

TÜRKİYE'DE YABANCI SERMAYE

HAZIRLAYANLAR

Prof. Dr. Taner BERKSOY

Yrd. Doç. Dr. A.Suut DOĞRUEL

Dr. Fatma DOĞRUEL

ARALIK 1989

İÇİNDEKİLER

ÖZET

1.GİRİŞ.....	1
2.ULUSLARARASI SERMAYE HAREKETLERİNİN DÜNYA VE TÜRKİYE'DEKİ YERİ.....	5
2.1 Dünya Ekonomisi ve Yabancı Sermaye.....	5
2.1.1 Kronolojik Gelişme.....	5
2.1.2 Gelişmelerin Değerlendirilmesi.....	7
2.2 Türkiye'de Yabancı Sermaye.....	8
2.2.1 Kronolojik Gelişme.....	8
2.2.2 Yasal ve Kurumsal Gelişme.....	15
3.YAPISAL VE KONJONKTÜREL ORTAMLARDA YABANCI SERMAYENİN DUYARLILIĞI VE ETKİLERİ	23
3.1 Yabancı Sermayenin Geliş Koşulları.....	23
3.2 Yabancı Sermayenin Etkileri	34
4.SONUÇ.....	41
4.1 Genel Değerlendirme.....	41
4.2 Yabancı Sermaye ve Sosyal Demokrat Yaklaşım.....	44
KAYNAKLAR.....	49

ÖZET

Kavram olarak yabancı sermaye ülke dışından bir firmaya ortak olarak katılımdır. Burada mülkiyetin ve idari kontrolün yerli ve yabancı ortaklar arasındaki dağılımı önemli değildir. Genel olarak mülkiyet payı ile idari kontrol arasında oransal bir ilişki söz konusu olmamakta, yerli ve yabancı katılımcıların anlaşma öncesi pazarlık koşulları ile belirlenmektedir. Bu noktadan yabancı sermayenin iki boyutu ortaya çıkmaktadır: Birincisi, sermaye yatırımı olarak dışarıdan içeriye fon akımı, ikincisi ise ortak olarak firma yönetiminde söz sahibi olma. Sermaye piyasalarının gelişmişliğine bağlı olarak sanayileşmiş ülkelerde birinci nokta ön plana çıkarken; dış fon akımları sağlam bir kurumsal temele oturmamış, zayıf ve çeşitlenmemiş sermaye piyasasına sahip ya da bu türden piyasaları hiç olmayan, ekonomisi ve firmaları uluslararası piyasalarda zayıf ülkelerde ikinci nokta görece olarak öne çıkmaktadır.

Dünya ekonomisi içinde yabancı sermaye yatırımlarının yoğunluk kazanması daha çok 1950 sonrasında. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra Avrupa'nın yeniden inşası, sermaye akımlarını da hızlandırmıştır. Günümüze kadar yabancı sermaye yatırımlarında önemli sıçrama yaratan tarihler, 1960'lı yıl-

larda AET'nin kuruluşu, 1970'li yıllarda petrol şoku (1974) ve 1980'li yıllarda ülkelerarası ticarette korumacılık eğilimlerinin artmasıdır.

Türkiye 'de yabancı sermayenin gelişimi de dünyadaki gelişmelere paralellik taşımaktadır. Yatırımlarda yoğunlaşma 1950'lerden sonra olmuştur.

1950'li yıllar Türkiye 'nin aynı zamanda iç politika-sında da değişikliklerin olduğu yıllardır. Daha liberal yakla-şımlar içeren ekonomik politikaya bağlı olarak yabancı sermaye-ye yönelik de bazı yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. O dönemde 1954 tarihinde çıkarılan bir yasa, Türkiye 'nin yaban-cı sermaye politikası üzerindeki etkisini 1980'li yıllara ka-dar sürdürmüştür. 1980'li yıllar ekonominin geldiği tıkanma nok-tasına çözümler arandığı ve Türkiye 'nin yapısal değişimlere zorlandığı bir dönemdir. Bu dönemin ekonomi yönetiminde de te-mel ilkeler dışa kapallılığı kırmak, ekonomide devletin ağır-lığını azaltmak, vb.dir. İzlenen politika ise, talebin kısıl-ması, ihracatın arttırılması ve ticaret açığının azaltılmasına dayanan standart yapısal uyum programlarıdır. İşte böyle bir yaklaşım çerçevesi içinde yabancı sermayeye yönelik, geçmişte-kinden farklı, daha esnek bir tutum izlenmeye başlanmıştır. Bu değişiklik, Türkiye 'de bütün kesimlerin (sağ ve sol) bir

"consensus" içinde olduğu yabancı sermayeye karşı olma olgusunu da sona erdirmiştir. Son dönem Osmanlı ekonomisinin batı ile girdiği ilişkide yabancı sermayeli firmaların aldığı olumsuz rolün etkisine bağlı "tarihi" yabancı sermaye duyarlılık, ekonominin dönemsel sorunlarının yoğunlaştığı 1980 sonrasında bu kavramın da tartışma gündemine girmesi ile azalmıştır.

Ancak bütün çabalara rağmen Türkiye'ye 1980 sonrasında da bir sermaye akışı olmamıştır. Bunun nedenleri ile ilgili olarak yabancı sermayenin hangi ortamlara geldiğinin -nelere duyarlı olduğunun- bilinmesi gerekir. Türkiye'ye yabancı sermayenin beklenen düzeyde gelmemesinin nedenleri beş ayrı başlıkta değerlendirilebilir: Birincisi yabancı sermayenin pazar ile ilgili beklentileridir. Evsahibi ülkenin ağırlıklı olarak ihracat beklentisi vardır. Oysa yabancı sermaye için ilginç olan iç pazardır. Türkiye'ye yapılan yatırımlar dikkate alındığında iç pazarın, 1980 sonrası bozulan gelir dağılımından dolayı düşen talebe rağmen yabancı sermaye açısından önemli olduğu söylenebilir. İkincisi firmaların maliyet, kâr ve finansman koşulları ile ilgili beklentileridir. Düşük işgücü ücreti ilk bakışta maliyeti düşürebildiği için cazip gibi görünmekle birlikte, düşük verimlilikteki teknolojilerin diğer maliyet unsurlarında yarattığı

artışla ücretin yarattığı avantajı azalmaktadır. Diğer taraftan evsahibi ülkelerin gelişmemiş bir mali piyasaya sahip olması, bu başlık altındaki diğer caydırıcı koşulu oluşturmaktadır. Bu bakımdan da Türkiye cazip değildir. Üçüncü faktör kurumsal yapının özellikleridir. Gelişmiş ve oturmuş bir kurumsal yapı, yatırımların yapılmasını kolaylaştırdığı için etkili bir faktördür. Türkiye, 1980 sonrası düzenlemelerle yabancı sermayeye yönelik yasal çerçeve ve kurumsal yapıyı geliştirmekle birlikte, geneldeki işleyişi çok fazla rasyonelleştirilemediği için bu faktör açısından da olumlu özellikler taşımamaktadır. Dördüncü faktör politik ve ekonomik istikrardır. Yabancı sermayeli firmaların uzun dönemli hedeflerini oluşturabilmeleri bu iki tür istikrarı da zorunlu bulmaktadır. Türkiye politik bakımdan -dışarıdan bakışla- istikrarlı gibi görünmekle birlikte ekonomik anlamda istikrarlı bir ülke olarak kabul edilmemektedir. Beşinci ve son olarak yatırımcı ülkenin kısa ve uzun vadeli politik ve ekonomik rollerinin etkili bir faktör olduğu söylenebilir. Türkiye yakın bir döneme kadar; Ortadoğu ve İslam dünyası ile yakın ilişkileri, AET'ye üye adaylığı ile Japon ve Avrupa'lı yatırımcıların ilgisini çekmiştir. Ancak Doğu Avrupa'daki gelişmeler bu ilgiyi uzun dönemde azaltabilir. Yatırımcıların ilgisinin azalmaması, Türkiye'nin yeni gelişmeler içinde de aktif olabileceği kanısının yaratılması ile mümkündür.

Yabancı sermayeye karşı olurken de yabancı sermayenin büyümedeki katkısına inanırken de etkilerinin bilinmesinde yarar vardır. Global etki düşünüldüğünde, yabancı sermaye gelişmiş ülkelerin ekonomisinde, gelişmekte olan ülkelerin ekonomisinden daha iyi sonuç yaratmaktadır. Ekonominin kısa ve uzun dönemli yapısıyla ilgili alt başlıklar dikkate alındığında yabancı sermayenin; ödemeler dengesi, sermaye birikimi, istihdam, teknoloji, refah ve gelir dağılımı, piyasa yapısı, tüketim kalıpları ve dış ekonomik ilişkiler üzerinde etkisi vardır.

Yabancı sermayenin tarihsel gelişiminin, geliş koşullarının ve etkilerinin tartışıldığı bu çerçevede "sosyal demokrat yaklaşım"ın muhtemel unsurları en genel çizgileri ile aşağıda verilmiştir. Yabancı sermaye ile ilgili siyasal yaklaşımın temel hedefi muhtemel zararlarını minimize, yararlarını ise maksimize etmek olmalıdır. Ayrıca, yabancı sermayenin ülke ekonomisine etkileri pek çok açıdan genel olarak sermayenin etkileri ile iç içe olduğu için, yabancı sermaye politikası genel olarak sermayeye ilişkin politikalar çerçevesinde oluşturulmalıdır. Bu çerçevede yabancı sermaye politikasının temel ilkele-ri aşağıda verilmiştir:

Yabancı sermayeyi çekmek için oluşturulmak istenen kurumsal ve yasal çerçeve sermaye ile ilgili gene düzenlemelerden çok farklı olmamalıdır.

Siyasal koşullar dışında yabancı sermayenin en duyarlı olduğu nokta ülkenin ekonomik performansıdır. Bu nedenle, ekonominin daha iyi gelişmesi ve daha gelişmiş bir yapıya ulaşmasına yönelik politikaların başarısı dolaylı olarak yabancı sermaye için de bir cazibe kaynağı olarak ve yabancı sermayeyi çekmek için aşırı teşvik önlemlerine gerek kalmayacaktır.

Yabancı sermayeden elde edilebilecek en belirgin yarar teknolojik ilerleme ve dış pazarlarda daha etkin bir biçimde yer alabilmektir. Bu durumda, bu alanlarda ülke ekonomisinin potansiyel olarak hızlı gelişme gösterebilecek ve uzun vadede hedefler çerçevesinde ilerleme kaydetmesi istenen sektörlerin seçimi ve yabancı sermaye konusunda bu sektörlerle öncelik verilmesi gerekmektedir.

