

AVRUPA TOPLULUĞU'NDA SERMAYENİN SERBEST DOLAĐIMI ALANINDA SAĞLANAN GELİŐMELERİN İNCELENMESİ

Dr. Ömer BOLAT*

Avrupa Topluluğu'na üye ÷lkeler arasında sermayenin serbest dolağımı - bazı istisnalar dışında - 1 Temmuz 1990'dan itibaren geçerli olmak üzere sağlanmış bulunmaktadır. Böylece "İç Pazar" hedefinin önemli bir unsuru gerçeleştirilmiş olmaktadır.

Toplulukta sermayenin serbest dolağımı hedefinin kaynağı Roma Antlaşmasının 67. Maddesinde yatmaktadır. 67. Madde (1. paragraf) "Toplulukta sermaye hareketlerine üye ÷lkelerin getirdikleri sınırlamaların aşamalı olarak ve ortak pazarın uygun bir şekilde işlemlerini sağlamak için gerekli olan boyuta kadar kaldırılacağını" öngörmektedir. Sermayenin serbest dolağımı gibi çok derin ekonomik etkileri olan bir hedefin Topluluğun kurucu Antlaşmasında yer almasının nedeni, Topluluğun gümrük birliğinin tamamlanmasından sonra ulaşmayı amaçladığı bir bütünleşme düzeyi olan Ortak Pazar'ın malların, kişilerin, hizmetlerin yanında sermayenin de serbest dolağımını kapsamaya geçtiğiydi.

Toplulukta Gümrük Birliği 1 Temmuz 1968'e kadar gerçeleştirildikten sonra, Ortak Pazar düzeyine ulaşma süreci 1980'li yılların ortalarına kadar uzun bir süre duraklama geçirmiŐti. Ancak Ortak Pazar'ın kapsamına giren unsurlar, Haziran 1985'te Milano Zirve Toplantısında kabul edilen ve 1992 yılı sonuna kadar tamamlanmasına çalışılan "İç Pazar'ı" tamamlama programı kapsamında gerçeleştirilmeye çalışılmaktadır.

Buna paralel olarak, sermayenin serbest dolağımı alanında 1960'lı yılların başlarında kaydedilen gelişmeler 1983 yılına kadar olan dönemde duraklama göstermiş, hatta milli düzeyde getirilen birçok sermaye kontrolleri ile geriye bile gitmişti. Bununla beraber, Toplulukta bütünleşme sürecinin hız kazanması ve 1982 yılından bu yana kaydedilen olumlu ekonomik konjonk-

* İktisadi Kalkınma Vakfı Uzmanı.

türün yardımıyla da, üye devletler sermaye hareketlerini serbestleştirme konusunda 1983 yılından bu yana önemli kararlar almışlardır.

Üye devletlerin milli ekonomi ve para politikaları üzerinde önemli etkiler yapabilecek bu kararlar, aynı zamanda Toplulukta bir Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) kurma hedefi yolunda ilk adım olan Avrupa Para Sistemi (APS) nin geliştirilmesi çalışmaları ile de bağlantılıdır.

Bu çalışmada Toplulukta Sermaye Hareketlerinin serbestleştirilmesi alanında sağlanan gelişmeler bu alanda çıkarılan mevzuat bazında incelenecektir. Bu inceleme, 1958 - 1982, 1983 - Mayıs 1986 - günümüz arasında üç ayrı dönemi kapsayan bir tarihsel süreci kapsayacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise Avrupa Topluluğu'na katılma isteğini resmileştirmiş olmakla beraber, şu aşamada olumlu bir cevap alamamış ülkemizin izlediği ekonomide liberasyon hedefi çerçevesinde sermaye hareketlerini serbestleştirme alanında A.T. mevzuatı ile mukayesede ne durumda olduğumuz ortaya konulacaktır.

I — A.T.'NDA SERMAYE HAREKETLERİNİN SERBESTLEŞTİRİLMESİ SÜRECİNİN OLUŞUMU

1 — 1958 - 1982 Yılları Arasındaki Dönemde Kaydedilen Gelişmeler

Gümrük birliği (ve günümüzdeki iç pazar) hedefinin gerçekleştirilmesi durumunda olduğunun aksine, Roma Antlaşmasında sermaye hareketlerinin liberasyonu ile ilgili hükümlerde belirli bir süre takvimi öngörülmemiştir. Bu konuda Konsey, Komisyon'un önerileri temelinde kabul ettiği Yönergeler doğrultusunda sermaye hareketleri alanında liberasyonu sağlamakla yetkili kılınmıştır.

Topluluk - içi sermaye hareketlerini serbestleştirmede 1982 yılı sonuna kadar elde edilen en önemli ilerlemeler, 11 Mayıs 1960 tarihli Birinci Konsey Yönergesi (1) ile bu Yönergenin ayrıntı ile ilgili bazı hükümlerinin tatil edildiği 63/21 sayılı (AET) Konsey Yönergesi'nden (2) ibaretti.

11 Mayıs 1960 tarihli Birinci Konsey yönergesi uyarınca işlemleri, liberasyon seviyesi farkı olan dört liste (A, B, C ve D Listeleri) altında toplanmıştır. A ve B Listelerinde belirtilen işlemler şunlardır: Dolaysız yatırımlar, gayrimenkul yatırımları, kişisel sermaye hareketleri, sigorta sözleş-

melerinin yerine getirilmesindeki transferler, uzun vadeli krediler, ticari işlemler veya ülkede yerleşik bir kişinin iştirak ettiği hizmetlerin tedariki ile ilgili krediler, bir üye ülkedeki bir borsada işlem gören veya borsaya giriş sürecinde olan menkul kıymetlerin (hisse senetleri, tahviller ve devredilebilir menkul kıymetlerde kolektif yatırım teşebbüslerinin birimleri) iktisabı vs.

