

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE PARA KURULU SİSTEMİNİN ÖNEMİ

Yrd. Doç. Dr. Zübeyir TURAN*

1. PARA KURULUNUN TANIMI, TEMEL ÖZELLİKLERİ, TARİHSEL GELİŞİMİ VE PARA KURULU - MERKEZ BANKASI İLİŞKİSİ

Bu bölümde para kurulu geniş bir şekilde tanıtılmıştır. Özellikle para kurulunun merkez bankası ilişkisi ve para kurulunun temel özellikleri ile çalışma biçimi ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır.

1.1. TANIMI

Bretton Woods para sisteminin 1973'te nihai olarak yıkılmasından bu yana, gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkelerin tedavüldeki paraları arasındaki mesafe uçuruma dönüşmüştü. Bretton Woods sistemi ve "klasik" 1914 öncesi altın standardı dönemlerinde ve daha kısa bir süre olsa da iki savaş arasında, gelişmekte olan ülkeler, genellikle sağlam paralara sahip olmuşlardır. Sağlam bir para, istikrarlı, itibarlı ve tam konvertibil olan paradır. İstikrarlı paranın anlamı, cari yıllık enflasyonun nispeten düşük, genellikle tek rakamlı olması demektir. İtibar ise, parayı basanın, gelecekte enflasyonu düşük tutacağına ilişkin bir güven oluşturmuş olmasıdır. Tam konvertibil olmasının anlamı, yabancı paraları piyasa değeri üzerinden satın almak da dahil, paranın yerli ve yabancı mal ve hizmetleri, herhangi bir kısıtlama olmaksızın satın alabilmesidir. (Hanke ve Schuler 1994:1)

Günümüzde, en gelişmiş ülkeler, altın standardındaki kadar olmasa bile, en sağlam paralara sahiptir. Buna karşılık gelişmekte olan ülkelerin en başta gelenlerinin ise sağlam olmayan paraları vardır. Gelişmekte olan ülkelerde sağlam paranın kaybı, bu ülkelerdeki merkez bankalarının yükselişi ile bağlantılıdır. Bretton Woods sisteminin nihai yıkılışından önceki dönemin genelinde, gelişmekte olan ülkelerin en başta gelenlerinin modern tarzda merkez bankaları yoktu. Bunun yerine, özel kesimin sahibi olduğu ticari bankalar tarafından basılan rekabete dayalı bir banknot sistemi, özel kesime ait bir ticari bankanın tekelinde basılan bir banknot sistemi veya para kurulları vardı.

Para kurulu sisteminin geçmişi 19.yy ortalarına kadar uzanmakla birlikte, merkez bankacılığına kıyasla oldukça az bilinen bir sistemdir. Para kurulu ile ilgili bir çok değişik tanımlar yapılmış olmakla birlikte, bunlar arasında önemli ölçüde benzerliklerin olduğu görülmektedir. En basit şekli ile para kurulu, parasal taban yaratmada uygulanan bir politika kuralı veya bir ülkenin para arzı mekanizmasını belirlenen sabit kurdan ülkenin döviz varlıklarına bağlayan bir sistem olarak tanımlamak mümkündür.

*Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi

Para kurulu, rezerv para olarak da adlandırılan yabancı bir çıpa paraya karşılık sabit kur üzerinden piyasaya para arz eden bir kurum şeklinde tanımlanabilir. (**Schuler 1998:1**) Daha geniş bir tanım olarak para kurulu; açık bir yasal taahhüt altında yerli paranın belirlenmiş yabancı bir paraya karşı sabit kur üzerinden değişimini sağlayan bir kurumdur. Tipik bir para kurulu şu üç unsuru bir arada bulundurur; ana ülke ile tam konvertibil paraya sahip ülke arasında sabitlenmiş döviz kuru, otomatik konvertibilite ve sisteme olan uzun vadeli güven.(**Gulde 1999:3**)

Para kurulu sisteminde, yerli paranın sabit kur üzerinden endekslendiği paraya "rezerv para" adı verilmektedir. Her ülkenin para birimi rezerv para olarak kabul edilmemektedir. Bunun için ABD Doları, İngiliz Sterlini gibi uluslararası piyasalarda kabul görmüş, güçlü ve istikrarlı bir para biriminin olması gerekmektedir. Yerli para biriminin para birimine endekslendiği ülkeye de "rezerv ülke veya rezerv paralı ülke" adı verilmektedir. Günümüzde uygulanan para kurulu sistemi ile geçmişte uygulanan para kurulu sistemleri birbirinden oldukça farklı özellikler taşımaktadırlar. Bu farklılığı ortaya koyabilmek için iki çeşit para kurulu sisteminden söz edilmektedir.

Bunlardan birincisi, Ortodoks para kurulu sistemidir. Bu sistem, daha çok İngiliz sömürgelerinde uygulanmıştır. Ortodoks para kurulu sisteminin özellikleri arasında, en son ödünç veren kurumun olmaması, tek bir para otoritesinin olması, %100 karşılık sisteminin bulunması ve ihtiyari para politikasının uygulanmaması gibi özellikler mevcuttur. Günümüzde, bu tür özellikleri taşıyan para kurullarına rastlamak neredeyse imkansızdır. Değişen ekonomik ve finansal yapılarla birlikte, para kurullarının yapısı da zaman içinde değişmiştir. Şöyle ki, günümüzde uygulanan para kurulu sisteminde en son ödünç veren kurumun olması, % 100 karşılık sistemine esnekliklerin getirilmesi, para kurulu yanısıra merkez bankasının varlığını muhafaza etmesi ve sınırlı da olsa ihtiyari para politikasının uygulanması gibi özellikler mevcuttur. Bu tür özellikleri taşıyan para kurullarına da "yan esnek" veya "melez" para kurulları adı verilmektedir. Bu çeşit para kurullarını uygulayan ülkeler, kendi iktisadi şartlarına göre uygulamaya bazı esneklikler getirmişlerdir.

