

TAM LİBERALİZASYON SIRALAMASI BAĞLAMINDA TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Ayça SARIALIOĞLU HAYALI*
Mehmet DİNÇASLAN**
Gözde ÖZGEN ÜÇÜNCÜ***

ÖZET

Ülkelerde ileride yaşanabilecek olası krizlere ve istikrarsızlıklara engel olunması ve liberalizasyondan tam fayda sağlanması için liberalizasyonun birden ve eş zamanlı olarak değil aşamalı olarak, hem içsel-dışsal hem de sektörel bazda (reel-finansal) belli bir sıra ile yapılması gerektiği tezi "tam liberalizasyonda sıralama" ya işaret etmektedir. Bu çalışmada, Türkiye'de 1980'lerde uygulanmaya başlanan liberalizasyon politikalarının sıralamasının yaygın kabul edilen sıralama literatürüne uygun olup olmadığı politika ile uygulama karşılaştırılarak gösterilmeye çalışılacaktır. Bunun için Türkiye'de uygulanan liberalizasyon politikaları incelenip hem içsel ve dışsal bazda sınıflandırılması yapılacak hem de yapıldıkları tarih açısından değerlendirilip bir zaman sıralamasına koyulacak ve nihayetinde, bu sıralamanın sıralama literatüründeki mevcut sıralama şablonu ile uygunluğu karşılaştırılıp değerlendirmesi yapılacaktır.

Anahtar Sözcükler: Tam Liberalizasyon, Tam Liberalizasyon Sıralaması, Türkiye Örneği

ABSTRACT

The theory telling that in order to prevent the possible future crises and instabilities in countries and fully benefit from the liberalisation, the liberalisation should be conducted gradually, not rapidly and simultaneously, through an order including both internal-external and sectoral bases (real-financial) refers to the "sequencing of full liberalisation". In this paper, whether the sequencing of the liberalisation policies that were started to be implemented in Turkey in the 1980s is appropriate in terms of the sequencing literature, which is widely accepted, is tried to be shown by comparing the policies and implementations. For this, after the examining of the liberalisation policies implemented in Turkey, both their classification will be done in terms of internal and external bases and they will be put in a time order by evaluating them in terms of the dates on which they were conducted

* Yrd. Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, Trabzon, aycasarialiogluhayali@ktu.edu.tr

** Doktora Öğrencisi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, İktisat Anabilim Dalı, Trabzon.

*** Yüksek Lisans Öğrencisi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, İktisat Anabilim Dalı, Trabzon.

and eventually, by comparing such sequencing with the existing sequencing in the literature its evaluation will be done.

Keywords: Full Liberalisation, Sequencing of Full Liberalisation, Turkish Case

Liberalizasyon ekonomideki mevcut kontrollerin döviz piyasaları, finansal piyasalar, işgücü piyasaları, tarımsal ürün piyasaları gibi çeşitli piyasalar üzerinden kısmen ya da tamamen kaldırılması olarak tanımlanabilir (Yılmaz vd. 2012: 346). Diğer bir tanımda ise liberalizasyon, küreselleşme kavramıyla paralel şekilde mallar, hizmetler, kişiler ve sermayenin ülkeler arasında serbest dolaşımını engelleyici nitelik taşıyan ve rekabeti olumsuz yönde etkileyen ulusal kısıtlamaların kaldırılması olarak ifade edilmiştir (IKV). Bir ülkenin iç ve dış finansal ve reel piyasalarının tümünü liberalize etmesi olgusu ise “tam liberalizasyon” kavramı ile ifade edilmektedir. Bu bağlamda, tam liberalizasyon ülke içi ve dışı anlamında “içsel ve dışsal” olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlar da kendi içinde liberalizasyonun gerçekleştiği sektörlere göre iki alt sektöre ayrılmakta ve içsel finansal liberalizasyon, içsel reel (sektör) liberalizasyon, dışsal finansal liberalizasyon ve dışsal reel (sektör) liberalizasyon olarak tam liberalizasyon matrisinin parçalarını oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde liberalizasyon deneyiminin başarısız sonuçlar vermesi 1980’lerin başlarında birçok iktisatçıyı sorunun kaynağının liberalizasyondan ya da tam liberalizasyondan değil yapılan liberalizasyonun “yanlış sıralanması”ndan ya da olması gereken sıralamaya uyulmamasından kaynaklandığı tezi üzerine odaklatmıştır (Gibson vd. 1994: 430). Buradan hareketle, “sıralama literatürü”, ülkelerde ileride yaşanabilecek olası krizlere ve istikrarsızlıklara engel olunması ve liberalizasyondan tam fayda sağlanması için liberalizasyonun birden ve eş zamanlı olarak değil aşamalı olarak, belli bir sıra ile yapılması gerektiği üzerinde durmaktadır. Bu çalışmada aynı problemin Türkiye örneği için de geçerli olup olmadığı hususu, Türkiye’de uygulanan liberalizasyon politikalarının yaygın kabul edilen sıralama literatürüne uygun olup olmadığı bağlamında politika ile uygulama karşılaştırılarak gösterilmeye çalışılacaktır. Bunun için Türkiye’de uygulanan liberalizasyon politikaları incelenip hem içsel ve dışsal bazda sınıflandırılması yapılacak hem de yapıldıkları tarih açısından değerlendirilip bir zaman sıralamasına koyulup bu sıralamanın sıralama literatüründeki mevcut sıralama şablonu ile uygunluğu karşılaştırılıp değerlendirmesi yapılacaktır.

Çalışmada giriş kısmından sonra ilk etapta tam liberalizasyonda sıralama literatürü, sonrasında tam liberalizasyonda sıralama teorisi ele alınmakta, sonrasında ise bu bağlamda Türkiye uygulamasına odaklanıp Türkiye’de 1980’lerde başlayan liberalizasyon sürecinin politika ve uygulamaları ile sıralama çerçevesinde değerlendirilmesi ve en nihayetinde sözkonusu

sıralamayı takip edip etmediği ve bunun olası sonuçlarının tartışması yapılacaktır.

1. TAM LİBERALİZASYONDA SIRALAMA LİTERATÜRÜ

Liberalizasyon sıralaması konusunda “sıralama literatürü”nü oluşturan pek çok çalışma bulunmaktadır (Örn. Edwards 1984, Blejer vd. 1988, McKinnon 1991, Johnston 1998 vb.). Bu sıralama literatüründe genel olarak, bir ülkede yapılacak olan tam liberalizasyonun hızlıca, birden değil, aşamalı olarak yapılması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Edwards (1984) ödemeler bilançosunda sermaye ve cari hesabın liberalizasyonu sıralamasında bazı tartışmalar olduğunu vurgulayıp, bu tartışmaları üç kategoride ele almıştır: Tartışmanın *birincisi*; liberalizasyon boyunca makroekonomik istikrar ve reel döviz kuru davranışı ile alakalıdır. Bazı yazarlar, sermaye hesabının açılma derecesinin istikrarsız sermaye akımları oluşturacağını, reel döviz kurunun bu hesap liberalize edildikten sonra oldukça kırılgan olacağını savunmuştur. Bu nedenle, ticaret reformu tamamlandıktan sonra sermaye hesabının açılması gerektiği görüşü üzerinde durulmuştur. Fakat diğer yazarlar; arzu edilmeyen reel döviz kuru hareketlerinden korunmanın en iyi yolunun tam konvertibiliteyle serbestçe dalgalanan döviz kuru olduğu üzerinde durmuştur. Onların tartıştıkları bu döviz kuru sistemi ticaret reformundan önce uygulanmalıdır. Sonuç olarak bu görüşe göre sermaye hesabı ilk olarak liberalize edilmelidir (Edwards 1984: 81). Tartışmanın *ikincisi*, literatürde beliren özel sıralamaların refah etkileriyle ilişkilidir. Bu analiz, dolaylı refah etkileri ve çapraz esnekliklerin makul değerlerini merkezine almaktadır. Tartışmanın *üçüncü* grubu, düzenleme maliyetleri problemi ve ucuz dış kredi yardımı vasıtasıyla düzenleme maliyetinin üstesinden gelmekle ilgilenmektedir. Bazı yazarlar sermaye hesabının açılmasıyla elde edilen ucuz dış kredilerin düzenleme sürecine yardım edeceğinden uygun olduğuna inanırken; diğerleri, bu kredilerin etkisinin yanlış sinyaller vasıtasıyla istenilmeyen sonuçlara neden olacağını belirtmişlerdir (Edwards 1984: 81-82).

Literatürde dışsal finansal liberalizasyonun sıralaması için olası ihtiyaçlar geniş olarak tartışılmıştır. İstisnalarla birlikte, literatürde sermaye hesabı liberalizasyonu –tüm finansal sektör liberalizasyonunun olası önemli ögesi– diğer tüm liberalizasyon süreci ve reform tedbirleri tamamlandıktan sonra ve özellikle de yurtiçi finansal sektör liberalizasyonundan sonra olması gerektiği vurgulanmıştır. Sermaye hesabı liberalizasyonunun ertelenmesi lehine olan tartışma kısmen, yurtiçi finansal liberalizasyonun ters etkilerini şiddetlendirebilen sermaye akımlarının tersine dönmesinin olası istikrarı bozucu etkileri temeline dayanır (Galbis 1994: 10-11). Sermaye hesabı liberalizasyonunun diğer reformlarla koordinasyonu ve düzgün sıralanması dışsal istikrarsızlık veya finansal sektör istikrarsızlığı olasılığını azaltmaktadır (Ishii vd. 2002: 14). Özel sermaye akımları liberalize edilmeye karar verildiğinde, her akım türüyle ilgili en genel risklere dikkat edilme-

sine ihtiyaç vardır. Sonuçta bu husus ilgili risklerin yönetiminde uygun politikaların belirlenmesinde yardımcı olacaktır (Ishii vd. 2002: 14).

Edwards (1984) teorik bir bakış açısından liberalizasyonun düzgün sıralanması sorununun, piyasa aksaklıkları ve/veya dışsalıklar, düzenleme maliyetlerinin bazı türlerinin bulunduğu bir dünya bağlamında olduğunu savunmaktadır. Edwards (1984)'e göre bunun tersine ders kitabı ekonomisinde aksaklıkların olmadığı varsayılırsa, bu soruna verilecek yanıt önemsiz olmaktadır. Zira bu durumda ödemeler bilançosu hesabı hem eşzamanlı hem de hızlıca liberalize edilebilir. Fakat hem ekonomik hem de politik çeşitli sayıda nedenler yüzünden eşzamanlı ve hızlı bir liberalizasyonun uygun olmayabileceği hususu da belirtilmektedir (Edwards 1984: 79). Bu bağlamda, Edwards (1984) liberalizasyon sıralamasının bazı yönleri ile ilgili uzmanlar arasında yaygın bir uzlaşma olduğuna, buna göre, örneğin, sermaye hesabı yalnızca içsel sermaye piyasası serbestleştirildikten sonra açılmalıdır görüşünün hakim olduğuna ve bu durumun da yalnızca mali açık önemli derecede düşürüldükten sonra ancak gerçekleştirilebileceğine vurgu yapmakta, fakat bununla birlikte, sermaye ve cari hesapların liberalizasyon sıralaması konusu üzerinde daha az bir uzlaşma olduğunu belirtmektedir.

