

KÜRESELLEŞME

ÇOK TARAFLI YATIRIM ANLAŞMASI GEÇİCİ, ELEŞTİREL BİR TAHLİL*

Çok Taraflı Yatırım Anlaşması (MAI: Multilateral Agreement on Investment) halen Paris'te Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'ne üye 29 ülkenin temsilcileri arasında görüşülüyor. İki yıl süren görüşmelerin ardından anlaşmaya 1997 Mayıs'ında yapılan OECD Bakanlar Konseyi toplantısında son biçimin verilerek onaya sunulması beklenmekteydi. Ancak sürecin karmaşıklıkları ve ülkeler arasında hala çözüme bağlanmayan önemli farklılıklar dolayısıyla nihai bir metin üzerinde henüz anlaşma sağlanabilmiş değil. Devam eden görüşmelerin şimdi 1998 Mayıs'ında sonuçlanması amaçlanıyor.

Dünya Ticaret Örgütü (WTO: World Trade Organisation) anlaşmasının yatırım sorunları konusunda bir takım zaafı taşıdığı iddia ediliyordu. OECD üyesi devletler arasında sürdürülen MAI görüşmelerinin amacının işte bu zaafı gidermek olduğu öne sürülüyor. Bu amaç açısından, anlaşma taslağında yer verilen "ulusal muamele (national treatment)" ilkesi kilit önem taşıyor. Bu ilke uyarınca yabancı yatırımcılar aleyhine her türlü "ayırıcılık" yasaklanıyor. Ayrıca yabancı sermaye yatırımlarını düzenlemeye ya da denetlemeye yönelik hükümet kararlarına karşı yabancı hükümetlere ve yabancı yatırımcılara ve şirketlere itiraz yolu açılıyor.

1995'te toplanan OECD Bakanlar Konseyi MAI anlaşmasının amacını şöyle tanımlamıştı: "Uluslararası yatırımlar alanında, yatırım rejimlerinin liberalleşmesi ve yatırımların korunması için yüksek standartlar ve etkili anlaşmazlık çözme usulleri getiren geniş birçok yanlı çerçeve sağlamak."

ABD ve daha yakın zamanlarda öteki belli başlı sanayileşmiş ülkeler, uzun süredir "kendi" Çok Uluslu şirketleri adına GATT/DTÖ kurallarının ulusal hükümetlerin yabancı sermaye yatırımlarına belli bir yerli katkı oranı veya ihracat düzeyi ya da teknoloji transferi gibi performans ölçütleri

getirme olanaklarını sınırlayacak yönde değiştirilmesi için baskı yapıyordu. Aynı ülkeler kapalı ya da düzenlenmiş ulusal piyasaların yabancı sermaye yatırımlarına açılmasını da talep ediyordu. Bu hedeflerin bazılarını IMF ve Dünya Bankası'nın ağır borç yükü altındaki gelişmekte olan ülkelere dayattığı "yapsal reform" programları aracılığıyla ulaşılmıştı. GATT sisteminin kendisi ise devletlerin yabancı sermaye yatırımlarını düzenleme haklarını sınırlamakta yavaş ve yetersiz kalmıştı. 1993 tarihli GATT/DTÖ anlaşması hizmet yatırımlarını bir ölçüde kolaylaştırmış (GATS, General Agreement on Trade in Services; Hizmetler Ticari Genel Anlaşması), bazı Ticaretle İlgili Yatırım Tedbirleri (TRIMS, Trade Related Investment Measures) yasaklanmıştı (Örneğin yerel kaynak kullanma ya da ihracat koşulları). Ne var ki çok uluslu şirketlere ve birçok hükümete göre bu düzenlemeler yabancı yatırımcılara açık alanların sınırlanması ve ticaretle doğrudan doğruya ilgili olmayan bir dizi performans koşulu üzerinde pazarlıklar yapılması olanağı ortadan kaldırmıyordu.

MAI taslağı Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA: North American Free Trade Agreement) ile Avrupa Topluluğu (AT) anlaşmalarını kendine örnek alıyor. Her ikisi birer "serbest ticaret" anlaşması olmanın çok ötesine geçiyor ve yatırımcılar ile şirketlere ulusal muamele ilkesi konusunda, DTÖ anlaşmasında yer almayan geniş kapsamlı hükümleri içeriyor.

