

PARASAL DÜZEN ve PARASAL ANAYASA

Coşkun Can Aktan*
Dilek Dileyici**

1. GİRİŞ

Dünyada altın standardından kağıt para standardına geçiş ile birlikte para arzının artırılmasında hükümetlerin geniş yetkilere sahip olması, para politikalarının politize edilmesi ve öngörülebilirliğinin azalması sorunlarını ortaya çıkarmıştır. İradi para politikalarının sonucu olan parasal disiplinsizlik ise pek çok ülkede enflasyon sorununun yaşanmasına neden olmuştur. Pek çok ülkede yaşanan enflasyon olgusu, hükümetlerin parasal alanda geniş yetkilere sahip olduğu ihtiyari (iradi) para politikaları yerine kurala bağlı para politikaları tartışmalarını gündeme getirmiş ve birçok iktisatçı tarafından parasal rejimin belli bir kurala bağlı olması gerektiği savunulmuştur.

Bu çalışmada öncelikle bu tartışmalara yer verilecek, daha sonra para politikalarının kurala bağlı olması temeline dayanan parasal anayasa önerisine ve parasal anayasa türlerine değinilecektir. Son olarak da bir parasal anayasa niteliği taşıyan Maastricht Anlaşması'nın parasal istikrarı sağlamadaki rolü ve Türkiye'nin durumu ortaya konulacaktır.

2. İHTİYARİ (İRADİ) VE KURALA BAĞLI PARA POLİTİKASI TARTIŞMALARI

Ekonomi politikalarının uygulanmasında ve bu politikalara yön vermede söz konusu otoritelerin yetkilerini nasıl kullanması gerektiği hep tartışma konusu olmuştur. Söz konusu otorite izleyeceği politikayı kendi inisiyatifinde mi belirlemeli, yoksa bu konuda belli kurallara mı bağlı kalmalı? Mali ve parasal disiplinsizliği önlemede kuralların önemi bir çok iktisatçı tarafından vurgulanmıştır. Tartışmalar ihtiyari politikalar (discretionary policy) ve kurala bağlı politikalar noktasında odaklanmaktadır. Mali ve parasal otoritenin takdirine dayalı olan ihtiyari politikalar, otoriteye geniş bir takdir yetkisi vermekte ve dengesizliklerle mücadelede söz konusu otoritenin gerekli çözümleri üretebileceği ve bu politikaları uygulamada esnekliğe sahip olması gerektiği savunulmaktadır. Bir başka grup iktisatçı ise mali ve parasal otoriteye verilen geniş takdir yetkisinin dengesizlikleri çözemeyeceğini

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, e-posta: can.aktan@deu.edu.tr

** Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi, e-posta: dilek.dileyici@deu.edu.tr

ve bu nedenle politika belirlenirken ve uygulanırken bazı kurallara bağılılığın zorunlu olduğunu savunmaktadır.

Klasik iktisatçıların devletin para ve maliye politikaları ile ekonomiye müdahalelerine karşı dururken, Keynesyen Teori ile bu politikaları uygulamada hükümetlerin söz sahibi olması ile birlikte, bu politikalarda iradi kararlarla hareket eden politikacıların ne ölçüde etkin olduğu önemli bir sorundur. Hükümetlerin aldıkları ve uyguladıkları iradi (ihtiyari) para politikası kararlarının özellikle temel amaçlardan biri olan parasal istikrarı sağlamadaki etkinliği ihtiyari politikalar ve kurala bağlı politikalar tartışmasını gündeme getirmiştir.

Kural nedir? Kural "bilginin tutarlı ve tahmini bir şekilde kullanıldığı sistematik bir karar alma sürecinden başka bir şey değildir". Parasal alandaki "kural" kavramı ise, bir merkez bankası tarafından yürütölen para politikasının tutarlı ve öngörülebilir olması için uyulması gereken prensiplerdir (Poole,1999).

Para arzı artışına yönelik bir kural şu temel özelliklere sahiptir (Poole,1999):

-Kural, halk tarafından kolaylıkla anlaşılırdır.

-Eğer para arzı artışı sabit tutuluyorsa, enflasyon oranı artı sonsuza veya eksi sonsuza doğru hareket edemez (artmaz veya azalmaz).

-Faiz oranları, değişen piyasa şartlarına karşılık olarak dalgalanmalara açıktır.

Kurala bağlı para politikalarını savunanlara göre, para politikası araçlarını kullanmada tam serbestiye sahip olan bir hükümetin, parayı politize etme riski her zaman için vardır. Bir kez para politikasının parasal istikrar amacından sapılarak başka fonksiyonlara yönelmesi, bu amaca ulaşma önceliğini ikinci plana attığı için farklı etkiler doğurur. Burada, para basma yetkisini ellerinde bulunduran siyasal iktidarların davranış motivasyonlarının parasal genişleme üzerinde yol açtığı etki de ihmal edilmemesi gereken çok önemli bir noktadır. Bu durumda para politikası siyasal iktidara yeniden seçilebilmeyi garanti edebilecek bir araç haline gelebilir.

İhtiyari politikalar yerine kurala bağlı politikalar uygulanması konusundaki literatür, politikacıların amaçları konusu üzerinde durur. Kurala bağlı politika görüşünü destekleyen en önemli argüman, seçmenlerin ekonomi konusundaki bilgi eksikliğinin olması ve muhtemelen çıkar grupları tarafından yönlendirilen politikacıların yeniden seçilebilme amaçlarına yönelik olarak hareket etme eğilimleridir. Zeki bir politikacı ihtiyari politikalar konusunda karar verirken, seçmenlerin ekonomi konusundaki bilgi eksikliğini dikkate alır. Politikacı iyi niyetli olsa bile, yeniden seçilmesi uyguladığı ihtiyari politikalara bağlı olduğundan kurala bağlı politikaları savunması söz konusu değildir (Barro, 1986: 23).

İhtiyari para politikalarının uygulanması gerektiğini savunanlar için ise en önemli argüman, esnekliktir. Buna göre hükümetlerin para politikalarını uygulamada geniş yetkilere sahip olması, ekonomideki konjonktüre dayalı bir para politikasının uygulanabilmesi için gereklidir. Dolayısıyla kurala bağlı politikalar konjonktüre uygun esnekliği sağlamadığı için konjonktürle mücadeleyi önler.

Kurala bağılı politikaları savunanlar ise böyle bir esnekliğin olması halinde bu yetkinin her zaman için kötüye kullanılma riskinin olduğunu savunurlar. Kurala bağılı politikaları savunanlar ancak olağanüstü dönemlerde (savaş, doğal afetler vb.) kısa süreli olarak kurallarda bir gevşeme olabileceğini ve bunun için de parlamentodan kaliteli çoğunlukla karar alınması gerektiğini ileri sürerler. Ayrıca kurala bağılı politikaları savunanların en önemli dayanak noktalarından biri ise, para politikalarının öngörülebilirliğini sağlamasıdır. Buna göre kurala bağılı bir para politikasının uygulanması halinde parasal rejim istikrarlı bir şekilde uygulanacağından para politikalarının öngörülebilirliği sağlanır. Para politikalarında öngörülebilirlik, birey ve firmaların ekonomik karar ve beklentileri üzerinde pozitif bir etkiye yol açar. Bireylerin enflasyon konusundaki beklentilerinin olumlu olmasına neden olur.

Hükümetlerin para politikasına ilişkin taahhütlerine halkın itibarı ve gelecekteki hükümet politikaları konusundaki beklentileri, hükümetin geçmişteki davranış biçimlerine bağılıdır. Örneğin, bir hükümet kamu borçları konusunda ihmalkar davranırsa, bu durum daha sonraki borçlanmalarda devlete borç vermeyi düşünenler üzerinde caydırıcı bir etkide bulunur (Barro, 1986: 24).

Parasal kurallar (monetary rules), parasal otoritelere alacakları kararlar konusunda yol göstericidir. Ayrıca kurallara bağılılık, para otoritelerinin para politikası konusunda büyük hatalar yapmalarına engel olur.

3. PARASAL DÜZEN VE PARASAL ANAYASA

3.1. Parasal Düzen

Hükümetlerin para politikası üzerindeki takdir yetkisinin kullanımının getirdiği olumsuzluklar, günümüzde parasal düzen kavramının yeniden tartışılmasına neden olmuştur. Birinci Dünya Savaşı döneminde altın para standardı uygulamasına son verilerek kağıt para sistemine geçilmiştir. Bu dönemden itibaren paranın değerinin korunması ve enflasyon, kağıt para sistemini uygulayan ülkelerde önemli bir sorun haline gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan Bretton Woods sisteminden sonra, Avrupa Topluluğu ülkeleri paralarını dolar karşısında dalgalanmaya bırakmışlardır. Bu dönemde Keynesyen politikaların da etkisiyle parasal otoritelerinin ağırlıklı olarak ihtiyari para politikalarına yönelmeleri, parasal düzenin yeniden oluşturulması anlamında kağıt para sisteminin aksaklıklarını gidermek üzere alternatif sistemleri gündeme getirmiştir.

Parasal düzenin oluşturulması konusundaki tartışmalarda ileri sürülen öneriler, parasal kuralların oluşturulması yönünde ağırlık kazanmaktadır. Bu kuralları ulusal kurallar ve uluslar üstü kurallar olarak iki grupta sınıflandırabiliriz. Ulusal nitelikteki parasal kuralların oluşturulması, ulusal para otoritelerinin parasal alandaki takdir yetkilerini sınırlandırıcı kuralları içerir. Uluslarüstü nitelikteki kurallar da benzer bir sınırlandırmayı hedeflemektedir. Fakat temel fark, uluslarüstü parasal kuralların, ulusal hükümetler tarafından veya ulusal bir kurum tarafından değil, hükümetlerüstü uluslararası bir kurum tarafından oluşturulması ve ulusal hükümetler için bağılayıcı bir nitelik taşımasıdır. Bu nedenle çalışmada yeni parasal

düzenin oluşturulması bağlamında parasal kurallar, hem ulusal hem de uluslararası nitelikteki kurallar çerçevesinde irdelenecektir.

3.2. Parasal Anayasa Kavramı

İhtiyari (iradi) para politikalarının yol açtığı olumsuz sonuçlar parasal kuralların önemini somut bir şekilde ortaya koymaktadır. İşte parasal kurallar ile ifade edilmek istenen, geniş anlamda parasal anayasadan başka bir şey değildir. Bu açıdan geniş anlamda parasal anayasa devletin para basma yetkisini kullanırken uyması gereken kuralları ifade eder.

Dar anlamda parasal anayasa ise, devletin para basma hakkı ve yetkisini anayasada düzenleyen ve hangi kurallar içerisinde para arzını arttırabileceğini belirleyen kuralları ifade etmektedir. Günümüzde birçok ülke anayasalarında para basma yetkisini düzenleyen kurallar bulunmaktadır. Bunun bir sonucu olarak hükümetler, para otoritesi üzerinde etkili olarak para arzının arttırılmasına neden olmaktadır. Hükümetler sadece parasal genişlemeye neden olmakla kalmamakta, para politikası araçlarını (reeskont ve iskonto politikası, açık piyasa işlemleri, munzam karşılıklar, kantitatif ve kalitatif kredi politikaları vs.) keyfi ve takdirli olarak kullanmakta ve ekonomik birimlerin karar ve faaliyetleri üzerinde etkilerde bulunmaktadır (Aktan, 1996:61).

Geniş anlamda düşünüldüğünde bu kurallar; anayasal ve yasal kurallar, kurumsal yapılanmalar ve düzenlemeler olabilir. Fakat dar anlamda parasal anayasa önerisi içerisinde ifade edilen, sadece parasal düzene ilişkin anayasal kurallardır. Dar anlamda parasal anayasa, bir ülkedeki para sisteminde para otoriteleri tarafından uygulanması gereken anayasal kuralları ortaya koyar. Tekrara ifade edelim ki, geniş anlamda parasal anayasa, bir parasal sisteme ilişkin kural ve kurumlar bütünüdür ve yeni bir parasal rejim oluşturmaya yöneliktir.

Parasal rejim, öncelikle kamunun beklentilerini yöneten bir sistemdir. İkinci olarak ise, bu rejim para otoritelerinin kamunun beklentilerini karşılayacak şekilde davranmasını sağlar. Kısaca, bu politika kamunun ihtiyaçlarını karşılayacak uygulamaların yapılması amacını güder (Leijonhufvud, 1999: 644-645). Parasal anayasa taraftarları bu amaca en uygun parasal rejimin, anayasal rejim olduğunu savunurlar.

Dar anlamda bir parasal anayasa önerisinin uygulanması durumunda dikkat edilmesi gereken bir nokta, hangi para arzının anayasada kural olarak belirleneceğidir. Para arzının kontrolü için hangi para arzı tanımının (M_1 , M_2 , rezerv para, parasal taban, merkez bankası parası vb.) dikkate alınması gerektiği tartışma konusudur. Yine para arzının kontrol edilebilirliği açısından para arzının içsel olarak mı, yoksa dışsal olarak mı belirlendiği önemlidir. Bu konudaki tartışmalar sonuçlanmış değildir.

Demokratik sistemlerde partiler iktidarı kazanmak ve sürdürmek için rekabet içerisindeyler. İktidardaki parti ya da partiler, parlamentoda en azından belli bir çoğunluğu korumak için, gelecek seçimlerde mümkün olduğu kadar çok seçmenin oylarını kazanmaya çalışmak zorundadır. Bununla birlikte, seçmenler, kendileri için

çok önemli olmayan konular hakkında rasyonel olarak bilgilendirilmezler. Seçmenler için önemli olan şey, onların ve akrabalarının iş güvenliği, ücretleri ve gelirleri, ev sahibi olma olanakları vb.dir. Seçmenler para politikaları ve bu politikaların gelecekteki sonuçları hakkında genellikle bilgisizdirler. Üstelik, para politikalarına ilişkin konular karmaşık ve özel bir eğitim olmaksızın kolay anlaşılır değildir. Tüm bunların dışında, genişletici bir para politikası kısa dönemde işsizlikte bir azalma ve ekonomide bir pozitif genişleme sonucunu verir. Sonuç olarak problemlerin karmaşık ve seçmenlerin bu konularda bilgisiz olmalarından dolayı, hükümetin performansı, uygulanan politikalardan anlayanların tercihlerine göre değerlendirilir. Bu rasyonel seçmenlerin bilgisizliğiyle iktidarı devralan parti veya partiler tarafından hangi mali ve parasal politikaların tercih edilmesi uygundur. Hükümet genellikle nüfusun küçük bir bölümüne fayda sağlayacak harcamalar yapmak durumundadır, oysa bu harcamaların maliyetlerinin hissettirilmeyecek şekilde nüfusun geniş bir kesimine yayılması gerekir. Geleneksel olarak harcamalar, daha yüksek vergilerle herkese yüklenmeksizin borçlanma yoluyla finanse edilerek artırılabilir. Bir de bu tür harcamalar, genellikle yeniden seçilme şanslarını artıracak işsizliği azaltacak ve ekonomiyi uyaracak şekilde seçimlerden önce yapılır. Bu durum Kamu Tercih teorisinde tartışılan "Politik Konjonktür Hareketleri"nde artışa yol açar. Fakat zaman içinde gittikçe yükselen borçlar üzerindeki faiz ödemeleri devletin gelirlerini hızla azaltır ve önemli yatırımları dışlayarak (crowding out) piyasalarda daha yüksek faiz oranlarına neden olur. Bu ilişki, merkez bankasından borçlanarak para yaratan ve bu şekilde kamu açıklarının bir kısmını finanse eden iktidardaki parti (partiler) için caziptir (Bernholz, 2001: 6-7).

