getirdi. 1980'lerin ortalarından itibaren, bu kurul DYY'yi ülkeye çekmedeki öncü rolünü kaybetti ve onun yerine Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü kuruldu. Daha sonra burası Başbakanlık Hazine Müste-

şarlığı'na bağlandı, nitekim halen de buranın altında bir birim olarak varlığını sürdürmektedir.

1989 Yılında çıkarılan 1567 sayılı kanuna bağlı 32 sayılı kararname, Türkiye'nin dünya ekonomisi ile entegrasyonunun önünde büyük engel teşkil eden kur konvertibilitesini daha net bir hale getirdi. Sağladığı birçok başarıya rağmen, Ocak 1980 Kararları sürdürülebilir ve sağlam DYY akışını, süregelen ekonomik istikrarsızlık dönemi ve yükselen enflasyon karşısında ve de özelleştirme girişimlerinin başarısızlığı karşısında sağlayamadı. 1980-1983 Yılları arasında, kabul edilen toplam DYY varlığı 185 DYY firması ile birlikte 932 milyon \$'a ulaştı. 1970'lerden itibaren garanti edilmeyen ticari gecikmiş borçlardan DYY sermayesi olarak istifade edildi. DYY akışı 1980'lerin sonunda artmaya başladı, fakat on yıl boyunca yıllık yalnızca 168 milyon \$ sermaye geldi.

1990'lar Türkiye açısından ekonomik ve siyasi istikrarsızlık bağlamında kayıp yıllar olarak değerlendirilebilir. Çünkü Türkiye 10 yıl içinde 9 koalisyon hükümeti gördü ve her bir hükümetin ortalama ömrü 18 ayın altında kaldı. Ekonomik büyüme git gide azaldı ve keskin inişler çıkışlarla ki buna 1994 ekonomi krizi de dahil, büyük bir gerileme dönemi yaşandı. Yıllık enflasyon oranları % 80'lere ulaştı. AB ile yapılan ve 1996 Ocak ayında uygulanmaya başlanan Gümrük Birliği, ülkeye gelen DYY'de büyük bir artış sağlamadı; 1996'nın ortalarında Türk ekonomisi adeta uçurumun kenarına geldi. Bir tarafta hükümetin iç kur borçlarına yönelik hatası ve hiperenflasyonun yer aldığı iki ucu keskin bıçak görünümü doğdu. 6 Aralık 1996'da, Financial Times şöyle yazıyordu: *Türkiye'nin ekonomisi ebedi benzer krizler durumu içinde olma görüntüsü veriyor. Yüksek enflasyon ve faiz oranları ve dünyanın en kötü kur oranları, bunların hepsi sürdürülemeyen kamu maliyesinin sonucunda ortaya çıkan köklü dengesizliklerin belirtisidir.*

Bununla birlikte, 1990'larda DYY akışı yıllık 772 milyon \$'a ulaştı. Şüphesiz bunda dünyadaki genel DYY akışının etkisi büyüktü. Ağustos 1999'da anayasada yapılan

değişiklik, yabancı yatırımcılar için uluslararası tahkimin yolunu açtı. Yine bu dönemde Türkiye'nin Aralık 1999'da AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi de Türkiye'nin DYY'yi çekme olasılığını artırdı.

Ocak 2000'de üç partili koalisyon hükümeti tarafından IMF ve Dünya Bankası'nın desteklediği bir ekonomik program hazırlandı. Ancak bu program Kasım 2000 ve Şubat 2001'de arka arkaya patlak veren ekonomik krizler sebebiyle başarısızlığa uğradı. Bundan dolayı yeniden hazırlanması gerekti. Ancak bunun öncesinde hükümet 2002 yılında çöktü. 1999-2002 yılları arasında iktidarda olan hükümetin özelleştirme konusunda itilaf içinde oluşu, Türkiye'yi muhtemel DYY akışından da mahrum etmiş oldu. DYY'yi ülkeye çekmede 1990'larda gündeme gelen ilk fırsat, eski komünist ülkeler, yani Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri bunun tüm faydalarından istifade ederken aynı fırsat Türkiye tarafından kaçırıldı.

1980-2000 Yılları arasında, izin verilen DYY'nin yarısından daha azı gerçekleşti, bu da 35 milyon \$ etmekteydi. Bunun sebepleri arasında, izin verilen DYY projelerinden hangisinin seçileceği sorunu veya yabancı yatırımcıların projelerini uygularken karşılaştıkları zorluklar gösterilebilir. Dünya Bankası'nın 2001-2003 yılları arasında Türkiye'ye yönelik Destek Stratejisi'nin bir parçası olarak Yabancı Yatırım Tavsiye Servisi'nden (Foreign Investment Advisory Service- FIAS), Eylül 2000'de DYY ortamı hakkında ve bunun geliştirilmesine ilişkin tavsiyeler vermesi amacıyla bir araştırma yapması istenildi. Söz konusu bu araştırmada DYY'nin önemi sıkça vurgulandı ve Yabancı Yatırım Tavsiye Servisi'nin öneminin altı çizildi. Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) Türkiye için Mart 2001'den itibaren hazırladığı belgeler derinlemesine incelendiğinde (Niyet Mektubu, çalışma kadrosu raporları, 4. madde başvurusu ve Stand-by Anlaşması), Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerini takiben, IMF ve Dünya Bankası desteğine de ihtiyaç duymak suretiyle, Türkiye'nin IMF'nin mali desteğinin bir koşulu olarak DYY ortamını geliştirmek için büyük oranda ciddi şekilde teşvik edildiği görülmektedir.