Ülke deneyimleri göstermiştir ki, sermaye hesabı liberalizasyonunun diğer politikalarla koordinasyonu ve sıralaması için basit bir kural yoktur. Ishii vd. (2002: 16-18)'in sıraladığı on genel ilke liberalizasyonda her özel durumda rehber olabilecektir: 1-Uluslararası sermaye akımları üzerindeki kontrolleri kaldırma ve daha genel olarak finansal liberalizasyon, desteklenebilir makroekonomik politikaların arka planına karşı sorumluluk almada en iyidir. 2-Makroekonomik istikrar ile desteklenen ve kuvvetlenen özel finansal sektör reformlarına uygulamada öncelik verilmelidir. 3-Operasyonel olarak bağlantılı ve karşılıklı güçlendirilmiş finansal sektör reformları birlikte uygulanmalıdır. 4-İhtiyatlı düzenleme ve denetim ile finansal yeniden yapılandırma politikaları, finansal sektör istikrarını teşvik etmek ve liberalizasyondaki riskleri yönetmeye yardım etmek için, piyasa gelişmesinde ve rekabetin etkinliğini artırmada hedeflenen tamamlayıcı diğer finansal reformlarla uygulanmalıdır. 5-Sektörler veya araçlar ile sermaye akımlarının liberalizasyonu beraberindeki riskler hesaba katılarak sıralanmış olmalıdır. 6-Reformların hızı, finansal olmayan kuruluşlar ve diğer kuruluşların finansal yapısına ilişkin durumları (örneğin; borç-öz kaynak oranı, döviz pozisyonu) ve finansal kurumların sermaye tabanı ile kredi portföylerinin kalitesi üzerindeki etkileri hesaba katılmalıdır. 7-Sermaye yapısı ve yeterli teknik düzenlemeler için gereken önemli rehber reformlar, erkenden başlatılmalıdır. 8-Reformların şu an var olan sermaye akımları üzerindeki kontrollerin etkinliğini hesaba katması gerekmektedir. 9-Hız, zamanlama ve liberalizasyon sıralaması, siyasi ve bölgesel konuları hesaba katmalıdır. 10-Politika şeffaflığı ve veri bildirimini için para ve finans politikası şeffaflığını da kapsayan operasyonel ve kurumsal düzenlemelerin, sermaye hesabının açılmasına destek sağlamada uyumlu olmasına ihtiyaç

vardır. Bu ilkeler sermaye hesabı liberalizasyonunun değişik hızlarıyla tutarlıdır ve liberalizasyonun ertelenmemesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Ülkeler uluslararası sermaye piyasalarına girmekle fayda sağlayabilirler ve sıralı (sistemli) sermaye hesabı liberalizasyonu, bir ülkenin finansal sisteminde arzu edilen değişimleri teşvik edebilmektedir. Ülkeler bu ilkelerle uyumlu reformlarla, hem sermaye hesabı liberalizasyonu hem de finansal sektör gelişmesini ilerletmek isteyeceklerdir ve uluslararası sermaye akımlarıyla alakalı riskleri etkili bir şekilde yönetme yeteneklerini geliştirerek liberalizasyon sürecini hızlandırabileceklerdir (Ishii vd. 2002: 18).

Johnston (1998) riskleri minimize ederken sermaye hesabı liberalizasyonunun faydalarını maksimize etmede, hız ve sıralamaya odaklanma gerektiği üzerinde durmaktadır. Geleneksel sıralama görüşü sermaye hesabının liberalize edilmesinden önce, makroekonomik istikrarı sağlamanın önemi ve yurtiçi finansal kurumlar, piyasalar ve araçların gelişmesini vurgulamaktadır. Bu görüşe göre, sermaye hesabı liberalizasyonu ülkenin ekonomik reform programından sonra meydana gelmelidir (Johnston 1998: 23). Diğer tarafta, Johnston (1998) sermaye hesabı liberalizasyonu sıralaması ile ilgili belli kurallara rağmen (örneğin; uzun dönem akımlarının kısa dönem akımlarından ve doğrudan yabancı yatırımın portföy yatırımlarından önce liberalize edilmesi gerektiği), sermayenin geri ödenebilirliğinin pratikte uygulamayı zorlaştırabildiğini, dolayısıyla sermaye hesabının belli türlerinde devam eden kısıtlamaların finansal piyasaların temel yapısı, uygun tedbir standartlarını benimseme ve denetim düzenlemeleri ile gerekli dolaylı para araçlarının gelişimi için zaman almaya neden olabileceği uyarısında bulunmaktadır (Johnston 1998: 23).

Ma (2007) ticaret liberalizasyonunun yararları üzerine piyasa aksaklığının etkisini göstermek için, eksik finansal piyasa modeli çalışmada, mal piyasasının açılmasında farklı sıralamaların etkisini göstermeye odaklanmıştır. Bu çalışmada, hükümetin uluslararası ticareti yurtiçi ticaretle eşzamanlı olarak açması gerektiği yaklaşımı mı, yani “şok terapisi” yaklaşımı; yoksa hükümet önce yurtiçi mal piyasasını liberalize ettikten sonra mı uluslararası ticareti düzenlemesi gerektiği hususu, yani “aşamalı yaklaşım”, tartışılmaktadır (Ma 2007: 2). Bu bağlamda, Ma (2007) finansal piyasalar aksaksa, piyasaların Pareto optimumu sonucunu vermesi garantisinin olmadığı çok iyi bilindiğinden aslında piyasalar daha fazla açıldığında, tüm tüketicilerin kötü etkileneceği üzerinde durmakta; bu nedenle, piyasa liberalizasyonu sıralamasının gerekliliğini vurgulamaktadır (Ma 2007: 2-3). Bu çalışmanın ana bulguları, hem uluslararası hem de yurtiçi ticaretin eksik piyasa ekonomisinde bile ticaretin olmadığı durumdan daha iyi olduğu fakat, hükümetin uluslararası ve yurtiçi ticareti eşzamanlı olarak açan “şok terapi” yaklaşımı uygulaması durumunda, “aşamalı liberalizasyon yaklaşımı” sonucuna kıyasla refah kaybı riskiyle karşılaşacağı yönündedir (Ma 2007: 3). Çalışmada Çin örneğinden hareket eden Ma (2007), öncelikle yurtiçi ticaretin uluslararası ticarettten önce yerli tüketicilere açılması gerekti-

đini; böylelikle yurtiçi ticaretin yerli tüketicilere, yabancı tüccarlarla birlikte uluslararası ticarete karşı boy ölçüşmede sağlam bir temel sağlayacağını iddia etmektedir (Ma 2007: 14).

Analizler ödemeler bilançosunun sermaye ve cari hesaplarının liberalizasyonunun düzgün sıralanması hakkında güçlü bir teoreme sahip değildir, fakat hem tarihsel kanıtlar hem de tartışılan teorik düşünceler, cari hesabın ilk başta liberalize edilmesi temeline dayanan daha ihtiyatlı bir strateji önermektedir. Bu sıralamanın en güçlü argümanı, reel döviz kuru ve sermaye akımları arasındaki ilişki üzerine dayanmaktadır. Bazı tecrübeler göstermiştir ki sermaye hesabı yavaşça açılmalıdır, böylece liberalizasyonu takip edecek dış borç stokundaki artış, zamana yayılmış olacaktır (Edwards 1984: 83-84).

Sıralama literatürü tam liberalizasyonun sıralaması kadar tam liberalizasyona gitmeden önce gelişmekte olan ülkelerin makro ekonomik durumlarının nasıl olması gerektiği hususunu da ele almıştır. Dolayısıyla bu noktada, aslında tam liberalizasyon uygulamasının sıralamasının krizlere yada istikrarsızlıklara karşı koruyucu olmasının kimi zaman geçerli olmaması (Şili Örneği), tam liberalizasyona gitmeden önce ülke içinde makro ekonomik ön koşulların sağlanması hususuna işaret etmektedir. Buna göre, sıralama literatürü koşulsuz bir sıralamadan bahsetmemektedir. Başarılı bir tam liberalizasyon için iki ön şart bulunmaktadır: 1-Mali kontrolün sağlanması, yani bankaların kamu finansmanı aracı olmaması ve liberalizasyon sonrası olası kayıpları önlemek için vergi toplamada uygun yöntemlerin, araçların liberalizasyondan önce sağlanması; 2-Yurtiçindeki bankalar üzerinde para politikası için kontrol sağlanması gerekliliği (Zira finansal liberalizasyon sonrası krediler üzerinde kontrol edilemeyen ve dolayısıyla sorun yaratacak para arzı artışları söz konusu olabilecektir) (Gibson vd. 1994: 592-593).

Gibson ve Tsakalatos (1994) Villanueva ve Mirakhor'ın iki grup ülke üzerinde yaptığı finansal liberalizasyon programlarını araştıran çalışmasına atıfta bulunarak, "hızlı liberalize olan ülkeler" (Arjantin, Şili, Malezya, Filipinler, Türkiye ve Uruguay) ve "aşama aşama liberalize olanlar" (Endonezya, Güney Kore, Singapur, Sri Lanka ve Tayvan) arasında bu ikinci gruptaki ülkelerin göreceli başarısının onların nispeten istikrarlı makroekonomik yapıyı liberalizasyondan önce sahip olmalarından kaynaklandığına vurgu yapmıştır. Bu başarılar; yönetilebilir bütçe açıkları ve para büyümesinde daha düşük oranlar konusundadır. Tüm bunlar, faiz oranı ve kredi kısıtlanması derecesini azaltmadan önce yapılmıştır. Faiz oranları istikrarı sağlanmasıyla geniş çaplı iflaslardan korunulmuştur ve yatırım oranı da aynı zamanda muhafaza edilmiştir. Bununla birlikte hızlı liberalize olan ülkelerin ana problemi, mali pozisyonlarını güçlendirmeden önce faiz oranları yönetimini ve kredi dağıtımını neredeyse terk etmeleridir. Bu ülkeler liberalize olduklarında, bankalar şiddetli bir biçimde faiz oranlarını yükselttiler ve bu

durum geniş çaplı iflaslara ve yatırımların şeklinin riskli girişimlere dönmesine neden olmuştur (Gibson vd. 1994: 438).

Ekonomik reformlar ve serbestleşme tedbirleri alınması gereken beş geniş alan vardır: Mali açığın azaltılması, finansal sistemin liberalizasyonu, dış ticaretin liberalizasyonu, döviz kontrollerinin liberalizasyonu ve döviz kuru yönetimi. Kamunun mali açığının azaltılması literatürde gerekli olduğu kabul olan ilk adımdır. Açığın azaltılması gerçekleştirilmeden yapılan finansal liberalizasyon özel sektör tarafından desteklenemez ve bozulabilir olarak görülebilir (Arjantin ve Uruguay örneğinde olduğu gibi) (Gibson vd. 1994: 438). Literatürde liberalizasyon sıralamasında ikinci politika, içsel finansal liberalizasyonun ticaret reformu ile birleştirilmesidir. İçsel finansal liberalizasyon çeşitli nedenlerden dolayı refah artışı sağlayabilir: Bankaların daha yüksek reel mevduat faizi oranı ödemesi ekonomide etkin bir finansal aracı olarak onların rollerinin genişlemesini sağlayabilir. Fakat artan finans akımı düzgün fiyat sinyalleri tarafından yönlendirilmeyi gerekli kılar, aksi takdirde yatırım yanlış sektörlerde yer alabilir –ülkenin karşılaştırmalı üstünlüklerine göre olmaz ve sosyal getiriler oranı maksimum olmaz (Gibson vd. 1994: 438-439). Ticaret hesabının liberalleştirilmesi yani korumacılığın kaldırılması ithalat fiyatlarını düşürür, reel geliri yükseltir ve ticareti olmayan mallar sektörüne (ve dış tedarikçilere) faydalar sağlayan tüketici patlamasına neden olabilir. Literatürde liberalizasyon sürecindeki son adımın sermaye hesabının açılması olduğu yönünde bir anlaşma bulunmaktadır. Son olarak, döviz kuru rejiminin seçimi konusu vardır. İkili döviz kuru (uluslararası işlemlerde farklı yurtiçi için farklı oranlar) ve bölünmüş döviz piyasaları (resmi ve karaborsa oranları) reform sürecinden önce kaldırılmış olmalıdır. Resmi ve karaborsa döviz kuru arasındaki büyük farklılıklar sermaye çıkışını cesaretlendirirken, ikili döviz kuru bozuk fiyat sinyalleri vermektedir. Bu koşullardan başka, döviz kuru politikası liberalizasyon sürecinin bir hedef aracı olmalıdır (Gibson vd. 1994: 440).