Parasal anayasa, bir para sistemini tanımlayan kurumsal yapıdır. Bu kurumlar şu gibi soruların cevaplarını kapsar: Para neye hizmet eder? Parayı kim basar? Paranın değerini ne belirler? Para bir veya daha çok mala konvertibl olarak mı tanımlanır? Hangi tür otorite paranın miktarını düzenlemeye çalışır veya bir kuralla mı, yoksa araçlarla mı düzenlemeye çalışır? Parasal kurumların performansı konusundaki beklentiler nelerdir? (Yeager,1992:731)

Parasal anayasanın sahip olması gereken temel özellikler; hükümetlerin parasal alandaki yetkilerini sınırlaması, yani parasal alanda oyunun kurallarını belirlemesi; parasal otoriteye, bu çerçevede içerisinde para politikası stratejilerini kendilerinin belirlemesine izin vermesi; geniş bir halk kitlesi tarafından anlaşılabilir ve basit olması ve para politikalarının tutarlılığını ve öngörülebilirliğini sağlamasıdır.

Parasal anayasa önerisi, para arzının artırılması konusunda parasal otoritelere verilen sorumluluğu daraltır ve para arzı artışında izlenecek prosedüre ilişkin otoriteyi bağlayıcı kuralları ortaya koyar.

Parasal anayasa taraftarlarının programları iki temel hükme dayanmaktadır. İlk olarak, parasal alanda hükümet monopolünün varlığını sürdürmeyi önermektedirler. İkinci olarak da, monopol otoritesi üzerine konulan bağlayıcı bir para yaratma kuralını savunmaktadırlar (Brown,1982:14).

Parasal anayasa taraftarları, Milton Friedman'ın ifade ettiği gibi, "parasal yapı, merkez bankasına verilen gücü, rezerv ihtiyacını vb. sınırlayan ve birtakım kurallar koyan bir tür parasal anayasaya ihtiyaç gösterir" inancını paylaşırlar. Parasal anayasa para yaratma konusunda oyununun kurallarını belirleyerek, hükümetin para arzına yönelik politikalarının insanlar tarafından değil, kurallar tarafından belirlenmesini gerektirir.

Parasal anayasa, para konusundaki kararları ile parasal istikrarı bozan ve bu alanda geniş yetkilere sahip siyasal iktidara olan bağımlılığı ortadan kaldıracaktır. Sonuç olarak, böyle bir parasal anayasa, geçmişte para politikasına ilişkin açıkça kurallarla sınırlandırılmayan ve para politikalarına ilişkin herhangi bir performans kriteri tarafından teste tabi tutulmayan geniş parasal yetkilerin neden olduğu ekonomik dalgalanmaları önemli ölçüde azaltacaktır (Brown,1982:15).

Para arzındaki "sınırsız" bir devlet monopolünün sonuçları James M.Buchanan ve diğer Kamu Tercihi teorisyenleri tarafından incelenmiştir. Bu iktisatçılar, para otoritelerinin davranış motivasyonlarının sonuçlarına dikkat çekmişlerdir. Kamu tercihi iktisatçılarının göre, para arzı yönetimi, gün geçtikçe daha çok bu alandaki yetkilerini artırmaya izin verilmesine yönelik amaçlar gütmektedir. Buchanan ve H. Geoffrey Brennan'e göre, örneğin hükümetlerin para yaratma işlemlerini sınırlandırıcı bir kural oluşturulmaması durumunda, politikacıların ve bürokratların "doğal eğilimleri (kendi çıkarını düşünme)"nin ortaya çıktığı bir ortam hakim olacaktır. Bu teorisyenlere göre bu şekilde bir doğal eğilime sahip olan politikacılar, vatandaşların temel isteğinin tersine, "özel çıkarları"na yönelik hareket etme eğilimindedirler (Brown,1982:16).

Kamu Tercihi teorisyenlerinden Richar E. Wagner de aynı şeyi savunmaktadır. Parasal kurumların varlığı, politikalar ve para kontrolü arasında bir bağlantı oluşturur. Özel çıkar sağlama amacı ile birleşen parasal monopol gücü sonucunda, bu durum makro ekonomik dengesizlik ortaya çıkarabilir. Daha özel olarak, hükümet sürekli olarak karşı konulmaz bir şekilde aşırı harcamaya eğilimli görünmektedir ve bu durum her zaman tehlikeli bir bütçe açığına yol açar. Para arzı üzerindeki devlet monopolü, bu şekilde parasal genişlemeye doğru bir eğilim yaratır. Gordon Tullock'un dikkati çektiği gibi, parasal otoritenin(Brown,1982:16-17);

"...makamını koruma endişesi yoktur. Bu şartlar altında, tüm gelir akımı üzerinden çok, gelecek birkaç yılda şimdiki gelirin değerini maksimize etme amacındadır. Genelde enflasyon, paraya iyi bir itibar verme çabasından çok, bu amaca yönelik davranmanın bir yoludur..."

Kısaca, parasal kural ile sınırlanmamış bir parasal sistem, parasal alandaki monopol imtiyazını koruma ve parasal amaçları gerçekleştirme hedefi altında gerçekte politik çıkarlarına hizmet etme amacıyla olan hükümetlerin geniş bir takdir yetkisini kullanmasına izin vermektedir (Brown,1982:16-17).

Parasal anayasanın en önemli avantajı, para politikalarının öngörülebilirliğini sağlamasıdır. Çünkü para politikası konusunda geniş yetkilere sahip olan hükümetlerin para politikası araçlarını düzensiz bir şekilde kullanması ve bu

alandaki belirsizlikler, ekonomik birimlerin kararları üzerinde önemli etkilere sahiptirler. Paranın öngörülebilir olmaması, yatırım, tasarruf ve üretim kararlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu değişkenler paranın değerindeki değişimlerden önemli ölçüde etkilenir. Oysa para politikası ne ölçüde öngörülebilirse o ölçüde güvenilirlik niteliği taşır. Para politikalarının güvenilirliği de, parasal istikrarsızlıkla mücadele açısından önemlidir. Bir çok istikrar programındaki en büyük eksiklik, bu güvenilirliği taşınamamasıdır. İstikrar programındaki taahhütlerin uygulanmasının hiç bir garantisi yoktur. Parasal anayasada para politikasına ilişkin çerçeve çizilmiş olduğundan istikrar programlarının bu eksikliği giderilmiş olur.

Parasal anayasa önerisinin uygulanması için öncelikle mevcut parasal rejimden daha öngörülebilir olan bir başka parasal rejime ihtiyaç olduğu konusunda uzlaşma sağlanması gerekir. Bu konuda bazı kuralların olması gerektiği kabullenilmelidir.

Geniş anlamda parasal anayasa girişimlerinin tarihi örnekleri araştırıldığı zaman dört farklı örnekle karşılaşmaktadır. Bu örnekler şu şekilde sınıflandırılabilir: (1) Hiperenflasyon sonrası istikrarlı bir parasal anayasaya dönüş, (2) Konvertibilitenin kaldırıldığı savaş sonrasında altın veya gümüş paritesine dönerek parasal anayasanın canlandırılması, (3) İlimli enflasyonu takiben daha düşük bir paritede parasal anayasaya geçilmesi, (4) Diğer ülkelerdeki parasal anayasa örneklerini benimseyerek istikrarlı bir parasal sisteme geçilmesi (Bernholz,1987: 87).

Hiperenflasyonu sona erdirmek için, ya bir reform ya da yabancı para veya mal paranın mevcut paranın yerini alması gerekir. Hiperenflasyonist bir ortamda bireylerin milli paraya olan talebi azalacağından ve para ikamesi olgusu yaşanacağından para bir değer saklama ve hesap birimi olma özelliğini gittikçe kaybeder. Böyle bir durumda parasal rejimin değiştirilmesi ve parasal anayasa konusunda uzlaşma daha kolay sağlanacak ve halkın reforma desteği güçlü olacaktır. Konvertibilitenin kaldırıldığı savaş sonrasında ise, politik güçlerin parasal anayasaya geçişe izin verme sorunu vardır.

İlimli enflasyon sonrasında bir parasal anayasaya geçiş olasılığını konusunda tasarlanan ilişkilerin etkisi nedir? Anti-enflasyondan zarar gören sektörler-ki bunlar ihracat ve ithalatta rakip olan endüstriler ve onlar tarafından çalıştırılan kişilerdir- dış ticaret konusunda koruyucu yasaların çıkarılması ve devlet tarafından idari müdahalelerin yapılması için çaba harcayacaklardır. Bu durumda hükümetler, oldukça farklı önlemler alabilirler. Örneğin müdahaleler, koruyucu tarifeler, ithalat kotaları ve anti-damping vergileri şeklinde olabilir veya para arzı artışıyla birleştirilerek döviz kuru piyasalarına müdahale şeklinde olabilir. Tarihsel deneyimler, eğer ilimli enflasyonları takiben istikrar sağlayıcı önlemlere girişilmişse, parasal anayasaya geçişin politik olarak uygulanabilir olduğunu göstermektedir (Bernholz,1987:96-97,101).

Parasal anayasa tartışmalarında önemli olan nokta, parasal büyüme kuralını, mal standardına dayalı parasal sistemini ve rekabete dayalı parasal sistemini (serbest bankacılık sistemi) savunanların, sınırlanmamış parasal tekeline savunanlara karşı görüş birliği içinde olmalarıdır. Temel sorun, para otoritesine

karşı kuralların olup olması değil, sınırlandırılmamış para tekeline karşı alternatif parasal anayasa rejimlerinden hangisinin kabul edileceğidir(Buchanan,1987:125). Yani parasal kuralları benimseyenler için önemli olan alternatif parasal anayasa önerilerinden hangisinin daha uygulanabilir ve cazip olduğunun ortaya konulmasıdır.

Anayasal iktisat teorisinin ve dolayısıyla dar anlamdaki bir parasal anayasa önerisinin en çok eleştiri aldığı konulardan birisi, ekonomik dalgalanmalarla mücadeleyi imkansız kıldığı ve olağanüstü durumlarda para arzının sınırlamalardan daha fazla oranda artırılması gereği duyulduğunda ne yapılacağı yönündedir. Bunu önlemek amacıyla anayasaya ekonomik buhran ve savaş gibi olağanüstü dönemlerde sınırlayıcı hükümlerin geçici bir süre için askıya alınmasını ve buna yönelik bir kararın meclisin kaliteli çoğunluk kararıyla alınması zorunluluğu yönünde bir hüküm konulabilir. Fakat parasal anayasa uygulamasında üzerinde hassasiyetle durulması gereken en önemli nokta, savaş veya ekonomik buhran gibi olağanüstü dönemlerde anayasada yer alan parasal alandaki yetkileri sınırlandırıcı hükümleri askıya alan düzenlemelerin, sınırlamalardan kurtulmak amacıyla kullanılmasını önlemektir.

Savaş dönemlerinde hükümetler enflasyonist bir eğilime sahiptir. Savaş ve uluslar arası gerginlik durumunda enflasyonist finansman uygulanacaktır. Fakat savaş sonrasında bu finansman yöntemi, hükümetler tarafından haklı çıkarılır ve çok daha büyük boyutlara ulaşır (Bernholz, 2001: 7).

4. ALTERNATİF PARASAL ANAYASA ÖNERİLERİ

İhtiyari para politikalarının olumsuz sonuçları, parasal kuralların önem kazanmasına neden olmuş ve farklı parasal kural önerilerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Geniş anlamda düşünüldüğünde parasal anayasa olarak nitelendirilen başlıca parasal kural önerilerini şu şekilde sıralayabiliriz:

□ Friedman Kuralı

Friedman kuralı, Monetarist iktisadın kurucusu Milton Friedman tarafından geliştirilmiştir.

Monetarist iktisatçıların ekonomik sorunların temelinde para arzı artışlarını görmeleri, bu iktisatçıların çözüm olarak bir parasal kural geliştirmelerine neden olmuştur. "Friedman Kuralı" olarak bilinen bu kural, para otoritesinin para arzını her yıl yüzde 3 ila yüzde 5 oranında artırmasını öngörür (Friedman, 1988:94). Friedman kuralı fiyat düzeyini sabit tutmayı hedeflememekte, bunun yerine parasal büyüklüklerin (M_1 , M_2 vb.) büyüme oranını hedef alan bir kuralı önermektedir.

Friedman, gümüş veya altın para standardına dönülmesi önerisinin uygulanabilir ve arzu edilir olmadığını, bunun yerine en iyi düzenlemenin parasal tabanın sabit bir oranda büyümesini öngören bir düzenleme olduğunu fakat bunu tasarlamının özel bir kurumsal yapıya bağlı olması nedeniyle güç olduğunu belirtmiş ve bu düzenlemenin şu şekilde olabileceğini savunmuştur(Friedman, 1980: 296):

“Kongre, toplam para miktarında önemli artışlar yıllık yüzde 3’den az, yüzde5’ten fazla olmayacak şekilde, hükümetin faiz getirmeyen tahvilleri para şeklinde veya kaydi olarak çıkarma yetkisini verme gücüne sahip olması gerekir”.

Friedman kuralı, nominal para miktarını belirleyebilir. Büyümenin olmadığı ekonomilerde, bu kural ilk aşamayı takip eden aşamada para basılmaması gerektiğini belirtebilir. Büyüyen bir ekonomide bu kural, parasal otoritenin ekonomide planlanan reel büyüme oranına yakın veya hedeflenen oranda para arzını genişletebilmesini ifade eder (Brennan; Buchanan,1981:62-63).

Milton Friedman’ın önerisine göre, anayasada para otoritelerinin para arzını sabit bir oranda artırılabilmesine ilişkin hükümler yer almalıdır. Böylece enflasyon sona erecek ve fiyat istikrarı sağlanacaktır. Bu öneri, bir parasal kural olan Friedman kuralının anayasada güvence altına alınmasını ifade eder.