Şimdiye kadar sızdırılmış ya da açıklanmış taslaklar, MAI'nin hükümetlerin şirket davranışlarını düzenlemek için yapabileceği şeyleri kısıtlayan ve şirketlere hükümet kararlarına meydan okumak için yeni haklar tanıyan geniş kapsamlı bir kurallar dizisi olduğunu gösteriyor. Anlaşmanın, DTÖ, hatta çok daha kapsamlı olan NAFTA ile AT anlaşmalarının zaten içermekte olduğu kuralların çok ötesine geçmesi açıkça amaçlanıyor.

MAI görüşmelerinin OECD içinde yürütülüyor olması, gelişmekte olan ülkelerin çoğunun yatırım sorunları konusunda büyük çaplı bir DTÖ turuna hazır olmadığı

* TÜRK HARB-İŞ Sendikası, 1998 "Çok Taraflı Yatırım Anlaşması Üzerine Kısa Bir Değerlendirme" raporundan alınmıştır.

gerçeğini yansıtıyor. Gelişmekte olan ülkelerin çoğu yabancı sermaye yatırımları üzerinde önemli kısıtlamaları ve düzenlemeleri hala sürdürüyor ve bu alanları düzenleme dışı bırakmakta acele etmiyor. Başta ABD hükümeti gelmek üzere, sanayileşmiş ülkelerdeki MAI savunucuları ve çok uluslu şirketler daha az sayıda ülke arasında gerçekleştirilecek bir anlaşmanın eninde sonunda katılımın genişlemesiyle sonuçlanacağını umuyordu. MAI sadece OECD ülkeleri arasında bir anlaşma olmakla kalmayacak, imzalanır imzalanmaz katılmak isteyen her ülkeye açık olacaktır.

Açıkcası MAI'nin bağitlanması halinde yabancı sermaye yatırımı çekmek isteyen gelişmekte olan ülkelerin bu anlaşmanın dışında kalması gitgide zorlaşacak. MAI'nin ana amacının gelişmekte olan ülkelere devletin rolünü sınırlamak olduğu, OECD üyesi ülkelerin çoğunun mevcut politikalarının ise anlaşma hükümlerinden pek az etkilenmeyeceği görüşü geniş kabul görüyor.

Gene de MAI bazı temel noktalarında NAFTA'nın ötesine geçiyor ve ileri sanayileşmiş ülkelerin bile liberalleşmeden yüz çevirmesini önlemeyi bilinçli olarak amaçlıyor.

OECD ülkeleri arasında MAI'nin niteliği konusunda bazı önemli görüş ayrılıkları var. Kimi ülkelerin ABD ve Kanada gibi istisna ve çekincelerin çok az olduğu "sıkı" yasal açıdan bağlayıcı bir anlaşma istediği anlaşılıyor. Bu yaklaşım, değişik ülkelerdeki yatırım "engelleri"nin birbiriyle değiş tokuş edileceği karmaşık bir görüşmeler dizisini gerekli kılacak. Yelpazenin öteki ucunda, çok sayıda aykırı önlemin yürürlükte kalması koşuluyla bir takım temel ilkelere imza atmaya hazır olan kimi ülkeler var.

Örneğin Fransa kültür sanayilerinin tümüyle anlaşma dışında bırakılmasına çalışılıyor. MAI'nin NAFTA ve AT gibi mevcut anlaşmaların yerine fiilen tek ve yeni bir serbest yatırım alanını koyup koymayacağı, koyacaksa, bunu ne ölçüde yapacağı da görüşmelerde hala tartışılmakta olan bir konu. AT ülkeleri kendi ülkelerinden yatırımcılara daha iyi muamele sunma hakkını elde tutmak istiyor. Anlaşmanın sübvansiyonları ve genel olarak devlet düzenlemelerini ne ölçüde sınırlandıracağı, çalışma ve çevre standartlarına ne ölçüde yer vereceği de hararetli tartışmalara konu oldu.