Teoride özellikle içsel finansal liberalizasyon bağlamında, içsel finansal liberalizasyona başlamadan önce kurumsal düzenlemelere ve ekonomik yapıya uygun mali liberalizasyona yönelik öneriler getirilmiştir. Şaydan (2006)'nın ifade ettiği şekliyle "*Liberalizasyona başlamadan önce ekonomi istikrarlı (MS) veya istikrarsız (MU), bankacılık düzenlemeleri yeterli (SA) veya yetersiz (Sİ) olarak sınıflandırılabilir*". Buna göre, 1. MU-Sİ stratejisi; makroekonomik istikrarsızlık, zayıf banka denetimi ile iç içe geçmiştir. 2. MU-SA stratejisi; makroekonomik istikrarsızlığın neden olabileceği ahlaki çöküntü, etkin banka denetimi ile giderilmeye çalışılmaktadır. 3. MS-Sİ stratejisi; istikrarlı bir ekonomik yapı vardır. Ancak etkin banka denetimi yapılamaması nedeniyle ahlaki çöküntü sorunu ortaya çıkmaktadır. 4. MS-SA stratejisi; ekonomi istikrarlı ve etkin bir banka denetimi vardır. Faizler tamamen serbest bırakılmadan bu sayılan dört durumdan da önce makroekonomik istikrar ve etkin banka denetimi sağlanmalıdır görüşü hakimdir. Şaydan (2006) sadece MS-SA durumunda faizlerin tamamen serbest bira-

kılmasının başarılı olabileceğini, kalan iki durumda ise esnek fakat iyi kontrol edilebilen bir yapı tercih edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Eğer banka denetimi ve yaptırımlar etkin ise istikrar önemleri ile paralel olarak faizlerin liberalleşmesi sürecine başlanabileceği hususu, aksi takdirde eğer enflasyonla birlikte ve enflasyon dalgalanması da yüksek ise güçlü ve kredibilitesi yüksek bir istikrar programına destek olacak tutarlılıkta ve etkin bir bankacılık düzenlemesi en iyi politika paketini oluşturabileceği savunulmaktadır. Dolayısıyla parasal istikrar ve etkin banka denetimi sağlanıncaya kadar faiz oranlarıyla ilgili düzenleme yapılmaması gerektiği, böyle bir durumda ise düzenlenen faiz oranlarının önceden duyurulması ve bankalar ile kredi kullanan müşterilerin yeni faiz oranları konusunda tam anlamıyla bilgi sahibi olması gerektiği vurgulanmaktadır (Şaydan 2006: 35-36).

Geleneksel akademik sıralama görüşü, sermaye hesabının liberalizasyonu için ön şartlar olduğunu vurgulamaktadır. Bunlar; sermaye hesabı liberalizasyonundan önce makroekonomik istikrarı başarma ve içsel finansal kurumlar, piyasalar ve araçlarının gelişmesidir. Bu görüşe göre sermaye hesabı liberalizasyonu genel bir ekonomik reform programından sonra meydana gelmelidir (Johnston vd. 1999: 70). Sermaye hesabı liberalizasyonu sıralamasının yapısal tedbirlerle birlikte, özellikle de para ve finans sektöründe ve liberalizasyon adımının uygun makroekonomik politikaların gelişimi ile yapılmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Sermaye hesabı liberalizasyonu rolünün tam analizi yapısal ve makroekonomik politikaların kapsamlı bir değerlendirmesine ihtiyaç duymaktadır. Johnston vd. (1997) sermaye hesabı liberalizasyonu ve yurtiçi finansal piyasaların, araçların ve kurumların gelişimi, kambiyo ve ticaret sisteminin reforme edilmesi, gelişmekte olan ülkelerde ödemeler bilançosu dengesi ve para ve döviz kuru politikasının rolüne odaklanmaktadır (Johnston vd. 1997: 5). Bu bağlamda, sermaye hesabının liberalleştirilmesi ile finansal sektör reformlarının bütünleştirilmesine ihtiyaç vardır. Bunun neden yapılması gerektiği hususunda birçok sebep bulunmaktadır. Bunları Johnston vd. (1997: 6-8) şu şekilde sıralamaktadır: 1-Makroekonomik denge ve ödemeler bilançosu dengesi perspektifinden bakıldığında, yurtiçi finansal sistemin istikrarı ve gelişme seviyesi, sermaye hareketleri kompozisyonu ve büyüme üzerinde anahtar etkilere sahiptir. 2-Sermaye hesabının açılması finansal piyasalar ve kurumlar için önemli içerikler sağlayabilir. Birçok durumda, liberalizasyonların gelişmeyi derinleştirmesi, daha rekabetçi ve daha çeşitlenmiş finansal piyasalar oluşturması bağlamında pozitifdir. Yurtiçi finansal piyasaların karmaşıklığı, yabancı finansal firmaların ülkede doğrudan işlem yapmasına izin verilirse düzeltilebilir. 3-Sermaye akımı kullanımının etkinliği ve bu suretle ekonomik performansı destekleyen düzenlemelere çeşitli katkılar sağlayan akımların genişlemesi, yurtiçi finansal sistemin etkinliği ve gelişme seviyesine bağlıdır. Buna karşılık iyi düzenlenmiş ve denetlenmiş bir finansal sistemin varlığı, önceki finansal baskılamanın mirası olabilen piyasa başarısızlıklarının çeşitli kaynaklarının çıkarılmasına bağlıdır. 4-Sermaye hesabının

başarılı ve dayanıklı olarak açılması, açık sermaye hesabıyla döviz kuru politikası ve etkili para yönetimi için piyasalar, kurumlar ve minimum araçların kurulmasına gerek vardır. 5-Son olarak, reformların dinamikleri sermaye hareketlerinin liberalizasyonu ve yurtiçi finansal sektör reformlarının senkronizasyonu tartışılabilir. Sermaye hesabı liberalizasyonları, sermaye çıkışlarının geri dönüşü ve düzenlenen yatırımcı çevresini yansıtan ödemeler bilançosunun sermaye hesabındaki ilk fazlalıklarla çoğu kez bağlantılıdır. Aynı olarak karşılaştırılırsa, bu faktörlerin her biri parasal ve makroekonomik yönetimde problemler oluşturabilir. Fakat birlikte karşılaştırılırsa, parasal ve dış sektörlerdeki düzenlemeler bir dereceye kadar denge meydana getirebilir. Böylece yurtiçi finansal sektör liberalizasyonunu takip eden paradan daha hızlı kredi büyümesi, ceteris paribus, ödemeler bilançosuna baskı eğilimindedir. Bu baskı, sermaye hesabının liberalizasyonuna eşlik edebilen sermaye kaçışının geri dönmesiyle dengeye gelebilir (Johnston vd., 1997: 6-8).

2. TAM LİBERALİZASYONDA SIRALAMA

Aşağıda yer alan ekonomik reformlar sıralaması tablosu (Tablo 1), bir ülkede uygulanmak istenen tam liberalizasyon politikalarının nasıl olması gerektiği ile ilgili genel bir sıralama vermektedir. Bu tablo her sektörün yapması gereken liberalizasyon reformu türlerini açıklamaktadır.

Tablo 1: Tam Liberalizasyon Sıralaması
TAM LİBERALİZASYON SIRALAMASI

	İÇSEL	DIŞSAL
REEL	Piyasa Fiyat Sisteminin Kurulması	Ticaret Engellerinin Kaldırılması (Cari Hesap)
	Firmalar Üzerindeki Açık veya Örtülü Vergiler ve Sübvansiyonların Kaldırılması	Ticaret Hesabı Konvertibilitesi
	Özelleştirme	
	1	3
FİNANSAL	İçsel Banka Sistemi	Sermaye Kontrollerinin Kaldırılması, Kısa Dönem Sermaye Hesabı Konvertibilitesi
	İçsel Sermaye Piyasaları	
	2	4

Kaynak: Gibson vd. 1994: 592

Buna göre ilk önce fiyat piyasaya bırakılmalı, arz ve talebe göre belirlenmelidir. Ardından reel sektördeki örtülü veya açık vergiler kaldırılmalı, eğer varsa ekonomide firmalara uygulanan teşvikler kaldırılmalıdır. Daha sonra ise özelleştirmeler yapılmaya başlanmalıdır. Görüldüğü gibi ekonomi aşama aşama piyasaya bırakılmakta, önce devlet müdahalesinin kaldırılması ardından devletin ekonomik hayattan çıkarılması önerilmektedir. Devlet piyasadan çekilince piyasanın kendi kendini müdahaleye gerek kalmadan götürebilmesi için içsel bankacılık ve sermaye piyasaları oluşturulması gerekmektedir. Bu şekilde ülke ekonomisi reel ve finansal anlamda hazırlandıktan sonra ise ilk önce dışsal alanda reel bazda ihracat ve ithalat kanallarındaki bariyerler (tarifeler, kotalar, miktar kısıtlamaları vb.) kaldırılmalı, ardından her ülkede pazar payını artırabilmek için konvertibilite yapılmalı ve son olarak da sermaye hesabının kontrolleri kaldırılmalı ve ülkeye sıcak para girişi serbest bırakılmalıdır.

İçsel finansal liberalizasyon, yurtiçi para ve sermaye piyasalarındaki kural ve kısıtlamaların kaldırılması şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir deyişle, bir ekonomide yurtiçi para cinsinden borç-alacak ilişkileri ile varlık tutma kararlarına ilişkin olarak kurumsal yapıda fiyat ve miktar kısıtlamalarının kaldırılması ve yumuşatılması işlemidir. Bununla beraber içsel finansal liberalizasyon, temel olarak faiz oranlarının piyasa güçleri tarafından belirlenmesi şeklindeki finansal düzenlemeyi ifade etmektedir. Bu bağlamda, yurtiçi finansal piyasalarda liberalizasyonun sağlanmasına yönelik ilk adım, faiz oranlarının kamu otoriteleri tarafından değil arz ve talep koşullarına göre piyasa güçleri tarafından belirlenmesidir. "İçsel finansal liberalizasyon ile birlikte yeni oluşan finansal araçların idaresini sağlayan düzenlemeleri gerçekleştirme gerekliliğinin ortaya çıkması, bir yandan reel faiz oranları tasarrufları yükseltirken, öte yandan da yüksek maliyetli yatırım fonlarının en verimli ve etkin şekilde kullanılması sonucunu doğuracaktır" teziyle hareket edilmektedir. Bununla birlikte yüksek karşılık oranları, vergiler ve fonlar gibi mali yüklerin azaltılması, kredi tavanlarının kaldırılması, finansal piyasaya girişlerin kolaylaştırılarak finansal araçların çeşitlendirilmesi, hisse senedi piyasalarının serbestleştirilmesi gibi düzenlemeler de yurtiçi finansal piyasaların liberalizasyonu yönünde uygulanan politikalar arasında kabul edilmektedir (Berkman 2011: 7-8).