Son olarak para kurulu sistemi, para kurulunun yanısıra, bankaların ve diğer mali kurumların oluşturduğu bir bütünü ifade etmektedir. Bununla birlikte sistem içerisinde en önemli kurum olarak para kurulu öne çıkmaktadır. Bu nedenle para kurulu denildiğinde, arka planda para kurulu sisteminin de anlaşılması gerekir. (**Akyazı 1999: 55**)

I.2. PARA KURULUNUN TARİHÇESİ

Günümüze kadar 70'den fazla ülkede para kurulu benzeri sistemler uygulanmıştır. İlk para kurulu, 1849 yılında, Hint Okyanusundaki İngiliz Kolonisi olan Mauritiuz'ta kurulmuştur. Para kurulları, az sayıdaki diğer bazı İngiliz sömürgelerinin ve bağımsız bir ülke olarak Arjantin'in para kurulu kurdukları 1900 yılı civarına kadar yavaş yavaş yayılmıştır. 1900'den sonra para kurulları İngiliz sömürgeleri ile bazı gelişmekte olan bağımsız ülkelerin tercih ettikleri bir parasal düzen olmuştur. Para kurulları en büyük sayıya, Afrika, Karayipler ve Güney Asya'daki bir çok ülkede para kurullarının kurulduğu 1950'li yıllarda ulaşmıştır. Bugünkü Avrupa Merkez Bankası gibi, bazı İngiliz sömürgelerindeki para kurulları da her biri üç veya daha fazla ülkeye hizmet veren para kurullarına bağlıydı.

Para kurulu sistemleri genel olarak yabancı yatırımları teşvik etmede başarılı olmuşlardır. Para kurullarıyla birlikte pek çok ülke, ilkel parasal koşullardan, sofistike bankacılık ve kambiyo hizmetlerini de içeren modern para sistemine doğru kararlı bir adım atmıştır. İşlemlerde modern para kullanımını teşvik eden para kurulu sistemlerinde enflasyon genel olarak düşük olmuştur. Ekonomik büyüme genellikle tatmin edicidir ve bazı durumlarda muhteşemdir. Bazı ülkelerin başlıca özelliği olarak kalan ihracat mallarının ticareti, para kurulu sistemi yıllar boyunca ortaya çıkmıştır. Batı Afrika'da kakao ve fıstık; Malezya'da kauçuk ve kalay; Hong Kong'da tekstil ve finansal hizmetler para kurulu altında gelişmiştir. (**Özipek ve Toprak 2001:69**)

Para kurulu sistemi genellikle istikrarlıdır. Bazı para kurullarının 1970'lerde Sterlinden daha istikrarlı rezerv paralara geçmelerine rağmen, tüm para kurulları, rezerv para ve sabit döviz kuru ile tam konvertibilitayı muhafaza etmişlerdir. Büyük depresyon zamanında bile, o dönemde mevcut olan para kurulları, yine o dönemde mevcut olan hemen hemen tüm merkez bankalarından farklı olarak sabit döviz kurunu ve tam konvertibilitayı muhafaza etmişlerdir. Para kurulları, bazı ülkelerin savaş dönemi işgalini daha çabuk telafi etmesine de yardımcı olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı boyunca para kurulu sahibi olan Hong Kong, Malezya ve Filipinler, Japon ordusu tarafından işgal edilmişlerdi. Japon ordusu para kurulu parasının yerini alması için işgal paraları çıkarmıştı. Bugün birçok gelişmekte olan ülkenin insanları ellerinde yabancı para tutarlar; ama işgal edilmiş topraklarda yaşayan insanlar, savaş boyunca para kurulu paralarını ellerinde tutmaya devam etmişlerdir. Para kurullarının yabancı rezervleri, rezerv ülkede, İngiltere ve Amerika'da güven içinde muhafaza ediliyordu. İşgal paraları aşırı enflasyonu tecrübe ettiler ve neredeyse değersiz hale geldiler. Savaştan sonra İngiltere, Hong Kong ve Malaya'da; Amerika ise Filipinler'de kurulları yeniden tesis etmişlerdir (**Hanke ve Schuler 1994:42**).

