

**MERKEZ BANKALARININ  
BAĞIMSIZLIK SORUNU ÇERÇEVESİNDE  
T.C.M.B.'NİN İNCELENMESİ**

**(Doktora Tezi)**

**Güler ÇİNİER**

**Eskişehir-1997**

T.C.  
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIK  
SORUNU ÇERÇEVESİNDE T.C.M.B.'NİN  
İNCELENMESİ**

**Danışman: Prof.Dr. Ergül HAN**

**(Doktora Tezi)**

**Güler ÇİNİER**

**Eskişehir - 1997**

## ÖZET

Bu çalışmada, para politikalarının oluşturulmasında bağımsız MB'larının rolü ve önemi ele alınarak bu konu Türkiye özelinde incelenmiştir.

Merkez Bankaları elindeki para politikası araçlarını siyasi iktidar ile birlikte belirli kural ve ilişkiler bütünü içerisinde kullanmaktadır.

Siyasi iktidarlar, kısa vadeli ve popülist politikalar uğruna MB kaynaklarını kullanma eğilimi taşımaktadır. Bu yüzden yasal ve fonksiyonel olarak bütünüyle bağımsızlık kazandıracak düzenlemelere gitmeden MB'larını siyasi baskılardan kurtarmak mümkün değildir. Bu gerçekten hareketle bugün bağımsızlık çalışmaları hız kazanmıştır.

Bağımsız MB larının, ekonomik istikrarı olumlu yönde etkilediği gözlenmektedir. Dolayısıyla konunun ülkemiz için taşıdığı önem de büyüktür.

TCMB siyasi iktidarlardan olumsuz yönde etkilenmekte ve para politikalarını bağımsız bir şekilde oluşturamamaktadır. Yaşadığımız kronik enflasyon sorununun çözülebilmesi için TCMB'na bağımsız davranmasını sağlayıcı özelliklerin ivedilikle kazandırılması gerekmektedir.

## **ABSTRACT**

In this study, the role and the significance of independence central bank in determining money policies are dealt with and this issue is examined specifically in terms of Turkey.

Central Banks have made use of it's available means of money policy, to gether with the current goverments in a certain framework of rules and relations.

Goverments have a tendency to manipulate the sources of central banks for the sake of short term and populist policies. Therefore, it is not possible the remove political pressures on central banks without modifications that enable central bank to be completely independent both in terms of laws and functions. By considering this fact, the attempts for independence has been acceleroted.

It has been observed that central banks have affected economic stability positively so, this subject has an important role in Turkey's economy today.

TCMB, has been affected by goverments negatively, and it has not been able to form the money policy independently. In order to be able to solve the current chronic inflation problem, it is an immediate need to furnish TCMB with some features that may provide independence.

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
<b>KISALTMALAR</b> .....	XI
<b>TABLolar</b> .....	XII
<b>ŞEKİLLER</b> .....	XII
<b>GİRİŞ</b> .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### **MERKEZ BANKACILIĞI: TARİHSEL GELİŞİM, TEORİ VE POLİTİKA**

I-MERKEZ BANKASININ TANIMI VE NİTELİĞİ .....	3
II-MERKEZ BANKALARININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	5
A-MERKEZ BANKALARININ DOĞUŞU .....	5
B-MERKEZ BANKALARININ BİR POLİTİKA ORGANI OLARAK ORTAYA ÇIKIŞI.....	9
III-MERKEZ BANKALARININ GÖREVLERİ VE YETKİLERİ .....	11
A-MERKEZ BANKALARININ GÖREVLERİ .....	11
1-Banknot İhracı ve Kredi Kontrolü .....	12
2-Devletin Bankerliği ve Mali Danışmanlığı .....	16
3-Bankaların Nakit Rezervlerinin Korunması ve Takas Hizmeti .....	18
4-Ülkenin Altın ve Döviz Rezervlerinin Korunması .....	19

5-Uluslararası Ödemelerde Kliring Kurumu	
Olarak Hizmet Görme .....	20
6-Para ve Kredi Politikalarının Yönlendirilmesi .....	20
7-Mali Piyasaların Düzenlenmesi .....	22
B-MERKEZ BANKALARININ YETKİLERİ .....	23
IV- MERKEZ BANKALARININ PARA POLİTİKASI ARAÇLARI .....	24
A-GENEL PARA POLİTİKASI ARAÇLARI .....	24
1-Reeskont Politikası .....	25
2-Açık Piyasa İşlemleri Politikası .....	28
3-Zorunlu Karşılık Oranları Politikası .....	32
4- Genel Disponibilite Oranı .....	34
5- Kredi Tavanları Politikası .....	35
B-SELEKTİF PARA POLİTİKASI ARAÇLARI .....	36
1- Farklılaştırılmış Reeskont Oranları .....	36
2- Ticari Banka Kredilerinin, Miktar, Vade ve Faiz Oranları Açısından Selektif Kontrolü .....	36
3- Bankalar ve Banka Dışı Finansal Araçlara Belli Bir Miktarda Devlet Tahvili ve Hazine Bonosu Satınalma Zorunluluğu .....	37
4- Finansal Aracıların Portföylerinin Yeniden Düzenlenmesi .....	37
5- Tüketici Kredilerinin Kontrolü .....	38
6- Hisse Senedi ve Tahvil Alımına Yönelik Kredi Kontrolü .....	38
7- Merkez Bankası'nın Moral Takviyesi ve Doğrudan İşlemi .....	38
8- Reklam ve Resmi olmayan Öğütler .....	38

## İKİNCİ BÖLÜM

### MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIK SORUNU

I- MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI VE BAĞIMSIZLIĞIN ÖLÇÜLMESİ .....	39
A- MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞI .....	39
1-Merkez Bankasının Bağımsızlığı Kavramı .....	39
2- Bağımsız Merkez Bankası Bir İhtiyaç mıdır? .....	45
a) MB'nın Bağımsızlığını savunan Görüşler: .....	46
b) MB'nın Bağımsızlığına Karşı olan Görüşler: .....	49
B- MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞININ ÖLÇÜMÜNDE YARARLANILAN TEMEL KRİTERLER .....	53
1-Yasal Bağımsızlık .....	54
2-Başkanların Değişme Sıklığı.....	57
3-Başkanların Kişisel Özellikleri.....	60
4-Merkez Bankasının Amaç ve Amaçlarının Belirlenmesi ..	62
5-Merkez Bankası Faaliyetlerine Toplumsal Destek .....	63
6-İçinde Bulunulan Ekonomik Ortam .....	66
7- Merkez Bankası-Hazine İlişkileri ve Kamu Açıklarının Finansmanında Merkez Bankasının Rolü .....	67
8- Para Politikasının Oluşturulmasında Merkez Bankasının Konumu .....	69
II- MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞI VE MAKRO EKONOMİK PERFORMANS .....	72
A- MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI-KREDİBİLİTE İLİŞKİSİ VE PİYASALARA ETKİSİ .....	75
B-ENFLASYON VE MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI ..	78

C-EKONOMİK BÜYÜME İŞSİZLİK VE MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIK SORUNU .....	94
D-BÜTÇE AÇIĞI VE MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞI.....	98
III.ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIK SORUNU .....	100
A- ALMANYA .....	100
B- AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ .....	104
C- İSVİÇRE .....	107
D- FRANSA .....	110
E- İTALYA.....	112
F- İNGİLTERE .....	114
G- JAPONYA .....	117
H- GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER .....	119

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKACILIĞI VE BAĞIMSIZLIK SORUNU

I.TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKACILIĞI .....	121
A-TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKACILIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ .....	121
1-Cumhuriyet Öncesi .....	121
2-Cumhuriyet Dönemi .....	124
a)TCMB'nin Kuruluşuna Kadar Osmanlı Bankası, Merkez Bankacılığı .....	124
b)1715 Sayılı Kanun ile MB'nın Kuruluşu ve Sonrasındaki Gelişmeler .....	126
c)1211 Sayılı TCMB Kanunu ve Sonrasındaki Gelişmeler .....	130

B-T.C. MERKEZ BANKASININ YAPISI .....	134
1-Görev ve Yetkileri .....	134
2-İdari Yapısı.....	137
3-Bilanço Yapısı .....	142
C-T.C. MERKEZ BANKASININ PARA VE KREDİ İŞLERİNİ DÜZENLEMEDE KULLANDIĞI PARA VE KREDİ POLİTİKASI TEDBİRLERİ .....	150
1-Reeskont ve Faiz Oranları Politikası .....	150
2-Açık Piyasa İşlemleri Politikası .....	152
3-Zorunlu Karşılıklar Politikası .....	154
4-Genel Disponibilite Politikası .....	157
5-Kredi Politikası .....	160
II-TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIK DURUMUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ .....	161
III-TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIK DURUMUNUN İNCELENMESİ.....	165
A.TÜRKİYE'DE PARA POLİTİKASININ BELİRLENMESİNDE MERKEZ BANKASININ KONUMU.....	165
B.TCMB'NİN İDARİ YAPISI VE BAĞIMSIZLIK SORUNU .....	167
C-SERMAYE YAPISI .....	175
D-AMAÇLAR ARASINDA ÇATIŞMA ✓.....	176
E-KAMU AÇIKLARI VE TCMB İLE İLİŞKİSİ ✓ .....	180
1- Kamu Açıklarının Finansmanında TCMB'nin Rolü .....	180
2- Kamu Açıkları ve Para Politikasının Başarısı Üzerindeki Etkisi: 1990 Yılı Para Programı Örneği.....	184
F-TÜRKİYE'DE MB'SININ BAĞIMSIZLIĞINI ETKİLEYEN DİĞER FAKTÖRLER .....	189
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b>	<b>193</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>i-xv</b>

## KISALTMALAR

AGÜ	: Az Gelişmiş Ülke
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
BUNDESBANK	: Almanya Merkez Bankası
FED	: Federal Reserve Bank
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
HDTM	: Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
IMF	: International Monetary Fund
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MB	: Merkez Bankası
OECD	: Organization of Economic Development
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TCMBK	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu

## TABLolar VE ŞEKİLLER

<u>Tablolar</u>	<u>Sayfa No</u>
1. Merkez Bankası Bağımsızlığının Etkileri (Allesina ve Summers Araştırması 1951-1988) .....	84
2. Enflasyon Oranının Değişebilirliği (Allesina ve Summers Araştırması 1951-1988) .....	85
3. Merkez Bankası Bağımsızlık-Enflasyon İlişkisi (Cukierman, Webb, Neyapti Araştırması) .....	87
4. Merkez Bankalarının Bağımsızlığı - Enflasyon İlişkisi .....	88
5. Merkez Bankası Başkanlarının Değişim Süresine Bağı Bağımsızlık Dereceleri 1950-1989 (Cukierman, Webb, Neyapti Araştırması) .....	91
6. MB'sı bağımsızlığı Ortalama Yıllık Büyüme İlişkisi (1955-1988) .....	95
7. MB Bağımsızlığı- Ortalama Reel Büyüme Oranının Değişebilirliği (1955-1988) .....	96
8. MB'sı Bağımsızlığı ve Ortalama İşsizlik İlişkisi (1951-1988) .....	98
9. TCMB'sı Genel Başkanları.....	169
10. Merkez Bankası Başkanının Atanma Biçimi ve Görev Süresi ....	171
11. MB'sı Başkanlarının Performans Derecelendirilmesi (1996) .....	173
12. Türkiye'de MB Başkanları ve Ekonomik Performansları .....	174
13. TCMB Analitik Bilançosuna İlişkin Bazı Rasyolar .....	186
14. TCMB'nın Bağımsızlık Durumunun Bundesbank ile Karşılaştırılması .....	192

## Şekiller

1. Yasal Bağımsızlık-Enflasyon İlişkisi .....	89
2. Enflasyon-Merkez Bankası Başkanının Değişim İlişkisi .....	93

## GİRİŞ

Dünya ekonomisinin yeni oluşum ve gelişmeler yaşadığı günümüzde, Merkez Bankacılığı anlayışında da önemli ilerlemeler olmaktadır. Bu bağlamda, hükümetler ile MB'ları arasındaki bağımlılık ilişkisi sorgulanmakta ve MB'larının bağımsızlığının ekonomik yararları tartışılmaktadır.

Ekonomileri hızlı ve önemli boyutlarda etkileyebilen para politikalarının hükümetler elinde ekonominin gerçeklerine uymayan siyasi amaçlarla kullanılmasının önüne geçilmesi ve buna sınırlama getirilmesi tartışması özellikle son yarım yüzyılda üzerinde durulan bir konudur. Para gücünün hükümetler elinden alınması ve siyaset dışında sadece ekonomik verilere göre yönlendirilmesi bu dönemin önemli araştırma alanlarından biri olmuştur.

Ülkemizde de yaşadığımız kronik enflasyonu yenebilmek için çok hızlı bir şekilde çözüm politikaları üretmek gerekmektedir. Bu anlamda, MB bağımsızlığı konusunun ülkemiz şartlarında değerlendirilmesi bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Birinci bölümde, çalışmanın konusu olan merkez bankacılığı genel olarak incelenmiş ve merkez bankasının elindeki para politikası araçlarına değinilmiştir.

İkinci bölümde, merkez bankalarının bağımsızlık sorunu ele alınmış ve önce merkez bankasının bağımsızlığı kavramı irdelenerek bu bağımsızlığın ölçümünde yararlanılan temel kriterler ortaya konulmuştur. Daha sonra MB bağımsızlığı ile makro-ekonomik performans arasındaki ilişkiler incelenmiş ve çeşitli ülkelerden örnekler verilmiştir.

Son bölümde Türkiye’de merkez bankacılığının tarihsel gelişimi hakkında bilgi verilmiş, MB’nın bugünkü yapısal durumu analiz edilmiştir. Ayrıca MB’nın kullandığı para ve kredi politikası tedbirleri incelenmiştir. Türkiye’de MB’nın bağımsızlık durumunun analizi çalışmanın son kısmını oluşturmaktadır. Buna göre, belirlenen kriterler çerçevesinde TCMB’nın bağımsızlık durumu saptanmaya çalışılmış ve bağımsızlıkla ilgili temel sorunlar tesbit edilerek sonuç ve öneriler ortaya konulmuştur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### MERKEZ BANKACILIĞI: TARİHSEL GELİŞİM, TEORİ VE POLİTİKA

#### I-MERKEZ BANKASININ TANIMI VE NİTELİĞİ

Ülke ekonomileri içinde oldukça önemli bir yer tutan bugünkü Merkez Bankaları, uzun süren bir gelişimin sonucudur. Merkez Bankalarının, üstlendiği fonksiyonları tam olarak açıklığa kavuşturacak kısa veya kapsamlı bir tanımını yapmak oldukça güçtür. Çünkü Merkez Bankalarının yüklendiği fonksiyonlar zamana, ihtiyaçlara ve ülkenin finansal sistemine göre değişebilmektedir. Bütün bu zorluğuna karşın yine de bir tanım yapmak gerekirse/ Merkez Bankası, Devletin para çıkarmak, para piyasasını denetlemek, altın stoğunu, döviz rezervlerini ayarlamak ve yönetmek üzere kurduğu ve hissesinin büyük bir bölümüne sahip olduğu banka türüdür denilebilir.

Fonksiyonel açıdan Merkez Bankaları, bir ekonomideki para, kredi ve döviz politikalarının oluşturulması, yürütülmesi ve denetimini yapmakla yükümlüdürler. Temel para üretme ayrıcalığına sahiptirler. Ekonomideki tüm bankacılık sistemini kamu adına, yönlendirme ve denetleme olanaklarını hem yasal ve hem de teknik açıdan ellerinde bulundururlar<sup>1</sup>. Başka bir ifadeyle Merkez Bankalarına, bir ekonomideki para ve kredi politikasının icra organı gözüyle bakılabilir.

Nasıl bireylerin likidite gereksinmelerini bankalar karşılıyorsa bankaların likidite gereksinmelerini de Merkez Bankası karşılar ve hükümetin mülkiyetinde görev yaptıkları için de, "bankaların bankası" olarak anılır. Gerçekten Merkez Bankası banka sistemi içinde en son kredi veren organ görevini yerine getirmek suretiyle ekonominin likidide hacmini denetleme olanağını bulmaktadır<sup>2</sup>.

Merkez Bankalarının, Devletin para çıkarmak, para piyasasını denetlemek ve düzenlemek için kurduğu bankalar olması dolayısıyla<sup>3</sup> çağdaş devletlerin ekonomik sistemlerinde vazgeçemeyecekleri iktisadi kurumlar arasında yer alırlar<sup>4</sup>.

Merkez Bankaları olmadan kredi sisteminin düzgün işlemesi mümkün olmaz. Merkez Bankaları yalnızca bankaların etkin bir kredi politikası izlemelerini sağlamakla kalmaz, parasal araçlarla ekonomiye yön vermeye çalışırlar<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> BRUNHOFF Suzone de; L'offre de Monnaie, Edit Maspero, Paris, 1976, s. 87, den aktaran ÇİVİ Halil, **Türkiye'de Bankacılık Teori Uygulama ve Sonuçları**, Ankara, 1985, s. 53.

<sup>2</sup> URGANCI Hikmet, **Para ve Banka**, Önder Matbaası, Adana, 1982, s. 68.

<sup>3</sup> HANÇERLİOĞLU Orhan, **Ekonomi Sözlüğü**, İstanbul, 1983, s. 185.

<sup>4</sup> Will Rogers, Merkez Bankasını, ateş ve tekerlekten sonra dünyanın kuruluşundan beri üç büyük icat arasında saymıştır. (Bkz. Paul A. Samuelson, **İktisat** Çev: D. Demirgil, ODTÜ, Ankara, 1965, s. 346).

<sup>5</sup> URGANCI, s. 68.

Zamanımızda ekonominin kredi ihtiyacını karşılayan çeşitli bankaların üzerinde Merkez Bankası bir rezerv bankasıdır. Nihai ödünç verme kurumudur. Merkez Bankaları, para ve kredi işlerini ticari hayatın ihtiyacına ve devletin genel politikasına göre düzenler.

Tarih içinde Merkez Bankalarının görevleri artan bir seyir izlemiştir ve öteki bankaların aksine olarak, Merkez bankalarının faaliyetine hakim olan motif, kazanç elde etmek değildir. Merkez Bankaları, ister devlet sermayesi ile, ister özel sermaye ile kurulmuş olsun kamu yararına hizmet eden kuruluşlardır.

## **II-MERKEZ BANKALARININ TARİHSEL GELİŞİMİ**

### **A-MERKEZ BANKALARININ DOĞUŞU**

Ticari Bankaların kuruluşundan sonra, sosyo-ekonomik olayların gelişmesi, para fonksiyonlarının ve etkinliğinin artması ile Merkez Bankaları ortaya çıkmaya başlamıştır.

“Merkez Bankacılığı”, bankacılık yazınında (literatüründe) nisbeten yeni bir deyimdir. Kağıt para kullanımının yaygınlaşması, yüzde yüz altın karşılık uygulamasının kalkması, para sistemlerinin banknota dayanmaya başlaması ile “Merkez Bankacılığı” fikri de gelişmiş, Merkez Bankacılığı uygulaması bir anlamda zorunlu hale gelmiştir<sup>6</sup>.

Dolaşımda bulunan para miktarının ekonominin gereksinmelerine göre ayarlanması gereği ile birden fazla ticaret bankasının gelişigüzel banknot çıkarmasının yarattığı sakıncalar, banknot çıkarılmasının tek

<sup>6</sup> AKGÜÇ Öztin, **100 Soruda Türkiye’de Bankacılık**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1987, s. 104.

✓  
bir banka tarafından düzenlenmesi zorunluluğunu doğurmuştur. Banknot çıkarılması imtiyazının, devletin hazinedarlığını da yapan bir bankaya verilmesiyle ekonomide para hacminin denetiminin daha kolay ve etkili hale gelmesi, para hacmine ilişkin kararların çok daha hızlı biçimde uygulamaya konulması olanağı, “Merkez Bankacılığının” doğuşunda ve gelişmesinde etkili olmuştur<sup>7</sup>.

Devletin para banka sisteminin çok eski dönemlere kadar gittiği Mezopotamya’da Hammurrabi Kanunları, Atina’da Solon kanunları ile sisteme devletçe müdahale edildiği, dünya politika ve ticaretinin Roma’da yoğunlaştığı dönemde, Roma Bankerlerinin işlerinin de yoğunlaştığını, bütün eyaletlerde “mensae” adı verilen devlet bankaları kurulduğunu, bu bankaların hesap özetlerinin Roma’daki MERKEZİ BÜRO’da toplandığı tarihten öğrenilmektedir<sup>8</sup>.

Günümüzdeki Merkez bankalarının işlevine bir ölçüde sahip olan ve para çıkaran ilk bankalara 17. yüzyılın sonlarında rastlanmaktadır<sup>9</sup>. Dünya Merkez Bankacılığına örnek olarak İngiltere Bankası (Bank of England) gösterilmektedir. İngiltere Bankası 1694’te güçlü bir imtiyaz altında kurulmuştur. İngiltere Bankası İngiltere’de özel bankalardan farklı olarak, özel bir firma hüviyetini taşımasına rağmen kurulan ilk kamu bankası özelliğine sahipti. Çünkü o devirde diğer bankalar da yaşayabilmek için banknot çıkarmak zorunda idiler. Ne var ki devletçe desteklenen, bu yüzden de kamu bankası özelliği taşıyan bir bankanın banknot ihracı ile yetkili kılınması pek alışıl gelmiş bir şey değildi<sup>10</sup>. İngiltere Bankası Merkez Bankacılığı prensiplerinin ve tekniğinin gelişmesine öncü ve örnek olmuştur.

<sup>7</sup> AKGÜÇ, **100 Soruda Türkiye’de Bankacılık**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1987, s. 104.

<sup>8</sup> ÖCAL Tezer, **Para Teorisi**, Turhan Kitabevi, İstanbul, 1981, s. 17-20.

<sup>9</sup> PARASIZ İlker, **Para Banka ve Finansal Piyasalar Teori ve Politika**, Ezgi Kitabevi, 5. Baskı, Bursa, 1991, s. 263.

<sup>10</sup> ALLEN George and UNWIN, **Eigth European Central Banks**, London, 1963, s. 97.

İngiltere Bankası, 9 Temmuz 1844 tarihinde yayınlanan Peel kararı ile ıslah edilmiş ve bankanın banknot çıkarma yetkisi yeni düzene bağlanmıştır<sup>11</sup>.

20 Şubat 1780 tarihinde kurulan Fransa Bankası (Bonque de France) Napoleon'un direktifi üzerine bir bankerler grubu tarafından kurulmuş ve bankanın yapacağı işlemler belirli sınırlar içinde kalmış, bankaya yasal bir statü veya özel bir imtiyaz verilmemiştir. Ülkenin başkentinde bir çok kuruluş, bankanın yapabileceği işlemlerin bir kısmını yapmakta idiler. Bankadan başka 9 taşra bankası daha para çıkarma yetkisine sahipti<sup>12</sup>. Fransa Bankasının özel kişiler elindeki hisse senetleri tazminat karşılığı devlete aktarılmış ve 2 Aralık 1945'de banka devletleştirilmiştir. Böylece tedavül hacminin özel kesim çıkarlarına göre değil, kamu yararına göre belirlenmesi sağlanmak istenmiştir<sup>13</sup>.

Merkez Bankacılığının tarihi gelişimi içerisinde durulması gereken bir başka önemli olay da A.B.D. de "Federal Reserve Sisteminin" doğmasıdır. Bu sistem, herbirinin çalışma alanı sınırlandırılmış olan 12 Federal Reserve Bank'dan oluşmaktadır. Federal Reserve Bankalarına tek bir banka gözü ile bakılması gerekir. Ülke ekonomisini ilgilendiren konularla izlenecek politikalar, ortak politiklardır ve 12 bankayı da bağlar. Yalnız idari konular bankaların özel takdirine bırakılmıştır<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> KAYLA Ziya, **Merkez Bankası İşlemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Yay.No: 149, Ankara, 1984, s. 9.

<sup>12</sup> ALLEN and UNWIN, s. 124.

<sup>13</sup> ALLEN and UNWIN, s. 126.

<sup>14</sup> TIMBERLAKE H. Richard, J. R., **Money Banking and Central Banking**, Harper and Row Publishers, New York, 1965, s. 188.

Dünyada Merkez Bankalarının kuruluşlarının ağırlık kazandığı dönem, 1. Dünya Savaşının sonuna rastlamaktadır. Nitekim savaştan sonra 1920'de Cenova'da toplanan uluslararası konferanslarda alınan kararlara uyularak Dünyanın bir çok ülkesinde Merkez Bankalarının kurulması süratle gerçekleştirilmiştir<sup>15</sup>. Aynı yıl Brüksel'de toplanmış olan Milletlerarası Maliye Konferansında henüz Merkez Bankası kurmamış olan bütün ülkelerden kendi para sistemlerini ve Merkez Bankalarını kurlmaları, ekonomiler arası ilişkiler sistemine katılmaları istendi. Bu kararlar bir çok ülkede Merkez Bankası kurulma sürecini çok büyük ölçüde hızlandırmıştır.

35 ülkede Merkez Bankası kuruluş tarihleri, sırayla şöyledir<sup>16</sup>.

İsveç	1656	Bulgaristan	1885	Guatemala	1925
İngiltere	1694	Finlandiya	1886	Meksika	1925
Fransa	1800	Portekiz	1891	Ekvator	1927
Hollanda	1814	İtalya	1892	Bolivya	1929
Danimarka	1818	Norveç	1897	Türkiye	1932
Yunanistan	1841	İsviçre	1905	Kanada	1934
Belçika	1850	Çin	1908	Yeni Zelanda	1934
Hong-Kong	1865	Avustralya	1912	Hindistan	1935
İspanya	1874	A.B.D.	1915	Almanya	1948
Avusturya	1878	Güney Afrika	1921	İsrail	1954
Romanya	1880	Rusya	1921	Brezilya	1964
Japonya	1882	Şili	1925		

<sup>15</sup> ZARAKOLU Avni, **Bankacılar İçin Merkez Bankacılığı Bilgisi**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Yay.No: 209, Ankara, 1988, s. 5.

<sup>16</sup> DHORDAIN Roland-CLODONG Olivier, Les Banques Centrales leur indépendance dans la Construction Européenne? Les Editions d'Organisation, 1994,s. 11- den aktaran TELMAN Ö. Turgut, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, İstanbul, 1994, s. 33.

## B-MERKEZ BANKALARININ BİR POLİTİKA ORGANI OLARAK ORTAYA ÇIKIŞI

1930'ların ekonomik krizi ve onu takiben 1950 Kore Savaşı'nın sonrasında Merkez Bankalarının fonksiyonları daha da artmıştır. Böylece MB'larının ekonominin yönlendirilmesindeki önemi de artarken devletin para ve kredi politikalarının kullanma şekli değişmiştir. Merkez Bankasının güdümündeki para politikası tam istihdam ve optimum üretime ulaşmak amacı ile daha fazla kullanılmaya başlanmış ve buna paralel olarak MB'larının devletle ilişkileri daha büyük önem kazanmıştır<sup>17</sup>.

Merkez Bankalarının bugünkü modern işlevleri son yarım asırlık dönemdeki hızlı gelişmeler sonucunda olmuştur. Eskiden bankaların bankası durumunda görünen Merkez Bankaları günümüzde hükümetlerin para ve kredi politikasını yönetmek, devletin hazinedarlığını yapmak, banknot ihraç etmek, hükümetin ekonomik ve mali alanlarda müşavirliğini üstlenmek gibi önemli görevler yapmaktadır. Bugün, Merkez Bankalarının yerine getirmekle yükümlü olduğu birçok asli görevi bulunmasına karşın, uzun dönemde enflasyon oranının düşük düzeylerde kalacak şekilde bir fiyat istikrarının gerçekleştirilmesi daha önemli ve öncelikli bir hedef olarak kabul edilir. Özellikle 1970'li yılların ortalarından itibaren dünya genelinde uzun süreli ve yüksek oranlı enflasyon sürecinin yaşanması, ekonomide fiyat istikrarının sağlanmasını öncelikli bir politika olarak gündeme getirmiştir. Bugün birçok merkez bankası fiyat istikrarını sağlamak üzere doğrudan sorumluluk üstlenmektedir.

---

<sup>17</sup> TELMAN, s. 33.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra az gelişmiş birçok ülkede ortaya çıkan merkez bankalarına "kalkınmanın finansmanında yer vermek" eğilimi doğrultusunda merkez bankalarının işlevlerinin geleneksel çizginin dışına çıktığı gözlenmiştir. Gelişmekte olan birçok ülkede merkez bankaları ülke kaynaklarının gelişmesini teşvik ve hatta onun finansmanını üzerine almak konusunda bazı sorumluluklar yüklenmeye mecbur tutulmuşlar ve birer "yarı kalkınma bankası" olarak faaliyet gösterir hale gelmişlerdir. Merkez Bankaları faaliyetleri, mali piyasanın yeterli derecede gelişmemiş kısımlarına da yayılmıştır. Merkez bankalarının faaliyetleri, eskiden beri menfaatları dışında sanılan uzun süreli finansman alanına da sirayet ettirilmiştir. Merkez bankalarının rolleri hakkında bu kanaat değişikliğinin nedenini, iktisaden geri kalmış ülkelerde hareketsiz duran kaynakların ve işgücünün harekete getirilmesi ve halkın hayat şartlarının iyileştirilmesi amacıyla başlayan kalkınma hareketleri oluşturmuştur. Latin Amerika ülkelerinde sınai kalkınmanın doğrudan doğruya merkez bankası tarafından finanse edilmesini sağlık verecek kadar ileri giden ekonomistler çıkmıştır<sup>18</sup>.

Kısaca özetlemek gerekirse, günümüzde Merkez Bankaları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere ekonominin iç ve dış dengelerinin sağlanmasında önemli roller üstlenmiştir. Merkez bankaları temel işlevi olan paranın iç ve dış değerini koruma faaliyetini sürdürürken mikro ekonomik boyutta mali piyasaların sağlıklı ve düzenli çalışabilmelerini sağlama görevini sürdürmekte, makro ekonomik boyutta ise para politikasını yürütmektedir. Gelişmekte olan ülkeler özelinde ise Merkez Bankalarının kalkınma sürecinde çeşitli fonksiyonlar üstlendikleri görülmektedir. Bütün bunlara dayanarak günümüz Merkez Bankacılığının, geçmişteki Merkez Bankalarına oranla çok daha önemli işlevlere sahip olduğunu ve bir ekonomik politika organı olarak ağırlık kazandığını söyleyebiliriz.

<sup>18</sup> ALPTÜRK Nevzat, **Merkez Bankacılığı**, Türkiye Bankalar Birliği, Yay.No: 49, Bilgi Basımevi, Ankara, 1972, s. 69.

### III-MERKEZ BANKALARININ GÖREVLERİ VE YETKİLERİ

#### A-MERKEZ BANKALARININ GÖREVLERİ

Bazı geçici ve özel durumlar hariç tutulursa günümüzde her bağımsız ülkenin ulusal para birimi ve Merkez Bankası vardır. Bu bankaların görevleri ülkenin gelişmişlik düzeyine, büyüklüğüne ve bankacılık sistemine göre değişmektedir. Ancak, her merkez bankasının izlediği para politikası ekonominin makro dengeleri üzerinde mutlaka etkili olmaktadır. Gelişme sürecine baktığımızda ise, 20. yüzyılın başına kadar merkez bankalarının iki temel görevi vardır: Para basmak ve devletin bankerliğini yapmak. Ancak yüzyılımızın ilk yarısı içinde yaklaşık onar yıllık aralıklarla yaşanan Birinci Dünya Savaşı, Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında istikrar içinde büyümeyi sağlamada para-kredi araçlarının ve politikalarının önemi ortaya çıkmıştır. Bu sonuç bankaların bankası Merkez Bankasına daha karmaşık görev ve yetkilerin verilmesi zorunluluğunu getirmiştir. Ayrıca geri kalmış ülkelerde 1960'lı yıllarda planlı ve hızlı kalkınma girişimleriyle birlikte orta ve uzun vadeli kaynak açığı büyümüş. Kalkınma bankaları yanında bazı öncelikli sektörlerle kaynak aktarma görevi merkez bankalarına verilmiştir.

Her Merkez bankasının temel görevi ülke ekonomisinin para ve kredi arzını kontrol etmektir<sup>19</sup>. Ancak son elli yılda merkez bankalarının görevleri ve yetkileri çeşitlenmiş ve tüm mali piyasalar üzerinde etkili olmuşlardır. Dışa açık ekonomilerde, karşılıklı etkileşim merkez bankalarının görevlerini çok daha karmaşık ve zor hale getirmektedir.

---

<sup>19</sup> SAMUELSON, S. Paul, **İktisat**, (Çev: D. Demirgil), Mentek Kitabevi, 1970, s. 346.

Merkez Bankalarının görevleri, buldukları ülkenin şartlarına göre değişiklik göstermekle beraber, hemen hemen her yerde bu bankalara aynı görevler verilmiştir. Bu görevler şunlardır:

### **1-Banknot İhracı ve Kredi Kontrolü**

Merkez Bankalarının geleneksel ve belirleyici görevi banknot ihraç etmektir. Merkez Bankacılığının 18. ve 19. yüzyıllarda Batı Avrupa'da banknot çıkarma yetkisinin tek bankaya verilmesiyle başladığı söylenebilir. Bu nedenle banknot ihracı, merkez bankalarının en eski görevlerindedir. Başlangıçta çeşitli bankalar para çıkarma olanağına sahipken günümüzde bu ayrıcalıktan sadece Merkez Bankaları yararlanabilmektedir. Nitekim 1694 yılında kurulan ve çağdaş Merkez bankacılığının öncüsü sayılan İngiltere Bankası 1844 yılında para çıkarma ayrıcalığına kavuştuğunda İngiltere'de 300 kadar ihraç bankası vardı. 1800 yılında kurulan Fransa bankası ise para çıkarma ayrıcalığına ancak 1848 yılında kavuşmuştur. Benzer biçimde 1893 de kurulan İtalyan Bankasının emisyon tekeline kavuşması 1926 yılında gerçekleşmiştir<sup>20</sup>.

Banknot ihracının imtiyaz şeklinde bir tek bankaya verilmesi, parada yeknesaklığı sağlamak, para ve kredi işlerini devletin ekonomi politikasına uygun bir biçimde ekonomik yaşamın gereklerine göre düzenlemek yönünden zorunlu görülmüştür<sup>21</sup>.

Bugün banknot çıkarma Merkez bankalarına tam bir tekel ve imtiyaz şeklinde verilmektedir. Banknot tekeline önem verdiren özellik, yalnız tedavül eden paranın düzenini sağlamak değil, bunun merkez

---

<sup>20</sup> BARRE Raymond, *Economie Politique*, Tome II, P.U.F, Paris, 1965, s. 378'den aktaran URGANCI, s.70.

<sup>21</sup> ARTUKMAÇ Macit, **Merkez Bankacılığı ve Reeskont Muameleleri**, Ankara, 1959, s. 7.

bankasına verilmesi ile banknotların özel bir güvene sahip olmalarıdır ki bunun önemi büyüktür. Diğer bir önemli nokta da, banknot tedavülünde elastikiyet sağlamaktır. Banknot tedavülü, ticaret hacminin genişlemesi, ücretlerin artması ve çeşitli mevsime bağlı etkenlerle paraya ihtiyaç arttıkça genişlemek, ticaret hacminin daralması, yahut mevsime bağlı diğer etkenlerle daralmak yeteneğini taşımaktadır.

Merkez Bankaları genellikle altın alımı, uluslararası ödeme aracı niteliğini taşıyan serbest dövizler alımı, ticari, zirai, sınai senetler ve hazine bonoları reeskontu, altın, döviz, senet ve tahvil teminatı ile açtıkları avanslar karşılığında banknot çıkarabilirler. Bundan ötürü merkez bankalarının çıkardıkları banknotların karşılığı vardır. Bu karşılıklar altın, döviz, ticari, zirai ve sınai senetler, hazine bonoları ve tahvillerdir<sup>22</sup>.

Merkez Bankaları, kanunla korunmuş kurallar içinde işlem yapabilirler, banknot çıkarabilirler, emisyon yapmak ve emisyonu geri çekmek suretile tedavüldeki banknot miktarını çoğaltabilirler ve azaltabilirler. Ayrıca, merkez bankaları, dövizlerinden bir kısmını sattıkça ve reeskont ettikleri değişik süreli bonoları vadelerinde tahsil ettikçe, açtıkları avans hesapları, süreleri sonunda ödendikçe merkez bankasının çıkardığı banknotlardan bir kısmı kasalarına tekrar döner ve bu suretile tedavül hızında bir esneklik meydana gelir. Merkez Bankaları bu esnekliği reeskont politikaları açık piyasa işlemleri, kredi dağıtma ve kontrol araçları ile arttırılabilirler.

İlk zamanlarda sadece hükümete kaynak sağlamak amacıyla emisyonla gidilirdi. Günümüzde fiyat istikrarını sağlamak, deflasyona

---

<sup>22</sup> ALPTÜRK, **Merkez Bankacılığı**, Türkiye Bankalar Birliği, Yay.No: 49, Bilgi Basımevi, Ankara, 1972, s. 37.

ve enflasyona yakalanmamak için merkez bankaları emisyon hacmini etkili bir araç olarak kullanmaktadırlar. Birçok ülkede yasalarla Bankanın ne zaman, ne kadar ve nasıl banknot ihraç edebileceği belirlenmiştir. Hemen her ülkede Merkez bankasının çıkardığı kağıt paralar “kabulü mecburi” bir özellik taşımaktadır.

Para tedavülünün tanzimi görevi ile banknot ihracı ayrıcalığının bir bankaya verilmesinin kredi kontrolüyle sıkı bir ilişkisi vardır. Banknot ihracı imtiyazı, ticaret bankalarınca açılan krediler üzerinde Merkez Bankalarına kontrol olanağı vermektedir.

Kredi hacminin azaltılıp çoğaltılmasının milli ekonomi üzerinde çok önemli etkileri vardır. Çünkü kredi hacmindeki değişikliklerin hem fiyatlar seviyesi, hem milli gelir ve istihdam hacmi üzerindeki önemli tesirleri söz konusu olduğundan, Merkez bankaları bu konuya çok önem vermekte, kredi kontrolünü bir takım usullerle sağlama yoluna gitmektedirler. Söz konusu usulleri şöyle sıralamak mümkündür<sup>23</sup>.

**a)** Reeskont oranını ve sonuç itibarıyla faiz oranlarını azaltıp çoğaltmak yoluyla kredi hacminin artıp azalmasını teşvik etmek.

**b)** Açık Piyasa İşlemleri yoluyla kıymetli kağıt alıp satmak suretiyle piyasadaki para miktarını azaltıp çoğaltmak.

**c)** Kredi kısıtlamalarına gitmek.

**d)** Merkez Bankasının arzularına uymayan bankalara karşı tedbirler almak veya bankalara ne şekilde hareket edeceklerine dair direktifler vermek.

---

<sup>23</sup> HATİPOĞLU Zeyyat, **Para Kredi ve Bankacılık**, Yay. No: 1, İstanbul, 1967, s. 58-59.

e) Bankaların koruyucu ihtiyat olarak Devlet Tahvili muhafaza etmesini istemek.

f) Ticaret bankalarının Merkez Bankalarında muhafaza etmek zorunda oldukları asgari ihtiyatların mevduata oranlarının azaltılması suretiyle kredi hacminin azaltılıp çoğaltılmasına imkân vermek.

g) Hisse Senedi ve Tahvil Finansmanında kullanılan krediler için sınırlamalar getirmek.

h) Benimsetme ile bankaları istenilen şekilde harekete sevk etmek.

Merkez Bankalarının bu şekilde aldıkları tedbirler, mali politika tedbirler ile takviye edilir. Merkez Bankalarının kredi kontrolü fonksiyonunu tam anlamıyla yerine getirebilmesi için, yalnız banka kredileri üzerinde bir hakimiyet yeterli değildir, diğer kredi çeşitleri üzerinde de Merkez Bankalarını etkili hale getirmek gerekir. Bankalar dışındaki kredi kurumlarının Merkez bankaları ile direkt ilişkisi bulunmadığından, ancak bunları ikna etmek ve moral desteği yapmak yoluyla istenilen yönde harekete geçirmek mümkün olmaktadır<sup>24</sup>.

Bir ülkede, Merkez Bankasının kredi hacmi üzerine icra olunabilecek kontrolün olumlu sonuç vermesi<sup>25</sup>:

a) Merkez Bankasının aynı zamanda diğer mali kuruluşların üzerinde sahip olduğu etkiler,

b) Merkez Bankası ile para piyasasının birbirine ne kadar tabi olduklarına ve aralarındaki ilişkilerin derecesine,

<sup>24</sup> HATİPOĞLU, s. 60.

<sup>25</sup> ALPTÜRK Nevzat, **Merkez Bankacılığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, Ankara, 1960, s. 42.

c) Ticaret bankalarının Merkez Bankalarından reeskont ve avans temin etmek için duydukları gereksinim büyüklüğüne,

d) Merkez Bankası ile bankalar arasındaki işbirliğinin derecesine bağlıdır.

## **2- Devletin Bankerliği ve Mali Danışmanlığı**

Merkez Bankalarının devletin ve hazinenin bankerliğini yapmaları, banknot ihracı kadar uzun bir geçmişe dayanır. Nitekim, Merkez Bankalarına banknot çıkarma imtiyazı, devletin bankerliğini yapmak ve gerektiğinde devlete kredi açmak karşılığında verilmiştir<sup>26</sup>.

Merkez Bankaları, devletin bankerliğini yapma görevlerini sırasıyla şu şekilde gerçekleştirir.

### **i. Merkez Bankası Devletin Hesabını Tutar.**

Çeşitli kamu kuruluşları ve hükümetler, fonlarını mevduat şeklinde tutup, nakden veya hesaben ödeme yapabilecekleri hesaplarda tutma ihtiyacı içindedirler. Merkez Bankası bu görevi yerine getirir ve mahalli idareler ile çeşitli kamu kuruluşlarının hesabını tutar. Dolayısıyla Merkez Bankası bir tür mutemetlik yapar<sup>27</sup>. Bazı ülkelerde kamu kuruluşlarının fonlarını Merkez Bankasına yatırmaları zorunlu hale getirilmiştir.

---

<sup>26</sup> URGANCI, s. 69.

<sup>27</sup> PARASIZ, **Para Banka ve Finansal Piyasalar Teori ve Politika**, Ezgi Kitabevi, 5. Baskı, Bursa, 1991, s. 238.

## **ii.Merkez Bankası Devlete Ödünç Verir.**

Devlet Harcamaları vergi tahsilatını aştığında aradaki farkın kredi ile karşılanması zorunlu hale gelir. Bu kredi genellikle Merkez Bankası tarafından sağlanır ve hükümetlerin sattığı tahvil veya hazine bonosunu satın alan Merkez Bankası devlete dolaylı olarak kredi vermiş olur. Ancak Merkez Bankası devlete belli sınırlar içinde kredi açar, paranın değerini koruma düşüncesi, devlete açılan kredinin sınırlandırılmasını zorunlu kılar.

## **iii.Merkez Bankası Hazinesinin Kasası ve Saymanıdır.**

Merkez Bankası hükümetin harcamalarını öder ve gelirlerini tahsil eder ve bu nedenle hazinesinin hesaplarını tutar. Ayrıca hükümetin uyguladığı mali politikaların gerekli kıldığı ödemeleri ve tahsilatları yapar, finansal transferleri gerçekleştirir. Bu itibarla, Merkez Bankası devletin borçlanma tahvillerinin çıkarılmasında, tahvillerin kupon ödemelerinde ve ana paraların geri ödenmesinde görev alır.

Merkez Bankası bu işlemleri yalnız kendisi gerçekleştirebildiği gibi bazı ticari bankaların yardımları ile de yapabilir.

Merkez Bankaları, mali konularda, devlete danışmanlık da yaparlar. Gerek yurtiçi ve gerekse uluslararası para piyasasındaki mali akımlar ve iktisadi olaylar hakkında doğru bilgi edinme olanağına sahip oldukları için önemli ekonomik ve parasal araştırmalar yapabilirler. Hükümetler için, ülkenin iç ve dış koşulları dikkate alınarak yapılan bu incelemeler, iç ve dış politikaların hazırlanmasında önemli kaynaklar niteliğindedirler. Hükümetler, alacakları mali ve ekonomik önlemlerde Merkez Bankasının inceleme ve yorumlarından yararlanma imkanlarına sahiptirler.

### 3- Bankaların Nakit Rezervlerinin Korunması ve Takas Hizmeti

Banknot çikaran, devletin hazinedarlığı görevini yapan merkez bankaları, bir gelişme seyri izleyerek ticaret bankalarına ait para rezervlerinin korunması görevini üstlenmiştir. Özellikle ödemelerin nakit para kullanılmadan yapıldığı ülkelerde, bankaların nakit rezervlerini Merkez Bankalarında tutmalarına neden olmuştur. Ticaret bankalarının para mevcutlarının bir kısmını kendi istekleri ile bu bankaya yatırmaları gelenek haline gelmiş ve merkez bankasında bir cari hesapları olmuştur. Bu hesapların alacak tarafı bankaların nakit rezervlerini oluşturur. Bazı ülkelerde banka mevzuatı, bankaların kabul ettiği mevduatın Merkez Bankasının saptadığı oranda nakit rezerv bulundurmaya mecbur etmiştir.

Para rezervlerinin merkez bankasında toplanması, ister kanun, isterse gelenek icabı olsun bir memleketin para ve bankacılık durumunda önemli bir etkidir<sup>28</sup>.

Nakit rezervlerinin bir merkezde toplanması, ülkelerin bankacılık sistemine büyük güç sağlar. Bu nedenle ülkedeki kredi hacmini arttırıp daha esnek bir hale getirmek mümkün olur. Rezervler çeşitli kurumlara yayılacak olursa krediyi merkezi bir sisteme göre daha düşük sınırlar içerisinde korumak gerekecektir. Ayrıca mali kriz dönemlerini de daha kolay atlamak mümkün olacak ve muhtaç kurumların yardımına daha kolaylıkla koşulabilecektir. Nitekim rezervler merkezleştirilmeyince her banka mevsimlik ihtiyaç ve sıkıntılarını karşılamak amacıyla daha fazla nakit bulundurmak zorunda kalacaktır.