Türk hükümeti ve özel sektörünün desteğini arkasına alarak Yabancı Yatırım Tavsiye Servisi iki çalışma hazırladı: Türkiye: Türkiye'deki Doğrudan Yabancı Yatırım Ortamını Teşhis Eden Bir Çalışma (Turkey: A Diagnostic Study of the Direct Foreign Investment Environment in Turkey) (FIAS 2001a), ve Türkiye: Yatırımın Önündeki İdari Engeller (Turkey: Administrative Barriers to Investment) (FIAS 2001b). Birinci çalışma genel olarak siyasi ve ekonomik istikrara ana sorumluluğu yüklerken, özelde de siyasi istikrarsızlığa dikkat çekmekte, Türkiye'nin DYY'yi çekmede potansiyelinin çok uzağında gösterdiği performansı da *ulusal sivil idarenin zihninde yer alan fikirlere, yatırımcıya dostça yaklaşmamasına ve bunu değiştirme yönünde çok yavaş hareket etmesine* bağlıyordu. *Yatırımcılar, Türkiye'de uzun dönemli yatırım yapma kararı almak için ihtiyaç duydukları güvenden ve öngörüde bulunma ortamından yoksundurlar.* (FIAS 2001a, viii). Söz konusu rapor, tekrarlanan bir biçimde ulusal muamele prensibini ihlal eden yavaş ve taraflı yargı sistemini de suçluyordu. Yatırım Teşvik Ajansı (Investment Promotion Agency)'nin kurulması tavsiye edilirken uzun dönemli DYY teşvik stratejisi oluşturulması ve geliştirmesi, özellikle ihracat odaklı DYY'nin teşvik edilmesi vurgulanıyordu. Yabancı Yatırım Tavsiye Servisi, birçok başarılı Yatırım Teşvik Ajansı'nın, özel sektörün güçlü ve doğrudan katılımından istifade ettiğine ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nün Yatırım Teşvik Ajansı kadar etkin olamayacağına dikkat çekmekteydi.

Birinci çalışmayı esas alarak hazırlanan ikinci çalışma, belgeleri de ortaya koymak suretiyle Türkiye'deki DYY'nin önündeki idari engelleri birbirinden farklı uluslararası kıstaslar çerçevesinde derinlemesine inceledi. 250 sayfa ve 10 ek belgeden oluşan bu çalışma, Türkiye'nin DYY rejimi ve ortamı üzerine son yıllarda hazırlanan en ayrıntılı çalışmalardan biri oldu. Çalışma Türk idari yapısının, hizmet ve uygulama yapmak yerine kontrolü elinde bulundurma konusunda güçlü bir tutkusu olmasını hedef gösteriyordu. Yabancı Yatırım Tav-

siye Servisi'ne göre, söz konusu bu kontrol, sorumluluktan, şeffaflıktan ve sağduyudan yoksun olduğundan yolsuzluklara sebebiyet veriyordu.

Yabancı Yatırım Tavsiye Servisi'nin ikinci çalışması, yerli ve yabancı işgücünün istihdamı, şirket kayıtları ve raporları, DYY firmalarının yerleşim ve işlemleriyle ilgili sorunlara genişçe bir yer veriyordu. Vergilendirme, ticaret ve gümrük rejimi, eski usul gözleme ve denetim sistemi, telif hakları gibi konular DYY firmalarının işlemleriyle ilgili sorunlar arasında sayılmaktaydı. Raporda, bu konulara ilişkin değerlendirmeler yapıldıktan sonra, köklü değişikliklere yönelik net tavsiyelere yer veriliyordu. Sonuç bölümünde ise, büyük bir destek verilerek bir eylem planı hazırlanması gerekliliği ve bunun için de siyasi istegın olması gerektiği vurgulanıyordu.

Her iki çalışma da Türkiye'de son dönemde DYY ortamı ve politikaları açısından ortaya konulan değişikliklere temel oluşturmuş oldu. Mart 2001 ve Eylül 2001'de Başbakanlık Hazine Müsteşarlığında söz konusu bu raporları tartışmak üzere gerçekleşen toplantıları takiben, Kasım 2001'de Türkiye'deki yatırım ortamını iyileştirmeye yönelik bir reform programı hazırlandı. Ocak 2002'de, hükümet ve özel sektör temsilcilerinden oluşan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) Türkiye'deki Yatırım Ortamını İyileştirme Programı'nı uygulamak amacıyla kuruldu.

YOİKK, yatırım ortamını geliştirmeye ilişkin bireysel sorunları derinlemesine ele alan teknik komiteler oluşturdu. Ayrıca, 20 yabancı şirketin genel müdürlerinden oluşan Türkiye Yatırım Danışma Konseyi kuruldu. Konsey'in ilk toplantısı Temmuz 2002'de yapılmak üzere planlanmışken dönemin koalisyon hükümetinin düşmek üzere olması sebebiyle ertelendi.

Konsey ilk toplantısını Mart 2004'te Başbakan'ın başkanlığında, hükümetin üzerinde odaklanmasının tavsiye edildiği on üç kilit konu belirleyerek toplandı. Başbakan başkanlığında Nisan 2005'te gerçekleşen ikinci toplantısından sonra, Konsey DYY ortamını geliştirdiği için hükümeti takdir ettiğini açıkladı ve buna ek

olarak on önemli konu üzerinde daha çalışılması gerektiğini işaret etti.⁴

7. Doğrudan Yabancı Yatırım Re-jimi Taraftarlığının Belirmesi: 2003' ten Günümüze

AKP'nin Kasım 2002'de kazandığı seçim zaferi, öncelikle siyasi istikrar getirmesi ve ikinci olarak açık ve net bir şekilde geçmişte eksikliği görülen resmi DYY taraftarlığı göstermesi sebebiyle DYY ortamında belirgin bir iyileşmeyi işaret etti. AKP Programı net bir şekilde DYY taraftarlığını ortaya koyarken Hükümet de Türkiye'nin ekonomik kalkınmasında DYY'nin temel faktör olduğu gerçeğini belirtti. Hükümet, DYY taraftarlığının IMF ve Dünya Bankası'nı memnun etmek amacıyla sözde olmadığını, ortaya koyduğu faaliyetleriyle göstermiş oldu. AKP hükümeti aynı zamanda büyük ihtiyaç duyulan ekonomik istikrarı da yüksek büyüme oranları ve hızlı düşen enflasyon oranlarıyla da sağlamış oldu. Haziran 2003'te çıkarılan 4875 sayılı kanun 6224 sayılı kanunun yerini aldı ve bu yönde atılmış çok önemli bir adım oldu.