Dolayısıyla, yukarıdaki Tablo 1'e göre, tam liberalizasyon sıralaması ile ilgili olarak literatürdeki genel kabul içsel finansal liberalizasyonun içsel reel sektör liberalizasyonundan sonra ve dışsal finansal liberalizasyondan önce gelmesi gerektiği yönündedir. Bu bağlamda, gelişmekte olan bir ülke örneğinde içsel reel sektörünü liberalize etmeden önce finansal sistemini liberalize etmeye karar veren ve uygulayan bir ülkede, nispi fiyatlar çarpık olduğundan sadece kârlı olduğu düşünölen endüstrilere kredi akımı olacağı muhtemel bir durumdur, bu da fiyatlar gerçeği yansıtmadığı için kaynakların fiyat mekanizmasıyla etkin dağılmayacağı anlamına gelecektir. İçsel

finansal liberalizasyonun dışsal reel liberalizasyondan önce ya da sonra geleceği hususu tamamıyla açık değildir. Bir yönden, bir ülke içsel finansal sektörünü ticaretten önce liberalize ederse, yine ticaret engelleri yüzünden sadece kârlı görülen “ticaret yapılabilir sektörler”e kredi akışı olacaktır. Diğer taraftan, finansal sektör ticaretten sonrasına kadar liberalize edilmezse, bu durum içsel endüstrinin dünya piyasalarıyla rekabet etme kabiliyetine engel olabilecektir. Bu sıralamada tartışma olsa da nihai sonuç içsel finansal liberalizasyonun dışsal reel sektör liberalizasyondan önce gelmesi gerektiği yönündedir. Tartışmasız kabul edilen ise dışsal finansal liberalizasyonun diğer tüm liberalizasyonlardan sonra olması gerektiğidir. Aksi durumda, örneğin, içsel faiz oranları dünya seviyesinin henüz altındayken dışsal liberalizasyon meydana gelirse, büyük miktarda sermaye kaçıışı olacaktır. Diğer tarafta, yurtiçi bankalar dış bankalarla rekabet etmekte zorlanacaktır. Zira yurtiçi bankalar hala bir dizi kontrole ve aracılık maliyetini artıran düzenlemelere tabi olacaktır (Gibson vd. 1994: 591-592). Bu bağlamda, Bal (1997) sermaye hareketlerine yönelik kısıtlama ve kontrollerin kaldırılmasının yurt içi para biriminde reel bir değerlendirmeye neden olacağı, diğer tarafta dış ticaret faaliyetlerinin liberalizasyonunun, yurt içi para biriminin reel bir devalüasyonunu ise gerekli kılacağı hususu üzerinde durmaktadır. Bu durumda, eğer sermaye hareketlerine yönelik kontrollerin azaltılması nedeniyle reel devalüasyon imkansız hale geliyorsa, ihracat ve ithal edilebilir mal sektörlerinde korumacı ortamdaki serbest ortama geçiş yapmanın zor olacağını savunmaktadır. Sonuç olarak, sıralama açısından, ödemeler bilançosu cari işlemler hesabı ve sermaye hareketleri liberalizasyonu aynı anda yapılmamalıdır. Dış ticaret işlemlerinin liberalizasyonundan sonraki geçiş sürecinde sermaye girişleri sıkı biçimde kontrol altında tutulmalıdır ve yeterli bir süre geçtikten sonra serbestleştirilmelidir görüşü savunulmaktadır (Bal 1997: 58-59).

3.TAM LİBERALİZASYON SIRALAMASI BAĞLAMINDA TÜRKİYE ÖRNEĞİ

3.1. İçsel Liberalizasyon

Liberalizasyon süreci birçok gelişmekte olan ülkede ağırlıklı olarak 1970'lerde, Türkiye'de ise 1980'lerde başlamıştır. 1980 öncesi Türkiye'sinde dış ticaret, finans ve mal piyasaları yoğun bir şekilde devletin kontrolü altında olmuştur. Bu bağlamda, Türkiye'de ithal ikame modeli sanayileşme politikaları uygulanmış ve devlet bu stratejiyi kullanarak, hem yatırımcı hem üretici olarak kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) kanalı ile sanayileşme hedeflerine ulaşmaya çalışmıştır (Oksa 2004:1'den aktaran Mayır t.y: 462). Devletin denetim ve kontrolü, ithalatın kısıtlanması ve yasaklanması, katı bir kambiyo sisteminin uygulanması, faiz oranlarının kontrolü ve finansal sistemin kamu bankaları yoluyla denetim altına alınması gibi uygulamalar aracılığıyla olmuştur. Ancak, bu süreç 1970'lerin ikinci yarısında başlayıp 1980'de son bulan ekonomik krize zemin hazırlamıştır. Zira 1980 öncesinde Türkiye

ekonomik, politik, sosyal açıdan çalkantılı bir dönem geçirmiştir (Mayır t.y: 462-463).

Tablo 2: Türkiye'de İçsel Liberalizasyon Uygulamaları

İçsel Liberalizasyon Uygulamaları		
REEL SEKTÖR	VERGİ VE SÜBVANSİYON-LARIN KALDIRILMASI	1985: Bu yılda katma değer vergisi uygulamaya konulmuştur (Kargı vd. 2007).
	ÖZELLEŞTİRME	1984: Özelleştirmeye ilişkin ilk yasal düzenleme, 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Kanun ile yapılmıştır (Kilci 1994:6). 1986: 28.5.1986 tarihinde kabul edilen 3291 sayılı Kanun. 1994: 27 Kasım 1994, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları (Doğan 2012).
FİNANSAL SEKTÖR	FAİZ ORANLARI SERBESTİSİ	1980: Faiz hadleri üzerindeki kısıtlamalar kaldırılmıştır. 1991: Mevduat faiz oranları serbestleştirildi. 1994: Faiz oranlarını belirlemek kriz sonrasında TCMB'ye bırakıldı.
	BANKACILIK SİSTEMİ	1985: Banka kanunu yürürlüğe girmiştir. 1986: İnterbank para kurulu açılmıştır. 2000: Bankalar üzerindeki regülasyon ve denetim uygulamaları kaldırıldı.
	SERMAYE PİYASALARI SİSTEMİ	1980: Hisse senedi piyasası üzerindeki fiyat kontrolleri kaldırılmıştır. 1982: Sermaye piyasası kurulmuştur. 1987: Açık piyasa işlemleri başlamıştır. 1988: Efektif döviz piyasası kurulmuştur. 1989: Altın piyasası kurulmuştur. 1991: İMKB bünyesinde Bono Piyasası açıldı. 1992: Repo, Ters Repo ve VDMK ihracı başladı. 1993:Repo, ters repo işlemlerine İMKB'de başlandı. (Öztürk ve Kuşçu t.y.)

Bu dönemde Türkiye finansal piyasaları yoğun bir şekilde baskı altında olmuştur. Faiz oranları üzerinde sınırlamalar olup, kamu tarafından öncelikli görünen sektörlere çeşitli kredi kanalları ile daha düşük faizli fonlandırılması söz konusu olmuştur. Finansal korumacılık dönemi olarak tanımlanan bu süreçte, sermaye hareketleri ve dış ticaret işlemleri birçok kısıtlamaya tabi olup sabit döviz kuru sistemi uygulanmıştır. Bu süreçte uygulanan ithal ikameci program dolayısıyla oluşan cari borçlara kaynak bulmak ve yatırımları desteklemek zorlaşınca 1976'da bu dönem sınırlarını zorlamaya başlamıştır. Bu bağlamda, 1977-80'deki ödemeler dengesi sorunuyla başlayan ekonomik istikrarsızlığa politik istikrarsızlık eklenince, 24 Ocak 1980 istikrar kararları alınmak zorunda kalınmıştır (Mayır t.y: 463).

Türkiye'de gerçekleştirilen tam liberalizasyon politikaları oluşturulurken literatürde yaygın olarak kabul edilen sıralamaya ne kadar bağlı kalındığı hususunun, uygulanan politikalar ve sonuçları bağlamında değerlendirilmesi amacıyla yukarıda (Tablo 2) Türkiye'de gerçekleştirilen politikalar içsel liberalizasyon politikaları çerçevesince tablolaştırılmıştır.

Yukarıdaki Tablo 2'de görüldüğü gibi Türkiye'de ilk önce yaygın kabul edilen politika çerçevesince faiz oranları piyasaya bırakılmış ardından sermaye piyasası kurulmuş, döviz kuru işlemleri serbestleştirilip ilk özelleştirmelere başlanılmıştır. Daha sonra neoklasik yaklaşım çerçevesince dolaylı vergiler ağırlıklandırılmış, bankacılık yasası çıkarılmış, daha sonra ise para ve sermaye piyasalarını derinleştirmek için kurumsal yapılar çeşitlendirilmeye başlanmıştır. Görüldüğü gibi liberalizasyon politikaları uygulanırken reel sektör liberalizasyonu ile içsel sermaye piyasası oluşturma işlemleri hemen hemen eş zamanlı olarak yapılmıştır. Bu anlamda yaygın kabul edilen sıralama literatürü Türkiye'de içsel liberalizasyon politikası bağlamında sağlıklı olarak uygulanmıştır denilemez. Reel sektör tam libere edilmeden yani uygulanan politikaların ekonomide ortaya çıkardığı etki dikkate alınmadan eş anlı olarak içsel finansal sektörün liberalizasyon politikalarına başlanılmıştır.

Tablo 3: Türkiye'de Banka Sayıları

	1988	1990	1995	2000	2005
Banka Sayısı	60	66	68	79	47
Mevduat Bankaları	52	56	55	61	34
Kamu	8	8	5	4	3
Özel	25	25	32	28	17
Fon	-	-	-	11	1
Yabancı	19	23	18	18	13
Kalkınma ve Yatırım Bankası	8	10	13	18	13

Kaynak: TBB, www.tbb.org.tr

Türkiye’de finansal serbestleşme hareketleri Temmuz 1980’de başlamış, bu dönemde borçlanma ve mevduat faizleri serbest bırakılmış, mevduat sertifikaları yeni finansal araç olarak düzenleyici taslağa eklenmiştir. Bu aşamada bankalar arasında kısa bir faiz rekabeti olmuşsa da o dönemde bankacılık sektörünün oligopolistik doğası bankalara “centilmenlik anlaşması” yapma imkanı vermiş ve en büyük ticari bankaların liderliğinde, tüm bankalar anlaşmadaki oranlara uymayı kabul etmiştir. Sonrasında küçük bankalar rekabet sürecine, vadeli mevduata yüksek faiz vererek ve mevduat sertifikası çıkararak dahil olmuşlar, bu bankalar mevduat sertifikalarını bankerler vasıtasıyla pazarlamışlardır. Bu aşamada bankerlere çok fazla fon akmış ve bu süreç küçük bankaların ve birçok bankerin batmasıyla sonuçlanmıştır (Öztürk vd. t.y.: 18).