Roma Antlaşması'nın öngördüğü diğer temel özgürlüklerin sağlanması ile doğrudan ilgili olan bu işlemlere konu olan sermaye hareketleri şartsız olarak serbestleştirilmişti. Bununla beraber, bu liberasyon Roma Antlaşmasının 73. maddesi (bir üye devletin sermaye piyasasının işleyişinde aksamlar meydana gelmesi durumunda), 108. Maddesi (bir üye devletin ödemeler dengesinde ciddi güçlüklerle karşılaşması veya karşılaşma tehdidi altında olması durumunda) ve 109. Maddesinde (bir üye devletin ödemeler dengesinde ani bir kriz durumunun belirmesi ve 108. Maddenin 2. Paragrafı uyarınca alınmaması derhal kesin bir karar alınmaması durumunda) öngörülen şekilde koruma tedbirleri almak suretiyle durdurulabilir.

C. Listesinde yer alan sermaye işlemleri de şunlardı: Bir üye ülkedeki bir borsada işlem görmeyen veya borsaya giriş sürecinde olmayan menkul kıymetlerin iktisabı, ticari işlemler veya ülkede yerleşik bir kişinin iştirak etmediği hizmetlerin tedariki ile ilgili olan orta ve uzun vadeli kredilerin verilmesi ve geri ödenmesi vs. Bu işlemlerle ilgili sermaye hareketlerinin liberasyonunun bir üye ülkenin ekonomi politikasının başarıya ulaşmasına engel teşkil etmesi durumlarında, ilgili üye ülke Yönerge'nin yürürlüğe giriş tarihinde veya katılma tarihinde bu işlemler üzerinde uygulanmakta olan sınırlamaları muhafaza edebilir, libere etmişse tekrar getirebilir.

Üye ülkelerin sınırlama getirip, getirmemekte serbest oldukları sermaye işlemleri de (D Listesi) şunları (3): Özellikle kısa süreli sermaye hareketleri; para piyasasında işlem gören menkul kıymetlerin iktisabı, bir başka üye devlette cari veya mevduat hesapları açma ve fonların bu hesaplara yatırılması, ticari işlemler veya ülkede yerleşik bir kişinin iştirak etmediği hizmetlerin tedariki ile ilgili olan kısa vadeli kredilerin verilmesi ve geri ödenmesi, vs.

Diğer taraftan, sözkonusu, Birinci Yönergenin kabul edilmesinden sonra Toplulukta çalışmalar mali faaliyetleri düzenleyen kurallar ve düzenlemelerin uyumu veya yakınlaştırılmasına yöneltilmişti. Bu konu Komisyon tarafından kurulan ve başkanlığını Mösyö Segré'nin yaptığı bir Uzmanlar Komitesi'nde görüşülmüş, bu Komite'nin hazırladığı rapor A.T. Komisyonu tarafından Kasım 1966'da yayınlanmıştı (4).

Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi alanında 1960'lı yıllarda sağlanan dinamizm 1970'lerde kayboldu. Bazı üye devletler de bu dönemde prensip olarak libere edilmiş olması gereken sermaye işlemleri üzerine Roma Antlaşmasının yukarıda belirtilen korunma hükümleri uyarınca yeniden sınırlamalar getirmişlerdi. Bir bilanço yapmak gerekirse, 1983 yılı başında on üye ülkeden yalnızca Federal Almanya ve İngiltere sermaye kontrollerini tamamen kaldırmışken, Belçika-Lüksemburg ve Hollanda Topluluk çerçevesindeki yükümlülükleri yerine getirmişlerdi.

1970'lerde görülen sermaye hareketlerinde liberasyonun azalması eğilimi, Bretton-Woods sabit döviz kuru sisteminin çöküşünü müteakiben milletlerarası parasal ilişkilerdeki istikrarsızlık ve ekonomik konjonktürün gerilmesi yanında, enerji krizi gibi faktörlerden kaynaklanmıştı. Diğer bir neden olarak da, Toplulukta yeterince yakın bir şekilde ekonomik politikaların koordinasyonu ve para politikası uygulamada özerkliğe sahip olmadan oluşan dört hedefin birlikte sağlanmasındaki güçlük gösterilebilir (5).

2. 1983 - Mayıs 1986 Dönemi "Liberasyon Sürecinin Canlanması"

Mali entegrasyon konusunda Komisyon tarafından Konsey'e 1983 yılı içinde sunulan Tebliğ(6), sermaye hareketlerinin liberasyonu hususundaki tartışmaları yeniden gündeme getirmişti. Komisyon 1984 yılında sermaye hareketlerine getirilmiş koruma tedbirlerinin daha sıkı bir şekilde kontrol edilmesini öngören bir sistem getirdi. Buna göre, Danimarka'ya bazı sınırlamalar uygulamasına izin veren istisnai nitelikteki koruma tedbirleri iptal edilirken, Fransa, İtalya ve İrlanda için verilen kararların kapsamı oldukça daraltılmış ve geçerlilik süreleri de iki veya üç yıla sınırlandırılmıştı (Fransa için 1986 yılı sonuna, İrlanda ve İtalya için 1987 yılı sonuna kadar), Yunanistan'ın Topluluğa Katılma Anlaşmasında öngörülen geçiş dönemi 1985 yılı sonunda sona erdiği zaman bu ülkeye sermaye hareketleri üzerinde bazı sınırlama tedbirleri uygulama yetkisi verilmişti (1988 yılı sonuna kadar).