---

<sup>28</sup> ALPTÜRK, **Merkez Bankacılığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, Ankara, 1972, s. 38.

Bütün bankaların Merkez Bankasında bir hesaba sahip olmasının doğal sonucu olarak, Merkez Bankaları, bankalar arasındaki takas bakiyelerinin mahsubunu yapan bir takas merkezi durumuna gelmiştir. Özellikle çekle ödemelerin geliştiği ülkelerde, bankalar arasındaki alacak ve borçların takas yoluyla tahsil ve ödemesini sağlamak amacıyla takas odaları kurulmuştur<sup>29</sup>.

#### **4-Ülkenin Altın ve Döviz Rezervlerinin Korunması**

Altın ve döviz, uluslararası ödeme araçlarıdır ve 19.yy'da banknotun gelişmesi ile genel bir ödeme aracı haline gelmesi, altınların Merkez Bankalarında toplanmalarına neden olmuştur. Kağıt para sisteminin yerleşmesiyle, altın karşılık olarak eski önemini kaybetmiş fakat altın uluslararası ödeme aracı olarak önemini korumuştur. Merkez Bankasının altın ve döviz stokunun, dolayısıyla bir ülkenin altın ve döviz stoklarının önemli miktarlara ulaşması, o ülke parasına güveni artırarak güç kazandırır. Bu nedenle Merkez Bankaları altın ve döviz varlıklarını artırmaya çalışırlar.

Altın rezervleri günümüzde daha ziyade paranın dış değerini kaybetme tehlikesine karşı bir ihtiyat olarak kabul edilmektedir. Nitekim dış ödemeler bilançosunun açık vermesi ve paranın dış değerini kaybetmesi tehlikesi karşısında mevcut altın rezervlerinin azaltılması yoluyla bu istenmeyen duruma engel olmak mümkündür Bu nedenle rezerv miktarları dış ülkelere yapılan döviz ödemelerinin bir oranı olarak tespit edilme eğilimindedir. Merkez Bankalarının döviz rezervlerini artırma çabalarının nedeni de hiç şüphesiz, ulusal paranın dış değerini korumaya yönelik olmasıdır. Ayrıca bir ülkenin döviz rezervlerinin artması dışarıdan aldığı mal ve hizmetlerle ve dışarıya sattığı mal ve hizmetlerin arasındaki ilişkiye bağlıdır.

---

<sup>29</sup> URGANCI, s. 72.

Merkez Bankalarının döviz rezervlerini, ülkenin ihtiyaçlarına en iyi cevap verecek şekilde harcaması ve faydalanması yanında dövizlerin değerinde meydana gelmesi olası değişikliklerin zararlarını önleyecek önlemleri de alması gereklidir.

### **5-Uluslararası Ödemelerde Kliring Kurumu Olarak Hizmet Görme**

Altın ve döviz rezervlerinin Merkez Bankalarında toplanması, bu bankaların uluslararası ödemelerde aracılık etmesini gerektirmektedir. Özellikle 1929 Ekonomik bunalımdan sonra<sup>30</sup>, bir çok ülkede uygulamaya konulan takas ve kliring sistemleri Merkez Bankalarına yeni görevler yüklemiştir. Kliring Sisteminde ödemeler dövizle değil, ulusal ürünle yapılır. Buna göre, devletler arasında yapılan ikili anlaşmalarla ülkelerin kliring kurumlarının tuttukları hesaplar üzerinden alacak ve borçların mahsubu yapılır. Ülkemizde olduğu gibi bir çok ülkede kliring kurumlarının görevlerini Merkez Bankalarının üzerlerine aldığı görülmektedir<sup>31</sup>.

### **6- Para ve Kredi Politikalarının Yönlendirilmesi**

Merkez Bankaları, para ve kredi işlerini ticari yaşamın ihtiyacına ve Devletin izlediği Ekonomi Politikasına göre düzenlerler. Bu görev Merkez Bankalarının en temel görevidir.

Merkez Bankaları, para ve kredi işlerine;

- Tam istihdam düzeyinin sağlanması
- Hızlı bir ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi
- Fiyat İstikrarının Korunması

<sup>30</sup> 1929-1930 Dünya Ekonomik Krizinin etkisi altında bir çok ülkelerde ulusal paranın konvertibilitesini kaybetmesi merkez bankalarına, döviz kontrolünün uygulanmasına, dövizsiz ödemelerde kliring kurumu hizmeti görmesine yol açmıştır.

<sup>31</sup> URGANCI, s. 72.

—Dış Ödemeler Dengesinin Sağlanması

olarak ortaya konan milli ekonomi hedeflerine ulaşmayı sağlayacak şekilde ayarlamaya çalışırlar<sup>32</sup>. Ne var ki bu hedeflerin hepsini aynı zamanda elde etmek mümkün olmayabilir.

Merkez Bankalarının bu görevinde dikkat çeken başlıca unsurları şöyle sıralayabiliriz<sup>33</sup>:

### **Para politikası hedeflerinin tayini:**

Merkez Bankaları özerklikleri ölçüsünde para politikası hedeflerini tayin edebilirler, ancak hiçbirisi para politikası hedeflerinin tayin edilmesinde ve bu konuda karar vermekte tam olarak yetkili değildir.

Çünkü, genellikle devletler bu sorumluluğu tek başlarına taşımakta ve Merkez Bankaları kambiyo rejimini mutlak olarak belirleyememektedir.

Kambiyo rejiminin belirlenmesindeki etkinlik ülkelere göre farklılıklar göstermekte, Merkez Bankasının sahip olduğu ulusal ve uluslararası yetkilere göre bu etkinlik değişmemektedir. Ancak ülke içi para politikasında genellikle özerklik durumu daha belirgin görülmektedir. Tamamen bağımsız bir Merkez Bankası ile bağımlı Merkez Bankalarının para kredi kontrolünde fonksiyonları çok farklıdır.

### **Para Politikası Araçlarının Seçimi:**

Ülkenin finansal yapılanmasında seçilen araçlar çok farklı olabilir. Günümüz ekonomik olaylarından daha çok piyasa ekonomisine dayalı araçların (faiz oranları, selektif krediler gibi) seçildiği gözlenmektedir.

<sup>32</sup> ROSE S. Peter, **Money and Capital Markets**, Plano, Texas, 1983, s. 485.

<sup>33</sup> TELMAN, s. 37.

### **Merkez Bankalarının Devlete Avansları:**

Başlangıçta emisyon tekelinin karşılığı olan devlet avansları zaman içerisinde para ve kredi politikasının belirlenmesinde önemli bir araç haline gelmiştir.

### **7- Mali Piyasaların Düzenlenmesi**

Merkez Bankaları, milli ekonomilerde mali sistemlerin başlıca destekleyicisi olarak kabul edilirler. Ve büyük ölçeklerde krizler ile banka iflaslarından ülkelerini korurlar.

Finansal sistemin iyi korunması bütün Merkez Bankaları için çok önemlidir. Gerçekten de etkin bir mali politika için, güvenilir para en önemli faktördür. Fakat, aynı zamanda güvenilir düzenli finansal araçlar da ihmal edilemeyecek kadar önemlidir. Bu finansal araçlar mali işlemleri halka ulaştıran kurumlar olduklarına göre bunların da güvenilir olmaları, düzenli çalışmalarını önemlidir. Ülkelerin pek çoğunda bankacılık mesleğini icra edecek olanların Merkez Bankası veya başka bir otoriteden izin almaları zorunludur<sup>34</sup>.

Yukarıda bahsettiğimiz Merkez Bankalarının görevlerinin yanı sıra, ülkedeki finansal sistemin yapısı, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durumun yarattığı şartlar ve ihtiyaçlar Merkez Bankalarının üstlendiği görevlerin zaman içerisinde değişmesine ve ülkeden ülkeye farklılıklar göstermesine neden olmaktadır. Örneğin İngiltere Merkez Bankası'nın bankaların denetiminden, para basımına, şirketler ve bankalar arasındaki anlaşmazlıklara müdahale edilmesinden, Londra'nın bir finans merkezi olarak gelişimini teşvik etmeye kadar değişen geniş görevleri vardır.

<sup>34</sup> AUFRICT Hans, *La Legislation des Bangués Centrales*, Ed. Gujas, 1965, s. 160 dan aktaran TELMAN, Ö. Turgut **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, İstanbul, 1984, s. 38.

Merkez Bankalarının görev ve işlevlerinin ülkeden ülkeye değiştiğini bilançolarına yansıyan sonuçlardan anlamak mümkündür. Örneğin A.B.D. Merkez Bankası'nın bilançosunun aktifinin %80'ini devlet bono ve tahvilleri oluşturmaktadır. Oysa bu oran Almanya'da %4 civarındadır. Bu iki gelişmiş ülkede merkez bankalarının görev önceliklerinde ciddi farklılık vardır. Nedeni araştırıldığında görülüyor ki, A.B.D.'de para-kredi hacmini ayarlama için kullanılan temel araç "açık piyasa işlemleri" dir. Almanya'da Bundesbank'ın bilançosunun aktifinde en büyük pay dış varlıkların payıdır ve %36 civarındadır. Tersine bu oran A.B.D'de Federal Reserve Bank'ın bilançosunda %8'dir<sup>35</sup>.

#### B-MERKEZ BANKALARININ YETKİLERİ

Hemen her ülkede merkez bankaları yasaların ve ekonomik düzenin kendilerine yüklediği görevleri bilinçli ve sorumluluk duyarak yerine getirmeleri için bazı yetkilerle donatılmışlardır. Bu yetkileri şöyle sıralayabiliriz<sup>36</sup>.

- Sahip oldukları imtiyaza dayanarak para basmak
- Para-Kredi hacmini düzenlemek amacıyla reeskont ve avans faiz oranlarını ve senetlerin niteliklerini belirlemek
- Ekonominin likitidesini ayarlamak için açık piyasa işlemlerini yapmak (menkul değerler-finansal varlıklar satmak veya satın almak.)
- Bankalar için kanuni karşılık oranını (rezerv oranını) diğer bir deyişle bankaların merkez bankasında bulunduracakları para rezervlerini ayarlamak.
- Banka kredileri için genel veya sektörel tavanlar belirlemek.

<sup>35</sup> TOKGÖZ Erdiñ, "**Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**", HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ, İ.İ.B.F.'si Dergisi, C:13, 1985, s. 9.

<sup>36</sup> AKGÜÇ Öztin, **Türkiye'de Bankacılık**, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1995. s.

—Bankaları makro dengelerin bozulmaması veya sağlanması yönünde kararlar almaya ikna etmek veya zorlamak.

—Bankaların uymak zorunda oldukları likitide veya dispoñibilite oranını saptamak.

Gelişmekte olan ülkelerde görevleri ve yetkileri çok geniş merkez bankaları vardır. Bu ülkelerde para ve sermaye piyasalarının oluşturulması ülke kalkınmasına destek ve katkı sağlamak yönünde yetkili kılınmış iken gelişmiş ülkelerde merkez bankalarının büyüme ve istihdam gibi konularda doğrudan bir görev ve yetkisi söz konusu değildir.

#### **IV- MERKEZ BANKALARININ PARA POLİTİKASI ARAÇLARI**

##### **A-GENEL PARA POLİTİKASI ARAÇLARI**

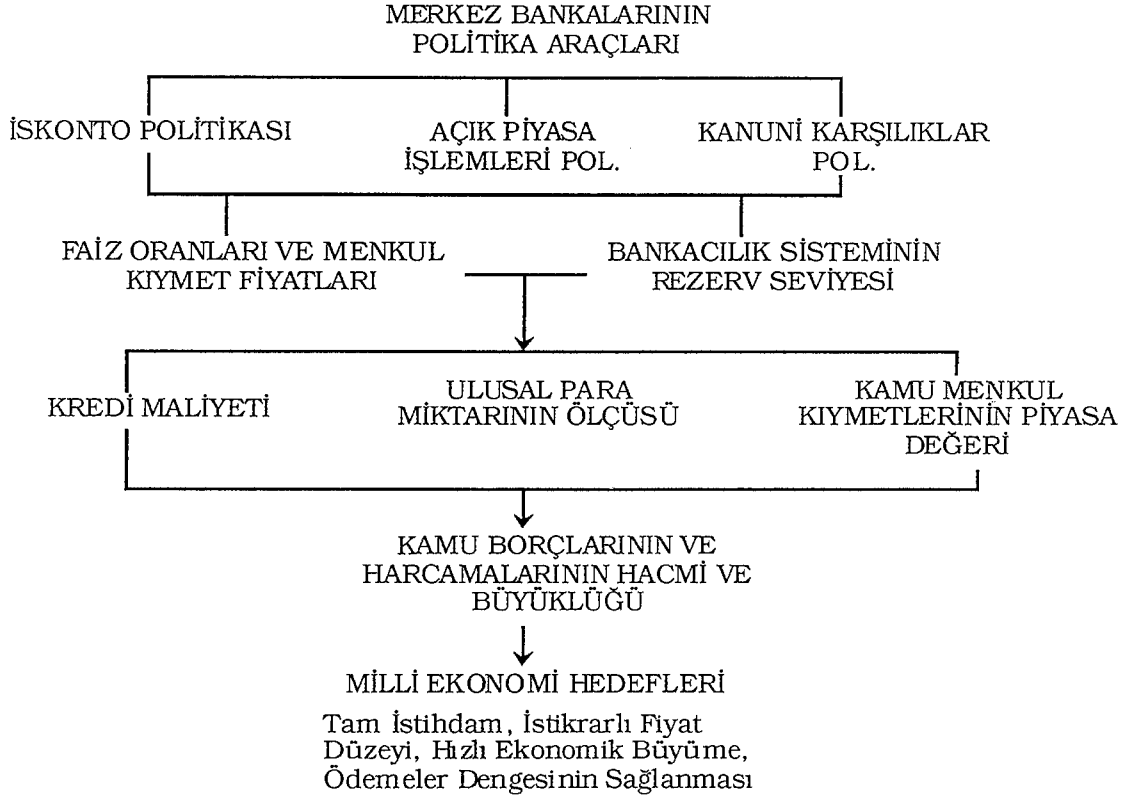
Para politikalarının uygulanmasındaki amaçlar genel olarak tam istihdamı, fiyat istikrarını ekonomik büyümeyi ve ödemeler dengesini gerçekleştirmeyi amaçlar. Bunlar aynı zamanda genel ekonomi politikaları amaçlarıdır. Bu amaçlara ulaşmak için de parasal araçlar kullanılır. Para miktarındaki değişmeler, çeşitli sektörleri, istihdamı etkiler, bu endirekt etkilemelerin veya para arzının kısıp faizlerin artmasının etkilerinin ne boyutta olacağı, bu araçları uygulamaya koyan otorite tarafından da önceden kestirilemez<sup>37</sup>.

Para arzının kontrolünde, herşeyden önce paranın bulunduğu ekonominin koşulları, o ekonominin siyasi, sosyal, ekonomik yapılanma sistemleri etkilidir. Günümüzün az gelişmiş veya gelişmiş ekonomilerinde paranın kontrol yöntemleri farklıdır. Para kontrol

<sup>37</sup> GALBRAITH J. Kenneth, **Ekonomi Kimden Yana**, (Çev: B. Çorakçı-N. Himmetoğlu), Altın Kitaplar Yayınevi, 1990, s. 41.

yöntemlerinin birlikte veya ayrı ayrı uygulanmaları farklı zamanlarda veya aynı anda uygulanmaları, birbirini tamamlamak veya birbirini dengelemek için uygulanmaları farklı sonuçlara yol açacaktır.

Merkez Bankalarının politika araçları ile milli ekonomi hedefleri arasındaki ilişki şekil de özetlenmektedir.



**Kaynak:** Rose, s. 485.

Merkez Bankalarının para arzını ve kredi hacmini ayarlamak suretiyle, milli ekonomi hedeflerine ulaşmada önemli rol oynamasına neden olan para politikası araçları şunlardır:

### 1- Reeskont Politikası

Merkez Bankalarının bankalara iskonto yolu ile borç vermesi işlemi olan reeskont; daha önce bankaların iskonto ettikleri senetlerin

ikinci kez ve bu sefer Merkez Bankası tarafından iskonto edilmesi olayıdır. Bu iskonto işlemine uygulanan faiz oranına reeskont oranı denilir. İskonto politikası ise, Merkez Bankasının reeskont oranlarını ve koşullarını değiştirmek suretiyle kredi talebini etkilemeyi amaçlayan bir politikadır.

Genellikle iskonto haddi piyasayı izleyecek şekilde tesbit edilir. Açık piyasa işlemleri faiz hadlerini yükselttikten sonra, bankalar henüz yükseltilmemiş bulunan iskonto haddini ödeyerek artan bir şekilde borçlanmaya çalışacaklardır. İskonto ve avans işlemlerinde, bu nevi bir gelişmeyi önlemek maksadı ile Merkez Bankası iskonto haddini piyasa ile ahenkli bir hale getirmek zorundadır. Merkez Bankası iskonto haddini yükselttiğinde bu durum piyasadakiler tarafından “Merkez Bankası yetkililerinin enflasyonun düşeceğine inandıkları” yönünde algılanır<sup>38</sup>. Reeskont faizinin yükselmesi ile birlikte, bankaların kazançlarında bir azalma meydana gelecektir. Bu durumda bankalar reeskont ettikleri senet miktarını daraltabilecekleri gibi iskonto ettikleri faiz haddini de yükseltebilirler.

İskonto faizinin yükselmesi piyasada para talebini daraltır. Efektif talebin daralması, spekülasyonların azalması ve stok tutma masraflarının artması enflasyonist baskının şiddetini hafifletmektedir. Fiyat yükselmelerinin olduğu dönemlerde reeskont oranlarının yükseltilmesi ticari bankaların reeskont işlemine yönelmelerini bazen gereksiz kılmaktadır<sup>39</sup>.

Merkez Bankası, piyasada para darlığı ve enflasyonist bir durum mevcut ise reeskont oranını düşürür. Bu takdirde bankaların iskonto portföyündeki senetleri, Merkez Bankasına kırdırmakta elde ettikleri

<sup>38</sup> SAMUELSON, İktisat, 1970, s. 32.

<sup>39</sup> PARASIZ M. İlker, **Para Bankalar ve Finansal Piyasalar**, (genişletilmiş üçüncü baskı), Bursa, 1982, s. 179.

kazanç artmaktadır<sup>40</sup>. MB'nın reeskont oranını düşürmesiyle bankalar daha çok iskonto yapabilmek ve faiz haddini düşürmek imkânını kazanırlar. İskonto faizinin düşmesi, tüccarın elindeki senetleri kırdırma meylini artırır, neticede ise para arzı genişler. Faizin ucuzlaması ve paranın bollaşması efektif talebi artırır. Üretim ve ithalatta artma eğilimi ile birlikte yeni yatırımlara gidilebilir.

Reeskont politikası, kredi talebinin faiz oranlarından fazla etkilenmediği durumlarda etkisiz kalabilir. Söz gelimi; fiyat artışlarının hızlı ve sürekli olduğu dönemlerde, bir yandan kredi taleplerinin artması bir yandan da reel faiz oranlarının düşük düzeylerde kalması yüzünden reeskont oranını yükselterek kredi hacmini daraltmak mümkün olmayabilir. Bu nedenle şiddetli enflasyon dönemlerinde reeskont politikasının başarı şansının fazla olmadığı söylenebilir. Ancak bu sonuçların alınabilmesinin başka koşulları da vardır. Söz gelimi bankalar parasal konvertibl ülkelerde olduğu gibi bu gibi durumlarda dış ülkelere ya da uluslararası piyasalardan kolayca finansal araç derleme imkânını bulurlarsa, reeskont oranını yükseltmenin etkileri azalır, ya da ertelenir. Bunun gibi alışılmışın üstünde mevduata sahip olmaları da bankaları Merkez Bankası imkânlarına yönelme zorunluluğundan kurtarır<sup>41</sup>.

Yukarıda incelenen reeskont politikasının meydana getirdiği etkileri ise şu üç grupta toplayabiliriz.

---

<sup>40</sup> KAYLA, **Merkez Bankası.....**, 1984, s. 189.

<sup>41</sup> YÜKSEL Ali Sait, **Merkez Bankasının Özerkliği ve Özellikle Enflasyonist Ekonomilerdeki İşlevleri**, Marmara Üniversitesi Yay. No: 528, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yay.No:333, İstanbul, 1993, s. 49.

**Miktar Etkisi:**

Reeskont işlemi para yaratmanın önemli yollarından biridir. Böyle bir finansman, para arzı üzerinde miktar etkisi yaratmaktadır. Ticaret bankaları kredi para emisyonlarından doğan sızıntıları reeskont yoluyla karşılarlar<sup>42</sup>.

**Maliyet Etkisi:**

Borçlanma maliyetlerinin değiştirilmesi reeskont politikasının esası olduğuna göre, Merkez Bankasının doğrudan belirlediği faiz oranı borçlanmanın maliyet fiyatıdır. Merkez Bankasının bu fiyatı, reeskont oranını artırma veya azaltması bankaların maliyetlerini değiştirdiği için caydırıcı veya teşvik edici etki yapmış olur.

**Bekleyiş ve Beyan Etkisi:**

Reeskont oranındaki değişiklikleri genellikle ilan yoluyla halka duyurulur. Böylece reeskont oranındaki yükselmenin maliyet etkisi çok küçük kalsa bile, reeskont oranındaki artış, finansal çevrelerle Merkez Bankasının pek yakında daha güçlü diğer araçlar, kullanacağına ilişkin uyarı görevini yapar. Böylece eğer reeskont oranı yükseltilmişse, halkın bekleyişleri değişebilir.

**2-Açık Piyasa İşlemleri Politikası**

Açık Piyasa İşlemleri Merkez Bankasının dolaşımdaki para miktarını azaltıp çoğaltmak için, hazine bono ve tahvilleriyle, özel sektöre ait bazı tahvil ve senetleri alıp satma işlemleridir. Piyasadan bu gibi kıymetlerin Merkez Bankası tarafından satın alınması, piyasaya para çıkarması, satılması dolaşımdan banknot çekilmesiyle sonuçlanacaktır. Dolaşımdaki rezerv paranın değişmesi, kaydi para hacmini de aynı yönde etkileyerek toplam para stokunun değişmesine neden olacaktır<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> TELMAN, s. 69.

<sup>43</sup> PARASIZ, **Para, Banka ve Finansal Piyasalar.....**, 5. Baskı, 1991, s. 297.

Bu politika aracı, hisse senedi tahvil piyasalarının gelişmiş olduğu ülkelerde uygulanabilmekte ve kredi hacminin kontrolünde etkili olmaktadır. Ayrıca tahvil piyasasının geliştiği ülkelerde açık piyasa işlemleri, iskonto politikasında daha etkin bir kredi kontrol aracı olarak kullanılmaktadır. Sermaye piyasası gelişmemiş ülkelerde bu politika aracının etkin olarak kullanılma olanağı yoktur. Nitekim A.B.D.'de bu politika aracının verdiği sonuçlar Türkiye'dekinden çok farklıdır. A.B.D.'de uzun zamandan beri açık piyasa işlemleri yapılmakta ve piyasadan çekilen para oransal olarak para arzını daraltabilirken, Türkiye'de 1987'den itibaren daha çok açık piyasa işlemleri yapılmaya başlanmış olup, bu yolla para arzı etkilenmesi ancak yapılan satınalma (satış) kadardır<sup>44</sup>.

Açık piyasa işlemleri, Birinci Dünya Savaşından sonra uygulanmaya başlanmıştır. Açık piyasa işlemlerinde devlet piyasadan özel kesimin menkul kıymetlerini alırsa hem özel kesim desteklenmiş olur, hem de piyasaya para sürülmüş olur ve böylece fiyatların yükselmesi sonucunu doğurur. Bunun tersi işlemler de yapılır, devlet tahvilleri satılırsa, tedavül hacmi daraltılmış, piyasadan para çekilmiş, fiyatlar düşürülmüş olur. Böylece devlet enflasyon yaratmadan borçlanmış olur veya toplumun elindeki para fazlalığını emerek enflasyon baskılarını önlemiş olur<sup>45</sup>.

Merkez Bankası, portföyündeki tahvilleri sattıkça, piyasaya çıkarmış olduğu banknotların bir bölümünü geri çekmekte ve bunları satın aldığı zaman piyasaya ek olarak banknot çıkarmaktadır. Ancak, bu sonucun her zaman kesinlikle gerçekleşmediği görülmüştür. Nedeni tahvillerin Merkez Bankasınca piyasadan satın alınması sonunda, bunların ellerine geçen banknotların, doğruca ya da aktarıldıkları

---

<sup>44</sup> TELMAN, s. 74.

<sup>45</sup> ÖZGÜVEN Ali, **İktisat Bilimine Giriş**, Filiz Kitabevi, 1994, s. 381.

yerlerden bankalara yönelmesidir. Böylece kaynakları artan bankalar, Merkez Bankasına daha az başvurma zorunluluğunda kalmakta, eğer başvuramaz iseler Merkez Bankasındaki mevduatlarını çoğaltmaktadırlar. Bu işlemlerden her ikisinin de tedavüldeki banknotların azalması sonucunu doğurduğu bilinen bir gerçektir. Bunun sonucu olarak, Merkez Bankasınca, tahvillerin piyasadan satın alınması tedavüldeki banknotların artırıcı bir etki yaparken, kaynakları artan bankaların Merkez Bankasına daha az başvurmaları, ya da kaynaklarının bir bölümünü Merkez Bankasına yatırmaları tedavüldeki banknotlar üzerinde azaltıcı bir etkinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır<sup>46</sup>.

Açık Piyasa işlemleri iki şekilde etkisini gösterir<sup>47</sup>.

#### **Miktar Etkisi:**

Merkez Bankası, para piyasasında kişilerden ve bankalardan senet alır, senet satar. Bu alışverişlerin sonucu olarak bankaların likiditeleri artar veya azalır. Merkez Bankası'nın sürekli olarak senet alması, senetlerin likiditesini artırdığından, bireylerin atıl para stoklarını kullanmalarına yol açar. Bu durum da paranın dolaşım hızındaki artış, harcama miktarının artmasına neden olur. Bankaların tuttıkları rezerv paranın değişmesi, bankaların kaydi para yaratma ve bu parayı kredi olarak dağıtma politikalarını etkiler. Yani, açık piyasa işlemlerinin miktar etkisi, önce banka likiditesinin daha sonra da kredi çarpanı yoluyla para arzının etkilenmesidir.

#### **Fiyat Etkisi:**

Açık Piyasa işlemleriyle, Merkez Bankası para piyasasına bazen senet satıcısı, bazen de senet satın alıcısı olarak girmektedir.

<sup>46</sup> KAYLA Ziya, **Merkez Bankası İşlemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No: 149, Ekonomi Fakültesi Yay. No: 1981/2, Ankara, 1981, s. 192.

<sup>47</sup> PARASIZ, M. İlker, **Para Politikası**, (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 3. Baskı) Ezgi Kitabevi, Bursa, 1993, s. 8.

Dolayısıyla, Merkez Bankası, piyasada oluşmuş denge fiyatını değiştirmektedir. Eğer Merkez Bankası senet satarsa, senedin değeri düşecek (faiz oranı yükselecek) senet satın alırsa senedin değeri yükselecek (faiz oranı düşecektir). Bilindiği gibi bir senedin piyasa değeriyle, getiri (faiz oranı) arasında ters bir ilişki vardır.

Açık piyasa işlemleri miktar etkisi nedeni ile reeskont politikalarından üstündür. Reeskont politikası uygulaması ile bankaların likiditesi kontrol edilir. Halbuki açık piyasa işlemleri ile fazla likidite emilir. Açık piyasa işlemleri yapısı gereği zorlayıcı değildir.

Açık piyasa işlemlerinin yararlı yönlerini şöyle sıralayabiliriz<sup>48</sup>.

—Merkez Bankası parasal tabanın boyutunu belirlemek için istediği kadar tahvil alıp satabilir.

—Açık Piyasa işlemleri insiyatif Merkez Bankası'ndadır.

—Açık Piyasa işlemleri, sürekli olarak kullanılabilir. Böylece, Merkez Bankası, piyasadaki çeşitli etmenlerin etkileri hakkında edindiği yeni bilgilere ve piyasada hissettiği değişikliklere göre, parasal tabanı sürekli olarak istediği yönde ayarlayabilir.

—Açık Piyasa İşlemleri kolayca tersine çevrilebilir. Yani Merkez Bankası saat 10'da tahvil satın alabilir, saat 11'de de kolayca satabilir. Başka hiçbir araç bu kadar hızlı ve kolay bir şekilde tersine çevrilemez.

—Açık Piyasa İşlemleri, küçük alımlarla başarılabilir. Gerekteğinde çok küçük alım ve satımlar yapılabilir. Böylece Merkez Bankası, parasal taban üzerinden çok küçük ayarlamaları gerçekleştirebilir.

Açık Piyasa İşlemlerinin en önemli ve tek sakıncalı yönü, bu işlemlerin ilk etkisinin, sermaye piyasasının yoğunlaştığı bölgelerde olmasıdır. İşlemin etkisinin tüm ülkeye yayılışı zaman alır. Ama özellikle, mevduat sertifikaları vb. bazı fon araçlarının gelişmesi bu süreci hızlandırmaktadır.

---

<sup>48</sup> PARASIZ M. İlker, **Para Politikası...**, 3. Baskı, 1993, s. 8.

### 3-Zorunlu Karşılık Oranları Politikası

Zorunlu karşılıklar politikası, Merkez Bankasının Bankaların kabul ettikleri mevduata karşılık bulundurmakla, yükümlü oldukları kanuni karşılıklar oranını değiştirmek suretiyle bankaların ödünç verebilecekleri fonların miktarını etkilemeye yönelik bir politikadır. Merkez Bankasının zorunlu karşılık oranının yükseltmesi, bankaların kredi verme olanaklarını azaltır. Bu oranın düşürülmesi ise bankaların kredi verme olanaklarının yükselmesine neden olmaktadır. Hükümetler bu aracı yalnızca para arzını ayarlamak için değil aynı zamanda kamu sektörüne fon sağlamak ve sektörel kredi dağılımını etkilemek için de kullanmışlardır.

Zorunlu karşılık oranları para piyasalarını etkilemek için kullanılacak önemli araçlardan birisidir. Buna göre bankacılık sisteminin topladığı mevduatın tamamını kredi olarak kullanmasını ve çoğaltan etkisini azaltmayı amaçlayan bir araçtır. Toplanan mevduatlar karşılığında bankaların bulundurmak zorunda oldukları dispo nibilite miktarları dışında Merkez Bankası nezdinde bulundurmak zorunda oldukları munzam karşılık oranının yükseltilip alçaltılması ile para piyasasına bankacılık sisteminden çıkan kredi hacmi etkilenir. Munzam karşılık oranının yükseltilmesi veri bir rezerv seviyesinin çoğaltan etkisini azaltır. Tersine bu oran düşürülürse çoğaltan etkisi artar<sup>49</sup>.

Zorunlu karşılık oranlarının ayarlanması vadesiz mevduatta ve dolayısıyla para arzında yapılmak istenen değişiklikler için çok etkin bir araçtır. Bunun yanında kanuni karşılık oranlarındaki değişiklikler sadece belirlenmiş bankalar için değil diğer tüm ticari bankaların etkilenmesine neden oldukları için zorunlu karşılıklar politikası para

<sup>49</sup> SALVATORE Dominic-DIULIO A. Eugene, **Makro Ekonomi, Teori ve Problemler**, (Çev:A. Gökdere), Evrim Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1988, s. 25.

arzında değişiklik oluşturmak için kullanılan çok genel bir araç olarak görölmektedir<sup>50</sup>.

Zorunlu karşılıklar politikası, sonuçları çok süratli görölen bir araçtır. Nitekim bu politika uygulamaları bir yandan bankaların likiditeleri aniden ve önemli şekilde değiştirirken, diğer yandan da bankaların para yaratma iktidarlarını etkiler.

Zorunlu Karşılıklar Politikasının Etkileri şu şekilde özetleyebiliriz<sup>51</sup>.

Açık Piyasa ve reeskont işlemleri tümüyle fiyat etkisine dayanmaktadır. Bu açıdan zorunlu karşılıklar politikasının etkisi daha belirgin ve kesindir öte yandan zorunlu karşılıklar politikasının bir maliyet etkisi de olabilir. Çünkü karşılık oranlarının artırılması ticari bankaların portföylerinde gelir getirmeyen aktiflerin miktarını artırarak kredi işlemlerinin karlılığı azaltıcı yönde etki yapar.

Zorunlu karşılıklar politikası her zaman olumlu yönde etki yaratmaz, şöyle ki;

—Zorunlu karşılıklar politikası, esnek bir politika aracı değildir. Yani zorunlu karşılık oranında yapılan değiştirmelerle küçük ölçekli para ayarlamaları yapılamaz. Çünkü karşılık oranında yapılacak küçük bir değişikliğin para stoku üzerinde etkisi büyük olabilir.

—Zorunlu karşılık oranının değiştirilmesi tüm banka sistemini etkiler. Bunun bazı sakıncalı yönleri olabilir. Eğer kaydi para yaratımı birkaç büyük bankanın kontrolü altındaysa ve iş hacminin fazlaca yoğun olmadığı küçük yörelerde para darlığı çekiliyorsa, karşılık

<sup>50</sup> ALPAR Cem, **İktisat**, (Gözden Geçirilmiş 5. Baskı). İstanbul, 1988, s. 137.

<sup>51</sup> PARASIZ M. İlker, **Para Politikası....**, 3. Baskı, s. 11, KEYDER Nur, **Para Teori ve Politika**, Bars Ltd. Şti., Ankara, 1991, s. 51.

oranlarının yükseltilmesi, buralardaki yerel bankaların zaten k t olan para yaratma olanaklarını daha da kısıtlar.

—Para piyasasında çalışan ve zorunlu karşılık ayırma yükümlülüğü olmayan banka dışı mali aracılar, zorunlu karşılık arttırmaları karşısında imtiyazlı duruma geçerler.

—Zorunlu karşılık oranlarının arttırılması, ellerinde aşırı rezerv bulunmayan bazı bankaları, portföylerindeki kıymetli evrakları satma durumuyla karşı karşıya bırakabilir.

—Zorunlu karşılıkların yükseltilmesi durumunda bankaların ek karşılık sağlama işlemleri belli bir zaman alabilir ve bu gecikme beklenen etkinin daha sonra ortaya çıkmasına neden olabilir.

—Mevduatların önemli bir kısmı için genel oranlardan sapmalar olabilir.

—Karşılıkların yatırılma süresinin uzunluğu gerçekleşen karşılık oranlarının düşük olmasına yol açan ve dolayısıyla zorunlu karşılıkların esnek bir para politikası aracı olarak kullanılmasını engelleyen bir faktördür.

—Bloke olması gereken zorunlu karşılıkların bazı amaçlarla kullandırılması böylece yeniden dolaşıma dönmesi mümkün olabilir.

#### **4- Genel Disponibilite Oranı**

Genel disponibilite oranı, bankaların taahhütlerine karşı bulundurmak zorunda oldukları nakit ya da nakit benzeri kıymetler (Hazine bonosu, devlet tahvili gibi...) arasındaki orandır. Genel disponibilite oranı, bankaların likiditesini düzenleyen zorunlu bir araç olmasının yanında para politikasının genel uygulama araçları arasında da yer alır. Genel dispanibilitenin bir para politikası aracı olarak etkisi, bir anlamda mevduat munzam etkisi karşılıkları gibi de düşünülebilir.

Disponibil değerler olarak, bankaların kasalarında bulundurduğu nakit mevcudu, vadesiz serbest mevduat, Hazine Plasman Bonoları ve Devlet İç İkrizat Tahvilleri'nin oranları her ülkenin uygulamak istediği para politikasının amaçlarına göre düzenlenir<sup>52</sup>.

Türkiye'de genel disponibilitate oranını saptamak yetkisi, TCMB'na aittir. TCMB yalnız genel disponibilitenin asgari oranını değil bu oranın hesaplanmasında nelerin disponibil değer, nelerin yükümlülük sayılacağını belirlemek, bu kavramlara açıklık getirmek yetkisine de sahiptir. Merkez Bankası disponibilitate oranını eksik oluşturan bankalara eksik oluşturulan disponibil değerler üzerinde ceza, tahakkuk ettirmektedir<sup>53</sup>.

#### **5- Kredi Tavanları Politikası**

Kredi hacminin genişlemesini önlemek amacıyla kredi tavanı saptanması, banka sisteminin vereceği kredi miktarının sınırlandırılması anlamına gelir. Bu yolla kredi hacminin doğrudan doğruya sınırlandırılması amaçlanır. Kredi hacminin sınırlandırılması, Merkez Bankası emisyonuna bir tavan saptanması yoluyla dolaylı olarak da gerçekleştirilebilir. Kimi zaman her iki yöntem birlikte uygulanarak hem merkez bankası emisyonuna hem de banka sistemi kredilerinin emisyonuna hem de banka sistemi kredilerinin sınırlandırılmasıyla para arzının bütünüyle denetlenmesi yolu seçilebilir<sup>54</sup>.

Kredi Tavanı Politikası, ekonomideki para hacminin kontrol edilmesi yanında, verildiği sektörlerin ekonomideki ağırlıkları ve

<sup>52</sup> PARASIZ M. İlker, **Para Banka ve Finansal Piyasalar...**, 5. Baskı, s. 312-313, KEYDER, s. 59.

<sup>53</sup> AKGÜÇ, **100 Soruda...**, s. 132.

<sup>54</sup> URGANCI, s. 210.

fonksiyonları itibarıyla birlikte düşünülduğünde ekonomik hedeflere ulaşmakta etkin bir rol üstlenir.

Kredi tavanı politikası tek başına uygulanabileceği gibi, diğer para politikası araçlarıyla da birarada kullanılabilir. Bu politika özellikle para ve sermaye piyasalarının yeterince gelişmediği ülkelerde, kredi ve buradan para arzının kontrol altına alınmasının en etkin araçlarından biri olarak önemli işler görür.

## B-SELEKTİF PARA POLİTİKASI ARAÇLARI

Seçici kontrol aracı adı da verilen bu tür araçların başlangıç etkisi tüm ekonomi üzerinde değil, yalnızca bazı spesifik piyasalarda hissedilir<sup>55</sup>.

### **1- Farklılaştırılmış Reeskont Oranları**

Merkez Bankaları, ticari bankaların getirecekleri senetlere, özelliklerine göre farklı reeskont oranı uygulayabilir. Bu şekilde Merkez Bankası, bazı sektör ve faaliyetlerin gelişmesini sınırlandırabilir ya da özendirebilir. Bununla birlikte bu tür ayrıcalıklı para politikasının olumlu sonuç verebilmesi için ticari bankaların Merkez Bankası'na getirdikleri senet miktarlarının büyük rakamlara ulaşması gerekir.

### **2- Ticari Banka Kredilerinin, Miktar, Vade ve Faiz Oranları Açısından Selektif Kontrolü**

Selektif kredi politikalarının amacı, ülkede kredi dağılımını kalkınma planının tercihleri paralelinde gerçekleştirmektedir. Selektif kredi kontrolü aslında bir kaç yöntemin birlikte kullanılmasıyla

<sup>55</sup> PARASIZ M. İlker **Para Banka ve Finansal Piyasalar...**, 5. Baskı, s. 306-307, KEYDER, s. 81.

sağlanabilir. Bu yöntemlerden bazıları ise şöyledir;

—Özel amaçlı kuruluşlara bazı kaynakları kullanılabilme yetkisi verilebilir.

—Vergi muafiyeti ve sübvansiyonlar

—Sektör bazında faiz, reeskont ve kanuni karşılık oranlarının farklılaştırılması.

### **3- Bankalar ve Banka Dışı Finansal Araçlara Belli Bir Miktarda Devlet Tahvili ve Hazine Bonosu Satınalma Zorunluluğu**

Banka otoriteleri, ticari bankaları ve banka dışı finansal araçları, ellerindeki fonların belli bir oranı ile öngördükleri tahvil ve bonoları satın almaya zorlayabilir. Eğer piyasa faiz oranları bu gibi aktiflerin faiz oranlarından yüksekse, bu yolla normal piyasa faiz oranlarından daha düşük bir faizle bir kısım fonlar kamu sektörüne aktarılmış olur. Hükümet tahvil ve bono satarak, ticari bankalardan ucuza bağladığı bu fonları ekonomik kalkınmada öncelikli olan faaliyetlerin finansmanında kullanılabilir.

### **4- Finansal Araçların Portföylerinin Yeniden Düzenlenmesi**

Merkez Bankası, ticari banka ve banka dışı mali kurumların portföyünde bulunduracakları kıymetlerin bir kısmına müdahale edebilir. Örneğin, bu kuruluşların satın alacakları tahvil ve pay senedi gibi menkul kıymetlerin hangi faaliyet dallarına ait olacağı, bunların oranının veya miktarının ne kadar olacağını belirleyebilir. Böylece, finansal kuruluşların ellerinde bulunan fonların, ekonomik büyümeye katkıda bulunabilen sektörlere transferi sağlanabilir. Ancak böyle bir politikanın başarılı olabilmesi sözkonusu ekonomi de menkul kıymet çeşitlerinin alışverişlerinin bol olması gerekir.

## **5- Tüketici Kredilerinin Kontrolü**

Para otoriteleri, konut ve apartman dairesi dahil olmak üzere çeşitli dayanıklı tüketim mallarının taksitli alımlarında, müşteriler tarafından peşin olarak ödenecek minimum para miktarını, vadesini ve bu amaçla verilen kredileri değiştirerek, söz konusu mallara karşı talebi teşvik edebilir veya kısıtlayabilir.

## **6- Hisse Senedi ve Tahvil Alımına Yönelik Kredi Kontrolü**

Hisse senedi ve tahvillerin taksitle satın alınması durumunda otoriteler, bazı senetlerin satın alınmasında ne kadar peşin ödeme yapacağını belirleyebilir. Böylece kişisel tasarrufların yönelebileceği bazı faaliyet v alanlar kısıtlanırken, bazıları özendirilebilir.

## **7- Merkez Bankası'nın Moral Takviyesi ve Doğrudan İşlemi**

Merkez Bankası'nın bu politikasına açık ağız politikası da denir. Burada Merkez Bankası, banka dışı Finansal araçların genel olarak davranışlarını değiştirmesi için ikna gücünü kullanır.

## **8- Reklam ve Resmi olmayan Öğütler**

Merkez Bankasının görüşlerinin kamu oyu tarafından bilinmesini sağlamak için bir çok yol vardır. Merkez Bankası bunu basın yoluyla yapabileceği gibi, firmalara yapacağı öğütlerle, onların bekleyişlerini değiştirerek de sağlayabilir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIK SORUNU

#### I- MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI VE BAĞIMSIZLIĞIN ÖLÇÜLMESİ

##### A- MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞI

##### 1-Merkez Bankasının Bağımsızlığı Kavramı

XX. yüzyılda yaşanan iki büyük savaş ve büyük ekonomik krizler nedeniyle ortaya çıkan makro dengesizlikleri gidermek için tüm ülkelerde hükümetler piyasaların işleyişine düzenleyici müdahalelerde bulunmuşlardır. Hükümetler istikrar içinde büyüme, işsizlikle mücadele, dış ödemeler dengesinin sağlama, gelir dağılımındaki dengesizliği giderme gibi makro hedeflere ulaşmak için Merkez Bankasını alacağı uygun kararlarla yanlarında görmek istemişlerdir. Örneğin İngiltere Merkez Bankası 1946'da devletleştirilmiş ve Maliye

Bakanı hükümetin belirlediği hedefler doğrultusunda bankasının kararlarını yönlendirebilir bir konuma gelmiştir. Bankanın Maliye Bakanı'nın istek ve önerileri veto ettiği hiç görülmemiştir.

Güney Kore'de 1962 yılından itibaren Maliye Bakanı, Merkez bankasının kararları üzerinde, nihai sorumluluk hükümete aittir gerekçesiyle egemen olmuştur. Güney Kore Maliye Bakanına göre "Merkez Bankasının para yaratıyor olması, paranın yönetiminden tek sorumlu otorite olduğu anlamına gelmemektedir. Hükümetin parasal önlemleri olmaksızın Merkez bankası tek başına parasal istikrarı sağlayamaz. Merkez Bankasının belirlediği hedef ve araçlar hükümetin genel iktisat politikasına uygun ve tamamlayıcı nitelikte olmalıdır<sup>56</sup>.

Siyasal iktidarlar yukarıdaki örnekte de görüldüğü üzere tarihin her döneminde ülke ekonomisinin daha büyük bir bölümüne hükmetmeyi isterler. Bu doğaldır; çünkü böylece güçlerini artırmayı hedeflerler. Devlet olmak kaynakları ele geçirmek için özel imtiyazlar sağlar. Yani soyut olarak devlet ve hükümetler hükümranlık haklarına dayanarak hem ekonomik hayatın içinde cereyan ettiği ortamda değişim, dolaşım ve kaynak transferinin aracı olan paranın miktarını ve değerini belirleyebilir, hem de bunun istediği kadarını kullanabilir. Bu durum halkın tepkisini çekmiş ve daha 13. yüzyılın başında ilk anayasa sayılan "Magna Carta" ile, devletin ekonomideki imtiyazının sınırlanması süreci başlamıştır. Siyasi iktidarlar ise, bu imtiyazı elden kaçırmamak, kaçırdılarsa hiç değilse bir kısmını yeniden ele geçirmek için zorlu bir mücadele içindedirler.

---

<sup>56</sup>TOKGÖZ, s. 15.

Günümüzde ekonomiler, merkeziyetçilikten ve devlet müdahalelerinden kurtulup piyasa şartlarına bırakıldıkça müdahalelerin eski araçları ve eski müdahale merkezleri işlevlerini yitirmeye başlamışlardır.