4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu:⁵

- o Doğrudan yabancı yatırımı mevcut uluslararası uygulamalara göre tanımlamakta,
- o Eski DYY kabul ve takip sistemini kaldırmakta ve bildiri ve kayıt usulünü getirmekte,
- o Adil bedeller ödenmeden gerçekleşen kamulaştırmayı engellemekte,
- o Yabancı yatırımcıların ulusal muamele görmesini garanti etmekte,
- o DYY'yi hiçbir sektör için sınırlamamakta,
- o Herhangi bir performans yükümlülüğü getirmemekte,
- o Yeni DYY projeleri için eskiden olan minimum sermaye limitini kaldırmakta,

4

<http://www.treasury.gov.tr/GuncelDuyuru/IAC%202005%20Declaration.pdf>

⁵<http://www.treasury.gov.tr/english/ybs/Foreign%20Direct%20Investment%20Law.doc>

- Yabancı yatırımcıya sermayelerini ve kazançlarını transfer etme hakkını vermede,
- Yabancı yatırımcıya hiçbir sınır koymaksızın kendi mülklerini alma hakkı vermekte,
- Yabancı yatırımcıların uluslararası tahkim hakkını kabul etmektedir.

AKP hükümeti, Ocak 2006'da Türkiye'nin ev sahibi ülke olarak DYY'yi çekme konusundaki rekabet gücünü bir dereceye kadar artırmak amacıyla kurumlar vergisi oranını %30'dan %20'ye çekeceğini açıkladı. Ayrıca, DYY'yi ülkeye çekmek için vergi ve diğer tür özendirmeleri de bağışlama konusunu da araştırmaya başladı.

Bir not düşmek gerekirse, Yabancı Yatırım Tavsiye Servisi'nin önerdiği üzere Hazine Müsteşarlığı'ndan ayrı bir Yatırım Teşvik Ajansı'nın oluşturulmamış olması huzursuzluk yaratmaktadır. AKP hükümeti, özel sektörün DYY teşvikine katılımına izin vermesi sebebiyle, Türk bürokrasisi tarafından sert bir karşı duruşa maruz kalmıştır. Görülen o ki, 4875 Sayılı kanuna göre DYY istatistiklerini toplama ve değerlendirmekle de yükümlü olan Hazine Müsteşarlığı, Yatırım Teşvik Ajansı'nın görevini etkin bir şekilde yapabilir diye düşünülmektedir ve bu, Türk Yatırımı (Turk Invest) olarak adlandırılmaktadır.

Hazine Müsteşarlığı'nın dışında Yatırım Teşvik Ajansı tarafından ortaya konulan DYY teşviki olmaksızın, son üç yıl içinde, DYY yeteri artış göstermiştir. Özelleşirmeye yönelik ivme, DYY'yi ciddi şekilde çekmiştir. Türkiye'nin 3 Ekim 2005'te AB ile başlayan üyelik müzakereleri de Türkiye'nin DYY bakımından profilini ve potansiyelini yükseltti. Haziran 2003'te ve 2004'ün sonunda yasalaşan 4875 sayılı kanundan beri geçen 18 aylık süre zarfında, 2461 yeni DYY şirketi ortaya çıkmış ve 634 ulusal firma DYY firmasına dönüşmüş, toplam DYY akışı %80'i AB kaynaklı olmak üzere 3.8 milyar \$ olmuştur.⁶ UNCTAD'ın 2005'te hazırladığı Dünya Yatırım Raporları'nda (World Investment

Report) yaptığı tahminlere göre, Türkiye'nin DYY hacmi, 1990'da 11.194 milyon \$ iken bu rakam 2000'de 19.209 milyon \$'a, 2004'te ise 35.188 milyon \$'a çıktı (UNCTAD 2005). İstanbul Sanayi Odası'na (ISO) göre, 2004'te 500 büyük sanayi kuruluşu arasında, 149 DYY firması yer aldı ve bunlar toplam satışların %43'ünü, toplam katma değer %51'ini, toplam gelirlerin %44'ünü, toplam ihracatın %49'unu ve toplam istihdamın %27'sini gerçekleştirdi. ISO'ya göre, 2004'te 1000 büyük sanayi kuruluşu arasında, 223 DYY firması yer aldı ve bunlar toplam gelirin %40'ını, toplam katma değer %49'unu, toplam gelirlerin %44'ünü, toplam ihracatın %44'ünü ve toplam istihdamın %27'sini gerçekleştirdi.⁷

IV. Özet ve Sonuç

Bu makale, kökleri Osmanlı İmparatorluğu dönemine uzanan Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından itibaren, Türkiye'deki doğrudan yabancı yatırım ortamı ve politikalarının periyodik gelişimini tarihsel bir bakış açısı ile ele almıştır. Elde ettiğim birinci temel sonuç, ekteki yedi tabloda da gösterildiği üzere, Türkiye'nin potansiyelinin altında yabancı sermaye çekmesinin Osmanlı dönemine kadar uzanana tarihsel sebepleri olmakla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti döneminde hem içsel, hem de uluslararası birtakım sebeplerden ileri gelen ekonomik ve siyasi istikrarsızlık, Türkiye'nin tatminkar olmayan DYY ortamına sahip olmasına sebep olmuştur. Kimi DYY taraftarı işadamları ve akademisyenlerin ortaya koydukları revizyonist görüşler çerçevesinde, Osmanlı İmparatorluğu'ndan itibaren DYY karşıtı düzenlemelerin oluşmasına sebebiyet veren kapitülasyonları aklamaya çalışmaları ve Türkçe'de *doğrudan yabancı yatırım* biçiminde yer edinen ifadeyi kamuoyunda daha kabul edilebilir hale getirmek için *doğrudan küresel yatırım* biçiminde değiştirmek istemeleri, Türkiye'yi DYY'yi çeken bir ülke haline getirmeye pek imkan veren bir çaba değildir. Türkiye'nin geniş tasarruf

⁶http://www.treasury.gov.tr/stat/vabser/vbsreport_2004.pdf

⁷ http://www.iso.org.tr/Meclis_Konusmalari_24-08-05.asp; http://www.iso.org.tr/Meclis_Konusmalari_27-07-05.asp

açıklarının kapatmasını ve kronikleşen işsizlik sorununu çözmesini, yeni teknolojiler getirmek ve yeni pazarlara açılmak suretiyle imalat sanayiine dayalı ihracatı teşvik etmesini sağlayacak olan sağlam ve uzun dönemli DYY akışının gerçekleşmesi, Türk kamuoyunu ikna edecek ve bu da DYY'nin ulusal çıkarlarla örtüşüğünün kabul edilmesini sağlayacaktır.