Ortodoks para kurulu sistemlerinde banka başarısızlığı en alt düzeyde gerçekleşmiştir. Rezerv para ve sabit döviz kuru, yabancı ticari bankaları, özellikle de rezerv ülkede kurulu olandan, şube kurmaları yönünde teşvik etmiştir. Onların çok uluslu şube ağları, riski çeşitlendirmelerini mümkün kılmıştır. Yerli bankalar, yabancı bankalarla rekabeti sürdürmekte güçlü hale gelmişlerdir. Ortodoks para kurulu sistemlerinde sadece bazı küçük ticari bankalar başarısız olmuştur ve mudilerini maruz bıraktıkları kayıplar da az olmuştur. Merkez bankacılığı altındaki kötü para politikaları kırılğan hale getirdiği bankacılık sistemlerini miras alan Yeni para kurulu benzeri sistemler, ciddi banka başarısızlıklarından zarar görmüşlerdir. Bununla birlikte, başarısızlıklar ve etkileri, komşusu oldukları merkez bankacılığı sistemlerinininkinden daha kötü olmamıştır. **(Hanke ve Schuler 1994 : 43)**

Para kurulunun doğasında olan tam konvertibilite, ekonomik ve siyasi belirsizlik dönemlerinde bazı para kurulu sistemlerinden sermaye kaçışıyla sonuçlanmıştır. Ancak, para kurulu sistemlerinde sermaye kaçışı, kambiyo denetimi tehdidi altındaki merkez bankacılığı sistemindeki sermaye kaçışına kıyasla daha az görülmüştür. Para kurulu sistemleri reel döviz kurlarına yönelik ciddi şokları tecrübe etmiştir; ama merkez bankacılığı sisteminde de görülmüştür. Merkez bankacılığı sisteminin, bu konuda sistematik bir çalışmanın ürünü olan kanıtlar bulunmamakla birlikte, ortalama olarak reel döviz kurlarındaki veya ekonominin diğer reel ücretlerindeki şoklarını hafifletmede para kurulu sisteminde ekonomik büyümeyi teşvik edici önemli bir unsur, ekonomik gerileme sürecine kâr fırsatı avantajı kazanmak için yabancı yatırımcıları teşvik eden tam konvertibilite olmuştur. Para kurulu sistemlerinde yabancı yatırımlar, reel döviz kurunda ve diğer reel ücretlerde şoku hafifletmeye yardımcı olmuştur. **(Hanke ve Schuler 1994 : 42)**

Para kurulu sistemlerinin iktisadi başarısına karşın, ulusal hükümetler 1950'li yılların sonlarında ve 1960'larda, para kurullarını merkez bankalarına çevirmişlerdir. Bazı hükümetler, bir merkez bankasının ekonomik büyümeyi bir para kurulundan daha iyi gerçekleştirmeyi sağlayacağına ilişkin teorik argümanlardan etkilenmişlerdir. Bu argümanlar o zaman için zorlayıcı görünüyordu, ama şimdi yanlış görünmektedir. Para kurulları sistemine yöneltilen teorik argümandan daha önemli olan ise siyasi faktörlerdir. Para kurulu sistemini sömürgecilikle birleştirdiklerinden ve daha eski, daha köklü ülkelerin merkez bankası olduğundan dolayı, yeni bağımsız olmuş devletler merkez bankaları kurdular.

Bir merkez bankası, bir ulusal bayrak gibi bağımsızlık sembolüydü. Bazı yeni bağımsız ülkelerin siyaset adamları, politize olmuş bir merkez bankasının siyasi avantajlarını anlamış da olabilir. Eski para kurulu sistemlerinde merkez bankacılığının sonucu sönüklük ve donukluk olmuştur. Ortalama olarak, para kurulu yerini merkez bankacılığının aldığı ülkelerde, enflasyon daha yüksek ve ekonomik büyüme eski rezerv ülkeninkinden ve diğer para kurulu sisteminde kalan ülkelerinkinden daha düşük olmuştur. **(Özipek ve Toprak 2001: 72)**

Bu çerçevede para kurullarının ve para kurulu sistemlerinin tarihsel olarak sahip oldukları sicil, başlangıcından bugüne iktisatçıların kullandığı çeşitli kriterlerin en önemli olanlarıyla ölçüldüğünde iyidir. Bir para kurulu için tipik saydığımız özellikler, gerçekten de onların tipik özellikleri olmuştur. Para kurullarını güncel performanslarının onların ulaşmak üzere kurdukları ideale, özellikle de katı kurulların belirlendiği prosedüre uygun olarak sabit bir döviz kuru üzerinden rezerv para ile tam konvertibiliteyi muhafaza etmeye yakın olmuşlardır. Tarihsel tecrübeler para kurullarının katı kurullara uygun biçimde tesis edilmesi durumunda, yüksek bir başarı ihtimaline sahip olacağına ilişkin iddiaları desteklemektedir. (Hanke ve Schuler 1994 : 44)

I.3. PARA KURULUNUN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Bu bölümde para kurulunun temel özellikleri tek tek ele alındıktan sonra özellikle merkez bankasıyla olan farklılıkları incelenmiştir. Para kurulu sisteminin temel özellikleri arasında; tam konvertibilite, faizden senyoraj geliri elde edilmesi, varlıkları arasında iç varlıkların bulunmaması, pasif ve otomatik olarak çalışan para politikası, en son ödünç veren kurumun olmaması, kamu açıklarının finanse edilmemesi, açıklık, güvenilirlik ve sabit döviz kuru sisteminin geçerli olması gibi daha bir çok özellikler bulunmaktadır.

I.3.1. TAM KONVERTİBİLİTE

Döviz piyasasında yerli ve yabancı olsun, isteyen herkesin bir resmi makamdan izin alma zorunluluğu olmaksızın, mal, hizmet veya sermaye işlemleri yapmak gibi herhangi bir amaçla ulusal parasını diğer ulusal paralara dönüştürebilmesi şeklinde tanımlanan konvertibilitenin bir çeşiti olan tam konvertibilite kavramı, ulusal paranın hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın yabancı ülkenin paralarına çevrilmesini anlatmaktadır.