Piyananın kendi dengeleri içinde oluşan ekonomi kurumları bu süreçten farklı ölçülerde etkilenmiştir. Doğaldır ki geçmiş tarihsel misyonu gözönünde tutulduğunda bu süreçten ilk etkilenen kurumlardan birisi de “Merkez bankası” olmuştur. Merkez Bankası'nın sahip olduğu birikim ile piyasaların dengelerini sağlaması vazgeçilmez bir ihtiyaç iken bu ayarı yapacak olan kurumun ekonominin gerçekleri uyarınca hareket ederek siyasetin önceliklerini geri planda tutabilmesi olgusu ile birlikte karşımıza “Merkez Bankasının Bağımsızlığı” kavramı çıkmıştır.

Merkez Bankasının Bağımsızlığı son yıllarda gerek iktisat literatüründe gerekse ekonomi politikası uygulamalarında sıkça tartışılan konuların başında gelmektedir. Günümüzde Merkez Bankası'nın para politikasını uygulayan kurum olma gibi temel bir fonksiyon üstlenmesi bu tartışmanın yoğunlaşmasının temel nedeni oluyor. Bugün gelişmiş ve gelişmekte olan çok sayıda ülkede Merkez Bankası'nın ekonomik örgütlenme içindeki konumu ve bunun da ötesinde bağımsızlığı sorgulanmakta, uygulamada Merkez Bankalarına daha fazla bağımsızlık sağlamak üzere köklü yasal reformlara gidildiği görülmektedir. Aslında bu durum sadece piyasa ekonomisini benimsemiş ülkelerle sınırlı kalmamakta, merkezi planlı bir yönetimden piyasa ekonomisine geçen doğu bloku ülkelerinde de aynı izleri taşımaktadır.

Nitekim 1987 yılında Macaristan'da Ulusal bankanın (National Bank) yönetici kadrosunun atanması, görev süresi ve bankanın kredi

sağlaması ile ilgili bağımsızlık yönünde değişim sağlayıcı köklü kararlar alınmıştır<sup>57</sup>.

Merkez Bankası bağımsızlığı üzerine yapılan incelemelerde bu bağımsızlığın genelde siyasi iktidardan bağımsızlık olarak alındığı gözlenmektedir. Merkez Bankası'nın fonksiyonlarının çok çeşitli olması ve bu fonksiyonların siyasi otoriteden ne ölçüde bağımsız olacağını iyi anlaşılması gereğini ortaya koymaktadır.

Merkez Bankası Bağımsızlığı üzerine yapılmakta olan tanımların hemen hepsinde Merkez bankasının ekonomik istikrarı sağlama çabası içindeyken siyasi otoriteden emir almama kuralı getirilmektedir.

Merkez bankalarının işlevlerini yerine getirirken hükümet kararlarından ve parlamento denetiminden ne kadar bağımsız oldukları bugün ekonomik demokrasinin ölçüsü haline gelmiştir. Merkez Bankaları para ve kredi hacmini belirleyen kararları ile farklı çıkarlara hizmet edebildiği ve piyasaların çalışmasının etkileyebildiği için siyasi iktidarın dolaşımındaki para miktarını kendi çıkarları doğrultusunda artırıcı yöndeki baskıları ile karşı karşıyadır. Bu bağlamda Merkez Bankasının Bağımsızlığı, kendisine verilen hedefler doğrultusunda gerektiğinde siyasi otoritenin nüfus ve iradesine karşı kendi politikasını uygulayabilme ve bu yönde gerekli değişiklikleri yapabilme esnekliğine ve inisiyatifine sahip olmayı ifade eder<sup>58</sup>. Merkez Bankasının Bağımsızlığını sağlamanın temel amacı para basma olgusunu siyasi bir tercih olmaktan çıkarıp, ekonomik konjonktörün, ekonomik istikrar hedefi gözetilerek yönlendirilmesine imkan veren teknik bir zorunluluk haline getirmektir.

<sup>57</sup> SUNDARAJAN V., "Central Banking Reforms in Formerly Planned Economies" FINANCE AND DEVELOPMENT, Vol: 29, No:1. March 1992 s. 11.

<sup>58</sup> OKTAR Suat, "Merkez Bankalarının Bağımsızlık Sorunu", FİNANS DÜNYASI, S: 57, Eylül 1994, s. 68.

Bu arada dikkat edilmesi gereken önemli husus Merkez Bankasının Bağımsızlığından anlamamız gerekenin “siyasi iradeden tamamen kopukluluk” olmadığıdır. Bu yüzden bağımsızlık kavramını ele alırken konuyu iki bölümde incelemeliyiz<sup>59</sup>.

1- Para politikası, politikacıların kısa vadeli perspektifine dayanan ve popülist düşüncelerine hizmet eden bir anlayış ile uygulanabilir. Merkez Bankası Bağımsızlığından söz edilirken, bankanın tüm faaliyetlerini yürütmesi konusunun bağımsızlık olarak kabul edilip edilmeyeceği tartışılmalıdır. Eğer sistemin işleyişinde devletin ekonomi politikasını belirleyeceği ve sonra da Merkez Bankasının bu politika çerçevesinde para politikasını hazırlayıp uygulayacağı belirtilmişse bu durumda Merkez Bankası bağımsızlığı vardır ancak bu devletten tamamen ayrı bir Merkez Bankası değildir. Eğer ekonomi politikası içinde uygulanacak para politikasını da hükümet belirlemekte ise bu durumda bağımsızlıktan söz etmek mümkün değildir<sup>60</sup>.

Görüldüğü gibi MB'nin Bağımsızlığı demek, devletten tamamen ayrıldığı anlamına gelmez. Bir yandan MB ve devlet ilişkilerinin iç içe olması diğer yandan para politikası araçlarının buldukları piyasalara göre kullanılabilme imkanlarını birlikte ele aldığımızda MB Bağımsızlığının çok değişik şartlara dayalı olduğu görülmektedir.

2- MB'nin hem politik baskılardan izole edilmesi hem de para politikasının belirlenmesinde kurumsal güçlerin olumsuz etkilerinden arındırılarak uygulamada tamamen hür hale gelmesi gereği bugünkü

<sup>59</sup> SAYILGAN Şevket, “**Bağımsız Merkez Bankası ve Ekonomik Sonuçları**”, BANKA ve EKONOMİK YORUMLAR, Şubat 1996, s. 58.

<sup>60</sup> Bu konuda FED kanunundaki şu ifade önemlidir: “FED Kanunu Yönetim Kurulu'na kendi kanaatine göre davranma yetkisi verir ama kongrenin hedef, ilke ve kısıtlamaları çerçevesinde.” BECKHART Benjamin Haggat, **Federal Reserve System**, Colombia Universty Press, 1972, s. 31-38.

MB bağımsızlığı tartışmalarının altında yatan temel yaklaşımdır. MB'nın para politikalarında bağımsız olsa da politik otorite ile en azından konsültasyon yapması gereği genel kabul görmüş bir husustur. Ancak kurumsal organizasyon ülkeden ülkeye çok farklılık göstermektedir. Örneğin, Bundesbank para politikasında kanunen bağımsızdır ama yine de kanunen hükümetin genel politikasını desteklemek zorundadır<sup>61</sup>.

Hollanda'da parlamento çoğunluğuna dayanan hükümetin verdiği talimatlar için Hollanda MB'nın parlamentoya başvurması sonucu değiştirmeyecektir. Türkiye'de ise, MB Kanununun 4 ve 40. maddelerinde belirtildiği gibi uygulanan politikalarla ilgili olarak "Hükümete Sorar" şeklinde bağlayıcı bir hüküm yoktur. Bu nedenle ülkemizde ilgili kanunun sağladığı imkanlar açısından özerk bir MB anlayışının olduğu söylenebilir. Ancak önemli olan bu ayrıcalığı kullanabilecek yetki ve sorumlulukta yöneticilerin iş başına gelmesidir.

MB bağımsızlığından söz ederken paranın özgür emisyonundan bahsedilmemektedir. Yani para emisyonunun bağımsızlığı önce ortadan kaldırılıp bir merkeze bağlanmıştır. Ondan sonra tekele alınmış olan bu emisyon sisteminin üzerinde devlet etkilerinin azaltılması yolları aranmaya başlanmıştır. Bu konuda MB Bağımsızlığının ne demek olduğuna dair Fransız MB bağımsızlığına ilişkin şu açıklama dikkat çekicidir. "Bağımsızlık demek, emisyon kurumu ayrı bir gezegende yaşayacak demek değildir. Tam tersine kanunda hükümetler devlet başkanı ve parlamento ve bir dizi diyalog öngörülmüştür. Mecburi açıklamalarla MB siyasi iktidara periyodik olarak hesap vermek zorundadır<sup>62</sup>."

<sup>61</sup> ARTUN Tuncay, **Türkiye'de Bankacılık**, Tekin Yayınları, İstanbul, 1986, s. 54.

<sup>62</sup> ROBIN Jean Pierre, "Le Pouvoir monétaire prend son indépendance", FİGECO, 05.01.1994, s. 2'den aktaran TELMAN s. 111.

Sonuç olarak MB'nın bağımsızlığının, siyasi iktidarlardan bütünüyle bağımsız olması şeklinde düşünmek yanlıştır. MB'na hükümetin dışında bağımsızca karar alma ve uygulama yetkisi veren bir yasal statü kazandırılması siyasi iradeyle bağdaşmaz. MB'nin bağımsızlığı, hükümetin genel politikasıyla çelişmeyen, aksine onunla uyumlu ve tutarlı olacak yasal bir çerçeveye oturtulmalı. MB herşeyden önce hükümetin genel politikasını desteklemek zorundadır. Aksi durum ekonominin yönetiminin hükümetin de üzerinde yeni bir otoritenin yaratılmasına neden olur. MB'nin siyasi otoriteyle karşılıklı görüş alışverişinde bulunması onun bağımsızlığı ile ilgili bir sorun yaratmaz. Nitekim, önemli ölçüde bağımsız oldukları kabul edilen İngiliz ve Fransız MB'ları para politikasının hazırlanmasında danışmanlık görevi yaptıkları gibi yürütülmesinde de aktif bir rol oynamaktadır<sup>63</sup>.

## **2- Bağımsız Merkez Bankası Bir İhtiyaç mıdır?**

Tarihsel gelişmeye bakıldığında ilk MB'nın tamamının bağımsız olduğu görülür. MB'larının atası sayılan "The Bank of England" 1694 yılında kraliyet adına para basma görevini yerine getirmek için özel banka statüsünde kurulmuştur. Gerçek MB statüsüne Endüstri devrimi sırasında kavuşmuş, II. Dünya savaşı sırasında kamulaştırılmıştır. Yine MB'nın en eskilerinden biri sayılan Fransa MB 1800 yılında faaliyete geçmiş, 19. yy. ortalarına kadar özel ticari banka statüsünde çalışmış ve 1945 yılında kamulaştırılmıştır. II. Dünya savaşından sonra MB'ları hükümetlere ekonomiyi yeniden inşa etmekte yardımcı bir rol üstlendiler. 1970'lerde yüksek enflasyon sorununun ortaya çıktığı dönemlerde ise, ana uğraşları para arzını kontrol etmek, fiyat istikrarını sağlamak oldu. 1980'li yıllara girildiğinde, bir çok ülkenin para politikası uygulamalarının önemli şekilde değiştiği görülmekte idi. Bunun arkasında yatan faktör, para politikasının değerinin anlaşılması

<sup>63</sup> CASTELLO M. SWINBURNE M., "Central Bank Independence", DEVELOPMENT, Vol: 29, No: 1, March 1992, s. 20.

olması ve “açıklık” kavramının para politikasına getirilmesi sonucu, para politikası hedeflerine ulaşmanın daha kolay olabileceği düşüncesi idi. 1990’lı yıllarda ise, benzer nedenlerle para politikaları konusunda MB’na daha fazla bağımsızlık sağlayacak yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.



- 1980’li yıllarda, Dünya Bankası ve Uluslararası para fonu’nun etkinliği sürmekte iken bu yıllarda MB’larının Bağımsızlığı ve Siyasi otoritenin etkisinden kurtulması gerekliliği savunulmuş 1990’lı yıllarda ise bu görüşlerin hayata geçirilmeye başladığı görülmüştür.

#### a) MB’nın Bağımsızlığını savunan Görüşler:



Bağımsız bir MB’nın gerekliliğini destekleyen düşünce, uzun bir deneysel sürecin sonucunda gelişmiştir<sup>64</sup>. Özellikle Yeni Zelanda MB’nın ve Almanya’nın Bundesbank’ın başarılı uygulamaları MB ile ilgili düzenlemelerin bağımsızlık yönünde yapılmasında çok büyük etkisi olmuştur. Bu başarılı örnekler, MB’nın bağımsızlığı arttıkça, enflasyon oranının düşeceği yönündeki görüşü destekleyen çalışmalar için önemli deneyimler olmuştur<sup>65</sup>.

MB Bağımsızlığına olan ihtiyaç, kağıt para sistemi ortaya çıktığında, bu sistemin beraberinde getirdiği tehlikelerin farkedilmesi ile birlikte gündeme gelmeye başlamıştır. Nitekim David Ricardo “Tecrübeler öğretmiştir ki, hükümetin veya bankanın serbestçe kağıt para çıkarmaya koyulması, daima ölçsüzlüklere yol açmaktadır. Emisyon yetkisinin kötüye kullanılmasını önleyebilmek ve para hacmini aşırı şişkinlikten koruyabilmek için, para miktarı sınırlı tutulmalıdır<sup>66</sup>”.

<sup>64</sup> UZUNOĞLU Sadi, “**Merkez Bankası Bağımsız Olsun mu?**”, İKTİSAT, S:350, Temmuz 1994, s.21.

<sup>65</sup> ALPTÜRK Nevzat, **Merkez Bankacılığı**, Ankara, 1982, s.15.

<sup>66</sup> ERGİN Feridun, **Para ve Faiz Teorileri**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1983, s.81.

MB'nın para politikası fonksiyonlarının oluşması oldukça geç ortaya çıkmış bir olgudur. MB'nın para politikası uygulama fonksiyonu ortaya çıktıktan sonra gündeme gelen ikinci kavram ise "MB'nın Bağımsızlığı" olmuştur. Bu kavramın arkasında yatan diğer bir deyimle, bu ihtiyacı doğuran, hükümetlerin ellerindeki para politikası aracının ekonomiyi tehlikeli sonuçlara götürme ihtimalinin bulunması, siyasi iradede seignorage (para basmada hükümranlık hakkı) hakkını kullanarak kendi kendini kolayca finanse etme yoluna gitme eğiliminin tespit edilmesidir. Yapılan çalışmalar karşılıksız para arzının artışının popülist politikalarının sonucunda enflasyonist ortamın hazırlanmasında en önemli etken olduğunu göstermektedir. Böylelikle, siyasi iradenin kendi kendini kolayca finanse etme yolunun tıkanması için bir önlem olarak MB'larına bağımsızlık kazandırma düşüncesi yoğun olarak ekonomik literatüre girmiştir.

MB'larının başlıca görevi ve hedefi, ekonomide uzun dönemli fiyat istikrarının sağlanmasıdır. Salt böyle bir göreve angaje olmuş bir MB'nin, siyasi otoritenin müdahalesini büyük ölçüde azaltabilmesi ile mümkün olur. Oysa, MB'larına yüklenmiş görevlerin sayıca artması bu kurumu, nüfuzu altında tutmak isteyen siyasi iktidara farklı hedefler arasında değişiklik yapma olanağı sağlar.

Böylece siyasi iktidar, para politikasının açıklığını azaltarak buradan hem MB'nın hem de hükümetin sorumluluğunu zayıflatma olanağını bulur. Sonuçta, bir hedefin gerçekleştirilmesinde politik başarısızlıkların diğer hedeflere yollama yapılarak mazur gösterilmesi kolaylaşmış olur.

Gelişmekte olan ülkelerde MB'ları üstlendikleri görevler dışında ekonomik kalkınmanın sağlanması yönünde hedeflerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak gibi bir rol de üstlenebilmekte.

Örneğin; IMF ve Dünya Bankası, 1970 ve 1980'li yıllarda Bhutan, Botswana ve Fiji gibi gelişme sürecinde bulunan ülkelerin MB'larına ekonomik gelişme hedefleri ile ilgili belirli tavsiyelerde bulunmuştur. Dolayısıyla, siyasal iktidarlar, MB'nı (eğer bağımsız değilse) kendilerince uygun gördükleri kalkınma stratejilerini uygulamak için sınırsızca kullanırlar<sup>67</sup>. Sonuçta, iktisadi gerçekler göz ardı edilerek siyasi ihtiraslar, ön plana alınmış olur. Bu gibi uygulamalar, üretmeden tüketme, ihraç etmeden ithal etme dengesizliklerin yol açar. Bu dengesizlikler ise, kamu kesimi borçlanma gereğinin yükselmesine, ülke içerisindeki döviz fiyatlarının artmasına, faizlerin yükselmesine neden olur. Böyle bir ortamda, yüksek enflasyon, stagflasyon ve dolayısıyla işsizlik önemli sorunlar olarak ortaya çıkar.

Gelişmekte olan ekonomilerde, siyasal iktidarlar, genellikle popülist ve günübirlik politikaları kendi siyasi gelecekleri açısından ön planda tutarlar. Bu durum karşılıksız para basımı verimli olmayan kurum ve kuruluşların MB'ınca kurtarılması, tarım sektöründe dünya fiyatlarının çok üstünde taban fiyatları uygulaması gibi bir piyasa ekonomisine ters düşen sonuçların ortaya çıkmasına yol açar. MB'nin, bu gibi uygulamalara alet edilmesi, sonucunda büyük krizlerin oluşumuna ortam hazırlanmış olur. Bu olumsuz gelişmeler, bağımsız MB'nin bulunduğu bir ekonomide gerçekleşme şansını daha da zor bulacaktır. Siyasal iktidarın dilediği gibi emisyonla başvurması önlenmiş olacaktır. Harcamalar, siyasal tercihlere göre değil, gelirler ve iktisadi gerçekler gözönünde tutularak yapılacaktır. Günümüzün gelişmiş ülkelerinde bu sağlandığı içindir ki, MB'nin görevleri ile ilgili ekonomik politikalar siyasal iktidarın etki alanı dışında kalmakta ve özgürce belirlenebilmektedir. Bu da, siyasal iktidarların ekonomik alanda popülist politikalar peşinde koşmasına en büyük engel, belki de en büyük emniyet sübabıdır. Siyasal etkilere açık olmayan bağımsız bir

<sup>67</sup> SALVATORE, DIULIO, s.161.

MB'nin tüm davranışları daha öngörülüdür<sup>68</sup>. Yani, ekonomik gelişmeleri çeşitli koşulları, sosyal ve siyasi gelişmeleri, dikkate alarak herhangi bir taviz vermek zorunda olmadan, olayları objektif olarak değerlendirip, tedbir almak imkanları vardır.

### **b) MB'nin Bağımsızlığına Karşı olan Görüşler:**

Bağımsız MB'nin her zaman doğru ve yararlı sonuçlara ulaşacağına iddia edilmesi, politikadan hiç etkilenmeyeceğinin düşünülmesi için, kesin nedenler yoktur. Politik olayların, MB kararlarını veya para, politikası olaylarını ne ölçüde ve ne şekilde etkileyeceği her zaman bilinemez. Bununla bağlantılı olarak MB'nin bağımsızlığına olan ihtiyacın kesin ve tartışılmaz olmadığına dair görüşler ve ekonomik araştırma sonuçları bulunmaktadır.

Bağımsız olan Kanada Bankası Güvernörünün, 28.02.1994 tarihinde finans bakanlığına verdiği raporunda; Merkez Bankası bağımsızlığının paranın değer kaybını önlemede politik belirsizliklerin etkilerinden korunmaya yetmediğini ortaya koymaktadır<sup>69</sup>.

“Bağımsız MB, İhtiyacı” görüşüne karşı çıkanlar düşük ve stabil bir enflasyonla bağımsızlık alanındaki ilişkiyi reddetmekte zorlanmalarına karşın, “hangisinin bir diğerinin nedeni” olduğu konusundaki şüphelerini dile getirmektedirler. Diğer taraftan bağımsızlık karşıtları, seçilmiş hükümetlere parasal politikaları kullanarak, ekonomik istikrarı sağlama hakkının verilmemesini eleştirecek, bunun maliyetinin üretim dengesizlikleri ve yüksek işsizlik olacağını belirtiyorlar<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> ALLESINA Alberto-SUMMERS Lawrence H., “**Central Bank Independence and Macroeconomic Performance Some Comparative Evidence**”, JOURNAL of MONEY CREDIT AND BANKING- May 1993, S.151-162.

<sup>69</sup> Banque de Canada, Rapport annuel au ministre des Finances et Releve des Comptes pour l'annee, 1993, s.28 den aktaran TELMAN, s.119.

<sup>70</sup> UZUNOĞLU, s.21.

Ayrıca ekonomide daima beklenmedik olaylarla karşılaşılabilir ve ekonomi belli bir denge etrafında sıkışıp kalabilir ki, bu denge etrafındaki istikrar her zaman istenmeyebilir<sup>71</sup>.

MB'nın, siyasi otoriteden bağımsız oldukları zaman sahip oldukları güç, iyiye yada kötüye kullanılacağı önemlidir. Hükümet politikaları ile uzlaşmayan bir MB veya hükümet paralelinde yaşayan MB'nın tarihte gördüğümüz uygulamaları çeşitli yorumlara neden olmaktadır. Büyük depresyondan ABD MB'nın piyasaya müdahale etse idi çöküntünün nasıl olabileceğine dair çeşitli yorumlar vardır. Büyük depresyonda, ABD Merkez bankacılarının para stoğunu yanlış yönlendirdikleri şeklindeki iddialara bakılırsa<sup>72</sup> bağımsız MB'larından her zaman olumlu sonuçlar beklenip beklemeceği tartışılmalıdır.

Milton Friedman'ın para politikası yetkilerinin, seçilmiş sorumlu hükümetler dışında organizasyonlara verilmesi konusunda şu görüşü ilginçtir:

“Birkaç kişiye büyük güç veren ve böylece önemli siyasal eylemleri büyük ölçüde kişilik arızalarına bağımlı kılan bir sistemde, özürü bulunsun bulunmasın hata yapılması kaçınılmazdır<sup>73</sup>.”

Görüldüğü gibi, Friedman, siyasal organ tarafından gereğince denetlenemeyecek bir organa bu kadar büyük bir gücün teslim edilmesini kabul etmemektedir. Merkez bankacılarının bu boyuttaki bir siyasi, sosyal sorumluluğu yüklenmelerinin doğru olmadığına işaret ederek Clemen Ceau'nun sözünü tekrarlamaktadır; “Para merkez bankerlerine bırakılmayacak kadar ciddi bir konudur<sup>74</sup>.”

<sup>71</sup> ALLESINA and SUMMERS, s. 6.

<sup>72</sup> EREN Ercan, **Makro İktisat**, Ezgi Kitabevi, 1992, s. 152

<sup>73</sup> FRIEDMAN Milton, **Kapitalizm ve Özgürlük**, (Çev: D Erberk ve N. Himmetoğlu), Altın Kitaplar, İstanbul 1987, s. 89

<sup>74</sup> TELMAN, s. 133

Merkez Bankası bağımsızlığına karşı çıkanların bir kısmı Demokrasi prensipleri açısından konuyu ele alırlar. Bu görüşü savunanlara göre, seçilmemiş Merkez bankacılarının kritik kararları veriyor olmaları demokrasi ile çelişkili görülmektedir<sup>75</sup>.

Para politikası bir ülkenin ekonomi politikasının önemli etkin ve sonuç alma unsurlarından birisidir. Hükümetler ekonomik operasyonların sonuçlarından sorumludurlar. O halde ekonomiyi düzene koymayı planlayacak bir siyasi iktidar para politikası aracından mahrum olmamalıdır. Üstelik, belli bir para politikası uygulanmasının sonuçlarından teknokratların siyasi sorumlulukları olmaz iken, ekonomide doğacak bozukluktan hükümetler sorumlu olmaktadır. Fransa Merkez Bankasının bağımsızlık çalışmaları sırasında, bağımsızlığa karşı olan politikacı, Philippe SEGUIN ekonomik ve sosyal sonuçları fevkalade önemli olan parasal tercihler söz konusu olduğunda bence demokratik kontroller daima teknik sorumsuzluklardan daha üstündür<sup>76</sup>.

Göreve gelen siyasi iktidarın para politikasını yönlendirmek için yetkisiz olması para politikasını iktisat politikası amaçlarına ulaşmak için bir araç olarak kullanamamasının demokrasi ile uyumluluğu tartışmalarına karşılık alınan Merkez Bankasının 1957'de yürürlüğe giren yasasının meclisçe kabul edildiği meclisin yasada değişiklikler yapabileceği dolayısıyla meclisin demokrasi kurallarına uygun şekilde karar verebileceği görüşü bulunmaktadır.

Parlamentolar veya hükümetler yetkilerinin bir kısmını seçilmemiş kuruluşlara devredebilirler ve bu durum demokrasiyle çelişmez önemli olan MB'nın bağımsızlaştırılma görüşünün, siyasi seçilme süresi dışına çıkarılmış MB yönetiminin kurulmasına dayanmasıdır. O halde MB

<sup>75</sup> GÖKÇE Deniz, "Nasıl Bir Merkez bankası", FİNANS DÜNYASI, Haziran 1993, s. 31

<sup>76</sup> TELMAN s. 128.

yasasının parlamento tarafından değiştirilebileceği dolayısıyla demokrasiye aykırı olmadığı yolundaki düşüncelerde eksik bir yön vardır. Halk yöneticilerini demokrasinin gereği olarak belli dönemlerde seçimle değiştirirken MB yönetimini aynı seçim haklarını kullandıklarında değiştirmemektedir. Bu noktada demokrasi kuralları çalışmamaktadır. Örneğin ABD' de, FED yönetimi, parlamentoya hesap vermektedir. Ama, bu FED yönetimi o parlamento tarafından seçilmemiş bir yönetimdir. Burada demokrasi yoktur, demokrasi siyasilerin elinden bu tehlikeli aleti almak için eksik bırakılmıştır.

Görüldüğü gibi, halkın parasının yönetimi konusunda bir siyasi tercih yapma şansı yoktur. Ya da, para yönetimi, halkın siyasi tercih nedenleri dışına çıkartılmaktadır. Demokrasiye aykırı görülme de bu olay demokrasi ile özgür ekonomik yapılanmanın içiçe olma özelliğini ayırmaktadır. MB'nin bağımsız ve siyasi iktidar süresinden farklı bir sürede görevde kalıyor olması, siyasi güçler üzerinde görev yapan bir organ ortaya çıkarmaktadır. Toplumun en önemli ekonomik gücü olan parası ile ilgili karar verme, seçme haklarını demokrasinin seçim kuralları dışına çıkarmaktadır. Yani, halkın parası üzerinde karar verme hakkı elinden alınmaktadır. Bu gözönüne alındığında, MB bağımsızlığı kavramının hükümetten bağımsızlık olarak değil, hükümet içinde bağımsızlık olarak algılanması gerekir<sup>77</sup>.

Dikkat edilmesi gereken diğer bir husus ise, "credibility" (güvenilirlik) kavramının tek başına para politikasına bağlı olmadığı, para politikası ve maliye politikasının her ikisine ve bu ikisinin koordinasyonuna bağlı olduğudur. Bu nedenle, hükümet içinde bağımsızlık sözcüğünün altında koordinasyon kavramı yatmaktadır. Ancak, para politikasını uygulayanlar, kendi görevlerini iyi yaptıkları takdirde iktisat politikası alanında karar vericilerin iyi çalışıp çalışmadıklarını açıkça ortaya koyarlar. Böylece, yetersiz kalan birimleri ortaya çıkarmış olurlar.

<sup>77</sup> GÖKÇE "Nasıl bir...." s. 32.

ayrıca bağımsızlık seviyesinin pratik ölçümlerinden de yararlanmışır. Cukierman'ın analizinin en makul analiz sayılmasının sebebi, MB'nın pratikte sahip olduğu bağımsızlığın bugünkü seviyesi hakkındaki bilgileri içermesi ve 70 ülkeyi tek bir maddede toplayabilmesidir<sup>117</sup>.

Cukiermanın ulaştığı sonuçlara aynı bilim adamının Webb ve Neyapti ile yaptıkları ortak çalışmalarda da ulaşılmıştır.<sup>118</sup> Cukierman Webb, Neyapti'nin ortak çalışması önceki çalışmalara göre üç noktada daha öne çıkmaktadır. İlk olarak 21'i sanayileşme ve 51'i geliştirmekte olan 72 ülkeyi içeren ülkeler seti daha geniştir. Örneklemenin daha geniş olması gelişmiş ve geliştirmekte olan ülkeler MB'nın bağımsızlığında sistematik farklılıklar olup olmadığını incelemeyi mümkün kılar. İkinci olarak inceleme dönemi 1950'lere kadar geri gidebilmektedir. Üçüncüsü de MB bağımsızlığına ilişkin bilgi yelpazesi daha geniştir. Adı geçen yazarlar uygulamada MB başkanlarının değiştirilmesindeki sıklığa ve alt örnekleme grubunda yer alan 23 ülkenin para politikası uzmanlarının ankete verdikleri cevapları da incelemişlerdir. İlgili anketler MB yasası ile gerçek uygulama arasındaki farklılıkları tanımlamaya yönelik olarak dizayn edilmiştir. Yazarlar birden fazla bağımsızlık ölçüsü kullanmışlardır; Çünkü, herbir gösterge hata içerebilecek olmasına ilaveten bağımsızlığın farklı yönlerini kavramaktadır<sup>119</sup>.

Çalışmamızda yukarıda adı geçen bilim adamlarının teorik ve ampirik çalışmaları sonucunda elde ettiği bulgular yanında, bunların dışındaki çalışmalardan da yararlanmış ve MB bağımsızlığı ile makro ekonomik performans ilişkisi irdelenmiştir.

---

<sup>117</sup> DOLLARD, s. 23.

<sup>118</sup> CUKIERMAN v.d., "Measuring The Independence..." 1992 s. 357.

<sup>119</sup> WORD BANK.... "How The Independence..." s. 1-6.

## A- MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI-KREDİBİLİTE İLİŞKİSİ VE PİYASALARA ETKİSİ

MB'nın bağımsızlığı ile makroekonomik performans arasındaki ilişki oldukça güçlü olmasına karşın MB'nın güvenilirliğinin en az bağımsız olması kadar etkili olduğu yönünde görüşler vardır. Bu görüşe göre MB'nın bağımsız olması, onun güvenilirliğini garanti etmez<sup>120</sup>. Güvenilirlik, para politikasının çok önemli bir unsurudur ve para politikasının etkinliğini büyük ölçüde artırabilir bu özellikle enflasyonu önlemeye çalışan bir MB için daha geçerlidir. Eğer MB, fiyat istikrarını temin edeceği yönünde kararlılığına kamuoyunu inandırabilirse yani, güvenilirliğini sağlayabilirse görevi, çok daha kolaylaşacaktır. Çünkü böylece enflasyonla mücadeleyi zorlaştıran ve maliyetini yükselten "Enflasyonist Beklentilerle" mücadele etmek daha kolay olacaktır.

Güvenilirlik önemli olduğu kadar elde edilmesi zor bir özelliktir. MB'nın belirtilen hedeflerine gerçekten takip ettiği konusunda piyasaları ve kamuoyunu ikna etmenini açık bir metodu yoktur. En iyi çözüm iyi bir itibar oluşturmaktır. böylece piyasalar ve kamuoyu bir taraftan MB'nın sıkı politikalar izlediğini gözlemlerken ve enflasyonun kademeli olarak düştüğünü görürken bunun kalıcı olacağına inanmaya başlayacaktır.

Güvenilirliği oluşturmanın başka bir yolu, daha fazla şeffaflıktır; yani hedeflerini ve bu hedeflerle günlük politika faaliyetleri arasındaki bağları kamuoyuna açıklamak başka bir deyişle parasal bir çerçeve tesis etmektir<sup>121</sup>. Bu parasal çerçeve içerisinde takip edilen para

<sup>120</sup> KARACAN Ali İhsan,, "Merkez Bankasının Bağımsızlığı mı yoksa Güvenilirliği mi?"

Dünya gazetesi, 30.03.1995, s. 5.

<sup>121</sup> LANE D.Timothy, GRIFFITHS Mark And PRATI Alessandro "Enflasyon Hedefleri para Politikasının Güvenilirliğini sağlamada Yardımcı Olabilir mi?" (Çev: Mehmet Günal) UZMAN GÖZÜYLE BANKACILIK S: 2.13, mart-Nisan 1996 s. 101.

✓

politikasının ısrarla uygulanıp belirli bir süre sonra, sonuç alınacağına inanılması, yani güvenilirliğinin meydana gelmesi en az bağımsızlık faktörü kadar önemlidir. Aksine, göstermelik bir bağımsızlık ve siyasi otorite doğrultusunda politika izleme eğiliminin meydana getireceği güvensizlik para politikasının sonuçlarını ve uygulama yöntemlerini önemsizleştirecektir.

Ayrıca para değerine güven ve bağımsız merkez bankasının para değerini koruyabileceğini ihtimaline olan güven bağımsız MB'ları için kredibilite konusunda önemli bir adım olarak kabul edilebilir, ayrıca, ülkelerin ekonomisinde kendi MB'larının tüm yapısal özelliklerini geçmişteki davranışlarının etkilenme ihtimallerini, yöneticilerin niteliklerini ve daha pek çok faktörü dikkate alarak oluşan kredibilitenin belki de bağımsız bir MB'nın sisteme vereceği en büyük güç kaynağı olduğu kabul edilebilir<sup>122</sup>.

Merkez Bankasının amaçlarının belirlenmesi ve bu amacın başlıca fiyat istikrarını korumak olduğunun açık ve net olarak ortaya koyulmuş olması fiyat istikrarının her ne şekilde olursa olsun korumakla görevli bir kuruluşun varlığı nedeniyle belli bir güven duyulmasına sebep olacaktır ve toplumda MB'nın fiyat istikrarını sağlamak hususunda yeterli şekilde teşvik gördüğüne inandırılacak olursa o zaman bu kredibilite daha da kuvvetlenmiş olacaktır.

Ayrıca kredibilite toplumun yapısıyla ekonomik olaylarla uluslararası ekonomik siyasi ilişkilerle ve yöneticilerin kişiliği ile ilişkili çok yönlü bir olaydır. Bu nedenle bu çok yönün var olmasıyla bir anda başarılı sonuçlara gidebileceği gibi güven konusunda bu yönlerden bir tanesinin bile eksik ya da olumsuz olması kötü sonuçlar da doğurabilir.

---

<sup>122</sup> TELMAN s 162.

Ayrıca kredibilite zaman içinde meydana gelen açık net ve süreklilik arz eden mesajlar, davranışlar sayesinde hissedilir. Para politikasını dikkatli ve dengeli bir şekilde uygulayan bir MB'nın hemen kredibilitesinin artacağı düşünülemez. Bazı dönemlerde özel sektör veya para piyasasının çeşitli unsurları MB'nın çeşitli hareketlerinden istifade etmeyi bekleyip, fırsatları değerlendirmeye çalışırken MB'nın tutarlı değişmez çizgide giden para politikasını görerek kendilerinin yanıltıldığını anlamaya başladıkları zaman MB'nın uyguladığı para politikasının istikrarlı olduğunun da farkına varacaklar ve işte bu anlayışla MB'nın kredibilitesinin arttığı hissedilecektir.

Merkez Bankasının bağımsız olması onun güvenilirliğini garanti etmez. halbuki MB güvenilir olmadıkça bağımsız olmasında önemi azalır<sup>123</sup>.

Merkez Bankalarının, para sistemlerinin uygulanması, korunması ve ekonomi içinde öneminin muhafaza edilmesi bakımından çok önemlidir. Ayrıca MB'nın para piyasalarını düzenleme konusunda tam ve mutlak yetkili olduğunun bilinmesi ve gerekli araçları kullanabileceğinin, fiyat istikrarını sağlamak için bütün tedbirlerin alınacağına bilinmesi nedeniyle duyulacak güven, piyasaların daha düzenli olması imkanını sağlamaktadır.

Gerek işverenler için, gerekse işçiler ve sendikalar için izlenecek para politikası çok önemlidir. Ayrıca para politikasının enflasyonu düşük düzeylere indirileceğine, fiyat istikrarının sağlanacağına, istihdam yaratılacağına inanmaları halinde, diğer bütün konularda ekonomik tüm tedbirler sonuç verebilecektir. İşte bu noktadan hareketle, siyasi çıkarlardan korunmuş bir MB'nın da kredibilitesi artacaktır.

---

<sup>123</sup> KARACAN s.5.

Cukierman, Webb ve Neyapti araştırmalarında önemle bir ilişkiye de işaret etmektedirler<sup>124</sup>. Yüksek enflasyonun varlığı, MB bağımsızlığı kanunen olsa dahi, hükümetlerin para politikalarını etkileme güçlerini teşvik edecektir. Yüksek enflasyon dönemlerinde MB'nın para arzını yakından takip etmeleri güçleşir ve özellikle yüksek enflasyon kısmen bankanın sorumluluğu olarak görülür ve bu durum bankanın kamu önündeki görüntüsünü gölgeler ve sonuç olarak da, hazineye karşı otoritesini zayıflatır. Uzun süre devam eden enflasyon MB bağımsızlığını aşındırır.

MB'nın bağımsızlığını savunanların ileri sürdükleri, en önemli gerekçe, paranın istikrarını sağlamakla görevli bir para otoritesi, politik iradeden uzak ve bağımsız kişilerden oluşuyorsa, izlenen para politikası daha uzun vadeli ve politik amaçlardan daha uzak olacaktır ve para otoritesinin bu Şekilde politik amaçlardan uzak olacağının düşünülmesi, paranın istikrarına daha fazla güven duyulmasına sebep olacaktır. Ve Şüphesiz politik amaçlı bir davranışla istikrarsızlığa sebep olacak kararlar alınma ihtimali olmadığı düşünülerek daha güvenli bir para ortamı doğacaktır<sup>125</sup>. Bunun tersi yani para otoritesinin bağımsız olmadığı ekonomilerde ise, ekonomi birimleri için her an istikrarsızlığa sebep olabilecek, bir kararla karşı karşıya gelebileceklerini de dikkate almaları gerekir.

## B-ENFLASYON VE MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI

Para politikası teorisyenleri ve uygulayıcıları, genellikle MB'nın hükümetin diğer birimlerinden bağımsız olmasının, para ve kredi genişleme oranlarını, bunlar vasıtasıyla da, enflasyon ve bte açığı

<sup>124</sup> CUKIERMAN, v.d, "**Measuring The Independence...**" 1992, s. 376.

<sup>125</sup> Problemes economiques, L'indpendence des bongues centrales peutelle faciliter maitrise de l'inflation, Heb. no. 2.312, 10 feb 19934den aktaran TELMAN, s. 167.

büyüklüğü gibi önemli Makro Ekonomik Değişkenleri etkilediğine inanmaktadır.

Merkez Bankasının yetki ve hareket alanı sonuçta, hükümetin tutumuna bağlıdır. Fakat hükümetin diğer amaçları ile çelişkili olduğu zamanlarda bile, hükümetler sık sık Merkez bankalarına fiyat istikrarını sağlamak için yetki ve özerklik veren yasal düzenlemeleri geçirirler veya bu konuda oluşmuş gelenekleri takip ederler. Merkez bankasının fiyat istikrarını sürdürmekle görevli bir birim haline getirilmesinden hem ekonomi hem de hükümet çeşitli şekillerde yararlanır.

Genellikle, enflasyonun maliyeti ve MB'nın fiyat istikrarına yönelik faaliyetlerinin bu maliyeti nasıl azaltabileceği sıkça tartışılmaktadır. Yeterli olmaktan uzak olmasına rağmen, uzun dönemde hem hükümetin hem de iş aleminin daha uygun koşullarda ve ucuza borçlanabileceği bir yerel sermaye piyasasının gelişmesi için de fiyat istikrarı gereklidir. Uluslararası finansman imkanları çoğunlukla, merkez bankasının fiyatlarda ve döviz kurlarında istikrarı sağlamak için görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiş olması şartına bağlanmıştır.

Fiyat istikrarının sağlanması ve sürdürülmesi amacı, en azından bazı zamanlarda hükümetin finansal işlemlerini yönetmek, hükümet açıklarını finanse etmek, gelişme projelerini finanse etmek, kamu bankaları ve kamu ekonomik girişimleri de dahil etmek üzere ödeme gücünün içindeki işletmeleri kurtarmak gibi merkez bankasının diğer amaçları ile yarış halindedir. Çoğu hükümet fiyat istikrarının uzun dönemli yararlarını kabullenmekle beraber, kısa dönemde diğer hedefler genellikle daha önemli olarak görülebilmektedir. Dolayısıyla fiyat istikrarının elde edilmesi için, bu diğer hedeflere varılmak üzere, (en azından bu hedeflerin enflasyonu neden olabilecekleri bir dönemde) MB'nın zorlanmaması gereklidir.

Avrupa Birliği lkelerinin Merkez Bankaları herşeyden önce bir merkez bankasının nihai hedefinin fiyat istikrarını sağlamak olduğu konusunda görüş birliğine varmışlardır. Doğaldır ki, bir ekonomide fiyat istikrarını sağlamaya yönelik politikaların önemli unsurlarının arasında MB ve uyguladığı politikalar yer almaktadır. Tartışmanın odak noktası ise, MB'nın bağımsızlığının veya bağımlı olmasının fiyat istikrarını ne yönde etkileyebileceğinin belirlenmesidir.

Merkez bankası bağımsızlığına olan ilgi ve merak; merkez bankasının doğrudan politik baskılardan bağımsız ve uzak olduğunda, daha düşük ve kararlı enflasyon elde edileceği inancıyla harekete geçilmiştir. Ciddi araştırmaların amacı da, enflasyon oranı ile MB bağımsızlığı arasında ilişki kurmak çabaları olmakla beraber, bu ilişkinin ölçülmesi konusunda kullanılan verilerin örneklerin veya ölçülerin yeterli olduğunu düşünmek zordur. Ayrıca bağımsızlığın teorik ölçüsü yoktur ve böyle bir ölçü ortaya konulmuş olsa bile, bunun uygulanabileceği örnek bulunsa da, sonuçların nasıl yorumlanacağı belirsiz olabilir. Bağımsızlığın llmesine ilişkin modelleri herkes sphesiz ülkenin ekonomik yapıları ve kendi ngrşleri doğrultusunda ortaya koyacaklardır.

Günümüzde ekonomilerin başlıca sorunu haline gelen enflasyonla mücadele etkin ve kalıcı sonuçların alınabilmesi, uygulanabilecek para politikalarının tutarlı olmasının yanında, merkez bankalarının bağımsızlığına da yakından bağlıdır. Çünkü para politikasının kararlı bir biçimde sürdürülebilmesi, merkez bankasının bağımsız varlığını gerektirir. Özellikle enflasyonun yüksek oranlarda yaşandığı gelişmekte olan ülkelerde, MB'ların bağımsızlığı, uzun dönemde fiyat istikrarının sağlanabilmesi yönünden büyük önem taşımaktadır. Zira ağır ekonomik sorunlardan bunalmış siyasi iktidarın, nüfusu altında tuttuğu MB'na sürekli müdahalede bulunacağı açıktır. Bugün bir çok ülkede, kronik hale gelen yüksek enflasyonun temelinde bu müdahale yatmaktadır.

Oysa nispeten bağımsız bir kimlik kazanmış ve müdahalelerini en aza indirmiş bir MB'nın uzun dönemde fiyat istikrarına ulaşabilmesi mümkün olabilecektir<sup>126</sup>. Ancak MB'nın bağımsızlığı ile enflasyon oranları arasında ilişkiler gözlenmekle beraber, bu ilişkinin güvenilirliği de daima tartışma konusudur. Bu konuda; Japonya MB hükümetle çok sıkı bağılılığı olmasına rağmen, en başarılı anti-enflasyonist mücadeleyi gerçekleştirmiştir<sup>127</sup>.

Buna karşılık Merkez Bankası bağımsız olan FED için, ABD'de, enflasyonla mücadelede daha değişken sonuçlar alındığı gözlenmiştir. Yine Bundesbank en bağımsız MB'larından bir tanesidir ve enflasyonla mücadelede de MB'nın bağımsızlığının etkisi çoktur. Fakat, Almanya'daki enflasyonun düşme nedenlerinin doğrudan ve mutlak olarak MB bağımsızlığına dayalı olduğunu düşünmek de yanlıştır. Daha temel bir dizi ekonomik bir olayın Almanya'da enflasyonu etkilediğini unutmamak gerekir. Öyle ise, MB'nın fiyat istikrarını sağlama işlevini yerine getirebilmesi için yasal olarak bağımsız olmasının yeterli sayılmayacağı ortaya çıkmaktadır. MB'nın bağımsızlığı, kurumsal çerçevesinden ve genel ekonomik politikalarından, ayrı olarak düşünülemez.

Yukarıda ulaşılan yargıların, yapılan teorik ve ampirik çalışmalar ile yaklaşık olarak aynı sonuçlara ulaşacak biçimde desteklendiği görülmektedir.

Bu konuda, Bade ve Parkin, Allesina ve Summers, Grilli Masciandaro ve Tabellini ve Cukierman ve birkaç yazar daha fazla bağımsız MB'larının daha düşük enflasyon düzeyleri ile ilişkili olduğunu bulmuşlardır<sup>128</sup>.