Elde ettiğim ikinci temel sonuç ise Türkiye'nin DYY politikaları, döngüsel olup Türkiye'nin DYY'ye ev sahipliği yapmasını sağlayacak olan ve yabancı yatırımcıya güven inşa etmekte temel teşkil eden sürekli bir DYY taraftarlığı sağlanmamış olmasıdır. Bu sebeple de göreceli DYY taraftarlığı ve karşıtlığı arasında gidilip gelinmiştir. Bu görüş, iktidardaki AKP hükümetinin git gide artan yabancı yatırımcı dostu profilinin uzun vadeli mi yoksa kısa vadeli mi olacağını değerlendirmek açısından önemlidir. AKP'nin dışındaki hiçbir partinin net bir DYY taraftarı görünümü yoktur. Dolayısıyla bu da AKP'nin 2007'de gerçekleşecek olan parlamento seçimlerinde, bir koalisyon hükümeti kurmak ya da muhalefete düşmek durumunda kalırsa, bu pozisyonu uzun süre koruyup korumayacağı şüphelerine sebep olmaktadır. Öte yandan AKP'nin kendi içinde de Başbakan Recep Tayyip Erdoğan kadar DYY taraftarı olmayan taraflar söz konusudur. Ayrıca bu, biraz da Türkiye'nin AB ile yürüteceği müzakereler ve bundan doğacak sonuçlara bağlıdır. Bu yüzden, AB'ye tam üyelik olasılığının belirsizliğine bağlı görülen mevcut DYY taraftarı ortam ve politikaların, uzun dönemli ve sürdürülebilir bir DYY dalgasına Türkiye Cumhuriyeti kurulduğundan itibaren hala daha kavuşmadığı izlenimi ortaya çıkmaktadır.

Kaynaklar

Erdilek, Asım. *Direct Foreign Investment in Turkish Manufacturing: An Analysis of the Conflicting Objectives and Frustrated Expectations of a Host Country*, *Kieler Studien* 169. Tuebingen: J. C. B. Mohr, 1982.

———. "Turkey's New Open Door Policy of Direct Foreign Investment: A Critical Analysis of Problems and Prospects." *Studies in Development* 13, no. 1 & 2 (1986): 171-91.

———. "Dynamics of Foreign Business Activity in Turkey from the Empire to the Republic." In *Turkic Culture: Continuity and Change*, edited by S.M. Akural. Bloomington, Indiana: Indiana University Turkish Studies, 1987.

———. "Role of Foreign Investment in Economic Liberalization." In *Liberalization and the Turkish Economy*, edited by T. Has and M. Odekon. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1988.

———. "A Comparative Analysis of Inward and Outward Fdi in Turkey." *Transnational Corporations* 12, no. 3 (2003): 79-106.

———. "Case Study on Outward Foreign Direct Investment by Enterprises from Turkey." In *Internationalisation of Developing Country Firms: Outward Foreign Direct Investment*, edited by UNCTAD, (Forthcoming). Geneva: UNCTAD, 2006.

FIAS. "Turkey: A Diagnostic Study of the Foreign Direct Investment Environment." Washington, D.C.: Foreign Investment Advisory Service (FIAS), 2001a.

———. "Turkey: Administrative Barriers to Investment." Washington, D.C.: Foreign Investment Advisory Service (FIAS), 2001b.

Lewis, Bernard. *The Emergence of Modern Turkey*. London: Oxford University Press, 1965.

Moran, Theodore H., Edward M. Graham, and Magnus Blomstrom, eds. *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* Washington, DC: Institute for International Economics, 2005.

OECD. *Foreign Direct Investment for Development: Maximizing Benefits and Minimizing Costs*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2002.

UNCTAD. *World Investment Report 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth*. New York: United Nations, 1992.

———. *World Investment Report 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production*. New York: United Nations, 1993.

———. *World Investment Report 1994: Transnational Corporations, Employment and the Workplace*. New York and Geneva: United Nations, 1994.

———. *World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness*. New York and Geneva: United Nations, 1995.

———. *World Investment Report 1996: Investment, Trade and International Policy Arrangements*. New York and Geneva: United Nations, 1996.

———. *World Investment Report 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*. New York and Geneva: United Nations, 1997.

———. *World Investment Report 1998: Trends and Determinants*. New York and Geneva: United Nations, 1998.

———. *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. New York and Geneva, 1999.

———. *World Investment Report 2000: Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development*. New York and Geneva: United Nations, 2000.

———. *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*. New York and Geneva: United Nations, 2001.