Planlı dönem (1960-1980) boyunca bankacılık sektörüne giriş çıkışlar sıkı kontrol altında olduğu için banka sayısı fazla değişmemiş, ancak 1980 yılında 37 olan banka sayısı finansal liberalizasyona geçiş ile birlikte sektöre giriş çıkışların daha serbest bırakılması ve mevduata %100 güvence verilmesinin de etkisiyle 2000’li yıllara doğru hızla artmıştır. 1980 sonrasında sistem “mevduat bankacılığı ağırlıklı bir gelişme” göstermiştir. 2001 krizine kadar artan banka sayısı beraberinde “sermaye yönünden büyük olmayan, mali yapısı zayıf, küçük ölçekli bankalar”ın kurulmasını getirmiştir. Faizlerin serbest bırakılmasının da etkisiyle bankaların fon toplama maliyetleri artmış, bu da şube bankacılığının, özellikle 1990’lı yıllardan itibaren azalmasına neden olmuştur. Bir başka deyişle, “toptancı bankacılık” yapan az şubeli küçük ve orta ölçekli banka sayısı artmış, büyük ölçekli bankaların pazar payları ise küçülmüştür. Finansal liberalizasyon süreci ile birlikte günümüze kadar hem banka sayısı hem de şube sayısında önemli bir artış görülmüştür. Ancak Avrupa’dakinin aksine Türkiye’de bu durum ekonominin iyi performansından veya ticari aktivitelerdeki canlılıktan değil, bankaların “devlet ile olan ticari ilişkilerinden” kaynaklanmıştır (Yılmaz 2005: 80-83). Yılmaz (2005) yükselen kamu kesimi borçlanma gereğinin yüksek reel faizlere neden olduğuna ve devlet faiz harcamalarını hızla artırdığına ve bankaların da bu süreçte devlete borç vererek spekülatif olarak büyüdüğüne vurgu yapmaktadır (Yılmaz 2005: 80-83).

Bu bağlamda, devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifler içindeki payı 1990 yılında yüzde 10’dan 1999 yılında yüzde 23’e çıkmıştır. Aynı dönemde özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payı ise yüzde 36’dan yüzde 24’e inmiştir. Böylece bankalar esas görevini yerine getirememiş, üreticiyi ve reel ekonomiyi yeterli ölçüde destekleyememiştir. Yüksek enflasyon ortamı ve belirsizlikler tasarruf sahiplerinin kısa vadeye yönelmesine yol açmış, bankaların varlık ve yükümlülükleri arasındaki vade uyumsuzluğu yani finansal kırılğanlıklar artmıştır. Yüksek ve değişken enflasyonla hızla artan borç stokları sonucu TL’ye olan güvenin zayıflaması, para ikamesini de hızlandırmıştır. Bu bağlamda, döviz tevdiat hesaplarının, repo dahil, toplam mevduatlar içindeki payı 1990 yı-

linda yüzde 25'den 1999 yılında yüzde 42'ye yükselmiş, toplam mevduatın yarısına yakın bir kısmı döviz tevdiat hesaplarına yönelmiş, bankaların yurtdışından borçlanmalarındaki artış döviz yükümlülüklerini önemli ölçüde yükseltmiştir. Diğer yandan, bankalar başta kamu kağıtları olmak üzere getirisi yüksek Türk Lirası cinsinden araçlara yönelmişlerdir. Bu durum da bankacılık sisteminin yabancı para açısından açık pozisyonunu yükseltmiş ve bankalar kur riskine karşı önemli ölçüde kırılğan hale gelmiştir (Özyurt 2006: 315-316).

1989 sonrası dönemde, yapısal uyum programları doğrultusunda Türkiye ve dış dünya arasındaki her türlü para transferine tam bir serbestlik tanınıp, Türk vatandaşlarının istedikleri gibi döviz bulundurmalarına ve bankalarda döviz hesabı açmalarına izin verilince hemen hemen aynı zamanda hükümet bütçeyi finanse etmek için uzun vadeli dış krediler ve vergiler yerine kısa vadeli iç borçlanmaya gidilmesine karar vermiştir. Bunun için yeni yapılanma sürecinde Türkiye'de diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi devlet tahvili ve hisse senedi piyasalarının da kurulması sağlanmıştır (Dağdelen 2004: 48). Dağdelen (2004) sözü edilen süreçte son olarak IMKB'nın da uluslararası sisteme açılması (1991 yılında) ile yapısal uyum sürecinin finansal uyum boyutunun bütün gereklerinin yerine getirildiğini ve böylece Türkiye'nin Dünya'daki yeni "kırılğan/akışkan finans yapısına" entegre olduğunun altını çizmektedir (Dağdelen 2004: 48).

Doğan (2012) Türkiye'de 28.5.1986 tarihinde kabul edilen 3291 sayılı Kanun ile tamamı devlete ait ve Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların, özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esasların belirlendiğini kaydetmiştir. Bugün de yürürlükte olan ve özelleştirmelere temel teşkil eden 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun ise 27 Kasım 1994 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği, bu kanun ile "Özelleştirme Yüksek Kurulu"nun oluşturulduğu, "Özelleştirme İdaresi Başkanlığı" (ÖİB)'nin kurulduğu ve "Özelleştirme Fonu"nun kurulmasının düzenlendiği kaydedilmektedir. Bu bağlamda, ilaveten milli güvenlik açısından önem arz eden stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması ve özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme bağlanmıştır (Doğan 2012: 14-15). Bu kapsamda, 1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, idare tarafından bugüne kadar 201 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 191'inde hiç kamu payı kalmamıştır. 1986 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 46,1 milyar \$ düzeyindedir. Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satış işlemlerin-

den 30 Kasım 2012 itibariyle 35,1 milyar \$ net giriş sağlanmıştır (Doğan 2012: 14-15).

Tablo 4: Gelir, Kurumlar Ve Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki % Payı (1988-2005)

Yıllar	Gelir Vergisinin Vergi Gelirleri İçindeki payı %	Kurumlar Vergisinin Vergi Gelirleri İçindeki Payı %	Toplam KDV Tahsilatının (Dahilde + İthalde) Vergi Gelirleri İçindeki Payı %
1988	33,7	14,9	29,3
1989	38,6	14,1	25,3
1990	41,0	10,2	27,2
1991	42,4	9,0	29,0
1992	42,4	7,1	29,7
1993	40,4	7,2	31,0
1994	30,9	7,5	30,1
1995	30,4	9,5	32,7
1996	30,1	8,4	33,1
1997	31,6	8,3	32,9
1998	37,7	8,1	29,5
1999	33,3	10,5	28,1
2000	23,4	8,9	31,6
2001	29,1	9,3	31,3
2002	23,0	9,3	34,2
2003	20,2	10,3	32,1
2004	19,5	9,5	34,0
2005	19,1	9,6	32,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, www.gib.gov.tr.

Tablo 4'te görüldüğü gibi kurumlar vergisinin vergi gelirleri içindeki payı zaman içinde çift hanelerden tek haneli rakamlara inmiş fakat tam tersi dolaylı vergilerin vergi gelirleri içindeki payı ise artmıştır. Liberalizasyon politikaları çerçevesinde arz yanlı iktisat politikası temel alınarak, dolaysız vergilerin oranlarının düşürülmesi yoluyla, emek ve sermaye gelirleri üzerindeki ikame etkisini ortadan kaldırma, böylece ekonominin çalışma yatırım-tasarruf eğilimini güçlendirme amaçlanmıştır. Bir başka deyişle, teorik temelini neo-klasik iktisat yaklaşımından alan arz yönlü iktisat politikası çerçevesinde, Türkiye'de 1980 sonrası uygulanan vergi politikaları dolaylı vergiler ağırlıklı bir vergi sisteminin oluşturulması yönünde gelişim göstermiştir. Böylece, Kurumlar Vergisi mükellefi olan büyük sermaye kesimleri üzerindeki dolaysız vergi yükünün düşürülmesi amaçlanmış, bu uygulama da kaçınılmaz olarak toplumun diğer kesimleri üzerindeki vergi yükü artışını gerektirmiştir. Dolaysız vergiler arasında sermaye kesimi lehine gerçekleştirilen değişim, dolaylı vergilerin sistem içindeki ağırlığının artması ile desteklenmiş, ancak bu durum, iç talebin en önemli unsurunu oluş-

turan ücretlileri, kentsel-kırsal küçük girişimci kesimi ve en önemlisi dolaylı vergileri yansıtmaya olanağı bulunmayan toplumsal kesimleri önemli ölçüde reel gelir kaybına uğratması açısından eleştiri almıştır (Kargı vd. 2007: 281).

Kargı vd. (2007) vergi sistemi aracılığı ile sağlanan diğer teşvikleri şu şekilde sıralamaktadır: Gelir/Kurumlar Vergisi muafiyeti/indirimi, yatırım indirimi, sermaye malları ithalatında gümrük muafiyeti, sermaye mallarında katma değer vergisi muafiyeti, sübvansiyonlu krediler, yerel yönetimlerin vergilerinde indirim/ muafiyet, hammadde ithalatında vergi muafiyeti, kullanılan hammaddeler için katma değer vergisi muafiyeti, hammadde ihracatında katma değer vergisi muafiyeti, ihracat gelirlerinin imtiyazlı kullanımı, zarar indirimi, son giren ilk çıkar stok değerlendirme metodu, sabit kıymetleri yenileme fonu, maliyet bedeli artırımı, yatırım indirimde endeksleme, menkul sermaye iratlarında indirim oranı uygulanması, diğer kazanç ve iratlarda indirim oranının uygulanması, zirai kazancın tespitinde maliyet bedeli artırımı, finansman giderleri kısıtlaması, araştırma ve geliştirme harcamalarında vergi erteleme. Kargı vd. (2007) bu teşviklere ilaveten ihracata dayalı büyüme modeli çerçevesinde 1980'li yıllarda, dışa açılmayı ve ihracat artışını desteklemek üzere uygulanan politikaların, reel ücretlerin düşürülmesinin ve kur politikalarının, ihracatta vergi iadesi uygulamasının da altını çizmektedir (Kargı vd. 2007: 282).

Bu noktada Türkiye'de liberalizasyon sürecini 1989 sermaye hareketleri serbestleştirilmesi dönemine kadar aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

- 1980: Hisse senedi piyasası üzerindeki fiyat kontrolleri kaldırılmıştır.
- 1980: Faiz hadleri üzerindeki kısıtlamalar kaldırılmıştır.
- 1981: İthal ikameci dönem sona ermiştir.
- 1982: Sermaye piyasası kurulmuştur.
- 1984: Döviz kuru işlemlerine izin verilmiştir.
- 1985: Banka kanunu yürürlüğe girmiştir.
- 1986: İnterbank para kurulu açılmıştır.
- 1987: Açık piyasa işlemleri başlamıştır.
- 1988: Efektif döviz piyasası kurulmuştur.
- 1989: Altın piyasası kurulmuştur.
- 1989: Sermaye hareketleri üzerindeki sınırlamalar kaldırmıştır (Mangır t.y: 463-464).

Eser (2012) 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleşmesinin altında yatan nedenin pragmatik olduğuna vurgu yaparak, 1986 yılından itibaren artan mali açıkların finansmanın yurt içinden borçlanılarak giderilmeye çalışılmasının özel yatırımları dışlayıcı bir etki ile sonuçlanması olgusundan kaçınılmak istendiğini, dolayısıyla bu açıkların kapatılmasında ikinci bir yol olan, yabancı fonların ülkeye girişinin sağlanmak istendiğini belirtmektedir. Bu bağlamda, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ile ilgili "Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar" 11 Ağustos

1989 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu karar ve ilgili düzenlemelerle sermaye hareketleri hem tamamen liberalleştirilmiş hem de konvertibiliteye yönelik en önemli adımlar atılmıştır (Eser 2012: 27).

1990: Konvertibiliteye ikinci adım ve sermaye hareketlerinde serbestleşme.

1991: İMKB bünyesinde Bono Piyasası açıldı ve Mevduat faiz oranları serbestleştirildi.

1992: Repo, Ters Repo ve VDMK ihracı başladı.

1993: Repo, ters repo işlemlerine İMKB’de başlandı.