I.4. PARA KURULU SİSTEMİNİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

1980'den günümüze Türkiye ekonomisindeki gelişmeler birbiriyle çelişen iki Türkiye görüntüsü ortaya koymaktadır. Bir tarafta, dışa açık kalkınma politikası izleyen, finansal liberalizasyonu gerçekleştiren, Avrupa ile gümrük birliğine giren, ve sürekli atılımlar yapmaya hazır, Türkiye; diğer tarafta basiretsiz bütçe politikaları ve tutarsız para politikalarıyla ağır hasta görünümlü Türkiye. Türkiye 1980'den bu yana sözdé enflasyona karşı mücadele etmesine rağmen henüz bu konuda kalıcı bir başarı elde edememiştir. 1987'den sonra demokratik sürecin yeniden işlemeye başlamasıyla ücretleri kontrol altında tutmak zorlaşmıştı. 1988 sonrasında izlenen popülist politikalarla enflasyon yükselişe geçmiş ve % 60 - 70'ler düzeyine çıkmıştı. 1993 yılı sonlarına doğru izlenen yanlış borçlanma ve finansman politikalarıyla derinleşen ekonomik kriz sonrasında, 1994 tüketici enflasyonu % 130'la Cumhuriyet tarihinin en

yüksek düzeyine ulaşmıştı. Her ne kadar 1995 yılı enflasyonu daha düşük gerçekleşmişse de, 24 Aralık 1995 genel seçimleriyle ortaya çıkan siyasi belirsizlik ortamında enflasyon sorununun ve ardında yatan makroekonomik dengesizliklerin düzeltilmesi zorlaşmıştır. (Gültekin ve Yılmaz 1996. 39)

Türkiye'de aşamalı olarak yükselen enflasyon sürecini belirleyen iki ana unsur vardır. Bütçe açıkları ve ücretlerdir. 1980'den bu yana yürürlüğe konan istikrar programlarının hiç biri bütçeyi denkleştirememiştir. Buna rağmen, gerektiğinde enflasyonun hızının kesilmesini sağlayan ve hiperenflasyon düzeyine sıçramasını bu güne kadar engelleyen en önemli etken, reel ücretlerin esnekliğidir. Sendikaların politik gücünün yetersizliği ve Türk toplumunun istikrar programlarına diğer ülkelere kıyasla daha fazla zaman tanınması, getirilen ekonomik önlemlerin kısa vadede etkili olmasını sağlamıştır. Fakat, bütçe düzeltmeleri kalıcı olmadığı için, Türkiye'de istikrar paketlerinin başarısızlığı, enflasyonun en fazla bir iki yıl sonra program öncesi seviyesine çıkması ve hatta bu seviyeyi de aşmasıyla belli oluyor. İstikrar politikaların yükünü kısa vadede büyük ölçüde ücretliler çekerken, uzun vadede yatırım hacminin düşmesinden dolayı ekonomik büyüme gerçek potansiyelin altında gerçekleştiği için, sonuçta bütün kesimler kaybetmektedir.

1.5. BÜTÇE AÇIKLARI

Diğer kronik enflasyonlu ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de enflasyon bir bütçe sorunudur. Tablodan da görüleceği gibi, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)'nin GSMH içindeki payı 1980'lerin ilk yarısında %5-6,5 arasında dalgalandıktan sonra, 1987'den itibaren bir tırmanış sürecine girmiş ve 1992 yılında %13,4 düzeyine ulaşmıştır. KKBG'deki bu artışın başlıca kaynakları konsolide bütçe ve KİT açıklarının yanı sıra 1987'de uygulamaya konan bütçe dışı fonlardır. Enflasyon dinamiğini belirleyen önemli bir diğer faktör de açıkların monetizasyonudur. Son yıllarda, Hazinesinin Merkez Bankası kaynaklarına daha sık başvurmasıyla, 1990 yılı sonunda GSMH'nin %1'ine eşit olan Merkez Bankası'nın kamuya açtığı nakit krediler kalemi, 1991 - 1993 döneminde GSMH'nin %4'ünü aşmıştır. Yüksek enflasyon ve belirsizlikler yüzünden reel para talebi, yani tablodaki M1 ve M2'nin GSMH'ya oranları düşerken, hazinenin monetizasyon yolunu daha sık kullanması enflasyonu daha da artırmıştır.

5 Nisan 1994 istikrar programında bütçe açıkları ciddiyetini korumuştur. Yeni GSMH verileri kullanılarak yapılan hesaplamalara göre, 1993 yılında %12,2 olan KKBG'nin GSMH içindeki payı, 1994 yılında alınan önlemlere rağmen ancak %8,1'e düşürülebilmiştir. KKBG'deki bu düşüş, reel cari ve yatırım harcamalarında yapılan küçük çaplı kesintilerle gerçekleşmiştir. 1994 yılında faiz ödemeleri hariç konsolide bütçe 52 trilyon (1987 fiyatlarıyla 30 trilyon) lira fazla vermesine rağmen, iç ve dış borçların faiz yükünün hızla katlanması sonucu, konsolide bütçe açıkları kapatıla-

mamıştır. 1995'in ilk yarısında faiz ödemelerinin toplam hükümet harcamaları içinde payı %40'la şimdiye kadar görülmemiş bir düzeye ulaşmıştır. Kriz sonrasında dış borç imkanları azalınca, hazinenin yüklü faiz ödemelerini de gidererek artan faizlerle iç piyasalardan borçlanarak yapmak zorunda kalması devleti aritmetik bir borç çıkmazına sokmuştur. Bu ağır faiz yükünün taşınamayacağı, bu politikaların uzun süre sürdürülemeyeceği açıkça ortaya çıkmıştır. (Gültekin ve Yılmaz 1996 : 40)