Yabancı sermayeye tanınacak ayrıcalıklar, özellikle tekelleşen yapıların engellenmesi ve etkinliğin artırılması amacıyla ekonominin dış rekabete açılması ve korumacılığın azaltılması ile dengelenmeye çalışılmalıdır. Ayrıca düşük ücret düzeyinin bir teşvik unsuru olarak kullanılmasını öncelikle özen gösterilmelidir. Bu gelir dağılımının daha adil bir düzeye çıkarılmasıyla ilgili olduğu kadar, yabancı sermayeden beklenen ileri teknoloji ve emek verimliliğini yükseltme beklentilerini de hızlandıracaktır. Başlangıç döneminde uygulanabilecek

korumacı önlemler ise önceden açıklanmış bir plan ile ve uzun bilmeyan bir zaman diliminde aşamalı olarak kaldırılmalıdır.

Ülke dışına sermaye kaçışı doğrudan ekonominin genel başarısının bir sonucudur. Bu açıdan kaynak kaybı ve dış işlemlerde bir tıkanma unsuru olarak sermaye kaçışı sadece yabancı sermaye ile değil, yerli sermaye ile de ilgili bir sorundur. Yabancı sermayeden kaynaklanabilecek bu türden bir sorunun çözümü ekonomik yapının güçlendirilmesinde yatmaktadır. Güçsüz bir ekonomi, yabancı sermaye olmasa da sermaye kaçışına neden olmaktadır.

I. Bölüm: GİRİŞ

Gelişme ekonomisinde belli başlı ilgi odaklarından biri olan yabancı sermaye konusu, Cumhuriyet dönemi boyunca iktisadi açıdan olduğu kadar politik boyutu ile de birlikte alınarak değerlendirilmiştir. Bütün bu dönem boyunca, izlenen yabancı sermaye politikalarının da belirgin farklılıklar bulunsa da konuya yönelik duyarlılık hiç azalmadan sürmüştür. Son dönem Osmanlı ekonomisinin batı ile girdiği ilişkide yabancı sermayeli firmaların aldığı rolün olumsuz etkileri bu duyarlılığın en temel nedenidir. Yabancı sermayeye karşı oluşan "tarihi" duyarlılığın yanı sıra, ekonominin dönemsel sorunlarının yoğunlaştığı durumlarda yabancı sermayenin gerekliliği konusu da tartışma gündeminde yer almıştır.

Kavram olarak yabancı sermaye ülke dışından bir firmaya ortak olarak katılımdır. Burada mülkiyetin ve idari kontrolün yerli ve yabancı ortaklar arasındaki dağılım önemli değildir. Genel olarak mülkiyet payı ile idari kontrol arasında oransal bir ilişki söz konusu olmamakta, yerli ve yabancı katılımcıların anlaşma öncesi pazarlık koşulları ile belirlenmektedir. Bu noktada yabancı sermayenin iki boyutu ortaya çıkmaktadır: Birincisi, sermaye yatırım olarak dışarıdan içeriye fon çıkımı, ikincisi ise ortak olarak firma yönetiminde söz sahibi olma. Sermaye piyasalarının gelişmişliğine bağlı olarak sanayileşmiş ülkelerde birinci nokta ön plana

çıkarken; dış fon akımları sağlam bir kurumsal temele oturmuş, zayıf ve çeşitlenmemiş sermaye piyasasına sahip ya da bu türden piyasaları hiç olmayan, ekonomisi ve firmaları uluslararası piyasalarda zayıf ülkelerde ikinci nokta görelisi olarak öne çıkmaktadır.

Yabancı sermaye konusunda Türkiye'de yürütülen tartışmalarda iki tür yaklaşımdan söz edilebilir. Bunlardan iyimser yaklaşım, yabancı sermayenin yeni teknolojilerin aktarılması, dış finansman sorununun giderilmesi, dış pazarlara açılmada sağladığı kolaylıklar gibi olumlu etkilerini tartışmasız kabul etmektedir. Buna karşılık yabancı sermayeye karşı çıkan yaklaşımlar ise, siyaset ile iktisat alanları arasında kalan ancak her iki alanda da açık olarak tanımlanmamış olan "dışa bağımlılık" ve "ulusal kaynakların sömürülmesi" kavramları ön plana çıkarmaktadır. Yabancı sermayeyi ülkeye çekmeye yönelik politikalar da ise, idari ve mali kolaylıkları düzenleyen yasal ve kurumsal ortamı yabancı yatırımcılar için çekici hale getirmek temel hareket noktasını oluşturmaktadır. Yabancı sermaye tartışmalarında yabancı sermaye ile ekonomik sonuçları arasında, uygulamalarında ise yasal ve kurumsal düzenlemeler ile yabancı sermaye girişi arasında tek yönlü ve birebir neden sonuç ilişkisi kurulmaktadır.

Bu çalışmada, bu türden birebir ve tek yönlü ilişkiler tanımlamak yerine, ekonomik boyutu vurgulanarak, konunun çok boyutlu ve karmaşık bir yapıya sahip olduğu sergilenmeye çalışılmaktadır. Buna paralel olarak, yabancı sermayeye yönelik bir siyasal projenin, genel perspektif ve önceliklerle uyumlu ancak yararları ve maliyetleri arasındaki hassas dengeyi gözeten esneklikte tasarlanması gereği vurgulanmaktadır.

Çalışma, giriş dışında üç ayrı bölümden oluşmaktadır. Girişi izleyen Bölüm 2'de uluslararası sermaye hareketlerinin dünya ve Türkiye'deki gelişimi incelenmiştir. Bölüm 2.1'de dünya ekonomisinde yabancı sermaye hareketlerinin dönemsel olarak gösterdiği dalgalanma tartışılmış, Bölüm 2.2'de ise Türkiye'de yabancı sermaye yatırımlarının gelişiminin dünyadaki dönemsel dalgalanmalarla paralelliği kronolojik olarak incelenmiştir. Yine aynı bölümde Türkiye'nin yabancı sermaye konusundaki yasal ve kurumsal gelişmesinin bir dökümü verilmiştir. 2.bölümde ulaşılan temel nokta, yabancı sermaye yatırımlarının gelişmesinde Türkiye'nin kendi iç siyasi ve ekonomik gelişmeleri de önemli olmakla birlikte dünya konjonktürünün, özellikle 1929 ekonomik bunalım ile ikinci dünya savaşının, yarattığı bunalım ve canlanmaların da yatırımların azalma ve artışı etkilemiş olmasıdır.

3. Bölümde yabancı sermayenin geliş koşulları ve etkile-

ri incelenmiştir.

Bölüm 3.1'de yabancı sermayenin yatırım yapmasını etkileyen temel kıstaslar belirlenmeye çalışılmış ve bu kıstaslar çerçevesinde Türkiye incelenmiştir. Buradan elde edilen sonuç Türkiye'nin yabancı sermaye açısından pek cazip bir ülke olmadığıdır. Bu durum 1980'den sonra psikolojik olarak değişmekle birlikte, yabancı sermayede 1980 sonrasında görece önemli bir artış olmasına rağmen, yatırımların kullanılan sermaye açısından (elde tutulan stok miktarı) önemli bir noktada olduğu söylenemez. Bölüm 3.2'de ise yabancı sermayenin muhtemel etkilerinin kısa ve uzun dönemli sonuçları üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede 4.bölümde incelenen, yabancı sermayeye karşı nasıl bir yaklaşımda bulunulabileceğinin de göstergeleri yakalanmaya çalışılmıştır.

Bölüm 4.1'de çalışmadan elde edilen sonuçlar genel bir yorumla değerlendirilmiş, bölüm 4.2'de de yabancı sermayeye nasıl bakılabileceği, sosyal demokrat iktisat politikalarının temel iktisadi çizgileri dikkate alınarak değerlendirilmeye çalışılmıştır.

2. Bölüm: ULUSLARARASI SERMAYE HAREKETLERİNİN DÜNYA VE TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ

2.1 Dünya Ekonomisi ve Yabancı Sermaye

2.1.1. Kronolojik Gelişme

Dünya ekonomisi içinde yabancı sermaye kavramı, uluslararası çalışmaya başlayan firmalarla birlikte gelişmiştir. 17 ve 18. yüzyıllarda İngiliz, Hollanda ve Fransa'ya ait ticaret firmalarının dünyanın önemli ticaret merkezlerinde şubeler açması, 1850'lerde birçok Avrupa ve ABD bankalarının değişik merkezlerde faaliyete geçmesi ve nihayet 19.yüzyılın son çeyreği içinde sanayi dallarında firmaların uluslararası bir nitelik kazanması yabancı sermaye ihracı olayını hızlandıran gelişmelerdir. Ancak, yatırımlardaki gelişme daha çok 20. yüzyılda ve özellikle 1950'lerden sonra yoğunlaşmıştır. 1950'lerden günümüze kadar geçen dönem kendi içindeki gelişmelerde üç ayrı alt dönemde incelenebilir: i) 1950 ve 1969 arası, ii) 1970 ve 1979 arasındaki dönem ve iii) 1980 sonrası.

i) Yabancı sermaye yatırımlarının 1950'lerden sonra yoğunlaşmasında, İkinci Dünya Savaşı sonrası dünya ekonomisinin canlanması ile bir paralellik kurulabilir. (20. yüzyılın ilk yarısı)nda dünyanın yaşadığı iki savaş ve 1929 bunalımı, bu dönemdeki yabancı sermaye ihracındaki düşük gelişmeyi açıklayacak olaylardır. İkinci Dünya Sava-

şından sonra özellikle ABD'nin de katkısıyla Avrupa'nın yeniden inşası bu eğilimi tersine çevirmiş, ABD'den Avrupa'ya giden yatırımlar 1946'dan sonra hızla yükselmiştir. ABD firmaları İkinci Dünya savaşını izleyen yedi yılda yatırımlarını iki kat artırmışlardır. Daha sonra AET'nin kuruluşu ve AET'nin 1960'larda kısa vadeli borç sağlama kaynaklarını (eurobond ve eurodolar) artırması Avrupa'ya yapılan yabancı sermaye yatırımlarını daha da hızlandırmıştır.

ii) Dünya ekonomisini 1970'li yıllarda etkileyen en önemli gelişme 1974 petrol şokudur. Ancak bu gelişme yatırım yapma hızından çok uluslararası firmaların satış yaptıkları ülke gruplarının değişmesine yol açmıştır. Örneğin ABD firmalarının satış hasılasında az gelişmiş ülkelerin 1974 öncesinde yüzde 33.3'ten kriz sonrasında yüzde 25.4'e gerilemiş, gelişmiş ülkelerin payı ise yüzde 66.4'ten yüzde 71.4'e yükselmiştir (Yıldırım, 1983, s.58).

iii) 1980'li yılların önemli gelişmesi ise korumacılık eğilimlerinin özellikle gelişmiş ülkelere artmasıdır. Kotalar ve gümrükler gibi birçok niceliksel ve niteliksel sınırlamalar dünya ticaretinin gelişmesi önüne bir engel olarak çıkmaya başlamıştır. Şüphesiz bu gelişmenin önemli bir sonucu, uluslararası firmaların pazar stratejilerini yeniden gözden geçirmeyi gerektirmiş olmasıdır. 1980 sonrasında bir diğer önemli olayı, 19 Ekim 1987'deki borsa krizidir. Bu krizin sonuçları, yatırımcılar açısından, niceliksel bir çökün-

tüden çok moral anlamda bir çöküş yaratmıştır.