MAI hala taslak biçiminde. Metnin büyük bölümü hala ayrıç içinde. Bu henüz anlaşma sağlanamadığına işaret ediyor. Resmi görüşe bakılırsa "herşey kararlaştırılmadıkça hiçbir şey kararlaştırılmamıştır." Ne var ki nihai bir anlaşma sağlanmamış olsa da MAI'nin demokratik hükümetlerin büyük çok uluslu şirketlerin kararlarını biçimlendirme ve etkileme olanaklarını önemli ölçüde sınırlandıracağı, şirketlerin ekonomiye devlet müdahalesine karşı çıkma olanaklarını ise artıracığı metinden açıkça anlaşılıyor.

MAI devlet politikaları üzerine yeni, bağlayıcı sınırlar koyacak, çok uluslu şirketlerin hükümet kararlarını imzaladığında geçerlilik süresi 20 yıla kadar uzayabilecektir.

Bu haliyle MAI 21. yüzyıl için bir çok uluslu şirket hakları bildirgesi niteliğindedir.

Ne var ki MAI taslağı anlaşmayı daha dengeli kılmaya yönelik-zayıf olsa da- bazı hükümler içeriyor. Çevre ve çalışma standartlarını koruma gereğine atf yapıyor. OECD nezdindeki Sendikal Danışma Komitesi, bu boyutun vurgulanmasında kimi başarılar sağlanmış durumda.

MAI taslağına bir dizi cephede -özellikle hükümetlerin yatırımlar ve şirket davranışlarını düzenleme olanakları üzerine getirdiği aşırı kısıtlamalar konusunda- karşı çıkma gerektiği açık.

Ancak MAI'yi eleştirilenle, anlaşma taslağının gündeme getirdiği daha çetrefil sorunların bazılarını da ele almak zorundalar. Ülkeler arasındaki yatırım akımlarının büyük ölçüde artmış olması ve çok uluslu şirketlerin ağırlık ve nüfuzunun büyümesi karşısında üzerinde anlaşmış bazı oyun kurallarına ihtiyaç var mıdır? MAI'nin mevcut düzenlemeleri uluslararası bir düzeyde yeniden düzenlemekten çok bunları ortadan kaldırmayı amaçlayan ve bu niteliğiyle ağırlıklı olarak "liberalleştirici" bir anlaşma olacağı açık. Ama tartışılması gereken bazı sorunlar var. Sözelimi çok uluslu şirketlerin sübvansiyon peşinde koşarken ya da çalışma ve çevre koruma standartlarının gevşetilmesini talep ederken hükümetlerin birisini öbürüne karşı kullanma olanakları nasıl sınırlandırılabilir? Farklı türde bir uluslararası anlaşma bu sorunlara çözüm getirebilir.

MAI TASLAĞININ KISA BİR ELEŞTİREL ÖZETİ

(Bölüm numaraları taslak metinden alınmıştır.)

1. GEREKÇE

MAI'nin gerekçe (dibace)si, "dünya ticaret sistemini bütünlüyecek adil, şeffaf ve belirsizliklerden uzak bir yatırım rejimi"nin gerekliliğini vurguluyor.

Henüz ayrıç içinde yer alan (uygulanabilir olmayan ama yorumlayıcı) metin, üzerinde anlaşmış amaçlar olarak sürdürülebilir kalkınmaya ve temel işçi haklarına saygıya atf yapıyor.

2. GEÇERLİLİK ALANI VE UYGULAMA

MAI "yukarıdan aşağı" bir anlaşmadır-açıkça dışında bırakılmaması her şeyi içine alır.

Bu özelliğiyle, "aşağıdan yukarı" bir anlaşma olan DTÖ'den ayrılır. Anlaşmanın bu niteliği, yol gösterici ilke olan "eşit muamele"nin açık bir sınırlama bulunmadıkça geçerli ve bağlayıcı olacağı ve yabancı şirketlere karşı "ayrımcılık yapan" bütün hükümet önlemlerinin MAI uyarınca itiraza açık olacağı anlamına gelir.

Yatırımcı gerçek ya da tüzel kişi olarak tanımlanıyor.

Yatırım çok geniş ve yatırım çevriminin yatırım öncesi, işletme ve yönetim, kar ve temettü transferi gibi her aşamasını kapsayacak şekilde tanımlanıyor. Yatırımlar

sözleşmeli hakları, fikr mülkiyet haklarını, para ve ifa cinsinden hak edişleri, gayrimenkulleri ve devlet imtiyazları ile lisanslarını kapsıyor (Bu sonuncular, doğal kaynakları kullanma ve devlet ihalelerine girme haklarını kapsayacak). Mal hizmetler ayrı hükümlerle ele alınıyor.