Friedman, para otoritesine para miktarında belli bir büyüme hızı sağlamada yol gösterecek anayasal bir kuralın olmasını önerir. Bu amaçla para miktarını; ticari bankalar dışında bulunan dolaşımdaki para ve ticari bankaların tüm mevduatını içerecek biçimde tanımlamıştır. Friedman’a göre, Amerikan Merkez Bankası (Federal Reserve Board)’nın yapması gereken, bu şekilde tanımlanan toplam para miktarını yıllık yüzde 3 ila 5 oranında artırmaktır(Friedman,1988:94). Yani para arzındaki artışın yıllık yüzde5’den fazla, yüzde3’den az olamayacağı konusunda anayasada hüküm bulunmalıdır.

Allan Meltzer ve Bennett McCallum ise Friedman kuralının değişik bir biçimi üzerinde çalışmışlardır. Bu kural, para arzının büyüme oranı veya parasal tabandaki bir değişikliği ifade eden miktara dayalı bir kuraldır (Poole,1999). Meltzer, parasal tabandaki büyümenin üretim ve paranın dolaşım hızındaki değişikliğe göre otomatik olarak düzenlenmesini önerir.

Friedman ve diğer Monetarist iktisatçılar sabit bir parasal büyüme oranı kuralını kapsayan söz konusu programın ayrıntılarını tartışmışlardır. E.S.Shaw’ın görüşleri ise yüzde 4’lük bir parasal büyüme oranı önerisi üzerinde odaklanmıştır. Tüm bu öneriler, para politikalarında esneksizliğe yol açtığı şeklindeki eleştirilere maruz kalmıştır. Martin Bronfenbrenner, paranın dolaşım hızı ve reel milli gelirdeki büyüme oranında, önceki dalgalanmaya göre ayarlanan para arzı artış oranının daha etkin olduğunu iddia eder. Diğer bazı yazarlar ise, paranın değerindeki istikrarı korumak için “sık sık gözden geçirilebilecek” ve “değişiklik yapılabilir” daha esnek bir kuralı benimsemeyi önerirler. Parasal kural konusunda esnek olunmaması gerektiğini savunanlar da vardır. Henry C. Simons ve Wilford King, bir kez yürürlüğe giren para kuralının “mekanik olarak” işlemesi gerektiğini ve ancak böyle etkili bir şekilde amacına hizmet edebileceğini savunurlar(Brown,1982:17-18).

Friedman kuralı, para arzı artışlarını oran olarak sabitlerken, para talebindeki şoklara, para sistemindeki teknolojik ve düzenleyici değişikliklere karşı duyarsız kaldığı konusunda eleştirilere uğramıştır (Gramlich, 1998). Friedman kuralının en önemli dezavantajının, ekonomideki yapısal değişikliklere ayak uyduramaması olduğu iddia edilmiştir. Bunu savunan iktisatçılara göre, reel büyüme oranındaki bir

değişiklik para arzı artışlarının da buna göre ayarlanmasını gerektirir. Bu da bir anayasal değişikliği gerektirecektir. Yine bu iktisatçılara göre, Friedman kuralı paranın dolanım hızının sabit kabul edilmesi halinde geçerli olacaktır. Oysa onlara göre, paranın dolanım hızı sabit değilse, sabit parasal büyüme kuralı işlevsiz olacak ve konjonktürel dalgalanmalara yol açacaktır.

Öte yandan J. Tobin, Friedman kuralında paranın tanımında belirlilik sağlamanın güç olduğuna dikkat çekmiştir. Tobin, Friedman'ı ve onun takipçilerini "Biz paranın ne olduğunu bilmiyoruz, fakat ne olursa olsun, para stoğunun her yıl yüzde 3 ila 5 gibi sabit bir oranda büyümesi gerekir" dedikleri için eleştirmiştir. Gerçekte, çalışabilir bir parasal kural, paranın bazı tanımları üzerinde karar verilmesi ve sonra da bu kavramın hareketinin kabul edilmesini gerektirir (Barro, 1986: 33).

□ Taylor Kuralı

Bu kural 1993 yılında iktisatçı John Taylor tarafından önerilmiştir. Taylor kuralı, parasal otoritenin enflasyonun hedeflenen değeri ile gerçekleşen değeri arasında bir fark olduğunda, bunun nominal faiz oranını kontrol ederek değiştirilebileceğini varsayan bir kuraldır. Eğer enflasyon oranı, hedeflenen enflasyon düzeyinin üzerine çıkarsa, faiz oranı yükseltilmelidir.

Taylor kuralı, enflasyon hedeflenenin üzerinde olduğu zaman, faiz oranlarının artırılmasını veya bir resesyon tehlikesi olduğunda faiz oranlarının düşürülmesini önerir. Kural, politikacıların faiz oranını değiştirerek üretim ve fiyatları stabilize etmeye çalıştıklarını farzeder (Kozicki, 1999:5).

Bu yaklaşımda, politika amaçları veya hedefler, kuralda belirtilmiş olabilir ve parasal otorite bu değişkenlerin hedef düzeyleri ve gerçek değerleri arasındaki sapmalara düzenli bir şekilde cevap vermek zorundadır (Gramlich, 1998).

Taylor kuralı dört faktöre bağlı olan nominal faiz oranı seviyesine yönelik bir hedef tavsiye eder. İlk faktör enflasyon oranıdır. İkinci faktör, reel faiz oranıdır. Bu iki faktör nominal faiz oranı için bir ölçüt oluşturur. Üçüncü faktör, hedeflenen enflasyon ile gerçekleşen enflasyon arasındaki farka dayanan bir enflasyon açığıdır. Bu faktör eğer gerçekleşen enflasyon hedeflenen enflasyonun üzerinde ise faiz oranının ölçütün üzerinde artırılmasını ve eğer enflasyon hedefin altında ise faiz oranının ölçütten aşağıya düşürülmesini tavsiye eder. Dördüncü faktör, reel GSYİH ve potansiyel reel GSYİH arasındaki açığa dayanan üretim açığıdır. Bu faktör, eğer fark pozitif (reel GSYİH, potansiyel reel GSYİH'nin üzerinde) ise faiz oranının ölçütün üstünde artırılmasını, eğer fark negatif ise faiz oranının ölçütün altına düşürülmesini tavsiye eder (Kozicki, 1999:6).

Taylor kuralı şu şekilde formüle edilir (Gramlich, 1998):

$$PFR = r^* + p + 0.5 y + 0.5 (p - p^*)$$

PFR nominal faiz oranını, r^* reel faiz oranını, p gerçekleşen enflasyon oranını, y reel GSYİH ile potansiyel GSYİH arasındaki farkın sapmasını, p^* ise hedeflenen enflasyon oranını göstermektedir.

Taylor kuralı, miktara dayalı kurallara karşı geliştirilen bir faiz oranı kuralıdır. Taylor, faiz oranının üç koşullu bir kural tarafından belirlenmesini önermiştir. Bunlardan ilki, faiz oranıdır ve sıfır enflasyon oranında ekonominin tahmini reel faiz oranı artı hedeflenen enflasyon oranına eşit olmalıdır. İkincisi, gerçekleşen enflasyon oranı hedeflenen enflasyon oranından saptığı zaman, faiz oranında bir ayarlamaya ihtiyaç gösterir. Taylor kuralındaki üçüncü koşul, potansiyel GSYİH'dan reel toplam GSYİH'nın sapmasıdır (Poole, 1999).

Taylor, politika kuralları ile ilgili olarak üç farklı noktayı belirtmektedir. Bunlar; (1) Politika kurallarının tasarımı (2) Yeni bir politika kuralına geçiş (3) kuralların günlük bazda uygulanması şeklinde sınıflandırılmıştır (Kesriyeli;Yalçın,1998:1).

Taylor kuralında enflasyon hedefinin belirlenmesi önemlidir. Hedeflenen enflasyon belirlenirken hangi fiyat endeksinin kullanılacağına doğru tespiti gerekir. GSYİH hedefi durumunda da, GSYİH'nin ölçümünde belirsizlik söz konusu olabilir. Yine enflasyonun veya GSYİH'nin hedeflenmesi durumunda reel faiz oranının belirlenmesi de zordur. Ayrıca Taylor kuralının iyi işleyebilmesi için, para politikalarının gecikmeden uygulanması gerekir.

□ Fisher-Simons Kuralı (Endeksleme Yöntemi)

Irving Fisher ve Henry Simons tarafından ileri sürülen önerilerden biri de endeksleme yöntemidir. Buna göre para arzı fiyat endeksine bağlı olarak değişecektir. Para arzı ile fiyat endeksi arasında ters yönlü bir ilişki olacak, fiyat endeksi artarsa para arzı azaltılacak, fiyat endeksi azalırsa para arzı artırılabacaktır. Böylece fiyat endeksindeki değişmelere rağmen paranın değeri korunmuş olacaktır.

Fisher ve Simons tarafından önerilen bu kural, para otoritesini, para miktarındaki değişikliği bir indekse göre tanımlayarak paranın değerini korumaya yönlendirir. Bu kural, kredi kartı gibi para yerine geçen değerlere göre para miktarında ayarlama yapma esnekliğe izin veren Friedman kuralından daha avantajlıdır, fakat bu kuralı izlemek parasal büyüme kuralını izlemekten daha zordur (Brennan; Buchanan,1981:62-63).

Böyle bir kriter, hangi fiyat endeksinin kullanılacağı, fiyat endeksinde kullanılan mal ve hizmet sayısı ile bunlara verilen ağırlık değiştirildiği zaman bu kriterin ne ölçüde güvenilir olacağı, fiyat endekslerinin genellikle devlet tarafından yayınlanmakta olduğu ve fertlerin bunların doğruluğunu kontrol etme imkanı olmadığı ve en önemlisi fiyat değişimleriyle bu değişmelere göre para arzında yapılması gereken değişiklikler arasında bir gecikme olacağı ve bu nedenle para politikasının etkinliğini kaybedeceği gibi gerekçelerle eleştirilere uğramıştır (Savaş, 1993:67).

□ Enflasyon Hedeflemesi

Kuralı

Bir başka yaklaşım da, bazı gelişmiş ülkelerde kullanılan “enflasyon hedeflemesi” kuralıdır. Bu kural İngiltere, Kanada, İsrail, Finlandiya, Yeni Zelanda, İsveç ve Avustralya’da uygulanmaktadır. Bu yaklaşımda enflasyon hedeflemesi, para politikasının temel amacıdır. Enflasyon hedeflemesi kuralı farklı şekillerde uygulanabilir. Bu tür bir kural para otoritesine bu hedefi izleme konusunda çok büyük bir takdir yetkisi verir, fakat başka hedefleri izleme imkanı yoktur.

Enflasyon hedeflemesi kuralı, fiyat istikrarı gibi “hedef-amaçlı” bir kuraldır ve para otoritesinin enflasyon oranını belli bir miktara düşürmesini içerir. Bununla birlikte, parasal otorite bu amacı gerçekleştirirken izleyeceği yöntemi seçmede serbesttir (Gramlich,1998).

Kurala bağlanmış para politikasını savunanlar merkez bankasının beklenmeyen her türlü gelişmeye müdahale etmemesi gerektiğini ve en öncelikli hedef olarak enflasyonu seçmesini savunmaktadırlar. Kamunun bu duruma inandırılması durumunda enflasyon beklentilerinin azalacağına inanılmaktadır. İhtiyari (iradi) para politikasını savunan iktisatçılar ise, merkez bankasının değişen koşullara en uygun politikayı kendisinin belirlemesini ve gerektiğinde değiştirmesini savunmaktadırlar. İki politikanın sentezi ise kural benzeri (rule-like) politikalarıdır. Sistematik olarak para otoritesinin müdahalesi kurullarla sınırlandırılmasına karşın, beklenmeyen problemlerle karşılaşıldığında değişikliğe gidebilmesi de öngörülmektedir(Karasoy; Saygılı; Yalçın, 1998: 19).

Enflasyon hedeflemesi kuralında merkez bankası, enflasyona yönelik bir hedef belirler. Bu yaklaşımın, en önemli avantajı merkez bankasının para politikasını yürütmedeki başarısı için önemli bir gösterge olmasıdır. Eğer hedeflenen enflasyon oranı ile gerçekleşen enflasyon oranı arasında önemli bir fark yoksa, para politikasının başarısı yüksek olacaktır. Büyük bir fark varsa, para politikasının kredibilitesi azalacaktır.

Enflasyon hedeflemesi kuralı, uygulamada birtakım sorunlara yol açmaktadır. Ekonomide fiyatların geçmiş dönemlerde alınan kararlardan ve anlaşmalardan etkilenmesi merkez bankasının enflasyon üzerinde tam kontrolünün olamamasına ve enflasyonun içselleşmesine sebep olmaktadır. Para politikası uygulama sürecinde ekonominin, merkez bankasının kontrolü dışındaki şoklara maruz kalması da enflasyonun merkez bankasınca tam anlamıyla kontrol edilmesini güçleştirmektedir. Enflasyonun para politikası araçları dışında birçok değişkenlerden de etkileniyor olması, piyasaların para politikasını sağlıklı değerlendirmelerini zorlaştırmaktadır (Karasoy,Saygılı,Yalçın,1998:15).

Enflasyon hedeflemesi kuralında, merkez bankası politikası, daha şeffaf hale gelir. Ayrıca merkez bankasının para politikaları esnekliğini kaybeder. Diğer amaçlar ise arka planda kalır.

□ Leijonhufvud’un Önerisi (Konvertibilite Kuralı)

Leijonhufvud, nasıl bir parasal anayasa uygulanması gerektiği konusunda iki öneri üzerinde durmuştur. Bunlardan ilki, toplam para miktarının artışı konusunda Friedman kuralını (miktar prensibi) uygulamaktır. Diğeri ise altın standardına geri dönmektir (konvertibilite prensibi).

Miktar prensibi ekonomideki toplam para miktarının kontrolü yoluyla fiyatlar genel seviyesini kontrol etmeyi amaçlar. Bu yöntemde temel unsur para miktarı olup, sistem mantıken kararlı bir standardı izleyen merkez bankacılığını gerektirir. Leijonhufvud, Friedman kuralının fiyat seviyesi konusundaki beklentileri dengeleyerek belirsizlikleri ve bu şekilde konvertibilite sistemine göre önemli bir avantaj olarak bankaların riskini azalttığını ileri sürmüştür (Leijonhufvud, 1999: 648-649). Böylece Leijonhufvud, Friedman'ın savunduğu miktar prensibini de geliştirerek, para ihracının yıllık miktarının belirlenmesini ve merkez bankası kredilerinin sınırlandırılmasını savunmuştur.

Leijonhufvud esasen konvertibilite prensibi üzerinde odaklanmış ve konvertibilite prensibinin anayasada yer almasını önermiştir. Paranın konvertibilitesini garanti altına alan bir hüküm anayasada bulunacaktır. Devlet herhangi bir malın (örneğin altın) fiyatını belirleyecek ve ulusal para buna konvertibl olacaktır. Bu nedenle Leijonhufvud'un önerisi altın para standardına benzemektedir.