2.1.2. Gelişmelerin Değerlendirilmesi

Bu gelişmeler yabancı sermaye yatırımlarının özellikle 1950'lerden sonra kazandığı genel özelliklerinden bazıları etkilemiştir. Etkilenmeyen bir özelliklerden biri, yabancı sermayenin yatırım yaptığı sanayi kollarının seçiminde gözetilen ilkelerdir. Az gelişmiş Ülke (AGÜ)'lerde daha çok bölünabilirliğin ve küçük çaplı üretimin mümkün olduğu sanayi kolları tercih edilmektedir. Örneğin ABD, AGÜ'lerde içki, dokuma, ilaç, lastik ve bir ölçüde gıda ve kimya sanayine yönelmekte, demir, metaller, demir-çelik, işlenmiş metal ürünleri, makine ve hassas aletlerde gelişmiş ülkelere yatırım yapmayı tercih etmektedir (Yıldırım, 1983, s.58). Yabancı sermaye yatırımlarının bugüne kadar çok fazla değişmeyen bir diğer özelliği de, gelişmiş ülkeleri yatırım alanı olarak daha fazla cazip bulmasıdır. Bu bakımdan en fazla yabancı sermaye yatırımı yapılan bölgeler Batı Avrupa, ABD, Kanada gibi ülkelerdir. Bunların dışında Güney Kore ve Tayvan gibi ülkelere görece fazla yatırım yapılmıştır. Ancak dünya siyasi haritasında İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan sınırların değişmesi uzun vadede yatırımların Doğu Avrupa'ya yönelmesi sonucunu doğurabilir.

Zor değişen özelliklerden bir diğeri de yatırımcı firmaların ülkeleridir. En fazla yabancı sermaye yatırımı yapan ülkeler

başka ülkelerde açılan firma sayısını dikkate alan 1970 yılındaki bir değerlendirmeye göre; ABD, İngiltere, F.Almanya, Japonya, Fransa, Hollanda, Belçika-Lüksemburg, Kanada, İsveç ve hızlı bir çıkış gösteren İtalya'dır (Yıldırım, 1983, s.169).

20.yüzyıl öncesinde de önemli yatırımcı ülkeler bu ülkeler arasında yer almaktadır. Bugün de bu ülkelerin yabancı sermaye yatırımları üzerindeki önlemleri kaybolmamıştır. Ancak, yatırımcı ülkelerin kendi içlerindeki sıralama, son yıllarda değişime uğramıştır. 1980 öncesinde yatırım yapan firmalar ağırlıklı olarak ABD kökenlidir. Bu ağırlık sürmekle birlikte Japonya önemini artırma yolundadır. Çizelge-1'den gözlenebileceği gibi, Japonya -500 en büyük firma dikkate alındığında - kapladığı alanı 1976'ya iki kattan daha fazla miktarda genişletmiştir⁽¹⁾.

2.2 Türkiye'de Yabancı Sermaye

2.2.1 Kronolojik Gelişme

Türkiye'de de yabancı sermaye yatırımları 1950'lerden sonra yoğunlaşmıştır. Ancak yine de 1950 öncesi, yabancı sermaye

(1) Japonya'daki bu gelişme eğilimi daha önceki yıllara uzanmaktadır. Firma sayısı açısından bir karşılaştırma yapıldığında dünyanın en büyük 486 firması içinde ABD'nin 1962'de 294 firma sayısı 1972'de 263'e düşmüş, Japonya'ya firmaları ise 1962'de 29'dan 1972'de 59'a yükselmişlerdir (Dunning ve Pearce 1975 s.17'den aktaran Yıldırım, 1983, s.115).

Çizelge 1. ÖNEMLİ ULUSLARARASI FİRMALARIN ÜLKELERİNE GÖRE DAĞILIMI

ÜLKELER	500 En Büyük Firmanın Toplam Hasılatında Firma Gruplarının Ait oldukları Ülkelerin Payı %			1986 Hasılatı/ 1976 Hasılatı (1976= 100)
	1976	1985	1986	
Batı Almanya	7.4	6.4	7.7	1.25
Fransa	5.6	4.5	5.3	1.14
İngiltere	8.3	7.7	6.6	0.95
İtalya	1.7	2.5	2.8	?
A.B.D.	53.3	47.2	45.4	1.01
Japonya	8.8	13.4	15.0	2.05

Kaynak: Crespy, 1988, s.181.

yeye yönelik davranışsal yapının oluşması açısından ilginç bir dönemdir. Bu dönemden yaklaşık bir yüzyıl geriye gidildiğinde önceleri bir dışa açılma -1838 Ticaret Antlaşması- daha sonra ise Osmanlı borçlarının da yarattığı çekingenlikle kaynak kullanımında kendine yeterlilik politikasına bağlı olarak kısmen dışa kapalı bir dönem yaşanır. Bu kapalılık fiili olarak 1950 sonrasında kalkmakla birlikte, yabancı sermayeye yönelik çekingenliğin davranışsal boyutundaki etkisi bir ölçüde sürmüştür.

1950 öncesi dönemin 1920-30 alt döneminde görece yabancı sermayeye açık bir politika izlendiği söylenebilir. 1920'li yıllarda Osmanlı İmparatorundan kalan ayrıcalıklı firmalar varlığını koruduğu gibi, yeni yabancı sermayeli firmalara yeni ayrıcalıklar da tanınır. Bunların çoğu madencilik, ormancılık, yapım işleri, taşımacılık ve ticaret alanlarında yoğunlaşmıştır. Aynı dönemde para ve kredi piyasaları da yabancı sermayeli şirketlerin elindeydi. Bankacılık ve ticaret kesiminde yabancı sermaye önemini koruyordu (Tezel,1982, s.176-79). 1929 bunalımı, 1950 öncesi dönemde Türkiye'ye yatırım yapma eğilimini düşüren ilk gelişmedir. Çizelge-2'deki değerler bu düşüşü net olarak göstermektedir. Bu gelişme, dünya ekonomisinin genelde girdiği bunalımın Türkiye'ye yönelik yansıması olarak kabul edilebilir. Yabancı sermayeli firma sayısındaki düşüş de bu daralma eğilimini doğrulamaktadır. 1927'de 113 olan yabancı sermayeli firma sayısı 1933 yılında 31'e düşmüştür

Çizelge 2. 1926-1933 DÖNEMİNDE YABANCI SERMAYE YATIRIMLARI
(Milyon TL)

Yıllar	Yatırımlar
1926	6.5
1927	5.3
1928	8.0
1929	12.0
1930	1.2
1931	0.8
1932	4.2
1933	1.1

Kaynak: Tezel, 1982, s.177).

(Tezel,1982, s.182). Yabancı sermayede ikinci daralma, ikinci dünya savaşı ile geldi. Dünya ekonomisinin savaş nedeniyle gerilemesinin yanı sıra Türkiye'nin savaşa girmeme isteğine paralel olarak kendini dışarıya kapatması da bu eğilimi güçlendirdi. 1933-45 dönemi, bu çizilen genel politika çerçevesinde, millileştirmelerin de yoğun olduğu bir dönemdir. Başta demiryolu ve limanlar olmak üzere millileştirilen ayrıcalıklı 24 şirketten 21'inin millileştirme işlemi bu dönemde yapılmıştır (Tezel,1982, s.184-85).

1950 sonrası dönem, Türkiye açısından bir yandan içerde diğer yandan da ikinci dünya savaşının bitmesinin getirdiği canlanma dönemi ile dışarıda önemli gelişmelerin olduğu bir dönemdir. Ülke içindeki politik değişme, dışa yönelik politikaların da değişme zeminini hazırlamıştır. Ancak, yine de çok fazla bir yabancı sermaye yatırımı yapıldığını söylemek zordur (Çizelge-3). 1950-60 alt dönemi, daha çok yabancı sermayeye ilişkin yasal düzenlemelerin yapıldığı, bir ölçüde kurumsal anlamda yabancı sermaye yaklaşımının değiştiği bir dönemdir.

Yabancı sermaye yatırımlarında görece bir sıçrama, 1960'lı yıllarda olmuştur. 1960'lı yılları izleyen onar yıllık periyotlarda da istikrarlı ancak mütevazı artışlar sürmüştür. Çizelge-4'ten gözlenebileceği gibi 1980'li yıllar, yabancı ser-

Çizelge 3. 1960 ÖNCESİ DÖNEMDE VERİLEN YABANCI SERMAYE
İZİNLERİ (Milyon Dolar)

Yıllar	Kümülatif	Yıllık
1954 öncesi	2.8	2.8
1954	5.0	2.2
1955	6.2	1.2
1956	9.6	3.4
1957	10.9	1.3
1958	12.0	1.1
1959	15.4	3.4
1960	17.3	1.9

Kaynak: Baban (1987).

Çizelge 4. 1960 SONRASI DÖNEMDE VERİLEN YABANCI SERMAYE İZİNLERİ
(Milyon Dolar)

Yıllar	Kümülatif	Yıllık
1960 ve Öncesi	17.3	17.3
1961-1970	105.9	88.6
1971-1973	197.7	91.8
1974	190.0	-7.7
1975	205.1	15.1
1976	214.0	8.9
1977	223.2	9.2
1978	234.9	11.7
1979	228.5	-6.4
1980	325.5	97.0
1981	663.0	337.5
1982	830.0	167.0
1983	932.7	102.7
1984	1204.1	271.4
1985	1438.6	234.5
1986	1802.6	364.0
1987	2339.1	536.5
1988	3163.6	824.5
1989 (6 ay)	3714.8	551.2

Kaynak: DPT (1989 b) ve DPT Yabancı Sermaye Dairesi Başk.

maye maye yatırım trendin^{de} görece daha fazla artışın olduğu bir dönemi oluşturmaktadır. Ancak Türkiye, başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere diğer genellikle orta gelir grubunda yer alan gelişmekte olan ülkeler dikkate alındığında, yabancı sermaye yatırımcısının çok fazla tercih ettiği bir ülke değildir. Çizelge-5'den gözlenebileceği gibi tuttuğu yabancı sermaye stoğu bakımından gerilerdedir. Bu açıdan bugüne kadar yapılan yatırımları, gerek politik gerek ekonomik anlamda "önemli" olarak nitелеmek zordur. 1980'li yıllarda, yabancı sermayeye de yönelik olmak üzere, radikal olduğu söylenen birçok ekonomik karar alınmakla beraber bu sonuç çok fazla değişmemiştir.