Yatırımların kuruluş öncesi evrelerinden başlayarak kapsanması çok geniş kapsamlı, mevcut anlaşmaların çoğunda görülmeyen bir yaklaşımdır.

MAI yalnız ticari kesimde değil, ekonominin bütün kesimlerinde geçerli olacak. Hükümetler, sivil toplu örgütlerinin anlaşmaya uymasını sağlamayı üstleniyor.

Fikri mülkiyet haklarının içerilmesi, patent yasalarında yapılacak değişikliklere (örneğin ilaç patentleri) ilaç şirketlerince, bunların birer kamulaştırma olduğu gerekçesiyle itiraz edilebileceği anlamına geliyor. Fikir mülkiyet haklarının korunması, bilinçli olarak DTÖ hükümlerinin ilerisine geçen bir yaklaşım.

Yatırımların geniş bir şekilde tanımlanması önemli sonuçlar doğurabilir. Örneğin tütün ürünleri reklamlarının sınırlandırılmasına sigara şirketlerince bunun bir kamulaştırma olduğu gerekçesiyle itiraz edilebileceği öne sürülüyor.

Sözleşmelerden doğan para ve ifa cinsinden hak taleplerinin kapsanması, hükümet politikasında bir değişikliğin yabancı bir alıcıyla yapılmış bir sözleşmenin yerine getirilmemesine yol açması durumunda tazminat davası açılması olanağını beraberinde getiriyor.

3. YATIRIMCILARA VE YATIRIMLARA GÖSTERİLECEK MUAMELE

Ulusal Muamele İlkesi MAI'nin felsefesi ve yasal mihenk taşıdır:

"Her akit taraf bir başka akit tarafın yatırımcılarına ve onların yatırımlarına (benzer koşullarda) kendi yatırımcılarına ve onların yatırımlarına gösterdiği muameleden daha az elverişli olmayan bir muamele gösterecektir."

En Çok Kayırılan Ülke (EÇKÜ) ilkesine de yer veriliyor. Bunun anlamı akit tarafların hiçbirine daha az elverişli bir muamelede bulunamayacağıdır. Ancak AB, EÇKÜ ilkesini sınırlayacak bir bölgesel bütünleşme koşulu aracılığıyla AB üyelerinden yatırımcılara AB dışı MAI üyelerinden daha elverişli işlem uygulamak istiyor.

Ayrıca kural ve düzenlemelerin şeffaflığıyla ilgili hükümler var.

YATIRIMCILARIN VE KİLİT PERSONELİN GEÇİCİ GİRİŞ, KALIŞ VE ÇALIŞMASI

Bu bölüm esas olarak yatırımcıların ve kilit personelinin (yöneticiler, uzmanlar) ev sahibi ülkeye kısıtsız girme-

sini ve çalışma izni almasını öngörüyor. Olağan göçmenlik koşulları ve emek piyasasının durumuna ilişkin gerekler uygulanmayacak. "Önemli miktarda sermaye" yatırmış yatırımcılar ev sahibi ülkeye serbestçe girebilecekler.

ÜST YÖNETİM VE YÖNETİM KURALLARI

MAI üst yöneticilerin ev sahibi ülke yurttaşları olmaları koşulunun aranmasını, ayrıca içindeki metin de ev sahibi ülke yurttaşlarının yönetim kuruluna atanmaları koşulu getirilmesini yasaklıyor.

PERFORMANS ÖLÇÜTLERİ

MAI, bir yatırımın kurulması, satın alınması, genişletilmesi, yönetilmesi ve işletilmesiyle bağlantılı olarak bir yatırımcının (akit olan ya da akit olmayan bir taraftan) mal ve hizmetlerin belli bir düzeyini ya da yüzdesini ihraç etmeye, belli bir yerli içerik düzeyine ulaşmaya, ihracat düzeylerini ya da merkezini ülke içinde kurmaya zorlanmamasını öngörüyor. Ayrıca ayrıca içindeki özel koşullar şunları da yasaklıyor. Ülke içinde belli bir üretim, yatırım, satış, istihdam ya da araştırma ve geliştirme düzeyine ulaşma, ülke yurttaşlarının belli bir düzeyde işe alınması ve asgari bir düzeyde iştirak. Ayrıca içindeki metni destekleyenler performans koşulları üzerindeki sınırları ticaretle ilgili alanların ötesine taşımayı, böylece yabancı sermaye yatırımlarının devlet eliyle düzenlenmesinin yarattığı bütün "çarpıklıklar"ı ele almayı amaçlıyor. Bu yaklaşım ulusal muamele ilkesinin ötesine geçiyor.