Konvertibilite prensibi, hükümetin bir malın yasal olarak fiyatını belirlemesi (altın gibi) ve bankalar dışında özel bir birimin kağıt para miktarını ve emisyonu belirlemesi temeline dayanır. Bankalardaki para miktarının artışı standard malın piyasa fiyatını yükselterek, bu malın bankalardan daha kolay elde edilmesini sağlar. Bankalara yapılan geri ödemeler ise aşırı emisyonu yok eder (Leijonhufvud,1999:648).

Leijonhufvud, özel sektörün fiyat beklentileri üzerinde önemle durmuş, parasal alanda karar alıcıların bu beklentilerine uygun davranması gerektiğini vurgulamıştır. Para konusundaki keyfi uygulamaların ortadan kaldırılması özel sektör açısından güven verici bir ortam hazırlar. Konvertibilite prensibi fiyatlar genel seviyesindeki belirsizliklerin önlenmesi ve özel sektöre mali ve finansal birikimin sağlanması açısından önem taşır. Bunu sağlamak için de anayasal para rejiminin uygulanması önemli faydalar sağlar.

□ Bernholz'un Önerisi

Peter Bernholz ise anayasalara devletin parasal alandaki yetkilerini sınırlayacak hükümlerin konulmasını önermiştir. Bernholz'a göre altın standardının ve Hayek'in önerdiği gibi serbest bankacılık sisteminin uygulanması devletin bu alandaki yetkilerini sınırlayacak uygulamalardır. Ayrıca parasal alandaki kararların parlamentoda kaliteli çoğunlukla karara bağlanmasını ve tüm bu önerilerin anayasalarda güvence altına alınmasını önermiştir.

Bernholz, hükümetlerin enflasyonist bir eğilime sahip olduklarını, hükümetlerin bu eğilimlerinin sınırlandırılabilceğini veya bir parasal anayasa sayesinde uzun dönemde kontrol edilebileceğini savunmuştur (Bernholz, 2001: 5).

Berholz'a göre, altın standardı şeklindeki parasal anayasa (geniş anlamda), I. Dünya Savaşı'nın patlamasıyla kaldırıldı ve bundan sonra, bütün büyük ülkeler, ihtiyari kağıt para standardına yöneldiler. Bu, ya hükümetin ya da merkez bankasının sınırsız bir şekilde para arzını belirlemesi anlamına geldi. Sonuç olarak, hükümetin elleri çok az bağlıdır veya hiç bağlı değildir. Bu, şaşırtıcı olmayan bir şekilde, 1914 ve 1930'dan sonra günümüze kadar enflasyona yol açtı (Bernholz, 2001: 8-9). Bu nedenle altın standardına geri dönülmelidir.

Peter Bernholz'a göre; altın ve gümüş sisteminde kağıt para ile bu kıymetli madenler arasında "sabit" ve "herkes tarafından bilinen bir değişim oranı" vardır ve ne hükümetler, ne de Merkez Bankası ve ne de Anayasa Mahkemesi, bu belirli oranı değişik şekilde yorumlayabilir. Bu üstünlüğü nedeniyle de yeniden altın sistemine dönmek düşünülebilir(Savaş,1993:68).

Bernholz'a göre altın standardı, ihtiyari kağıt para rejimine göre tercih edilebilir. Fakat, bu tür bir parasal anayasa uygulaması küçük ve orta büyüklükteki ülkeler için uygun değildir. Böyle bir durumda enflasyon oranı diğer ülkelerden daha az olacağı için, zımni esnek döviz kuru paranın aşırı değerlenmesine yol açacaktır. Ve ihracat ve ithalatın GSYİH'ya oranı, küçük ülkelerde daha yüksek olduğu için, ihracat ve ithalatta rakip endüstriler ve istihdam için zıt sonuçlar ortaya çıkacaktır. Altın standardını sadece Avrupa Birliği ve ABD gibi parasal birlikler veya büyük ülkeler öncülüğünde uygulanabilir(Bernholz, 2001: 11-12).

□ Hayek'in Önerisi

F. A. Hayek'de serbest bankacılık sisteminin uygulanarak devletin para basma tekelinin anayasada kaldırılmasını ve özel banka ve firmalara para da kendi paralarını çıkarma yetkisinin verilmesini önermiştir.

Hayek, 1976 ve 1978 yıllarında yayınlanan, *Para Tercihi: Enflasyonu Durdurmada Bir Yol* (Choice in Currency: A Way to Stop Inflation) ve *Paranın Özelleştirilmesi* (Denationalisation of Money) adlı iki ayrı çalışmada, çok tehlikeli bulduğu ve kaldırılmasını gerekli gördüğü, devletin para çıkarma imtiyazı üzerinde durmuş ve serbest bankacılık sistemini önermiştir.

Hayek çalışmalarında, enflasyonun temel nedeni olarak para basma tekelinin devlete ait olmasını görmüştür. Hayek'e göre, enflasyonu önlemek için devletin para basma tekeli kaldırılmalı ve serbest bankacılık sistemine geçilmelidir. Serbest bankacılık sistemi ile özel bankalara da para basma yetkisi verilmelidir. Ekonomik birimler, piyasadaki farklı paralardan istediğini kullanmakta serbest olmalıdırlar.

Hayek' in "Paranın Özelleştirilmesi" adını verdiği bu öneriye göre, paranın piyasada alıp satılan diğer mallardan farkı yoktur. Bu nedenle para, piyasa şartları içerisinde özel teşebbüsler tarafından arzedilmelidir. Böylece paranın değer kaybetmesi önlenecektir. Çünkü paranın değer kaybetmesi halinde para çıkaran özel kesimin kârı azalacaktır. Bu nedenle özel bankalar ve/veya firmalar çıkardıkları paraların değerini korumak için daha dikkatli davranacaklardır. Rekabete dayanan serbest bankacılık sisteminde para arzının kontrol edilebilmesi için, merkez bankalarına ihtiyaç yoktur. Bu durumda merkez bankalarının

kurulması için ileri sürülmüş olan para arzının kontrol altına alınması gerekçesi ortadan kalkacaktır.

□ Buchanan'ın Önerisi

Anayasal İktisat teorisinin kurucusu James M. Buchanan, anayasal para rejimini savunarak şu önerilerde bulunmuştur (Brennan; Buchanan, 1981: 62-63):

Hükümet para basma yetkisine ve monopolüne sahip olabilir. Fakat anayasa, para otoritesinin gücünü sınırlayan belirli kuralları hüküm altına alabilir.

Buna yönelik olarak anayasada iki tür kural söz konusu olabilir. Birinci kural, nominal paranın ölçülebilir miktarını ifade edebilir. Buna göre büyümenin olmadığı bir ekonomide, bu dönem boyunca para basılmaması gerektirir. Büyümenin olduğu bir ekonomide ise, bu kural parasal otoritenin ekonomide reel büyüme oranına yakın veya aynı olacak şekilde para arzını genişletmesi hükmünü içerebilir. Bu kural türü, önemli ölçüde, her ikisinin de bağlayıcı bir anayasal sınırlama kadar ihtiyari politikaya nazaran iyi olduğunu savunmuş olan Milton Friedman'a aittir. Tabii ki, tek bir orandan ziyade birden fazla parasal büyüme oranlarını belirlenmesini içeren birçok farklı parasal büyüme kuralı olabilir. İkinci kural; araçtan ziyade amaçlar açısından belirtilebilir. Irving Fisher ve Henry Simons tarafından önerilmiş olan bu kural, parasal otoritenin para birimini belirli bir endekse göre tanımlayarak paranın değerini korumasını gerektirir. Bu kural veya bu kuralın bazı farklı türleri, kredi kartı gibi para benzerlerinin ortaya çıkması durumunda paranın miktarını ayarlama esnekliğini dikkate alan Friedman benzeri kurala göre avantajlara sahiptir, fakat parasal büyüme kuralına göre bunu kontrol etmek daha zordur.

G. Brennan ve J. M. Buchanan para otoritelerinin anayasada yer alan hükümlere uymaları için parasal rejimin değiştirilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Parasal rejim, anayasada kurallarla düzenlenecek parasal sistemdir. Brennan ve Buchanan, öncelikle parasal anayasanın gerekli olduğu konusunda görüş birliği içinde olunması gerektiğini belirtmişlerdir.

Kısaca, parasal disiplin ve parasal istikrarın sağlanması için öne sürülen başlıca parasal anayasa önerileri Tablo-1'de özetlenmiştir.

Tablo-1: Parasal Anayasa Önerileri

Friedman Kuralı (Miktar Prensibi)	Para arzı her yıl sabit bir oranda artırılmalıdır.
Taylor Kuralı	Para otoritesi, enflasyonun hedeflenen değeri ile gerçekleşen değeri arasında bir fark olduğunda, bunu nominal faiz oranını kontrol ederek değiştirmelidir.
Fisher-Simons'un Önerisi	Para arzı artışları fiyat endeksine

(Endeksleme Yöntemi)	bağlanmalıdır.
Enflasyon Hedeflemesi Kuralı	Para otoritesi, belli bir enflasyon hedefi belirlemeli ve bu hedefi gerçekleştirecek şekilde para politikalarını uygulamalıdır.
Leijonhufvud'un Önerisi (Konvertibilite Prensibi)	Toplam para miktarının yıllık artış oranı sınırlandırılmalı (Friedman Kuralı) veya paranın konvertibilitesi sağlanmalıdır.
Bernholz'un Önerisi	Altın standardı veya serbest bankacılık sistemi uygulanmalıdır. Parasal alandaki kararlar parlamentoda kaliteli çoğunlukla alınmalıdır.
Hayek'in Önerisi	Devletin para basma tekeli kaldırılarak özel firma ve/veya bankaların para basımına izin verilmelidir (serbest bankacılık sistemi).
Buchanan'ın Önerisi	Anayasal para rejimi oluşturulmalıdır.

6. Avrupa İçin Bir Parasal

Anayasa Örneği: Maastricht Anlaşması ve Parasal Birlik

Ulusal para otoritelerinin fiyat istikrarını sağlamada karşılaştıkları sorunlar, global bir boyut kazanan ekonomik sorunların global boyutlarda çözülmesi gereğini ortaya koymuştur. Bu aşamada parasal istikrarın sağlanmasında uluslararası bir kurumun oluşturulması yönündeki görüşler ağırlık kazanmıştır.

Günümüzde globalleşme olgusuyla birlikte bölgeselleşme eğilimlerinin de önem kazanması, AB, NAFTA gibi blokların oluşturulmasına neden olmuştur. Bölgeselleşmenin temelinde, ülkelerin rekabet güçlerini artırmaya çalışmaları yatmaktadır. Zorlaşan rekabet şartlarıyla başa çıkabilme konusundaki güçlükler, ülkelerin bölgeselleşme olgusuna yönelmelerinde en önemli etken olmuştur. Ülkelerin rekabet güçleri artırmaları sağlıklı bir ekonomik yapının oluşturulması zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede parasal ve mali disiplinin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Ekonomik istikrarın sağlanmasında ulus devletlerin karşılaştıkları güçlükler, uluslararası kurumların işlevliliğini artırmıştır. Bu durumda ulus devletlerin parasal alandaki yetkilerinin uluslararası bir kuruma bırakılması söz konusu olmuştur. Böylece globalleşme ve bölgeselleşme olgusunun etkisiyle yeni bir parasal düzenin oluşturulması gündeme gelmiştir. Bu yeni parasal düzende artık ülkeler, parasal alandaki yetkilerini uluslararası bir kuruma bırakırken, bu kurumun oluşturduğu kurallar, ulusal para politikalarına yön vermektedir. Yani, bu yeni parasal düzende uluslararası parasal kurallara uyum, dünya ile entegrasyonda önemli bir koşul haline gelmiştir.

Bir başka konu, çağdaş demokrasilerde seçimle iş başına gelen siyasi iktidarların kendilerine emanet edilen para basma ve para politikasını yönlendirme yetkisini ne ölçüde ekonomik istikrarı ve ekonomik gelişmeyi göz önünde tutarak kullandıklarıdır. Enflasyon, işsizlik ve döviz kurlarındaki değişimler gibi ekonomik istikrarsızlık halleri, devamlı artan bütçe ve cari işlem açıkları ve büyüme hızının zaman zaman ekşiye düşmesi, siyasi iktidarların, bu yetkileri gereken özenle kullanmadıklarını göstermektedir. Bu gibi gözlemlerden endişe duyanlar, ulusal

siyasi iktidarların uluslararası bir düzenleme ile disiplin altına alınmasının yararlı olacağını düşünmektedirler(Savaş,1999:222).

Bu aşamada uluslarüstü kurallar niteliğini taşıyan Maastricht Anlaşması'na ve parasal birliğe değinmek istiyoruz. Bu anlaşma ve Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması, AB'ne üye ülkelerin mali ve parasal alanda bir dizi kurallara uymalarını zorunlu hale getirmiştir. Gerçi AB'ne üye tüm ülkeler parasal birlik içinde yer alma konusunda görüş birliğinde olmamakla birlikte, üye ülkelerin büyük bir çoğunluğu parasal birliğe girebilmek için bu anlaşmanın altına imza atmışlardır.

Parasal birlik genel olarak bir grup ülkenin ulusal paralarının değerini sabit kurlar üzerinden birbirlerine bağladıkları ve birlik dışındaki ülkelere karşı paralarını serbestçe dalgalandırdıkları bir sistemdir. Parasal birlik süreci içerisinde, üye ülkeler arasında sabit döviz kurlarının ve konvertibilitenin tam anlamıyla sağlanması, sermaye hareketlerine konulan tüm kısıtlamaların ortadan kaldırılması ve ulusal paraların birbirlerine çevriminde her türlü işlem maliyetlerinin ortadan kaldırılması gereklidir. Böylece bir parasal birlik süreci döviz kuru birliğinden başlayarak tek paraya kadar uzanan tüm aşamaları kapsar(Tonus, 2000:2).

Aslında uluslararası düzeyde parasal birlik oluşturulma düşüncesi, Avrupa Birliği kurulmadan önce de vardı. Hatta bu düzeyde oluşturulan ilk parasal birlik, 1914 yılında kurulan Latin Para Birliği'dir. 1950 yılında üye ülkelerin alacak ve borçlarının takasını gerçekleştirmek üzere Avrupa Ödemeler Birliği oluşturulmuştur. Daha sonra bu takas işlemlerini gerçekleştirmek üzere Uluslararası Ödemeler Bankası kurulmuştur. Birliğin bu alanda başarısız olması üzerine 1958 yılında Avrupa Para Anlaşması imzalanmış ve bu sırada Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg , Belçika ve Hollanda tarafından Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu oluşturulmuştur. Daha sonra bu ülkeler imzaladıkları Roma Anlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kurmuşlardır. Üye ülkeler Avrupa Ödemeler Birliği'nin dağılmasından sonra 1960 yılında Avrupa Parasal Anlaşması'nı imzalamışlardır. Bu anlaşma ile üye ülke paraları arasındaki döviz kurlarındaki dalgalanma +/- %0.75 ile sınırlandırılmıştır.