Türkiye'ye yapılan yabancı sermaye miktarı stok değeri olarak çok önemli olmamakla birlikte, özellikle 1980 sonrasında faaliyetinde bulunan firma sayısındaki artış, en azından Türkiye için davranışsal boyutta bazı değişikliklere işaret olarak kabul edilebilir. Çizelge-6'dan gözlenebileceği gibi firma sayısı 1980'de 100'den 1988'de 1109'a yükselmiştir.

2.2.2 Yasal ve Kurumsal Gelişme

Diğer gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye'deki yabancı sermaye yatırımları görece önemsiz olmakla birlikte 1950 sonrası yabancı sermaye yatırım trendi, yasal ve kurum

Çizelge 5. BAZI GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE YABANCI SERMAYE STOKU
(Milyon Dolar)

ÜLKELER	1973	1983
Arjantin	2.5	5.7
Brezilya	7.5	23.6
Şili	0.5	3.0
Kolombiya	1.0	2.4
Hindiston	1.8	2.5
Endonezya	1.7	6.9
Kore	0.7	1.4
Malezya	1.2	7.1
Meksika	3.1	12.8
Nijerya	2.3	3.8
Filipin	0.9	3.0
Singapur	0.6	7.3
Güney Afrika	8.4	17.1
Tayland	0.5	1.4
Türkiye	0.4	1.3
Petrol Üreticisi	7.0	13.8
Olmayan Gelişmekte		
Olan Ülkeler Toplam		

Kaynak: Baban (1987).

Çizelge 6. YABANCI SERMAYELİ FİRMALARIN YILLARA GÖRE DAĞILIMI

YILLAR	Faaliyette Bulunan Firma Sayısı	Toplam Sermaye İçin- deki Yabancı Sermaye Payı (%)
1976	106	40.2
1977	99	39.2
1978	97	35.5
1979	91	29.7
1980	100	34.0
1981	127	40.1
1982	170	43.6
1983	185	41.7
1984	267	46.3
1985	421	44.7
1986	610	42.8
1987	839	54.4
1988	1109	49.1

Kaynak: DPT (1988) ve Merkez Bankası (1989).

sal gelişmelere bağlı olarak değişmeler göstermiştir (1).

Aşağıda bu gelişmelerin bir dökümü verilmiştir (2).

1 Mart 1950 tarihli 5583 no'lu yasa henüz İnönü hükümetinin görevde olduğu bir dönemde çıkarılmıştır. Kâr ve sermaye transferine bazı sınırlamalar altında olanak tanıyan bu yasa, yabancı sermaye çekmek için çok etkin bir içeriğe sahip olmamakla birlikte Türkiye'nin yabancı sermaye gelişimine hazır olduğuna ilişkin bir sinyal olması açısından önem taşımaktadır.

1 Ağustos 1951 tarih, 5821 sayılı yasa Demokrat Parti iktidara geldikten sonra çıkarılmıştır. Görece daha geniş bir içeriğe sahip olan bu yasa, içerdği kısıtlamalarla yabancı sermayeye pek cazip görünmemiştir. Dönemin hükümeti ise yabancı sermayenin isteksizliğini daha çok Türkiye hakkındaki ekonomik, coğrafik ve politik bilgi eksikliğine atfetmiştir.

(1) Şüphesiz yabancı sermayeyi etkileyen tek faktör yasal düzenleme ve kurumsal gelişme değildir. Politik kararlılık, nitelikli işgücü, vb. birçok faktör etkili olabilmektedir. Bu faktörler Türkiye için Bölüm 3.1'de değerlendirilmiştir.

(2) Bu özet için Erdilek (1982, s.11-17) ve Baban (1987) den yararlanılmıştır.

Menderes hükümeti yabancı sermaye yatırımlarından istenen sonucu alamayınca 5821 sayılı yasanın yerine, bir Amerika'lı uzmanın da yardımıyla hazırlanan 18 Ocak 1954 tarih, 6224 sayılı yasayı çıkarmıştır. Bu yasa etkisini 1980'e kadar sürdürmüştür. Bu yasanın en azından yasal anlamda liberal bir nitelik taşıdığı kabul edilebilir. Önceki yasada yer alan kısıtlamalar burada artık pek fazla göze çarpmamaktadır. 5821 sayılı yasada tarım ve ticaret sektörleri yabancı sermayeye kapalı tutulmuşken bu yasa ile her iki sektör de yabancı sermayeye açılmıştır. Yasa sadece 6326 sayılı Petrol Yasası kapsamındaki yabancı sermaye yatırımlarını içermemektedir. Gerek 6224 ve gerekse 6326 sayılı yasalar, 1567 sayılı (1930 tarihli) Türk Parasını Koruma yasasının döviz düzenlemeleri ile ilgili yaptırımlarından muaf tutulmuşlardır. 6224 sayılı yasa ile yatırımcılar kâr transferini, kuruluşun tasfiyesi halinde satış hasılatının transferini, yurt dışı borçlarının - ana para ve faiz olarak - ödemelerini, kârların sermayeye dönüştürülmesini, yabancı personel istihdam edebildikleri gibi bu personelin gelirlerinin transferini ve bunlardan öte yerli yatırımcılar ile eşit koşullar altında çalışma olanağını elde etmişlerdir. Ancak uygulamanın karmaşıklığı yasa maddelerinin yorumlanması, Türkiye'ye yatırım yapan firmalara göre yasanın gösterdiği esneklikte olmamıştır.

1979'da Ecevit hükümeti zamanında dördüncü beş yıllık kalkınma planına bu yasanın uygulanması ile daha daraltıcı bir yorum getirilmiştir. Çizelge -4' te verilen izinlerin azalması ve Çizelge 6'da faaliyette bulunan firma sayısının 1978'de 97'den 1979'da 91'e düşmesi bu yaklaşımın sonucu olarak kabul edilebilir.

Yasal çerçeve ve kurumsal ortam açısından 1954-80 arası dönem, bazı uygulama farklılıklarına rağmen homojen bir yapı göstermektedir. İdeolojik olarak yabancı sermayeye çok sıcak bakıldığı söylenemez. Zaten tercih edilen ithal ikameci sanayileşme stratejisi de yabancı sermaye talebi doğuracak özellikler taşımamaktadır. Kaynak ihtiyacında destek devlettir. Teknoloji yenileme ise, sanayi çok güçlü duvarlarla korunduğu ve verimlilik pek fazla sorun olmadığı için, ihtiyaç duyulan bir gereklilik değildir. Bir anlamda bu söz edilen dönem için toplumda yabancı sermayeye karşı bir "consensus" olduğu söylenebilir. 1980'de Türkiye'nin yaşadığı politik krizin nedeni bütünüyle ekonomik olmamakla birlikte ekonomi yönetiminde geelen tıkanmanın da payı büyüktür. İşte bu çerçevede Türkiye'de yaşayan bütün kesimlerin lehine olmasa da, 1980'li yıllara kadar sürdürülen kendi içinde gelişmeye fazla izin vermeyen bir ekonomik yapının dayatması ile, bir takım radikal kararlar alınmıştır. Bu kararların yabancı sermayeye

yönelik boyutunu, 24 Ocak 1980 tarihinde yayınlanan 8/168 sayılı Çerçeve Kararname'nin 6224 sayılı yasanın uygulanmasına yönelik değişiklikler oluşturmaktadır.

Bu değişikliklerden biri yabancı sermaye konusunda karar noktasını tekleştirmektir. Daha önce Ticaret, Sanayi ve Teknoloji ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) arasında dağıtılan yetki, 6224 sayılı yasada yapılan değişiklikle sadece DPT'nin Yabancı Sermaye Dairesi Başkanlığına verilmiştir. Ancak bu yetki iki ayrı kısıtlama ile kullanı-
lıyordu. Sabit sermaye hacmi 50 milyon doları geçmeyen yatırımlar ve yabancı sermayenin katılımının yüzde 49'u geçmediği ve yüzde 10'dan az olmadığı koşullarda kullanılmak üzere Yabancı Sermaye Dairesinin yetkili olması bu kısıtlamalardan ilkidir. Aksi koşullarda bakanlar kurulu karar verecektir. İkinci kısıtlama ise Çerçeve Kararnamede belirtilen diğer bir önemli değişiklikle yatırım yapılacak sektörlerdeki ihracat yükümlülüklerinin kesin olarak belirlenmesidir (1). Ancak bu uygulama, 86/10353 sayılı yeni bir Yabancı Sermaye Çerçeve Kararnamesi ile 12 Şubat 1986 tarihinde değiştirilmiştir. Bu kararname ile

(1) İhracat oranları sektörlerle göre; her türlü gıda maddesi için yüzde 30, tekstil ve giyimde yüzde 50, mobilya imalatında yüzde 60, taşıtlarda yüzde 40, ticari araçlarda yüzde 25 ve madeni ürünlerde yüzde 30'dur.

Yabancı Sermaye Dairesi Başkanlığının yetkileri genişletilmiş (50 milyon dolar üzerinde de onaylama hakkı verilmiş), ihracat yükümlülükleri de teşvik mevzuatına paralel olarak değiştirilmiştir⁽²⁾. 6224 sayılı yasa üzerinde 1986'ya izleyen iki yılda çok temel değişiklikler yapılmamıştır.

Ancak uygulamalarda çıkan sorunlara yönelik tebliğlerle yeni düzenlemelere yer verilmektedir. Bu çerçevede en dikkate değer gelişme 20 Temmuz 1988 tarihli 88/12 sayılı tebliğin yayınlanmasıdır (Merkez Bankası, 1989, s.88). Tebliğde yurtdışındaki yatırım ortaklık ve fonlarının, döviz bozdurmak suretiyle Türk menkul kıymetlerinden satın alabilmeleri konusunun düzenlenmesi yer almaktadır. Her ne kadar Türkiye'de çok gelişmiş bir menkul kıymetler piyasası olmasa da en azından psikolojik olarak, bu yönetmelik ile iç tasarruf birikimlerinin yabancı sermaye kullanım hakkı böylece verilmiş olmaktadır.

Yasal ve kurumsal çerçeveye yabancı sermayenin yatırım yapacağı ülkede dikkate aldığı kriterlerden sadece birini oluşturmaktadır. Bu nedenle yabancı sermayedeki gelişme trendini (Çizelge-4), yabancı sermayenin dikkate aldığı diğer kriterlere de bakarak yorumlamak daha sağlıklı olacaktır.

(2) Bu kararlar için Merkez Bankası (1987, s.92-97)'ye bakılabilir.