3. Mayıs 1986 - Günümüz arasındaki Dönem : Sermaye Hareketleri Üzerindeki Kontrollerin Tamamen Kaldırılması

a — Sermaye Hareketlerine Uygulanan Kontrollerin Kaldırılması Kararının Nedenleri:

— Özellikle Fransa ve İtalya gibi nispeten çok sayıda sermaye kontrollerinin uygulandığı ülkelerde kontrollerin etkinliği hususundaki beklentiler gerçekleşmemiştir. Sermaye hareketleri üzerine sıkı kontrol tedbirleri getiri-

lirse bile, ticari krediler ve dolaysız yatırımlar nispi olarak serbest oldukları sürece, ülke sakinleri yeterli bir süreye sahip olmaları şartıyla portföylerini sınırlararası işlemlerde arzu ettikleri ölçülerde ayarlayabilmektedirler. Tecrübeler ışığında sermaye kontrollerinin geçici olarak etkin oldukları gözlenmektedir(7).

— Önemli bir savunma amaçlı parasal mekanizme olarak, sermaye kontrolleri bir ülkeyi faiz oranlarındaki dalgalanmalara karşı koruyabilirler. Bir örnek vermek gerekirse, İtalyan ve Fransız hükümetleri 1980'li yılların başlarında milli paraları üzerindeki spekülâtif baskıları, böylece ülke içinde faiz oranlarında büyük oranlı artışlar olmasını önlemek amacıyla sermaye hareketleri üzerinde sıkı kontrol tedbirleri uygulamışlardı. Buna ilaveten, APS içinde gerçekleştirilecek bir parite ayarlamasından önce üye ülkelerin milli paraları üzerindeki baskıların önemli boyutlara ulaşması durumunda sermaye kontrolleri faydalı olmaktadır.

Bununla beraber, sermaye kontrolleri bir ülkede enflasyona göre ayarlama yapıldıktan sonra oluşan faiz oranlarının, önemli milletlerarası piyasalarda geçerli olan oranlardan çok farklı olmasını uzun bir süre sağlayamazlar (8).

— Üye ülkelerde gerçekleşen enflasyon oranları arasındaki farklılıklar, gerek ülke içinde uygulanan anti-enflasyonist politikaların, gerekse APS çerçevesindeki taahhütlerin bir sonucu olarak yakın yıllarda önemli ölçüde kapanmıştır (APS'nin temelini oluşturan Döviz Kuru Mekanizmasına katılan 8 üye ülke için ortalama enflasyon oranı 1988'de % 2,5 ve 1989'da % 3,7 olurken, en yüksek ve en düşük enflasyon oranları arasındaki fark da 1988'de: 4,2 ve 1989'da % 5,5 düzeyinde gerçekleşmiştir). Buna bağlı olarak enflasyon için ayarlama yapıldıktan sonra oluşan faiz oranları arasındaki farklılıklar da önemli ölçüde kapanmıştır. Sonuçta gerçek faiz oranları arasındaki daha iyi bir denge sağlanmış olduğu için, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesinin büyük miktarda sermaye çıkışlarına yol açma ihtimali azalmıştır (9).

— Sermaye hareketleri üzerindeki kontrollerin tamamen veya en azından uzun dönemli sermaye hareketleri üzerinden kaldırılmasının ve mâli hizmetlerin liberasyonunun iç pazara dahil edilmesinin altında yatan bir diğer önemli faktör de, "merkezi etkinlik" argümanıdır (Motigliani, Monti et al. 1987 geliştirmişlerdir) (10). Avrupa ülkelerinin çoğunda gerçek sermaye kıtlığı mevcut emeğin kullanma etkinliğinden daha yüksek olduğu gerçeği, eko-

nomik büyümenin tahminlerden biraz daha yüksek oranlarda gerçekleşebilmesini sağlamak amacıyla önümüzdeki birkaç yılda önemli ölçüde yatırım yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Ekonomik büyümenin sağlanması için iyi işleyen bütünleşmiş bir sermaye piyasasının varlığı temel bir şarttır.

— Sermaye kontrollerinin kaldırılması, üye ülkelerde muhtelif bölgeler arasındaki gelişmişlik düzeyi farklılıkların kapanması ve ekonomik yakınlaşmanın sağlanmasını gerekli kılacaktır. Toplulukta Portekiz, Yunanistan ve İrlanda'nın tamamı, İtalya'da Mezzogiorno bölgesi (Güney İtalya), İspanya'nın bazı bölgeleri, Kuzey İrlanda ve Kuzey İskoçya az gelişmiş bölgeler kategorisine girerek Topluluğun yapısal fonlarından hibe türünde yardımlar ve Avrupa Yatırım Bankasından düşük faizli - uzun vadeli kredi (1988'de 9 milyar ECU) almaktadırlar. Daha az gelişmiş bölgelerdeki ülkeler bütünleşmiş bir sermaye piyasasının gerçekleşmesinden önce mutlaka daha etkili bir bölgesel kalkınma programının Toplulukta uygulanmasında ısrar edeceklerdi.