Avrupa ülkeleri arasında bir parasal birlik oluşturma düşüncesinin teorik dayanağında "Optimum Para Sahası" olarak bilinen teori bulunmaktadır. Bu teori, 1960'lı yıllarda Robert Mundell tarafından geliştirilmiştir (Tonus, 2000:4). Teoriye göre, parasal birlik oluşturma avantaj ve dezavantajları analiz edilerek parasal birliğin uygulanması gereken optimum alan belirlenmelidir. Parasal birlik içerisinde ülkelerin ulusal paralarının değerini sabit kurlar üzerinden birbirlerine bağlamaları ve birlik dışındaki ülkelere karşı serbest döviz kuru sistemini uygulamaları sonucunda bir noktaya kadar parasal birlik oluşturma amacına (temel amaç; fiyat istikrarını sağlama, diğer amaçlar ödemeler bilançosunda denklik sağlama ve tam istihdamı gerçekleştirme) uygun sonuçlar elde edilir. Fakat bir noktadan sonra parasal birliğin uygulandığı alan genişledikçe birliğe üye ülkeler açısından ekonomik istikrarı önleyici sonuçlar ortaya çıkar. İşte bu nokta parasal birliğin uygulanabileceği optimum para sahasını verir.

Birlik düşüncesiyle birlikte döviz kurlarında istikrarın sağlanması gerektiği görüşü önem kazanmıştır. Bu durum, öncelikle üye ülkelerin para politikalarını

yeniden düzenlemelerini zorunlu hale getirmiştir. Birliğin oluşturulması ile birlikte, ülkelerin ekonomi politikalarının uyumlaştırılması gerekmiştir.

1997 yılında AB ülkeleri arasında imzalanan Amsterdam Antlaşması*'nın "İlkeler" başlığını taşıyan Birinci Bölüm'ün 4. maddesinde parasal birliğin oluşturulmasına yönelik şu hükümler yer almaktadır (Bolayır, 2000:4):

"Bu Antlaşma'da öngörülen koşullar içinde ve süreler ile usullere uygun olarak, bu faaliyetler (Üye Devletler'in ve Topluluğun faaliyetleri), tek paranın, ECU'nun oluşturulmasını beraberinde getirecek olan değişim oranlarının geriye dönülmez biçimde saptanması ile ana gayesi fiyatların istikrarını sağlamak olan ve bu gayeye hanel getirmeksizin serbest rekabete dayalı açık pazar ekonomisi uyarınca topluluk içindeki genel ekonomi politikalarının desteklediği tek bir para politikası ve değişim oranları politikasının tanımı ile yürütülmesini içerir.

Üye Devletler'in ve Topluluğun bu faaliyetleri şu yönlendirici ilkelere saygıyı içerir: İstikrarlı fiyatlar, güçlü kamu maliyesi ve istikrarlı ödemeler dengesi".

Görüldüğü gibi, Amsterdam Antlaşması'nın 4. Maddesi'nde Parasal Birlik'in ana hedefinin fiyat istikrarını sağlamak olduğu ve para politikalarının bu hedefe tezat oluşturmayacak şekilde yürütülebileceği önemle vurgulanmıştır.

Bu çerçevede 1979 yılında üye ülkeler arasında döviz kurlarının istikrarını gerçekleştirmek amacıyla Avrupa Para Sistemi kurulmuştur. Sistemin kurulmasından sonra Avrupa Para Enstitüsü oluşturulmuştur. Sistem içerisinde oluşturulan "Döviz Kuru Mekanizması"na göre bir ülkede döviz kurunda bir değişiklik yapılması, diğer üye ülkelerin onayına bağlıdır.

Ekonomik ve parasal birlik oluşturma yönündeki en önemli gelişme, Jacques Delors başkanlığında, üye ülke merkez bankası direktörleri tarafından oluşturulan bir komitenin hazırladığı ve "Delors Raporu" olarak bilinen ve 1990 yılında kabul edilen rapordur. Rapor parasal birliğin oluşturulması için üç koşul belirlemiştir. Bu koşullar (Savaş, 1999:29):

1. Bütün ulusal paraların sınırsız ve değiştirilmez biçimde konvertibl olması,
2. Sermaye hareketlerinin tamamıyla liberalleştirilmesi ve bankacılık sektörü ile diğer finansal piyasaların tam entegrasyonu,
3. Geriye dönülmez biçimde sabitleştirilmiş döviz kurlarının belirlenmesi ve dolayısıyla kur değişmelerinin ortadan kaldırılması.

* Amsterdam Antlaşması, 1997 yılına kadar yapılan hukuksal düzenlemelerin bir bütünü teşkil etmektedir ve Avrupa Birliği'ni kurucu anlaşmaların tamamını içermektedir. Yani 1951 yılında imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması, 1957'de imzalanan Roma Antlaşması, 1986 yılında imzalanan Tek Senet ve 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması'nı bütünlendirici bir nitelik taşımaktadır.

Delors Raporu, Ekonomik ve Parasal Birlik'in gerçekleşmesi için  aşama tespit etmiştir. Birinci aşama, iç pazarın tamamlanmasını, Avrupa Birliği içindeki bölgesel farklılıkları azaltacak önlemlerin alınmasını, makro ekonomik politikaların eş gdmnn artırılmasını, iktisat ve maliye bakanları konseyi ile merkez bankası direktörleri Komitesi tarafından kontrol edilmesini ve döviz kontrol mekanizmasının öngördüğü +/- 2.25 bandına tüm üyelerin bağlı kalmasını öngörüyordu. İkinci aşama için öngörülen işlemler daha tartışmalı konuları kapsamıştır. Özellikle bu aşamada Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin kurulması ve ortak para politikasını belirleme ve uygulama yetkisinin bu kuruluşa verilmesi, kabul zor bir öneri gibi grnmştir. nc aşamada, Avrupa Merkez Bankası Sistemi para politikasını yönlendirmenin tüm sorumluluğunu üstlenecek ve ye ülke paraları arasındaki döviz kurları değiştirilemez biçimde sabitleştirilecektir (Savaş,1999:30).

İşte 1992 yılında AB'ne ye ülkelerin imzaladığı Maastricht Anlaşması'nda Delors planı uygulamaya konulmuştur. Anlaşma, ekonomik ve parasal birliği sağlamaya yönelik koşulları içermektedir. Anlaşma öncelikle  aşamadan oluşan birlik sürecinin takvimini belirlemiştir. Buna göre birinci aşama 1 Temmuz 1990 tarihinde başlayarak 31 Aralık 1993 tarihinde bitecektir. İkinci aşama, 1 Ocak 1994 tarihinde başlayacak ve 31 Aralık 1998 tarihinde sona erecektir. nc aşama ise 1 Ocak 1999 tarihinde başlayacaktır. Birinci aşama ekonomi politikalarında işbirliğine gidilmesini ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesini kapsamaktadır.

Parasal birliğin ikinci aşaması ayrı bir önem taşımaktadır. Bu aşama, birliğe ye ülkelerin para politikalarını ortak olarak belirleme ve uygulamalarını içermektedir. Para politikalarının yakınlaştırılması amacıyla söz konusu anlaşma, "yakınlaşma kriterleri" ni belirlemiştir.

Amsterdam Antlaşması'nın 121. Maddesi'nde bu kriterler şu şekilde belirtilmiştir(Bolayır, 2000:40):

" 1. Komisyon ve APE, Ekonomik ve Parasal Birliğin gerçekleştirilmesine yönelik yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde ye Devletler tarafından kaydedilen ilerlemeler hakkında Konsey'e rapor verirler. Bu raporlar ulusal merkez bankalarının statüleri de dahil olmak üzere, özellikle her ye Devlet'in mevzuatının, bu Antlaşma'nın 108 ve 109. Maddeleri'yle ve AMBS Statüsü'yle uyumlu olup olmadığını içerir. Raporlar aynı zamanda ye Devletler'in aşağıdaki kriterleri hangi lde sağladıklarını dikkate alarak, yüksek seviyeli sürekli bir uyumun gerçekleşip gerçekleşmediğini inceler:

-Fiyat istikrarının yüksek düzeyde gerçekleşmesi; bu, fiyat istikrarı anlamında en iyi performansa sahip en çok üç ye Devlet'in enflasyon oranına yakınlıkla ortaya çıkacaktır;

-Kamu finansmanı durumunun sürdürülebilirliği; bu, 104(6). Madde anlamında bir kamu açığı olmayan bütçenin gerçekleşmesiyle ortaya çıkacaktır;

-En az iki yıl boyunca bir Üye Devlet parasının, bir diğer Üye Devlet parası karşısında devalüe edilmeksizin Avrupa Para Sistemi'nin kur mekanizmasında öngörülen normal dalgalanma marjlarına uyması;

-Üye Devlet tarafından sağlanan uyumun sürekliliği ve uzun vadeli faiz hadleri seviyesine yansıtacak şekilde Avrupa Para Sistemi kur mekanizmasına katılımı.

Yukarıdaki dört kritere ilişkin ayrıntılar bir protokol ile düzenlenmiştir. Maastricht Anlaşması gereğince belirlenen bu kriterleri iki grupta toplamak mümkündür.

-Para politikasına yönelik yakınlaşma kriterleri:

-Enflasyon: Enflasyon oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülke ortalamasından en çok %1.5 oranında fazla olabilir.

-Faiz oranları: Uzun dönem faiz oranları, en düşük faiz oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranından en çok %2 oranında fazla olabilir.

-Döviz kurları: Üye ülkenin döviz kuru, döviz kuru mekanizmasının dalgalanma marjları içinde (+/- 2.25)en az 2 yıl kalmış olmalı ve bu dönemde devalüasyon yapmamış olmalıdır.

-Maliye politikasına yönelik yakınlaşma kriterleri:

-Bütçe açıkları: Üye ülkenin bütçe açığı, GSYİH'sının yüzde 3'ünü geçmemelidir.

-Borçlar: Üye ülkenin toplam borç stoku, GSYİH'sının yüzde 60'ını geçmemelidir.

Yine bu anlaşma ile, fiyat istikrarı amacını tehlikeye sokan kamu açıklarının merkez bankaları tarafından finansmanı tamamen yasaklanmıştır. Üçüncü aşama ise, Avrupa Merkez Bankası'nın oluşturulmasını ve ortak para birimi olan Euro'ya geçilmesini kapsamaktadır.

7. Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Fiyat İstikrarı

Maastricht anlaşması, öncelikle Avrupa Para Enstitüsü(APE)'nün kurulmasını ve ikinci aşamanın sonunda bu Enstitü yerine Avrupa Merkez Bankası'nın kurulmasını öngörmüştür.

İkinci aşamada kurulan APE'nün görevleri Amsterdam Antlaşması'nın 117. Maddesi'nde şu şekilde sıralanmıştır (Bolayır, 2000:37-38):

"APE:

-Ulusal merkez bankaları arasındaki işbirliğini güçlendirir;

-Fiyat istikrarını sağlamak üzere Üye Devletler'in para politikalarının eşgüdümünü güçlendirir;

-Avrupa Para Sistemi'nin işleyişini izler;

-Ulusal merkez bankalarının yetkilerine giren ve finans kurumları ile piyasalarının istikrarını etkileyen sorunlar hakkında istişarelerde bulunur;

-Fesh edilen Avrupa Parasal İşbirliği Fonu tarafından bugüne kadar yerine getirilen işlevleri üstlenir; fesih yöntemleri APE Statüsü'nde tespit edilmiştir;

ECU'nün kullanımını kolaylaştırır ve ECU takas (kliring) sisteminin iyi işleyişini de içerecek biçimde, gelişimini denetler.

Üçüncü aşamanın hazırlanması amacı ile, APE:

-Üçüncü aşamada tek para politikasının uygulanması için gerekli enstrümanları ve usulleri hazırlar;

-Gerekli olduğu hallerde, kendi yetki alanına giren alanlarda istatistiklerin oluşturulması, derlenmesi ve dağıtımı ile ilgili kural ve uygulamaların uyumlaştırılmasını artırır,

-AMBS çerçevesinde Ulusal Merkez Bankaları tarafından üstlenilecek işlemlerle ilgili kuralları oluşturur;

-Sınır ötesi ödemelerin etkinliğini artırır;

-ECU cinsinden kağıt paraların teknik olarak hazırlanışını denetler.

Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS), Avrupa Merkez Bankası ile üye ülkelerin merkez bankalarından oluşur ve AMB'nin Governörler Konseyi ve Yönetim Kurulu'ndan oluşan karar alma organları tarafından yönetilir.

Amsterdam Antlaşması'nın "Para Politikası" başlığını taşıyan 2. Kısmı'nın 105. Maddesi'nde AMBS'nin temel amacı ve görevleri şu şekilde belirtilmiştir(Bolayır, 2000:32):

"1. AMBS'nin temel hedefi fiyat istikrarını sağlamaktır. Fiyat istikrarı hedefine hanel gelmeksizin, AMBS Topluluğun hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla Topluluğun genel ekonomik politikalarına destek verir. AMBS, kaynakların etkin kullanımını destekleyen, rekabetin serbest olduğu bir açık pazar ekonomisi ilkesine uygun olarak ve 4. Madde'de saptanan ilkelere uygun olarak hareket eder.

2. AMBS aracılığıyla yürütülecek temel görevler şunlardır:

-Topluluğun para politikasını tanımlamak ve uygulamak;

-111. Madde'ye uygun olarak kambiyo işlemlerini yürütmek;

-Üye Devletler'in resmi kambiyo rezervlerini tutmak ve yönetmek;

-Ödeme sistemlerinin iyi işleyişini geliştirmek”.

AMB'nin yukarıda sayılan amaç ve görevleri doğrultusunda yürüteceği para politikası iki unsura dayanmaktadır(Tonus, 2000:56):

-Parasal büyüklüklerin rolü önemli olacaktır. Cari parasal büyüklükte referans değerden sapmalar, fiyat istikrarındaki riski gösterecektir. Referans değeri kavramı kısa dönemde sapmaların mekanik olarak düzeltileneceği anlamına gelmemektedir. Gerçekleşen parasal büyüme ve ilan edilen referans değer arasındaki ilişki, AMB Yönetim Konseyi'nde düzenli olarak analiz edilecek ve sonuçlar kamuoyuna açıklanacaktır.

-Referans değer ile parasal büyüme arasındaki ilişkinin paralel analizi ile fiyatlardaki gelişmelerin geniş tabanlı bir değerlendirmesi ve Euro bölgesi fiyat istikrarına ilişkin riskler, AMBS'nin stratejisinde önemli bir rol oynayacaktır. Ayrıca, AMB Yönetim Konseyi, Euro alanındaki parasal, ekonomik ve mali durum ile ilgili olarak kamuoyunu aydınlatmak amacıyla detaylı bilgileri ve uyguladığı para politikası ile ilgili kararların nedenlerini düzenli olarak açıklayacaktır.