<sup>126</sup> OKTAR, "Merkez bankalarının...", 1994, s.70

<sup>127</sup> ÖZEN Osman, "Merkez Bankasının Bağımsızlığının Ekonomi Politikasının Sonuçlarına Etkisi", MALİYE DERGİSİ, Ocak-Şubat 1993, s. 49

<sup>128</sup> ALLESINA and SUMMERS, s. 151

Bade ve Parkin (1988) bağımsızlık ve düşük enflasyon ilişkisinin ilk ampirik çalışmalarından birine öncülük etmişler ve 12 OECD ülkesini bilgi ve ayrıntılar için kullanmışlardır. Merkez bankasının mali durum ve politikaları üzerindeki hükümet ölçüsünün ölçüsüne göre, MB bağımsızlığının derecesini ölçmüşlerdir<sup>129</sup>. Bade ve Parkin'e göre politik bağımsızlık enflasyonun önemli bir belirleyici olarak görülüyordu; çünkü politik bağımsızlığın en yüksek derecede olduğu iki ülkenin (Almanya ve İsviçre) enflasyon oranı, diğer tüm ülkelere örnek olacak biçimde çok düşük bir seviyede idi. Bade ve Parkin, bağımsızlığın düşük seviyede olduğu ülkelerin enflasyon başarımında belirleyici bir farklılık bulamadılar.

Grilli Masciandaro ve Tabellini daha önce bahsettiğimiz araştırmalarının sonucunda MB'nın bağımsızlığının, enflasyonla negatif korelasyon ilişkisi içinde olduğunu saptamışlardır. Bu araştırmalarında, MB'larının politik bağımsızlıklarından daha çok, ekonomik bağımsızlığının önemi üzerinde durmuşlardır<sup>130</sup>.

Alberto Allesina ve Lawrence Summers 1993 yılında 17 OECD ülkesinin 35 yıllık verilerini inceleyerek yaptıkları araştırmayla bağımsızlık konusundaki tartışmalara bir bakış açısı getirmişlerdir<sup>131</sup>.

Araştırmacılar, Bade ve Parkin'in ve Grilli, Masciandaro ve Tabellini'nin oluşturduğu göstergelerden yararlanarak, 1955-1988 yılları arasında, MB başkanlarının görev süresi ve hükümet yetkilileri ile banka yetkilileri arasındaki ilişkilerden yola çıkarak, merkez

<sup>129</sup> EIJFFINGER s. ve SCHALING E., "Central Bank Independence in twelve Industrial Countries", BANCO NAZIONALE DEL LAVORO QUARTERY REVIEW, 1993, s. 52.

<sup>130</sup> POLLARD, s. 22.

<sup>131</sup> ALESINA A. SUMMERS L. "Central Bank Independence and Makroeconomic Performane: some Comparative Evidence", Harvard Institute of Economic Research Biscussion Paper, No: 1496'dan aktaran UZUNOĞULU, s. 22.

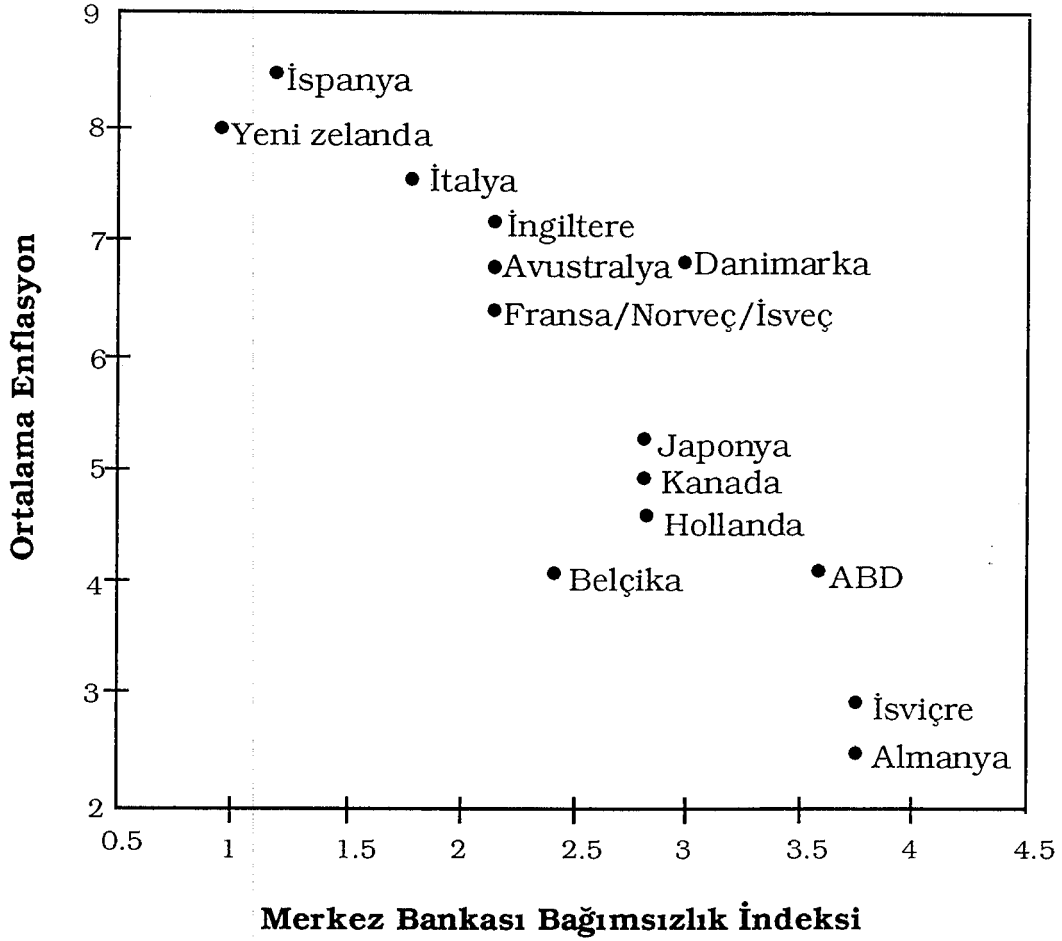
bankalarının bağımsızlığını bir indeks ile ifade ettiler ve bu indeksin enflasyonla ilişkisini ortaya koydular: Bağımsız Merkez Bankalarına sahip ülkeler daha düşük ve stabil enflasyon oranları elde ettiler. Sonuçta, teorik olarak araştırmacılar şu gerçeğe de dikkat çekmektedirler. Bağımsız MB'na sahip olan ülkelerde düşük ve stabil bir enflasyon oranı sağlanıyor, ve MB bağımsızlığı fiyat dengesini teşvik ediyor. Fakat, Allesina ve Summers'a göre, MB bağımsızlığı gerçek ekonomik performans üzerinde ölçülebilir bir etki yaratmıyor.<sup>132</sup>

Allesina ve Summers MB bağımsızlığı etkilerini aşağıdaki tabloda göstermişlerdir.

---

<sup>132</sup> ALLESINA and SUMMERS, s. 151

**Tablo 1: Merkez Bankası Bağımsızlığının Etkileri (Allesina ve Summers Araştırması 1951-1988)**

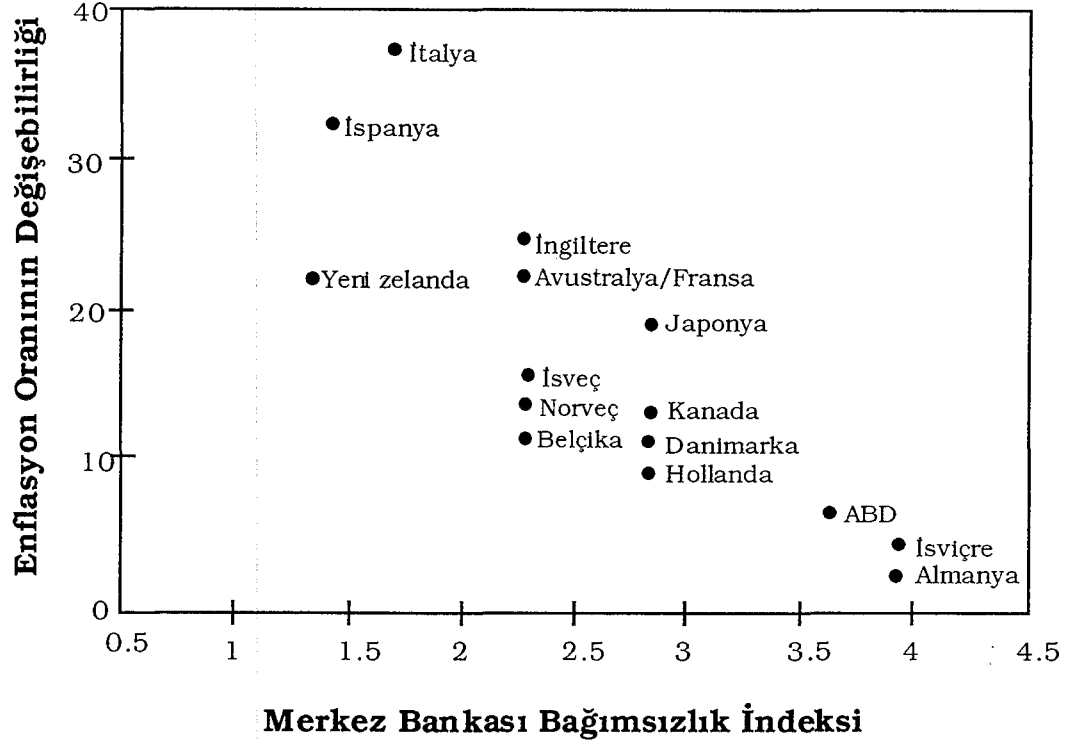


**Kaynak:** ALLESINA and SUMMERS, s. 155.

Tablodan görüldüğü gibi, bağımsız MB'na sahip olan ülkelerde düşük ve stabil bir enflasyon oranı sağlanıyor. Örneğin, İsviçre ve Almanya MB'larının bağımsızlık derecesi oldukça yüksekken, bu ülkelerdeki ortalama yıllık enflasyon, düşük düzeydedir. Aynı şekilde, İspanya, Yeni Zelanda ve İtalya'nın MB'larının bağımsızlık dereceleri, düşük iken enflasyon oranlarının da yüksek seyretmektedir. Bu iki aşırı uç örneğin arasında yer alan farklı bağımsızlık derecelerine ait ülkelerde ise, bağımsızlık derecelerine göre çeşitli enflasyon oranlarına rastlandığı görülmektedir. Bu tablo, enflasyon ve MB bağımsızlığı arasındaki yaklaşık bir tamliktaki ilişkinin doğrulandı tablodur.

Enflasyon oranının değişebilirliğini kriter olarak alan Alesina ve Summers bu ilişkide de, yukarıdakine benzer sonuçları içeren aşağıdaki tabloyu oluşturmuşlardır.

**Tablo 2: Enflasyon Oranının Değişebilirliği (Allesina ve Summers Araştırması 1951-1988)**



**Kaynak:** ALLESINA and SUMMERS, s. 155

Tablo analiz edildiğinde, enflasyon oranı değişebilirliği ile MB bağımsızlığı arasında güçlü negatif ilişkinin doğrulandığı görölmektedir.

Enflasyon olgusuyla MB'ların davranışları ve bağımsızlıklar arasındaki ilişkiyi araştıran en kapsamlı araştırma, Dünya Bankası'nın finansal desteğiyle, Cukierman, Webb, Neyapti tarafından gerçekteşirilmiş ve The World Bank Economic Review'da 1992 yılında yayınlanmıştır. Bu çalışmada, MB'ların temel görevinin "Fiyat İstikrarını Sağlamak" olduğu görüşünden hareket edilerek, bunun

sağlanmasında veya sağlanamamasında MB'nın bağımsızlık derecesinin yeri ve önemi gösterilmeye çalışılmıştır. Araştırmacılar, her ülke için iki belirleyici değişken hesaplamışlar ve bunların herbiriyle gerçekleşen enflasyon oranını karşılaştırmışlardır. Önce, yasal düzenlemeleri esas alan bir indeks hesaplanmış ve buna göre MB'ları bağımsızlık sıralamasına tabi tutulmuştur. İkinci değişken olarak, MB başkanlarının 1950-1989 döneminde, görevde kalış süreleri ile enflasyon arasındaki ilişki kurulmuştur. Ayrıca tüm ülkelerde 1980-1989 dönemi için enflasyon oranı belirlenmiştir.

**Tablo:3 Merkez Bankası Bağımsızlık-Enflasyon İlişkisi (Cukierman, Webb, Neyapti Araştırması)**

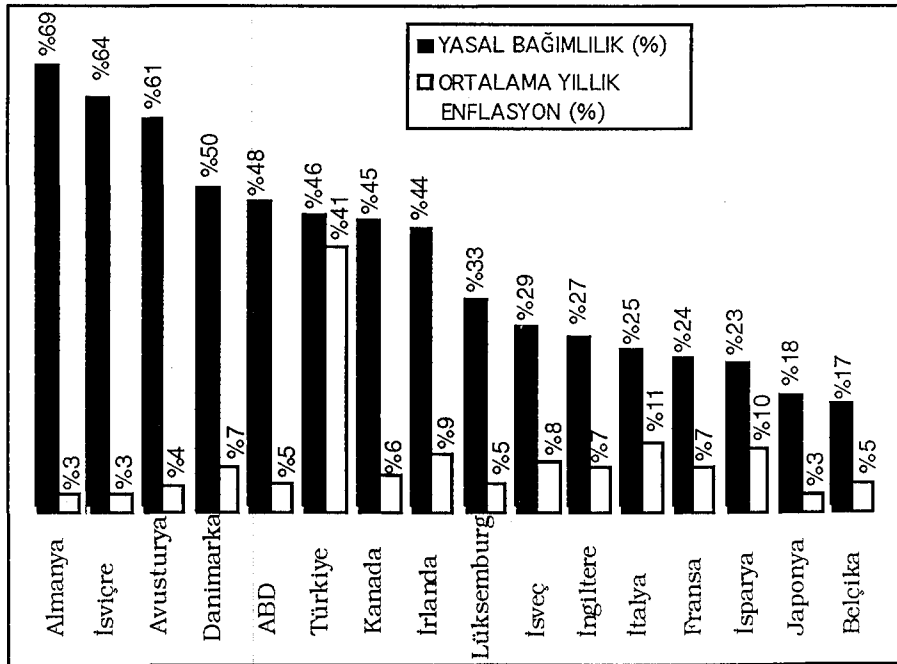
Ülkeler	Kanundan Gelen Bağımsızlık	
	Bağımsızlık derecesi	Ort.Yıllık Enf. Oranı 1980-1989
1 Almanya	0,69	3
2 İsviçre	0,64	3
3 Avusturya	0,61	4
4 Danimarka	0,50	7
5 ABD	0,48	5
6 Kanada	0,45	6
7 İrlanda	0,44	9
8 Hollanda	0,42	3
9 Avustralya	0,36	8
10 İzlanda	0,34	32
11 Lüksemburg	0,33	5
12 İsveç	0,29	8
13 Finlandiya	0,28	7
14 İtalya	0,25	11
15 Yeni Zelanda	0,24	12
16 Fransa	0,24	7
17 İspanya	0,23	10
18 Japonya	0,18	3
19 Norveç	0,17	8
20 Belçika	0,17	5
21 Yunanistan	0,55	18
22 Mısır	0,49	16
23 Kosta Rika	0,47	23
24 Şili	0,46	19
25 Türkiye	0,46	41
26 Nikaragua	0,45	128
27 Malta	0,44	3
28 Tanzanya	0,44	27
29 Kenya	0,44	10
30 Filipin	0,43	13
31 Zaire	0,43	15
32 Peru	0,43	108
33 Honduras	0,43	7
34 Venezuela	0,43	19
35 Bahama	0,41	6
36 Portekiz	0,41	16
37 Arjantin	0,40	143
38 Habesistan	0,40	4
39 Lübnan	0,40	-
40 İsrail	0,39	72
41 Barbados	0,38	7
42 Uganda	0,38	72
43 Nijerya	0,37	18
44 Malezya	0,36	4
45 Meksika	0,34	50
46 Hindistan	0,34	9
47 Bostvana	0,33	10
48 Zambiya	0,33	25
49 Gana	0,31	37
50 Romanya	0,30	4

Tablo 3'ün devamı

Ülkeler	Bağımsızlık Derecesi	Ort.Yıllık Enf. Oranı 1980-1989
51 Bolivia	0,30	119
52 Samoa	0,30	12
53 Çin	0,29	8
54 Singapur	0,29	3
55 Kore	0,29	8
56 Endonezya	0,27	9
57 Kolombiya	0,27	21
58 Tayland	0,27	6
59 G.Afrika	0,27	14
60 Macaristan	0,25	9
61 Uruguay	0,24	45
62 Panama	0,22	3
63 Pakistan	0,21	7
64 Brezilya	0,21	119
65 Tayvan	0,21	5
66 Zimbabve	0,20	12
67 Katar	0,20	4
68 Nepal	0,18	10
69 Yugoslavya	0,17	73
70 Fas	0,14	7
71 Polonya	0,10	36

**Kaynak:** CUKIERMAN v.d. den yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo:4 Merkez Bankalarının Bağımsızlığı - Enflasyon İlişkisi



Not: 1980-1989 yılları arasındaki rakamlar dikkate alınarak hazırlanmıştır.

**Kaynak:** ASOMEDYA Şubat 1994, s. 22.

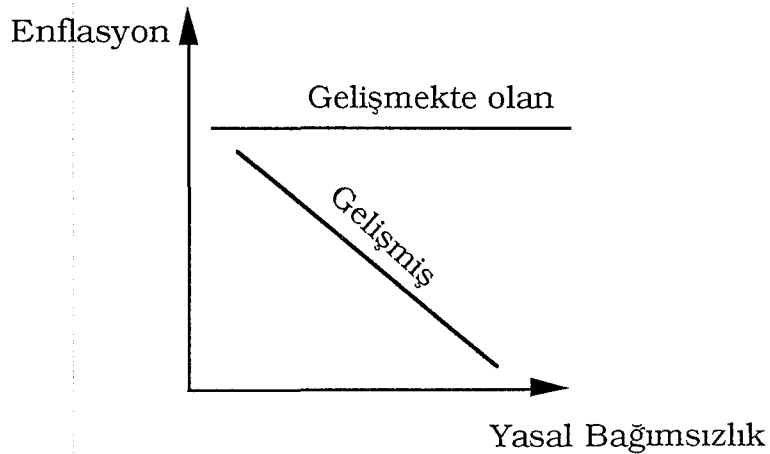
Araştırmacılar, topladıkları bilgileri değerlendirmiş ve şu sonuçları çıkarmıştır.

**1-** Gelişmiş ülkelerde, yasal bağımsızlık derecesiyle enflasyon arasında anlamlı bir ilişki vardır. Bu sonuca göre, yasal bağımsızlık derecesi 0,69 olan Almanya birinci, İsviçre 0,64 ile ikinci durumda olup ortalama enflasyonları 1980-1989 dönemi için %3 dr. Bu lkeleri Avusturya Danimarka, ABD ve Kanada gibi gelişmiş ülkeler izlemektedir.

**2-** Gelişmekte olan ülkelerde, buna benzer anlamlı ilişkiler görülmemektedir. Hatta, tam tersine, bazı ülkelerde MB'nın yasal bağımsızlığı olmadığı halde enflasyon oranı, çok düşük görülmektedir. (Fas, Katar, Panama, Singapur, Romanya, gibi)

Araştırmada, bu ilişkinin grafik halinde gösterimi de yapılmıştır.

**Şekil 1: Yasal Bağımsızlık-Enflasyon İlişkisi**



**Kaynak:** CUKIERMAN v.d., “Measuring The Independence...”

Şekilde görüldüğü gibi aşağı eğimli çizgi gelişmiş ülkelerin yasal bağımsızlığı ile enflasyon arasındaki, negatif ilişkinin anlamlılığını gösterirken, yatay çizgi, gelişmekte olan ülkelerdeki ortalama

enflasyonu etkilemeyen yasal bağımsızlık indeksi ilişkisini göstermektedir.

Yukarıdaki tablo, yasaların MB'larına verdiği bağımsızlık zırhının, gelişmiş ülkelerde fiyat istikrarını sağlamada etkili olurken gelişmekte olan ülkelerde, tek başına bir işe yaramadığını ortaya koymaktadır.<sup>133</sup> Buradan, bağımlı MB'larının enflasyonla mücadelede aldıkları sonuçlar ile bağımsız ülkelerde elde edilen sonuçların karşılaştırılmalarının oldukça zor olduğu sonucunu çıkarmak mümkündür. Çünkü, enflasyon yada fiyat istikrarı olayı, tek yönlü bir olay değil ekonomik şartlar sosyal olaylar ve dikkate alınan dönemler gibi bütün ülkeler için tamamen farklı faktörler tarafından belirlenmektedir. Zaten araştırmacılar da bu konuda şu sonuca ulaşmışlardır. "Merkez Bankasının Yasal Bağımsızlığı düşük enflasyonun ne gerekli, ne de yeterli bir şartıdır. Ama diğer şartlar eşit olmak kaydıyla daha düşük bir bağımsızlık düzeyi, yüksek enflasyona katkıda bulunur"<sup>134</sup>.

Şimdi de, araştırmada ikinci temel değişken olan MB başkanlarının görevde kalma ortalama süreleriyle, enflasyon ilişkisine değinelim. Aşağıdaki tablo MB başkanlarının değişim süresine bağlı bağımsızlık derecelerini göstermektedir.

---

<sup>133</sup> GÜNGÖR, "Merkez Bankamız....", s. 2.

<sup>134</sup> CUKIERMAN v.d., "Measuring The Inpedence..." 1992, s. 370.

**Tablo 5: Merkez Bankası Başkanlarının Değişim Süresine Bağlı Bağımsızlık Dereceleri 1950-1989 (Cukierman, Webb, Neyapti Araştırması)**

	<b>Gelişmiş Ülkeler</b>	<b>1950-59</b>	<b>1960-71</b>	<b>1972-79</b>	<b>1980-89</b>
1 İzlanda	0,03	,-	0,09	0,00	0,00
2 Hollanda	0,05	0,00	0,08	0,00	0,00
3 Danimarka	0,05	0,10	0,08	0,00	0,00
4 Lüksemburg	0,08	0,10	0,08	0,13	0,00
5 Norveç	0,08	0,10	0,08	0,00	0,10
6 İtalya	0,08	0,00	0,08	0,25	0,00
7 İngiltere	0,10	0,00	0,17	0,13	0,10
8 Kanada	0,10	0,10	0,08	0,13	0,10
9 Almanya	0,10	0,10	0,08	0,13	0,10
10 Avustralya	0,10	0,00	0,08	0,13	0,20
11 Finlandiya	0,13	0,20	0,08	0,00	0,20
12 İsviçre	0,13	0,10	0,08	0,13	0,20
13 Belçika	0,13	0,10	0,08	0,13	0,20
14 ABD	0,13	0,10	0,08	0,25	0,10
15 İrlanda	0,15	0,10	0,17	0,13	0,20
16 Fransa	0,15	0,00	0,17	0,25	0,20
17 İsveç	0,15	0,20	0,00	0,38	0,10
18 Yeni Zelanda	0,15	0,00	0,17	0,13	0,30
19 Avusturya	0,15	0,10	0,17	0,25	0,10
20 Japonya	0,20	0,20	0,17	0,13	0,30
21 İspanya	0,20	0,20	0,25	0,25	0,10
22 Katar	0,06	-	-	0,14	0,00
23 G.Afrika	0,10	0,00	0,17	0,00	0,20
24 Barbados	0,11	-	-	0,13	0,10
25 Tayvan	0,13	0,00	0,25	0,00	0,20
26 Filipin	0,13	0,00	0,25	0,00	0,20
27 Honduras	0,13	0,11	0,00	0,38	0,10
28 Tanzanya	0,13	-	0,18	0,13	0,10
29 Malezya	0,13	-	0,00	0,08	0,20
30 İsrail	0,14	0,20	0,08	0,13	0,20
31 Zimbabwe	0,15	0,27	0,17	0,13	0,10
32 Meksika	0,15	0,10	0,08	0,13	0,30
33 Kenya	0,17	-	0,36	0,00	0,20
34 Yunanistan	0,18	0,10	0,08	0,38	0,20
35 Macaristan	0,18	0,38	0,17	0,13	0,10
36 Lübnan	0,19	-	0,24	0,25	0,10
37 Nijerya	0,19	-	0,17	0,25	0,10
38 Bahama	0,19	-	-	0,18	0,20
39 Fas	0,20	-	0,25	0,00	0,20
40 Habeşistan	0,20	-	0,00	0,50	0,10
41 Kolombiya	0,20	0,20	0,25	0,13	0,20
42 Romanya	0,20	0,40	0,08	0,13	0,20
43 portekiz	0,20	0,20	0,08	0,25	0,30
44 Tayland	0,20	0,40	0,08	0,25	0,10
45 Yugoslavya	0,23	0,30	0,17	0,25	0,20
46 Endonezya	0,23	0,20	0,33	0,13	0,20
47 Zaire	0,23	-	0,26	0,25	0,20
48 Nepal	0,24	0,27	0,33	0,25	0,10
49 Panama	0,25	-	0,56	0,00	0,20
50 Pakistan	0,25	0,10	0,33	0,25	0,30

Tablo 5'in Devamı

	Gelişmiş Ülkeler	1950-89	1950-59	1960-71	1972-79	1980-89
51 Polonya	0,28	0,20	0,25	0,13	0,50	
52 Malta	0,28	-	0,27	0,38	0,20	
53 Gana	0,28	-	0,33	0,25	0,20	
54 Venezuela	0,30	0,20	0,25	0,25	0,50	
55 Mısır	0,31	0,46	0,33	0,13	0,30	
56 Hindistan	0,33	0,20	0,33	0,50	0,30	
57 Peru	0,33	0,30	0,33	0,38	0,30	
58 Çin	0,34	-	-	-	0,30	
59 Uganda	0,34	-	0,36	0,50	0,20	
60 Nikaragua	0,35	-	0,29	0,38	0,40	
61 Singapur	0,37	-	-	0,00	0,60	
62 Zambia	0,38	-	0,38	0,25	0,40	
63 Türkiye	0,40	0,30	0,50	0,38	0,40	
64 Bostwana	0,41	-	-	0,44	0,50	
65 Kore	0,43	0,31	0,67	0,13	0,50	
66 Şili	0,45	0,20	0,33	0,50	0,80	
67 uruguay	0,48	-	1,03	0,38	0,30	
68 Samoa	0,56	-	-	-	0,56	
69 Kostarika	0,58	0,20	0,83	0,88	0,40	
70 Brezilya	0,68	1,01	0,50	0,38	0,80	
71 Arjantin	0,93	0,71	1,08	0,88	1,00	

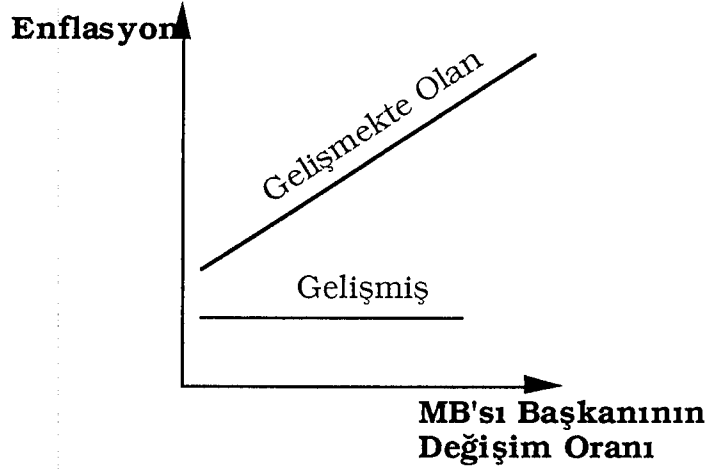
**Kaynak:** CUKIERMAN v.d., "Measuring The Independence..." den yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

\*1950 yılından bu yana değişik ülkelerde MB başkanlarının görevde kalış süreleri tespit edilmiş. 1.00 Endeksi başkanın 12 aylık sürede iş başında kaldığını, 0,10 Endeksi başkanın 10 yıl süre ile işbaşında kaldığını gösteriyor. İzlanda da (0,034 endeks rakamı) ile 29 yılda bir başkan değişmiş. En kısa değişim ise Arjantinde (0,93 endeks rakamı) ile 13 ayda gerçekleşmiş.

Tablodan görüldüğü gibi, MB başkanlarının görevde kalma ortalama süresi ile enflasyon ilişkisi yine gelişmiş ülkelerde anlamlı, gelişmekte olan ülkelerde, anlamsız görünmektedir. Ortalama görev süresi 29 yıl ile İzlanda 1., Hollanda ikinci, Almanya dokuzuncu ve ABD ondörüncü sırada yer alırken. bu ülkelerde düşük enflasyon yaşandığı ortadadır. Tablonun sonunda yer alan Arjantin'de ise en kısa değişim oranı yaşanmış ve ortalama 13 ayda bir MB başkanı değişmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerde, değişim süresi, 5 yılın altında iken, gelişmiş ülkelerde bu sürenin 5 yılın üzerinde olduğu görülmektedir. Bu ilişki şekil halinde aşağıda gösterilmektedir.

**Şekil 2: Enflasyon-Merkez Bankası Başkanının Değişim İlişkisi**



**Kaynak:** CUKIERMAN v.d. "Measuring The Independence...." 1992, s.373

Şekildeki yukarı doğru eğimli çizgi MB başkanının değişiminin artan oranının gelişmekte olan ülkelerde enflasyonun artmasına yol açtığını göstermektedir.

Yatay çizgi, enflasyonun ve MB başkanının değişim oranını gelişmiş ülkelerde genellikle düşük olduğunu göstermektedir. Araştırmacılar MB başkanlarının yüksek değişim oranlarının MB başkanını siyasi otoriteden etkilenecek derecede hassas hale getirdiğini ve özellikle, seçim dönemleri boyunca yaygınlaşan uzun dönem politikalarını, gerçekleştirmek konusunda etkisiz bıraktığını ortaya çıkarmışlardır. Onlara göre bir başkan bir kaç yıl yönetimde kalırsa ve belkide bir kaç tane hükümet görürse fiyat istikrarı üzerinde hakim olabilir ve baskılara karşı, durabilecek kadar güçlü olabilir<sup>135</sup>.

<sup>135</sup> CUKIERMAN, v.d., "Measuring The Independence...." 1992, s. 363

MB başkanlarının değişim süresinin, yukarıdaki tabloda gözlenmesi, özellikle gelişmekte olan ülkelerde MB'larının bağımsızlıklarının göstergesi olarak kabul edilebileceği gibi, bu ülkelerdeki politik sistemin ekonomik kurumların yönlendirilmesinde ne kadar etkili olduğunun da belirtisi sayılabilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde MB'larının kağıt üzerinde de bağımsız kılınması yetmemekte, MB başkanlarının sık sık değişmesiyle enflasyon oranı arasında çok belirleyici bir ilişki görülmektedir.

Cukierman, Webb, Neyapti'nin araştırmasından genel bir sonuç çıkarılmak istenirse, şu temel yargıya varılabilir. "MB bağımsızlığı fiyat istikrarının sağlanması için çeşitli kurumsal araçlardan önemli bir tanesidir<sup>136</sup>. Ancak, MB bağımsızlığı fiyat dengesini sağlayan bir kaç kurumsal araçtan SADECE biridir<sup>137</sup>.

### C- EKONOMİK BÜYÜME İŞSİZLİK VE MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIK SORUNU

Ekonomik olayların oldukça dinamik ve çok yönlü olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla ekonomik olayların bütünüyle ve her zaman çeşitli boyutlarda ilişki halinde olan paranın ve onu idare eden MB'nın büyüme üzerinde kuşkusuz ki, etkileri olacaktır. Ancak araştırmacılar MB'nin üretimi nasıl ve hangi boyutlarda etkilediği konusunda görüş birliği içinde değillerdir. Enflasyon ile MB bağımsızlığı arasında oldukça güçlü bir korelasyon saptanmasına karşılık ekonomik büyüme ile MB bağımsızlığı arasındaki ilişki araştırıldığında farklı sonuçlara ulaşılmaktadır. Örneğin İsviçre'de çok bağımsız bir MB'na rastlanmasına rağmen diğer ülkelere göre çok daha yavaş bir büyüme oranı vardır. Oysa, Almanya ve Hollanda da bağımsız MB'ları ve yüksek

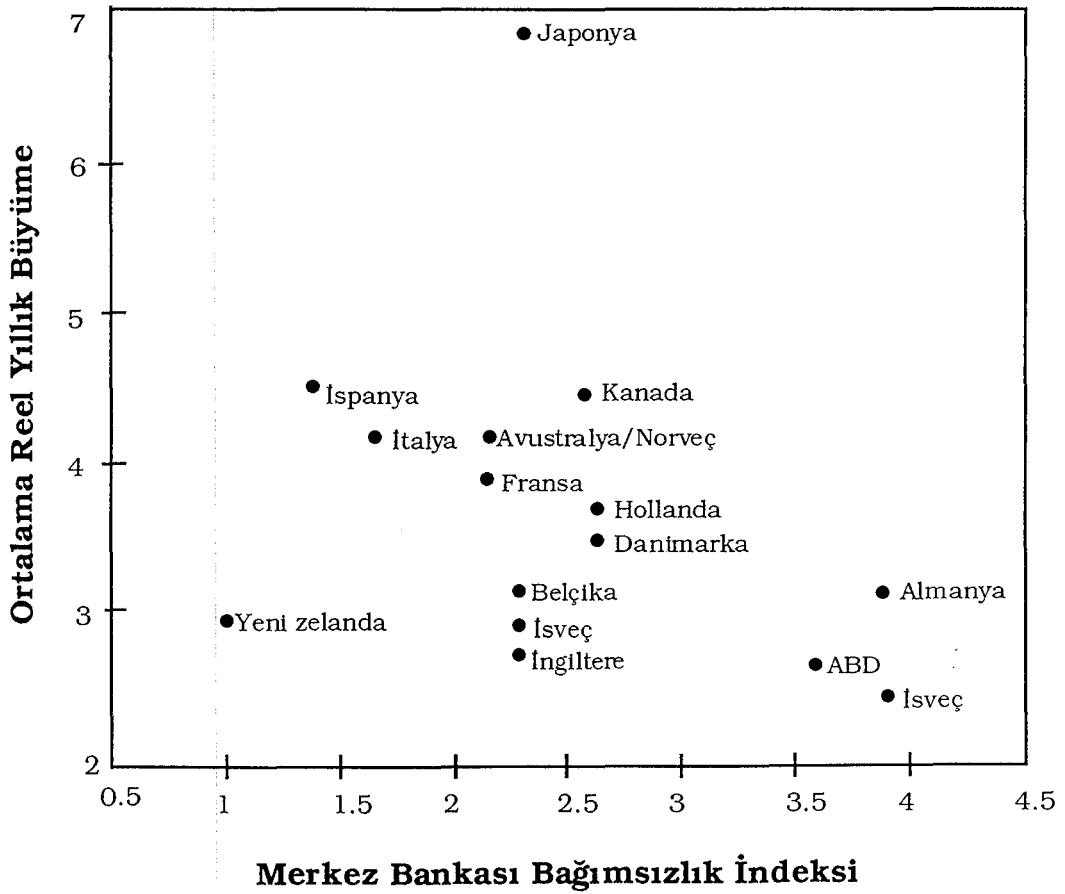
<sup>136</sup> TOKGÖZ, s. 18.

<sup>137</sup> CUKIERMAN v.d. "Measuring The Independence..." 1992, s. 383.

ekonomik performans bir arada görülmektedir. Nispeten bağımsız bir MB'na sahip Fransa ılımlı büyüme göstermesine rağmen nispeten bağımsız MB'larına sahip İspanya ve Yeni Zelanda gibi ülkeler, değişken ekonomik büyümeye sahiptirler<sup>138</sup>.

Allesina ve Summers elde ettikleri bu sonuçları, aşağıdaki tablolarda göstermişlerdir.

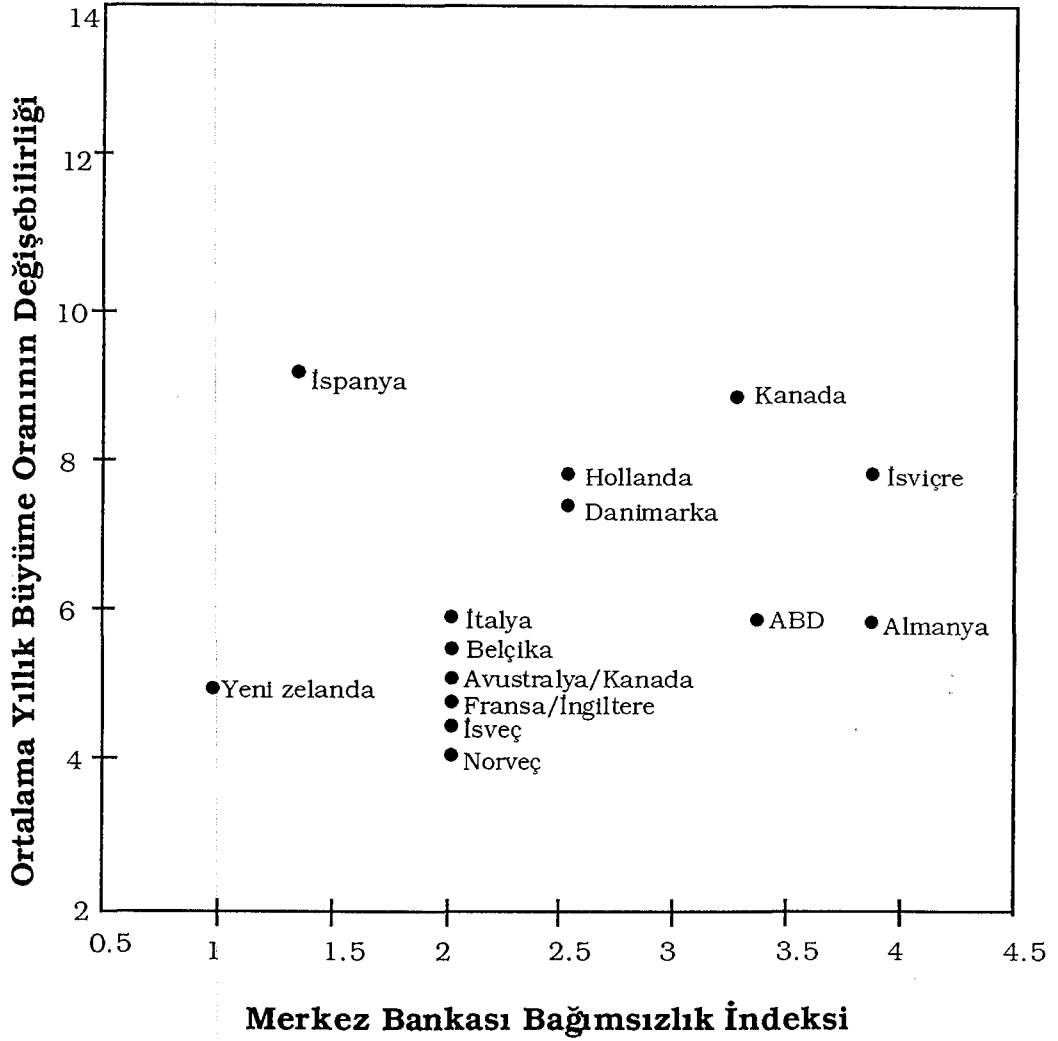
**Tablo 6: MB Bağımsızlığı Ortalama Yıllık Büyüme İlişkisi (1955-1988)**



**Kaynak:** ALLESINA and SUMMERS, s. 157

<sup>138</sup> ALLESINA, and SUMMERS, s. 154.

**Tablo 7: MB Bağımsızlığı- Ortalama Reel Büyüme Oranının Değişebilirliği (1955-1988)**



**Kaynak:** ALLESINA and SUMMERS, s. 157

Allesina ve Summers'a göre MB bağımsızlığına dayalı bir para disiplini enflasyonun düzeyini ve değişkenliğini azaltıcı yönde etki yaratmakla birlikte, Reel Makro Ekonomik performans üzerinde ilgili zaman diliminde büyük faydasının görülmediği ortaya çıkmaktadır. Onlara göre bu sonuç paranın yansızlığı teorisine destek vermektedir<sup>139</sup>.

<sup>139</sup> ALLESINA and SUMMERS s. 154-155.

Grilli, Masciandara ve tabellini ise yaptıkları çalışmalarında, MB bağımsızlığının reel üretimin büyüme oranı üzerinde sistematik bir etkisinin bulunmadığı sonucuna varmışlardır<sup>140</sup>.

Cukierman ve diğerleri, büyümeyi etkileyebilecek yapısal faktörlerin tamamıyla kontrol ettikten sonra bile gelişmiş ülkelerde üretim artışının MB bağımsızlığına bağlı olmadığını bulmuşlardır. Buna karşılık MB bağımsızlığını geliştiren ülkelerin kalkınmasında pozitif etkisi olduğunu bulmuşlardır.<sup>141</sup>

Bu verilere göre bağımsızlık seviyesinin yeterli derecede yüksek olması durumunda gelişmekte olan ülkeler için olumsuz bir durum bulunmaktadır. Ancak, ilişkinin ne şekilde kurulabileceği kesin değildir. Çünkü geri kalmış bir ülkenin MB tamamen bağımsız olsa da gelişmesi için yeterli olmayabilir. Diğer yandan gelişmiş bir ülkenin MB mutlaka bağımsız olmayabilir. <sup>142</sup> MB bağımsızlığı ile, işsizlik oranı arasındaki ilişkiyi saptama yerinde yapılan çalışmanın sonucunda ise daha bağımsız MB'nın daha düşük işsizlik oranına yol açacağı yönünde bir görüş ortaya çıkarılamamıştır. Bunu aşağıdaki tablodan görmekte mümkündür.

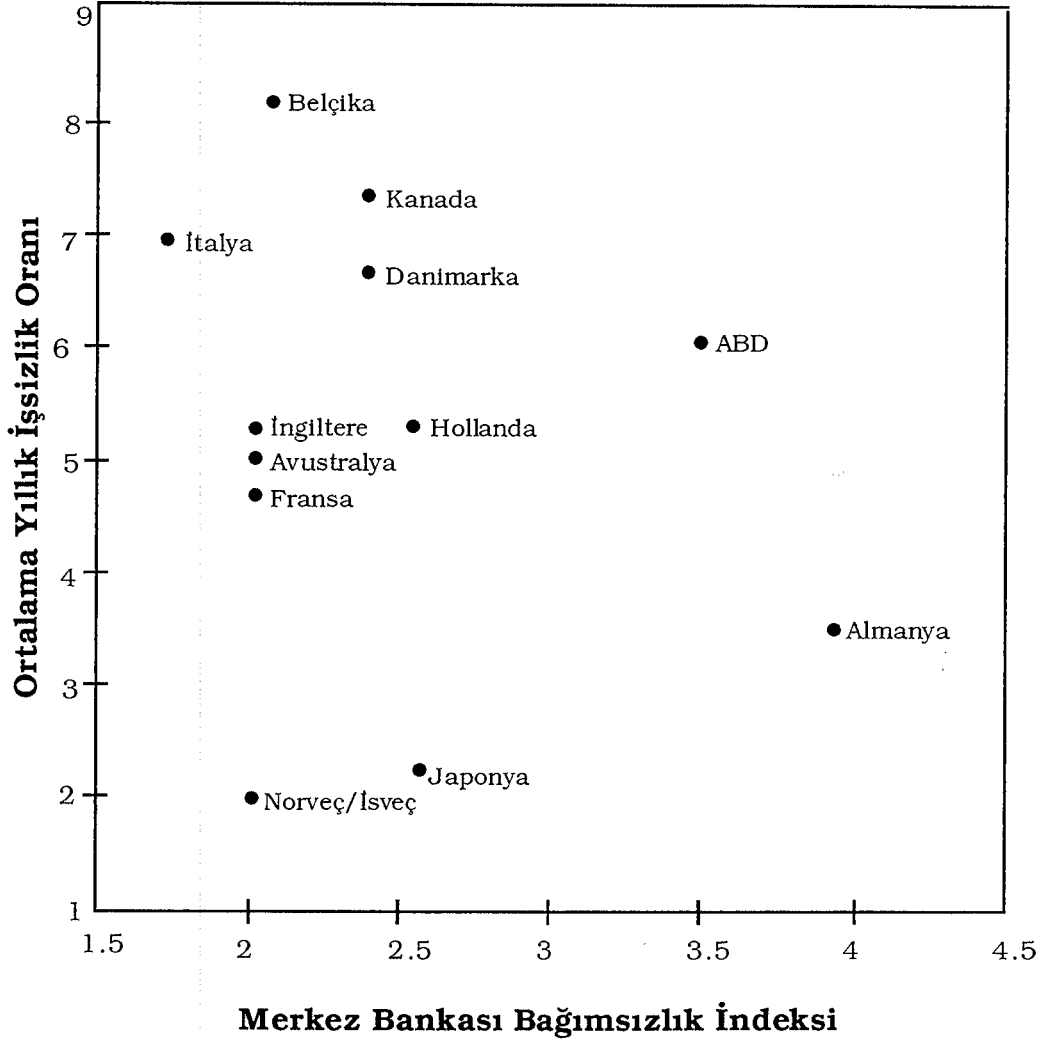
---

<sup>140</sup> POLLARD, s.24.

<sup>141</sup> CUKIERMAN Alex, KALAITZIDAKIS Pantelis, SUMMERS H. LAWRENCE and WEBB Stewen B., "Central Bank Independence, Growth, Investment, and Real Rate." "Carnegie-Rochester Conference series on Public Policy, Autumn 1993 den aktaran POLLARD, s. 25.

<sup>142</sup> CUKIERMAN v.d. "**Measuring The Independence...**" 1992 s.369.

**Tablo 8: MB Bağımsızlığı ve Ortalama İşsizlik İlişkisi (1951-1988)**



**Kaynak:** ALLESINA and SUMMERS, s. 157

#### D-BÜTÇE AÇIĞI MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞI

MB bağımsızlığının etkilerini incelemeye yönelik olarak yapılan ampirik çalışma alanlarından bir tanesi de MB bağımsızlığı ve bütçe açıkları ilişkisidir. Araştırmacıları bu konuda çalışmaya sevk eden görüş ise, bağımsız MB'larının hükümet güçlerinin isteklerine karşı daha iyi direneceğine olan inançtır. Böylece bağımsız MB'ları hükümetlerin açığa dayanan harcamalarını ve bütçe açığını finanse etmek için sürekli borçlanma kabiliyetini sınırlayabilecektir.