3. Bölüm: YAPISAL VE KONJONKTÜREL ORTAMLARDA YABANCI SERMAYENİN DUYARLILIĞI VE ETKİLERİ

3.1 Yabancı Sermayenin Geliş Koşulları (Duyarlılığı)

Yabancı sermayenin gelişi ekonomik ve politik birçok faktörle ilişkilidir. Ekonomik olarak geniş iç pazarlar, düşük maliyet, rahat kar transferi ve gelişmiş bir sermaye piyasasının varlığı ilk sırayı alan faktörlerdir. Politik olarak ise yatırım yapılacak ülkenin istikrarlı olması ilk koşuldur. Bunların yanısıra yatırıma yapan firmaların özel amaçları ile uluslararası firmaların kendi aralarındaki rekabet ile yatırım yapılacak ülkenin sosyal ve kültürel yapılarının da etkilerinden söz edilebilir. Aşağıda genel olarak yabancı sermayenin yatırım tercihinde nelerin rol oynadığı, bugüne kadar gerçekleşen uygulamalar çerçevesinde, sınıflandırılarak incelenmiştir. Türkiye'nin yabancı sermaye pratiği de oluşturulan bu çerçeveye bağlı olarak değerlendirilmiştir.

Yabancı sermayenin duyarlı olduğu unsurlar beş ayrı grupta toplanabilir. Bunlar i)pazar, ii) maliyet, kâr ve finansman koşulları, iii) kurumsal yapı, iv)politik ve ekonomik istikrar ve v)yatırım yapılacak ülkenin dünyada uzun dönemdeki politik ve ekonomik yeri ile yine uzun dönemdeki potansiyel gelişme trendinin ne olabileceğidir.

Ancak yatırım malı üreten sanayilere yönelik yabancı sermaye yatırım başvurusunun artmış olması, Türkiye'nin iç pazar dışındaki avantajlarına yönelik bir ilginin sinyali olarak yorumlanabilir. Bunlar v. paragrafta incelenmiştir.

ii)Yabancı sermaye açısından diğer önemli bir faktör kâr ve maliyet koşullarıdır. Maliyet açısından ucuz ve bol işgücü ile hammadde sağlama kolaylığı, konuya kabaca bakıldığında cazip faktörler gibi görünmektedir. Ancak yatırımın bütünü çerçevesinde değerlendirildiğinde bu faktörler kendi başlarına cazibe yaratan özellikler olmaktan çıkmış durumdadırlar. Uzman işgücü gerekliliği ve işgücü başına verimliliğin düşüklüğü tersine caydırıcı olmaktadır. Ancak, firma eski teknolojisini değerlendirmek ya da çevre kirliliği yaratan sermaye-yoğun teknolojisini kullanmak istiyorsa geliştirmekte olan ülkeler cazip olabilmektedirler. Bu çerçevede Türkiye'nin durumuna bakıldığında özellikle 1980'den sonra sürekli işgücü ücretinin düşük olduğunun vurgulanması ve yabancı sermayeye avantaj olarak sunulması, pek fazla birşey ifade etmemektedir. Çünkü işgücü ücreti düşüklüğü ile yaratılan maliyet avantajı, maliyetin diğer unsurları ile-örneğin taşımacılık ve yukarıda belirtildiği gibi verimsizlik gibi unsurlarla kaybolmaktadır. Ayrıca düşük ücret politikasının yatırım yapılacak ülke açısından bir alt sınırı vardır. Bu sınırın altına inilmesi sosyal patlamalara neden olabileceği için iv. paragrafta incelenen politik istikrarın kaybolması ve di-

ğer taraftan aşırı düşük ücretlerin gelir dağılımını bozarak iç talebi daraltması (ii. paragraf), yabancı sermaye açısından da olumsuz gelişmelerdir.

Yatırımcı firmalar açısından üretimin parasal boyutundaki diğer önemli nokta da kârlar ve bu kârların rahat transferidir. Ancak, kârlarla ilgili garantiler ne kadar arttırılırsa arttırılsın firmanın finansman ile ilgili beklentileri yeterince olumlu değilse, evsahibi ülke (host cauntry) cazibesini yitirebilmektedir. Eğer yerel mali piyasa gelişmişse, yabancı sermaye açısından bu, bir çekim faktörü olabilmektedir. Çünkü yaygın biçimde sanıldığı gibi yabancı sermaye sadece kendi merkezinden kaynak aktarmamakta, hatta bu aktarılan kaynak toplam sermayenin çok küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Örneğin ABD kökenli uluslararası firmalar dış genişlemelerinin yüzde 10-15 gibi bir kısmını - bu oran Avrupa kökenli uluslararası firmalarda biraz daha yüksek- kendi merkezlerinden aktarmakta, geri kalan finansman ihtiyaçlarını dışarıdaki birimlerin öz kazançları ve borçlanma ile sağlamaktadırlar (Yıldırım, 1983, s.65). Borçlanmanın bir bölümü uluslararası finans piyasalarında sağlanırken bir bölümü de yerel mali piyasalardan karşılanmaktadır. Ancak, yerel kaynaklara hangi biçimde ve ne oranda başvurulduğu firmaların büyüklüklerine, kullandıkları teknolojiye göre değişebilmektedir. Örneğin yerel kaynak kullanırken görece küçük firmalar bankaları, büyük firmalar ise sermaye piyasalarını tercih etmektedirler. Diğer taraftan yüksek teknolojik firmalar, düşük teknolo-

jik firmalara göre daha fazla kaynak kullanmaktadırlar. Firmaların finansman biçiminde iv. paragrafta incelenen ekonomik ve politik istikrar da belirleyici olabilmekte, özellikle politiki bakımdan kararsız ülkelerde finansman daha çok yerel kaynaklardan sağlanmaktadır (Yıldırım, 1983, s.71). Kârlılık ve finansman koşulları açısından kıstaslar çerçevesinde Türkiye değerlendirildiğinde yabancı sermaye açısından cazip olmadığı kabul edilebilir. 1980 sonrasındaki yasal düzenlemelerle kârlılık garantisi bakımından oldukça büyük bir rahatlama yaratılmakla birlikte mali piyasaların gelişmemiş olması, yatırımcı firmalar açısından olumsuz bir imaj uyandırmaktadır. Kârlılıkla ilgili kısıtlamalarda yatırımcı firmalar ana firma ile girdi alımı ve borç faizi ödeme gibi aşamalarda yaptıkları düzenlemelerle kârlılık transferi üzerindeki kısıtlamaların ağırlığını hafifletebilmektedirler. Ancak mali piyasa, evsahibi ülkenin ekonomik ve kurumsal gelişmişliği ile ilgili yapısal bir özelliktir ve bunun değişmesi ülkenin genel gelişme performansı ile ilişkili olup uzun vadelidir. Bu konuda 1988 yılı Temmuz'unda alınmış olan yabancı firmaların Türk menkul kıymetlerini satın alabilmeleri kararı (bkz. 2.2.2. alt bölüm), sadece psikolojik bir etki yaratabilir. Türkiye'de menkul kıymetler borsasının geçmişİ çok yeni ve gelişmemiş olduğu için bu kararın iktisadi anlamda inandırıcı olduğu düşünülemez.

iii) Yabancı sermaye açısından diğer bir önemli faktör kurumsal yapıdaki gelişmişliktir. Sağlam bir kurumsal yapı, firmanın

yatırımlarının geleceği açısından da güvenilir dayanaklardan birini oluşturmaktadır. Yabancı sermaye karar mekanizmasının işleminde çok değişik karar odaklarının olması ve bunların arasında koordinasyon eksikliği bürokratik yavaşlık doğurmakta ve bu tür koşullar genellikle caydırıcı etki yaratmaktadır. Ancak yatırım kararı alındıktan sonra firmanın evsahibi ülkede kaldığı sürece karşılaşılabilecek yasalar ve kurallarla bunların sürekliliği belirleyici faktörlerdir. Yabancı sermaye açısından Türkiye'de kurumsallaşma değerlendirildiğinde çok iç açıcı bir görünüm sergilenmemektedir. 1980'den sonra karar mekanizması DPT Yabancı Sermaye Dairesi olarak tekleştirilmekle birlikte (bkz. 2.2.2. alt bölüm), kurumsallaşma için gerekli süreklilik sağlanamadığı için bu görünümün çok düzeldiği söylenemez. Üstelik 1980 sonrasında varolan geleneklerin yıkılmış olmasına da bağlı olarak kişisel keyfiliğin artması, uzun dönemli hedef ve beklentilerin olmaması süreksizliği pekiştirmektedir. Şüphesiz bu sorun yabancı sermaye için olduğu kadar yatırım yapmaya çalışan yerel sermaye içinde de bir handikaptır. Kurumsal yapının zayıflığı, faaliyette bulunan firmaların izlenmesini de zorlaştırdığı için vergiden kaçma ve yerel tekellerle işbirliği yapan firmaların yasalarda izin verilmemesine karşın tekelleşme fırsatları artabilmektedir. Bu ise, kurumsal yapının gelişmemişliğinin Türkiye'ye maliyetidir.

iv) Yabancı sermayenin aradığı bir diğer koşul da politik ve ekonomik istikrardır. Politik olarak güvenilir bir yönetim aranmaktadır. Çoğu zaman da askeri yönetimler güvenilir yönetimler olarak

algılanmaktadır. Ekonomik olarak ise dengeli büyüyen, makro göstergeleri olumlu ülkeler cazip yatırım alanları olarak kabul edilmektedir. Türkiye bu çerçevede değerlendirildiğinde politik açıdan kısmi bir istikrar bulunmakla birlikte ekonomik olarak istikrarlı bir yapı bulunmaktadır. Özellikle enflasyon ekonomik anlamdaki istikrarı en fazla tehdit eden ve tedirginlik yaratan problem olmaktadır. Kaldı ki yerel sermaye açısından da bu koşullar yatırım cazip olmaktan uzaklaştırmaktadır. Türkiye'de planlı dönemden bugüne yabancı sermaye izin ve girişlerine bakıldığında politik ve ekonomik istikrar faktörünün yabancı sermayeyi nasıl etkilediği anlaşılmaktadır. Örneğin 1974 Kıbrıs askeri hareketi izinler de negatif bir gelişmeye neden olmuştur (Çizelge -8). Yine ekonominin krizli yılları olan 1976 ile 1979 arasında izin başvurusu çok azdır. 1980'de başvuruların negatif değerden 97 milyon dolara yükselmesi yabancı sermayenin askeri yönetimi bir politik istikrar unsuru olarak gördüklerini doğrulamaktadır. Çizelge -8'de girişlerin alınan izinlere oranı en yüksek 1983 yılındadır. Özal hükümetinin askeri dönem sonrası kabul edilen yıllarının başlangıcı olan 1983, ekonomik ve politik güvenin bir göstergesi olarak girişlerin izinlere oranı yüzde 84.6'dır⁽¹⁾. İzleyen yıllarda ise bu oran yüzde 40 ile 50 arasında değişmiş, 1987'de tekrar düşmüştür. Bu düşüşte 1987'de yapılan genel seçimlerde se-

(1) 1983'de yapılan seçimler Türkiye içinde askeri dönemin bütünüyle sona erdiği bir seçim olarak değerlendirilmese de dış dünya özellikle izlenen ekonomi politikalarını yönlendiren ve destekleyen IMF ve Dünya Bankası'nın mali çevrelere verdiği güven yabancı sermaye yatırımcıları üzerinde olumlu etki yaratmıştır.