Burada önemli olan nokta, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin parasal ve mali politikaları arasındaki uyumdur. Parasal birliğin ancak üye ülkelerin parasal ve mali politikalar arasında koordinasyon sağlandığında çalışabileceği sık sık ifade edilmektedir. Bunun gerçek olup olmadığı bir yana bırakılırsa, bu tez bazen üye ülkeler arasındaki mali politikaların koordinasyonunun sağlanabilmesi için ortak bir politik otoriteye ihtiyaç olduğunu görüşünün savunulmasında, bazen de tek para uygulamasına geçmeden önce, parasal birliğin ulusal mali politikaların uygulama alanını etkili bir şekilde sınırlaması gerektiği görüşünün savunulmasında kullanılmıştır. Şüphesiz üye ülke mali politikaları arasındaki koordinasyonsuzluk, ortak bir Avrupa para politikasının uygulanmasında birtakım sorunlara yol açabilir. Bununla birlikte, Maastricht Anlaşması, herhangi bir üye ülke kamu açıklarının direkt olarak finanse edilmesine izin vermez. Bu durum üye ülkelerin mali disiplini sağlama ve koruma yönünde çaba sarfetmelerine yol açar(Kirchgassner, 1994).

Avrupa Para Enstitüsü ve işbirliği yaptığı üye ülkeler merkez bankaları Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin para politikasına yol gösterecek ayrıntılı bir belge hazırladı. Avrupa Merkez Bankası yönetim konseyi Kasım-Aralık 1998'de, bu çalışmalara dayanarak, izlenecek politikaların ana hatlarını belirleyen bir bildiri yayınladı. Topluluk yayınlarında kısaca "İstikrar Amaçlı Para Politikası Stratejisi" diye anılan bu strateji, Avrupa Merkez Bankası'nın tüm euro bölgesi için kullanacağı tek para politikasına yön verir. Euro sistemine ait bu stratejinin üç önemli unsuru vardır. Birincisi fiyat istikrarı amacının kantitatif olarak belirlenmesi, ikincisi para arzı artış kriterinin tespiti ve üçüncüsü de fiyat istikrarına yönelik tehditlerin değerlendirilmesidir (Savaş, 1999:60).

Avrupa Merkez Bankası, kendine görev olarak verilen "fiyat istikrarı" temel amacını, açık ve ölçülebilir bir biçimde belirlemenin "sorumluluk" ve "saydamlık" nedeniyle gerekli olduğunu düşünmüş ve bu amaçla "Uyumlaştırılmış Tüketici

Fiyat İndeksi" (Harmonized Index of Consumer Prices) (HICP) adı verilen bir indeks geliştirmiştir. Avrupa Merkez Bankası Yönetim Konseyi, bu indeks kullanmak suretiyle fiyat istikrarını şöyle tanımlamıştır(Savaş,1999:61):

"Fiyat istikrarı, uyumlaştırılmış tüketici fiyat indeksinin (HICP) euro bölgesi yıldıan yıla artışının yüzde 2'nin altında kalması olarak tanımlanacaktır ve fiyat istikrarı orta dönemde sürdürülecektir".

Avrupa Merkez Bankası yönetim konseyi, para arzındaki artışları da bir "kantitatif referans değeri"ne bağlamıştır. Bu kriter için seğilen para büyüklüğü, geniş para tanımlarından M_3 'dür. Bu verileri dikkate alan yönetim konseyi, fiyat istikrarını koruyacak M_3 yıllık artışının yüzde 4,5 olmasına karar vermiştir.

Yönetim konseyi, ayrıca fiyat istikrarını bozucu nitelik taşıyan bazı göstergelerin de izlenmesini kararlaştırmıştır. Bu göstergeler maliye politikası göstergeleri, döviz kurlarındaki değişim, ücretler, fiyat ve maliyet indeksleri vb. olarak sıralanmıştır.

Birlik bu kriterleri belirlemekle de kalmamış, Maastricht Anlaşması kriterlerine uymayan üye ölkelere yönelik bir takım yaptırımları içeren "İstikrar ve Büyüme Paktı"nı da kabul etmiştir. 17 Haziran 1997 tarihinde Amsterdam'da yapılan toplantıda benimsenen pakta göre, üye ölkenin bütçe açığı, GSYİH'sının yüzde 3'ünü geçerse, söz konusu ölkeye birtakım yaptırımların uygulanması söz konusu olacaktır.

Amsterdam Antlaşması'nın 104. Maddesi'nde üye devletlere yönelik kamu açığına ilişkin sınırlamalar ve yaptırımlar belirtilmiştir. Buna göre(Bolayır, 2000:30):

"1. Üye Devletler aşırı kamu açıklarından kaçınırlar.

2. Komisyon, önemli hataları ortaya çıkarmak için Üye Devletler'in bütçe durumu ile kamu borç stoklarındaki gelişmeyi izler. Özellikle aşağıdaki iki kriter temelinde bütçe disiplinine uyulup uyulmadığını inceler:

a) planlanan ya da fiili kamu açığının gayri safi yurt içi hasılaya oranının bir referans değerinin:

-Söz konusu olan önemli ve sürekli bir biçimde azalarak referans değerine yakın bir seviyeye gelmedikçe; ya da

-Referans değerinin geçilmesi istisnai ve geçici olmadıkça ve söz konusu oran, referans değerine yakın olmadıkça; geçiyorsa;

b) kamu borcunun gayri safi yurt içi hasılaya oranının bir referans değerinin aşması, bu oran yeterince azalmadığı sürece ve referans değerine tatminkar bir ölçüde yaklaşmadan gerçekleşiyorsa.

3. Eğer bir Üye Devlet bu kriterlerin her ikisinin ya da birinin gereklerinin yerine getirmiyorsa, Komisyon bir rapor hazırlar. Komisyon'un raporu aynı zamanda kamu açığının kamu yatırımı harcamalarını aşır aşmadığını da inceler ve Üye

Devlet'in orta vadedeki ekonomik durumu ile bütçe durumu da dahil olmak üzere diğer bütün ilgili faktörleri de dikkate alır.

Komisyon, kriterlerde öngörülen koşullara uyulmuş olsa dahi, bir Üye Devlet'te aşırı kamu açığı riski olduğu düşüncesindeyse, bu durumda da bir rapor hazırlayabilir.

4. 114. Madde'de öngörülen Komite, Komisyon'un raporu hakkında görüş verir.

5. Eğer Komisyon bir Üye Devlet'te aşırı kamu açığı olduğunu ya da bu tür bir açığın ortaya çıkma riski bulunduğu kanaatindeyse, Konsey'e görüş sunar.

6. Konsey, Komisyon'un tavsiyesi üzerine, nitelikli çoğunlukla ve ilgili Üye Devlet'in sunmak isteyeceği gözlemlerini dikkate alarak, genel bir değerlendirme yaptıktan sonra aşırı bir kamu açığının olup olmadığına karar verir.

7. Konsey, 6. Paragraf uyarınca aşırı bir kamu açığının olduğuna karar verirse, ilgili Üye Devlet'e belirli bir süre içinde bu duruma son vermesi için tavsiyelerde bulunur. 8. paragraf hükümleri saklı kalmak kaydı ile, bu tavsiyeler kamuya açıklanmaz.

8. Konsey, verilen süre içinde tavsiyelerine cevaben etkili hiçbir eylemde bulunmadığını tespit ederse, bu tavsiyeleri kamuya açıklayabilir.

9. Eğer bir Üye Devlet, Konsey tavsiyelerini uygulamaya koymamakta direnirse, Konsey, ilgili Üye Devlet'in, durumun düzeltilmesi için gerekli gördüğü açığın azaltılmasına yönelik önlemleri, belirli bir süre zarfında alması için karar alabilir.

Aynı maddenin 11. bendinde üye devletin kamu açıklarını azaltmaya ilişkin tavsiyelere uymaması halinde uygulanacak yaptırımlar ise şu şekilde ifade edilmiştir(Bolayır, 2000:31):

"Bir Üye Devlet 9.paragraf uyarınca alınan bir karara uymadığı sürece, Konsey, aşağıdaki önlemlerden bir ya da daha fazlasını uygulamayı ya da duruma göre bunları artırmayı kararlaştırabilir:

-ilgili Üye Devlet'ten, hisse ve tahvil çıkarmasından önce, Konsey tarafından belirlenecek ek bilgilerin yayınlanmasını istemek;

-Avrupa Yatırım Bankası'nı, ilgili Üye Devlet'e karşı kredi politikasını gözden geçirmeye davet etmek;

- ilgili Üye Devlet'ten, Konsey aşırı kamu açığının düzeltildiği görüşünü verene kadar belirli bir meblağı faizsiz olarak Topluluğa vermesini istemek;

- uygun miktarda para cezası uygulamak".

Maastricht Anlaşması'na göre banknot ihracını Avrupa Merkez Bankası ile ulusal merkez bankaları yapacak ve dolaşımda ortak para olan Euro bulunacaktır.

AMB'nin para politikasına yönelik performansı iki temel şarta bağlıdır: Birincisi; AMB'nin mümkün olduğunca özerkliğinin sağlanması gerekir. Gelecek seçimlerde yeniden seçilebilmek için yeterince desteğe sahip olmak isteyen politikacılardan gelecek müdahale taleplerine direnebilmelidir. İkinci olarak, AMB'nin politikalarının özel kurumların beklentilerine uygun olacağını taahhüt etmesi gerekir(Kirchgassner, 1994).

İkinci aşamada üzerinde durulan iki önemli konu vardır. Bunlar bütçe açıklarının sınırlandırılmasına yönelik önlemler ile ulusal merkez bankalarının bağımsız konuma getirilmesidir. Bütçe açıklarının azaltılması amacı ile yapılan düzenlemelerin başlıcaları şunlardır (Savaş,1999:40-41):

-Kamu sektörü açıklarının para arzını artırmak suretiyle finansmanını yasaklayan düzenleme kabul edilmiştir. Buna göre kamu sektörüne ait kurumların merkez bankası kredilerinden yararlandırılması ve kamu borçlarının merkez bankalarınca ödenmesi yasaklanmış oluyordu.

-Kamu kurumlarının finans piyasalarına, tercihli veya imtiyazlı bir biçimde girmeleri yasaklanmıştır.

-Kamu kurumlarına ait borçların, Topluluk tarafından veya bir başka üye devlet tarafından üstlenilmesi yasaklanmıştır.

-Üye devletlerin aşırı bütçe açıklarına yönelmelerini önlemek için Konsey, bütçeleri yakın takibe almış ve gerekli gördüğü durumlarda, bu açıkların azaltılması için tavsiyelerde bulunmuştur.

-Merkez bankası bağımsız olmayan ülkelerde, bu bağımsızlığı sağlayacak ulusal yasaların çıkarılması ve böylece Avrupa Merkez Bankaları sistemine uyulması sağlanmıştır.

1 Ocak 1999 tarihinde başlayan Parasal Birliğin üçüncü aşamasında 1 Ecu=1 Euro olarak belirlenmiş ve üye ülkelerin ulusal paraları, ortak para birimi olan Euro karşısından sabitlenmiştir. Yine üçüncü aşamada ortak para politikası uygulanması amacıyla AMB'si oluşturulmuştur. 30 Haziran 2002 tarihine kadar Euro ile birlikte dolaşımda üye ülkelerin ulusal paraları da yer alırken, bu tarihten sonra tek para birimi olarak dolaşımda kalacaktır.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan anlaşıldığı üzere, Parasal Birlik ve bunun temelinde yatan Maastricht Anlaşması, üye devletleri, mali ve parasal disiplini sağlama konusunda başıboş bırakmamakta ve Parasal Birlik içerisinde yer almanın şartlarını ve bu şartlara uyulmaması durumundaki yaptırımları kendi belirleyerek üye devletlerin hükümetlerini, ekonomi politikalarını bu çerçevede belirlemeye ve yönlendirmeye zorlamaktadır. Bunun temel gerekçesi, Parasal birliğe ilişkin şartlara yönelik politikaların uygulanmasının üye ülke hükümetleri için her zaman politik bir risk unsuru taşımasıdır. Şartların belirtilmediği bir durumda

üye devlet hükümetlerinin ülkelerindeki mali ve parasal disiplini sağlamaya yönelik kararları tek başına alması ve uygulaması, politik çıkarların ön plana çıkması nedeniyle çok zor görünmektedir. İşte bu nedenle Parasal Birliğin ve Maastricht Anlaşması'nın getirdiği kurallar, üye ülkelerin kendilerini mali ve parasal alanda disipline etmelerini gerektiren anayasal hükümler niteliğindedir.

8. Türkiye'de Parasal Anayasa İhtiyacı

Türkiye'nin iki temel ekonomik sorunu, mali ve parasal disiplinin sağlanamamasıdır. Kamu kesimi açıklarına yol açan mali disiplinsizlik ile enflasyona yol açan parasal disiplinsizlik birbiriyle iç içe geçmiş durumdadır. Bugüne kadar uygulanan istikrar programlarından istenilen sonuçlar elde edilememiş ve Türkiye'deki ekonomik sorunların politik kökenleri hep ihmal edilmiştir. Siyasal istikrarsızlıkla birlikte gelen seçimlerin sıklığı da bu dengesizliği körüklemiştir.

Ülkemizde parasal disiplinsizliğin boyutlarını parasal büyüklüklerdeki değişimleri izleyerek ortaya koymak mümkündür (Bakınız Tablo-2):

Tablo- 2: Başlıca Parasal Büyüklükler (Milyar TL.)

Yıllar	Emisyon	Para Arzı (M1)	Para Arzı (M2)	MB Kredileri	Hazineye K.V. Avans	Enflasyon (TEFE) %
1990	14.074	31.398	71.570	7.632	331	52.3
1991	21.289	46.793	117.118	22.415	10719	55.3
1992	36.838	78.341	190.736	51.265	17364	62.1
1993	63,104	129,087	282,442	100,628	53010	58.4
1994	120,212	230,847	630,348	160,530	51857	120.7
1995	223,934	388,185	1,256,632	205,770	192,000	86.0
1996	382,243	896,855	2,924,893	380,884	370,953	75.9
1997	758,878	1,581,210	5,658,800	346,875	337,623	81.8
1998	1,328,542	2,562,478	11,423,198	9,098	0	71.8
1999	2,390,748	4,272,018	21,992,654	10,588	0	53,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2000 Yıllık Ekonomik Rapor.

Tablo'da görüldüğü gibi, Türkiye'de M1 ve M2 para arzı sürekli artış göstermiştir. Enflasyon oranında da önemli artışların olduğu görülmektedir. 1990 sonrasında TCMB'nin özellikle kamu kesimine açtığı kredilerde de artış olmuştur. 1990 yılında kısa vadeli avans miktarı 331 Milyar TL. iken, 1991 yılında 10719 Milyar TL.'ye yükselmiştir. Fakat 1997 yılında Hazine ile TCMB arasında imzalanan protokol ile birlikte Hazine kısa vadeli avans kullanmamaya başlamış, hatta belli dönemlerde avansları geri ödemiştir.