Bade ve Parkin, 1955 ve 1983 döneminde oniki ülkede bu konuyu araştırmış ve MB bağımsızlığı ile bütçe açıklarının arasında uzun dönemde negatif bir ilişki içinde olduğuna dair veriler elde etmiştir. Buna göre örneğin, İsviçre ve Almanya'nın bütçe açıklarının, bu ülkelerin MB'larını bağımsızlığının yüksek seviyede olmasına paralel olarak, uzun dönemde sifıra yakındır. Buna karşın MB nispeten düşük bağımsızlık derecesine sahip olan ülkelerde uzun dönem bütçe açıklarının yüksek olduğu görülmüştür<sup>143</sup>.

Parkin'in ulaştığı sonuçlara Masciandaro ve Tabellini de ulaşmıştır. Bu araştırmacılar 1970-1985 dönemi boyunca Avustralya Kanada, Japonya, Yeni Zelanda ve ABD'deki bütçe açıkların incelediler. Buna göre ilgili ülkeler arasında MB bağımsızlık derecesinin en düşük olduğu Yeni Zelanda'nın en yüksek bütçe açığına sahip olduğu ortaya çıkmıştır<sup>144</sup>.

Masciandaro ve Tabellini, Grilli ile birlikte yaptıkları çalışmalarında (1991) Bütçe açığı / GSMH oranı ile MB bağımsızlığı arasında negatif bir korelasyon buldular<sup>145</sup>. Aynı sonuca çeşitli ülkelerin 1973-1989 dönemindeki verileriyle Alesina ve Summer<sup>146</sup> ile Delong ve Summers da ulaşmıştır<sup>147</sup>.

---

<sup>143</sup> POLLARD, s. 26.

<sup>144</sup> POLLARD, s. 27.

<sup>145</sup> GRILLI v.d., s. 341-392.

<sup>146</sup> ALLESINA and SUMMERS, s. 151-162.

<sup>147</sup> DE LONG, BRADFORD J., SUMMERS L.H. "**Macroeconomic Policy and Long-Run Growth**", FEDERAL RESERVE BANK OF KANSAS CITY ECONOMIC REVIEW, (forth quarter), 1992, s. 5-30.

### III. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIK SORUNU

#### A- ALMANYA

Günümüzde bağımsız MB'cılığı olgusuyla adeta özdeşleşen Bundesbank'in kuruluşu 1950'li yıllara rastlamakla birlikte, temelleri oldukça gerilere uzanır. Bağımsızlık açısından Alman MB Bundesbank'in gerek mevzuat, gerekse uygulamada, diğer uygulamada bankalarından çok önde olması raslantı sonucu değildir. Bu ülkenin MB'nin bağımsız olmaması nedeniyle karşılaştığı sorunlar hiçbir ülkeninkiyle karşılaştırılmayacak boyuttadır.

1. Dünya Savaşının ardından 1923 yılında yaşanan hiperenflasyon Almanya'nın ekonomik ve toplumsal yapısını harap etmiştir<sup>148</sup>. Bunun üzerine 1924 yılında bir stabilizasyon programı uygulamaya konuldu. Bu program çerçevesinde "Reichsbank"ın Reich hükümetinden bağımsız bir banka olduğu yasal olarak ortaya kondu. Ancak 1939 yılında Hitlerin emirleri doğrultusunda bu hüküm değiştirildi ve Reichsbank'ın Hitlerin direktifleri çerçevesinde yönetilmesi ve yönlendirilmesine yönelik bir yasal değişiklik yapıldı. MB'nin savaş hazırlıklarını finanse etmek için kullanılmasıyla 1923 yılında yaşanan hiperenflasyon yeniden tekrar etti. İşte, MB'nin Almanya'da bağımsızlığına verilen önemin nedeni, bu tarihi olaylardır<sup>149</sup>.

Alman toplumu, MB'nin hükümet emrinde olmasının acılarını kısa bir süreye yoğunlaşmış olarak çekmiş ve bilinçleşmiştir.

<sup>148</sup> WISELEY William, **A Tool Of Power**, A Wiley-Interscience Publication, 1977, s.104.

<sup>149</sup> ORCUN Alp, "**Ekonomide Demokrasi için Bağımsız MB'sı**", GÖRÜŞ Mayıs 1996, s. 47

1945 yılında, Nazi yönetiminin yıkılmasının ardından müttefik ülkeler Reichsbank'ın yerine bir MB kurulması çalışmalarını başlattılar. Çünkü müttefik ülkeler Reichsbank'ı hiperenflasyonun sorumlusu olarak görüyorlardı. Bu yüzden MB'nin yapısını dönüştürmek amacındaydılar<sup>150</sup>. Uzun süren tartışmalar sonucunda 1957 yılında Bundesbank kuruldu.

Sermayesi bütünüyle kamuya ait olan Bundesbank bugün dünyanın en bağımsız MB'nin başında gelmekte ve bağımsız Merkez Bankacılığı olgusuyla özdeşleşmektedir. Bazı temel konularda hükümete karşı sorumlulukları bulunmasına karşın, Bundesbank bir çok yönden oldukça yüksek bir otonomiye sahiptir. Nitekim, para politikasının formülasyonu ve hedeflerinin seçimi para arzının düzenlenmesi ve hükümete kredi sağlama konusundaki yetkileri çok geniştir<sup>151</sup>.

Bundesbank'ın yasal, kurumsal ve fonksiyonel yapısı incelendiğinde ona bağımsızlık niteliği kazandıran özelliklerin şunlar olduğu görülür:

-Bundesbank'ın kuruluş yasasının 3üncü maddesine göre, ulusal paranın değerinin korunması ve para politikasının yönlendirilmesi görevi tamamen banka meclisine aittir.<sup>152</sup> Bu hedef yasal olarak yanlış

<sup>150</sup> HOLTFRERICH Carl-Ludwig, **“Relations Between Monetary Authorities and Governmental Institutions: The Case of Germany from the 19 th Century to the Present”**, (Ed): Gianni TONIOLO, Central Banks Independence In Historical Perspective, Berlin and New York, de Gruyter, 1988, s. 140.

<sup>151</sup> TIETMEYER Hans, **“The Role of on Independence Central Bank in Europe”**, (Ed): DOWNES ve R. VAEZ- ZADETH, *The Evolving Role Of Central Banks*, Washington: IMF, 1991, s. 186.

<sup>152</sup> Deutsche Bundesbank, **“The Deutsche Bundesbank: It's Monetary Policy Instruments and Functions”**, Special Series, No:7, (Frankfurt 3rd ed. 1989), s. 110-135.

anlamalara imkan vermeyecek biçimde tarif edilmiştir. Aynı yasanın 12. maddesi ile Bundesbank'ın "bu yasayla kendine tanınan yetkilerin kullanımında hükümetin talimatlarından bağımsızdır." hükmü getirilmiştir<sup>153</sup>. Böylelikle Bundesbank para dengelerinin bozulacağına kanaat getirdiği politikalar hususunda olumsuz tavır koyabilmektedir. Yasanın 13. maddesinde hükümet ile MB'nın karşılıklı ilişkisi belirlenmekte, para politikasını ilgilendiren önemli konularda MB hükümete tavsiyede bulunmakla sorumlu tutulmaktadır. Aynı şekilde hükümetin de aynı durumda Bundesbank Başkanını davet etmesi gerekli görülmektedir. Uygulamada hükümetler Bundesbank ile uyum içinde çalışmanın önemini bilincinde olduklarından danışma ve görüşme istekleri çoğunlukla hükümetten gelmektedir<sup>154</sup>. Hükümetin MB konseyinin toplantılarında sadece görüş belirtme hakkı varken, oy kullanma yetkisi bulunmamaktadır. Buna karşılık, hükümet Bundesbank'ın aldığı kararları iki hafta için geciktirebilmektedir. Ancak hükümetin şimdiye kadar bu gücünü kullandığı görülmemiştir<sup>155</sup>.

-Bundesbank personelinin görevlendirilme şekli de bağımsızlığında büyük önem taşır. Bankanın Guvernörü ve yardımcısı sekiz yıl için hükümetin önerisi üzerine Devlet başkanı tarafından atanır ki bu süre siyasi iktidar süresinden uzundur. Diğer yandan atanmışların görevden alınmayışları üyelerin hukuki güvenliğini artırıcı bir özelliktir.

-Bundesbank kurumsal olarak Parlemtentonun denetiminden bağımsızdır. Buna rağmen, faaliyetlerin sonuçlarıyla ilgili olarak yıllık bir rapor hazırlamakla yükümlüdür. Ancak bu raporun hükümete ya da parlamentoya sunulması zorunlu değildir<sup>156</sup>.

<sup>153</sup> ORÇUN, s. 47.

<sup>154</sup> TOKGÖZ, s. 18.

<sup>155</sup> GOODMAN John B., **Monetary Sovereignty: The Politics Of Central Banking in Western Europe**, Cornell University Press, 1992, s. 31.

<sup>156</sup> SWINBURNE v.d., "**Central Bank...**", The Evolving Role..., s. 428.

-Hükümete kaynak sağlaması yönünden Bundesbank'ın yasa ile kredi limitlerini sınırladığı görülür ve kredi limitleri oldukça katıdır. Yasanın 20. maddesine göre, Bundesbank'ın hükümete 6 milyar marktan daha fazla kısa vadeli kredi açması mümkün değildir<sup>157</sup>.

-Bundesbank, para politikası ve sermaye piyasalarına müdahale araçlarının seçiminde ve kullanımında, faiz hadlerinin belirlenmesinde, bankanın kendi mali kaynaklarının yönetimi konularında tam bir özerkliğe sahiptir. Kurumsal bağımsızlığın tek başına yeterli olmayacağı düşünülerek, para politikasının düzenlenmesi ve yürütülmesi konusunda tam kontrolün sağlanması amacıyla bankanın fonksiyonel bağımsızlığı garanti edilmiştir. Banka, para politikasının yürütülmesi için gerekli olan geleneksel enstrümanları kullanmada tek başına sınırsız bir otoriteye sahiptir. Bu Bundesbank'ın konjonktür değiştiğinde ve gerektirdikçe farklı enstrüman seçimine gidebileceğini gösterir.

Hükümetin ve Bundesbank'ın görev alanları da farklılık gösterir ve bilgi akışı ile alışverişi dışında birbirlerinin üzerinde doğrudan etkileri ve müdahaleleri olamaz. Hükümet maliye politikasından sorumlu olurken, Bundesbank, para politikasını yürütmekle yükümlüdür. Bununla birlikte, Bundesbank'ın maliye politikası üzerinde dahi etkileri görülebilmektedir. Bankanın siyasi otoritenin nüfuzundan izole olmasını sağlayan bağımsızlık erki, maliye politikasının siyasi hesaplar yönünde ve papülistçe uygulanmasını büyük ölçüde engeller.<sup>158</sup> Nitekim, hükümetin 1970'li yıllar ve 1980'li yılların başında uygulamaya çalıştığı benzer uygulama girişimleri Bundesbank'ın çabaları sonucunda sınırlı kalmıştır.

<sup>157</sup> CANGÖZ Coşkun, "T.C. Merkez Bankası ve Bazı Ülkelerdeki Merkez bankalarının Yapıları- Faaliyetleri", HAZİNE DERGİSİ, S.2 Nisan 1996, s. 6.

<sup>158</sup> GOODMAN, s. 101.

Bundesbank'ın incelenen bu özelliklerine bakarak sınırsız bir bağımsızlığa sahip olduğunu düşünmek yanlış olur. Çünkü, herşeyden önce demokrasinin gereği olarak MB görev ve yetkilerini Alman parlamentosu yaptığı kanunlarla belirler. Ayrıca Bundesbank müzakerelerde hazır bulunmakla beraber ulusal kambiyo üzerinde ve parite tesbitinde hükümet yetkilidir. Diğer yandan Bundesbank'ın uluslararası kuruluşlara katılması ve Direktorium üyelerinin sözleşmeleri hükümet onayına tabidir.

Bundesbank'ın yukarıda sözü edilen özellikleri, ona ideal ve siyasi otoriteden bağımsız bir MB karakterini kazandırmıştır. Bu arada şunu da belirtmek gerekir ki, bağımsız bir MB istikrarlı bir para yaratırken, uzun süren fiyat istikrarı, istikrarlı hükümetleri meydana getirmiştir. her iki konuda sağlanan istikrar birbirlerinin hem nedeni hem de sonucudur.<sup>159</sup> İşte Bundesbank Almanya'nın tarihi gelişmesi içinde oluşan çok faktörlü koşulların bir ürünüdür.

## B- AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

ABD'de MB ya da Federal Reserve Bank 1914 yılında kurulmuştur. O zamana kadar Birleşik Devletler ekonomik gücün merkezileşmesine güvensizlikten dolayı bir MB'na sahip olamayan tek önemli devletti Birleşik Devletlerde bir MB'nın kurulması ihtiyacı ekonomik mantıktan çok ekonomik realite ile ilgili bazı acı deneyimlerden gelmişti. ABD'de ilk MB olan "Bank of United States" 1791 yılında özel statüde kurulmuş; para basımı ve sirkülasyonu konusunda faaliyet göstermiştir. 25 yıl sonra, ise bu bankanın yerine 1812 savaşının borçlarını fonlamak amacıyla 1816 yılında "The Second Bank of United States" tesis edilmiştir. Banka 1840'ların sonlarında kapatılmıştır<sup>160</sup>.

<sup>159</sup> OKTAR Suat, "**Bağımsız Merkez Bankacılığının Saygın Örneği Bundesbank**", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR Haziran 1996, s. 43.

<sup>160</sup> ALPTÜRK, "**Merkez bankacılığı...**" 1982, s. 8.

Federal Reserve Bank ABD'de bankaların bankası olarak görev yapmakta ve ABD'nin MB olarak anılmaktadır. Bağımsız MB'larının ilk örneklerinden olan "Federal Reserve", 2. Dünya Savaşı sonrasında kurulan Alman MB "Bundesbank" ve "Bank of Japan" a model oluşturmuştur<sup>161</sup>.

Federal Reserve, hükümetin diğer birimlerinden tamamen bağımsızdır. Ama başkanın veya parlamentonun öfkelenip Federal Reserve kanununu değiştirmesinden korkan MB'cıların, başkanın politikalarının suyuna gittikleri kanısı da oldukça yaygındır<sup>162</sup>.

1935 yılında FED, devlet yönetiminden tamamen ayrıldıktan sonra, parlamentonun bu kuruluşu denetim imkanı genişlemiştir. Şüphesiz teorik olarak parlamento FED'ye vermiş olduğu bağımsızlığı aynı şekilde geri alabilir. Uygulamada parlamento denetimini iki şekilde gerçekleştirir<sup>163</sup>:

-Federal Reserven müdahale sınırlarını belirleyen kanunları oylayarak veya para ayarlamalarına doğrudan müdahale etme yoluyla. Nitekim FED kanununda kongre, zorunlu karşılıkların alt ve üst sınırlarını belirlemiştir. Ayrıca kongre, bankaların denetimi, faaliyetleri ve bu gibi konularda aldığı kararlarla da FED faaliyetlerini değiştirmektedir.

-FED'den para politikası amaç ve imkanları hakkında bilgi ister. Son yıllarda alınan kararlarla FED'in kongrenin ihtisas komisyonuna her yıl amaçlar ve bunların gerçekleşmeleri hususunda bilgi verme mecburiyeti getirilmiştir.

<sup>161</sup> SAYILGAN, s. 57.

<sup>162</sup> GÖKÇE, "Nasıl Bir...", s. 31.

<sup>163</sup> TELMAN, s. 260.

Ayrıca FED, kongrenin bütün ilgili kurullarına düzenli olarak gereken bilgileri de vermektedir.

FED kendi iç yapısı içerisinde, kendi bütçesini kendisi yapar ve bütçeler, Hazine ya da kongre onayına tabi değildir. Bir iç denetim organının denetiminden sonra bu bütçeler yıllık raporlar halinde yayınlanır. Ayrıca FED, devletin idari ve yasal kurumları gözetiminde hazırlanan ekonomi politikaları doğrultusunda işlemleri yürütür ve kendi faaliyet alanlarının sınırlarını belirler.

FED'nin devletin icra organı ile ilişkilerinde de, yönetimin FED üzerindeki tek etkili olduğu yer, guvernörler kurulu üyelerini ve kurul başkanını ABD başkanını seçmesidir. Başkanın görev süresinde ancak 1 veya 2 tane guvernör değiştirme imkanı olmaktadır. Önemli olarak da başkanı (Guvernör) ABD başkanı seçer, senato onaylar, görev süresi 4 yıldır. Kuruldaki görevleri süresince başkanlık görevleri yenilenebilir. Guvernörler kurulu, 7 üyeden oluşur, 14 yıllık yenilemeyen görev süreleri vardır. Görev süreleri öyle düzenlenmiştir ki, her iki yılda bir üyelerden birisi yenilenir<sup>164</sup>.

Guvernörler kurulu kararlarını oyçokluğu ile alır, para politikası tayin eder ve FED genel yönetim planlarını gözden geçirir. Başkanın olağanüstü durumlar dışında görevden alınma durumu yoktur<sup>165</sup>.

FED'nin görev ve amaçları çeşitlidir. Para politikası uygulamalarında yasal yetkiler paylaşılmıştır. Anayasal açıdan hükümetin para politikasını doğrudan yönlendirmek için hiç bir imkanı yoktur, bu konularda ihtisaslaşmış hiç bir kuruluş da yoktur.

<sup>164</sup> PHORDAN Roland-CLODONG Olivier, "Les Bangues Centrales leur Independance dans la Construction Europeeme?" Les Editions d'organisation, 1994, s.41 den aktaran TELMAN, s. 255.

<sup>165</sup> GÖKÇE, "**Nasıl bir...**", s. 31.

Finansman konularında sorumlu Hazine Devlet sekreter yardımcısı; devlet borçlarından, finansmanından ve para politikasından sorumludur. Uygulamada da, gayriresmi bir koordinasyon mevcuttur<sup>166</sup>.

Yasal olarak politika araçlarının kullanılması guvernörler kurulu ile Open Market Komitesi<sup>167</sup> arasında paylaşılmış olmakla beraber bu dönüşüm dengeli olmaktan uzaktır. Bu konudaki karar yetkileri guvernörler kurulunda toplanmış olup, konumu itibariyle para piyasalarının merkezinde olan Newyork MB'na açık piyasa işlemlerini, kambiyo operasyonlarının uygulanmasında aktif rol üstlenmiştir<sup>168</sup>.

FED, yukarıda sözü edilen özellikleri ile bağımsız MB'ları arasında yer almaktadır. Ancak bu özelliklere bakarak sınırsız bir bağımsızlığa sahip olduğunu da düşünmek yanlıştır. FED direkt kontrolden uzaktır ama yılda iki kez parlamentoya hesap verir. FED gücünü Kongre'den aldığı gibi aynı zamanda ona karşı da sorumludur. Ayrıca FED parasal politikayla ilgili kararlarda yönetime danışmak zorunda değildir ancak yönetimi düzenli olarak bilgilendirir. Ayrıca kur oranları tesbitinde ve paritede hükümet yetkilidir.

## C- İSVİÇRE

İsviçre MB (The Swiss National Bank) 1907'de hükümetten bağımsız olarak kurulmuş bir anonim şirkettir. Yönetim kurulu para politikalarının hazırlanmasında başlıca organdır. Kurul, guvernör ve iki yardımcısı olmak üzere üç daimi üyeden oluşmaktadır. Yönetim kurulunun faaliyetleri pay sahipleri, banka meclisi ve Banka Komitesi

<sup>166</sup> TELMAN, s. 260.

<sup>167</sup> Bu komite çok dağınık olan para politikası icraatının birleştirilmesi ve para politikasının başlıca yönelişini düzenlemek için FED içinde kurulmuştur.

<sup>168</sup> AKTÜRK İsmail, "Batı Ülkeleri ve Türkiye'de Hazine ve Merkez bankası Alanında Son Gelişmeler", VERGİ SORUNLARI DERGİSİ, Temmuz-Ağustos 1993, s. 14-16.

tarafından denetlenmektedir. Yönetim Kurulu üyeleri altı yıllığına ve yeniden atanabilmek üzere Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirilirler. Banka Meclisi üyeleri ise hem pay sahipleri genel kurulu hem de Bakanlar Kurulu tarafından dört yıllığına tekrar görev alabilmek üzere seçilirler. Yönetim kurulu dahil olmak üzere bankanın bütün yöneticilerinin görevden alınabilmesi mümkündür, ancak uygulamada rastlanmamaktadır.

Banka, İsviçre Anayasasınının 39. maddesi ne göre ülkedeki para dolaşımını düzenlemek, ödeme işlemlerini kolaylaştırmak ve bütün ülkenin yararına olacak bir kredi ve para politikası geliştirmekle görevlendirilmiştir.

İsviçre MB da pek çok MB gibi açık piyasa işlemleri yapmakta, iskonto ve lombard oranlarını düzenlemektedir. Bununla beraber banka, ülkeye sermaye girişini veya sermaye piyasasına ihraç edilen yurtiçi varlık miktarını kısıtlamak istediğinde kanunun gereği olarak hükümetin onayını almak zorundadır<sup>169</sup>.

İsviçre Milli Bankasınının başlıca fonksiyonları ise, emisyon kurumu olması, devlet bankası olması ve bankaların bankası olmasıdır. Banka parasal karakterli kararları almak hususunda önemli derecede özerkliğe sahiptir. Ayrıca, İsviçre MB anayasa gereği hükümetten bağımsızdır ama politikalar belirlenmeden evvel birbirleri ile görüşmek zorundadırlar.<sup>170</sup> Para politikası yönelişi İsviçre MB tarafından belirlendiğine göre, para ve döviz piyasalarına müdahalelerde birinci derecede sorumluluk da bankaya aittir. Aynı şekilde altın ve döviz rezervleri veya para politikası araçlarının seçiminde bankanın yetkilerine girer.

---

<sup>169</sup> CANGÖZ Coşkun, “**Seçilmiş Dünya Merkez Bankalarının Yapıları ve Faaliyetleri**”

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Finans Kurumları Özel İhtisas Kurumları Özel İhtisas Komisyonu Merkez Bankacılığı Alt Komisyonu Raporu., 1993, s. 12.

<sup>170</sup> GÖKÇE, “**Nasıl bir....**”, s. 32

Kanun ile İsviçre MB ve Konfederasyonun ilişki düzeyi belirlenmiştir ve banka Konfederasyonunun kontrolünde yönetilir.

Banka kanununun 63. maddesine göre, Federal otoriteler emisyon üzerinde kontrol yetkilerini kullanırlar. Kanunun ikinci maddesine göre, "Para ve Konjktür Konusunda önemle kararlar alınacağı zaman federal kurul ve MB görüş alışverişinde bulunurlur ve öncelikle işbirliği yaparlar." Bu maddenin yorumunda şu sonuçlara varılmıştır<sup>171</sup>.

-Hükümet ve MB bir eşitlik düzeninde mütalaa edilmiştir.

-Hükümet MB'na direktif veremez.

Banka ile federal kurul arasındaki görüş alışverişi günlük faaliyetlerle ilgili değildir. Önemli temel konularla ilgilidir. Ayrıca, kanunda hükümet ve İsviçre bankası arasında çıkacak anlaşmazlığın nasıl çözüleceği belirtilmemiştir. Nitekim Eylül 1990 da bu tür anlaşmazlık çıkınca konu federal meclis tarafından sonuca bağlanmıştır.

Merkez Bankası emrindeki para politikası araçlarını kullanmakla yetkili olduğu için, parasal amaçların tesbitinde, yıl içinde ekonomik yönelişlerin değiştirilmesi ve döviz piyasasına önemli müdahalelerde bulunabilmektedir. Hükümet ile bu konularla ilgili tartışma olduğu zamanlarda ise hükümet yetkilileri ile banka yetkililerinin düzenli biraraya gelmeler ile çözüm sağlanabilmektedir.

İsviçre MB, bahsedilen bu özellikleriyle ile bağımsız MB'ların arasında yer almaktadır. Banka en geniş yasal bağımsızlığa sahiptir. (Avusturya ve Almanya gibi) Ancak en geniş yasal bağımsızlığa sahip olan bankanın sınırsız bir bağımsızlığa sahip olduğunu düşünmek de yanlıştır.

---

<sup>171</sup> Mangué de France, Systemes de Paiements Donsonze Pays Developpes, Avril 1989, s. 288-289 den aktaran TELMAN, s. 247.

## D- FRANSA

Fransız Mali Sistemi devletin gerek doğrudan doğruya egemen olduğu mali kurumlar, gerekse geleneksel düzenleyici rolü oynayan çok sayıda ve çok çeşitli mali kurumlardan oluşan karmaşık bir sistemdir. Fransa MB da, 1800 yılında kuruluş itibari ile bankacılık ile ilgilenen özel bir şirketken, bugün milli bir banka statüsündedir.

Fransa MB, 1993 yılı içinde yapılan çalışmalarla ve 04.08.1993 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 33 maddelik yeni kanun ile bankanın görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiş ve 1 Ocak 1994’te yürürlüğe giren bu kanun ile bankanın hazine karşısındaki bağımsızlığını belirleyen yeni statü kazanmıştır<sup>172</sup>.

Bu statü değişikliği herşeyden önce Avrupa Birliğinin 2000’li yılların başında geçmeyi planladığı tek para düzeni ve Avrupa Merkez Bankası hedefine uygun olarak Banka kendini uyum sürecine hazırlamaktadır<sup>173</sup>.

Banka yönetimi Genel Kurul , Başkan ve Başkan Yardımcıları tarafından yönetilir. Bankanın başkan ve yardımcılarını Bakanlar Kurulu atamaktadır ve 6 yıl için seçilirler. Başkan (Guvernör) kendisine kanun ve Meclis tarafından verilen yetkileri kullanmaktadır. Bu yetkiler kimi durumlarda oldukça genişlemektedir<sup>174</sup>. MB başkanının görevden alınması yoktur.

---

<sup>172</sup> TOKGÖZ, s.13.

<sup>173</sup> EREN Kasım, **Avrupa Birliğinde Ve Türkiye’de Bankacılık**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1996. s.8

<sup>174</sup> CANGÖZ, “**T.C. Merkez Bankası...**”, s.11

Genel kurul, (Madde 11) Fransa Bankasının karar organıdır<sup>175</sup>. Banka Genel Kurulu, bankanın aktiviteleri ile ilgili sorunları, personelin statülerini, giderlerini ve bütçesini, bilançosunu karara bağlar. Guvernör, MB'nı idare eder, para politikası kuruluna ve Genel Kuruluna başkanlık eder, Başkan bu kuralların kararlarını hazırlar ve uygular. Bankayı üçüncü kişilere karşı temsil eder ve tek başına imza eder. Banka personelinin tayin eder. Ayrıca başkan, yılda en az bir kez Cumhurbaşkanı ve parlamentoya para politikası uygulamaları, bankanın faaliyetleri hakkında raporunu verir.

Bankanın görev ve yetkileri MB kanununun birinci maddesi ile düzenlenmiş ve aynı madde ile banka para politikasının uygulanması ile görev ve yetkili kılınmıştır. Banka bu görevini hükümetin ekonomi politikası çerçevesinde yürütür. Kanunun ikinci maddesi ile hükümetin kambiyo rejimini kuruları belirlediği ifade edilmiştir, MB devlet hesabına ve ekonomi bakanının düzenlediği kur politikası doğrultusunda Fransız Frangı ile dövizler arasında ilişkileri düzenler. Bu varlıklar bilançosunun aktifine kayıtlıdır. Bu konularda hükümet ve banka arasında yapılan anlaşmalar parlamento onayına tabidir<sup>176</sup>. Kanunun üçüncü maddesi ile (J.O.11047) Fransa Bankasının hükümete veya herhangi bir devlet kuruluşuna avans kredi veya herhangi bir imkan sağlaması yasaktır.

Ayrıca, Fransa Bankası tek yetkili emisyon bankasıdır, ödemeler sisteminin iyi işlemesine nezaret eder.

Fransa MB'nda son değişmelere kadar, para politikasına ekonomi bakanlığı karar veriyordu. Ancak, yeni kanun gereğince artık para

<sup>175</sup> Journal official de la Republique Française, 4.12.1993, no. 281 den aktaran TELMAN, s.229

<sup>176</sup> TOKGÖZ, S.14.

politikası, Para Politikası Kurulu<sup>177</sup> tarafından belirlenir şeklinde değiştirilmiştir. Ulusal Kredi Kuruluna da para politikası hazırlanırken danışılma mecburiyeti kaldırılmıştır. Para politikası kurulunun hiç bir üyesinin hükümet veya başka hiç bir otoriteden herhangi bir talimat almayacakları açıkça belirtilmiştir<sup>178</sup>.

Fransa MB'nın kararlarına, Ekonomi Bakanı, para politikası kurulu toplantılarına oy hakkı olmadan katılabilir. Para politikası araçlarının seçimini MB yapar ayrıca kendi bütçesini yapma bağımsızlığı vardır.

İşte Fransa MB bu bahsettiğimiz özellikleriyle Bağımsız MB'ları arasında yer almaktadır. Ancak bundan önceki bahsettiğimiz ülkeler gibi, bağımsızlık sınırsız bir bağımsızlık değildir.

#### E- İTALYA

1893 yılında kurulan banka, hükümete ilişkilerinin, 1936 yılı bankalar kanunu ve 1945 yılı değişiklikleri ile belirlendiği ve sermayesi kamuya ait bir sermaye şirketi statüsündedir.

Merkez Bankası kamu hukukuna göre kurulmakla birlikte, kamulaştırılmış bir kurum değildir. Hisseleri devlete ait olmayıp, tasarruf bankaları, kamu hukukuna göre kurulmuş kredi kurumları, ulusal menfaat bankaları, sosyal güvenlik ve sigorta kurumlarına aittir.<sup>179</sup> İtalya MB'nın yönetim yetkileri çeşitli kurullar arasında

<sup>177</sup> Para politikası kurulu, para politikası ve gelişmelerini takip eder ve yönetir, bankanın neler yapacağı belirlenir, alım satım, borç alma verme, iskonto gibi konular para politikası çerçevesinde yönetilir.

<sup>178</sup> ALPHANDERY Edmond, Projet de Loi Portant Reforme du statut de la Banque de France, Ministere de l'Economic, Dossier de Presse, Nar, 1993'den aktaran TELMAN, s.232.

<sup>179</sup> CARLO, A. Ciampi, "The Functions of the Central Bank in Today's Economy".

dağıtılmıştır. Ayrıca hükümet genel ekonomik çerçeveyi belirleme ve para-kredi politikasını onaylama yetkisine resmi olarak sahiptir. Ancak, bankanın bütün güç ve yetkileri Guvernör'de toplanmıştır. Guvernör, belirsiz bir süre için bankanın üst kurulunun belirlediği, başbakanın teklifi, Cumhurbaşkanının onayı ile atanır ve herhangi bir zamanda da görevden alınabilir. Ayrıca Guvernör, bankanın iyi yönetilebilmesi için, gerekli gördüğü bütün üst düzey yetkilileri atama yetkisine sahiptir. Bankacılık sisteminin kontrolüne ve para politikasının uygulanmasına ilişkin icraatında tamamen bağımsızdır.

İtalya'da hiç bir kanuni kural İtalya bankasına para politikası sorumluluğunu yüklememektedir. Bu alandaki rolü yalnızca Hazine Bakanlığı'na rapor sunmaktır. İtalya'da para politikası bakanlıklar arası Ekonomi Politikası Komitesi tarafından belirlenir. Bu komite 1967'de kurulmuştur. Guvernör bu komite toplantılarına katılır. Guvernör tarafından sunulan para programı genel olarak kabul görür ve yayınlanır. Aynı şekilde makro-ekonomik tedbirler tartışılırken MB başkanı da dinler.

İtalya Bankası, para politikasının hazırlanmasında geniş bir özerkliğe sahiptir. Bankaya iskonto yetkisini belirleme yetkisinin kanunla verilmesi ve müdahale yetkilerinin genişletilmesi, bankanın iktidarının artışı sonucuna götürmüştür. Ancak bankanın bağımsızlığını en fazla etkileyen husus, şüphesiz kamu sektörü açıklarının büyüklüğü ve faiz oranlarıdır. Faiz oranlarının değiştirilmesinde MB yetkilidir, para büyüme hedefleri tesbiti hükümetle birlikte belirlenir.

---

Money and the Economy:Central Bankers Views. Edited by Pierlvigi Cioocca, Macmillan Press, London, 1989, s.82; Wietze Eizenga, "The banca d'italia and Monetary Policy" Monetary Policy and Financial Systems, SUERF Papers, No.15, Tilburg, 1993,s.9 dan aktaran EREN, s.1

İtalya MB'nın birincil görevi, Liretin iç ve dış değerini korumaktır. Banknot ihraç eden, para ve kredi akımı düzenleyen, finansal aracıları ve kredileri denetleyen MB için nihai amaç, paranın ve ekonominin istikrarıdır.<sup>180</sup>

MB'nın kararlarına kamu yönetiminin katılımı ise şöyle olmaktadır. Hazine bakanlığı temsilcisi oy hakkı olmadan üst kurul toplantılarına katılabilir. Ayrıca MB para politikası araçlarının seçiminde yetkilidir. Kendi bütçesini yapma bağımsızlığı vardır.

İtalya MB, Bundesbank'ın özerkliğinden etkilenerek, bağımsızlık yolunda önemli adımlar atmaya çalışmışlar. Bir çok ülkede olduğu gibi İtalya MB da yapısal müdahaleleri ve kredi sisteminin kontrolünü üstlenmiştir.<sup>181</sup>

İtalya MB'nın bu özelliklerine bakarak, devletten bütünüyle bağımsız değildir. Ama İtalya MB bağımsız MB'ları arasında yer almaktadır.

## F- İNGİLTERE

1946 yılında kurulmuş, sermayesi devlete ait olan İngiltere MB'nın görevleri diğer tüm gelişmiş ülke MB'larına göre çok daha geniştir. Ancak Maliye Bakanının Banka yönetimine güçlü telkinlerde bulunma hakkı vardır ve Hazine'nin ihtiyaç duyduğu avanslar için bir sınır yoktur. Hazine ve banka yönetimi arasında yakın ve yoğun bir ilişki vardır. Banka, yönetim kurulu tarafından yönetilir. (Court of Directions) Kurul; Başkan, Başkan Yardımcısı ve 16 müdürden oluşur. Bunların hepsi başbakanın teklifi ve kraliyet onayı ile görevlendirilirler.

<sup>180</sup> Banca d'Italia, The Bank of Italy Portrait of an Institution, Rome, 1991, S.18den den aktaran EREN, s.2.

<sup>181</sup> CIAMPI, s.79-80 den aktaran, EREN, s.2.

Başkanların görev süresi 5 yıldır. müdürlerin süresi 4 yıldır. Her yıl dört müdür yenilenir. Bütün görevlere birden fazla dönem seçilmek mümkündür. Görevden alınmaları, yasada yazılı haller dışında mümkün değildir. Yönetim kurulunun, banka personelinin seçimi görevlendirilmesi, ücretlendirilmeleri bakımından yetkileri çok geniştir.<sup>182</sup> Uygulamada Banka guvernör yardımcıları ve dört aktif müdürün yardımlarıyla guvernör tarafından yönetilmektedir.

İngiltere MB'nın, devletin hesaplarını tutmak, milli borçları idare etmek ve hükümet adına döviz hesaplarını bir mali ajan olarak izlemek gibi temel görevleri vardır. Ayrıca bankanın, diğer görevleri arasında, bankacılık fonksiyonu görmesi de önem taşımaktadır. Banka hesaplarını tutmakla mükellef olduğu hükümete bankerlik yapmakta, para tedavülüne ilişkin yetki ile hükümete finansman sorunu açısından yardımcı olmaktadır<sup>183</sup>.

Bu görevleriyle birlikte İngiltere MB, başlıca üç hedefe yönelik olarak faaliyette bulunmaktadır<sup>184</sup>.

-Hükümetle anlaşma sağlanan politikalar yolu ile ulusal paranın değerini korumak

-Bankaların doğrudan denetimini kapsayacak şekilde finansal sistemin sağlamlığını temin etmek

-İçeride ve uluslararası platformda, finansal sistemin rekabet edilebilirliğini ve etkinliğini geliştirmek

MB para politikalarını hazine ile işbirliği içinde saptayarak bunları formüle etmekle görevlendirilmiştir, ve para politikası hedef ve

<sup>182</sup> CANGÖZ, "Seçilmiş dünya Merkez Bankalarının ....", s.12.

<sup>183</sup> AKTÜRK, s.13

<sup>184</sup> EREN, s.36

araçlarını hükümet adına banka hazırlar, bankaları denetler. Uygulamada Hazine ile uyum içinde çalışması bankanın saygınlığı açısından önem taşımaktadır.

Para politikası sorumluluğu, İngiltere bankasının 1974'te yayınladığı bir analizde açıkça belirttiği üzere, hükümete aittir ve bakanlık olarak da hazineye bununla beraber kararlar, para politikasını hazırlamakla görevli bankaya danışılarak alınır. 1946 yılına gelinceye değin Hazine ile ilişkileri dar bir çerçevede kalmıştır. 1946 yılında kabul edilen Bank of England Act (İngiltere bankası kanunu) bankada kamu yönetimini söz sahibi yapmıştır<sup>185</sup>. Yine bu kanunla, "Hazinenin ulusal yarara uygun gördüğü hususlarda Başkana danıştıktan sonra İngiltere Bankasına talimat verebileceğini dolayısıyla bu da hazinenin bankanın üstünde olduğunu belirtmektedir.

Bankanın hazırladığı para politikası kısa vadeli faiz oranlarının yönlendirilmesine dayanmaktadır. Faiz oranları resmi olarak hükümet tarafından kararlaştırılır ve banka tarafından piyasaya duyurulur.

İngiltere MB'nın kendi bütçesini yapma bağımsızlığı vardır. Daha önce de bahsettiğimiz gibi, para büyüme hedefleri tesbiti hükümetle birlikte yapılır.

İngiltere MB yukarıda sözü edilen özellikleri ile bağımsız MB'ları arasında yer almaktadır. Ancak bu bağımsızlık sınırsız bir bağımsızlık olmayıp, MB görev ve yetkilerini yine, İngiliz hükümeti yaptığı kanunlarla belirler. Ayrıca kur oranları tesbitinde ve faiz oranlarının değiştirilmesinde hükümet yetkilidir.

---

<sup>185</sup> TOKGÖZ, s.13. AKTÜRK, s.13

## G- JAPONYA

Japon MB Ekim 1882'de kurulmuştur. Kurulduğu yıllardan İkinci Dünya Savaşı Yıllarının ortalarına dek, aynı yasal düzenlemeler çerçevesinde çalışmalarını yürütmüştür. Bankanın kuruluşunu, amaçlarını, örgüt yapısını ve çalışma ilke ve kurallarını düzenleyen yasada, Şubat 1942'de köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin yapılmasının savaşın dorukta olduğu günlere denk gelmesi, ister istemez yasanın yapısını da etkisi altına almış, bir başka deyişle, savaş koşullarının düşüncelerdeki yansımalarının gölgesi, yasal düzenlemeye de düşmüştür. Bu nedenle, yapılan değişiklik İkinci Dünya Savaşının bitiminden itibaren çok geniş tartışmalar yaratmıştır. Bu tartışmalar ve geniş kamuoyu baskısı, Japon MB yasasında yeni bir takım değişiklikler yapılmasını zorunlu kılmıştır. Haziran 1949'da Japon MB yasasında bir takım değişiklikler yapılmıştır.

Bu değişikliklerin en önemlisi, bankanın en yüksek karar organı olarak yönetim kurulunun (Policy Board) kurulmasıdır. Japon MB Yasasında daha sonraki tarihlerde çok büyük boyutlu değişiklikler yapılmamıştır ve bu yasa halen yürürlüktedir.

Japonya Bankası esas itibariyle devlet kontrolündedir. MB Kanununun 42. maddesinde belirtildiği üzere, banka hazineyi de içine alan Maliye Bakanlığının nezareti altındadır. Aynı kanunun 43. maddesi Maliye bakanına bankaya direktif verme yetkisini tanımıştır. Aynı şekilde hükümet gerekli gördüğünde banka yöneticilerini değiştirebilir.<sup>186</sup> Ancak Bankanın gerek finansal kurumlar ve gerekse kamuoyu önünde itibarı ve saygınlığı büyüktür.

---

<sup>186</sup> EROL Ahmet, "Uygulamalarıyla, Japon ve T.C. merkez bankaları", FİNANS DÜNYASI Şubat 1993, s.87

Japon bankasının yönetici organı Yönetim Kuruludur. Yönetim Kurulu 7 üyeden oluşur ve bunlardan yalnız 5 tanesinin oy verme hakkı vardır. Japonya Bankası Guvernörü geleneksel olarak Yönetim Kuruluna başkanlık eder. Büyük milli bankaları, endüstri ve ziraat temsilen seçilen diğer 4 üye ile birlikte bu 5 kişinin oy ekseriyetine göre kararlar alınır<sup>187</sup>. Yönetim Kurulu her yıl Maliye bakanı aracılığı ile Parlemantoya bankanın faaliyetleri hakkında rapor verir. Banka Guvernörünü, Bakanlar Kurulu 5 yıl süre için seçer ve görevden alınma yoktur.

Japon MB yasasının 1. maddesi bankanın amacını düzenlemekte ve anılan madde şöyledir<sup>188</sup>. “Japon MB’nın amacı; ulusal politikalara uygun olarak, genel ekonomik etkinlikleri eşit biçimde geliştirmek için; kredi sistemini özendirmek ve korumak, kredi ve mali yardım yapmak ve denetlemek mali konularda düzenleme yapmaktır.” Bankanın amaçlarını belirleyen söz konusu maddesinin yıllar önce savaş koşulları altında düzenlenmiş olması nedeniyle ifade biçimi günümüz koşullarından biraz uzak gibi görünmektedir. Bu nedenle, anılan maddenin ekonominin gelişmesine ilişkin bölümünün “Japon ekonomisinin dengeli gelişimini desteklemek” şeklinde algılanması gerektiği konusunda ekonomistler ve yasabilimciler arasında görüş birliği vardır. Ayrıca, maddeden çıkarılacak ikinci anlam da, “paranın değerini korunmak ve kredi koşullarının düzenli ve ekonominin gereklerine uygun biçimde işlemesini sağlamak” şeklinde olabilir.

Japon MB’nın işlevleri öteki MB’larının işlevlerinden pek ayrımlı değildir. Bankanın dört temel işlevi vardır. Bunlar; emisyon yapma işlevi, bankaların bankası (mali kurumların) olma işlevi, devlet ve özel kesim arasında bağlantı sağlama işlevi, bu üç işleve koşut şekilde para politikası belirleme ve izleme işlevidir.

---

<sup>187</sup> TELMAN, s.226.

<sup>188</sup> EROL, s. 88.



## B- MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞININ ÖLÇÜMÜNDE YARARLANILAN TEMEL KRİTERLER

Merkez Bankası bağımsızlığının ölçülmesi konusunda bir çok çalışma yapılmıştır. Çalışmaların büyük çoğunluğu bağımsızlığı yalnızca yasal yönden irdelemiştir. Hiç kuşkusuz ki çeşitli ülkelerdeki Merkez Bankası kanunlarının içerik, detay ve nitelik açısından farklılık göstermesi yanında, MB fonksiyonlarının zaman içerisinde çeşitlenmesi ve her ülkenin kendine özgü ekonomik koşullarının varlığı genel bir "bağımsızlık indeksi" oluşumunu zorlaştırmıştır. Sonuçta da, yalnızca yasal açıdan yapılan çalışmalar olumlu sonuçlar vermemiştir ve konuya farklı açılardan da bakma gereği ortaya çıkmıştır.

Bunun sonucunda MB bağımsızlığı yasal olduğu kadar fiili açıdan da ele alınmış, bağımsızlığı etkileyen politik ve ekonomik unsurlar da kavrama dahil edilmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla bağımsızlık kavramının net olarak belirlenmiş bir çerçevesinden söz etmek oldukça güçtür. Örneğin fiili bağımsızlık denildiğinde yasal bağımsızlığı da içerecek kadar geniş bir kavram anlaşılmalıdır. MB yöneticilerinin kişilikleri ve gelenekler yasal çerçeve ile etkileşim içinde olan ancak fiili bağımsızlığın da önemli bir unsuru olan faktörlerdir. MB'nın para politikası araçlarını kendi iradesi doğrultusunda seçip kullanabilmesi ekonomik bağımsızlık olarak algılanırken para politikası hedeflerini hükümetin etkilerinden uzak olarak belirleyebilmesi politik yönden bağımsızlık şeklinde tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi bu yaklaşımların her biri diğeri ile bağlantılı olan ve kesin bir netliğe kavuşmamış yaklaşımlardır. Bu yüzden bu çalışmada bağımsızlık kavramını oluşturan temel kriterler belirlenmiş ve bunların kendi arasındaki kesin sınıflandırmalarına değinilmemiştir.

Şimdi MB bağımsızlığının ölçümünde yararlanılan temel kriterleri inceleyelim.

### **1-Yasal Bağımsızlık**

Yasal bağımsızlık gerçek bağımsızlığın temel bir parçasıdır. Detayları incelendiğinde ise, yasal bağımsızlık kanun yapıcının siyasi otoritenin MB'na ne şekilde, hangi ölçüde bağımsızlık vermeyi istemiş olduğunun da bir göstergesidir.

Diğer yandan MB'larının yasalarındaki bir çok konu, bağımsızlıkları ile ilgisizdir. Ayrıca yasalarda bulunan birçok farklı konu ülkelerarası bağımsızlık karşılaştırmasının sistematik hale gelmesini zorlaştırır.

Merkez Bankalarının Yasalarındaki, Karakteristik Bağımsızlık Faktörleri dört grupta toplanmaktadır.<sup>78</sup>

**Birinci Grup:** Merkez bankası başkanının görevde kalış süresi, kim tarafından atandığı, işten kimin tarafından el çektirildiği ve başkanın hükümette başka bir görev alıp alamayacağı dikkate alınmaktadır.