İç pazar programı çerçevesinde Komisyon'un önerisi üzerine Şubat 1988'de yapılan Brüksel Zirve toplantısında üye ülkeler, karşılıksız yardım niteliğinde olan ve bölgesel, sosyal ve tarımsal yönlendirme fonlarından oluşan yapısal fonların yıllık hacminin 1988'deki 7,8 milyar ECU'dan 1992'de 14,4 milyar ECU'ya çıkarılmasını kararlaştırmışlardır (11). Böylece 1982'ye kadar olan 5 yıllık dönemde az gelişmiş bölgeler için toplam 55 milyar ECU (yaklaşık 62 milyar ECU) tutarında yardım yapılacaktır.

— Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, "Vatandaşlar Avrupası" olarak Topluluk içinde yaşayan üye ülke vatandaşlarına şu imkanları da sağlayacaktır(12): Yabancı para birimi üzerinden bir hesap açma, yurt dışında hesabı olma, Eurocheque ve diğer ödeme araçlarının kullanılması vs.

— Bu arada, Toplulukta meydana gelen iki yeni gelişme sermaye hareketlerinin liberasyonuna ilişkin çalışmaların son yıllarda hızlanmasına yolaçmıştır. Bu gelişmelerden birincisi, Roma Antlaşmasını tadil eden Tek Avrupa Senedi'nin (13) üye ülkeler tarafından Şubat 1986'da kabul edilmesi ve 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe girmesiydi, ikincisi ise Tek Avrupa Senedi ile resmen tanınan ve Topluluk'ta malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını önleyen bütün engellerin kaldırılacağı büyük bir "iç pazar"ın 31 Aralık 1992 tarihine kadar oluşturulması hedefinin kabul edilmesiydi.

b — Günümüze kadar olan gelişmeler :

Topluluklar Komisyonu Konsey'e pazarın tamamlanması hedefi çerçevesinde üye ülkeler arasında sermaye hareketlerine uygulanan kontrollerin tamamen kaldırılması hususunda Mayıs 1986'da bir Tebliğ(14) sunmuştu. Buna göre Komisyon tam liberasyonun iki aşamada sağlanmasını öngören bir program hazırladı.

1. AŞAMA: Bu aşamada ortak pazarın uygun bir şekilde işlemesi ve mali piyasaların bağlanması için en dolaysız şekilde gerekli olan sermaye işlemlerinin bütün Toplulukta tamamen serbestleştirilmesi amaçlanmıştı. Uygulamada bu aşamada iki tür tedbirlerin alınması gerekmişti:

i) Hali hazırda libere edilmiş sermaye işlemlerine bazı üye devletlerin uyguladıkları istisnai nitelikteki sınırlama tedbirlerinin kaldırılması: Daha önce belirtildiği gibi, sözkonusu istisnai düzenlemeler Roma Antlaşmasınının 108. Maddesi 3. paragrafında öngörülen korunma hükmünün uygulanmasından kaynaklanmaktaydı. Komisyon Fransa, İtalya, İrlanda, Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in A ve B Listelerinde yer alan bazı sermaye hareketleri üzerinde uyguladıkları kontrollerin kaldırılması için belirli tarihler saptamıştı.

ii) Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi hususundaki Topluluk yükümlülüklerinin genişletilmesi: Komisyon'un önerisi üzerine Konsey, 11 Mayıs 1960 tarihli Birinci Yönerge'nin C Listesinde yeni Yönergenin ise B Listesinde yer alan sermaye hareketlerini de liberasyon kapsamına dahil etmişti (14). Buna göre, üye ülkeler tarafından 28 Şubat 1987 tarihine kadar serbestleştirilmesi öngörülen sermaye hareketleri şunlardır:

— Bir üye ülkede bir borsada işlem görmeyen, veya borsaya giriş sürecinde olmayan menkul kıymetler; Hisse senetleri, iştirak niteliğine haiz diğer menkul kıymetler, tahviller ve 85/611 sayılı (AET) Yönergesinin kapsamına girmeyen kolektif yatırım teşebbüsleri (UCITS)'nin birimleri;

— Ticari işlemler veya ülkede yerleşik bir kişinin iştirak etmediği hizmetlerin tedariki ile ilgili olan orta ve uzun vadeli krediler;

— Bir üye ülkede kurulu şirketin menkul kıymetlerinin bir başka üye ülkenin sermaye piyasasına kabulü (Hisse senetleri ve tahvillerin Topluluk'ta bir borsaya girişi, ihracı veya plâsmanı).

Üye ülkelerden F. Almanya, İngiltere, Fransa , Danimarka ve Benelüks ülkeleri sözkonusu sermaye hareketleri zerindeki kontrolleri 28 Şubat 1987 tarihine kadar kaldırılırken, İtalya, İrlanda ve Yunanistan Komisyon'dan aldıkları izin ile belirli bir süre daha sonra kontrolleri uygulamaya revam etmişlerdi. Sermaye hareketlerine göre farklı olarak yeni üye ülkelerden İspanya 1989 ve 1990 yılları sonuna kadar, Portekiz ise 1990 ve 1992 yılları sonuna kadar bu yeni yükümlülükleri uygulamama yetkisi almışlardı.