Çizelge 8. YABANCI SERMAYE İZİN VE GİRİŞLERİNİN YILLARA GÖRE DAĞILIMI (Milyon dolar)

Yıllar	İzinler	Girişler	Girişlerin izinlere oranı (%)
1960 ve öncesi	17.3		
1961-1970	88.6		
1971-1973	91.8		
1974	-7.7		
1975	15.1		
1976	8.9		
1977	9.2		
1978	11.7		
1979	-6.4		
1980	97.0	18	18.5
1981	337.5	95	28.1
1982	167.0	55	32.9
1983	102.7	87	84.6
1984	271.4	112	41.3
1985	234.5	118	50.3
1986	364.0	170	46.7
1987	536.5	171	31.9
1988	824.5	406	49.2
1989(6 ay)	551.2	254	46.1

Kaynak:DPT (1989, s.46) ve Yabancı Sermaye Dairesi Başkanlığı

çim ekonomisi izlenmesinin yarattığı ekonomik istikrarsızlık imajının belirleyici olduğu söylenebilir.

v)Yabancı sermaye yatırım yaparken yukarıda tartışılan faktörlere karşı duyarlı olmakla birlikte, bir firmanın yatırımında o firmanın uzun dönemli stratejileri, firmalar arası rekabet ve yatırımın her anlamda getirisinin yüksek olması asıl belirleyici faktörler olmakta, tartışılan faktörlerde bu kararı caydırma ya da çekme yönünde etkilemektedir. Firma açısından olaya bu şekilde bakıldığında evsahibi ülkenin uzun dönemde politik ve ekonomik olarak oynayacağı rol, alacağı konum da yatırım etkileyen kıstaslar arasına girmektedir. Bu açıdan Türkiye'ye bakıldığında, 1989 sonbaharında Doğu Avrupa'daki gelişmeler oluncaya kadar, yabancı sermaye açısından beklentiler üç ayrı noktada özetlenebilir:

- AET üyeliği (ya da yakınlaşması) çerçevesinde üye ülkelerin Ortadoğu ve İslam ülkeleri için Türkiye'ye yatırım yapılacak ara basamak olarak görmeleri, İslam ve Ortadoğu ülkeleri açısından ise tersi yönde bir basamak olarak değerlendirme ve-Japonya açısından Türkiye'nin AET'ye yönelik bir basamak olması. Şüphesiz bunlar yabancı sermaye açısından Türkiye'nin aracı olarak düşünüldüğü koşulları göstermektedir. Ancak yapılan yatırımlarda bu aracı rolün ikinci plânda kaldığı, daha çok iç pazarın yabancı sermaye açısından daha cazip olduğunu söylemek pek yanlış olmaz (Çizelge 9'da ülkelere göre bu yatırımların dağılımı verilmiştir). Türki-

Çizelge 9. TÜRKİYE'DEKİ YABANCI SERMAYE İZİNLERİNİN ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI (%)

ÜLKELER	1985	1986	1987	1988
I) OECD ÜLKELERİ	53.7	53.7	77.7	86.0
A) AET ÜLKELERİ	34.0	28.9	37.5	46.5
-Batı Almanya	9.6	12.4	11.9	11.4
-Belçika-Lüksemburg	0.1	4.9	1.1	1.0
-Danimarka	2.9	1.3	0.4	0.1
-Fransa	6.4	2.3	3.9	8.9
-Hollanda	3.7	0.7	2.4	4.7
-İngiltere	11.3	6.0	13.4	15.2
-İrlanda	-	-	0.0	-
-İtalya	0.0	1.3	4.0	4.8
-Yunanistan	-	0.0	0.0	0.7
-İspanya	-	0.0	0.3	0.3
B) DİĞER OECD ÜLKELERİ	19.7	24.9	40.2	39.5
-A.B.D.	9.3	6.7	9.2	16.0
-Japonya	1.5	0.7	8.4	8.1
-İsviçre	8.5	14.6	20.2	13.0
-Avusturya	0.1	0.2	0.2	0.6
-Diğer	0.4	2.6	2.2	1.8
II) İSLAM ÜLKELERİ	9.4	26.6	6.6	6.2
A) ORTA-DOĞU ÜLKELERİ	6.9	25.1	6.0	5.7
-Suudi Arabistan	1.9	20.8	1.4	2.1
B) KUZAY AFRIKA ÜL.	2.4	0.1	0.2	0.0
C) DİĞER	0.1	1.6	0.5	0.5
III) DİĞER	36.9	19.6	15.7	7.8
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DPT (1989 a, 1989 b).

ye'yi yabancı sermayeye pazarlayabilmek için ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. İktisadi yönü de bulunmakla birlikte, 1980 sonrasında Türkiye'nin islami niteliklerini fazlasıyla vurgulaması İslam ülkelerinin bir ölçüde ilgisini çekmiştir. Bu noktada özellikle Suudi Arabistan, istikrarlı olamasa da önemli bir yatırımcı olmuştur. Ancak 1989'da Doğu Avrupa'da meydana gelen gelişmeler Türkiye'ye bakış açısından da bazı değişikliklere yaratacaktır. Artık yabancı sermaye açısından Doğu Avrupa ülkeleri de cazip bir pazar olduğu için ve buna ek olarak kültürel kimlikleri nedeniyle Avrupa'lı oldukları için, özellikle Avrupa'lı yabancı sermaye yatırımcısının ilgisini daha fazla çekecektir. Buna karşılık kapitalist piyasa koşulları içinde üretim pratiklerinin azlığı Türkiye'nin geçici bir süre Doğu Avrupa piyasasına girmek için bir basamak olarak kullanılması sonucunu doğurabilir. Ancak şu anda her şey çok belirsiz olduğu için yabancı sermayenin yönelimlerini bugünden görmek zordur.

3.2. Yabancı Sermayenin Etkileri

Yabancı sermaye yatırımlarının etkileri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklıdır. Gelişmiş ülkelerde yatırım yapan firmaların, evsahibi ülke üzerinde ekonomik anlamda - gelişmekte olan ülkeler dikkate alındığında - görece daha olumlu etki yarattığı söylenebilir. Yabancı sermaye yatırımları, ülkeye giren net sermaye katkısı çerçevesinde düşünüldüğünde her iki grup ülke-

den de, gelişmiş ülkelerden daha az oranda olmak üzere, yatırım yapan firmanın bulunduğu ülkeye bir transfer olmaktadır. Ancak sonuçlara sermaye katkısı/çıkışı dışındaki unsurlar çerçevesinde bakıldığında, evsahibi ülkenin ekonomik yapısı ve firmanın yatırım koşullarına bağlı olarak sonuçların her zaman olumsuz olduğunu söylemek zordur. Olumsuz koşulları evsahibi ülke lehine çevirmenin koşulları, evsahibi ülkenin kısa ve uzun dönemli makro hedeflerinin ve mikro kararlarının yatırım yapan firmaların yarattığı etki ile uyumlu olabilmesidir. Örneğin herhangi bir sanayi kolunda teknoloji yenilemeye ya da rekabetin artmasına yabancı sermaye katkıda bulunabilir. Ancak teşvik vb. araçlarla iyi yönlendirilmeyen yatırımlarda, teknoloji yenileme beklenirken yatırımcı firma kârlı bulunduğu için varolan teknoloji ile yetinebilir. Yine yatırımcı firma, eğer evsahibi ülke de tekelci ya da oligopolistik bir piyasa yapısı varsa, rekabet koşullarına katkıda bulunmak yerine tekelci bir yapıya kayabilir. Yabancı sermayenin bu tartışılan çerçevede büyüme, gelir dağılımı, ödemeler dengesi vb. kısa ve uzun dönemli etkileri aşağıda ayrı ayrı tartışılmıştır.

i) Ödemeler dengesi üzerindeki etki: Gelişmekte olan ülkelerde yabancı sermayeden evsahibi ülkenin beklentilerinden birisi, ödemeler dengesinde bir iyileşme yaratılmasıdır. Bir başka deyişle yatırım yapan firmanın ticaret açığının kapatılmasında ve ayrıca döviz girişinde pozitif bir etkisinin olmasıdır. Bunun için firma-

ların ihracat-ithalat sonuçlarına, sermaye girişlerine ve çıkışlarına bakmak gerekir. Firmaların evsahibi ülkeye getirdikleri sermaye uzun dönemde genellikle değişik biçimlerde (kâr, borç faizi, vb.) dışarı transfer ettikleri sermayeden küçük kalmaktadır. Bu negatif durum gelişmiş ülkeler için de söz konusudur. Ancak gelişmekte olan ülkelerde dışarıya sermaye transferi, gelişmiş ülkelere göre daha yoğundur (Yıldırım, 1983).