Yasakların performans koşullarına hizmetlerin dahil edilişi NAFTA ve DTÖ sınırlarına yapılmış bir eklemeye niteliğinde. Buna göre yabancı bir yatırımcıya ev sahibi ülkede hizmet satın alması koşulu getirilemeyecek.

Ticaretle ilgili olmayan performans koşullarına (tesis inşası ya da işletilmesi, eğitim, istihdam, araştırma ve geliştirme) hükümetin sağlayacağı çıkarlar (herhangi bir sübvansiyon ya da destek) karşılığında izin verilmesi öngörülüyor.

Yerel kaynak kullanımı konusunda performans koşulları getirilmesine çevre koruma gerekçesiyle izin verilebilecek. Ancak bunların keyfi, haksız olmaması ve yatırımlar üzerinde gizli bir kısıtlama oluşturulmaması gerekiyor.

Ayrıca içindeki metin devlet alımları konusunda performans koşullarına bir istisna getirilmesini öngörüyor. Bu alan DTÖ Devlet Alımları Anlaşmasında düzenlenecek. Bu bağımsızlığın hala tartışma konusu olduğu anlaşılıyor.

Performans koşulları konusunda metin, kaynaklara erişim karşılığında iş olanakları yaratma ya da sürdürme koşullarını sürdürme potansiyeli taşıyor.

ÖZELLEŞTİRME

Ulusal Muamele ve En Çok Kayırılan Ülke ilkeleri özelleştirmede ve özelleştirilmiş varlıklarla ilgili alışverişlerde

açıkça geçerli olacak (yani hisse satışları ev sahibi ülke yurttaşlarıyla sınırlı tutulamayacak).

Ayraç içindeki metin, ya "altın hisseler" veya çalışanlara satış yoluyla özelleştirme gibi özel düzenlemelerin yasaklanmasını ya da hükümetlerin özelleştirilmiş varlıklar üzerindeki denetimlerini bir ölçüde sürdürmesine açıkça izin verilmesini öngörüyor. Bu hala kıyasıya tartışılmakta olan bir konu.

Ulusal muamele ilkesinin özelleştirme alanına açıkça yaygınlaştırılmasıyla MAI taslağı, kamu kurumlarının özelleştirilmesi durumunda yabancı yatırımcılara karşı "ayrımcılık" uygulanmasını büyük ölçüde sınırlamış ya da yasaklanmış oluyor.

TEKELLER/DEVLET İŞLETMENLERİ/İMTİYAZLAR

Devlet eliyle yaratılan tekeller, kamu işletmeleri ve imtiyazlar yabancı sermaye yatırımlarının alanını açıkça sınırlar ve ticareti etkilemekte kullanılabilir. Ayraç içindeki metin, anlaşmanın hiçbir hükmünün bir hükümetin tekel-leri sürdürmekten ya da dağıtmaktan alıkoymadığını belirtiyor.

Ne var ki MAI, tekel dağıtımında eşit muamele ilkesinin uygulanmasını ve tekel-lerin hükümetçe devredilen düzenleyici işlevler ya da tekel konusu mal veya hizmetin alım satımı gibi konularda anlaşmayla tutarsız bir biçimde hareket etmemesini öngörüyor.

Ayraç içindeki metin, tekel-lerin başka hizmet sağlayıcılarla rekabet eden hizmetleri yapay olarak desteklemek üzere çapraz sübvansiyon uygulaması yapmasına izin verilmesini ve tekel konusu mal ya da hizmet alım satımında sadece ticar mülhazalarla hareket etmesini öngörüyor. Metin bu haliyle yabancı şirketlerin, geleneksel olarak devlet işletmelerinin ya da devletçe dağıtılmış tekel-lerin iş gördüğü piyasa alanlarına girmesini kolaylaştıracak. Telekom ya da ulaşım hizmetlerinin düzenlenmesi gibi alanlar bundan özellikle etkilenecek görünüyor.