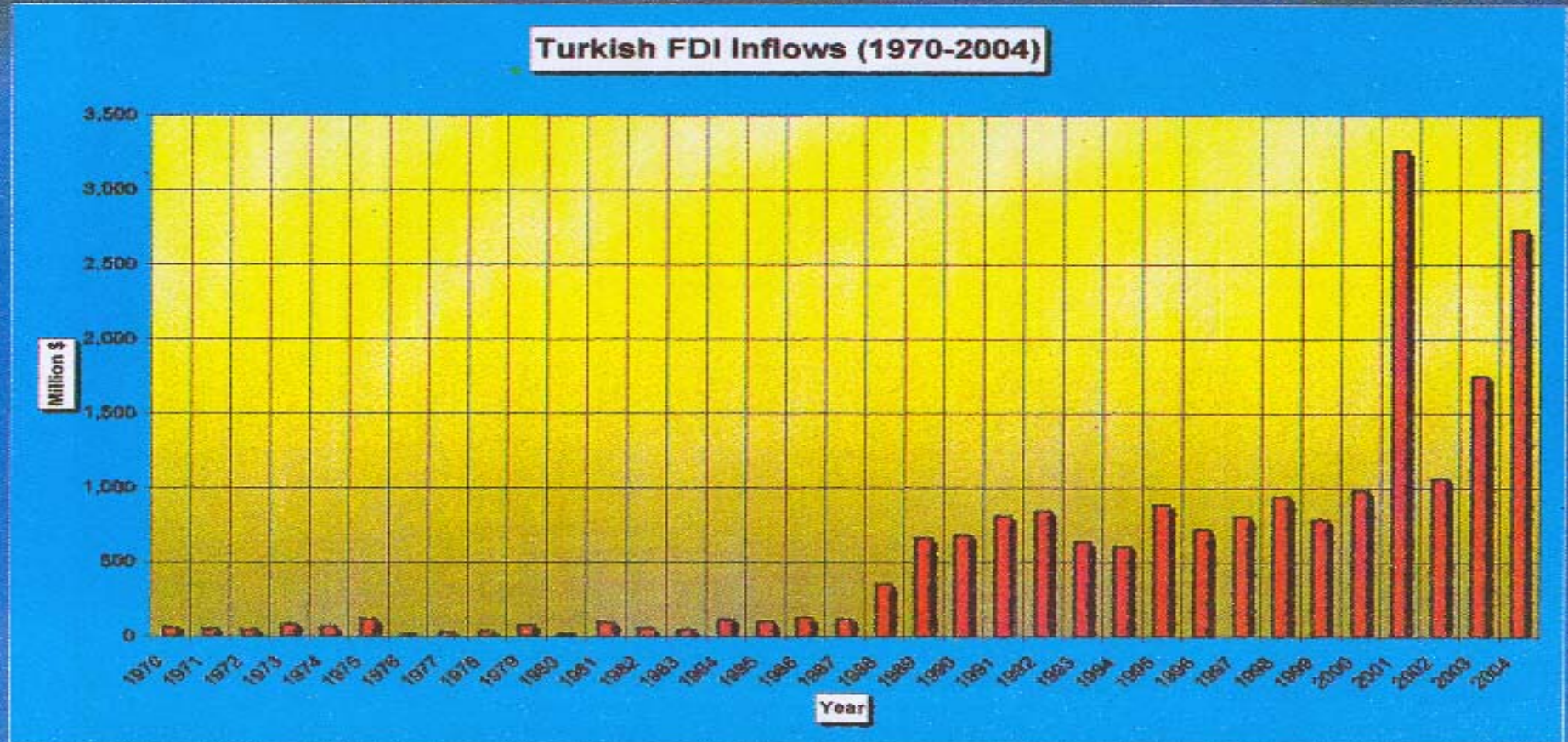
———. *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*. New York and Geneva: United Nations, 2002.

———. *World Investment Report 2003: Fdi Policies for Development: National and International Perspectives*. New York and Geneva: United Nations, 2003.

———. *World Investment Report 2004: The Shift Towards Services*. New York and Geneva: United Nations, 2004.

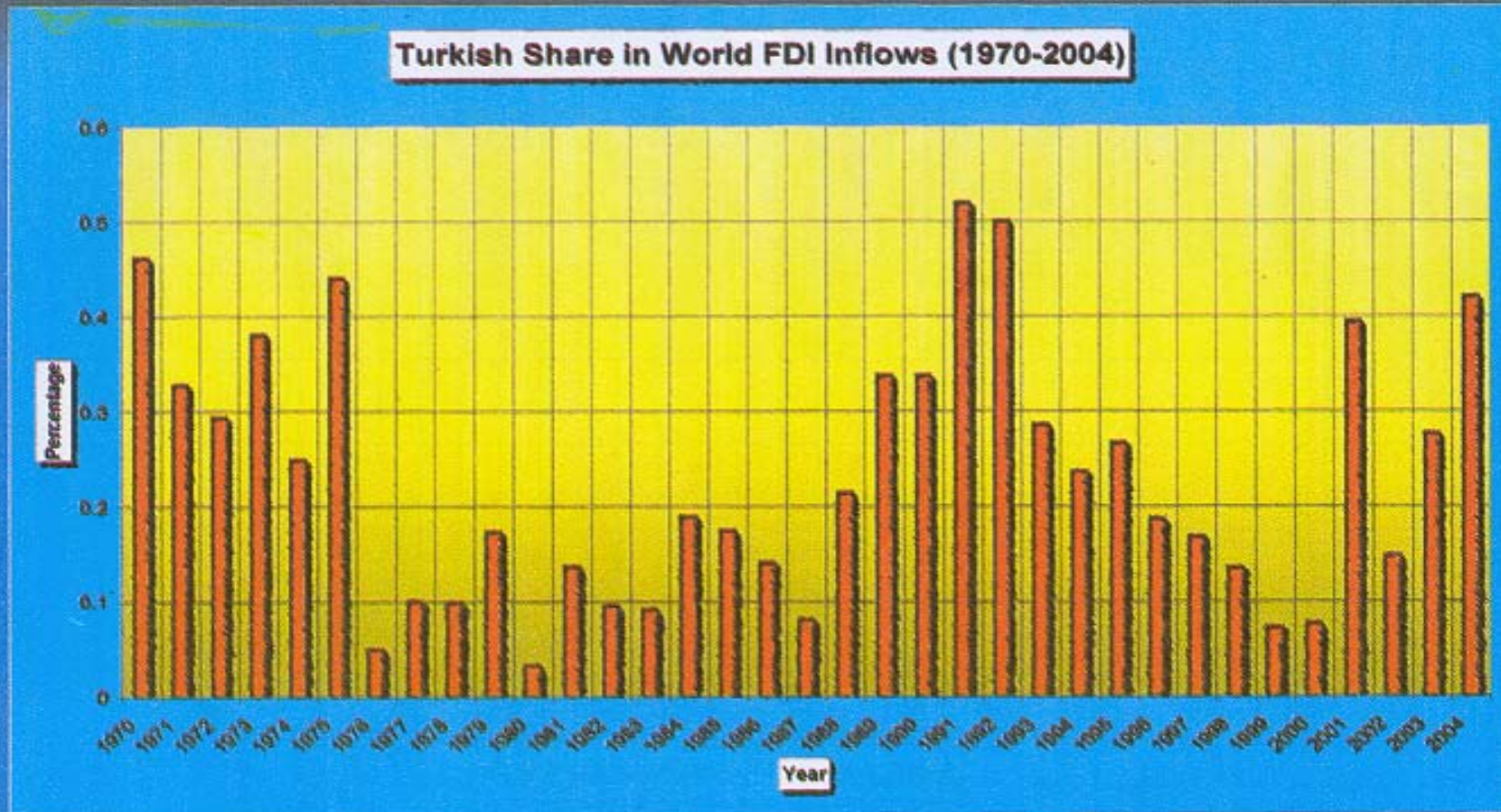
———. *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*. New York and Geneva: United Nations, 2005.