2. AŞAMA : Komisyon'un önerisi üzerine Maliye Bakanları Konseyi 13 Haziran 1988'de kabul ettiği 88/361 No.lu Yönerge(15) ile Toplulukta geriye kalan tüm sermaye kontrollerinin 1 Temmuz 1990'a kadar kaldırılmasını kararlaştırmıştır. Bu Yönerge uyarıcı Fransa, İtalya, İrlanda, Yunanistan, İspanya ve Portekiz tarafından üzerindeki sınırlamaların kaldırılması istenen kısa süreli sermaye hareketleri şunlardı: Para piyasasında işlem gören menkul kıymetlerin (hazine bonoları gibi) iktisabı, bir başka üye devlette cari veya mevduat hesapları açma ve fonların bu hesaplara yatırılması, ticari işlemler veya ülkede yerleşik bir kişinin iştirak etmediği hizmetlerin tedariki ile ilgili olan kısa vadeli kredilerin verilmesi ve geri ödenmesi v.s. Buna ilaveten, Belçika ve Lüksemburg da aralarındaki para birliği çerçevesinde uyguladıkları iki katlı döviz kuru sistemini geçtiğimiz günlerde kaldırmışlardır. Teknik yönden Topluluk içindeki sermaye ile dışındaki sermayeyi kesin olarak ayırt etmek imkansız olduğundan ve Topluluğun mâli alanda kapılarını dışarıya kapatmaması gerektiği görüşünden hareketle, sermaye kontrollerinin kaldırılmasının yalnızca üye ülkeler arasında değil, üye ülkeler ile üçüncü ülkeler arasına da gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır.

Bu arada, Topluluğun nispi olarak daha az gelişmiş üye ülkeleri olan İrlanda, İspanya, Yunanistan ve Portekiz'e yeni Yönergenin sermaye hareketlerinin liberasyonu hükümlerini belirli bir süre uygulamama muafiyeti tanınmıştır; İrlanda ve İspanya 1992 yılı sonuna kadar, Yunanistan ve Portekiz ise 1995 yılı sonuna kadar (15).

Diğer taraftan, 88/361 No.lu Yönerge'de iki koruma mekanizması öngörülmüştür. Birincisi, fevkalade büyük boyutta kısa süreli sermaye hareketlerinin döviz borsalarında önemli baskılar meydana getirmesi ve bir üye devletin para ve döviz kuru politikalarının yönetiminde ciddi rahatsızlıklara yol açması durumunda, Komisyon, Para Komitesi ve Merkez Bankaları Governörler Komitesi ile danışmalarda bulunduktan sonra, ilgili üye devlete sermaye kontrollerini altı aylık sınırlı bir dönem için yeniden getirmesi yo-

lunda izin verebilecektir. Acil durumlarda ilgili üye devlet kendi inisiyatifıyla sermaye kontrollerini yeniden getirebilir, ancak bu tedbirleri Komisyon'a ve diğer üye devletlere bildirmek zorundadır.. Komisyon sözkonusu kontrol tedbirlerini onaylayabilir, değiştirilmesini veya kaldırılmasını isteyebilir. Ancak bu korunma hükmünün uygulanabilirliği hususu 1992 yılında yeniden incelenecektir.

İkinci mekanizma, ödemeler dengesi güçlükleriyle karşılaşan üye ülkelere yardım amacıyla 16 milyar ECU tutarında yeni bir konsolide edilmiş Topluluk kredi mekanizmasının kurulmasıdır.

Bütün bu gelişmeler olurken, Konsey toplantısında Fransız ve Danimarkalı Bakanlar sermayenin serbest dolaşımının sağlanmasından sonra vergi kaçığının artmasından endişe etmekteydiler. Özellikle Fransa açısından bu endişenin kaynağı, dışarıda yerleşik kişilerin banka tasarrufları, tahviller, hisse senetleri gibi yatırımları sonucunda elde ettikleri sermaye iratlarının (gelirlerinin) vergilendirilme oranları bakımından Tablo 1'den görülebileceği gibi üye devletler arasında % 10 ile 35'lik bir marj içinde önemli farkların olmasıdır. Danimarka'nın vergi kaybı konusundaki endişesi ise bu ülkede uygulanan ve bankaların Maliye'ye fait gelirleri hususunda otomatik olarak bildirimde bulunmasını öngören sistemin kaldırılması gerekebileceğinden kaynaklanmaktaydı.

Tablo 1) A.T.'nda Sermaye Vergisi Oranları (%)

Üye Ülkeler	Tahvillerden elde edilen faiz geliri için vergi oranları (%)		Banka tasarruflarından elde edilen faiz gelir için vergi oranları (%)	
	Yerleşik kişiler için	Dışarda yerleşik kişiler için	Yerleşik kişiler için	Dışarda yerleşik kişiler için
Lüksemburg	0	0	0	0
Hollanda	(A)	0	(A)	0
Portekiz	25	25	20	20
Belçika	25	0	20	0
Danimarka	(A)	0	(A)	0
Fransa	(A) veya (B)	0	(A) veya (B)	0
İrlanda	35*	35*	35	0
İspanya	20*	20*	20	20
İngiltere	25*	25*	25	0
Yunanistan	(C)	0	(C)	0
F. Almanya	10	10	10	10
İtalya	12,5	12,5	30	30

Y : Çifte vergileme sözleşmelerinin hükümlerine tâbi

(A) : Bankalardan vergi yetkilerine otomatik bildirim.