1994: Faiz oranlarını belirlemek kriz sonrasında TCMB’ye bırakıldı.

1999: Tasarruflara devlet garantisi getirildi, Yüksek faiz oranı uygulamaları başladı, Serbest kur politikası uygulamalarına geçildi.

2000: Bankalar üzerindeki regülasyon ve denetim uygulamaları kaldırıldı, Para Euro dolar paritesine bağlandı ve ulusal para devalüe edildi (Şaydan 2006: 99).

Kazgan (2004) 1980-1988 arasında ekonomiyi giderek serbestleştirmeye dayanan politikaların istikrarlı biçimde değil, “deneme-yanılma” yönüne göre uygulandığını, bazen serbestleşmenin en üst noktasındaki bir politikanın birden gündeme getirilirken (1980 Temmuz’undan 1983 Temmuz’una kadar faiz haddi serbestliği gibi); eğer “tuttuysa” bırakıldığını, tutmadıysa geri adım atılıp tekrar denetim sistemine geçildiğini belirtmektedir. Diğer tarafta, kimi zaman denetimin daha düzenli biçimde azaltıldığından (ithalatta olduğu gibi), bazen sistemin tümünde denetim sürerken, içindeki bir alanda birden serbestleşmeye gidildiğinden bahsetmektedir (döviz tevdiat hesapları 1985’te serbest bırakılırken, döviz piyasasının denetim altında tutulması gibi). Kazgan (2004) bu anlayışı ve uygulamayı “serbestleşme süreci el yordamıyla, “belki tutar” anlayışıyla yürütülmüştür” şeklinde ifade etmekte ve eleştirmektedir (Kazgan 2004: 128).

3.2. Dışsal Liberalizasyon

1980’deki 24 Ocak İstikrar Programının temel felsefesi ekonomide devlet müdahalesini en aza indirerek piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması, bu bağlamda, devletin yerini özel kesimin alması, ekonomide makro ve mikro dengelerin belirlenmesinde idari kararların yerine, fiyat mekanizmasının geçerli olması şeklinde tam liberal bir anlayıştı. Bu temel amacın gerçekleşmesi için mal ve faktör piyasa fiyatlarına müdahalelerin kaldırılması gerekiyordu, dolayısıyla bu kararlar ve sonrasında bu amaç doğrultusunda hareket edilmeye çalışıldı (Şahin 2007: 193). Bu kararlar ve sonrasında eklenenlerle beraber tüm bu süreç ülkenin hızlı ve aynı zamanda reel ve finansal sektörleri kapsayacak şekilde içsel ve dışsal tam bir liberalizasyona gideceğinin sinyallerini veriyordu. Bu bağlamda, yapılan dışsal liberalizasyon uygulamaları aşağıda sektörel bazda tablolandırılmıştır.

24 Ocak 1980 İstikrar Programını takiben dış ticaret rejiminde önemli değişiklikler yapılmış, uygulanan “ithal ikameci ve içe dönük sanayileşme

modeli” yerine “ihracata dönük sanayileşme modeli”nin benimsenmesinin doğal bir sonucu olarak dış ticarete kısıtlama ve yasaklamalar kaldırılmış ve dış ticaret giderek serbestleştirilmiştir. Bunda dış ticaret politikasının sanayileşme politikasının bir parçası olduğu görüşü rol oynamıştır (Şahin 2007: 405). 1980'den sonra dış ticaretin serbestleşmesi yolunda alınan kararlarla, hem ihracat üzerinde sözü edilen baskı ve denetimler kaldırılmış hem de ithalat giderek serbestleştirilmiştir. Bu bağlamda, ithalatın serbestleştirilmesi yolunda ilk adım 1981 ithalat programında kotaların kaldırılması ile atılmıştır. Bununla birlikte, Şahin (2007) 1984 yılında yapılan değişikliğe kadar ithalat rejiminde önceden planlanmış, düzenli ve tutarlı bir serbestleşmenin olmadığını vurgulamaktadır (Şahin 2007: 406). İthalatta serbestleşmeye 1984 yılında ithalat rejiminde yapılan esaslı değişiklik ile büyük ölçüde ulaşılmış olduğu, Ocak 1984'de ithalat rejiminde iki yönlü serbestleştirme gerçekleştirildiği kaydedilmektedir. Bu bağlamda, bir yandan, ortalama %76.3 olan nominal gümrük vergileri oranı %48.9'a düşürülmüş, gümrük ve istihsal vergileri oranları yeniden düzenlenmiş diğer tarafta, dünyadaki uygulamalara paralel olarak ithalat koruması tarife dışı engellere kaydırılmıştır. 1984 ithalat rejiminin önemli bir özelliği ithali yasak ve ithali izne bağlı malların listeler halinde ilân edilmesi, bu listelerde yer almayan malların ithalatının ise serbest bırakılması olgusudur. Bu bağlamda, 1984 ithalat rejiminde bir kısmı birincil ürünlerden ve hafif sanayi mallarından oluşmakta olan ithali yasak malların sayısı yaklaşık 1800'den 459'a düşürülmüştür. Daha sonraki düzenlemelerde ithali yasak malların sayısı azaltılmış ve giderek uyuşturucu, silah ve bunların girdileri dışında ithali yasak mal kalmamıştır. İthali izne bağlı mal sayısı ise 1984'de 100 civarında iken, bu sayı sürekli azaltılarak 1988'de 33'e indirilmiştir. Böylece 1988'de ithalatta liberalizasyon %90'ı aşmıştır. 1990'da ise ithalatı izne bağlı mallar listesi tamamen kaldırılmış ve tam liberalizasyona geçilmiştir (Şahin 2007: 406-407).

Benzer şekilde, Kazgan (2004) ithalat serbestleşmesinin bir ithalat patlamasına yol açmaması için 1988'e kadar sürdürüldüğünü, 1980'li yılların sonunda ithalatta serbestleşme oranının yüzde 94'e ulaştığını kaydetmektedir (Kazgan 2004: 138). Ancak yine de tam liberalizasyon sıralaması bağlamında dışsal reel liberalizasyona başlamak için 1984'ün oldukça erken bir tarih olduğu söylenebilir, sonuçlanmasını 1990 olarak aldığımızda ise henüz içsel reel ve finansal liberalizasyon aşamalarının tamamlanmış olmadığı açıktır.

Tablo 5: Türkiye'de Dışsal Liberalizasyon Uygulamaları

Dışsal Liberalizasyon Uygulamaları		
REEL SEKTÖR	TİCARET ENGELLERİNİN KALDIRILMASI (CARİ HESAP)	<p>1981: İthalatta kotalar kaldırıldı.</p> <p>1984: Ortalama %76.3 olan nominal gümrük vergileri oranı % 48.9'a düşürülmüştür.</p> <p>1984: İthalat rejiminin önemli bir özelliği ithali yasak ve ithali izne bağlı malların listeler halinde ilân edilmesi, bu listelerde yer almayan malların ithalatının ise serbest bırakılmasıdır. 1984 ithalat rejiminde ithali yasak malların sayısı yaklaşık 1800'den 459'a düşürülmüştür.</p> <p>1985: Serbest Bölgelerin oluşturulması kararı alındı.</p> <p>1996: Gümrük Birliği'ne geçildi.</p>
	TİCARET HESABI KONVERTİBİLİTESİ	<p>1982: Ticari bankaların döviz pozisyonu bulundurmalarına izin verilmiştir.</p> <p>1983: Döviz kurunun serbestleştirilmesi yönünde bir adım: Türk Parasının Kıymetini Koruma (TPKK) hakkındaki 28 sayılı KHK'nin çıkarılması.</p> <p>1984: Döviz kurunun serbestleştirilmesi yönünde bir adım: Türk Parasının Kıymetini Koruma (TPKK) hakkındaki 30 sayılı KHK'nin çıkarılması.</p> <p>1989: Türk Parasının Kıymetini Koruma (TPKK) hakkındaki 32 sayılı KHK'nin çıkarılması: TL'nin konvertibilitesi ve mali piyasalarda tam liberalizasyon.</p> <p>1990: IMF, TL'nin konvertibilitesini kabul etti.</p>
FİNANSAL SEKTÖR	SERMAYE KONTROLLERİNİN KALDIRILMASI, KISA DÖNEM SERMAYE HESABI KONVERTİBİLİTESİ	<p>1981: Sermaye Piyasası Kanunu çıkarıldı.</p> <p>1982: Ticari bankaların döviz pozisyonu bulundurmalarına izin verilmiştir.</p> <p>1985: Döviz tevdiat hesapları serbestleştirilmiştir.</p> <p>1986: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) kuruldu.</p> <p>1987: Bankalar dışındaki bazı kuruluşlara (Yetkili Döviz Müesseseleri)</p>

		<p>belirli şartlarda döviz alımı - satımı yetkisi verildi. 1988: TCMB bünyesinde döviz ve efektif piyasaları açıldı. 1989: TCMB Altın piyasası faaliyete geçti. 1989: Türk Parasının Kıymetini Koruma (TPKK) hakkındaki 32 sayılı KHK'nin çıkarılması: TL'nin konvertibilitesi ve mali piyasalarda tam liberalizasyon. 2003: 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Sermaye Kanunu: Yabancıların önceden izin alma koşulu kaldırıldı. Anlaşmazlıklarda Uluslararası Tahkim'e başvurma hakkı getirildi.</p>
--	--	--

1993 sonunda yedi yıllık (1986-1993) tartışmalı görüşmelerin tamamlanmasıyla ve ABD-AB ile ABD-Japonya arasındaki çekişmede uzlaşma sağlanmasıyla GATT-Uruguay Round Anlaşması imzalanmış, Türkiye de bu sürece dahil olarak "getirisi götürüsünün çok altında kalan bu anlaşma" yı imzalamak suretiyle sonraki yıllar eleştiri konusu olmuştur. Bu bağlamda, GATT Anlaşmasının kendisi bir yandan yeni serbestleşmeler getirirken, bir yandan da "entelektüel mülkiyet hakları" yoluyla Batı için yeni tekelleşmelerin kapısını açtığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Dahası, GATT örgütünün yaptırım gücüyle donatılıp Dünya Ticaret Örgütü'ne (WTO) dönüştürülmesiyle beklenen serbestleşmeyi ve koşulları gerçekleştirilmemesinin ciddi yaptırımları olacağı eleştirisi yaygınlık kazanmıştır (Kazgan 2004: 154). Dış ticaret liberalizasyonu hususunda Türkiye'nin bir başka uluslararası dönemeci ise 1 Ocak 1996'da resmen uygulamaya giren Türkiye-AB Gümrük Birliği ile olmuştur. Bu çerçevede, Türkiye, AB'ye karşı sanayi mallarının ithalâtı üzerindeki tarifeleri sıfıra düşürmüş ve üçüncü ülkelere karşı da topluluğun ortak gümrük tarifesini uygulamaya başlamıştır (Seyidoğlu 2007: 268). AB'den ithal edilen sanayi ürünleri üzerindeki gümrük vergileri sıfırlanırken, gümrük vergilerine eş etkili vergiler de (damga ve belediye resmi, harçlar ve fonlar vb.) benzer şekilde kaldırılmıştır. Ayrıca ithalat yasaklamaları, kota gibi miktar kısıtlamalarını ve eş tedbirlerin (ticari-teknik engelleri, idari engeller, standart engelleri) kaldırılması da bunlara eklenmiş, üçüncü ülkeler için uygulanan vergiler, bazı hassas ürünler dışında, AB'nin belirlediği Ortak Gümrük Tarifesi OGT seviyesine çekilmiştir (Berkman 2011: 75-76).