I.6. SENDİKALAR VE REEL ÜCRETLER

12 Eylül sonrasında grevlerin yasaklanması bazı işçi sendikalarının kapatılması, kapatılmayan sendikaların ise etkisiz kalmasıyla işçilerin 1980 - 1988 yılları arasında uğradığı reel ücretler kaybı % 37 dolaylarındadır. Türk lirasının 1980 - 1984 döneminde yaklaşık % 900 devalüe edilmesine rağmen, enflasyonun bu dönemde yüzlerden % 30 - 40 düzeyine çekilmesi reel ücretlerdeki düşüşler sayesinde çekilebilmiştir.

1987 yılında siyasi yasakların kalkmasıyla beraber reel ücretler üzerindeki baskı azaldı. Bütçe açıkları artmaya devam ederken, 1987 genel ve 1989 yerel seçimleri öncesi verilen kamu sektörü ücret zamları ile reel ücretler 1980 yılındaki düzeye ulaşmıştır. 1991 genel seçimleri öncesinde yapılan ücret artışlarıyla birlikte 1988 - 1992 döneminde reel ücretlerdeki artış % 120'yi bulmuştur. 5 Nisan programı da kısa süren başarısını ücretlilerin yüksek reel ücret kayıplarını uysalca kabullenmesine borçludur. 5 Nisan 1994 istikrar programından 1995 Haziranına kadar geçen sürede reel ücretler yaklaşık % 40 düşmüştür.

Sendikaların güçlü olduğu Latin Amerika'da, 1980'li yıllarda ücretliler hükümetlere aynı anlayışı göstermediler. Ülke çapında örgütlenmiş sendikalar genel grevlerle hükümet üzerinde siyasi baskı kurabiliyorlardı. Arjantin'de Temmuz 1985'deki Austral Planı çerçevesinde ücretlerin bir süre dondurulmasını destekleyen sendikalar, aradan altı ay geçtikten sonra ücret artışları için genel grev düzenleyecek kadar sabırsızdı. 1986 Şubatında yapılan ilk genel greve sendikalı işçilerin %90'ı katıldı. Genel grevlerin Marf, Nisan ve Haziranda tekrarlanması üzerine Arjantin Hükümeti sendikaların zam isteklerini Temmuz 1986'da kabul etmek zorunda kalmıştır. Bu karar, Austral Planı'nın başarısızlıkla sonuçlandığının ilanı olmuştur.

5 Nisan programının makro dengeleri sağlayamadan çökmesi, 1996 yılında yeni bir dengeleme programını gerektirmektedir. Seçimlerle gelen siyasi belirsizliklerin uzun sürmesi ve gelecek hükümetlerin 1993 yılında olduğu gibi durumun ciddiyetini anlamamaları halinde, ekonomik dengelerin bir istikrar programı hazırlanana kadar bozulma ihtimali vardır. 1996 yılında geciktirilmeden devreye girmesi gereken istikrar programının başarısını zorlaştıracak iki önemli unsur vardır. İki, faiz dışı bütçe harcamalarında yapılabilecek tasarrufun boyutudur. Cari ve yatırım harcamaları 5 Nisan

kararlarıyla mümkün olduğunca kısıldığı için hükümetin fazi dışı bütçeyi dengelemesi ancak vergi gelirlerini acilen arttırmakla mümkündür. Bu gün geldiğimiz noktada reel ücretlerin daha da aşağıya düşmesindeki zorluk ve bütçe açıklarının faiz yüküyle büyümesi ekonomideki sorunları yeni bir boyuta taşımıştır. Çıkış çareleri yaratıcılığa çok fazla meydan vermeyecek kadar net ve sancılı olacaktır. Kısa sürede aynı noktaya dönmek için iyi hazırlanmış bir program ve güvenilir bir siyasal irade kadar makro dengelerin kalıcılığını sağlayacak kurumsal reformlara da ihtiyaç vardır.

(**Gültekin ve Yılmaz 1996: 41 - 42**)

II. TÜRKİYE VE PARA KURULU

Türkiye'de para kurulu gerekli midir? Sorusuna cevap vermeden önce bu bölümde olası bir para kurulu uygulamasının teknik boyutları incelenmiştir. Sabit kur politikasına dayanan para kurulunun, Türkiye'de enflasyonu kontrol altına alırken getireceği uyum maliyeti Hong Kong ve Singapur gibi açık ekonomilere göre daha fazla olacaktır. 68 milyon nüfusu ve 150 milyar dolara yakın milli geliri ile orta büyüklükte ekonomiler arasında yer alan Türkiye'nin toplam dış ticaret hacmi GSMH'nin %25'ine eşittir (bu rakam 1990 - 1994 yılları ortalamasıdır). Bu rakam Arjantin için % 12, Brezilya için % 14'tür. Türkiye, bu ülkelere göre daha fazla dışa açık bir ülke olmakla beraber bir Hong Kong veya Singapur değildir.*