Gelişmekte olan ülkelerde sık sık ortaya çıkan ödemeler dengesi sorunu kısa dönemli çözüm önerilerinden biri uygun kur ve liberalleşme politikaları ile sermaye girişinin teşvik edilmesidir. Ancak liberalleşmenin tam olarak uygulanmadığı durumlarda müdahaleden kaynaklanan bozulmalar (distortions) şiddetlenmektedir. Bu tür etkinin azaltılabilmesi, öncelikle mali piyasalarda liberalleşmenin tam olarak sağlanmasına bağlıdır (McKinnon, 1973).

ii) Sermaye birikimi: Dışarıya sermaye çıkışının uzun dönemde pozitif olduğu dikkate alınırse yabancı sermayenin sermaye birikimi açısından ilk bakışta bir katkısı olmadığı söylenebilir. Ancak, ülke ekonomisinin gelişmesi, sermaye girişi ve çıkışı arasındaki çıkış lehine farkın büyümesini azaltabilir. Sermaye çıkışının azalması, firmaların birikimlerini yeniden evsahibi ülkede değerlendirmeleri ile olanaklıdır. Şüphesiz aynı sorun yerli sermaye için de geçerlidir. Politik ve ekonomik anlamda kararlı bir ülkenin de sermayenin dışarı kaçmasında azaltıcı bir rolü olabilir.

iii) İstihdam: Yabancı sermayenin bir diğer etki alanı istihdamdır. Şüphesiz yeni yatırımlar yeni iş alanları açacaktır. Ancak şirket birleşmeleri (joint-venture) biçiminde olan yatırımlarda kaynaklar yerli firmanın mevcut teknolojisini yenilemeye yönelik kullanıldığı için net istihdam etkisi için kısa dönemde birşey söylemek zordur. Yabancı sermayenin hangi sanayi kollarına yatırım yaptığı da istihdam yaratılması üzerinde belirleyicidir. Örneğin hizmetler ve gıda gibi yoğun işgücü kullanan sektörlerle yatırım yapılması tek istihdam dikkate alındığında olumludur.

iv) Teknoloji yapısı: Yabancı sermayenin etkisinin önem taşıdığı bir diğer yapı, teknolojidir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yetersiz sermaye birikimi, firmaların teknoloji yenileme- de yabancı yatırımcı firmalar aramaya itebilmektedir. İlk aşamada beklenti sadece sermaye ihtiyacının karşılanması biçiminde olmakla birlikte, kârlı ve etkin firmalar olmaya çalışan yabancı sermaye- nin teknoloji taşımasını da sağlamaktadır. Şüphesiz bu, yabancı sermayenin olumlu katkılarından birini oluşturmaktadır (1).

v) Refah ve gelir dağılımı: Yabancı sermaye yatırımının ülke ekonomisine etkileri üzerine yapılan tartışmaların odaklan- dığı en önemli noktalardan biri refah üzerindeki etkisidir. Orta- doks yaklaşım üretim kapasitesini artırarak istihdam ve gelir yo- luyla ülke refahına olumlu etki yarattığını savunur. Ancak bu,

(1) Kangal ve Perez (1989) gıda sanayi çerçevesinde bu etki-

yi vurgulamaktadırlar.

iktisat yazının da tartışmalı bir varsayımdır. Gelişmekte olan ülkelerin yapıları çerçevesinde farklı yorumlar yapılabilmektedir. Örneğin Brecher ve Diaz-Alejandro (1981) de uzmanlaşmanın olmadığı ve ithal edilen malların sermaye yoğun olduğu durumlarda sermaye girişinin refahı azalttığı ileri sürülmektedir. Buna karşılık benzer yapılar için Rodrik (1987) de, yabancı sermaye yatırımlarında ihracat zorunluluğu koşulunun uygulanmasının yabancı sermayeye yapılan ödemeleri azaltarak, iç talebi aşan üretim fazlasının ihracat yoluyla emilmesini sağlayarak ve kârı yerli firmalara kaydırarak refahın artacağı savunulmaktadır.

Gelir dağılımı ise daha çok izlenen ekonomi politikalarının ortak bir sonucu olarak belirlenir. Ekonominin canlanmasının istendiği dönemlerde ücretler aleyhine sermaye lehine alınan politik kararlar, gelir dağılımının bozulmasına dolaylı olarak yabancı sermayeli yatırımlarında katkısı olması sonucunu doğurur. Bu tür politikaların uygulanma derecesi gelişmiş ülkelerde çalışanlar lehine sendikalarla ve yasalarla dengelenebildiği için genellikle gelir dağılımında çok olumsuz sonuçlarla karşılaşmak zordur. Ancak gelişmekte olan ülkelerde bunu söylemek zordur. Yabancı sermaye yerli sermaye ile eşit koşullarda çalıştığı zaman evsahibi ülkenin sosyal ve ekonomik yapısını veri alacağı için, eğer gelir dağılımını bozan müdahale ve gelişmeler varsa, sorumluluğu da olacaktır.

vi)Piyasa yapısı: Gelişmiş ülkelerde yatırım yapan uluslar-
arası firmaların genellikle rekabet üzerinde olumlu etkileri ol-
maktadır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde aynı sonuç alınamamak-
tadır. Bunun temel nedeni gelişmekte olan ülkelerde evsahibi ül-
kenin yapının bulunabilmesidir. Eğer piyasada tekelci eğilim
varsa yatırımcı firmanın bu fırsatı değerlendirmesini önlemek
zordur. Yasal sınırlamalar genellikle bu tür gelişmelerde etki-
siz kalmaktadır.

Yabancı sermayeli firmanın sektör bazında üretim ve per-
formansı ve piyasa yapısı üzerindeki etkilerine değişik açılardan
bakılabilir. Bunlardan birincisi yabancı sermayeli firmaların
belirli sektörlerde toplanıp toplanmadığıdır. İkinci olarak ya-
abancı sermayeli firmaların devlet ve özel firmalara göre sektör
düzeyinde piyasa payının yüksek olup olmamasıdır. Böyle bir du-
rumda genelde beklenen o sektörde üretimin teknoloji yoğunluğunun
ortalama olarak yüksek olması, yoğunlaşma oranının yüksek olması
(tekelci ve oligopolistik piyasa yapısı) ve firmaların idari yapı-
sının ortalama olarak daha karmaşık olmasıdır. Son olarak sektör
düzeyinde piyasaya yeni firmaların giriş koşullarını değerlendiri-
mek gerekmektedir. Genellikle yabancı sermayeli firmalar ile dev-
let işletmelerinin büyük ölçekli olması yeni firmaların piyasaya
girişlerini zorlaştırmaktadır. Bu sonuçlar, değişik ülkelerde
farklı düzeylerde ortaya çıkmaktadır. Bazı durumlarda ise bu yön-
de bir etki hiç gözlenmemektedir. Ülkeler arasındaki bu farklılık-

ların temel kaynağı, devletin uyguladığı müdahaleci ve yönlendirici politikalarının etkinlik düzeyidir. Ayrıca başta devlet kuruluşları olmak üzere yerli firmaların performansı bu etkilerin ortaya çıkış sürecini belirleyebilmektedir (Levy, 1988).

vii) Tüketim kalıpları: Yabancı sermaye yatırımlarının bir diğer etki alanı da tüketici alışkanlıklarında yaratılan değişikliklerdir. Bu konuda, özellikle uluslararası firmaların ürün pazarlamadaki tecrübeleri bu değişmeyi sağlamaktadır.

viii) Dış ekonomik ilişkiler: Yabancı sermaye yerli sermaye ortaklıklarının önemli nedenlerinden biri, uluslararası pazarlarda fazla rekabet gücü olmayan yerli firmaların kurdukları ortaklıklarla dışa açılabilmesidir. Kazgan (1985, s.109) bu şekilde dışa açılmayı bir yandan yatırımcı firmanın baskısına, diğer yandan ise dışa açık büyüme stratejisini seçen ülkelerin yabancı sermaye çekmek için aldıkları politik kararlara dayandırmaktadır. Ancak neden ne olursa olsun dış pazarlarda rekabet dışa açılmayı zorunlu bulmaktadır.

4. Bölüm: SONUÇ

4.1 Genel Değerlendirme

Bu rapordaki incelemenin sonucu olarak, temelde yabancı sermayede bugüne kadar izlenen politikanın çok sağlıklı olmadığı söylenebilir. 1980'lere kadar izlenen politikalarda Türkiye'nin bütün kesimleri "yabancı sermaye kötüdür (!)" sloganı arkasında yaşamışlardır. 1980'li yıllardaki -en azından hükümet eden kesimdeki - yaklaşım ise; dar ve hatalı üstelik subjektif yorumludur. Bu iki karşıt yaklaşımın uygulama sonuçlarının neler kaybettirdiğinin tartışılması gerekmektedir.

1980 öncesi yaklaşımda "yabancı sermaye kötüdür(!)" sloganı, daha çok duygusal bir tepkinin ürünüdür. Bu tepki, Osmanlı İmparatorluğunun çöküşünün getirdiği psikolojiyi de içinde barındırmaktadır. Oysa yaklaşım "yabancı sermayenin zararlı sonuçlarını nasıl altedebiliriz (!)" şeklinde olsaydı belki bugün kendimize yabancı sermaye iyi mi/ kötü mü sorusunu sormayacaktık. Bu tepki, Türkiye'nin kendini görüş bi-

çimi ve yorumlayışıdır. Uygulanan bu yabancı sermaye politika-
sının dışarıdan görünümünde ise, dışa kapalı bilinmeyen bir
ülke imajı vardır. Yabancı sermaye zaten gelişmiş ekonomilere -
bir başka deyişle gelişmiş piyasalara sahip, iç talebi güçlü
ve mali piyasa ve kurumları gelişmiş ülkelere - ilgi duyduğu
için Türkiye'nin Yabancı Sermayeden korkmasına bir neden yok-
tu. Üstelik korku, sınırlı ölçüde de olsa gelen yabancı sermaye
için Türkiye'nin çıkarlarının güçlendirilebileceği bir kurumlaş-
manın olması sürecini de baltalamıştır. Türkiye'nin bu kısıtlı
ve dışa kapalı politikadan kaybı, bu tür sermaye ile kazanabi-
leceği teknoloji avantajı ve uluslararası pazar ağlarına girme
avantajını kaçırmış olmasıdır.

1980 sonrası izlenen politikaya gelince, Türkiye zaten
sınırlamalarını aşmak için 1980'li yıllara gelindiğinde radikal
önlemler almak zorundaydı. Bunlar Türkiye'nin kronik sorunları-
dır. 1980 öncesinde dışa kapalı olan ve gerçekçi bir ekonomi yö-
netimine de sahip olamayan Türkiye, ekonomisinin tıkanıdığı nokta-
da 12 Eylül politik tıkanmasını da yaşamıştır. 24 Ocak 1980 ka-
rarları bir anlamda "tepki" biçiminde doğmuştur. Uygulaması da
Türkiye'nin üzerinde hiçbir yönlendirme yapmadığı standart

bir politikadır (1). Bundan da öte uygulanan politika, politikayı uygulayan kesimin subjektif kararlarına bırakılmıştır. 1980 sonrası ekonomi yönetiminde yapılan yanlışların kolayca örtülmesinin en önemli nedeni, 1980 öncesi izlenen politikaların yarattığı yılgınlığın gerekçe olarak kullanılabilmesidir. 1980 sonrası alınan kararlara karşı çıkma 1980 öncesindeki irrasyoneldiğe dönmeyi istemek olarak yorumlanmış ve tartışmalar hep bu kısır döngü içinde yapılmıştır. Oysa yapılması gereken, bu kısır tartışma döngüsünün yer aldığı düzlemin dışında bir düzlemde tartışmayı sürdürmektir.