(B) : Sermaye iradı vergisini farklı oranlarda (tahvil türlerine bağlı olarak) veya marjinal kişisel gelir vergisi oranında ödeme tercihi.

(C) : Bankalar ferdi gelir vergisi oranını hesaplar ve istisnalar dışında onu faizin kaynağına uygularlar.

(*) : İstisnalara tâbi.

Kaynak : Commission of the European Communities. Financial Times, 9 February 1989'dan alınmıştır.

Bu durum karşısında, Konsey'in isteği üzerine Komisyon sermaye hareketleri kaldırıldığı zaman bazı üye devletlerin sermaye iradı vergisi kaçığı gibi risklerle karşılaşmaması amacıyla hazırladığı önerileri 8 Şubat 1989'da Konsey'e sunmuştur(16);

Komisyon Toplulukta yerleşik kişilerin banka mevduatları, tasarruf hesapları ve tahvillerden elde ettikleri gelirler üzerinden kaynakta kesilmek üzere asgari % 15 oranında ortak bir sermaye iradi vergisi alınmasını önermiştir. Komisyon'un önerisi, herhangi bir üye devletin vatanında olsun veya olmasın, vergi açısından bir üye devlette (meselâ Fransa) yerleşik olup, bir başka üye devlette (meselâ Belçika) banka tasarruf hesapları veya tahviller üzerinden gelir elde edenlerin bu geliri elde ettikleri ülkelerde ortak vergi oranı üzerinden vergilendirilmelerini öngörmektedir. Bu durumda dışarıda yerleşik kişilerin ödedikleri vergilerin yerleşik oldukları ilgili üye devlete transferi için kliring ödemelerinin artması gerekecektir. Buna karşın, ortak vergi oranı yerleşik durumda bulunduğu üye devlette tasarruflardan ve tahvillerden gelir elde edenler için nosyonel olacaktır. Çünkü bu tür gelirler zaten ya sermaye iradı vergisine (İtalya ve Yunanistan dışındaki üye devletlerde % 15'den daha yüksektir), ya da marjinal kişisel gelir vergisine (yine % 15'den daha yüksektir) tâbidir.

Diğer taraftan, Danimarka, Hollanda ve kısmen Fransa'da uygulanan bankaların faiz gelirlerini otomatik olarak Maliye'ye bildirilmesi uygulaması devam edebilir.

Üye ülkelerden 10'u Komisyon'un önerisi üzerinde görüş birliği içinde olup, İngiltere ve özellikle Lüksemburg bu öneriye karşı çıkmaktadırlar. Bu iki ülke Komisyon önerisinin kabul edilmesi halinde sermayenin Topluluktan kaçacağını öne sürmekte ve Avrupa'nın en gelişmiş iki mâli piyasası olma özelliğini kaybetmekten korkmaktadırlar. Vergi ile ilgili meselelerde oybirliği şartı arandığından bu konuda Konsey henüz bir anlaşmaya varamamıştır.

4 — Değerlendirme-Öneriler

Roma Antlaşmasında öngörülen bir hedef olarak sermaye kontrollerinin kaldırılması hususunda son yıllarda sağlanan dinamizm, gerek Toplulukta 1992 yılı sonuna kadar tek iç pazarın kurulması hedefi, gerekse Avrupa Para Sistemi (APS)'nin daha fazla geliştirilmesi ylundaki çalışmalar ile paralellik göstermiştir.

Liberasyon programını tamamlayan 88/61 No.lu Yönergenin kabulünden bu yana Fransa ve yakın bir tarihte İtalya'nın (17) sermaye kontrollerini tamamen kaldırmaları ile Toplulukta 1 Temmuz 1990 tarihi itibarıyla sermayenin serbest dolaşımı resmen sağlanmış olmaktadır. Yalnızca ekonomik gelişme düzeyleri diğer üye ülkelerden daha düşük İrlanda, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'a bazı sermaye hareketleri üzerindeki kontrolleri uygulamaya devam muafiyeti tanınmıştır.

Toplulukta sermaye hareketleri üzerindeki sınırlamaların tamamen kaldırılması durumunda üye ülkelerin izleyecekleri politika için aşağıdaki öneriler yapılabilir:

— Sermaye kontrollerinin kaldırılması durumunda APS içinde yer alan ve parasının değeri düşük olan ülkelerde geçerli kısa vadeli faiz oranları, ödemeler gergisi krizi gibi durumlarda önemli dalgalanmalar gösterirler, muhtemelen sözkonusu ülkelerden yurtdışına büyük miktarda sermaye kaçağı meydana gelebilir. Bu nedenle, üye devletler arasında ekonomi, maliye ve para politikalarının koordinasyonunun mutlaka daha fazla artırılması gerekir.

— Bütün üye ülkeleri kapsayan bütünleşmiş bir sermaye piyasasının kurulması, zengin üye ülkelerin topluluğun bütütünde dengeli bir ekonomik ve sosyal gelişimin sağlanması yolunda daha fazla mâli katkılar ve çabalarda bulunmasını zorunlu kılmaktadır.

—Sermaye gelirlerinin vergilendirilme oranları bakımından üye ülkeler arasındaki mevcut farklılıkların kaldırılarak, yakınlaşma veya uyumlaştırmanın sağlanması, istikrar bozucu nitelikte sınırlararası sermaye hareketlerini ve milli hazineler için vergi kaçağı riskini önlemek açısından gereklidir.