Tablo 1 - Türk DYY Akışı (1970-2004)



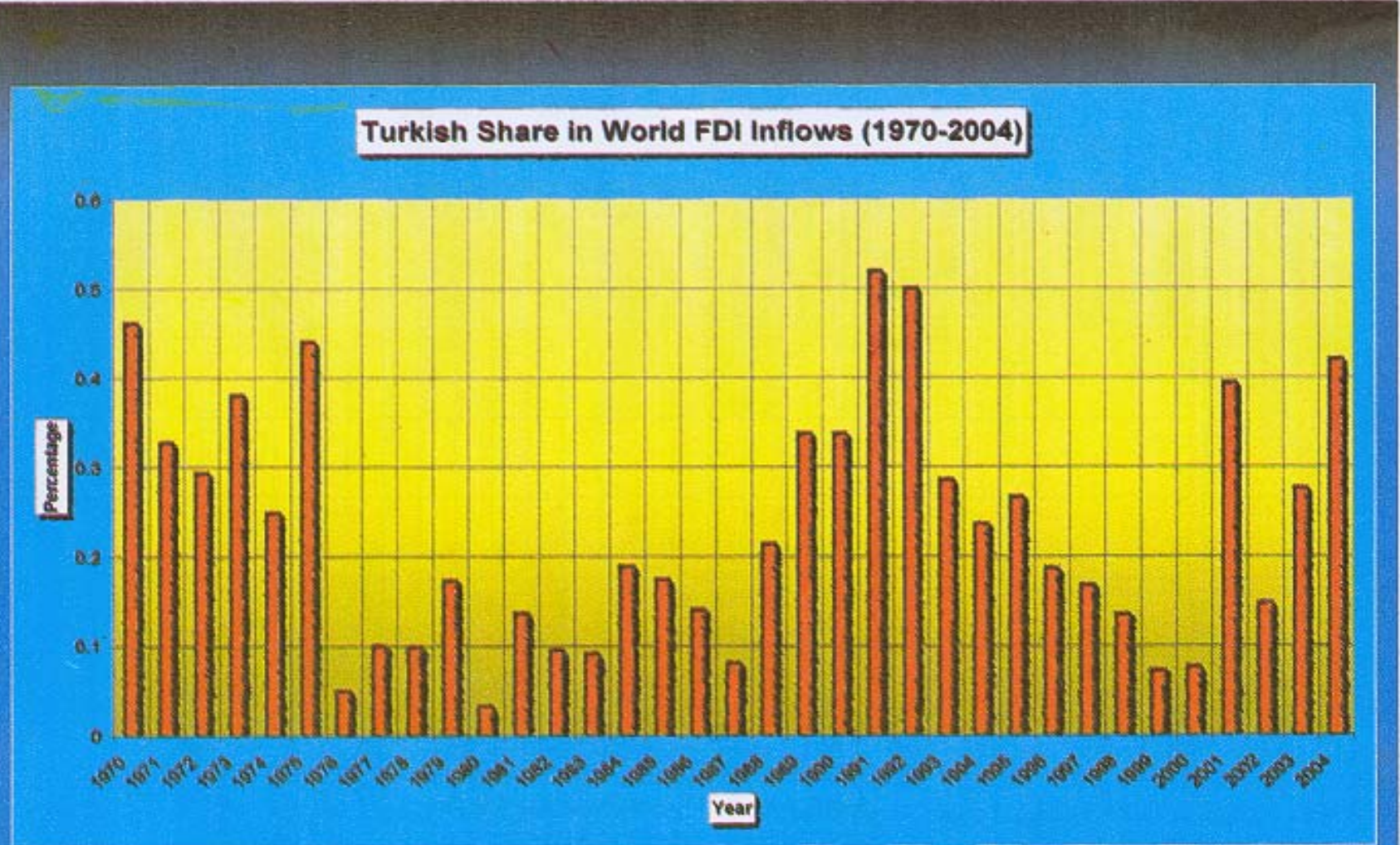
Kaynak: UNCTAD

Tablo 2 – Türkiye'nin Dünya DYY Akışındaki Payı (1970-2004)