1981'de kurulduğu halde borsa kurulmadığı için faaliyeti işlerlik kazanamamış olan Sermaye Piyasası Kurulu 1986'da İstanbul'da borsanın kurulması ile gerçek anlamda faaliyete geçmiştir. Halbuki devlet 1985'ten itibaren ciddi boyutta iç borçlanmaya gitmiştir. 1985'te Serbest Bölgeler'in kurulmasına ilişkin kanun çıkarılarak, yabancı sermaye yatırımlarını artır-

ma yolunda bir diğer imkân yaratılmaya çalışılmıştır (Kazgan 2004: 139). Bu bağlamda, Şahin (2007) 24 Ocak 1980'den itibaren uygulanmaya konan dışa açılma ve serbest dış ticaret politikasının doğal bir sonucu olarak kambiyo rejiminin giderek serbestleştirildiğini ve TL'nin yabancı paralar karşısındaki kurunun daha gerçekçi şekilde belirlenmesi yönünde adımlar atıldığını belirtmektedir (Şahin 2007: 409-410).

Yurt dışından ve paralel piyasalardan bankacılık sistemine döviz transferlerini artırmak ve sermaye kaçışını engellemek amacıyla 1982 yılında ticari bankaların döviz pozisyonu bulundurmalarına izin verilmiştir (Oktayer 2009: 77). 1 Mayıs 1981-29 Aralık 1983 döneminde, döviz kurları, uluslararası döviz piyasasındaki gelişmeler ve iç ve dış fiyat endeksleri takip edilerek TCMB tarafından günlük olarak belirlenmeye başlanmıştır. Kambiyo rejiminin serbestleştirilmesinde ilk önemli adım ise, 29 Aralık 1983 tarihli iktisadi kararlarla ve bu çerçevede çıkarılan Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu (TPKK) kapsamında kambiyo rejimini düzenleyen 28 sayılı KHK ile atılmıştır. 1984'de yayımlanan 30 sayılı KHK ile ise döviz rejiminde serbestleşme daha ileri bir düzeye getirilmiş, TL'nin yabancı paralar karşısındaki kurunu belirleme yetkisi TCMB'ye bırakılmakla beraber, ticari bankalara TCMB'nin belirlediği "esas kur" dan \pm %6 farklı kurlarla döviz alım satımı yapma yetkisi verilmiştir. Sözü edilen 30 sayılı KHK sadece döviz kurunun belirlenmesinde piyasa şartlarına yaklaşma imkânı getirmekle kalmamış, aynı zamanda kambiyo denetimini de önemli ölçüde yumuşatmıştır. Bu bağlamda, Türkiye'de yerleşik kişilere yanlarında döviz tutma, aralarında döviz alım satımı yapma ve bankalarda döviz hesabı açtırma gibi işlemleri yapma serbestisi getirilmiştir. Böylece kambiyo kontrolü çok büyük ölçüde kaldırılmıştır. Temmuz 1985 tarihinde döviz kurunun serbest piyasa koşullarına bırakılması yolunda daha ileri yeni bir adım atılmıştır. Bu kapsamda, ticari bankalara döviz alım satımında uygulayacakları kurları müşterileri ile pazarlık yaparak serbestçe belirleme yetkisi tanınmıştır. Ancak bu sistem kötüye kullanılınca TCMB bankacılık sektöründeki olası bir bunalımı önlemek amacıyla bankaların serbestçe döviz kuru belirleme yetkilerini kaldırmış ve bankaların döviz satımında uygulayacakları kuru, \pm %1'den fazla aşamayacak şekilde 14 Mart 1986'dan itibaren tekrar günlük olarak ilan etmeye başlamıştır. Kambiyo denetiminin gevşetilmesi ve döviz kurunun serbestçe belirlenmesi yönündeki gelişme Ocak 1987'de alınan Karar ile sürdürülmüş, bu bağlamda bankalar dışında bazı kuruluşlara da (Yetkili Döviz Müesseseleri) belirli şartlarda döviz alım satımı yetkisi verilmiştir (Şahin 2007: 410). Döviz kurlarının piyasa koşullarına göre belirlenebilmesine yardımcı olmak amacı ile 21 Eylül 1988 tarihinde Merkez Bankası'nın himayesinde katılımcıları bankalar ve yetkili döviz büfeleri olan Bankalar Arası Döviz ve Efektif Piyasası kurulmuştur. Bu husus kambiyo rejiminde devam eden serbestleşme hareketi için bir adım niteliğindedir (Oktayer 2009: 77). Buna ek olarak, TCMB Mart 1989'dan itibaren döviz

karşılığı altın piyasasını faaliyete geçirmiş, 1989'da 32 sayılı KHK ile TL'nin konvertibilitesine geçilmiştir (Şahin 2007: 410-411).

Bugün de yürürlükte olan 32 sayılı karar ile Türkiye'de kısa ve uzun vadeli sermaye hareketleriyle birlikte mali piyasaların serbestleşmesinde son adıma geçilmiş oldu. 1989'un ikinci yarısında TL'nin konvertibilitesiyle beraber Türkiye'de mali piyasaların tam serbestleştirilmesi sağlandı (Kazgan 2004: 154, 166). Ağustos 1989'da 32 sayılı Karar ile dövizle ilgili işlemlerin serbestleştirilmesi ve TL'nin konvertibilitesi yönündeki gelişme süreci tamamlanmıştır denilebilir. Dolayısıyla, ödemeler bilançosunun cari işlemler ve sermaye hesabı akımları büyük ölçüde serbestleştirilmiştir (Şahin 2007: 411).

Uzun vadeli yabancı sermayeye yönelik olarak 6224 sayılı yasa yerine 5.6.2003 tarihinde 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Sermaye Kanunu (DYSK) çıkarılmıştır. DYSK ile yabancıların önceden izin almaları koşulu kaldırılmış, yerli ve yabancı yatırımcılar arasında teşviklerden faydalanma konusunda hiçbir fark kalmamış, mevzuat fazlasıyla serbestleştirilmiştir. Anlaşmazlıkların uluslararası tahkime götürülmesi hususu ve kamulaştırmalar konusunda uluslararası standartların uygulanacağı garantisini ile yabancı sermayenin mevzuattan kaynaklanan çekimserliği ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır (Şahin 2007: 429). Berkman (2011) 4875 sayılı "Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu"nu finansal liberalizasyon ayağında son adım olarak nitelendirmektedir. Bu kanunun, yabancı yatırımcıların Türkiye'de yatırım yapmalarını teşvik etmek, yabancı yatırımcıları yerli yatırımcılarla eşit muameleye tabi kılmak ve yabancı yatırımcıların Türkiye'deki faaliyet ve işlemlerinden doğan net kâr, temettü, satış, tasfiye, tazminat ve lisans bedellerini yurt dışına serbestçe transfer edebilmelerini teminat altına almak amacıyla çıkarıldığını kaydetmektedir (Berkman 2011: 76).

Kurtoğlu (2012) Türkiye'de zaten bir türlü kurulamayan ekonomik dengeleri daha da bozan ve ülkeyi bir para krizi ortamına sürükleyen gelişmelerin, mali piyasaların Ağustos 1989'daki 32 sayılı KHK ile "erken ve aşırı ölçüde" serbestleştirilmesi ile başladığını vurgulamaktadır. Bu bağlamda, 32 sayılı KHK ile Türkiye'nin, içerideki mali piyasasını, döviz piyasasını ve uluslararası sermaye hareketlerini ileri derecede serbestleştirdiğinin altı çizilmektedir. Bu bağlamda, yabancı paralar karşısında konvertible hale getirilen TL ile birlikte yüksek faiz cazibesıyla yurtiçine gelen küresel sermayenin sıcak paralarının, döviz piyasası-para ve sermaye piyasası arasında "gel-git"ler oluşturmaya başlayıp, bu küresel sermayenin "başiboş" tabir edilen fonlarının hangi piyasaya yöneldiyse o piyasanın dengelerini altüst ettiği belirtilmektedir. Bunun yanı sıra, Kurtoğlu (2012) "her köşe başına açılan döviz büfeleri ile de Türk halkının kısa yoldan "köşeyi dönme" histerisinin speküle edildiği"ni ifade etmektedir. Bu bağlamda, 24 Ocak 1980 programı ve 1989'daki 32 sayılı KHK ile getirilen sermaye piyasalarındaki serbestleşmenin hükümetin makro politika araçlarını kullanarak ekonomiyi yönlendirmesini zorlaştırdığı kaydedilmektedir (Kurtoğlu 2012: 587).

GENEL DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

1980'lerdeki Türkiye'nin hem içinde bulunduğu dünya konjonktürü hem de kendi içsel finansal sıkıntılarına kaynak ya da çözüm bulma arayışı onu 1980'lerde başlayan liberalleşme serüvenine "hızlı ve tam bir şekilde" sokmuştur diyebiliriz. Bu bağlamda, Türkiye tipik bir gelişmekte olan ülke gibi "topyekün liberalleşme" anlayışı içinde çoğunlukla içsel ve dışsal liberalizasyon uygulamalarını sektörel bazda eşanlı yapmış, bir sıra takip etmek yerine süreci topluca yönetmeye çalışmıştır. Sadece tam liberalizasyon sıralaması teorisinin tam liberalizasyondan fayda sağlamak için önerdiği liberalizasyona sırasına uymamakla kalmamış, aynı zamanda literatürde tam liberalizasyon için gerekli kabul edilen ön şart niteliğindeki makroekonomik ön koşulları (bütçe açığı, cari açık, enflasyon olmaması gibi) da ihmal etmiştir. Dolayısıyla da dünya ekonomisine eklenmek yada pragmatik şekilde dış kaynak bulmak amaçlarıyla yola çıktığı bu süreç ona 2000'li yıllara kadar ulaşan istikrarsızlıklar ve krizler şeklinde geri dönmüştür.

Türkiye sıralama literatüründe önerilen liberalleşmenin sıralı yapılması hususundaki önce içsel reel sektör, ikinci aşamada içsel finansal sektör, sonrasında dışsal reel sektör ve en nihayetinde dışsal finansal sektör liberalizasyonu şeklindeki sıralamayı takip etmemekle beraber, aslında söylenebilecek husus hiçbir sıralamayı takip etmediğidir. Tüm bu sektörleri nerdeyse eş zamanlı olarak liberalize etmeye başlamış, birini tamamlayıp diğerine geçiş yapmamıştır. Bu bağlamda, Kazgan (2004) Türkiye'nin bu liberalleşme stratejisini (yada strateji yokluğunu) bir başka açıdan eleştirmekte, ekonomiyi giderek serbestleştirme amacıyla uygulanan bu politikaların istikrarlı biçimde değil, "deneme-yanılma" yöntemine göre uygulandığını, bazen serbestleşmenin en üst noktasındaki bir politikanın birden gündeme getirilirken; eğer "tuttuysa" bırakıldığını, tutmadıysa geri adım atılıp tekrar denetim sistemine geçildiğini, diğer tarafta, kimi zaman denetimin daha düzenli biçimde azaltıldığını (ithalatta olduğu gibi), bazen sistemin tümünde denetim sürerken, içindeki bir alanda birden serbestleşmeye gidildiğini (döviz tevdiat hesapları 1985'te serbest bırakılırken, döviz piyasasının denetim altında tutulması gibi) belirtip bu anlayış ve uygulamayı "serbestleşme süreci el yordamıyla, "belki tutar" anlayışıyla yürütülmüştür" şeklinde eleştirmiştir (Kazgan 2004: 128).