II — SERMAYE HAREKETLERİNİN SERBESTLEŞTİRİLMESİNDE TÜRKİYE'NİN DURUMU

Topluluğa katılan yeni bir üye ülke topluluğun geliştirilmiş hukuki mevzuatı ile ortak politikacıların hepsine belirli bir zaman süreci içinde uyum sağlamak zorundadır. Sermayenin serbest dolaşımı bakımından Topluluğa katılma Anlaşmalarında dolaysız yatırımlar, gayrimenkul yatırımları, yabancı menkul kıymetlerin iktisabı v.s. gibi alanlardaki sermaye hareketlerine sınırlamalar getirmeleri yolunda koruma tedbirleri öngörülmüştü. Benzer şekilde, Toplulukta sermaye kontrollerinin tamamen kaldırılmasının öngörül-

düğü 86/566 ve 88/361 sayılı Konsey Yönergelerinin uygulanmasından da belirli bir süreye kadar muafiyet imkanı elde etmişlerdi.

Topluluğa katılma başvurusunda resmen (14 Nisan 1987) bulunmakla beraber, bu isteği belirsiz bir süre için geri çevrilmiş olan Türkiye'nin, Topluluğun sermayenin serbest dolaşımı ile ilgili mevzuatı karşısındaki durumu şöyle özetlenebilir:

Türkiye'de 1980 yılı başından bu yana dış ticaret kısıtlamalarını ve kambiyo kontrollerini azaltıcı yönde alınan tedbirler, özellikle kamuoyunda "11 Ağustos 1989 Kararları" olarak bilinen Bakanlar Kurulu'nun 89/14391 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 sayılı Kararı ile Bakanlar Kurulu'nun değişiklikler yapan Kararı (bu Karara ilişkin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın Tebliği ile birlikte) uyarınca, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesinde çok büyük ölçüde ilerlemeler sağlanmıştır. Kambiyo rejiminde getirilen serbestiyet derecesi sonucunda IMF, Nisan 1990 başlarında Türkiye'nin IMF Anlaşmasınının 14. Maddesinden 8. Maddesine alınması isteğini kabul etmiş ve TL.'nin konvertibilitesini ilanlemiştir.

Mayıs 1990 sonu itibariyle sermaye hareketlerinin niteliğine göre ülkemizin liberasyon durumu ana hatları ile aşağıda belirtilmiştir:

Türkiye'de yerleşik kişiler, yurtdışına çıkışlarında beraberlerinde 5000 ABD doları veya eşitini aşan miktardaki dövizlerini yurtdışına serbestçe çıkarabileceklerdir.

Türkiye'de yerleşik kişiler, bankalar, yetkili müesseseler ve özel finans kurumlarından istedikleri kadar döviz satınalabilirler ve bu dövizleri istedikleri gibi tasarruf edebilirler; bankalarda döviz hesapları açabilirler, isterlerse bankalar veya özel finans kurumları aracılığıyla yurtdışında da tasarruf edebilirler.

Türkiye'de yerleşik kişilerin, dışarıda yerleşik kişiler için yapacakları işlemler nedeniyle döviz kabul etmeleri serbesttir.

— Türk Lirası ve Türk Lirası ile ödemeyi sağlayan belgelerin yurda ithali ve ihracı serbest bırakılmıştır. Yalnız TL. karşılığı yapılan ihracatın bedellerinin en çok 180 gün içinde yurda getirilerek bankalara ve özel finans kurumlarına tevsih edilmesi gerekmektedir. Bu arada, bankaların mevduat munzam karşılık yüklerinden kurtulmak amacıyla son zamanlarda yurtdışına TL. gönderip, sonra bunu yurtiçinde TL. cinsinden kredi olarak getirmesi

eğilimi göstermeleri karşısında, HDTM yeni bir düzenlemeye kadar yurtdışından Türkiye'deki kişi ve kuruluşlara TL. cinsinden kredi açılmasını durdurdu. Bu tür krediler içinde munzam karşılığı ayırma zorunluluğu getirilmesi ya da başka bir düzenleme getirildikten sonra yurtdışından Türkiye'deki kişi ve kuruluşlara TL. cinsinden kredi açılması serbest bırakılacaktır.

— Dışarıda yerleşik kişiler bankalar nezdinde Türk Lirası üzerinden mevduat hesabı açabilirler, ve bu hesapların ana para ve faiz gelirlerini yurtdışına Türk Lirası veya döviz olarak transfer ettirebilirler.

Göçmenler ve mültecilerin ithalatları ile Türkiye'de yerleşik kişilerin Türkiye'ye servet transferleri serbest bırakılmıştır.

— Bankalar vadeli döviz alım - satımı yapabilirler.

— Altın ve kıymetli taşların ithal ve ihracı serbest bırakılmıştır. Kıymetli maden ve taşlardan yapılmış kıymetli ziynet eşyalarının yolcu beraberinde serbestçe yurda girmesi ve çıkmasında aranılan 3.000 \$'lık ziynet eşyası serbestiyet limiti 15.000 \$'a çıkarılmış, ayrıca bu tutarın üstündeki ziynet eşyalarının yurtdışına çıkarılması, girişte beyan edilmesi ya da yurtiçinde alındığının tevsik edilmesi kaydıyla serbest bırakılmıştır.