**İkinci Grup:** Para politikasının kim tarafından belirlendiği, Merkez Bankası ile hükümet arasında oluşabilecek olası sorunlarda son sözü kimin söylediği, hükümet bütçesinin hazırlanmasında Merkez Bankasının rolünün ne olduğunun saptanmasına yöneliyor.

**Üçüncü Grup:** Bu grupta Merkez Bankalarının amaçları bulunmaktadır.

<sup>78</sup> CUKIERMAN Alex-WEBB Steven B-NEYAPTI Bilin, "Measuring the Independence of Central Banks and It's Effect on Policy Outcomes", THE WORD BANK ECONOMIC REVIEW, Vol:6 No:3, September 1992, s. 356

✓

**Dördüncü Grup:** Merkez Bankası tarafından hükümete borç verilip verilmediği veriliyor ise, bunun bir limitinin olup olmadığı, borç karşılığında teminat olarak menkul kıymet alınıp alınmadığı alındı ise bunların vadesinin ve faiz oranlarının nasıl ve hangi ölçülere göre belirlendiğidir.

Merkez Bankalarının bağımsızlıkları incelenirken, yasal bağımsızlığa dayalı göstergelerin iki problem içerdiği görülmektedir<sup>79</sup>. Birincisi, kanunların, MB ile siyasi otorite arasındaki ilişkilerin sınırlarını açık bir biçimde, tam olarak belirleyememesidir. İkincisi ise, kanunlar tam olarak açık olsa da uygulamalar farklı olabilmektedir.

Merkez Bankalarının bağımsızlıkları incelenirken, bağımsızlık konularının yasalarda henüz açık ve çevreleri net çizilmiş konular olmaması nedeniyle, karşılaştırmalar içinde yeterli veriler bulunmamaktadır. Gerçekte de MB bağımsızlığı, sadece yasaya dayanmaz, bunun yanında, hükümet ve MB arasındaki resmi olmayan düzenlemelere, bankanın araştırma departmanının kalitesine, hükümet ve bankadaki anahtar konumdaki kişiler arasındaki ilişkiye ve diğer bazı faktörlere de bağlıdır. Bu tür özelliklerin tarafsız olarak ve sayısal olarak belirlenmesindeki güçlüklerden dolayı, endüstrileşmiş ülkelerde yasal bağımsızlığa dayalı "MB Bağımsızlığı İndeksleri" geliştirilmiştir<sup>80</sup>.

Merkez Bankalarının yasal bağımsızlığı, Merkez Bankalarının bağımsızlığından beklenenleri gerçekleştirmeye yeterli olabilecek bir bağımsızlık olmayabilir. Yasalarda yer alan bağımsızlık ifadeleri, bu bankaların para politikalarının tam bir bağımsızlık içinde sürdürmelerine ve sonuç almalarına yeterli gelmeyebilir.

---

<sup>79</sup> CUKIERMAN v.d., "Measuring the Independence...." 1992, s. 354-355.

<sup>80</sup> CUKIERMAN v.d., "Measuring The Independence" 1992, s. 355

Merkez Bankalarının “kanun ile bağımsız ilan edilmeleri” yeterli değildir. MB’ları fiiliyatta bağımsızlığı yöneticilerin gücü araştırma yetenekleri devletin diğer kademeleriyle kurabildikleri sağlıklı diyalog ile sağlarlar. Kanunlar ne kadar bağımsız bir MB hedef alırsa alsın (1) MB’ları ile politik güç arasındaki ilişkinin sınırını belirleyemez. (2) Bağımsızlığı kelimeler değil, uygulama sağlar<sup>81</sup>.

Çeşitli istatistiki araştırmalardan da anlaşılıyor ki, yasal bağımsızlık konusundaki tutarsızlıklar gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere daha fazladır. Nitekim bazı gelişmekte olan ülkeler fiyat istikrarını sağlamaya yönelik çeşitli hukuki düzenlemelere sahip oldukları halde, siyasi iktidarlar, ekonomik krizlerle karşılaştıklarında bu hukuki kuralları görmezlikten gelmekte, yada ortadan kaldırmaktadır. Şunu belirtmek gerekir ki siyasi etkilerden belirsiz bir para politikası belirleme organı yaratmak için hükümetlerin MB’larının yasalarına ve yönetimlerine gereken saygıyı göstermeleri gerekir<sup>82</sup>.

Görüldüğü gibi MB’ları yasal açıdan bağımsız olsalar bile uygulamada fiili bağımsızlık ön plana çıkmaktadır. Yasal bağımsızlığın MB’nın gerçek bağımsızlığından beklenenleri tam olarak veremeyeceğine dair Cukierman’ın Lobel’den aldığı şu anekdot dikkat çekicidir: <sup>83</sup>

-Kurbağa “İrade gerçekten yapmayı istediğimiz bir şeyi yapmamaya çalışmaktır” dedi.

-Kara Kurbağası, “Bütün bu çörekleri yememeye çalışmayı istemek diyorum” dedi.

-“Tamam” dedi kurbağa, çörekleri bir kutuya koydu. “Artık daha fazla çörek yemeyeceğiz.”

-Kara kurbağası, “Fakat kutuyu açabiliriz” dedi.

<sup>81</sup> GÜNGÖR Tefik, “**Merkez Bankamız Ne Kadar Bağımsız**”, Dünya Gazetesi, 26 Kasım 1992, s. 2.

<sup>82</sup> WORLD BANK POLICY RESEARCH BULLETIN, “**How The Independence of Central Banks Affects Policy Outcomes**”, Vol:3, No:5 November-December 1992, s. 1-6.

<sup>83</sup> CUKIERMAN v.d., “**Measuring The Independence...**”, 1992, s. 353.

-Evet doğru dedi kurbağa. Biraz telle kutuyu bağladı. Bir merdiven alıp en yüksek rafa kutuyu koydu. "Artık daha fazla çörek yemeyeceğiz." dedi.

-"Fakat merdivene tırmanabiliriz..."

## 2- Başkanların Değişme Sıklığı

MB Başkanlarının değişme sıklığı ve dolayısıyla görev sürelerinin uzunluğu MB bağımsızlığının temel faktörlerinden biridir. MB başkanının görev süresi ne kadar kısa olursa, siyasi otoritenin, başkanının kişiliğini etkileme imkanın ve banka üzerindeki nüfusu o oranda artmaktadır.<sup>84</sup> Ne varki, görev süresinin uzun olmasının ve bu sürenin Merkez Bankası yasasında yer almasının pratik bir değeri yoktur. Görev süresiyle ilgili olarak, Merkez Bankası yasalarında açık hükümler yer almasına karşın uygulamada genellikle gelenekler ve teammüller daha ağır basmaktadır/Nitekim Arjantin'de başkanın görev süresi yasada dört yıl olarak belirlenmişse de, genelde buna pek uyulmaz. Ne zaman bir hükümet değişikliği olsa yada Maliye Bakanı görevden ayrılrsa, Merkez bankası başkanı da hükümete istifasını sunmaktadır. Bu nedenle Arjantin'de 1950-1989 yılları arasında başkanların ortalama görev süreleri ancak bir yıl kadar sürmüştür ve 40 yılda 36 defa başkan değiştirmiştir. Halbuki aynı sürede Arjantin'de sadece 16 iktidar değişimi yaşanmıştır. Brezilya'da ise 40 yılda 20 defa MB başkanı değişmiş, MB yönetimi ortalama 2 yıl görevde kalmış, aynı dönemde iktidar 13 kez el değiştirmiştir. Şili de ise, 40 yılda 19 başkan değişmiştir.

Bunun yanısıra, Hollanda, 40 yılda sadece 3 MB Başkanı görmüş bu sayı İtalya ve Norveç'te 4, Almanya'da 5, ABD'de 6, Fransa'da 7 dir. OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunda ortalama 7-8 yıl süren MB

<sup>84</sup> YÜKSEL, s. 18

yönetimleri görülüyor. İzlanda da ise 13 yılda 1 kez bir başkan atanması gerçekleşmiştir<sup>85</sup>.

Başkanlık süresinin uzunluğu, kuşkusuz ülkedeki siyasi iktidara da yakından bağlıdır. Siyasi iktidarsızlığın yoğun olduğu ve sık sık hükümet değişikliğinin yaşandığı ülkelerde, Merkez Bankası başkanlarının görev süresi kısaltmakta, bu da bankanın siyasi iktidara bağımlılığını artırmaktadır. Genel olarak gelişmekte olan ülkelerin aksine, gelişmiş ülkelerde Merkez Bankası başkanlarının görev süreleri oldukça uzun olup ortalama sekiz-on yıl arasında değişmekte. Öte yandan bir çok ülkede MB başkanlarının yanı sıra guvernörler meclisi üyelerin görev sürelerinin de uzun olduğu görülmekte ABD'de MB konumundaki Federal Rezerve'nin başkanı dört yıl, her biri guvernör ünvanına sahip yedi üye de 14 yıllık süre için seçilmektedir<sup>86</sup>.

Ayrıca, başkanların yanısıra üst düzey yönetici kadrosunun, siyasal iktidarların değişmesine bağlı olarak tekrar tekrar göreve getirilmeleri imkanı da bağımlılığı artıran bir unsur olmakta, zira yeniden seçilme kaygısı ve hırsı başkan ve yönetici kadroyu kendisini yeniden seçecek politik gücün tekeline açık hale getirebilmektedir<sup>87</sup>.

Batılı ülkelerde açıklanan ilkeler çerçevesinde MB başkanı ve yönetici organ üyelerinin görev süreleri için en uygun dönemin 15-20 yıl olarak saptanması ve ayrıca seçim bakımından da (sözgelimi 25-55 olarak) bir de en az ve en çok yaş sınırının konulması gereğine işaret edilmektedir<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> CUKIERMAN v.d., "Measuring The Independence" 1992, s. 363.

<sup>86</sup> Roger Le Roy Miller ve Robert W Pulsinelli, Modern Money and Banking; Mc Graw-Hill Publishing Camp. 1989'den aktaran. OKTAR, "Merkez bankalarının...", 1994, s. 69.

<sup>87</sup> YÜKSEL, s. 19.

<sup>88</sup> NEUMANN, Wahrungen im Wettbewerb, FAZ, 5.5.1990; Pöhl Grundzuge einer europaischen Geldorning, DBB, 4/16.1.1990'dan aktaran, YÜKSEL, s. 19.

Eğer siyasi otoriteler her fırsatta Merkez Bankası başkanını değiştiriyorlarsa, bu onların en azından kendi istekleri doğrultusunda iş görecektir birilerini seçmelerine imkan verebilmektedir<sup>89</sup>. Değişme sıklığının yüksekliği, hükümete itiraz eden başkanların görevden alınması yansıtılabilir.

Batılı ülkelerde genel kural olarak şöyle belirtilir; MB başkanının görev süresi ne kadar kısa olursa, başkanın kişiliğini etkileme imkanı oranda artar. Federal Almanya'da Bundesbank'ın başkanı, yardımcısı ve "Direktorium'un" üyeleri 8 yıl için seçilirler. Fransa'da Banka meclisi üyeleri ve başkan 6 yıl için seçilir. Kanada'da başkan ve yardımcısı 7 yıl için, Japonya'da 5 yıl için seçilir. Öte yandan İtalya'da 40'in üstünde hükümet değişikliğinin olduğu ve aynı dönem içinde değişen MB başkanı sayısının 6'dan ibaret olduğu vurgulanır.<sup>90</sup>

Merkez Bankalarının yöneticilerinin seçimi, üç şekilde olmaktadır; tayin, seçim veya onaylanmış seçim ve tayinler, Devlet başkanı tarafından, hükümet tarafından veya parlamento onayından geçmek kaydıyla kabine tarafından yapılabilir.

Ayrıca, MB başkanının değişmesi yada uzun kalmasının mutlak bir ölçü olarak kullanılması yanlıştır. Çünkü hükümetlerin doğrultusunda hareket eden bir bağımsız MB başkanının da mutlaka hükümetlerin kararlarının ve uygulamalarının her zaman karşısında olacağı da düşünülemez.

---

<sup>89</sup> CUKIERMAN v.d., "Measuring The Independence..." 1992, s. 363.

<sup>90</sup> YÜKSEL, s.20.

### 3- Başkanların Kişisel Özellikleri

Merkez Bankalarının çoğunun yasalardaki bağımsızlığı belirsiz olup yoruma açık olabilmektedir. Bu durumun sonucu olarak gelenekler veya MB'nin başkanlarının kişilikleri, MB'nin fiili bağımsızlığını belli ölçülerde etkilemektedir. Bazen de kanun yeterince açık olsa dahi uygulaması farklı olmaktadır.<sup>91</sup>

Merkez Bankası yöneticilerinin kişilikleri hemen bütün ülkelerde önemli bir unsur olarak görülmüştür. Japonya'da ise bu kişiliğin önemi daha da büyüktür. 1969 yılından bu yana guvernörler bir defa Japon Merkez Bankasından, bir defa Eski Maliye Bakanlığı yetkilileri arasından seçilmektedir. Bakanlıktan gelenlerin siyasi baskılara daha açık oldukları ve bunun sonucunda enflasyonun %20'lere vardığı 1972-1974 gibi kötü dönemlerde yaşanmıştır. Bu nedenle de Japon MB'nin da özelleştirilmesi istekleri vardır<sup>92</sup>.

İngiltere'de ise, içinde bulunduğu çok büyük işsizlik bunalımı ve aynı zamanda bütçe ve ödemeler dengesi açıkları bulunması sebebiyle enflasyonun ilk etapta çok önemli olmadığı, ancak yeni göreve gelen guvernörün enflasyona karşı duyduğu nefretin hükümetin geleceğinden çok daha fazla sorunlar yaratacağına işaret ederken, hükümet tercihleri karşısında guvernör kişiliğinin önemine de işaret edilmektedir.

Bir MB bağımsızlığı, sadece bankanın yazılı statüsüne bağlı değildir. Tamamen özel mülkiyette ve özel menfaatlara bağlı ama yeterli prestije ve kesin karar alma ve uygulama niteliği olmayan bir MB yönetimine nazaran, tamamen hükümet kontrolünde ve mülkiyetinde

<sup>91</sup> CUKIERMAN v.d., "Measuring the Independence..." 1992 s. 363-365

<sup>92</sup> THE ECONOMIST, "Central Banks; American And Japon The Rewads of Independence" 25 January 1992, s. 43

olan bir MB güçlü ve tecrübeli bir guvernör veya yönetim kurulu ile kendisini hükümetten daha bağımsız gösterebilir<sup>93</sup>.

Dünya Bankasının MB'ları arasında yaptığı kıyaslamalar bir şeyi çok net göstermektedir. Yasal olarak bağımsız görünen bir MB, uygulamada siyasi iktidara çok bağımlı olabilmektedir. İşte burada MB başkanının kişiliği öne çıkmaktadır. Çünkü yasal bağımsızlığı kullanmak çoğu kez MB başkanının insiyatifine kalmaktadır. Uygulamada bunun tipik örneği, ABD'de görülüyor. Bir dönem MB başkanlığı yapmış olan Poul Volcker görevinden ayrılırken ekonomistler ABD'nin izlediği para politikasında bir değişiklik olup olmadığını tartışmışlardır.

T.C. Merkez Bankası eski başkanı Rüştü Saraçoğlu 1993 yılı Ağustos ayında kendisiyle yapılan bir söyleşide, "Volcker çok kuvvetli bir kişiliğe sahip, herkese kendisini saygı ile dinletebilen bir insandı. Ama daha da önemlisi bankaların ve bankacıların büyük desteğine sahipti" diyor. Bu destek de şüphesiz başkanını hükümete karşı insiyatif kullanabilmesi anlamına geliyordu. Ayrıca yine Saraçoğlu'na göre, MB'nin bağımsızlığının yasayla verilmiş olması yeterli bir güvence sağlamıyordu. Buna herşeyden önce kamuoyunu, basınını, akademisyenlerin inanması gerekli idi ve bankanın güçlü yöneticilere sahip olması önemli bir ön koşuldu: "Merkez Bankasının bağımsızlığını sürdürebilmesinin esas yolu, bilgili olmaktan çok iyi yöneticilere sahip bulunmaktan geçer<sup>94</sup>."

---

<sup>93</sup> AUFRICHT Hans, *La Legislation des Banques Centrales*, Ed. Cujas, 1965, s. 87, den aktaran TELMAN, s. 144.

<sup>94</sup> ASOMEDYA, S. 16, Şubat 1994, s. 22

#### 4-Merkez Bankasının Amaç ve Amaçlarının Belirlenmesi

Merkez Bankalarının bağımsızlık kriterleri içinde önemli ölçüde sorun yaratan bir sebep de, MB'nın amaçlarının sınırlarının belirli olmaması yada, bu amaçların birbirleri ile çelişen nitelikte ve çeşitlilikte bulunmasıdır. Diğer yandan belirlenen amaçlar için alınacak tedbirler birbirleri ile çelişebilmektedir.

MB'nın amaçları bulunduğu ülkenin durumuna göre değişebilmektedir. Alman MB'si için, paranın değerini korumak ve fiyat istikrarını sağlama amacı temel amaçtır. İsviçre MB'si için ülkenin menfaatlarına hizmet edecek bir para kredi politikası uygulamak amacı esastır. FED'de ise, bu amaç tam istihdam, fiyat istikrarı ve uzun vade de faizlerin indirilmesini sağlamaktır. FED'nin hem tam istihdam hem de düşük enflasyon olan ikili temel amaç birbirleri ile çelişki halindedir. İşsizlik yükseldikçe toplum FED'in daha gevşek bir politika izlemesini bekler. Bu durum ise enflasyonu körükler fakat FED her iki amaca da uyum sağlamaya çalışır. Eğer çok katı davrandığı takdirde bağımsızlığının tehlikeye girebileceğini de düşünmek zorundadır<sup>95</sup>.

Bir hükümetin para politikasını MB'na bağımsızlık kazandırarak yönlendirebilmesi için, ilk önce yapacağı düzenleme MB'nın statüsünde başlıca amaç olarak fiyat istikrarını içeren amaçları ortaya koyması gerekir. Çünkü MB'nın bağımsızlıkları çerçevesinin iyi çizilmemesi halinde, bu defa hükümetle ilişkilerde veya kendi politikalarını tayin ederken, bu tayin ettiği politikalarla, hükümet politikaları arasında çatışmalar, çelişkiler doğabilecektir. Diğer yandan açık ve kesin olarak belirlenmiş MB amacı, hem MB yöneticilerinin karar alması sırasında ve hem de MB kararlarını bekleyenler için kararların neler olabileceğini bilmek bakımından son derece önemli olacaktır.

<sup>95</sup> THE ECONOMIST; s. 45.

Batılı ülkelerin MB kanunlarında ana hedef olarak genellikle fiyatların istikrarının sağlanması gösterilirken özellikle az gelişmiş ülkelerde MB'nın hedeflerine "kalkınma hedefleri de" eklenmiştir ancak MB'nın hedeflerinin bu şekilde çoğaltılması MB'ni yönlendirmek isteyen siyasi otoriteye hedeflerinin ağırlığını birinden diğerine kaydırma imkanı verir. Böylelikle para politikasındaki sorumluluğunu zayıflatma imkanına sahip olur. Bu yolla hedeflere ulaşmak için yapılan faaliyetlerdeki politik yanlışlıkların diğer hedeflere yollama yapılarak mazur gösterilmesi yolu açılmış olur. Bu konuda Arjantin örneği, incelenebilir: Arjantin ağır bir enflasyonunun altında kaldıktan sonra, hedeflerin çeşitliliğinin farkına varmış ve ilk iş olarak MB yasasını değiştirerek MB'nın temel ve tek hedefinin "para değerinin istikrarını sağlamak" olduğu belirtilmiştir. Böylece iyi tanımlanmış ve belirgin bir hedef vermenin politik değerinin büyüklüğü ortaya konmuştur. Yaşanılan tecrübeler göstermektedir ki, para politikasına dolaysız olarak etki olanakları bulunan hükümetler, kalkınma hedeflerini yayılmacı politikalar aracılığı ile gerçekleştirme eğilimindedir<sup>96</sup>.

### **5- Merkez Bankası Faaliyetlerine Toplumsal Destek**

Bir ülkede, toplumun MB bağımsızlığına nasıl baktıkları özellikle demokratik toplumlarda gözönünde bulundurulması gereken faktörlerin en önemlilerindedir. Ülkedeki siyasal sistemdeki güç dengeleri ile toplumun ekonomik politikalar konusundaki bilgileri ve bu bilgilerin yönlendirdiği davranışları MB'larının uyguladığı politikalarda dışsal bir faktör olarak etkili olmaktadır. Örneğin Alman MB'nın yasal bağımsızlığından daha önemli sayılan faktör Alman toplumunun MB'ni siyasi otoritenin baskılarından korumak için verdikleri toplumsal destektir. Uzun süre hükümetin Alman MB'nın (Bundesbank) politikalarına ters düşen davranışlarda bulunması, siyasal açıdan

<sup>96</sup> Hagen, Zwei bönder für Europa, FAZ, 7.11.1992'den aktaran YÜKSEL, s. 8.

toplumun tepkisine yol açmaktadır. Alman halkı hükümete destek verirken, kendi refahı için MB'nı da desteklemektedir<sup>97</sup>. Görülmektedir ki Bundesbank tüm antienflasyonist gücünü siyasal değil, mutlak toplumsal destekten almaktadır.

MB'nın, sadece kendilerini siyasal olarak koruyabilecek bir menfaat koalisyonu bulunduğu zaman kararlı antienflasyonist eylemlere girişecekleri iddia edilmektedir<sup>98</sup>.

Özellikle ABD'de yani bu açık ve demokratik toplumda MB'nın uyguladığı politikalar içerisinde halkın desteğine ve kabulüne ihtiyaçları olduğu, herkesçe bilinmektedir.

Örneğin, enflasyona karşı uygulanan sıkı para politikasının piyasaları bunalıma sokmasının onaylanmaması halinde MB'nın prestijinin zedeleneceği düşünülmektedir. Böyle bir MB, kaybettiği prestij nedeniyle tam bir bağımsızlığa ulaşamayacaktır.

Demokratik toplumlarda hükümetlerin her toplumsal durum karşısında tarafsız olmaması doğaldır. Örneğin hükümet işsizliğin azaltılması hedefine kendi programı açısından çok önem verebilir. Bu durumda enflasyonist bir program uygulamaya başladığında, bunun istihdam üzerinde olumsuz etkilerini siyasal açıdan uygun görmeyip, enflasyonun ve büyüme hızının yüksek olduğu bir durumu enflasyonun düşük fakat durgunluğun hüküm sürdüğü bir başka duruma tercih edebilir. Bu ise, hükümeti, açıkladığı politikasından vazgeçmeye yöneltebilir. Politika yapıcılarının stratejik bir avantaj peşinde

<sup>97</sup> FRICKE Thomas, D'une Bundesbank a'lautre? La Banque Centrale Allemonde Comme Modele pour l' Europe, Revue de l'OFCE, N.44'den aktaran TELMAN, s. 148.

<sup>98</sup> POSEN S.Adam, **"Why Central Bank Independence Does Not Cause Low Inflation, There is No Institutional Fix For Politics"**, THE AMEX BANK REVIEW, 1993, s. 5.

olmalarının kısa vadeli kazançlar için, daha önce ilan ettikleri politikalardan ayrılmaları sonucunu vermesinden kaynaklanan “politikaların saygınlığı” sorunu “zamansal tutarsızlık” kavramı çerçevesinde ortaya atılmıştır. <sup>99</sup>Ancak, hükümetin böyle bir davranış içerisinde olmasının sakıncası, toplumun çeşitli kesimlerinin hükümet politikalarının sürdürülebilirliğine olan güvenlerini yitirmeleri ve dolayısıyla politikalara karşı beklenen tepkiyi göstermemeleridir. Bu ise, iktisat politikalarının başarı şansını düşürecek ulaşılmak istenen hedeflere varılmamasına yol açabilecektir. İşte bu sorun çözülürken, hükümetin bağımsız MB, olgusu gündeme gelmekte ve demokratik toplumlarda bağımsız bir MB’nın arkasında kendisi için en iyi (optimal) stratejinin bağımsız MB olduğu bilincinde olduğu toplumsal destek oluşabilmektedir<sup>100</sup>.

Gelişmekte olan ülkeler açısından düşünüldüğünde bu ülkelerde yaşanan demokratik aksamalar ile ekonomik performans düşüklüğü, MB’nın etkinliğine ve bağımsızlığını olumsuz yönde etkileyecektir. Bu ülkelerde, popülist iktisat politikası uygulamaları toplumun MB’nın uygulamaya çalıştığı politikalara olan güvenini de sarsmakta ve MB’nın bağımsız davranışını politik anlamda etkilemektedir. Toplumun bağımsız MB ihtiyacına olan inancı yanlış politikalar nedeniyle sarsılmakta, bir yandan toplumun beklentileri ve kalkınma arayışı diğer yandan ekonomik istikrara kavuşma isteği MB- Toplum ilişkileri bir kısır döngüye sokmaktadır.

---

<sup>99</sup> KYDLAND Finn, PRESCOTT Edward, “**Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans**” JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY 85(3), June 1977, s.473-491.

<sup>100</sup> Bu konuda ayrıca bakınız, BLACKBURN Keith, CHRISTENSEN Michael, “**Monetary Policy and Policy Credibility: Theories and Evidence**”, JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE, Vol: XXVI, Mark 1989, s. 1-45.

## 6- İçinde Bulunulan Ekonomik Ortam

Bağımsız bir MB'nın varlığı ülke ekonomisinin içinde bulunduğu ortam ile yakın bir ilişkiye sahiptir ve bir MB'nın para istikrarını sağlamak için elindeki güç, bulunduğu piyasanın boyutları ve ona güç veren siyasi iktidarın tümünün birlikte oluşturduğu ortamda şekillenir.

Ülke ekonomilerinin içinde bulunduğu koşullar ile MB'larının politikaları karşılıklı etkileşim içindedir. Örneğin yurtiçi ya da yurtdışı faktörlerden kaynaklanan bir yüksek enflasyon ortamında MB'nın ekonomiye müdahale derecesi ile istikrarlı bir konjonktür, yaşanan ekonomik ortamda MB'nın müdahale derecesi farklı olacaktır. MB'ları ekonomik yaşamdaki yerini saptarken ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, politik, sosyal koşulları dikkate almadan hareket edemez<sup>101</sup>.

Bankacılık sisteminin parasal sistemdeki fonksiyonları devletin finansman politikaları, kamu borçlarının ağırlığı, ekonomilerin dünyanın diğer ekonomiler ile ilişkiler gibi ekonomik faktörlerin oluşturduğu ekonomik ortam para politikasının ve MB davranışlarını güçlü bir şekilde etkilemektedir. MB politika araçları, her ülkede ayrı nitelikte olduğu gibi ülke koşullarına göre her ülkede ayrı etkiye sahiptir.

Geçmişteki örnekler, MB'larının bağımsızlıklarını dönem dönem artırdıklarını ya da yitirdiklerini göstermektedir. Örneğin, uzunca bir dönem bağımsız olan İngiltere MB, II. Dünya savaşı sonrasında koşullarının zorlamasıyla hemen devletleştirilmiş, demokratik planlamanın gereği olarak kaynak dağıtımında kontrol imkanı sağlayacağı düşünülmüştür. Yaşadığımız son onbeş yılda ise

<sup>101</sup> LAMFALASSY Alexandre, "Comment reussir l'union monetaire europeenne", LE FIG-ECO, 17.07.1992, s.2'den aktaran TELMAN, s. 151.

küreselleşmenin etkisini iyice hisseden dünya ülkelerinde devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi görüşü yaygınlaşırken bunun paralelinde hızla MB'larına bağımsızlık kazandırma düzenlemelerine gidilmiştir<sup>102</sup>.

Görüldüğü gibi, ülke ekonomilerinin yaşadığı siyasi ve ekonomik koşullar ve ekonomik sistemlerin değişimi doğrultusunda MB'larının bağımsızlığı görüşü etkilenmektedir.

### **7- Merkez Bankası-Hazine İlişkileri ve Kamu Açıklarının Finansmanında Merkez Bankasının Rolü**

Geleneksel hazine anlayışına göre hazine, devletin tüm gelirlerinin toplandığı ve tüm devlet giderlerinin ödemelerinin yapıldığı bir banka benzeridir. Bugün hazine sadece bütün devlet gelirlerinin toplandığı ve giderlerin ödendiği bir yer olmadığı gibi MB da yalnız banknot basan bir devletin hazinedarlığını yapan bir kuruluş değildir. Banka-hazine paranın istikrarını sağlamak, ekonomiyi düzenlemek gibi konularda, birlikte bir çok görevler yüklenmişlerdir. Bu görevleri yerine getirmenin sürekli işbirliğini gerekli kıldığı bellidir<sup>103</sup>.

Bütçe ödeme yükünün ilk uygulama aylarında yoğun olması vergi tahsilatının da belirli ayarda yapılması nedeniyle, gelirlerin, giderleri karşılayamadığı dönemler ortaya çıkar. Gereksinmelerin büyüklüğü ve bunların hemen giderilememesi halinde kamu hizmetlerinin aksaması ihtimali durumun öneminin artmasına neden olur. Bu bakımdan hazinenin kısa vadeli yükümlülüklerini yerine getirecekleri olanaklara

<sup>102</sup> BOYSAL Haydar, “**Merkez Bankası Bağımsızlığı**” Dünya Gazetesi Temmuz 1994, s. 4.

<sup>103</sup> Ayrıntılar için bakınız: TÜRK, İsmail, **Maliye Politikası Ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, Ankara, 1979, s. 161.

sahip olması bir zorunluluk halini alır. Hazineye tanınan bu olanakların en önemlisi merkez bankasının sağladığı kısa vadeli kredilerdir<sup>104</sup>.

Merkez Bankası bağımsızlıklarında üzerinde durulan temel sorun, kamunun finansman açıklarının MB kaynaklarından finanse edilmesi hususudur. Bu konuda da Almanya, İsviçre ve Hollanda gibi ülkelerin kanunlarında, limit sınırlamaları bulunmaktadır ve bankaya ancak hükümet bono ve tahvillerinin piyasadan satın alınması izni verilmektedir<sup>105</sup>.

Merkez Bankalarının bağımsızlığından söz edilirken yine, devlet borçlarının, MB kaynaklarından finanse edilmesi ve bunun sonuçlarının da enflasyona götürmesi konusunda, önem kazanmaktadır. Nitekim bunun en çarpıcı örneği Almanya'nın birinci ve ikinci dünya savaşı sonlarında yaşadığı büyük enflasyonlardır. Devlet bu dönemlerde bütçe açıklarını daima MB kaynaklarını zorlayarak kapatmaya çalışmıştır<sup>106</sup>.

Şunu da belirtmek gerekir ki, MB ile politik güç arasındaki ilişkilerin MB özerkliğini zedeleyecek görüntüler kazanması özellikle hazineye açılacak krediler aracılığıyla ortaya çıkmaktadır<sup>107</sup>.

Kamu finansman açıklarının sürekli olarak ve birbirine eklenerek artması ve özellikle bu açıkların herhangi bir istihdam artırıcı teknik geliştirici harcamalardan değil de; personel, faiz, borç vs. üretken olmayan nedenlerden kaynaklanması halinde ekonomiye olumsuz etkileri çok daha büyük ve çok daha düzeltilemez nitelikte olacaktır. Bu nedenle ve hükümetlerin para mekanizmasının her ne şekilde olursa

---

<sup>104</sup> YÜKSEL, s. 70.

<sup>105</sup> CASTELLO, SWINBURNE, "Central Bank Independence..." 1992, s. 20.

<sup>106</sup> TURAN, Günver Gül, **Uluslararası Para Sistemi Dünü Ve Bugünü**, T. İş Bankası Kültür yayınları, 1980, s. 52-53.

<sup>107</sup> YÜKSEL, s.70

olsun kullanılmasının önlenmesi, bankaların hükümetlerin bu yöndeki isteklerini geri çevirebilme hususundaki yetki ve imkanları MB bağımsızlığı konusunda oldukça önemli kriter durumundadır.

MB bağımsızlığı ile bütçe açığı /GSMH arasındaki gelişimi izleyen bir araştırma Parkin tarafından yapılmış ve Almanya, İsviçre için bütçe açıklarının denge değeri sifıra yakınken, Fransa'nın da o dönemlerde MB bağımsız olmadığı halde bütçe açığı / GSMH oranı düşük çıkmıştır. Aynı konuda Masciandro ve Tabellini, başka ülkeleri de araştırmaya dahil etmiştir. Sonuçta, bağımlı bir para otoritesinin hükümetin bütçe açığı vermekten yeterince caydırıcı olmayacağı kanaatine varmışlardır<sup>108</sup>.

MB'nın kamu finansmanında oynadığı rol ile bağımsızlık derecesi arasındaki ilişki saptanırken, MB'nın kamuya verdiği kredinin limitinin olup olmadığı, kredi verirken öngördüğü şartları (kredi karşılığında teminat olarak menkul kıymet alıp almadığı, teminat alıyorsa bunların vadelerinin ve faiz oranlarının hangi ölçülere göre, nasıl belirlendiği, MB'nın bu teminatları piyasada satıp satmadığı gibi) MB'nın faizi belirleme gücü, MB'nın diğer bankalarla ilişkileri, para basımında sınırın nasıl tespit edildiği, gibi kriterler incelenmekte ve sorgulanmaktadır.

## **8- Para Politikasının Oluşturulmasında Merkez Bankasının Konumu**

Zaman içerisinde MB'larının fonksiyonlarının artmasına paralel olarak, MB'nın para politikasındaki belirleyici ve bu belirleyicilikte siyasi otorite ile yetki paylaşımı olgusu MB'larının bağımsızlık kriterlerinin oluşturulmasında temel unsurlardan biri durumuna gelmiştir.

<sup>108</sup> POLLARD S.Patricia, "Central Bank Independence and Economic Performance", FRB LOUIS REVIEW, Vol: 75, No:4, July-August 1993, s. 29-34.

Politika oluşturmada ise, para politikasını formüle edenin kim olduğu (sadece banka, banka belirler ise etkisi nasıldır, banka sadece hükümete tavsiyede bulunur mu? Bankanın söz hakkı nasıldır?) ile ilgili kriterler, ve MB ile hükümet arasında oluşabilecek olası sorunlarda son sözün kimin söylediği, hükümet bütçesinin hazırlanmasında MB'nın rolünün ne olduğu (MB aktiflik durumu, MB'nın etkisi nasıldır?) sorgulanmaktadır.

Para politikasının formülasyonu, uzun dönemde fiyat istikrarı hedefini öncelikli olarak kabul eden ve gözeten apolitik kişilerin kontrolünde gerçekleşmişse MB'nın bağımsızlığı artmış demektir. Bu durum fiyat istikrarının sağlanmasının da bir teminatı olarak kabul edilir.

Aksine para politikasının belirlemede, kısa dönemli hedefleri ön planda tutan ve bu hedefleri realize etmek pahasına uzun dönemde büyük ekonomik maliyetleri göze alan bir anlayış hakimse, MB'nın bağımsızlığından söz edilemeyecektir. Diğer bir değişle para politikasının hazırlanması ve yürütülmesi aşamasında MB'na değişiklik yönünde müdahalede bulunuluyorsa ve siyasi otorite para basımı kendi amaçları yönünde kullanmak üzere MB üzerinde baskılar oluşturuyorsa, bağımsızlık söz konusu olamayacağı gibi, para politikasını sağlıklı ve tutarlı bir biçimde sürdürebilme olanağı da güçleşecektir.

Günümüzde Merkez bankalarının para politikasını hazırlama ve uygulama sorumlulukları, sahip oldukları bağımsızlık derecelerine göre ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Kuşkusuz Merkez Bankalarının bu sorumlulukları, yasal statülerinde yer alan hükümlerle garanti edilmiş olmalıdır. Büyük ölçüde bağımsız olduğu kabul edilen Bundesbank, para politikasını hazırlamada ve uygulamada çok geniş bir yetki ve sorumluluğa sahip olup; bu konudaki gücünü ve gerekli güvenceyi tamamıyla yasal statüsünde almaktadır.

Ancak Bundesbank, hükümetin genel ekonomik politikasını desteklemek yükümlülüğünü taşır. İsviçre’de MB para politikasını belirlemede, siyasi otoriteden tamamıyla ayrı kurumsal bir bağımsızlığa sahiptir. Bununla birlikte banka ile hükümet para politikasının uygulamaya konulmasından önce birbirleriyle görüş alışverişi içinde bulunmakla yükümlüdürler<sup>109</sup>.

Buna karşılık bağımsızlıkları yasalarındaki hükümlerle açık bir biçimde engellenmiş olan Merkez bankalarının para politikasının gerek belirlenmesi gerekse yürütülmesi konusunda yetki ve sorumlulukları ya yoktur ya da çok sınırlıdır. Nitekim Fransa’da söz konusu yetki ve sorumluluk, sadece maliye bakanlığının tasarrufundadır. Fransız MB Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan para politikasının yürütülmesinde sorumluluğu kısmidir. Bankanın rolü daha çok gözlemci niteliğinde olup, hükümete kendi görüş ve önerilerini iletir. İngiltere’de ise bu durum biraz daha farklıdır. Bu ülkede hazine, para politikasının hazırlanmasında mutlak bir otoriteye sahiptir. Ancak İngiltere bankasına para politikasıyla ilgili olarak hiçbir direktif gönderemez. İngiltere MB para politikasını Hazine ile birlikte yürütür<sup>110</sup>.

Para politikasının merkez bankasının doğrudan kendisi tarafından hazırlanması ve uygulanması, sahip olduğu bağımsızlığının önemli bir ölçütüdür. Bu, Merkez Bankasının amaç bağımsızlığını ifade eder. Bunun yanında, bir diğer bağımsızlık türü daha vardır. O da, merkez bankasının para politikasının uygulanmasında yararlanacağı araçların seçimi ve bu araçların kullanılmasıdır. bu da araç bağımsızlığı olarak bilinir. Yapılan teorik ve amprik çalışmalar merkez bankası için amaç

<sup>109</sup> SWINBURNE Mark ve BRANCO, CASTELLO Marta, “**Central Bank Independence and Central Bank Functions**” *The Evolving Role Of Central Banks*, (Ed): Patrick DOWNES ve Reza Vaez- ZADEH, IMF, Washington, D.C., 1991, s.423.

<sup>110</sup> SWINBURNE vd., “**Central Bank...**” *The Evolving Role...*, s. 424.

bağımsızlığından çok, araç bağımsızlığının önem taşıdığını ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, merkez bankasının açıkça belirlenmiş bir hedefin yada hedefler setinin verilmesi, MB'nın gerçekleştirmek üzere yetkili tayin edilmesi ve kendisinin doğrudan sorumluluk üstlenmesi gerektiği savunulmaktadır<sup>111</sup>.

## **II- MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞI VE MAKRO EKONOMİK PERFORMANS**

Daha önce incelendiği gibi, son yıllarda bir çok ülke kendi MB'larını devlet kontrolünden uzaklaştırıp bağımsızlaştırmak için, önemli düzenlemeler yapmışlar ve bu yolda, büyük gelişmeler katetmişlerdir. Bu uygulamaların arka planında bağımsız MB'ları ile, ülkelerin Makro ekonomik Performansları arasındaki etkileşimi konu alan oldukça önemli sayıdaki teorik ve ampirik çalışmalar ve analizler yatmaktadır.

Aralarında ödül kazanmış makalelerinde yer aldığı bir çok araştırma MB bağımsızlık derecelerinin bütçe açığı büyüklüğü ve enflasyon gibi önemli bir makro ekonomik değişkenleri etkilediği yönünde önemli bulguları gündeme getirmiş, bu bulgular para politikası alanındaki uygulayıcıları ve ekonomistleri derinden etkilemiştir. Hatta 1989-1991 yılları arasında Yeni Zelanda, Şili ve Kanada'nın kendi MB'larının bağımsızlığını artıran yasalar çıkarmasında, 1992 Maastricht Anlaşmasının Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin MB'na bağımsızlık vermesini öngörmesinde bu çalışmaların yönlendirici etkisi büyük olmuştur.

Bilim adamlarının MB bağımsızlığına olan ilgi ve merakı MB'nın doğrudan politik baskılardan bağımsız ve uzak olduğunda daha düşük

<sup>111</sup> FISCHER Stanley, "Central Bank Independence Revisited", THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW, Vol: 85, No: 2, May 1995, s. 202.

ve kararlı enflasyon elde edileceği inancıyla harekete geçmiştir. MB bağımsızlığı ile Makro Ekonomik performans arasındaki ilişki üzerinde ilk ampirik çalışmalardan birisine Bade ve Parkin öncülük etmiştir<sup>112</sup>. Bade ve Parkin Bretton-Woods dönemi sonrası Enflasyonu ile MB bağımsızlığı ilişkisini araştırırken Almanya ve İsviçre örneklerini ele almıştır. Allesina ise Bade ve parkin'in göstergeleri ile hareket etmiş fakat analizinde ek olarak, Danimarka, Yeni Zelanda, Norveç ve İspanya'yı da incelemiştir<sup>113</sup>. Grilli, Masciandro ve Tabellini MB bağımsızlığı için diğerlerinden farklı olarak iki gösterge oluşturmuş ve 1950'den 1989'a kadar olan dönemdeki 18 OECD topluluğu ülkesini incelemiştir<sup>114</sup>.

Allesina 1993'te Summers ile birlikte Bade ve Parkin'in ve Grilli Masciandro ve Tabellini'nin oluşturduğu göstergelerin ortalamasını alarak MB bağımsızlığının yeni bir ölçüsünü hesapladılar. Çalışma dönemleri 1955-1988 arasında yapılmış ve Bade, Parkin'inkilere ek olarak Danimarka, Yeni Zelanda Norveç ve İspanya'yı analize katmışlardır<sup>115</sup>.

MB bağımsızlığı ve makroekonomik performans ilişkisinin en geniş ve günümüzde bu konuda yapılmış bir çok çalışmaya temel oluşturan incelemeleri 1950,1989 verilerini kullanarak Cukierman gerçekleştirmiştir<sup>116</sup>. Cukierman, önceki çalışmalardan farklı olarak MB'nin bağımsızlığında sadece yasal ölçüler kullanmakla kalmamış,

<sup>112</sup> BADE R. PARKIN M. "Central Bank Laws and Monetary Policy", Department of Economics, Discussion Paper, University of Western Ontario, 1987

<sup>113</sup> ALLESINA Alberto, "Makroekonomik ve Politik", NBER MAKROECONOMICS ANNUAL, Cambridge, MA: The MIT Press 1988, s. 13-22.

<sup>114</sup> GRILLI V., MASCIANDRO D. and TABELLINI E., "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", ECONOMIC POLICY, No:13 October, 1991 s. 341-392.

<sup>115</sup> ALLESINA and SUMMERS, s.151-162

<sup>116</sup> CUKIERMAN, Alex, **Central Bank Strategy, Credibility, And Independence: Theory And Evidence**, MIT Press, Cambridge Massachusetts, London 1992

Japonya MB'nın para politikası amaç ve araçlarının belirlenmesinde hakim rolü olmasına rağmen, bu görevin makro ekonomik politikaları dikkate almadan yapamaz. Bu hususu devletin 2 temsilcisi iki tarafın görüşlerine uygun şekilde düzenler. Ayrıca Banka yönetimi Maliye Bakanı aracılığıyla parlamentoya, uyguladıkları politikalar hakkında bilgi verir<sup>189</sup>.

Japonya MB yasasına göre, hazinenin borçlanma ihtiyacına sınır konmamıştır. Bankanın devlete sınırsız borç verebilme imkanı vardır. Ancak 1947 yılı mali yasası bir yıldan uzun vadeli bonoların taahhüt edilmesini, borç verilmesini kural olarak yasaklamıştır. Ve 1948 yılından bu yana MB devlete bir yıldan uzun vadeli borç vermemektedir<sup>190</sup>.

Japonya MB, ekonomisi dengeli ve kararlı gelişme içinde olan dünyanın en gelişmiş ülkesi durumundaki Japonya'nın ulusal emisyon bankasıdır. Böyle bir ülkenin bankası olmasına karşın, birçok yetkinin kullanılmasında tam anlamıyla serbest veya özerk bırakılmayarak, Maliye Bakanına veya Maliye Bakanlığına bağlı kılınmıştır.

Ayrıca bankanın kendi bütçesini yapma bağımsızlığı yoktur, para büyüme hedefleri ve kur oranları tesbiti hükümetle birlikte yapılır, ama faiz oranlarının değiştirilmesi yetkisi MB'na bırakılmıştır.

## H- GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER

Daha önce de değinildiği gibi İkinci Dünya Savaşından sonra az gelişmiş ülkelerde Merkez Bankalarına 'Kalkınmanın finansmanında yer vermek" eğilimi ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkelerde

<sup>189</sup> TOKGÖZ, s. 13.

<sup>190</sup> SUZUKI Yashio, "Japon Merkez Bankası ve Parasal Politika" (Çev: Ahmet Erol), MALİYE YAZILARI, No: 39 ve 40, Nisan-Eylül 1993

merkez bankalarının işlevlerinin merkez bankacılığının geleneksel alanının dışına çıkarıldığı birçok ülkede zaman içerisinde birer “yarı kalkınma bankası” olarak faaliyet gösterir hale geldiği gözlenebilmektedir. Kolayca görülebileceği gibi, bu işlevleri yüklenen bir bankanın hükümetten bağımsız olmasını düşünmek oldukça güçtür.

Çalışmanın bundan önceki bölümlerinde yapılan araştırmaların sonuçlarına göre gelişmekte olan ülkelerde merkez bankalarının yasal bağımsızlık derecesi ile enflasyon arasında anlamlı bir ilişki görülmediğine değinilmiştir.