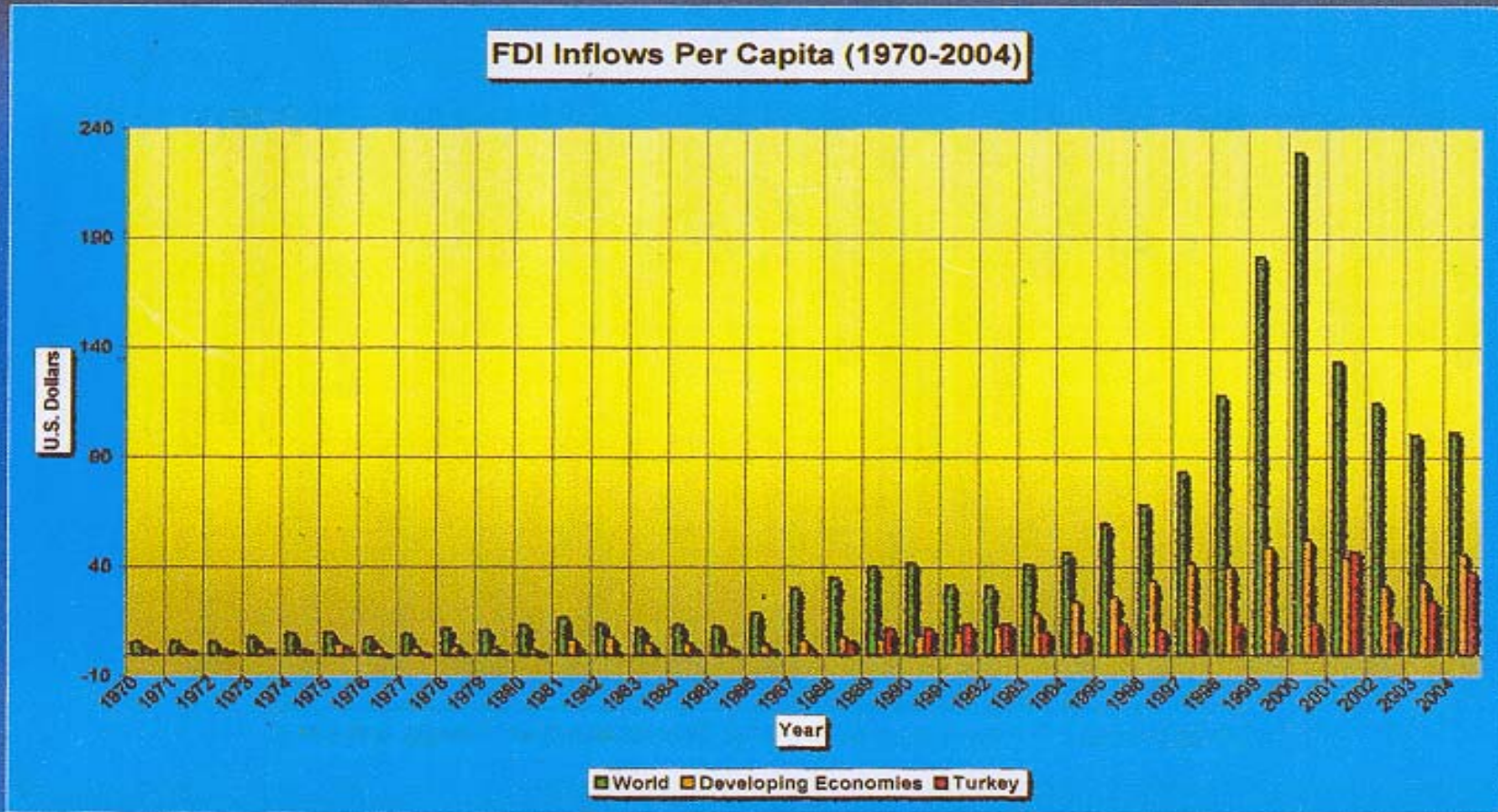
Kaynak: UNCTAD

Tablo 2 – Türkiye'nin Dünya DYY Akışındaki Payı (1970-2004)



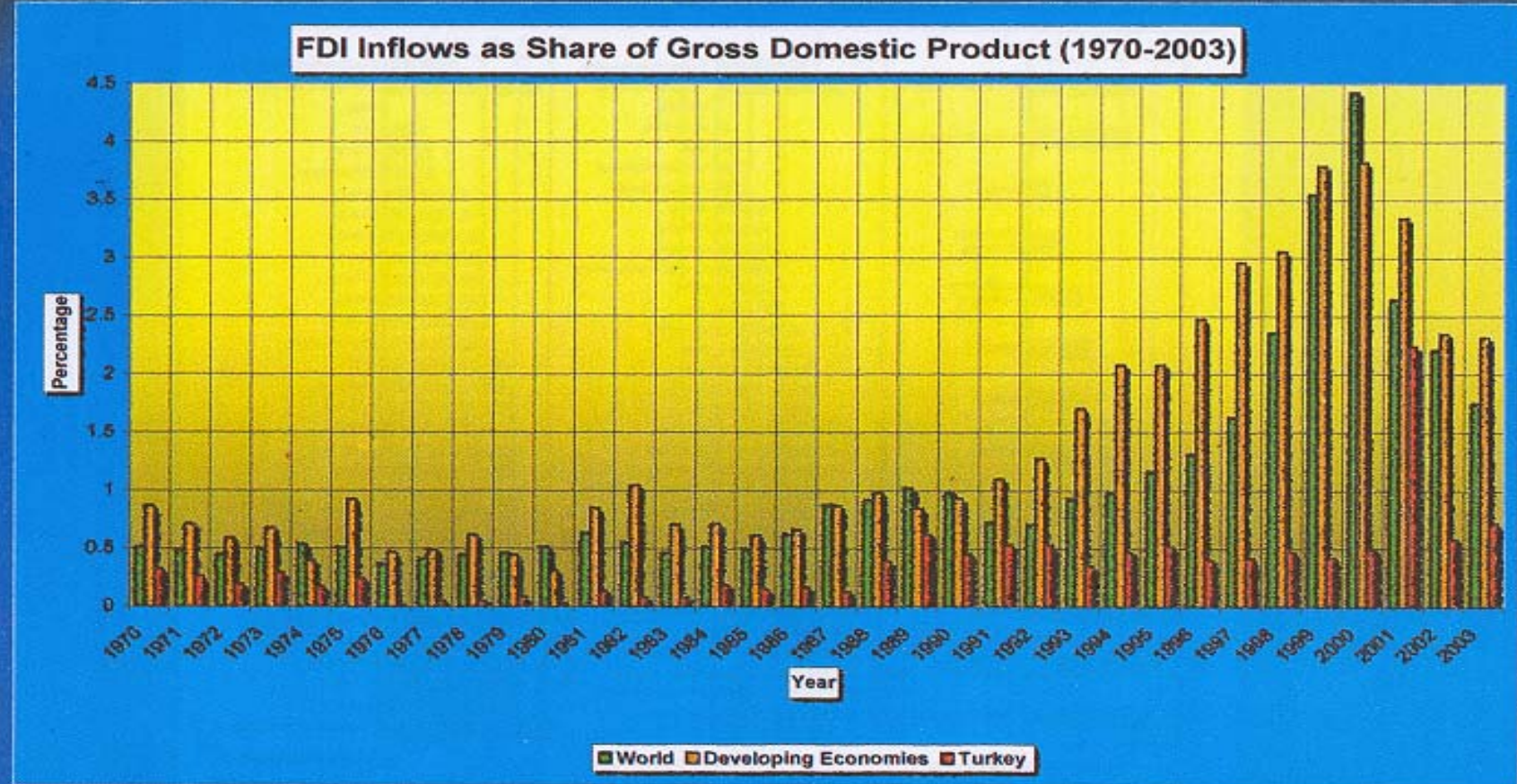
Kaynak: UNCTAD

Tablo 4 – Kişi Başına DYY Akışı (1970-2004)