Bu çerçevede yabancı sermaye uygulamalarında atılan liberalleşme adımları dışarıda da içeride de geniş bir onay almıştır. Ancak, örneğin DPT Yabancı Sermaye Dairesi Başkanlığı karar süresini iki hafta gibi kısa sürelerle sağıdırması ile daha önce şikayetçi olunan bürokratik engelleri ortadan kaldırır-

(1) 1990'lı yıllara gelindiğinde "Brady ve Baker Planları" ile yeniden şekillendirilen bu politika, krize giren ülkenin büyümeyi askıya alıp sadece ödemeler dengesi açığını kapatmasına yönelik bir uygulama metniydi. Ülke kendi iç talebini kısaca ve ihracatını artıracaktı. Ancak, büyümenin yer almadığı bu politikada sanayide kapasite kullanımının sınırına gelince ihracat potansiyelinin de sınırına geliniyor ayrıca iç talebe yönelik müdahaleler gelir dağılımını bozuyor.

ken bu kez, Türkiye'nin kısa ve uzun dönemli büyüme hedefleri, sosyal ve ekonomik politikaları geriye iteklenmiştir. Karar mekanizmasının basitleştirilmesi kişisel çıkar bazında karar almayı kolaylaştırmıştır. Yabancı sermayenin gelişinde daha önce kurumsal bir yapı oluşturulamadığı ve sadece "gelme-se daha iyi olur" ideolojisi ile hareket edildiği için yasal değişikliklerin yarattığı boşluklar subjektif tercihlerle kolayca doldurulabilmıştır. Buna karşı çıkmak ise tutuculuk olmuş, liberalizm adı altında yolsuzlukların yapılabilmesine de olanak tanınmıştır. Ancak özenle belirtilmesi gereken şey, bu sonuçta 1980 sonrası uygulamalara bir ölçüde yol açma sorumluluğunu taşıyan 1980 öncesi ekonomi yönetimi biçimleridir. Alternatif üretmemek bugün Türkiye'yi başka konularda olduğu gibi yabancı sermayede de dar bir ikileme sokmuştur.

4.2 Yabancı Sermaye ve Sosyal Demokrat Yaklaşım

Yabancı sermaye bütünüyle dışlanmadığı sürece bir politika yaklaşımı, muhtemel zararlarını minimize edecek yararlarını ise maksimize edecek politik ve ekonomik çerçeveyi baştan net olarak oluşturmalıdır. Burada önemli olan nokta kullanılacak araçların ve oluşturulacak kurumsal yapıların hangilerinin özel olarak yabancı sermaye ile ilgili olduğu, hangileri-

nin ise genel olarak (yabancı ve yerli) sermayeye yönelik olduğu belirlenmelidir. Çünkü yabancı sermaye ve sermaye girişi ile ilgili sorunlar, yerli sermaye ve sermaye çıkışının sonuçları ile paralel olabilir. Bu bir anlamda toplumun diğer kesimlerinin sermayenin yoğunlaşma, ekonomik ve politik güç gibi sonuçlarından ne yönde ve hangi şiddette etkilendiği sorunudur.

Genel olarak sermayeye yönelik politikalarda örneğin mevcut düşük ücret düzeyini yabancı sermayeyi ülkeye çekmekte bir teşvik unsuru olarak almak, doğrudan gelir dağılımı politikasının bir uzantısıdır. Bir sosyal demokrat iktidar için daha iyi bir gelir dağılımına ulaşma hedefi çerçevesinde düşük ücret avantajı ve emek-yoğun teknoloji yabancı sermaye politikasının unsurlarından biri olamaz. Ama bu, aynı zamanda yerli sermayeye karşı uygulanan politikalar için de geçerlidir. İleri teknoloji ile yüksek emek verimliliği, refahın artırılması ve refahın çalışanlar lehine paylaşımına yönelik politika unsurlarıdır ve bunlar sermayenin kaynağına bağlı değildir. Sermayenin sektörler arasındaki etkin dağılımını sağlamak için uygulanabilecek mali piyasaların geliştirilmesine yönelik politikalar için de bu geçerlidir. Bir genel ilke olarak yabancı ve yerli sermayeye yönelik yaratılan kurumsal ve ekonomik ortamın çok fazla farklılaşmaması gerektiği söylenebilir. Bu tür bir farklılaşma ile yabancı ser-

maye lehine aşırı ayrıcalıkların sağlanması, bir istismar kaynağı olabileceği gibi bu tür müdahalelerin yarattığı ve sonucu önceden pek kolay kestirilemeyen bozulmaları (distortions) şiddetlendirebilir.

Özel olarak yabancı sermayeye yönelik politikalarda ise, bölüm 3.2'de tartışılan yabancı sermaye etkilerinden ve bölüm 3.1'de yer alan yabancı sermayenin geliş koşullarındaki duyarlılıklar dikkate alınarak dört ayrı nokta vurgulanabilir.

i)Yabancı sermaye uygulanan teşviklere rağmen gelmeyebilir. Bunun nedeni genellikle ekonomik yapının yabancı sermaye için cazip olmamasıdır. Bu sonuca dayanarak ekonominin gelişmesinin "dolaylı teşvik" olacağı söylenebilir. Aynı zamanda, ekonominin gelişmesi yabancı sermayeden doğan zararları da minimize edecektir. Çünkü önceki bölümlerde tartışıldığı gibi, yabancı sermayenin gelişmiş ekonomiler üzerindeki etkisi daha olumludur. Ekonomik gelişmenin sonucu uzun dönemde alınabileceği için bu nokta ile ilgili olarak yapılacak şey çözümü zamana bırakmaktır. Ekonomi geliştikçe yabancı sermaye açısından dolaylı teşvik doğacaktır.

ii)Yabancı sermayenin en olumlu iki etkisi teknoloji ve dış pazarlar üzerinedir. Yukarıda tartışılan sermayeye

(yerli ve yabancı) yönelik genel çerçeveyi gözönünde tutarak teknolojik gelişmesinin hızlanması istenen ya da uluslararası pazarlarda hızlı bir gelişme hedeflenen sektörlerle öncelik tanıyarak yabancı sermayeyi teşvik etmek, ancak bu durumda ortaya çıkabilecek olumsuz noktaları da gözardı etmek, bu noktada ulaşılan sonuçla ilgili bir politika yaklaşımı olabilir. Buradaki yaklaşım bir tür fayda/maliyet analizi yaklaşımıdır. Eğer yabancı sermaye, ülke gelişme politikasının bir parçası olacaksa faydaların sonuçları da ekonomik gelişmeyi hızlandırabilecek, gelişmenin bir sonucu olarak da olumsuz etkileri -bir başka deyişle maliyetleri- minimize etmek mümkün olacaktır.

iii) Yabancı sermayenin refah üzerindeki etkisine yönelik olarak izlenebilecek politik yaklaşımın iki temel unsuru vardır. Birincisi, emek piyasasını düzenleyen politikalar, ikincisi ise tekelci yapıların oluşması ve sermayenin siyasal güç kazanmasına karşı dışa açılma politikalarıdır. İlk dönemde bir teşvik unsuru olarak sektör bazında kullanılabilecek korumacılığın olumsuz etkilerini en aza indirmenin koşulları ise önceden ilân edilmiş ve uzun olmayan bir süre içinde korumacılığın aşamalı olarak sıfırlanmasıdır.

iv) Yabancı sermaye ile vurgulanabilecek son nokta yabancı sermayenin dışarıya transfer ettiği kârlar bir diğer deyişle ülkeden kaynak kaçıdır. Ancak, bu kaçış, yabancı sermaye için olduğu kadar yerli sermaye için de söz konusudur. Bunu engelleyecek yasal ve kurumsal yapının düzeyi ne olursa olsun eğer ekonominin genel performansı iyi değilse, her iki tür sermaye için de içerden dışarıya bu akış sürecektir. Yabancı sermayenin yatırım yapması, yerli sermaye açısından psikolojik bir faktör olarak kullanılabilir. Eğer yatırım yapılıyorsa, yabancı sermayeli firmaların evsahibi ülkeye yatırımı kârlı buldukları açıktır. Bu koşullarda yerli sermaye kaçışı da azalabilir.

Yapılan, tartışmaların bütününde ve yukarıda verilen dört temel nokta çerçevesinde sonuç olarak iki şey söylenebilir. İlki, yabancı sermaye politikasının sermaye kesimine yönelik politikaların bir alt başlığı olduğudur. İkincisi ise, ekonomik bağımlılık da genelde ülkenin ekonomik güçlülüğü ile ilgili bir sorundur. Dolayısıyla yabancı sermayenin ekonomik ve siyasal bağımlılık yaratmasına ilişkin tartışmalar da ekonomik gücün bir alt konusudur.

KAYNAKLAR

BABAN, A.S. (1987) "Türkiye'de Yabancı Sermaye" Makine Mühendisleri Odası, Sanayi Kongresi Bildirileri, 9-15 Kasım, MMO Yay. No:127 Ankara.

BRECHER, R.A. ve DIAZ-ALEJANDRO, C.F. (1981) "Tariffs, Foreign Capital and Immiserizing Growth", J.N.Bhagwati (ed) International Trade: Selected Readings (The MIT Press. Cambridge) içinde.

CRESPY, G. (1988) Stratégies et Compétitivités dans l'Industrie Mondiale, Economica, Paris.

DPT (1988) 1988 Yılı Programı, Ankara.

____ (1989 c) Temel Ekonomik Göstergeler: Ocak 1989, Ankara.

____ (1989 b) Temel Ekonomik Göstergeler: Mayıs 1989, Ankara.

DUNNING, J.H. ve PEARCE, R.B. (1975) "Profitability and Performance of the World's Largest Industrial Companies", The Financial Times, London.

- ERDİLEK, A. (1982) Direct Foreign Investment in Turkish Manufacturing, Kieler Studien, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, N.169, Tübingen.
- KANÇAL, S. ve PEREZ, R. (1989) "Role des Firmes Multinationales dans le Developpement Agro-Alimentaire de la Turquie", Communication au congrés de l'Association Internationale des Economistes de langue française, 1-4 Haziran, Belgrad.
- KAZGAN, G. (1985) Ekonomide Dışa Açık Büyüme, Altın Kitaplar Yay. İstanbul.
- LEVY, B. (1988) "The Determinants of Manufacturing Ownership in Less Developed Countries". Journal of Development Economics V.28, pp.217-31.
- McKINNON, R.I. (1973) Money and Capital in Economic Development The Brookings Institution. Washington, D.C.
- Merkez Bankası (1986) Yıllık Rapor 1985, Ankara
----- (1987) Yıllık Rapor 1986, Ankara
----- (1988) Yıllık Rapor 1987, Ankara
----- (1989) Yıllık Rapor 1988, Ankara

RODRIK, D. (1987) "The Economics of Export-Performance Requirements" The Quarterly Journal of Economics, V.CII pp.633-50.

TEZEL, S.Y. (1982) Cumhuriyet Döneminde İktisat Tarihi: 1923-1950, Yurt Yayınları, Ankara

YILDIRIM, N. (1983) Uluslararası Şirketler, Kaynak Yayınları, İstanbul.