Amprik olarak yeterince anlamlı ilişkinin saptanmamış olmasına rağmen, gelişmekte olan ülkelerin gündeminde merkez bankalarının bağımsızlığı sorununun geniş ölçüde tartışıldığı görülmektedir. Son yıllarda ise, MB'larının bağımsız olması gerektiği yönündeki genel görüş birliğine paralel olarak gelişmekte olan ülkelerin MB'larını özerk hale getirmek için çeşitli düzenlemeler yapma yoluna gittikleri görülmektedir. Bunun için bir yandan MB'larına yasal bağımsızlık kazandırılmaya çalışılırken, diğer yandan hükümetler ekonomik politika uygulamalarında bağımsız MB gereklerine uygun davranış kalıpları geliştirmekte, bunlar yapılırken gelişmiş ülkelerin bağımsız MB'ları örnek olarak alınmaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKACILIĞI VE BAĞIMSIZLIK SORUNU

#### I. TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKACILIĞI

##### A-TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKACILIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ

###### 1-Cumhuriyet Öncesi

XIX. yüzyılda banknotun genel bir mübadele aracı olma niteliğini kazanması, bugünkü merkez bankacılığının gelişmesini hazırlayan nedenlerden biridir. Aynı yüzyılda ülkemizde, biri 1840'ta diğeri 1876'da olmak üzere iki kez KAİME adı altında kağıt para çıkarılmıştır. Fakat bu paralar halk tarafından ilgi görmemiş ve dış borçlanma, halktan vergi ve yardım yolu ile toplanan paralarla tedavülden çekilerek imha edilmiştir<sup>191</sup>. Ülkemizde, bankacılık faaliyetiyle ilk uğraşanlar Galata Sarrafları ve Bankerleridir. Bunlar sadece başkalarına ait paraları işletmek, senet alım satımı ve kambiyo işlemlerini yapmakla kalmamış, Hazineye borç para verme eylemini de başlatmışlardır<sup>192</sup>.

<sup>191</sup> ZARAKOLU, s. 51.

<sup>192</sup> KAYLA, **Merkez Bankası İşlemleri...**, Ankara, 1981, s. 23.

Türkiye’de gerçek anlamda bir merkez bankasının kurulması, ancak Cumhuriyet döneminde gerçekleşebilmiştir. Bu gecikmenin olması doğaldır. Çünkü, Osmanlı döneminde banka ve benzeri kredi örgütlerinin hem çok az sayıda, hem de genellikle azınlıkların yönetiminde kurulup çalıştıkları bilinmektedir. Bunun sebebi ise, Müslüman halkın, faizin haram olduğu konusundaki katı inançlarıdır. Bu inanç sebebiyle de, Müslüman Türklerin bankerlik ve bankacılık işlemleri ile uğraşmalarını önlemiştir<sup>193</sup>. Cumhuriyet dönemine kadar, Osmanlı döneminde çok sayıda yerli ve yabancı banka kurulmuştur, ancak merkez bankasının fonksiyonlarını yerine getiren ilk banka, yabancı sermaye ile kurulmuş olan Osmanlı Bankası’dır.

Osmanlı Bankası, Fransız sermayesinin de katılması ile Bank-ı Osman-ı Şahane adıyla İstanbul’da faaliyete geçerken, yeni bir düzenleme yapılarak bankaya Osmanlı İmparatorluğu için banknot çıkarmak ve Devletin hazine işlerini yürütmek görevleri verilmiştir. Osmanlı Bankası’nın gerçek bir merkez bankası niteliği taşıyıp taşımadığı merkez bankası işlevlerini yerine getirip getirmediği tartışılabilir. Aslında banknot çıkarma tekeline sahip bulunan Osmanlı Bankası dışında İmparatorlukta devlet dahil hiçbir otorite veya kurum banknot çıkarma yetkisine sahip değildi<sup>194</sup>. İlginç olan nokta bankanın merkezi İstanbul olarak belirlenmiş olmasına rağmen, banknot çıkarma yetkisinin Paris ve Londra komitelerine bırakılmasıydı<sup>195</sup>. Bu husus ise, Osmanlı Bankası ayrıcalık sözleşmesine göre düzenlenmişti. Yine aynı sözleşmeye göre Devlet, ayrıcalık süresinin sonuna kadar kağıt para çıkaramayacağı gibi, başka bir kuruluşa banknot çıkarma yetkisi de veremeyecekti. Osmanlı Bankası’na verilen bu ayrıcalığın süresi ilk sözleşmede 30 yıl olarak belirlenmiş ve sonradan yapılan değişiklikle 1 Mart 1952 tarihine kadar uzatılmıştı<sup>196</sup>.

<sup>193</sup> PARASIZ, **Para Banka ve Finansal Piyasalar...**, 5. Baskı, s. 269.

<sup>194</sup> AKGÜÇ, **100 Soruda Türkiye’de ...**, s. 109.

<sup>195</sup> PARASIZ, **Para Banka ve Finansal Piyasalar ...**, 5. Baskı, s. 269.

<sup>196</sup> PARASIZ, **Para Banka ve Finansal Piyasalar ...**, 5. Baskı, s. 269.

Osmanlı Bankası, bir merkez bankasından beklenen, ekonominin likiditesini ve kredi hacmini ayarlama, denetleme işlevine hiçbir zaman sahip olmamıştır. Reeskont ve kanuni karşılık oranının saptanması gibi para politikası araçlarını kullanmamış, bu tür yetkilere de zaten sahip olamamıştır. Osmanlı Bankası, hükümetin hazinedarlığı, mali ajanlığı görevini bir ölçüde yerine getirmiş olmakla beraber çoğu kez Devletin kısa süreli borçlanma taleplerini karşılamamış, Devletin gereksinmelerinden çok bankanın karlılığını ön planda tutmuştur<sup>197</sup>. Bu nitelikleriyle Osmanlı Bankası bir devlet bankası işlevini kısmen yerine getirirken, esas itibariyle bir ticaret bankası olarak faaliyet göstermiştir. Osmanlı Bankası'nın banknot çıkarma imtiyazı Cumhuriyet döneminde de çok daraltılmış olarak devam etmiş olsa bile 1930 yılında T.C. Merkez Bankası kurulduktan sonra Osmanlı Bankası banknot çıkarmamıştır.

Merkez bankalarına özgü görev ve yetkilerin yabancı kökenli bir bankaya bırakılmasının sakıncaları Osmanlı Devleti döneminde de duyulmuş ve 1916 yılında İttihat ve Terakki Fırkası tarafından ileride merkez bankası işlevlerini de üstlenmesi amacıyla bazı ayrıcalıklara sahip Osmanlı İtibari Milli Bankası kurulmuştur. Ulusal bir devlet bankası olması öngörülen İtibari Milli Bankası I. Dünya Savaşı'nın yenilgi ile sonuçlanması üzerine merkez bankacılığı işlevlerini yerine getirecek bir yapıya kavuşturulamamıştır. Zaten Cumhuriyetin ilanından sonra 1924 ve 1925'te Osmanlı Bankası ile de yapılan sözleşmelerle, bankaya Türkiye'de şube açan, bazı hak ve yükümlülükleri olan bir yabancı banka statüsü verilmiştir<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> TEKELİ İlhan-İLKİN Selim, **Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama**

**Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, TCMB, Ankara, 1981, s. 69.

<sup>198</sup> ZARAKOLU, s. 52-54.

## 2-Cumhuriyet Dönemi

### a)TCMB'nin Kuruluşuna Kadar Osmanlı Bankası, Merkez Bankacılığı

Osmanlı Bankası Cumhuriyetten sonra uzun süre Merkez Bankası'nın bazı görevlerini yürütmüştür. Ancak, yeni devletin yapısı içerisinde bir yabancı bankanın Merkez bankası görevi yapması kabul edilemeyeceğinden ve ayrıca, Osmanlı İmparatorluğu döneminden devralınan ve karşılığı bulunmayan kağıt paraların Osmanlı Bankasına aktarılarak banknot haline getirilmesi olanağı bulunmadığıdır. Savaştan yeni çıkmış hükümetin elinde yeteri kadar altın olmaması ve dışarıdan altın sağlama olanağı bulunmaması sebepleriyle milli bir Merkez Bankası kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Böylece, bu amaca yönelik çalışmalar yoğunlaşmıştır. 1923 İzmir İktisat Kongresi'nde de ulusal bir devlet bankası kurulması görüşünün ortaya atılmasına karşın, Merkez Bankası işlevlerini görecekt ulusal bir devlet bankası kurulması ancak 1930 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu aşamaya gelene kadar da, 1923-1930 yılları arasında Merkez Bankası kurulmasına elverişli iç ve dış kamuoyu oluşturulmuş, bu konuda fikri birikim sağlanmış, Merkez Bankası kurulması ve başarılı olabilmesi için gerekli araştırma ve hazırlıklar tamamlanmıştır.

Merkez Bankası kurulması yönündeki gelişmeler, açık ifadesi, 5 Kasım 1927 tarihinde Büyük Millet Meclisi'nde okunan üçüncü İsmet İnönü Hükümeti'nin programında bulunmaktadır. Programda "Devlet Bankasına ait kanun tasarılarını bu yıl Yüce Meclis'e sunacağız. Bir yıla kadar bir zaman içerisinde Cumhuriyet Banka'sının açılmış olacağını ümit ediyoruz" ifadesi yer almıştır<sup>199</sup>.

<sup>199</sup> İNAN Afet, **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı**, 1933, Türk Kurumu Basımevi, Ankara, 1972, s. 106.

Merkez Bankası kurulmasına ilişkin çalışma ve araştırmalar başlamış ve 1929 dünya ekonomik bunalımının Türk ekonomisini de sarsmasıyla birlikte, Merkez Bankası kurulması sorununu daha güncel hale gelmiş ve bu konuda Almanya'dan da uzman kişiler getirilmiştir. Bu uzmanların hazırladığı rapora göre, Türkiye'de hem yüksek bir üretim düzeyi hem de dengeli bir demeler bilançosu bulunmadığından ve sağlam bir devlet maliyesi oluşmadığı için henüz MB' sı kurulmasına yönelik ön koşullar oluşmamıştır. Bu yüzden, bir iyileştirme programı uygulandıktan sonra, MB kurulması yoluna gidilmesi gerekmektedir<sup>200</sup>.

Daha sonraki gelişmeler ile birlikte, Atatürk'n 1 Kasım 1929 tarihinde yapmış olduğu Büyük Millet Meclisi açış konuşmasında yer alan kesin yönergelerden sonra, Aralık 1929'da Hükümet Başkanı İsmet İnönü de kurulacak devlet bankası konusunda şu açıklamayı yapmıştır<sup>201</sup>.

**(i)**Sermayesi şimdiki ulusal paramız üzerinden olacak;

**(ii)**Milletin gönüllü olarak katılmasına açık bir anonim şirket şeklinde kurulacak;

**(iii)**Görevleri, tüm vatandaşların güvenliği için özel bir kanunla düzenlenecek;

**(iv)**İlk esaslarında ulusal paranın altın fiyatı üzerinden tespiti gibi bir kayıt bulunmayacak.

İsmet İnönü bu açıklamaları ile, Merkez Bankası'nın nasıl kurulacağı, sermayesinin nasıl karşılanacağı ve ulusal paranın

<sup>200</sup> AKGÜÇ, **Türkiye'de ...**, s. 115.

<sup>201</sup> TEKELİ İlhan-İLKİN Selim, s. 269-270.

karşılığının ne olacağı sorularına ve bu konudaki tartışmalara da açıklık tutmuştur.

Bütün bu gelişmelerin yanısıra, Türk ekonomisi 1929-1930 uluslararası ekonomik bunalımdan çok etkilenmiş ve Türk Lirasının İngiliz Lirasına (sterline) karşı %5 dolayında değer kaybetmesi ile dönemin başbakanı İsmet İnönü, TBMM'de para değerinin düşüşü hakkında bir açıklama yaparken, en büyük nedeninin de, para ve kredi işlemlerini ülke düzeyinde denetleyecek bir kurumun olmaması yani, ulusal bir merkez bankası eksikliği olduğunu vurgulamıştır<sup>202</sup>. Para değerindeki düşüşün sürmesi üzerine 20 Şubat 1930'da günümüzde de yürürlükte olan ünlü, Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 1567 sayılı Yasa çıkarılmıştır.

#### **b) 1715 Sayılı Kanun ile MB'nın Kuruluşu ve Sonrasındaki Gelişmeler**

Merkez Bankası kurulmasına ilişkin uzun bir hazırlık döneminin geçirilmiş olması ve yukarıda bahsetmiş olduğumuz sebepler dolayısıyla, Türkiye'de Merkez Bankası kurulmasına elverişli bir ortam hazırlanmıştır. Daha sonra iyi bir zamanlama ile Şili MB kanunu esas alınarak bir MB kanunu düzenlenmiş ve 1715 sayılı TCMB kanunu 30 Haziran 1930 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir. Banka 3 Ekim 1931 tarihinde çalışmaya başlamıştır<sup>203</sup>. MB 15 milyon sermayeli banknot ihracı ayrıcalığına (imtiyazına) sahip bir anonim şirket olarak kurulmuş ve 1999 yılına kadar bu ayrıcalığa süre tanınmıştır. Banka devlet sermayesi ile kurulmadığı gibi özel sermayeye de bırakılmamış, çeşitli grupların Banka sermayesine katılımını sağlamak suretiyle, yönetimine özerklik verilmeye çalışılmıştır.

<sup>202</sup> TEKELİ İlhan-İLKİN Selim, s. 226-228.

<sup>203</sup> KAYLA, **Merkez Bankası İşlemleri...**, Ankara, 1981, s. 23.

Bankanın amacı, kuruluş kanununun 2 maddesine göre ülkenin ekonomik gelişmesine yardım etmektir. Bu temel amacı gerçekleştirmek için iskonto oranını belirlemek, para piyasasını ve paranın tedavülünü düzenlemek, Hazine işlemlerini yapmak, hükümetle birlikte Türk Parasının istikrarını sağlamak için gerekli önlemleri almak görev ve yetkileri verilmiştir<sup>204</sup>.

İkinci Dünya Savaşı'nın başladığı yıllarda, MB statüsünde birtakım yenilikler yapılmıştır. Savaşın başlamasıyla artan savunma giderlerini karşılayabilmek için devletin banka sisteminden yaptığı kredi talepleri artmıştır. Kredi taleplerinin karşılanmasını kolaylaştırmak amacıyla çalışmalar yapılmış ve 1940'da kabul edilen 3850 ve 39202 sayılı kanunlarla Hükümetin borçlanma yolu ile İngiltere'den sağladığı altını TCMB'na rehnederak geçici nitelikte avans alması sağlanmıştır. Yine 1942'de yapılan bir değişiklikle Mevduat Munzam Karşılık oranı %15 den %20'ye yükseltilerek bu karşılıkların tamamının devletin iç borçlanma tahvillerine yatırılması öngörülmüştür<sup>205</sup>. Bu değişiklikleri izleyen yıllarda da devletin borçlarının artması, banknot emisyonunu arttırmış, emisyondaki genişleme mevduat artışına; mevduat artışı kredilerin genişlemesine neden olmuştur. Bu ise, halkın parasal gelirin reel mal ve hizmet artışının üzerinde artmasına sebep olarak 1938-1948 arasında genel fiyat düzeyinin dört kattan fazla yükselmesine yol açmıştır. Bu gelişme 7 Eylül 1946 devalüasyonu ile sonuçlanmıştır. Devalüasyondan sonra da fiyatlarda istikrar sağlanamamış ve izleyen yıllarda fiyat düzeyi yükselmeye devam etmiştir.

1960'larda, para ve kredi işlerini düzenleme yetki ve sorumluluğu bütünü ile TCMB'na bırakılmamış; değişik makam ve kuruluşlar arasında dağıtılmıştır. Örneğin para ve kredi işlerinin düzenlenmesi de

<sup>204</sup> PARASIZ, **Para Banka ve Finansal Piyasalar...**, 5. Baskı, s. 270.

<sup>205</sup> ZARAKOLU, s. 60-61.

reeskont oranını tespit etme yetkisi TCMB'na verilirken, kanuni karşılık oranlarını tespit etme, banka kredilerini kalite ve kantite yönünden düzenleyici tedbirler alma yetki ve sorumluluğu Banka Kredilerini Tanzim Komitesi'ne verilmiştir. Bu durum ise, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Merkez Bankacılığı alanında meydana gelen gelişmelere ters düştüğü gibi, para ve kredi işlerinin ekonomi politikasının hedeflerine göre ayarlanması yönünden bazı sakıncalar taşıyordu. Bu arada 1950'lerde yeni bir enflasyon dönemine girilmesi mal darlığının artması, dış ülkelere olan borçların kabarması ve döviz darboğazına girilmesi, 1958'de TL'nin yeniden devalüe edilmesi ile sonuçlanmıştır. Bu gelişmelerin sürmesiyle, Hazinesinin MB kaynakları ile finansmana devam etmesi enflasyonun 1959 ortalarında hızlanarak devam etmesine sebep olmuş 60 ihtilali ile birlikte, MB reeskont oranları ile ödünç para verme işlerinde uygulanan faiz oranlarının yükseltilmesi gibi tedbirlerle nispi bir fiyat istikrarı sağlanmaya çalışılmıştır.

1962-1970 arası fiyat istikrarının korunduğu bir dönemdir. Ancak bu durum üçüncü bir devalüasyonu önlemeye yetmemiştir. Planlı kalkınmanın başlatıldığı bu dönemde dış ticaret açıklarının artarak döviz darboğazına girilmesi 10 Ağustos 1970'te Türk Lirası'nın yeniden devalüe edilmesini zorunlu kılmıştır<sup>206</sup>.

1715 sayılı TCMB Kanunu, yürürlükte kaldığı yaklaşık 40 yıllık süre içinde 20 kez değiştirilerek günün koşullarına uydurulmaya çalışılmış, ekonomide yaşanan olumsuzlukları çözmek üzere çeşitli düzenlemelere gidilmiştir.

Yasada yapılan değişiklikler daha çok Banka'nın Hazine'ye ve Kamu İktisadi Teşekküllerine daha fazla kredi vermesini sağlamaya

---

<sup>206</sup>ZARAKOLU, s. 66.

yönelik olmuştur. Açık finansman yolları yasalaştırılmıştır. TCMB, zaman içinde Devlete, Maliye Bakanlığına karşı bağımsızlığını büyük ölçüde yitirmiş, başlangıçta banknot çıkarmasına ilişkin olarak getirilen sıkı sınırlar kısa süre sonra genişletilmiş, Banka'nın temel işlevi, etkin bir para politikası yürütmekten ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmaktan çok, kamu kesiminin finansman açıklarını kapatmak olmuştur. Yani, MB kamunun finansman açıklarını kapatan bir banka görünümü almıştır<sup>207</sup>. Görüldüğü gibi, 1715 sayılı kanunda çeşitli tarihlerde yapılan değişikliklere rağmen T.C. Merkez Bankası özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Merkez bankacılığı alanında meydana gelen gelişmeleri yansıtan bir statüye kavuşturulamamıştır.

Bütün bu gelişmeler Türk ekonomisine bir düzen getirmeyi, TC MB'nin yeniden organize edilmesini zorunlu kılıyordu. Diğer yandan, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, 1930 yılından beri yürürlükte olan MB Kanunu'nun dengeli kalkınma için gerekli, etken ve esnek bir para politikasının uygulanabilmesini sağlamaktan uzak olduğu belirtilerek, para politikasının Plan'ın öngördüğü ilkelere göre etkili bir şekilde uygulanabilmesi için MB Kanunu'nun değiştirilmesi ve MB'nin Hazine ve bankalar sistemi ile ilişkilerinin modern ekonomik ve mali anlayışa uygun olarak düzenlenmesi ilke olarak benimsenmiştir.

1715 sayılı ilk Merkez Bankası Yasası 40 yıllık uygulama süresinin ardından günün koşullarının zorlaması ve planlı ekonominin esaslarına uygun olarak, II. BYKP'da öngörülen çerçeve içerisinde kalınarak yerini 14.1.1970 tarihinde kabul edilen ve 26.1.1970 tarihinde yürürlüğe giren 1211 sayılı kanuna bırakmıştır<sup>208</sup>. Bu kanunla MB, yeni bir yapı, yeni görev ve yetkilere kavuşturulmuş ve organizasyon biçimi yeniden düzenlenmiştir. Böylece, Banka para ve kredi işlerini ekonomi politikasının hedeflerine göre ayarlayabilmek için

<sup>207</sup> AKGÜÇ, *Türkiye'de ...*, s. 124.

<sup>208</sup> AKGÜÇ, *Türkiye'de ...*, s. 124.

gerekli para politikası araçları ile donatılarak, ülke ekonomisinin gelişmesinde daha aktif rol oynayacak bir kurum durumuna getirilmek istenmiştir<sup>209</sup>.

### c) 1211 Sayılı TCMB Kanunu ve Sonrasındaki Gelişmeler

Ekonomi biliminin gerekleri yanında milli ve yabancı merkez bankacılığının günümüze kadar biriktirdiği tecrübeler göz önünde tutularak hazırlanan ve kabul edilen 1211 sayılı kanun ile getirilen başlıca yenilikleri şu şekilde özetlemek mümkündür.

(i) Anonim şirket statüsü muhafaza edilmiş ancak Bankanın Sermayesi 15 milyon liradan 25 milyon liraya yükselmiştir. Kanunun 8 inci maddesine göre, Hazineye ait olan A sınıfı hisse senetleri Banka sermayesinin %51'inden aşağı düşemez. Oysa, eski kanunda Hazineye ait hisse senetleri Banka sermayesinin %25'i ile sınırlandırılmıştı. 1211 sayılı kanunla sermayedeki 10 milyon liralık yükselişe tekabül eden hisse senetlerinin tamamı A sınıfına tahsis edilerek, devletin MB sermayesi ve yönetimine daha geniş oranda katılması istenilmiştir<sup>210</sup>. Diğer yandan Türkiye'de çalışan milli bankalara ait olan B sınıfı hisse senetlerinin büyük bölümü Devlete ait bankaların elinde olduğu için T.C. Merkez Bankası bir iktisadi devlet teşekkülü gibi yönetilme durumuyla karşılaşmış ve 440 sayılı kanunun yürürlüğe girişine kadar Başbakanlık Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi tutulmuştur<sup>211</sup>.

(ii) 1211 sayılı kanunla Banka Kredilerini Tanzim Komite'sinin görev ve yetkileri T.C. MB'na devredilmiş, Banka'nın para ve kredi politikasındaki görev ve yetkileri artırılmış, araçları geliştirilmiştir<sup>212</sup>.

<sup>209</sup> ZARAKOLU, s. 75.

<sup>210</sup> ZARAKOLU, s. 67; AKTÜRK, s. 16.

<sup>211</sup> ZARAKOLU, s. 67.

<sup>212</sup> AYHAN Sami, **Türkiye'de Para ve Merkez Bankacılığı**, Nam Matbaacılık, Ankara, 1971, s. 24.

Bu yenilik, T.C. MB'nın zamanımızdaki eğilimlere uygun olarak, para ve kredi işlerinin düzenlenmesinde etkinliğini arttırma yönünde atılmış ileri bir adım olmuştur<sup>213</sup>.

**(iii)** Kanunla yapılan önemli değişikliklerden biri de Bankanın sorumluluğunun belirlenmesidir. Bankanın bu kanunla kendisine verilen yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanacağı açıklanmıştır<sup>214</sup>.

**(iv)** Banka kuruluş ve organlarına çağdaş Merkez Bankacılığında gelenekleşmiş bir mahiyet verilmiştir<sup>215</sup>. Bankanın örgütleri, yeni kanunda eskisine göre çok açık biçimde belirlenmiş ve eski karmaşık sistem bırakılmıştır. Getirilen Banka Meclisi üyelerinin her yıl bir bölümünün değiştirilmesi yöntemi ile, meclis yapısında bir sarsılma olmamasının sağlanmasına çalışılmıştır<sup>216</sup>.

**(v)** 1211 Sayılı Kanun kalifiye ve uzman kişilerin TCMB'na girmesini güçleştiren eski ücret rejiminde de değişiklik getirmiştir.

**(vi)** Emisyon limitlerinin tespiti eski kanuna göre banka temsilcilerinden kurulu bir komiteye bırakılırken, 1211 sayılı kanuna göre Banka Meclisine bırakılmıştır<sup>217</sup>.

**(vii)** Yeni MB Kanunu'nun en önemli özelliklerinden biri de bankaya orta vadeli senetleri reeskonta ya da avansa kabul yetkisi vermesiydi. Bu yetki TCMB'na tüm banka sisteminin kendilerinin yatırımlara yöneltilmesine önemli bir etkinlik sağlıyordu<sup>218</sup>.

---

<sup>213</sup> ZARAKOLU, s. 68.

<sup>214</sup> KAYLA, **Merkez Bankası İşlemleri**, s. 34.

<sup>215</sup> AYHAN, s. 25.

<sup>216</sup> KAYLA, **Merkez Bankası İşlemleri**, s. 35.

<sup>217</sup> ZARAKOLU, s. 76.

<sup>218</sup> AKTÜRK, s. 17.

Diğer yandan TCMB'na, ekonomideki satınalma gücü ile reel mal ve hizmet arzı arasındaki uyumun sağlanmasında daha aktif bir rol alması istendiği için, açık piyasa işlemlerine işlerlik kazandırmak; taksitle satış yapan kurum ve kuruluşların kredi koşullarını, mali kurumlarca yapılan yatırımların çeşit ve miktarlarını ve verilen kredilerin şartlarını özel sektöre mensup kuruluşlarca satışa çıkarılan tahvillerin miktar, faiz ve satış şartlarını tespit etme yetkisi verilmiştir<sup>219</sup>.

Sonuç olarak 1211 sayılı kanunla TCMB'nın modern merkez bankacılığının para ve kredi işlerini düzenlemek için sahip olduğu para ve kredi politikası araçları ile donatıldığı söylenebilir. Aynı zamanda Kanun, sonraki bölümlerde inceleneceği üzere MB'na oldukça geniş bir görev alanı yaratmıştır. Ancak bu geniş görev alanı içerisinde MB 1970'li yıllar boyunca, esas görevi olan paranın iç ve dış istikrarını sağlanması görevinden uzaklaşmış ve kamu açıklarını finanse eden, kalkınma bankacılığı yapan bir kuruluş durumuna getirilmiştir. TCMB 24 Ocak 1980 kararlarına kadar genelde enflasyonist para ve kredi politikaları izlemiştir. Kredi arzını daraltmada elindeki araçlar da yalnız mevduat munzam karşılıklarını kullanmış, TCMB kredilerinin büyük bölümü dolaysız kredilerde, KİT'lerin, Tarım Satış Kooperatiflerinin finansmanlarında kullanılmıştır. Bütçe açıklarının kapatılması için hazineye kısa vadeli avans verilmesi her zaman önem taşımıştır<sup>220</sup>.

TC Merkez Bankası'nın 24 Ocak 1980 İstikrar Paketinden sonra vardığı nokta çok ilginç bir hal almıştır. Merkez Bankacılığının geleneksel işlevlerine ek olarak TCMB'nın başka işlevler ve sorumluluklar da yüklenmiştir. 1986 yılında Açık Piyasa İşlemlerinin yürütülebilmesi gibi yeni ihtiyaçları karşılayabilmek için 1211 sayılı MB Kanununun 3291 sayılı kanun ile değiştirilen şekli MB'na yeni

<sup>219</sup> ZARAKOLU, s. 75.

<sup>220</sup> AKTÜRK, s. 17.

görev ve yetkiler vermiştir<sup>221</sup>. Böylece asli geleneksel görevi banknot ihracının yönetimi ve dolayısıyla ulusal para biriminin değerinin istikrarını korumak olan TCMB zaman içerisinde kısmen ihtisas bankalarının işlevlerini, kısmen ticari bankaların işlevlerini de üstlenmiş bir konuma gelmiştir. İlerleyen yıllarda Banka Yönetiminin de artmış sorumlulukların ve disiplinsiz bir ekonomik ortamda etkin para politikalarının uygulanamayacağına bilincine varmış olduğu görülmüştür<sup>222</sup>.

Bu yüzden 1980'lerin başında TC. Hükümetinin ekonomiyi yönlendirme modellerinin TCMB'nin da değişimini içerdiği ve geleneksel merkez bankacılığı işlevine dönüş için çaba harcadığı gözlenmiş ve eğilim özellikle 1987'den itibaren hız kazanmıştır<sup>223</sup>. TCMB'nin (Kısa vadeli Avans ve Kamu Kredileri yoluyla) etkin para politikası uygulamasını kolaylaştırmak, tutarlı bir para politikası ve para programı uygulanabilmesini olanaklı hale getirebilmek için 1990 yılında bir protokol yapılmıştır. İmzalanan protokolle Hazinesinin ucuz ve kolay kaynak niteliğindeki "Kısa Vadeli Avans" sağlama mekanizması belli ölçüde disiplin altına alınmıştır. Kanunla belirlenen %15 oranının yanı sıra belirli bir limit daha getirilmiştir. Kamu kredileri de denetim altına alınmış ilk kez bir para programı hazırlanıp kamuoyuna duyurulmuştur. Ancak bunun devamı gelmemiş ve izleyen yıllarda uygulanan seçim ekonomisi politikaları nedeniyle benzer programlar uygulanamamıştır.

1994 yılı başlarında yaşanan ekonomik krizin ardından açıklanan 5 Nisan İstikrar Önlemleri Paketinde MB ile ilgili önlemler şöyledir: Hazine ve kamu kuruluşlarının MB'dan kredi kullanımlarına sınırlama

---

<sup>221</sup> KEYDER, s. 46.

<sup>222</sup> OKTAY Ertan, "Para Politikası ve Merkez Bankası", EKONOMİK YAKLAŞIM, C: 4, 1994, s. 72-73.

<sup>223</sup> OKTAY, s. 72.

getirilerek, MB daha özerk bir yapıya kavuşturulacaktır, MB'nın parasal büyüklükler üzerindeki kontrolünü arttırabilmek için, mevduat munzam karşılığı ve dispanibilite uygulamaları yeniden düzenlenecektir. Ayrıca MB para politikasını ekonomideki fiyat, ücret ve döviz kuru için öngörülen hedeflerle uyumlu bir şekilde yürütecek ve parasal büyüklükler kontrol altında tutulacaktır<sup>224</sup>.

## B-T.C. MERKEZ BANKASININ YAPISI

### 1-Görev ve Yetkileri

MB ulusal ekonominin üretim faaliyetini finanse eden mali sistemin merkezinde yer alan önemli bir kuruluştur. Ekonomideki ödemelerin düzenli bir şekilde yürütülmesi için gerekli olan likiditeyi ekonomiye sunan MB, para politikasının yürütülmesindeki birimlerin ihtiyacı olan likiditenin, sistemde bir likidite fazlası veya sıkışıklığı yaratılmadan ekonomiye sunulmasını sağlar. Bankanın ekonomideki likiditeyi düzenlemekteki amacı ise, hükümetle işbirliği yaparak, ulusal paranın iç ve dış değerini korumaktır. Türkiye ekonomisinin gelişim süreci içerisinde banka öncelikli sektörlerin desteklenmesi ve ihracatın finansmanı gibi büyüme ve istihdam öncelikli görevler de üstlenmiştir<sup>225</sup>.

Bankanın temel görev ve yetkileri 1211 Sayılı Kanunun dördüncü maddesinde belirtilmiştir. (1211 Sayılı Merkez Bankası Kanununun 1986'da 3291 Kanun ile değiştirilen şekli, MB'na yeni görev ve yetkiler vermiştir.)

<sup>224</sup> PARASIZ M. İlker, **Kriz ekonomisi Hiper Enflasyon ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995, s. 175.

<sup>225</sup> Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası 1932-1995, Araştırma Genel Müdürlüğü, TCMB Banknot Matbaası, Ankara, 1994, s. 1.

I-Bankanın temel görevleri bu kanun hükümlerine göre ve ekonomik gelişmeye yardım etmek amacıyla;

**(i)** Para ve kredi politikasını,kalkınma planları ve yıllık programlar gözönünde bulundurularak ekonominin gereklerine göre ve fiyat istikrarını sağlayacak bir tarzda yürütmek;

**(ii)** Hükümetle müştereken milli paranın iç ve dış değerini korumak amaçlarıyla gerekli tedbirleri almak;

**(iii)** Milli paranın hacim ve tedavülünü, bu Kanun gereğince düzenlemek;

**(iv)** Bankalara kredi verme işlerini bu kanunda belirtilen esas ve sınırlar içinde yürütmek;

**(v)** Para arzını ve ekonominin likiditesini düzenlemek amacıyla açık piyasa işlemleri yapmak;

**(vi)** Mevduat vade ve türleri ile mevduatta vade müddetlerini ve bunların yürürlük zamanlarını tayin etmek;

**(vii)** Milli para ile altın ve yabancı paralar arasındaki muadeleti Hükümetçe belirlenecek esaslar dairesinde tayin etmek;

**(ix)** Hükümetçe alınacak kararlar çerçevesinde borsada döviz ve kıymetli madenler üzerinde işlem yapmak;

**(x)** Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu İdare ve temsil etmektir;

## II-Banka'nın temel yetkileri:

**(i)** Türkiye'de banknot ihracı imtiyazı tek elden Banka'ya aittir.

**(ii)** Banka, para-kredi konularında karar alma ve bu kanunla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde Hükümete öneride bulunma yetkisine haizdir.

**(iii)** Banka, kredi işlemlerinde uygulayacağı reeskont iskonto ve faiz oranlarını, Hükümetçe izlenen ekonomik politikaları da göz önünde bulundurarak tespit eder.

**(iv)** Banka mevzuatla kendisine verilen yetki ve görev alanına giren hususlara ilişkin yapmış olduğu her türlü düzenlemelerle bankaların uygun hareket edip etmediklerini denetleme yetkisine haizdir.

## III-Bankanın başlıca Müşavirlik görevleri.

**(i)** Hükümete, gerektiğinde, para ve krediyle ilişkin tedbirlerin alınması hususunda bu kanunla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde görüş vermek.

**(ii)** Bankalar Kanununun uygulanması ile veya genel olarak bankacılık ve kredi mevzuatları ile ilgili hususlarda Hükümetçe istenen görüşü vermek.

**(iii)** Bankalar ve diğer mali kurumlarla ilgili kuruluş izinleri ve bunlardan tasfiyeleri hususunda karar alma yetkisi Hükümete ait olanların tasfiyeleri hakkında karara varılmadan önce Bankanın görüşü alınır.

Banka bu kanunla kendisine verilen yetkileri kendi sorumluluğu altında müstakil olarak kullanır<sup>226</sup>.

## **2-İdari Yapısı**

T.C. Merkez Bankası kanunla kurulmuş bir anonim şirkettir. MB kanununda açıklık olmayan durumlar da Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabidir.

Bankanın 25.000.000 TL olan sermayesi 4 gruba ayrılmıştır<sup>227</sup>.

A grubu hisseleri Hazine'ye ait olup bunların tutarı %51'den aşağı olamaz.

B grubu hisseleri Türkiye'de faaliyette bulunan milli bankalara aittir.

C grubu en çok 15.000 adet olup, milli bankalar dışındaki bankalara veya imtiyazlı şirketlere ayrılmıştır.

D grubu hisseleri ise Türk Ticaret kuruluşları ve Türk vatandaşı olan gerçek ve tüzel kişilerine ayrılmıştır.

Bankanın yapısını oluşturan organlar ise yasada:

- Hissedarlar Genel Kurulu
- Banka Meclisi
- Başkanlık (Guvernörlük)
- Denetleme Kurulu
- Yönetim Komitesi

<sup>226</sup> Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, Ankara, Mayıs 1994, Md. 4.

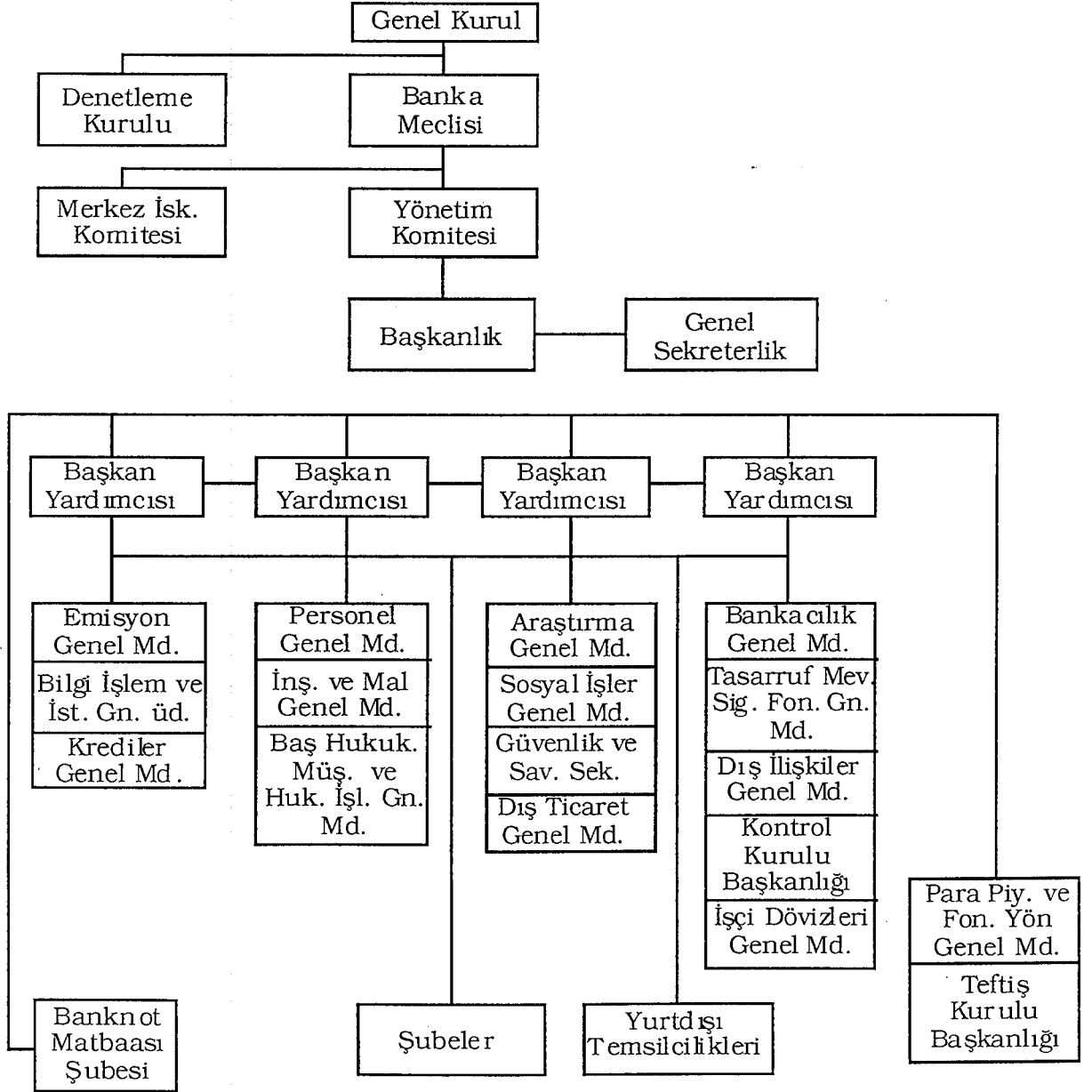
<sup>227</sup> Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, Ankara, Mayıs 1994, Md. 8.

-Merkez ve Şubeler İskonto Komiteleri

-Şubeler

olarak belirlenmiştir. Bu organlar aşağıdaki şemada ayrıntılı bir şekilde gösterilmiştir.

### T.C. Merkez Bankası Organları



Bankanın hissedarlar genel kurulunu pay sahipleri defterinde yazılı olan hissedarlar oluşturmaktadır. Her on hisseye sahip olan veya bu miktarda hisseyi temsil eden kimse bir oya sahip bulunmaktadır. Genel kurulun görev ve yetkileri kanunda, 6 madde halinde düzenlenmiştir.

- Yıllık rapor ve denetleme kurulu raporunun incelenmesi,
- Bankanın bilanço, kar ve zarar hesaplarının incelenmesi ve karara bağlanması
- Banka Meclisi üyelerinin ve denetleme kurulunun ibrası
- Sermaye arttırılması
- Esas mukavelede değişiklik yapılması
- Bankanın tasfiyesi hakkında karar verilmesi

Bütün bu yetkilerin kullanılmasında Genel Kurulda %51'den fazla oy hakkı olan hazinenin kararları dilediği şekilde yönetme yetkisi esasen mevcut olduğu gibi, genel kurulun önemli kararları, ayrıca hükümet onayına tabidir.

Banka Meclisi, bankanın karar organı olarak görev yapmaktadır. Banka Meclisi, başkan ile genel kurulca seçilecek altı üyeden oluşur. 1211 sayılı kanununun 20.maddesine göre, "Banka Meclisi Üyelerinin görev süresi üç yıldır. Her yıl Meclis Üyelerinin üçte biri yenilenir. Birinci ve ikinci yıl sonunda Banka Meclisinden ayrılacak üyeler ad çekme ile tespit edilir. Süreleri biten üyelerin yeniden seçilmeleri caizdir"<sup>228</sup>.

Banka Meclisi, üyelerin en az üçte ikisinin katılımıyla toplanır ve mevcut üyelerin çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği halinde, başkanın katıldığı tarafın teklifi kabul edilmiş sayılır<sup>229</sup>.

Banka Meclisinin görevleri şunlardır<sup>230</sup>:

- Tedavüldeki paraların değiştirilmesi.
- Reeskont, iskonto ve faiz hadlerini, ücret ve komisyonlarını belirtmek.

<sup>228</sup> Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, Ankara, Mayıs 1994, Md. 20.

<sup>229</sup> Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, Ankara, Mayıs 1994, Md. 21.

<sup>230</sup> Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, Ankara, Mayıs 1994, Md. 22.

- Kanuni karşılıklar hakkındaki önerileri Başbakanlığa sunmak.
- Bankanın kredi şartlarını, limitlerini belirlemek.
- Mevduat vade ve türlerinin belirlenmesi.
- Milli para ile altın ve yabancı para muadeletlerinin belirlenmesi.
- Altın ve döviz rezervlerinin yönetimi.
- Bankaların yıllık kadrolarının onaylanması.
- Bankanın yönetmeliklerinin onayı.
- Bankanın ihtiyacı olan gayrimenkullerin alım satımı.
- Sulh, ibra ve teslim konularında kararlar alınması.
- Bankanın faaliyet sayısı, bilanço, bütçe, kar-zarar hesaplarının Genel kurula sunulması.
- Yetkilerine göre personelin tayini.
- Bankaların edinebilecekleri gayrimenkul nispeti hakkında karar verilmesi.
- Diğer konularda ve başkanın sunduğu konularda karar alınması.

Başkan, Bakanlar Kurulu kararıyla beş yıllık bir süre için atanırdı ve bu sürenin sonunda yeniden atanma mümkündü. Yasa bu hükmü ile, TCMB Başkanını siyasi etkilerden korumak istemişti. Ancak yasanın bu açık hükmüne karşın, beş yıllık süre tamamlanmadan da Başkanların çeşitli yollarla değiştirildiği gözlenmiştir. Nitekim 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile (285 sayılı kanun hükmünde kararname ile) atama süresi kısaltılmış, Bakanlar Kurulu'nun Başkan atanma konusundaki yetkileri genişletilmiştir. Başkan en yüksek yürütme amiri olarak bankayı yönetir ve yurt içinde ve dışında temsil eder<sup>231</sup>.

Başkanın yetkileri ise 1211 sayılı kanununun 26. Maddesine göre şöyledir:

1-Banka Kanunu hükümlerinin ve banka meclisi tarafından alınacak kararların yürütülmesini sağlamak,

<sup>231</sup> AKGÜÇ, *Türkiye'de ...*, s. 126; ALPTÜRK, *Merkez Bankacılığı ...*, 1972, s. 107.

2-1211 sayılı MB kanunuyla bankaya verilen görevlerin ifası için uygun bulacağı tedbirleri almak ve gerekli göreceği hallerde, bunlar hakkında Banka Meclisine tekliflerde bulunmaktır.

Banka Meclisi kararlarına muhalefeti halinde başkan, kararın icrasını tehir ve müteakip toplantıda yeniden müzakeresini talep edebilir. Acele hallerde banka meclisi, başkanın daveti üzerine toplanarak, ihtilaf konusu olan işi tekrar görüşür. Başkan ile banka meclisi arasında mutabakat hasıl olmadığı takdirde, başbakan hakemlik eder.”<sup>232</sup>

Denetleme Kurulu, dört üyeden oluşmaktadır. Görev süreleri iki yıl olan bu üyelerin, biri A sınıfı, biri D sınıfı, ötekisi ise B ve C sınıfı pay sahipleri tarafından seçilmektedir. Bu üyeler Bankanın hesaplarını incelerler, Genel Kurulu toplantıya çağırabilirler. Başkanlıktan diledikleri bilgileri alabilirler<sup>233</sup>.

Yönetim Komitesi, başkanın başkanlığı altında toplanır ve başkanlıktan sonra gelen karar ve icra organıdır. Başkanın olmadığı hallerde tayin edeceği başkan yardımcısı yönetim komitesine başkanlık eder. Yönetim Komitesinin görevleri arasında, başkanca gerekli görülen hallerde, banka meclisi kararına bağlanacak hususları önceden inceleyerek banka meclisine yapılacak teklifleri hazırlamak, bankanın idare, teşkilat ve hizmetlerine ilişkin yönetmelikleri hazırlamak, yönetmeliklerle yönetim komitesinin kararına bırakılan hususlarda karar almak, banka işlemlerinde koordinasyonu sağlamak, atanmaları banka meclisince yapılan personel dışında kalan memur ve hizmetlilerin, tayin, aylıklarını tespit, işten çıkarma ve emeklilik gibi işlemlerini yapmak gibi görevleri bulunmaktadır. Yönetim komitesi kararları, tam üye sayısının çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik sözkonusu ise, başkanın katıldığı tarafın görüşü kabul edilir.

<sup>232</sup> Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, Ankara, Mayıs 1994, Md. 26.

<sup>233</sup> TELMAN, s. 267.