Türkiye'nin para kuruluna geçiş sürecinde sıkıntı yaratacak konuların başında para tabanını desteklemek için gerekli yabancı rezervlerin yaratılması gelir. Şu anda Türkiye para kuruluna geçme aşamasında bulundurması gereken brüt döviz rezervine sahiptir. 1995 yıl sonu itibarıyla 13.8 milyar dolar olan Merkez Bankası'nın brüt döviz ve altın rezervleri, 359 trilyon lira, yani yaklaşık 6 milyar dolar, olan parasal tabanın iki katından fazladır. (**Gültekin ve Yılmaz 1996: 43**) Merkez Bankası'nın döviz yükümlülüklerinin tamamına yakın bir kısmının kısa vadeli olmaması para tabanı karşılığı olarak net döviz rezervlerine bakılmasını gerektirir. Merkez Bankası'nın döviz yükümlülükleri 17,1 milyar dolar olduğuna göre net döviz rezervleri takriben eksi 3 milyar dolardır. Ayrıca, Türkiye gibi sürekli dış ödemeler dengesi açığı veren ve para ikamesinin yoğun olduğu ülkelerde net döviz rezervlerinin, para tabanının tamamını karşılayabilmesi için Türkiye'nin en az 9 milyar dolarlık ek bir fona ihtiyacı vardır. Türkiye'nin uluslar arası piyasalarda dış kredi bulmakta zorlandığı ortadadır. Bu durumda hükümet İMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan bu fonları sağlamanın yollarını arayabilir. Fakat Türkiye'nin önüne konacak şartların ülkenin iktisadi politikalarını arzu edilmeyecek derecede kısıtlayacağı da düşünülmelidir.

*Hanke ve Schuler (1994) Hong Kong, Singapur gibi ülkelerin coğrafi olarak küçük, fakat üretim gücü olarak pek çok orta gelir düzeyindeki ülkelere göre daha büyük olduklarına işaret etmektedir.

Türkiye'de para kurulu uygulamasının yaratacağı sorunlardan birisi de devletin senyorej gelirlerindeki azalma olacaktır. 1987 yılından bu yana devletin senyorej gelirlerinin milli gelire oranı ortalama % 2,8'dir. Para kurulunun, GSMH'nin %4'ü civarında olan para tabanı karşılığı tutulan rezervlerin tamamını uluslararası bankalarda tutmakla elde edeceği yaklaşık %4 faiz geliri GSMH'nin % 0,16'sına karşılık gelir. Türkiye'nin para tabanı karşılığı 6 milyar dolar civarında net döviz rezervi bulundurması durumunda, hükümet senyorej gelirlerinin büyük bir kısmını kaybedecektir.*

Para kurulu sisteminin hükümetlere uzun dönemde zorunlu bir bütçe disiplini getirmesi beklenmekle beraber, para kuruluna geçilmeden önce bütçe açıkları kontrol altına alınmazsa, kurulun ömrü çok uzun olmayacaktır. Bütçenin hemen hemen her kaleminde sorun vardır. Bütçe açıklarının başlıca kaynakları, borç ödemeleri ile sosyal güvenlik kurumları ve KİT açıklarının yanısıra yetersiz vergi gelirleridir. Bu kalemlerin her birini kapsayacak bir bütçe reformu gereklidir. Vergi gelirleri artırılmadan para kuruluna geçmek oldukça riskli bir seçim olur. Vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı % 13-15 arasında değişmektedir. Bu, Türkiye büyüklüğündeki ve gelişmişlik düzeyindeki bir ülke ekonomisi için oldukça düşük bir orandır. Para kurulu sistemine geçtikten sonra yerel faiz oranlarındaki düşüş bütçe açıklarının kontrolünü zaman içinde kolaylaştırıcaksa da, bütçe disiplininin sağlanabilmesi için vergi gelirlerinin para kuruluna geçmeden önce artırılması gerekir.

Para kuruluna geçişte önemli olan bir konu da, Türk mali sisteminin ortaya çıkabilecek krizlere merkez bankası desteği olmadan dayanma gücüdür. Para kurulu bankaların bankası değildir. Aynı zamanda bankaları denetleme görevi de yoktur. Para kurulu sistemine geçişle birlikte bankacılık sektöründe bu gün bile hissedilen denetim boşluğu olacaktır. Burada sorulacak soru, mali sistemin devlet desteği olmadan bir kriz ile başa çıkıp çıkamayacağı olmalıdır. Ya da başka bir deyişle, bankaların denetleme mekanizması olmadan ihtiyatlı politikalar izleyip izleyemeyeceğidir. Geçmişte yaşanan mali krizler ve banka iflasları ışığı altında Türkiye'de bankacılık sektörünün ihtiyatlı davranacağını ve kendi denetleme mekanizmalarını kendi çalıştıracığını varsaymak fazla bir iyimserlik olur kanısındayız. **(Gültekin ve Yılmaz 1996: 44)**

*Her ne kadar bu iki küçük ülke GSMH olarak Coğrafi ölçeklerden gerçekten çok daha büyükse de, bu iki ekonomi dünyanın en açık ekonomileridir.