Ayraç içindeki metin bu bölümdeki anlaşmazlıkların devletler arasında olmasını, yani yatırımcıların itirazlarına açık olmamasını öngörüyor.

Ayraç içindeki metin devlet işletmelerinin anlaşma dışında tutulmalarını ya da düzenleme yetkisi kullanırken ve mal ve hizmet satışında ayrımcılık yapmamakla yükümlü tutulmalarını öngörüyor.

YATIRIM TEŞVİKLERİ

Ulusal Muamele ve EÇKÜ ilkeleri yatırım teşviklerinin, yani sübvansiyonların, hibelerin vb. verilmesinde geçerli olacak. Bunlar ülke ya da mülkiyete göre kısıtlanamayacak. Bu yaklaşım, sübvansiyonları ulusal muamele hükümlerinin açıkça dışında bırakan NAFTA'nın ötesine geçiyor.

Bu hüküm kültür sübvansiyonlarının sadece yerli

sanatçılara, yayınlara, prodüksiyon şirketlerine vb. dağıtılamayacağı anlamına geliyor. Araştırma ve geliştirme, eğitim, bölgesel kalkınma vb. destekleri de yabancı ve yerli şirketler arasında ayırım gözetemeyecek.

YATIRIMLARIN KORUNMASI

Ayraç içindeki metin yabancı yatırımcılara karşı "makul olmayan" ve "ayrımcı" önlemler uygulanmasını yasaklıyor ve bunlara karşı itiraz yolunu açıyor. Böylece açıkça ayrımcı bir amaç gütmeyen, sadece karlılığı, piyasa hacmini azaltan vb. düzenlemeler, politika değişiklikleri vb. de tehlikeye giriyor.

MAI bir yatırımın hukuk kurallarına aykırı olarak ve adil bir tazminat ödenmeden kamulaştırılmasını yasaklıyor ve yatırımcıların başlangıç sermayesini ve yatırımdan elde ettikleri getirileri serbestçe transfer etmelerini öngörüyor (ödemeler bilançosuyla ilgili geçici kontrollerin uygulandığı durumlar dışında).

5. ANLAŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ

DEVLETTEN DEVLETE

MAI hükümleri anlaşmazlık durumunda danışmalarda bulunulmasını, bir sonraki aşamada konunun tavsiye alınmak üzere Taraflar Grubuna götürülmesini, gerektiğinde ve son aşamada da bir mahkeme önünde tahkime gidilmesini öngörüyor. Mahkeme politikanın-önlemin değiştirilmesi ya da nakdi tazminat ödenmesi tavsiyesinde bulunabilecek. Karara uyulmaması halinde ihlalde bulunan tarafın anlaşmadan sağladığı yararlar askıya alınabilecek.

YATIRIMCILARLA DEVLETLER ARASINDAKİ USULLER

MAI'nın temel aşamalarından birisi anlaşmanın hükümetlerce ihlali durumunda yatırımcılar için kusurların onarılmasını ve tazminini sağlayacak bir mekanizmanın oluşturulması. Bu bölüm, olağan devletten devlete anlaşmazlık çözme sürecini yatırımcılara ve şirketlere açan NAFTA'ya örnek alıyor.

Anlaşmazlık çözme yöntemi muhtemelen yatırımın yapılmasından önce bile geçerli olacak. Örneğin bir ülkeye yerleşmesine izin verilmeyen bir şirket söz konusu karara itiraz edebilecek.

Akit taraflardan birinin yatırımcısı bir başka akit tarafla olan anlaşmazlığını, söz konusu ihlalin "yatırımcıların kayıp ya da zararına yol açması" halinde dava konusu yapabilecek. Bunların değişik şekillerde toplanması mümkün olacak; ama dava dosyası Taraflar Grubuna iletilecek. Gerektiğinde ve son aşamada da bir mahkeme önünde tahkime gidilebilecek. Mahkeme, taraflardan birinin anlaşmaya uymadığını açıklayabilecek ve nakdi tazminat ya da iadeye hükmedebilecek.