Merkez Bankası'nın Hazine'nin kasası gibi görev yapması sonucunda para arzının artmasını önlemek için 5 Nisan 1994 Kararları çerçevesinde çıkarılan bir yasa ile bütçe ödeneklerinin yüzde 15'i oranında Hazine'ye açılan kısa vadeli

avansın, 1995 yılında yüzde 12'ye, 1996'da yüzde 10'a, 1997'de yüzde 6'ya, 1998 yılı ve onu takip eden yıllar için yüzde 3'e inmesi kararlaştırılmıştır.

30 Temmuz 1997 tarihinde Hazine ile TC. Merkez Bankası arasında parasal istikrarı sağlamaya yönelik olarak bir protokol imzalanmıştır. Bu protokol ile Merkez Bankası'nın her yıl bir para programı hazırlaması ve uygulamaya koyması, kısa vadeli faiz oranlarının sadece TC. Merkez Bankası tarafından belirlenmesi ve hazırlanacak bu programın hem Hazine'yi hem de Merkez Bankası'nı bağlayıcı olması yönünde kararlar alınmıştır. Söz konusu protokol, TC. Merkez Bankası'nın kamu kesimini finanse etmesini önlemesi açısından olumlu sonuçlar vermiştir. Fakat parasal disiplinsizlik ve yol açtığı olumsuz sonuçlar önemli boyutlarda olduğundan, parasal disiplini sadece bir protokol ile sağlamak mümkün değildir. Çünkü politik baskılar sonucunda bu protokol ihlal edilebilir. Protokolün yasal veya anayasal bir nitelik kazanması, daha bağlayıcı olmasına neden olacaktır.

1999 yılında IMF ile imzalanan ve üç yılı kapsayan "Stand-By" Anlaşması çerçevesinde 9 Aralık Kararları olarak bilinen "2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması" uygulamaya konulmuştur. Stand-By Anlaşması'nın temel amacı şu şekilde ifade edilmiştir(Erçel,1999):

-Tüketici enflasyonunu, yapısal reformlarla desteklenen birbirleriyle tutarlı, güçlü, itibarlı ve süreklilik arz eden gelir, para ve kur politikalarının eş güdümlü uygulanması ile 2000 yılı sonunda yüzde 25, 2001 yılı sonunda yüzde 12'ye ve 2002 yılında yüzde 7'ye indirmek,

-Reel faiz oranlarını makul düzeylere düşürmek,

-Ekonominin büyüme potansiyelini artırmak,

-Ekonomideki kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamak.

Enflasyonu Düşürme Programı'nın ise üç temel unsur üzerinde işleyeceği belirtilmiştir(Erçel,1999):

-Sıkı bir maliye politikası uygulayarak faiz dışı fazlanın artırılması, yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve özelleştirmenin hızlandırılması birinci temel unsuru oluşturmaktadır.

-İkinci temel unsur enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikasıdır.

-Bu unsurların enflasyon ve reel faizlerin düşürülmesine yapacağı katkıyı desteklemek ve ekonomik birimlere bir bakış açısı kazandırmak için enflasyonun düşürülmesine odaklanmış kur ve para politikası uygulaması programın üçüncü temel unsurunu oluşturmaktadır.

Görüldüğü gibi TCMB başkanı Gazi Erçel tarafından açıklanan "Enflasyonu Düşürme Programı"nın temelinde, IMF ile imzalanan Stand-by anlaşmasının temel amaçları olan enflasyonu (TÜFE) 2000 yılı sonunda yüzde 25, 2001 yılı sonunda yüzde 12 ve 2002 yılı sonunda da yüzde 7'ye indirme, reel faiz oranlarını düşürme,

ekonomik büyüme hızını artırma ve kaynakların adil ve etkin dağılımını sağlama hedefleri yatmaktadır. Programın hedefleri doğrultusunda alınacak önlemler şu şekilde sınıflandırılabilir:

-Maliye Politikasına İlişkin Önlemler: Bu önlemler kamu açıklarını azaltmayı hedeflemektedir. Bu çerçevede vergi uygulamaları ile vergi gelirlerinin artırılması, harcamaların kısılması, yapılacak yapısal reformlarla kamu finansmanının iyileştirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca sıkı bir bütçe politikası uygulanarak özelleştirme uygulamalarına hız kazandırılması, bu bağlamda reel faizlerin düşürülerek iç borç stokunun azaltılması hedeflenmektedir. Böylece iç borcun GSMH'ya oranını yüzde 27'ye, toplam borç stokunun GSMH'ya oranını ise yüzde 61'e indirmek mümkün olacaktır.

-Para ve Kur Politikasına İlişkin Önlemler: Program esas olarak enflasyonu düşürmeyi hedeflediğinde alınacak önlemlerde para ve kur politikasına ağırlık verilmiş, maliye politikası önlemleri ile de bu politikaların desteklenmesi amaçlanmıştır. Para politikasına ilişkin önlemler TCMB bilançosu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunun temelinde de merkez bankaları bilançolarının kontrol edilmesi yoluyla parasal büyüklüklerin kontrolü vardır.

Bu bağlamda TCMB'nin analitik bilançosunun aktifinde yer alan ve TCMB'nin yurt içinde kamu kesimine(hazineye, Toprak Mahsulleri Ofisi'ne ve KİT'lere) ve bankalara açtığı kredileri gösteren "*iç varlıklar*" kalemi için bir üst sınır ve TCMB'nin döviz rezervlerini gösteren "*uluslararası rezervler*" kalemi için de bir alt sınır belirlenmiştir. Net iç varlıklar için belirlenen üst sınır 1200 trilyon Türk Lirası iken uluslararası rezervler için belirlenen alt sınır 31 Aralık 2000 tarihi itibarıyla 13,500 trilyon Türk Lirasıdır. Öte yandan TCMB'nin önceden açıkladığı fiyatlarla kendisine getirilecek tüm döviz satın alması yani istendiğinde piyasaya döviz karşılığı Türk Lirası likidite vermesi yönünde bir politika izlenmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca programda 5 Nisan Kararları sonrasında çıkarılan yasa ve 1997 yılında TCMB ile Hazine arasında imzalanan protokol çerçevesinde kamuya açılan kredi miktarının sınırlandırılması uygulamasının, bundan sonra da iç varlıklarda bir artışa yol açmayacak şekilde uygulanmasına devam edileceği belirtilmiştir. Enflasyonu düşürme amacı açısından net iç varlıklar için bir üst sınırın belirlenmesi ve parasal taban(emisyon + TL. zorunlu karşılıklar + serbest tevdiat)daki değişimin ancak ve ancak net dış varlıklar(net uluslararası rezervler + net orta vadeli dış krediler + kredi mektuplu döviz tevdiat hesapları + Türk Savunma Fonu hesabının dahil edildiği diğer kalemler)daki değişim karşılığında olmasına izin verilmesi, kamuya açılacak krediler için sınırlamanın devam etmesi ve para arzı artışlarının sadece döviz rezervlerindeki artış karşılığında artırılabilmesini göstermesi bakımından olumlu gelişmelerdir (Erçel, 1999).

Ayrıca kur politikasına ilişkin olarak döviz kurlarındaki belirsizliği önlemek ve enflasyon hedefine yönelik kur sepeti oluşturmak amacıyla döviz kur sepetinin bir yıllık bir süre içinde günlük olarak açıklanması ve kur sepetinin 1 ABD Doları + 0,77 EURO olarak devam ettirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu, Merkez Bankası'nın döviz girişi olmadan para arzını artıramaması anlamına gelmektedir.

9 Aralık 1999 Kararları'nın başarısı da siyasal otoritenin tercihine bağlıdır. Parasal disiplini sağlamada protokol ve yasaların yetersizliği, parasal anayasa ihtiyacını tartışılır hale getirmelidir. Çünkü protokollerin ve yasaların, anayasalar gibi bağlayıcı özellikleri yoktur ve uygulanmaları siyasal iktidarın inisiyatifindedir. Özellikler anayasanın değil de, yasaların yönetimde hakim olduğu ülkelerde bu durum daha da belirgindir. Siyasal iktidarların yasalara uyacağına dair hiçbir garanti yoktur. Yasa ve protokollere bağlı kalan bir siyasal iktidarın seçim öncesinde yeniden seçilme uğruna, bunlardan vazgeçmeyeceğini kim garanti edebilir? Üstelik siyasal istikrarsızlıkların yoğun bir şekilde yaşandığı ülkemizde ve gelişmekte olan diğer ülkelerde, her iş başına gelen siyasal partinin ya da partilerin aynı hassasiyeti gösterip göstermeyecekleri kestirilemez. Bu yönüyle Türkiye'nin AB'ne üye olarak Parasal Birlik içerisinde yer alması, Maastricht Anlaşması kriterlerine uymasına bağlıdır. Bir parasal anayasa niteliğinde sınırlayıcı hükümler getiren bu anlaşma, kendi parasal anayasasını oluşturmada dirençlerle karşılaşabilecek olan ülkemizde, parasal disiplinin sağlanması için yararlı olacaktır.

Tablo-3: Avrupa Birliği Ülkelerinin Maastricht Kriterleri Açısından Durumu ve Türkiye'nin Kriterler Açısından Değerlendirilmesi (1999)

	Kamu Borçları/GSYİH	Bütçe Açığı/GSYİH	Enflasyon Oranı (%)	Uzun Vadeli Faiz Oranları
Referans	60,0	-3,0	2,1	6,8
Almanya	64,9	-1,1	0,5	4,5
Avusturya	66,1	-2,0	0,6	4,7
Fransa	58,6	-1,8	0,6	4,6
Belçika	114,4	-0,9	1,0	4,7
Danimarka	52,6	+3,0	1,2	4,9
Finlandiya	47,1	+2,3	1,1	4,6
Hollanda	63,8	+0,5	1,8	4,6
Lüksemburg	6,2	+2,4	0,6	4,7
İsveç	65,5	+1,9	0,6	5,0
İtalya	114,9	-1,9	1,8	4,7
İspanya	63,5	-1,1	1,8	4,7
Portekiz	56,8	-2,0	2,5	4,8
İrlanda	52,4	+2,0	2,4	4,7
Yunanistan	104,4	-1,6	4,2	6,3
İngiltere	46,0	1,2	1,6	5,0
TÜRKİYE	68.0	-8.4	84,6	65.5

Kaynak: Özgür Tonus, Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye, İstanbul: İKV Yayını, İKV: 163, Ekim 2000; Coşkun Can Aktan, Türkiye, Avrupa Birliği'nin Neresinde?, EGIAD Yayını, İzmir: 2000.

Tablo-3'te Avrupa Birliği ülkelerinin ve Türkiye'nin Maastricht Anlaşması kriterleri karşısındaki durumu görülmektedir. Türkiye açısından değerlendirdiğimizde, durum hiç de iç açıcı değildir. Parasal Birliğe üye olan

ülkelerde söz konusu kriterlere uyum açısından gittikçe olumlu gelişmeler olurken, Türkiye ile Birliğe üye ülkeler arasındaki fark giderek açılmaktadır. Türkiye, Maastricht kriterlerinin hiç birine uymamaktadır. Özellikle bütçe açığı/GSYİH oranı ve enflasyon oranı kriterlerinden oldukça uzaktır. Bu iki oran, Türkiye’de mali ve parasal disiplinsizliğin açık bir göstergesidir.

Bir parasal anayasa gibi sınırlayıcı hükümler getiren bu anlaşma, kendi parasal anayasasını oluşturmada dirençlerle karşılaşabilecek olan ülkemizde, parasal disiplinin sağlanması için yararlı olacaktır.

Öte yandan son zamanlarda AB’ne katılım açısından parasal istikrarın öneminin farkına varılması, son zamanlarda bu alanda olumlu bazı adımların atılmasına yönelik çalışmalara başlanmasına neden olmuştur. Bu anlamda 25.4.2001 tarihli ve 4651 Sayılı “TCMB Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 14.1.1970 tarihli ve 1211 Sayılı TCMB Kanunu’nda önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişikliklerin amacı, Maastricht kriterlerine uyum sağlanması ve bu amaçla TCMB’nin öncelikli görevinin “fiyat istikrarının sağlanması” şeklinde belirlenmesi ve TCMB’nin bağımsızlığının gerçekleştirilmesidir.

Buna göre yeni kanunla parasal istikrarı ve TCMB’nin bağımsızlığını sağlamaya yönelik olarak getirilen önemli hükümler kısaca şu şekilde özetlenebilir(TCMB, 2001a):

Madde 4- “Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler”.

Bu madde ile önemli bir bağımsızlık kriteri olan fiyat istikrarını sağlamanın temel amaç olarak belirlenmesi ve Banka’nın para politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu olması araç bağımsızlığı açısından önemli bir hükümdür. Parasal istikrarın sağlanması açısından fiyat istikrarının temel amaç olarak belirlenmesi önemlidir. Daha da önemlisi, bu madde ile Amsterdam Antlaşması’nın 4. Maddesi ile uyum sağlanmıştır.

Yine aynı maddede “Banka, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler” ifadesi yer almaktadır. Bu hüküm ile AMBS’nin temel amaç ve görevlerinin sayıldığı Amsterdam Antlaşması’nın 105. Maddesi ile uyum sağlanması amaçlanmıştır.

Yine 4. Maddede, TCMB’nin temel yetkileri içerisinde “Banka, hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur” hükmü yer almaktadır. TCMB’nin para politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında tek yetkili olması, fiyat istikrarı temel amacına yönelebilmesi açısından önemli bir hükümdür.

Ayrıca bu maddede yer alan “Banka, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu kanunda belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para

politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir” hükmü ile Banka'nın araç bağımsızlığı yönünde önemli bir adım atılmıştır.

Kanun'un 25. ve 29. Madde'lerinde, yine bir bağımsızlık kriteri olan merkez bankası yöneticilerinin görev süreleri hükme bağlanmıştır. Buna göre, 25. Madde TCMB başkanının görev süresini 5 yıl ve yine 29. Madde de başkan yardımcılarının görev süresini 5 yıl olarak belirlemiştir. 29. Madde özellikle TCMB başkan yardımcılara ilişkindir. Bu madde ile başkan yardımcılarının görev süresi 3 yıldan 5 yıla çıkarılmıştır. TCMB'nin bağımsızlığı açısından bir diğer önemli nokta, para politikalarında hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanmasıdır. Bu amaçla yeni kanunun 22., ve 42. Maddelerinde bazı hükümlere yer verilmiştir. 22. Madde, “Para Politikası Kurulu” adı altında yeni bir organ oluşturulması öngörülmüştür. Para politikaları konusunda bir danışma organı niteliği taşıyan bu kurul, *“başkanın başkanlığı altında, başkan yardımcıları, banka meclisince üyeleri arasından seçilecek bir üye ve Başkanın önerisi üzerine müşterek kararla atanacak bir üyeden oluşur”*. Para Politikası Kurulu; *“fiyat istikrarını sağlamak amacıyla para politikası ilke ve stratejilerinin belirlenmesi, para politikası stratejisi çerçevesinde hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi, para politikası hedefleri ve uygulamaları konusunda belirli dönemler itibarıyla raporlar hazırlayarak hükümetin ve belirleyeceği esaslar doğrultusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirlerin alınması ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejiminin belirlenmesi ile görevli ve yetkilidir”*.