— Dışarıda yerleşik kişiler borsada kote edilmiş menkul kıymetlerin yanı sıra, Sermaye Piyasası Kurulu'nca izin verilen veya kamu kurum ve kuruluşlarınca ihraç edilen menkul kıymetleri bankalar ve aracı kurumlar aracılığıyla satın alabilecek, satabilecek ve bu menkul kıymetlerin gelirleri ile satış bedellerini transfer ettirebileceklerdir.

Aynı şekilde, Türkiye'de yerleşik kişiler de yabancı borsalarda kote edilen menkul kıymetlerin yanı sıra, yabancı ülkeler tarafından Merkez Bankası'nca alım-satım konusu yapılan dövizler üzerinden ihraç edilen hazine bonolarını ve devlet tahvillerini satın alabilecek ve bu kıymetlerin alış bedellerini yurtdışına transfer ettirebileceklerdir.

— İthalat bedellerinin yurtdışına transferi Merkez Bankası yerine bankalar ve özel finans kurumları tarafından yapılabilir. Döviz ödemesini gerektiren uluslararası nakliyat, bankacılık, sigortacılık, dışarıya yaptırılan hizmetler ve diğer görünmeyen işlemlerle ilgili olarak yurtdışına TL, döviz ve efektif tahsis ve transferi Merkez Bankası tarafından belirlenecek usuller çerçevesinde bankalar ve özel finans kurumları tarafından yapılabilecektir.

— Türkiye'de yerleşik kişilerin yurtdışında veya Türkiye'deki serbest bölgelerde iş yapmak veya ticari bir ortaklığa katılmak için 5 milyon ABD

doları veya eşiti dövize kadar nakdi sermayeyi bankalar veya özel finans kurumları aracılığıyla ihraç etmeleri serbest hale getirildi. Bu kişilerin 5 milyondan 50 milyon dolara kadar olan nakdi veya aynı sermaye ihracına Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlıkça, 50 milyon doların üzerindeki sermaye ihracına ise, bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından karar verilir.

En önemli yeniliklerden birisi olarak, Türkiye'de yerleşik kişilerin yurt dışından aynı nakdi ve gayrinakdi kredi temin etmeleri, kredi anlaşmalarının Bakanlığa ibrazı kaydıyla serbest bırakılmıştır. Ancak prefinansman, extra ve kabul kredilerinin vadeleri 1 yılı aşamaz.

Bankaların dış ticaret sermaye şirketlerine ve yatırım teşviki kapsamında dış kredi almaları öngörülen Türkiye'de yerleşik kişilere açacakları asgari üç yıl vadeli krediler serbest bırakılmıştır.

Yurt dışından satın alınan gemilerle ilgili olarak temin edilen krediler için yabancı para üzerinden gemi ipoteği tesis edilmesi serbesttir.

Ayrıca Türkiye'de yerleşik kişilerin yurtdışından gayrimenkul ipoteği veya menkul rehni karşılığında sağlayacakları krediler bakanlığın iznine tabi olmayacaktır.

— HDTM tarafından Türkiye'de yabancı sermaye mevzuatı ve Petrol Kanunu dışındaki ticari faaliyetlere verilen izinler çerçevesindeki kârlar ile satış ve tasfiye bedellerinden vergi, resim vb. yükümlülükler düşüldükten sonra kalan kısım bankalar ve özel finans kurumlarınca transfer edilebilecektir.

— Dışarıda yerleşik kişilerin gerek döviz bozdurarak, gerekse döviz bozdurmaksızın iktisap ettikleri gayrimenkul ve gayrimenkule bağlı aynı hakların kira ve gelirlerinden vergi, harç, v.b. yükümlülükler düşüldükten sonra kalan kısım da bankalar ve özel finans kurumlarınca transfer edilebilecektir.

Sonuç olarak, Türkiye henüz Topluluk üyesi olmadığı halde sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi alanında Yunanistan, İspanya ve Portekiz'den daha iyi durumdadır.

REFERANSLAR

1. Council Directive of 11 May 1960-Official Journal No. 921/60, 12 July 1960.
2. Council Directive of 18 December 1962 No. 63/21. Official Journal No. 62/63 of 22 January 1963.
3. Europe-Documents, "The Delors' Project for the Free Movement of Capital in the EEC and Creation of an Integrated Financial Market", No. 1406, 4 June 1986, s. 2.
4. Report of the E.C. Commission "The Developments of a European Capital Market" (The Segré Report)
5. Commission of the EC "Creation of a European Financial Area", "European Economy" Serisi, No. 36, May 1988, s. 8
6. Communication from the Commission to the Council on Financial Integration, COM (83) 207 Final.
7. Daniel Gros, "Capital Controls in the EMS: A Model with Incomplete Market Separation", CEPS (Centre for European Policy Studies) Working documents, No. 32, August 1987, s. 29.
8. Niels Thygesen, "The Integration of Europe's Financial Markets and the Role of the ECU", Univesity of Copenhagen, Institute of Economics, July 1987, s. 6.
9. A.g.m., s. 7.
10. A.g.m., s. 7.
11. David Buchan, "Millan aims to iron out Community inequalities", Financial Times, 5 January 1989, s. 2.
12. Europe-documents, e.g.d., s. 2
13. Official Journal of the European Communities, No. L. 169, 29.6.1987.
14. COM (86) 292 Final.
15. Financial Times, 14 June 1988, s. 1.
16. Financial Times, 2, 8, 9, 13, 14.
17. Financial Times, 14 May 1990.