Şüphesiz finansal liberalizasyon konusunda Türkiye, gelişmekte olan ülkelere benzer özellikler taşımış ve dünya ekonomisindeki gelişmelerden de benzer biçimde etkilenmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'de yaşanan gelişimler özgün girişimler olmaktan çok dünya ekonomisindeki dönüşümlerle bağlantılı gelişmelerdir denilebilir (Yılmaz vd. 2012: 352). Dolayısıyla da Türkiye'de finansal liberalizasyon politikaları tasarruf artışı ile birlikte piyasada ödünç alınabilir fonların arzında artış meydana getirmiş, ancak söz konusu fonların yatırımlara dönüşmemesi sonucunu doğurmuştur. Türkiye liberalizasyon sonucu, gerek uluslararası finansman ve gerekse bölgesel ve uluslararası düzeydeki ticari organizasyonlarda (serbest pazarlarda) yer

alma veya faaliyet gösterme şansı bulmuştur (Uluslararası finansal düzeydeki uluslararası işbirliklerinde -GATT, DTÖ, IMF, Dünya Bankası, IOSCO2 gibi). Ancak diğer tarafta, piyasada yüksek faiz oranlarının varlığı ülke ekonomisini sermaye hareketleri açısından riskli bir konuma getirmiş ve ülkenin finansal krizlerle karşı karşıya kalmasına neden olmuştur (Hepsağ 2009: 77).

Makroekonomik istikrarın olmadığı ülkelerde yani kamu borçlarının ulusal birikimle ilişkili olarak istikrarlı kalmasının sürdürülebilir düzeyden uzaklaştığı, finans sisteminin aşırı risk üstlendiği ve sağlam paranın olmadığı Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde uygulanan bu liberalizasyon politikaları ekonomiyi finansal hareketlere karşı daha açık hale getirmiştir. Sermaye hareketlerinin ve mali piyasaların serbestleşmesi sonucu, döviz kurları artık cari işlemler bilançosu (CIB) açıklarına veya fazlalarına bağlı olarak değişen bir anahtar değişken (fiyat) olmaktan çok sermaye hareketlerinin belirlediği bir fiyat haline gelmiştir. Dolayısıyla Türk sermaye piyasası da küresel sermayenin spekülasyon hareketleri için uygun bir zemin haline dönüşmüş, kısa vadeli yabancı sıcak paranın girişi/çıkışı başıbozuk bir seyir takip etmiştir. Bu bağlamda, Türkiye'yi 5 Nisan 1994 kararlarına götüren mali bunalım sürecinin hızlanmasında “erken konvertibilite”nin ve “mali piyasaların erken serbestleştirilmesi”nin büyük payı olduğu üzerinde durulmaktadır (Kurtoğlu 2012: 563).

Türkiye'de finansal liberalizasyonun ekonomik büyüme üzerinde yeterince etkili olamamasının temel nedeni, 1980 sonrası uygulanan makroekonomik politika çerçevesinin yeterince tutarlı bir yapıda olmamasına bağlanmaktadır. Mali disiplin olmadan, bütçe açıkları ve yüksek enflasyonun olduğu bir ekonomik yapının 1989'da gerekli önlemler alınmadan dış dünya ile tam entegrasyona sokulması, finansal liberalizasyondan beklenen katkının ortaya çıkmasını engellemiş veya sınırlandırmış kabul edilmektedir. Halbuki literatürde ülkelerin liberalizasyon sürecine yavaş ve aşamalı olarak geçmesi, sermaye hareketlerinden önce cari işlemlerin liberalizasyonun ve gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerekliliği konusunda yaygın bir görüş bulunmaktadır (Berkman 2011: 156-158).

Liberalizasyon politikaları çerçevesinde uygulanan vergi politikaları da dikkat çekici kabul edilmiştir. Ekonomi politikası gereği tercih edilen dolaylı vergi politikası, vergi yükünü ekonomik olarak toplumun orta kesimi ve vergiden kaçınamayan dediğimiz “orta direk” üzerine yüklemiş, sermaye üzerindeki yükü ise tam tersine hafifletmiştir. Bir yandan yüksek faizlerin varlığı nedeni ile özel bankaların reel ekonomiye kaynak sağlamaktan uzaklaşarak kamu açıklarını finanse etmesi, diğer yandan yüksek enflasyon ve son olarak da vergi yükünün toplumun orta direğine yüklenmesi olgusu, “sosyal devlet” anlayışı çerçevesinde değerlendirildiğinde toplumsal eşitsizliği, gelir dağılımı adaletsizliğini ve kaosu beraberinde getirmiştir. Türkiye için dikkat çekici diğer bir nokta ise 1984 yılında başlanılan özelleştirmelerden elde edilen gelirlerin marjinal olarak verimli kullanılmaması, yine

Hazine tarafından karşılanması gereken giderlerin finansmanlığını üstlenmesi ve kısa vadede çözüm odaklı olarak pragmatik nedenli kullanıldığı sonucunun varlık göstermesidir. Dolayısıyla ülke ekonomisi yada toplum hazır olmadan bir anda tüm sektörleri dış ekonomiyle yüzleştirmek Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için zararlı olabilmektedir.

Sonuç olarak denilebilir ki yaygın kabul edilen literatür çerçevesince tam liberalizasyondan fayda için makro ekonomik şartları sağladıktan sonra ilk önce reel sektör ardından onu finanse etmek, geliştirmek için içsel finansal sektörün liberalizasyona tabi tutulması ve bu bağlamda kurumsal ve hukuki alt yapılarla güçlendirilmesi ve dış dünyayla rekabet edebilir düzeye getirilmesi ve sonrasında dışsal reel ve finansal sektörlerde liberalizasyona gidilmesi gerekirken, Türkiye bu süreci bu şekilde yaşamamış, ne makro ekonomik ön şartlara ne de sıralamaya uymuştur. Sonrasında da tüm toplumca bedelini istikrarsızlıklar ve krizler şeklinde ağır ödemiştir. Burada altı çizilmesi gereken husus tam liberalizasyona gidilecekse tam liberalizasyonda sıralama ileride krizlerin olmaması için belki "yeterli" bir şart değildir ancak "gerekli" bir şarttır.

KAYNAKLAR

- BAL, H. (1997) "Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik Liberalizasyonun Sıralanması" *İktisat, İşletme ve Finans*, 12 (133): 55-63.
- BERKMAN, A. N. (2011) *Finansal Liberalizasyonun Gelişmekte Olan Ülkeler Ve Türkiye Üzerindeki Etkileri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- BLEJER, M.I. ve Sagari, S.B. (1988) "Sequencing the Liberalisation of Financial Markets" *Finance and Development*, March, 18-21.
- EDWARDS, S. (1984) "The Order of Liberalization of the Current and Capital Accounts of the Balance of Payments" *UCLA Department Of Economics Working Paper*, 328.
- ESER- AKYOL, K. (2012) *Finansal Serbestleşme Sürecinde Artan Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri: Türkiye Ekonomisine Etkileri, Riskler Ve Politika Araçları*, Yayınlanmamış Maliye Uzmanlık Tezi, Maliye Bakanlığı.
- DAĞDELEN, İ. (2004) "Liberalizasyon" *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Ankara Üniversitesi S.B.F, 6.
- DOĞAN, M. N. (2012) *Rakamlarla Özelleştirme, Türkiye'de Ve Dünyada Özelleştirme Uygulamaları Ve Özelleştirme Fonu'nun Kaynak Ve Kullanımları*, Ankara, T.C.Başbakanlık Özelleştirme Dairesi Başkanlığı.
- GALBIS, V. (1994) "Sequencing of Financial Sector Reforms: A Review", *IMF Working Paper*, 94/101.
- GIBSON, H. Ve Tsakalotos, E. (1994) "The Scope And Limits Of Financial Liberalisation in Developing Countries: A Critical Survey" 30(3), 578-628.

- HEPSAĞ, A. (2009) "Finansal Liberalizasyon Politikalarının Geçerliliğinin McKinnon Tamamlayıcılık Hipotezi Çerçevesinde Sınanması: Türkiye Örneği", *BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar*, 3(1).
- İktisadi Kalkınma Vakfı (IKV), <http://www.ikv.org.tr/sozluk.asp>, (19.12.2012).
- ISHII, S. ve HABERMEIER, K. (2002), "Capital Account Liberalization and Financial Sector Stability" *IMF Occasional Paper*, 211.
- JOHNSTON, R.B. (1998) "Sequencing Capital Account Liberalization, Finance and Development" 35, (4), 20-23.
- JOHNSTON, R.B. ve Kriljenko-Canales, J. I. (1999) "Use and Liberalisation of Capital Controls: Country Experiences and Issues" *The South East Asian Central Banks Research And Training Centre Occasional Paper*, 28.
- JOHNSTON, R.B., Darbar, S.M. ve Echeverria, C. (1997) "Sequencing Capital Account Liberalization: Lessons from the Experiences in Chile, Indonesia, Korea and Thailand" *IMF Working Paper*, 97/157.
- KARGI, V. ve ÖZUĞURLU, Y. (2007) "Türkiye'de Küreselleşmenin Vergi Politikaları Üzerine Etkileri: 1980-2005 dönemi" *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim Ve Ekonomi Dergisi*, 14, 1.
- KAZGAN, G. (2004) *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, 2. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- KİLCİ, M. (1994) *Başlangıcından Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- KURTOĞLU, R. (2012) *Türkiye Ekonomisi (1838-2010)*, 1. Baskı, İstanbul: Sinemis Yayınları.
- MA, Y. (2007) "The Sequence Of Economic Liberalization in A Developing Country with an Incomplete Financial Market" *CPPS Working Paper Series*, 85.
- MANGIR, F. (2006) "Finansal Deregülasyonun (1989-2001) Türkiye ekonomisi Üzerine Etkileri: Kasım 2000 Ve Şubat 2001 Krizleri", http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/Fatih%20MANGIR/MANGIR.%20Fatih.pdf.
- OKSA, S. (2000) "Finansal Piyasalarda Yeni Yasal Düzenlemeler (Reregulation) İhtiyacı ve Türk Finans Sistemi", <http://bsy.marmara.edu.tr/TR/makaleler/finansal.htm>.
- OKTAYER, A (2009) "Türkiye'de Finansal Serbestleşme ve Derinleşme Süreci Üzerine Nitel Bir İnceleme" *Akademik İncelemeler*, 4(1), 73-100.
- Özelleştirme Dairesi Başkanlığı (OIB), <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>. (19.12.2012).
- ÖZTÜRK, Y. K ve Kuşçu, S., "Finansal Serbestleşme: İlk Deneyimler Ve Kriz", http://journals.manas.edu.kg/reforma/oldarchives/2011-1-49/2_1012-3922-1-PB.pdf. (19.12.2012).
- ÖZYURT, H. (2006) *Para Teorisi ve Politikası*, 2.Baskı, Trabzon, Derya Kitabevi.

- SEYİDOĞLU, H. (2007) *Uluslararası İktisat*, 16. Baskı, İstanbul: Güzem Can Yayınları
- ŞAHİN, H. (2007) *Türkiye Ekonomisi*, 9. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- ŞAYLAN, Ş. (2006) *Finansal Liberalizasyon, Gelir Dağılımı İlişkisi Ve Türkiye Örneği (1989- 2004)*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- YILMAZ, A. (2005) *Türkiye’de Finansal Piyasalarda Liberalizasyon Sürecinde Bankacılık Sektörünün Gelişimi* Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- YILMAZ, V. ve Tuncer, M. (2012) “Finansal Liberalizasyonun Tasarruf Ve Yatırım Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 26, 3-4.