42. Madde'de *“Banka, bilanço, kar ve zarar hesaplarını bağımsız denetim kuruluşlarına denettirebilir”* ifadesi yer almaktadır. Fakat buradaki denetim bir etkinlik denetimi olmayıp, mali tabloların genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine ve zorunlu kılınmış muhasebe standartlarına uygunluk denetimidir.

Yine 42. Madde'ye göre *“Banka, para politikası hedefleri ve uygulamalarına ilişkin dönemsel raporlar hazırlar ve kamuoyuna duyurur. Raporların hangi dönemler itibarıyla hazırlanacağı, kapsamı ve açıklanma usulü Bankaca belirlenir. Banka, belirlenen hedeflere ilan edilen sürelerde ulaşamaması ya da ulaşamama olasılığının ortaya çıkması halinde, nedenlerini ve alınması gereken önlemleri hükümete yazılı olarak bildiri ve kamuoyuna açıklar”*. Bu hüküm para politikalarında hesap verilebilirlik ve şeffaflığın sağlanması açısından önemli bir gelişmedir. Bu konuya IMF'nin de önem verdiği bilinmektedir. Nitekim parasal ve mali politikalarda şeffaflığın sağlanması amacıyla 1998 yılının Nisan ve Ekim aylarında IMF tarafından oluşturulan Geçici Komite, “Parasal ve Mali Politikalarda Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Kurallar: Prensipler Deklarasyonu”nu* geliştirmiştir. Bu deklarasyonda IMF, merkez bankalarının uyguladıkları para politikalarının amacı, politika araçlarının seçimi ve uygulanışı, merkez bankalarının yetkileri ve hükümetlerin para politikası uygulamalarındaki konumuna ilişkin şeffaflık sağlayıcı kuralları ve halkın bu alanlardaki bilgi edinme özgürlüğü konusundaki standartları ortaya koymuştur.

* Ayrıntılı bilgi için bkz: “Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles”, IMF, 26 September 1999, <http://www.imf.org>

Yeni kanunun getirdiği en önemli değişikliklerden biri, TCMB'nin Hazine'ye ve kamu kuruluşlarına verdiği avans ve kredilere ilişkindir. 56. Madde'ye göre "*Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz*". Bu madde ile para arzının gereğinden fazla artmasını sağlayan ve fiyat istikrarı amacının gerçekleştirilmesi yönündeki önemli bir engel olan TCMB'nin Hazine'ye ve kamu kuruluşlarına avans ve kredi vermesi yasaklanmıştır.

TCMB Kanunu'nda yer alan bu yeni hükümler, parasal istikrarın sağlanması ve bir parasal anayasa niteliği taşıyan Maastricht Anlaşması ve Parasal Birlik'e uyum açısından önemli yasal düzenlemelerdir.

Daha da önemlisi, TCMB yasasındaki değişiklik ile birlikte fiyat istikrarının sağlanması ve Banka'nın özerkliği konusundaki düzenlemelerin TC. Anayasası'nda yer alması, Hazine'nin Merkez Bankası kaynaklarına başvurabilmesi ile ilgili sınırlamaların da anayasal hüküm altına alınması planlanmaktadır (Milliyet, 2000).

Öte yandan IMF'ye sunulan 31 Temmuz 2001 tarihli son niyet mektubunda, enflasyon hedeflemesi yöntemi ile parasal istikrarı sağlama ve enflasyonu önleme amacıyla bir parasal kural uygulamasına geçileceği ifade edilmiştir. Buna göre, 2001 yılının son çeyreğinden itibaren enflasyon hedeflemesinin resmi olarak para politikasının nominal çıpası haline getirmenin planlanmaktadır. Söz konusu dönemde, üçer aylık endikatif bir enflasyon yolu ile desteklenen, 2002 yılı enflasyon hedefi ilan edilecektir. Merkez Bankası, aradaki dönemde, enflasyona ilişkin gelişme ve beklentileri düzenli olarak değerlendirecek ve bu değerlendirmeler ışığında faiz oranlarını enflasyonla mücadele hedefi ile tutarlı bir biçimde ayarlayacaktır. Parasal taban, enflasyon hedeflemesine geçiş sürecinde, enflasyonla mücadelenin nominal çıpası olmaya devam edecektir. Yenilenen makroekonomik çerçeve ile uyumlu olarak ve para talebinin mevsimselliğini daha yakından yansıtabilecek biçimde, parasal tabana ilişkin revize hedefler belirlemiştir. Merkez Bankası, parasal taban hedefinin yakalanmasında yardımcı olmak üzere, gerektiğinde döviz satacak (bir sonraki paragrafa bakınız) ve para piyasası oranlarını ayarlayacaktır(TCMB, 2001b).

Bugün itibarıyla enflasyon hedeflemesi kuralının ön şartları olan kamu maliyesinin piyasalar üzerindeki baskının kalkması, istikrarlı kur ve faiz, kur-fiyat ilişkisinin zayıflaması ve faiz-enflasyon ilişkisinin güçlenmesi şartları gerçekleşmediğinden, Temmuz 2001 tarihinde açıklanan "2001 Para Politikaları" nda çıpa olarak parasal büyüklüklerin seçilmesi gündeme gelmiştir. Üç tür parasal büyüklük hedef olarak seçilebilir: Para tabanı, net iç varlıklar veya net uluslar arası rezervler (TCMB, 2001c).

Tüm bu çalışmaların yasal ve anayasal düzeyde gerçekleşmesi, geniş anlamda parasal anayasa önerisinin Türkiye'de uygulamaya konulması anlamına gelmektedir.

SONUÇ

Türkiye’ de 20 yıldan daha uzun bir süredir yüksek düzeyde ve kronikleşmiş enflasyon yaşanmaktadır. Enflasyon bir dizi ekonomik ve sosyal sorunu da beraberinde getirmektedir.

Türkiye’ de kamu kesimi açıkları ve bunun finansmanı önemli bir sorundur. Kamu kesimi açıklarının finansmanı için daha fazla oranda Merkez Bankası kredilerinden yararlanılması, para arzının üretimdeki artışın üstünde bir hızla artmasına neden olmaktadır. Para arzının gereğinden fazla artması da enflasyonu körüklemektedir. Sonuç olarak Merkez Bankası temel fonksiyonu olan fiyat istikrarını sağlama fonksiyonunu gerçekleştirememektedir.

Bu çerçevede ülkemizde parasal disiplinin tesis edilmesine yönelik önerilerin ayrı ayrı değerlendirilerek, ülke şartlarına uygun önerinin süratle uygulamaya konulmasının yararlı olacağı inancındayız.

Parasal anayasa önerisinin ülkemizde geniş platformlarda tartışmaya açılmasının yararlı olacağını düşünüyoruz. Bunun en önemli gerekçesi, siyasal iktidarların parasal alandaki yetkilerinin kötüye kullanma eğilimi konusunda gittikçe genişleyen bir mutabakatın olmasıdır. Vergi, borçlanma ve para basma yetkilerinin kullanımında görülen suiistimaller mali ve parasal sınırlamalarının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yaklaşık 25 yıllık enflasyonist sürecin kabul edilen yasalar ve imzalanan protokollerle durdurulamaması bunun en önemli göstergesidir. Bugünkü uygulanan Enflasyonu Düşürme Programı’ndan siyasal iktidarın caymayacağı konusunda hiçbir garanti yoktur. Seçim sürecine girilmesi durumunda programda yer alan tüm hedeflerin göz ardı edilme riski her zaman vardır. Bu nedenle parasal disiplinin tesis edilmesine yönelik optimal bir kuralın anayasal güvence altına alınması gerekir.

Mali ve parasal disiplinin sağlanması, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne ve parasal birliğe üye olabilmesi açısından da önemlidir. Kendi ekonomik politikaları ile ekonomisini disipline edemeyen Türkiye, en azından üyelik sayesinde bu disiplini yakalayabilecektir. Dolayısıyla kendisi için bir parasal anayasa oluşturamasa bile, uluslararası kurallar getiren bir parasal anayasa niteliği taşıyan Avrupa Birliği’nin kriterlerine uyarak parasal disiplini sağlama şansını yakalayabilecektir. Nitekim 8 Kasım 2000 tarihinde açıklanan “Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi”nde Türkiye’nin AB’ne üye olabilmesi için belirlenen ölçütler içerisinde orta vadeli öncelikler içerisinde “Merkez Bankası Kanunu’nun Avrupa Merkez Bankaları Sistemi’ne katılımını sağlayacak şekilde değişikliklerin yapılması ve merkez bankası özerkliğinin sağlanması”na ilişkin yükümlülüklerin yer alması amaçlanmış ve 25.4.2001 tarihli ve 4651 Sayılı “TCMB Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile de Türkiye bu ölçütleri yerine getirmiştir. Bu son derece olumlu adımlar ülkemizde parasal disiplinin sağlanması yönünde şüphesiz yararlar sağlayacaktır.

Bize göre öncelikle şu hususun akıldan uzak tutulmaması gereklidir: Enflasyonu düşürme ve fiyat istikrarını sağlama ve koruma amacı siyasal otoritelerin ihtiyari politikalarına bırakılmayacak ve sadece yasa ve protokollerle düzenlenmeyecek kadar önemli bir konudur. Parasal düzen için optimal bir parasal kuralın anayasal güvence altına alınması gerektiğine inanıyoruz. Para

politikasında bize göre en önemli ilkelerden birisi “öngörülebilirlik”tir ve bu ilkenin anayasal normlarla güvence altına alınmasında yarar bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Aktan, C.C. (1996) Ekonomik Anayasa, TİSK Yayını, Ankara.
- Aktan, C.C.; Utkulu,U.; Togay, S. (1998) Nasıl Bir Para Sistemi, İMKB Yayını:İstanbul.
- Ball, L (1997) “Efficient Rules for Monetary Policy”, NBER Working Paper Series, Working Paper 5952, National Bureau of Economic Research.
- Barro, R. J. (1986) “Recent Developments in the Theory of Rules Versus Discretion”, The Economic Journal, Volume: 96, Conference Papers.
- Bernholz, P. (1987) “The Implementation And Maintenance of A Monetary Constitution”,James A. Dorn, Anna J. Schwartz (ed.), The Search for Stable Money, Essays on Monetary Reform, Chicago.
- Bernholz, P. (2001) “Monetary Constitution, Political-Economic Regime, and Long-Term Inflation”, Constitutional Political Economy, 12, 3-12, Kluwer Academic Publishers.
- Bolayır, C. (2000) Amsterdam Antlaşması “Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları”, İktisadi Kalınma Vakfı Yayınları, No.162, İstanbul.
- Brennan, H. G.; Buchanan. J.M. (1981) Monopoly in Money and Inflation, Institute of Economic Affairs, Hobert paper 88.
- Brown, P. J. (1982) “Constitution or Competition? Alternative Views on Monetary Reform”, Literature of Liberty, Vol.4, No.3.
- Buchanan, J.M. (1987) “Constitutional Strategy And The Monetary Regime”, The Search for Stable Money, Chicago.
- Buchanan, J. M. (1988) Constitutional Imperatives for the 1990s- The Legal order for a Free and Productive Economy, Hoover Institution, Stanford University.
- Erçel, G. (1999) “2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması”,
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayın/paraprog2/baskanmat5y.html>.
- Friedman M.; Friedman R. (1980) Free to Choose: A Personal Statement, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Friedman M. (1988) Milton Friedman’ ın Ekonomik Felsefesinin Klasik Bildirisi: Kapitalizm ve Özgürlük, Türkçesi: Doğan Erberk, Nilgün Himmetoğlu, Altın Kitaplar Yayınevi.

- Gramlich, E.M. (1998) "Monetary Rules", Eastern Economic Journal, Vol.24, Spring.
- Hayek, F. A. (1976) "Denationalization of Money- The Argument Refined", The Institute of Economic Affairs, London.
- IMF (1999) "Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles", www.imf.org/
- Karasoy, A., Saygılı M., Yalçın C. (1998) Enflasyonun Doğrudan Hedeflenmesi Politikası ve Bazı Ülke Deneyimleri, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliği No:9801, Ankara: Mart .
- Kesriyeli, M., Yalçın C. (1998) "Taylor Kuralı ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Not", TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliği No:9802, Ekim.
- Kirchgassner, G. (1994) "Constitutional Economics And its Relevance for the Evolution of Rules", Kyklos, Vol.47.
- Kozicki, S. (1999) "How Useful Are Taylor Rules for Monetary Policy", Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City, Volume:84, Number:2.
- Leijonhufvud, A. (1999) "Devletin Parasal Alandaki Güç ve Yetkileri Üzerine Anayasal Sınırlamalar", Çeviren: Esra Siverekli, Yeni Türkiye, Yıl:5, Sayı:30, Kasım-Aralık.
- Maliye Bakanlığı 2000 Yıllık Ekonomik Rapor
- "Merkez Bankasının Özerkliği Artırılacak", Milliyet, 12 Kasım 2000.
- Poole, W. (1999) "Monetary Policy Rules?", Review (Federal Reserve Bank of Saint Louis), Vol.81, Mar/Apr.
- Savaş, V.F. (1993) Anayasal İktisat, Genişletilmiş İkinci Baskı, Takav Matbaacılık, İzmir.
- Savaş, V.F. (1999) Çağımızın Deneyi EURO, Siyasal Kitabevi, İstanbul.
- Tonus, Ö. (2000) Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye, İKV Yayınları, No: 163, İstanbul.
- TCMB (1999) Yıllık Rapor
- TCMB (2001a) 25.4.2001 tarihli ve 4651 Sayılı "TCMB Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", <http://www.tcmb.gov.tr>
- TCMB (2001b) 31 Temmuz 2001 Tarihli IMF'ye Sunulan Niyet Mektubu, <http://www.tcmb.gov.tr>

TCMB (2001c) 2001 Yılı Para Politikası –Hedefler ve Uygulama-,
<http://www.tcmb.gov.tr>

Uluslararası Ekonomik Göstergeler, Ankara: DPT, 1999.

Yeager L.B. (1992) “Monetary Constitution”, The New Palgrave Dictionary of
Money and Finance, Vol.2, MacMillan Press.