III. TÜRKİYE İÇİN PARA KURULU VEYA MERKEZ BANKASI TERCİHİ

TCMB, para yaratıcı kurum olarak, para ve kredi politikasını fiyat istikrarını sağlayacak bir tarzda yürütmekle görevlidir. Buna karşılık hükümet, daha çok para harcayıcı kurum olarak, iktisat politikaları kapsamında maliye politikasının hazırlanması ve uygulanması ile öne çıkmaktadır. Böylece ulusal iktisat politikalarının uygulanmasında para yaratıcı kurum olan TCMB ile para harcayıcı kurum olan hükümetin beraber ve uyumlu bir şekilde çalışmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Ancak, daha çok hükümet tarafından kaynaklanan nedenlerle, olması gereken bu uyumun yıllardır sağlanamadığı görülmektedir. Bunun nedenleri, yıllardır süre gelen mali disiplinsizlik ve bunun para politikası üzerinde yarattığı baskılardır.

Türkiye özellikle 1980'li yılların sonundan itibaren, kamu finansman dengesinin bozulması nedeniyle mali disiplinsizliklerle karşı karşıya kalmıştır. Çoğunlukla uygulanan ücret ve fiyat politikaları, seçim ekonomileri, güvenlik harcamaları ve iç borçlanmaya dayalı finansman gibi nedenlerle ortaya çıkan mali disiplinsizlik, sonuçta TCMB'nin uygulamakla yükümlü olduğu para politikalarını etkisiz hale getirmektedir. TCMB, mali disiplinsizliğe paralel olarak gerçek fonksiyonlarından uzaklaşmış, uzun yıllar kamunun finansman ihtiyacını karşılamakla yükümlü bir kurum olarak görülmüştür. **(Akyazı 1999: 178)** Neticede mali panik durumlarında bankaların bankası olması gereken TCMB, kamunun bankası olması konumuna gelmiştir.

Merkez bankası, piyasaları yönlendirmede uzun yıllar etkisiz kalmıştır. Özellikle bankacılık sektörü ile arasındaki ilişkilerin sınırlı düzeyde kalması, piyasadaki kredi hacmini ve faiz oranlarını yönlendirmesini zorlaştırmıştır. Türkiye'de kamu kesimi açığının büyüklüğü ve bu açığın artan bir şekilde iç borçlanma ile finanse edilmesi, sığ sayılabilecek finansal piyasalar üzerinde baskı yaratmıştır.

TCMB'nin uyguladığı para politikalarının maliye politikalarının etkisi altında kalmasından dolayı, ulusal paranın iç ve dış değerini koruma görevini tam olarak yerine getirememiştir. Neticede TL, dünyanın en değersiz paralarından biri olarak, taşıdığı nominal değer bakımından, bugün dünyada pek rastlanmayan büyük rakamlara ulaşan banknotlar haline gelmiştir. Oysa serbest piyasa ekonomisinin temelinde parasal istikrar yatmaktadır. Bu da güçlü ve istikrarlı bir para birimi ile sağlanabilir. Bütün mesele mali disiplinsizlikte düğümlenmektedir. Bu sorun çözülmeden alınacak önlemlerin başarısız olması kaçınılmaz görünmektedir. Bu konuda iki ana çözüm yolu ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi tam bağımsız merkez bankasının anayasal garantilerle sağlanması, ikincisi de para kurulu gibi radikal bir çözümle hükümetin para arzını etkilemesinin tamamen ortadan kaldırılmasıdır. **(Gültekin ve Yılmaz 1996: 45)**

TCMB'yi mali disiplinsizliğin yol açtığı baskılardan korumak için ileri sürülen bağımsızlık konusu yakın bir gelecekte çözülebilecek gibi görünmemektedir. TCMB'nin bağımsızlığı hazine ile uyumlu çalışabilmesi ile yakından ilgilidir. TCMB'nin istikrarlı bir

para politikası izleyebilmesinde ekonomik ve siyasal istikrarsızlığın iki önemli kısıtı oluşturulduğu da söylenebilir.

TCMB'nin karşı karşıya olduğu bu iki kısıtı ortadan kaldıracak ikinci alternatif para kuruludur. Şüphesiz ki, 60 yılı aşkın merkez bankacılığı tecrübesi, çok iyi yetişmiş kadroları ve bilgi birikimi ve mali sistemin liberalleşmesi sürecinde yaptığı katkılar göz önünde bulundurulduğunda, TCMB'nin yerine para kurulunu oturtmak pek kolay olmayacaktır. Bu durumda en makul çözüm yolu, TCMB'nin mevcut yapısını koruyarak, fonksiyonları açısından para kurulu yapısına benzer hale getirmek olabilir. TCMB'nin tam bağımsız hale getirilmesi, bir anlamda para kurulu uygulamasına benzer hale getirilmesi anlamına da gelmektedir. Şöyle ki, TCMB'nin tam bağımsız olabilmesi, başta Hazine olmak üzere hiçbir kamu kuruluşuna kredi vermemesi, ticari bankalara sadece geçici ve ani nakit ihtiyacı durumlarında kredi vermesi ve asli fonksiyonunun sadece fiyat istikrarını sağlamak olması ile mümkündür. Görüleceği üzere, tam bağımsızlıkla ilgili bu özellikler esasında para kurulunda da mevcut olan özelliklerdir. Ayrıca TCMB'nin tam bağımsız olmasının bir şartı da mali disiplinin sağlanmasıdır. Aksi takdirde bağımsızlığın bir anlamı kalmayacaktır. Benzer durum para kurulu içinde geçerlidir. Sonuçta, TCMB ile para kurulu arasında ortaya çıkabilecek temel farklılık, ülke parasının güçlü bir paraya sabit bir kur üzerinden bağlanması olacaktır.