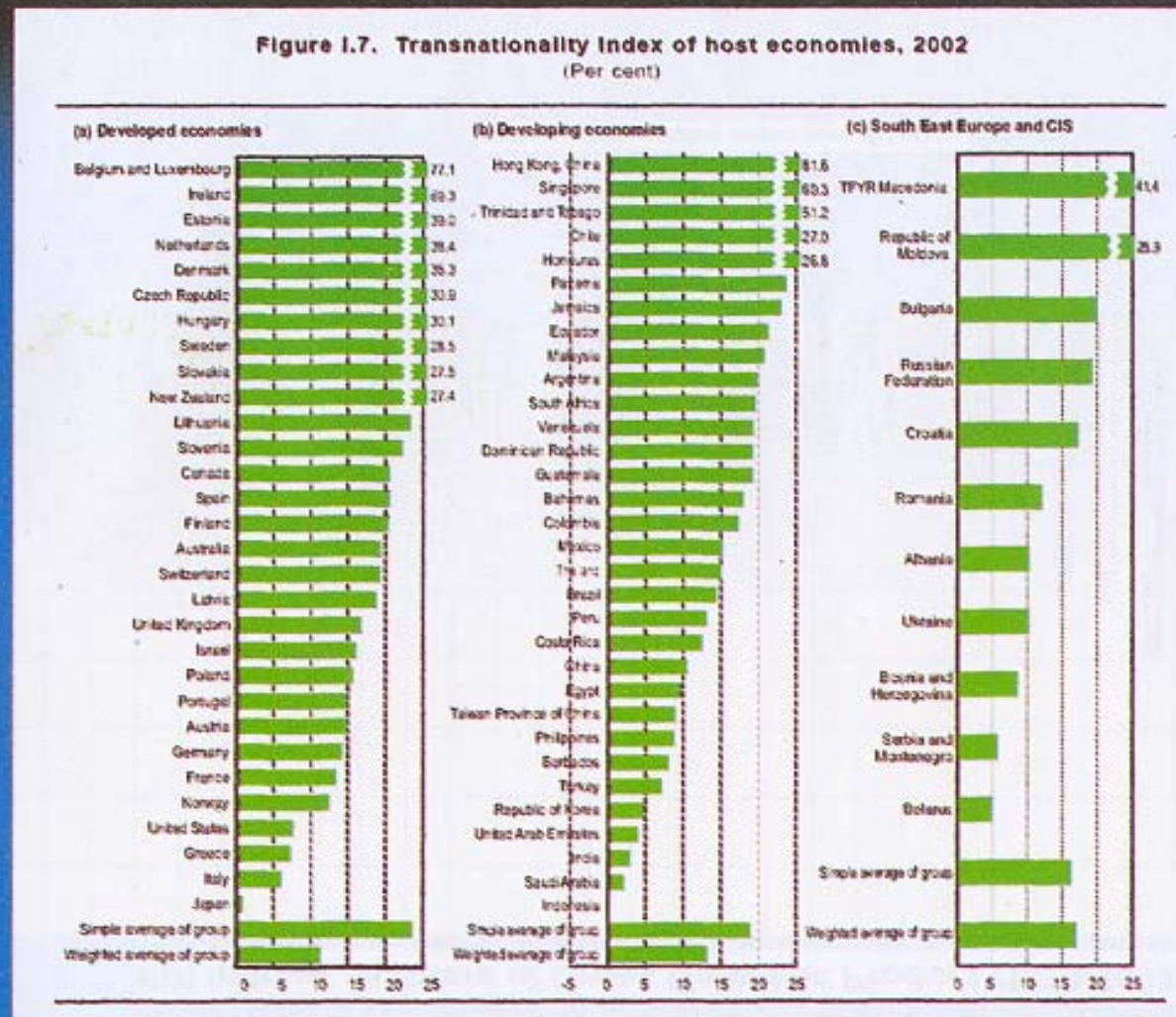
Kaynak: UNCTAD

Tablo 5 - GSMH İçinde DYY Akışı'nın Yeri (1970--2004)



Kaynak: UNCTAD

Tablo 6 – Ev Sahibi Ekonomilerin Uluslararası İndeksi , 2002



Average of four shares: FDI inflows as a percentage of gross fixed capital formation for the past three years, 2000-2002; FDI inward stock as a percentage of GDP in 2002; value added of foreign affiliates as a percentage of GDP in 2002; and employment of foreign affiliates as a percentage of total employment in 2002.

Kaynak: UNCTAD, Dünya Yatırım Raporu 2005

Tablo 7 – Türkiye'nin 140 Ülke Arasındaki DYY Performansı ve Potansiyel Göstergeleri

<i>Turkey's Ranking Among 140 Countries by Inward FDI Performance and Potential Indices</i>							
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Inward FDI Performance Index*</i>	69	105	124	111	110	106	111
<i>Inward FDI Potential Index**</i>	63	74	73	79	70	72	-

**Inward FDI Performance Index, a measure of the extent to which a host country receives FDI relative to its economic size, is calculated as the ratio of a country's share in global FDI inflows to its share in global GDP.*

***Inward FDI Potential Index, a measure of a country's potential to attract FDI, is based on 12 economic and policy variables.*

Both indices are three-year averages, using data for the previous years, including the year in question.

Kaynak: UNCTAD, Dünya Yatırım Raporu 2005