SONUÇ

Türkiye'de enflasyonla mücadelede önemli bir yol ayrımına gelmişken, öte yandan da bu sorunun çözümünde kullanılacak yöntem ve kurumsal düzenlemeler konusunda arayışlar sürmektedir. Dünya gündemine paralel olarak, bu arayışlar beraberinde para kurulu ile ilgili tartışmaları Türkiye gündemine taşımıştır.

Türkiye için para kurulu tartışmalarında dikkati çeken en önemli husus, para kurulu uygulamasına karşı olanların çokluğudur. Bu grupta yer alanların argümanlarını aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:

- Para Kuruluna geçişte parasal tabanı destekleyecek yeterli miktarda döviz rezervi bulunmamaktadır.
- Para Kurulu öncesinde gerçekleştirilmesi gereken; özelleştirme, mahalli idareler reformu, sosyal güvenlik reformu, vergi reformu ve kamunun reorganizasyonu ile ilgili geniş kapsamlı reformlar yapılmaksızın para kuruluna geçilmesinin hiçbir anlamı yoktur. Para Kurulu bu reformların bir tamamlayıcısı olarak görünmelidir.
- Para Kuruluna geçilmesi halinde mali sistem iç ve dış konjonktürel dalgalanmalara karşı savunmasız hale gelecektir.

- Para Kuruluna geçişle birlikte, ekonomi politikaları başka bir ülkenin ekonomi politikalarına bağımlı hale gelecektir.

- Türkiye'deki siyasal istikrarsızlık, geniş kapsamlı reformların gerçekleştirilmesine imkan vermemektedir.

- Enflasyon oranı belli bir düzeye düşürülmeden para kuruluna geçilmesi, ulusal paranın aşırı değerlenmesine yol açacaktır.

- Para Kurulu sistemine geçiş için gerekli olan hukuki altyapı oluşturulmamıştır.

Para Kurulu öncesinde yapılması gereken reformların gerçekleştirilmesi halinde, para kuruluna geçmek yerine, karşılıksız para basmayarak ve merkez bankasının bağımsız çalışmasını sağlayarak da para kurulu benzeri bir uygulamaya gitmek mümkündür.

Para Kurulunun karşısında olanların yanısıra lehinde olanlar da sözkonusudur. Bu grupta yer alanların argümanlarını şöyle özetlemek mümkündür.

- Para Kuruluna geçilmesi ile birlikte, yıllardır devam eden mali disiplinsizlik önlenebilir.

- Para Kurulu sisteminin özellikleri olan; sabit döviz kuru, % 100 karşılık sistemi ve tam konvertibilite gibi özellikler ulusal paraya olan güveni sağlayacaktır.

- Para Kurulu sistemi ile Türkiye, içine düştüğü "enflasyon girdabından" kurtulma şansını yakalayabilir. Böylece Türkiye'nin gelişmiş ülke toplulukları ile entegrasyonu kolaylaşmış olacaktır.

Türkiye'nin bugünkü ekonomik ve siyasi şartlarında para kuruluna geçilmesi halinde, para kuruluna karşı olanların argümanlarında büyük ölçüde doğruluk payının olduğu söylenebilir. Başka bir ifade ile, bugünkü şartlarda para kuruluna geçilmesi yarardan çok zarar getirecektir. Bu aşamada önerilebilecek en makul çözüm TCMB'nin para kurulu gibi çalışmasını sağlamaktır. Arjantin ve Estonya'da olduğu gibi mevcut ekonomik yapıya bağlı olarak Ortodoks para kurulu yapısına bazı esneklikler kazandırılarak TCMB'nin para kurulu gibi çalışması mümkün olabilir. Ancak para kuruluna getirilecek esnekliklerin para arzı kontrolünü engelleyecek şekilde olmamasına dikkat edilmelidir.

FAYDALANILAN KAYNAKLAR

AKYAZI, Haydar

1999 “ Para Kurulu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Araştırma” ,
Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul

GULDE, Anne-Marie

1999 “ The Role Of The Currency Board in Bulgaria’s Stabilization”, **IMF
Policij Discussion Papers**, 99/10

GÜLTEKİN, N. Bülent ve Yılmaz, Kamil

1996 “ Para Kurulu: Nedir, Ne Zaman Gerekir?” , **TESEV**, İstanbul

HANKE, Steve H. and SCHULER Kurt

“ Currency Boards For Developing Countries : A Handbook” , **ICS Press**, San
Francisco, California

ÖZİPEK Bekir Berat ve Metin Toprak

2001 “ Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Para Kurulları” , **Pano Ofset**, Ankara

SCHULER, Kurt

1998 “ No More Central Bank: How To Prevent Currenct Crisis” , **Journal Of
Commerce**, May 18

SCHULER, Kurt and Steve H.Hanke

2002 “ How To Dollarize İn Arjentina Now” , **Cato İnstitute**, Washington

<http://www.iie.com/Press/cboard.htm>

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/09/gulde.htm>

<http://www.politics.ankara.edu.tr/kıbnctı/curbord/.htm>