Merkez ve şubeler iskonto komiteleri özellikle kredi işlemleriyle uğraşmaktadırlar. Merkez iskonto komitesi, başkanın başkanlığı altında banka meclisinin seçeceği iki üyeye birlikte, ilgili başkan yardımcısından oluşmaktadır<sup>234</sup>. Komite bankanın kredi işlemlerinde uygulayacağı reeskont, iskonto ve faiz oranları hakkında banka meclisine teklifte bulunur ve banka meclisince verilecek yetkiler çerçevesinde kredi işlemlerini inceler ve düzenler.

Şubeler iskonto komitesi, şube müdürünün başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek görevlilerden kurulmaktadır. Komite, banka meclisinde kabul edilecek, iskonto, reeskont ve avans yönetmeliği ve başkanlıkça verilecek talimatlar doğrultusunda kredi işlemlerini yürütmekle görevlidir.

“Bankanın merkez ve şubeleri ve banknot matbaası teşkilatı ve görevleri ile bu şubeler ve banknot matbaası yönetim komitelerinin kuruluş ve görevleri yönetmeliklerle tespit olunur<sup>235</sup>.” Şubeler gerekli görülen yerlerde banka meclisi kararı ile açılmaktadır. Şubelerde işlemlerin hacmi ve önemine göre bir müdür onun yönetimi altında bir veya iki müdür yardımcısı bulunmaktadır.

### **3-Bilanço Yapısı**

Merkez Bankalarının bilançoları, para politikaları ile mali sistemin karşılıklı etkileşimi sonunda biçimlenen ve dolayısıyla ekonomideki diğer birimlerinde karar almalarına yardımcı olan önemli bilgi kaynaklarıdır. Bu nedenle bilançonun açık, anlaşılabilir bir biçimde düzenlenmiş olması ve para politikasının yürütülmesinde başvurulan parasal büyüklüklerle ilişkisinin kurulması gereklidir.

<sup>234</sup> ALPTÜRK, **Merkez Bankacılığı ...**, s. 109; AYHAN, s. 30-31.

<sup>235</sup> Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, Ankara, Mayıs 1994, Md. 31.

Merkez Bankasının bilançosunda yer alan hesaplar, diğer bankalarınkinden oldukça farklıdır. 3.8.1990 tarihinden bu yana; Muvakkat Borçlular, Diğer Aktifler, Muvakkat Alacaklılar ve Diğer Pasifler kalemlerinde yer alan kamu ve bankacılık sektörüne ait borç ve alacakların sektör bazında ilgili bilanço kalemlerine getirilmek suretiyle, her kesimden kişilerin kolaylıkla anlayabileceği ve değerlendirme yapabileceği şekilde TCMB bilançosu şeffaf bir yapıya kavuşturularak yayımlanmaktadır.

T.C. Merkez Bankası'nın bilançosunda yer alan hesaplar ise şöyledir<sup>236</sup>.

#### 1-Temel Aktif Hesaplar

**-Altın:** TCMB'nin altın mevcudu, uluslararası standartta olan ve olmayan altınları göstermektedir. Uluslararası standartta olmayan altınlardan bir kısmı Hazine'ye ait olup, bunlar Bilanço'nun pasifinde Hazine alacakları içinde gösterilmektedir.

**-Döviz Borçluları:** Konvertibl ve konvertibl olmayan dövizler karşılığında yabancı ülkelerdeki muhabirlerimiz hesabında bulunan alacakları ile şubelerimiz kasalarında mevcut efektif dövizlerden oluşmaktadır.

**-Madeni Para:** TCMB kasalarındaki mevcut madeni ufaklık paraları göstermektedir.

**-Dahildeki Muhabirler:** Dahili muhabirlik anlaşması gereğince döviz karşılığı faize tabi depo hesapları ve visa kart uygulaması ile

<sup>236</sup> OVALIOĞLU Ayce, "TC. Merkez Bankası Bilançosunun Analizi; Bilanço Kalemleri ve Bunları Etkileyen İşlemler", MERKEZ BANKASI BİLANÇOLARININ İRDELENMESİ, İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, İstanbul, 1991, s. 29-30; PARASIZ İlker, **Para Politikası**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1996, s. 267-294.

ilgili olarak dahildeki bankalar, bankalar nezdinde açılan TCMB hesaplarını içermektedir.

**-Menkul Değerler Cüzdanı:** TCMB portföyünde farklı nedenlerle menkul kıymetler tutmaktadır. Bunlar şunlardır: 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 52. Maddesi gereğince, bankanın para arzını ve ekonominin likiditesini düzenlemek amacıyla kendi nam ve hesabına satın aldığı devlet iç borçlanma senetleri, önemi gittikçe artan açık piyasa işlemleri nedeniyle 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 52. Maddesi gereğince, geri alım satım vaadiyle menkul kıymetler alma işlemlerine girmesi (repo) sonucunda aldığı menkul kıymetler, Türk Ticaret Kanunu'nun 466-567. Maddelerine göre ayrılan kanuni yedek akçeler karşılığı olarak, Bankalar Kanunu'nun 33. Maddesi gereğince devlet tahvilleri hesabına yatırmak zorunda oldukları paralar.

2974 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Borçlarının Tahkimi ile ilgili kanun uyarınca tahkim olunan Hazine borçları karşılığı Hazine'den alınan bir trilyon lira tutarındaki Devlet Tahvili.

**-İç Krediler:** Bu kalem 1211 sayılı TCMK'nun ilgili maddeleri gereğince, kamu ve bankacılık sektörüne açılan kredileri içermektedir.

Kamu sektörü: TCMB kamu sektörüne çeşitli nedenlerle ve farklı nitelikte krediler açmaktadır. Bunlar,

- Hazineye kullandırılan kısa vadeli avans,
- Hazine, Genel ve Katma Bütçeli İdarelerin döviz İşlemlerinden doğan borçlar,
- Hazine adına yapılan tahvil alışlarına ilişkin ödemeler,
- 25 sayılı karar ile açılan özel hesap,
- KİT ve İDT'ne Hazine kefaletini haiz bonolar karşılığı açılan ticari krediler,
- KİT ve İDT'nin döviz transferlerinden borçları.

Bankacılık Sektörü: TCMB'nın bankacılık kesimine açtığı kredilerin niteliği ve açılış biçimi 1990 yılı başından itibaren değiştirilmiştir. Bu nedenle, bu başlık altında nitelik itibariyle farklı iki tür kredi gösterilmektedir. Bunlar, Ocak 1990 tarihinden önce; ticari, sınai ve tarım senetleri ve tahvil rehini karşılığında açılan avanslar iken, 1 Ocak 1990 tarihinden sonra açılan reeskont kredileridir.

Diğer: Bu başlık altında TC. Emlak Bankası'na kullandırılan "Tasarrufları Koruma Avansı" ile bankaların takas açıkları yer almaktadır.

**-Açık Piyasa İşlemleri:** Bu başlık altında yer alan büyüklüklerden ilk grup TCMB'nın geri alım-satım vaadiyle yaptığı işlemler (repo işlemleri) nedeniyle ortaya çıkan alacaklarını göstermektedir. TCMB bu tür işlemleri döviz ve menkul kıymet üzerinden yapabilmektedir. TCMB'nin bu işlemler sonunda nakit ve menkul kıymet türünden alacaklarını bilançoda bu başlıklar altında göstermektedir.

Menkul Değer kalemi genelde, TCMB'nin menkul değer üzerinden yaptığı repo işlemleri karşısında oluşan menkul kıymet alacağını ifade eder. Nakit kalemi ise, TCMB'nin yabancı paralar ile menkul kıymetler üzerinden yaptığı repo anlaşmalarından kaynaklanan TL ve döviz alacaklarını göstermektedir.

**-Dış Krediler:** İkili anlaşmalar gereğince ticari işlemlerin takibi için Merkez Bankaları nezdinde açılan anlaşma hesaplarının TCMB lehine oluşan müspet bakiyesinin, anlaşma esaslarına göre faize tabi bir krediye dönüşmesinden doğan alacakları göstermektedir.

**-İştirakler:** Bu hesap, TCMB'nin iştiraklerini göstermektedir.

**-Gayrimenkuller ve Demirbaşlar:** Bu hesap, TCMB'nin bina, arsa ve demirbaşlarından oluşmaktadır.

**-Takipteki Alacaklar:** TCMB'nın iflası kesinleşen bankalardan alacakları ile kanuni takibe alınan diğer alacakları bu hesapta gösterilmektedir.

**İtfaya Tabi Hesaplar ve Aktifleştirilen Alacaklar:** Bu hesabın iki önemli alt kalemi vardır. Hesabın birinci alt kaleminde TCMB'nin 31.1.1984 tarih ve 2974 sayılı bazı kamu kurum ve kuruluşlarının Borçlarının Tahkimi Hakkındaki Kanun gereğince, tahkim edilen alacakları yer almaktadır.

Hesabın ikinci alt kaleminde ise, TL'nın yabancı paralar karşısındaki değerinin değişmesine paralel olarak TCMB'nın dış varlık ve yükümlülüklerinin yeniden değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan kur farkları gösterilmektedir. TCMB Kanunu'nun 61. Maddesine göre bu hesaba alınan kur farklarının kullanılma veya itfa biçimi, Başbakanlık ile TCMB arasında belirlenir. Uygulamada her yıl sonunda Hazine ile TCMB arasında protokol yapılmakta ve o yıl içinde meydana gelen kur farkları 61. Madde kapsamına alınmaktadır. Bu nedenle bilançoda, bu alt kalemin altında da, "Madde Kapsamına Alınanlar" ve "Madde Kapsamına Alınmayanlar" olmak üzere iki alt hesap görülmektedir. 61. Madde kapsamına alınan kur farkları ileriki yıllarda itfa olunacak kamu kesimi borcu haline dönüşmektedir.

**Geçici Borçlular:** Bu hesap, TCMB'nın geçici işlemlerinden kaynaklanan dolayısıyla, kamu bankacılık ve banka dışı sektörlere dağıtılmayan alacakları göstermektedir.

**Diğer Aktifler:** Geçici bir zaman ile ilgili hesaba kaydedilmeyen veya asıl hesabına kaydedilmeden önce izlenmesi ya da iz bırakması için kaydedilen hesaplar ile genellikle sonuçlanması bir yılı aşacak TCMB hesapları burada yer almaktadır.

## 2-Temel Pasif Hesaplar

**-Dolaşımdaki Banknotlar:** TCMB, Türkiye’de banknot ihraç etmek yoluyla borçlanma yetkisine sahip olan tek banka olduğu için, bu kalem TCMB’nın ihraç ettiği banknot miktarını göstermektedir.

**-Hazine Alacakları:** Bu hesapta yer alan “Altın” kalemi, TCMB kasalarında muhafaza edilen Hazine altınlarını göstermektedir. “Diğer” başlığı altında ise, Hazine adına tahvil satışı hasılatı, tahvil alışları için Hazinece tesis edilen provizyon, TCMB’nın Hazine’ye ödeyeceği vergiler ve diğer Hazine alacakları toplanmaktadır. (Bu hesaplar, hafta sonları itibariyle, aktif tarafında görülen Hazine borçları ile takas edildiği zaman, artı bakiye vermesi durumunda, Hazine’nin net alacağı olarak gösterilmektedir.)

**-Döviz Alacaklıları:** Bu başlık altında, TCMB’nın hariçteki muhabir hesaplarında (ikili anlaşmalar gereği ABD doları üzerinden çalışan hesaplar dahil) meydana gelen alacak bakiyeleri izlenmektedir. Bu alacaklar ise, konvertibl ve konvertibl olmayan dövizler karşılığında kurye kredilerinde meydana gelen değişikliklerden kaynaklanmaktadır.

**-Mevduat:** TCMB’de tutulan mevduatlar içinde en büyük kalem toplam mevduatın %48,9’unu oluşturan “Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesaplarıdır”. Bunlar yurt dışında işçi olarak çalışan Türk Vatandaşlarının tasarruflarını Türkiye’de değerlendirmelerini sağlamak için açılan özel hesaplardır. Bundan sonra gelen ve TCMB’deki mevduatların %34’ünü oluşturan kalem ise, bankaların mevduatlarıdır. Bankalar TCMB’de kendi topladıkları TL ve döviz mevduatının belli bir oranını karşılık olarak tutmak zorundadırlar. Karşılık oranı denilen bu oranı değiştirmek yoluyla merkez bankaları bankaların kullanabilecekleri kaynakları ve dolayısıyla da fonların maliyetini

etkileyebilirler. Bu nedenle karşılık oranı bir para politikası aracıdır. TCMB'de tutulan mevduatların kalanı ise yasalar gereği TCMB'de tutulması gereken kamu mevduatları, fon mevduatları ve küçük bir kalem olan uluslararası kuruluşlar mevduatlarıdır.

**Açık Piyasa İşlemleri:** TCMB bilançosunun aktifinde yer alan aynı isimli kaleme paralel olarak ve aynı biçimde, TCMB'nin açık piyasa ve bankalararası para piyasası işlemlerinden doğan borçları yer almaktadır.

**-Dış Krediler:** TCMB tarafından sağlanan döviz kredileri ile TCMB borcu haline getirilmiş döviz borçları bu başlık altında izlenmektedir.

**İthalat Akreditif Bedelleri, Teminat ve Depozitolar:** Bu hesap, döviz satışı yapılmış akreditif bedelleri ile ithalat yönetmelikleri gereğince yatırılan teminatlar ve döviz satışı yapılmamış ithalat bedellerini içermektedir.

**-Ödenecek Senet ve Havaleler:** Bu hesap TCMB şubelerine lehdarlarına ihbarname çıkarılan havale bedellerini göstermektedir.

**-Sermaye:** Bu hesap, 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 5. Maddesi uyarınca herbiri 100.000 TL itibarı kıymette, 250.000 hisseye ayrılmış ve tamamı ödenmiş olan TCMB sermayesini göstermekte olup, bu hisse senetleri A, B, C, D senetlerinden oluşmaktadır.

**-İhtiyat Akçesi:** 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 59. Ve 60. Maddeleri ile 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun 32. Maddesi gereğince ayrılmış bulunan ihtiyat akçeleri ile 2791 ve 3094 sayılı kanunlar gereği meydana gelen yeniden değerlendirme fonlarından oluşmaktadır.

**-Karşılıklar:** 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 59. Maddesi gereğince TCMB'nin gayrisafi karlarından ertesi yıllarda bankaya has işlemler dolayısıyla meydana gelebilecek riskleri karşılamak üzere ayrılmış bulunan miktarları göstermektedir.

**-Geçici Alacaklılar:** TCMB'nın geçici işlemler dolayısıyla olan borçlarını göstermektedir.

**-Diğer Pasifler:** Pasifte başka bir hesaba geçmesi gerektiği halde herhangi bir nedenle ait olduğu hesaba alınamayan veya ilgili hesaba ya devre içinde ya da devre dışında aktarılması gereken, genellikle bankanın iç işlemleri ile ilgili geçici nitelikte işlemlerin takip edildiği döviz ve yabancı para cinsinden tutulan hesapları içermektedir.

TCMB bilançosunun aktif-pasifinde yer alan bu kalemlerle ilgili açıklamada bulunduktan sonra, TCMB bilançosu içinde, emisyonun payı ilginç görünmektedir. Emisyonun pasif içindeki payı ABD'de %80'i Federal Almanya'da %50'yi aşmasına karşılık, diğer ülkelerde bu oran %40'ın altındadır. İsrail'de %9 dolaylarına kadar düşen bu oran Türkiye'de %12'dir. Dolayısıyla, MB'nın pasif yapılarına bakıldığında, mali yapıları gelişmiş ve enflasyonun yüksek olmadığı ülkelerde MB parasının ve onun bir alt kalemi olan emisyonun payının yüksek olduğu söylenebilir.

MB'ların bilançoları büyüklükleri ile birlikte bilanço içerisindeki kalemlerin büyüklükleri sadece Türkiye için değil diğer ülkeler içinde, uygulanan ya da uygulanacak olan para politikasının anahtar değişkenleri olmaktadır<sup>237</sup>. Çünkü MB'nın likiditesini değiştirmeye yönelik yapmış olduğu işlemlerin neticelerini MB bilançolarında bulabiliriz. Yani "MB bilançolarının büyüklüğündeki değişimler diğer

<sup>237</sup> ÇOLAK Faruk, "TCMB'nin Para Politikası ve Para Programı", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR, Haziran 1994, s. 42.

şirket ya da mali kurumlarınkinden farklı olarak, iktisat politikası kararlarının mali sistemle etkileşiminin bir yansımasıdır<sup>238</sup>. Merkez Bankası, bilançosunun aktifindeki büyüklüklerin (kalemlerin) hacmini değiştirmek yolu ile parasal yükümlülüklerin niteliğini değiştirerek ekonomideki likidite düzeyini etkilemekte ve bu yoldan para politikasının üzerinde de etkinleşmektedir.

## C- T.C. MERKEZ BANKASININ PARA VE KREDİ İŞLERİNİ DÜZENLEMEDE KULLANDIĞI PARA VE KREDİ POLİTİKASI TEDBİRLERİ

Merkez Bankaları para ve kredi işlerini ekonominin gidişine ve devletçe uygulanan ekonomi politikasının amaçlarına göre ayarlayabilmeleri için kullandıkları politika araçlarından daha önce bahsetmiştik. 1211 sayılı kanunla TC. Merkez Bankası'na modern merkez bankacılığının para ve kredi işlerini düzenlemek için sahip olduğu politika araçlarını kullanma olanağı sağlanmıştır. Bu araçlar ise şunlardır:

### **1-Reeskont ve Faiz Oranları Politikası**

T.C. Merkez Bankası, iskonto politikası ile bankaların ödünç para verme işlerinde uyguladıkları faiz oranları Merkez Bankasının bankalara verdiği kredilerin, bankalara maliyeti arasındaki marjı daraltmak ya da arttırmak suretiyle bankaların kredi talebini etkilemeye çalışır. Ayrıca reeskont oranları ile limitlerini farklılaştırmak suretiyle MB kaynakları ile finansmanın belli sektörlere yöneltilmesine çalışır<sup>239</sup>.

<sup>238</sup> "TCMB'nin Para Politikası Hedefi Olarak MBP", TCMB Üç Aylık Bülteni, 1989-III, s. 11.

<sup>239</sup> ZARAKOLU, s. 105.

1211 sayılı kanununun 4. Maddesine göre, banka kendi işlemlerinde uygulayacağı reeskont, iskonto ve faiz oranlarını hükümetçe izlenen ekonomik politikaları da göz önünde bulundurarak tespit eder.

MB'nın tespit ettiği bu oran, bankaların müşterilerine uyguladıkları faiz oranının altında bulunmaktadır. 1211 sayılı kanununun 40. Maddesine göre banka kredi işlemlerinde ve mevduat kabulünde alınacak ve verilecek azami faiz oranları ile temin edilecek diğer menfaatlerin ve tahsil olunacak diğer masrafların nitelik ve azami sınırlarının tespitine, bunların kısmen veya tamamen serbest bırakılmasına ve yürürlük zamanlarının tespitine ilişkin olarak başbakanlığa önerilerde bulunur. Bankanın yapmış olduğu öneri Yüksek Planlama Kurulunun da görüşü alınarak, Bakanlar Kurulunun kararıyla yürürlüğe girmektedir. Böylece faiz oranlarının sınırı çizilmiş olmaktadır.

24 Ocak 1980 kararlarından önce, T.C. Merkez Bankası'nın iskonto politikası ile piyasa faiz oranlarını etkilemesi sözkonusu değildi. Yeni düzenlemeler ile de T.C. Merkez Bankası'nın iskonto politikasına gelişmiş ülkelerdeki etkinliğini kazandıramamıştır. Ayrıca, 1989 yılına kadar reeskont politikası şu sebeplerden dolayı etkin bir araç olarak kullanılmamıştır. Sebepler şunlardır<sup>240</sup>:

-MB'nın kredi politikası, ekonominin ve bankaların gereksinim duyduğu likitideyi sağlamaktan çok, bazı sektörleri finanse etmeye yönelikti. Bir anlamda T.C. Merkez Bankası bir ticari kalkınma bankası gibi görev yapmaktaydı.

-Oluşan yapı, ekonomik gereksinimlere göre izlenmesi gerekli para politikası önlemlerini kısıtlamakta ve etkinliğini azaltmaktaydı.

---

<sup>240</sup> PARASIZ, **Para Banka ve ...**, 5. Baskı, s. 308.

-Kredi sisteminin avans biçiminde bir cari hesap gibi işlemesi, MB'na bu yolla para giriş ve çıkışlarını bankaların insiyatifine bıraktığında para giriş ve çıkışlarının kontrolünü güçleştiriyordu.

-Kredilerin bankalarca avans sistemi içinde verilmesi tahsili gecikmiş alacakların artmasına neden olmaktadır.

Reeskont kredilerinin bankacılık kesiminin likiditesini ayarlamak işlevine dönük bir para politikası aracı olarak kullanılabilmesi amacıyla 1989 yılı sonlarında alınan ve 1990 yılı başından itibaren yürürlüğe giren kararlar MB kredi politikasında önemli değişiklikler yapılmıştır. Yürürlüğe konulan yeni sistemde; uzun ve orta vadeli kredi açılması uygulamasına son verilmiş ve reeskont politikası kısa vadeli kredi açılmasıyla sınırlandırılmıştır.

## **2-Açık Piyasa İşlemleri Politikası**

Açık Piyasa İşlemleri, para arzını ve ekonominin likiditesini düzenlemek amacıyla T.Ç. Merkez Bankası'nın piyasadaki mevcut tahvilleri alıp satması yoluyla gerçekleşmektedir. Eğer MB para arzını bu yolla arttırmayı amaçlarsa, piyasadaki açık piyasa alımlarında bulunur, böylece piyasaya para enjekte eder; eğer amaç para arzını düşürmekse, tahvilleri satışa çıkarır ve bu yolla piyasadaki para çeker.

1715 Sayılı Kanunla T.C. Merkez Bankası para arzını ve kredi hacmini düzenlemek bakımından açık piyasa işlemlerinden yeterince yararlanamıyordu. Çünkü 34. Madde de MB'nın yetkisi sınırlıydı. MB'na borsada kayıtlı devlet tahvillerini, ödenmiş sermayesi en az dört milyon lira olan milli bankaların tahvillerini alıp satabilecekti. Tahvillerin alım satımı sınırı ise, bankanın ödenmiş sermayesi ile ihtiyat akçeleri toplamının %50'sini geçmeyecekti. Bu nedenle T.C. Merkez Bankası'nın açık piyasa işlemleri yaparak ekonomiye etkide

bulunması sınırlıydı. Ancak 1970 tarih, 1211 sayılı TCMB Kanunu ile MB'na açık piyasa işlemleri ve kredi düzenlemeleri yapma imkanı sağlanmaya çalışılmıştır. 1211 sayılı kanunun gerekçesinde açık piyasa işlemleri ile ilgili olarak şunlar ifade edilmektedir<sup>241</sup>. “Malum olduğu üzere, hükümetler ve müesseseleri, ekonominin ihtiyacı olan iştiracı gücünün hacmini, muhtelif mekanizmaların istimali suretiyle ayarlanmaktadır. Bu mekanizmalardan başlıcaları, mevduat karşılıkları ve disponibilite oranlarının ayarlanması devlet harcamalarının seyri, iskonto faizi politikası ve reeskont muameleleridir. Halen Merkez bankamızın tedavül hacminin ayarlanmasında kullandığı vasıtalar iskonto faizi politikası ve reeskont muameleleridir. Ancak bu vasıtalar, ağır işleyen bir sistemdir. Zaman zaman, piyasada ekonomi içi veya dışı etkenlerle likidite darlığı veya bolluğu hissedilmektedir. Bu gibi durumların ekonomimize süratle müdahale edebilecek, gerektiğinde piyasaya acele iştiracı gücü zerk edecek veya piyasada bulunan likidite fazlasını süratle massedebilecek vasıtaların bulunmasına bağlıdır. Reeskont mekanizması, yukarıda da işaret edildiği üzere ağır işleyen bir sistem olduğundan ileri batı memleketlerinde olduğu gibi, Merkez Bankamızın da ihtiyaç vukuunda açık piyasa işlemleri yapma yetkisi ile teşhizi gerekmektedir.”

Merkez bankasına verilen yetkiyle, banka reeskonta kabul ettiği vadelerinin bitmesine en çok 120 gün kalmış ticari senetlerle, sanayi ve maden işleriyle uğraşan gerçek ve tüzel kişi işletmelerinin vadelerinin bitmesine en çok 9 ay kalmış senetlerini, devlet iç istikraz, kamu idare ve kuruluşları tahvilleri ile ödenmiş sermayeleri en az 10 milyon lira olan anonim şirketlerin borsada kayıtlı tahvillerini alıp satabilecektir. Alım satım işlemlerinin tavanını, TC. MB'nın ödenmiş sermayesi ve ihtiyat akçeleri toplamının beş katına çıkartmak suretiyle, banka para

<sup>241</sup> 14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Baş Hukuk İşleri Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 1988, s. 98.

arzı ve kredi hacmini düzenlemede yeni bir araca kavuşturulmak istenmiştir<sup>242</sup>.

Ancak 28.5.1996 tarih ve 3291 sayılı kanunun “Açık Piyasa İşlemleri” ile ilgili 52. Maddesine göre açık piyasa işlemlerine yeni bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre, T.C. Merkez Bankası; i)Reeskonta kabul ettiği vadesine en çok 120 gün kalmış ticari senetleri, sanayi ve maden işleriyle uğraşan işletmelerin ve küçük sanat erbabı, esnaf ve esnaf teşekküllerinin kredi ihtiyaçlarını karşılamak için kanunla görevlendirilmiş bulunan bankalar tarafından tevdi olunacak senetlerinin vadesinin bitimine en çok 9 ay kalmış senetlerini ve vadesi 9 ayı aşmayan tarım senetlerini, ii)her türlü devlet iç borçlanma senetlerini kamu idare ve kuruluşları tahvillerini, iii) ödenmiş sermayesi en az 500 milyon TL olan anonim şirketlerin borsada kayıtlı tahvillerini ve sermaye piyasası kuruluca ihtiyaç izni verilen borç senetlerini, iv) banka mevduat sertifikalarını, v) vadelerine en çok 120 gün kalmış gelir ortaklığı belgelerini alıp satmaya yetkilidir. vi) Banka ayrıca, vadeleri dikkate alınmaksızın yukarıda sözü edilen senetleri, geri satma anlaşması imzalayarak satın alabilir veya geri satın alma anlaşması imzalayarak satabilir. Anlaşma süresi 91 gün aşamaz, sürenin başlangıç tarihi alım veya satım tarihidir<sup>243</sup>.

### **3-Zorunlu Karşılıklar Politikası**

Bankaların ödünç verilebilir fonlarını, kredi hacimlerini etkilemek için kullanılan araçlardan biri olan zorunlu karşılıklar Merkez Bankası'nca saptanmaktadır. Zorunlu Karşılıklar uygulaması 1930'larda mevduatı koruma amacıyla başlatılmıştır. Günümüzde karşılıklar 1211 Sayılı Kanununun 40. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre “Bankaların taahhütlerine karşı bulunduracakları umumi

<sup>242</sup> ZARAKOLU, s. 108.

<sup>243</sup> YÜKSEL, s. 53-54, KEYDER, s. 69.

disponibilitenin nitelik ve oranı gerektiğinde Bankaca tespit edilir. Bankalar umumi disponibiliteden başka banka nezdinde açılacak hususi bloke birer hesapta nakden munzam karşılık tesis etmekle mükelleftirler<sup>244</sup>.” Munzam karşılıklara gerekli görünmesi halinde uygulanacak faiz oranları ile bu karşılıklara ilişkin diğer esas ve şartlar bankaca belirlenir. Ayrıca bankalar, bankaca tespit edilecek esaslara göre düzenleyecekleri cetvellere göre mevduatlarında meydana gelen artışa tekabül eden karşılıkları yine bankaca belirlenecek süreler içinde bankadaki hesaba yatırmak zorundadırlar.

Ticari bankalar mevduatlarının kanunen saptanan bir oranını zorunlu karşılık olarak tutmak zorunda olduğu için, kanuni karşılık oranının yükseltilmesi halinde şayet atıl rezervleri yoksa, bankalar sağladıkları kredileri ve yatırımları geri çağırarak durumunda kalırlar. Kanuni Karşılıkların bir kısmı kullanılabilir rezerv şekline dönüşerek, bu da bankaların kredi olanaklarını arttıracaktır<sup>245</sup>. Türkiye’de başka para politikası araçları da kullanılmasına karşın, zorunlu karşılık oranı en çok kullanılan ve en etkin aracı oluşturmaktadır. Hükümetler bu aracı sadece para arzını ayarlamak amacı ile değil, aynı zamanda kamu sektörüne fon sağlamak ve sektörel kredi dağılımını etkilemek için de kullanmışlardır.

Zorunlu karşılık oranları çoğu kez gerçekleşenden de farklı olmuştur. Bir para politikası aracı olarak aşağıda belirttiğimiz nedenler sebebiyle etkinliğini yitirmiştir. Ancak, 1985 yılından itibaren sistemdeki aksaklıklar giderilerek zorunlu karşılıkları etkin ve esnek bir para politikası araç haline getirecek düzenlemeler yapılmıştır. Bu nedenleri ise şöyle sıralayabiliriz<sup>246</sup>.

---

<sup>244</sup> Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, Ankara, Mayıs 1994, Md. 40.

<sup>245</sup> KEYDER, s. 49.

<sup>246</sup> PARASIZ, **Para Banka ve Finansal Piyasalar...**, 5. Baskı, s. 311; KEYDER, s. 50-51.

-Mevduatların önemli bir kısmı için genel oranlardan sapma olmuştur.

-Bloke olması gereken zorunlu karşılıkların bazı amaçlarla kullandırılması böylece yeniden dolaşıma dönmesi söz konusu olmuştur. Ancak bu durum sadece 1983 sonuna kadar geçerli olmuştur. (Şimdiki uygulamada kanuni karşılıkların tamamı bloke edilmekte, hiçbir amaçla kullanılmamaktadır)

-Gerçekleşen karşılık oranlarının düşük olmasına yol açan ve dolayısıyla zorunlu karşılıkların esnek bir para politikası aracı olarak kullanılmasını engelleyen bir diğer faktör, karşılıkların yatırılma süresinin uzunluğuydu. Karşılık oranında yapılan değişikliğin etkisinin ancak altı hafta sonra görülebileceği bir sistem uygulanmaktaydı.

Zorunlu Karşılıkların Kullanımı ise şöyledir: 1984 yılında 1211 sayılı TCMB Yasası'nın 3098 sayılı yasa ile değiştirilen 40. Maddesi "Zorunlu Karşılıklar hiçbir maksat ve mevzuu finansmanı için kullanılamaz" demektedir. 1984 yılından önce, tamamen bloke olması gereken zorunlu karşılıkların çeşitli amaçlar için 1211 sayılı MB yasasının öngördüğü biçimde bazı dönemlerde ise adı geçen yasanın kesinlikle reddetmesine karşın, özel bütçe kanunları ile getirilen maddelere dayandırılarak kısmen kullanıldığı gözlenmektedir. Merkez Bankasında munzam karşılık olarak biriken fonlar bütçe açığının karşılanmasında kullanıldığında bu tür finansman aynı "parasallaşmış borç" şeklinde yorumlanmalıdır. "Zorunlu Karşılık Aracı"nın etkinliğini korumak için bu fonların tamamının bloke edilmesinde yarar vardır. O zaman hesaplanan para ve kredi çoğaltanları, para ve kredi ile ilgili ileriye dönük tahminlerde daha gerçekçi biçimde kullanılacaktır<sup>247</sup>.

---

<sup>247</sup> PARASIZ, **Para Banka ve Finansal Piyasalar...**, 5. Baskı, s. 312.

#### 4-Genel Disponibilite Politikası

Bankaların taahhütlerine karşı ellerinde bulunduracakları nakit ya da nakit benzeri kıymetler arasındaki oranı olarak tanımlanan genel disponibilite oranı, bankaların likiditesini düzenleyen zorunlu bir araçtır. TCMB, bu oranı ayarlamak yoluyla, bankaların ödünç verilebilir fonlarını, dolayısıyla kredi hacimlerini etkilemek olanağına sahip bulunmaktadır.

Genel disponibilite uygulanması ülkemizde ilk kez 1868'de kurulan İstanbul Emniyet Sandığı Nizamnamesinin, sandığın halktan topladığı paraların %10'unu sürekli olarak kasasında tutmasını öngörmesiyle başlamıştır. Genel disponibilitenin yasallaşması ve genel olarak uygulanmaya başlaması 30.5.1933 tarih ve 2243 sayılı Mevduatı Koruma Yasasından sonra olmuştur. Bankaların taahhütlerine karşı bulunduracakları disponibiliteyi saptama yetkisi 26.3.1958 tarih ve 7129 sayılı yasayla Banka kredilerini Tanzim Komitesine verilmiştir. Komite 1959 yılında oranı %5 olarak saptamıştır. Oran 1965'te %10'a yükseltilmiştir. Nihayet bu yetki Ocak 1970'de kabul edilen 1211 sayılı yasayla TCMB'na verilmiştir<sup>248</sup>.

1211 sayılı TCMB Yasası'nın 40-II-a maddesine dayanarak mevduat kabul eden bankalar, taahhütlerine karşı disoportunibl değerler (likiditesi yüksek değerler) bulundurmamak zorundadırlar.

Disponibl değerler, önceleri, bankaların TL kasa mevcudu bankaların MB'da serbest mevduatları, Hazine plasman bonoları, Devlet İç İstikraz Tahvilleri (Devlet İç Borçlanma Senetleri), Amortisman Kredi Sandığı (daha sonra Devlet Yatırım Bankası ve

<sup>248</sup> PARASIZ, **Para Banka ve Finansal Piyasalar...**, 5. Baskı, s. 312-313.

nihayet EXİMBANK) tahvillerinden oluşuyordu. Ayrıca Menkul Kıymetlerin vadesinin bir yıl veya daha kısa süreli olması gerekiyordu.

3.10.1986 tarihli tebliğle disponibl değerler “birinci” ve “ikinci” derecede” disponibl değerler şeklinde ikiye ayrılmıştır<sup>249</sup>. Birinci derecede disponibl değerlerin hesaplanmasında bankaların kasa mevcudu ve MB’nda tuttukları serbest mevduatları kullanılmaktadır. İkinci Kategori disponibl değerler ise, yine aynı Tebliğ’e göre,

-Taahhütlerin hesaplandığı günde TCMB’ınca reeskonta kabul edilmiş senet tutarının %80’i ile, aynı gündeki borç bakiyesi arasındaki fark ile,

-Menkul Değerler Cüzdanında bulunan, nama veya hamiline yazılı olup, vadesine veya paraya çevrilebilir nitelik kazanmasına en çok üç yıl kalmış bulunan her nevi Devlet İç Borçlanma Senetlerinden ciro edilmemiş olanlarının aşağıdaki yöntem ile hesaplanacak değerler toplamıdır.

Tebliğin 2. Maddesi, değerler arasında yer alacak Devlet İç Borçlanma Senetlerinin, TCMB’nın, senedin tipi ve vadesine göre saptayacağı fiyatlar üzerinden günlük olarak değerlendirileceğini belirtmektedir (Daha önce bu değerlendirme ilgili senetlerin nominal değerleri üzerinden yapılmaktaydı). Ancak bankanın senetler cüzdanında yer almasına karşın disponibl değer sayılmayacak menkul değerler şunlardır: (3.10.1986 tarihinde yürürlüğe giren Tebliğin 3. Maddesi)

-Bankaların, 3128 sayılı Bankalar Kanunu’nun 33. Maddesi gereğince, Kanuni yedek akçeler karşılığı Devlet Tahvili Hesabı’na yatırdıkları tutar,

<sup>249</sup> KEYDER, s. 60-66, Ayrıntılı bilgi için bkz: PARASIZ, **Para Banka ve Finansal Piyasalar...**, 5. Baskı, s. 313-316.

-Bankaların, resmi mevduatın %65'ini Devlet İç Borçlanma Senetlerine yatırma yükümlülüğü nedeniyle bulundurdıkları tutar,

-Bankalararası para piyasası işlemlerinde, bankaların teminat amacıyla, TCMB'na verdikleri Devlet İç borçlanma Senetlerinden, para piyasasından aldıkları borç karşılığı olarak TCMB'ca bloke tutulan miktar.

Disponibl değerlerin hesaplanması için önceleri “en geç bir ay” olarak tanınan süre 3.10.1986 tarihli Tebliğ ile “taahhütlerinin hesaplandığı (her hafta Cuma) günü takip eden 8. Günde başlayıp, 14. Günde sona eren 7 günlük süre” olarak saptanmıştır. MB eksik tutulan değerler için cezai faiz oranını Haziran 1982 tarihinde %35'ten %45'e 1 Temmuz 1984 tarihinde %66'ya, 1988 tarihinde ise %108'e yükseltilmiştir. Oran, reeskont haddinin iki katı şeklinde hesaplanmaktadır<sup>250</sup>.

Disponibilite oranlarının hesaplanmasında banka bilançolarının pasifinde yer alan taahhütler hesabındaki vadesiz borçlar, bankalararası borçlar vadesiz mevduatlar, ödeme emirleri ve tahakkuk etmiş vergi, resim ve harçlar yer almaktadır. 1978 yılında, oran ve kapsam olarak disponibilite uygulamasına yeni bir şekil verilmiştir. Buna göre yurtiçi bankalararası mevduat dışındaki tüm mevduat, taahhüt sayılmıştır. Disponibilite oranları için bankaların topladıkları mevduata göre kademeli bir uygulama getirilmiştir. Buradaki amaç, artan kamu sektörü açıklarının karşılanmasına yardımcı olmak üzere hazine plasman bonusu ve devlet iç borç tahvillerini satışını arttırmaktı.

---

<sup>250</sup> KEYDER, s. 67.

## 5-Kredi Politikası

Merkez Bankası hazineye ve kamu müesseselerine gerektiğinde kredi açabilmektedir. Hazine mali yıl içerisinde harcamalarda bulunurken bazı aylarda gelir yetersizliği ile karşılaşabilir. Bu gibi durumlarda hazine MB'na kısa vadeli avans için başvurabilir. Daha sonra gelirleri tahsil ettiğinde Merkez Bankasından aldığı avans hesabını kapatır. MB'nın hazineye açacağı kısa vadeli avans miktarı 1211 sayılı kanunun 50. Maddesinde alınabilecek azami avans cari yıl bütçe ödenekleri toplamının %15'i olarak belirlenmiştir. Avans hesabına uygulanacak faiz oranı ekonomik durum gözönünde tutularak Maliye Bakanlığı ile banka arasında kararlaştırılır.

Bu kanun hükümleri 2.4.1994 tarih ve 3985 sayılı kanun ile değiştirilmiştir. Bu kanunun 50. Maddesinde "Banka, her yıl cari genel bütçe ödenekleri toplamının bir önceki mali yıl genel bütçe ödenekleri toplamının bir önceki mali yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarının %12'sini geçmemek üzere hazineye kısa vadeli avans hesabı açar. Bu oran 1996 yılı için %10, 1997 yılı için %6, 1998 yılı ve müteakip yıllar için %3'tür. Bu avans hesabı için uygulanacak faiz oranı Başbakanlıkla banka arasında karara bağlanacaktır<sup>251</sup>." Hükümü yer almaktadır.

TCMB, kalkınma planları ve yıllık programların hedeflerine uygun olarak banka plasmanları üzerinde nicelik ve nitelik bakımından düzenleyici tedbirler almak, genel kredi hacmi ile genel kredi hacmi içinde çeşitli kredi türlerinin sektörler ve konular itibariyle dağılımını ayarlamak yetkisine sahiptir. Böylece, TCMB, kredilerin düzenlenmesine ilişkin olarak, a)kredilere tavan getirebilir (kredi tavanları genel olabileceği gibi, sektörel de olabilir), b) Seçici (Selektif) kredi kontrol ve yönlendirmesi yapabilir.

<sup>251</sup> Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, Ankara, Mayıs 1994, Md. 50.

Seçici (Selektif) kredi kontrol ve yönlendirilmesi yapılırken reeskont veya avans kolaylıkları, farklı faiz uygulaması, faiz farkı iadesi, tercihli mevduat karşılık oranları sistemi gibi araçlardan yararlanır. Buradaki amaç, banka kredilerinin ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan öncelikli sektörlerle akmasını sağlamaktır, c) Banka kredilerinin sektörel dağılımını etkilemek için, zorlayıcı alt ve üst sınırlar belirleyebilir.

TCMB, geçmiş uygulamalarda da banka kredilerinin belirli bir yüzdesinin öncelikli sektörlerle verilmesi için, oransal olarak alt sınırlar belirleyebilmekteydi<sup>252</sup>.

Banka belirli amaçlar için kamu müesseselerine kredi verebilmektedir.

İktisadi Devlet Teşekküllerinin ve iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelerin hammadde ve mahsul alımı ile ilgili mevsimlik ihtiyaçları için düzenleyecekleri en çok 9 ay vadeli bonoları veya hazine kefaletini haiz bonolarını iskonto eder veya bu kurumlara avans hesabı açabilir. Avans miktarı hazineye açılacak kısa vadeli avans miktarının yarısını aşmamaktadır. Hazine bonolarının azami oranlarına ve bunlara uygulanacak iskonto ve faiz oranlarına banka meclisi karar vermektedir.

## **II-TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIK DURUMUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ**

11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı yasa ile kurulan TCMB, kuruluş yasasında Hazine bonolarını iskonto edebileceği konusu hüküm taşımadığı halde 1931 yılında MB'nın ödenmiş sermayesinin %40'ını aşmamak kaydıyla vadesine 3 ay kalmış ve bir banka

<sup>252</sup> AKGÜÇ, 100 Soruda ..., s. 32-33.

tarafından ibraz edilen üç imzalı Hazine bonolarını reeskonta kabul edebileceği bunun iki katına kadar arttırılabileceği hükme bağlanmıştı.

Ülkemizde devletin ekonomiye etkin biçimde girdiği 1933-38 yılları arasında para arzında, devlete düşen payın arttırılması gerekmiş Hazine bonoları için öngörülen sınırlamalar gevşetilmiş 1938 yılında da MB'na kamu kesimi teşebbüs ve kurumlarının hazine kefaletini haiz bonolarını iskonto etme ya da karşılığında avans verme yetkisi tanınmıştır. Aynı dönemde MB kredilerinde kamu kesiminin ağırlığı giderek artmıştır. Dönemin en belirgin özelliği Cumhuriyet Hükümet'lerinin bütçe açıklarından ve para arzını genişletmekten titizlikle kaçınmalarıdır.

II. Dünya Savaşı öncesinde Hazine'nin MB'dan kredi alımını kolaylaştırmak için MB yasasında değişiklik yapılmıştır. 1940 yılında İngiltere'den sağlanan altın rehin edilerek karşılığında MB'dan avans alınmıştır. MB'nın iskonto ettiği Hazine Kefaletini Haiz Bonolar 1938'de 30 Milyon TL iken 1945 de 614 Milyon TL'ye çıkmıştır.

1950-53 döneminde para politikası uygulamalarında önemli değişiklikler olmuş ve moneter unsurlar artmıştır. 1950'den başlayarak emisyonu etkileyen en önemli etmen MB kredileri olmuş, kredilerin emisyon üzerindeki baskısı emisyonu kısıcıcı diğer etmenlerle giderilmeye çalışılmıştır.

4 Ağustos 1958'de, yürürlüğe konulan istikrar programı dahilinde devletin MB'ndan alabileceği krediler sınırlandırılmış KİT'lerin birçoğundan eski borçları konsolide edilmek yoluyla bonolarını MB'na kırdırma yetkisi alınmıştır.

1955-60 yılları arasında bütçe ödeneğinin %15'i olan hazineye MB'nca açılan avas limiti 1960'da %5'e indirilmiş ve bu limit ekonomide deflasyonist baskıların ortaya çıkması nedeniyle 1965'de %10'a yükseltilmiştir.

Kamu harcamalarının sağlam kaynaklara dayandırılmaması nedeniyle 1970 yılını izleyen yıllarda kamu açıkları giderek artmış, kamu sektörünün finansman sorunu MB'nın rolünü giderek ön plana çıkartmıştır.

1970 yılının başında 1211 sayılı MB yasası kabul edilmiştir. Bu yasayla para, politikasının belirlenmesindeki yetki dağılımı ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Eski yasaya göre, para ve kredi politikasının yönlendirilmesinde bankanın bazı yetkileri Banka Kredilerini Tanzim Komitesi diye bilinen üçü Bakan olmak üzere bazı kuruluşları temsil eden üyelere oluşan bir komiteyle paylaşılmaktaydı. Yeni yasayla bu komitenin yetkileri MB'na verilmiş ayrıca emisyon sınırlarının belirlenmesinde diğer bankalarla paylaşılan yetki de MB'na devredilmiştir. Ancak bu yasada, bankanın para ve kredi politikasını hükümetle birlikte yürütmesi düşüncesi hakimdir.

1970-80 Döneminde, MB avans olanakları sonuna kadar kullanılmıştır. Bütçe yasalarıyla bazı konularda ödenek artırma yetkisinin verilmesiyle birlikte, MB'nca hazineye kullanılacak kısa vadeli avanslarla ilgili TCMBK'nın sınırlayıcı hükmü uygulamada işleyemez duruma sokulmuştur. Bu dönemde MB'nın kamu sektörüne açtığı krediler bankanın toplam kredilerinin %95'ine kadar ulaşmıştır. İlgili dönemde bankanın para politikasıyla ilgili kararlarının çoğunda kamu sektörünün finansmanı sorunu kendisini hissettirmiştir. Emisyon artışlarının geniş ölçüde kamu sektörü finansman yetersizliğinden ve banka kredilerinin artışının sınırlı kalışından dolayı fiyatlarda sürekli artışlar olmuştur.

24 Ocak 1980 kararlarından sonra para ve kredi politikası otoritesi açısından yetkili merci olarak Başbakanlık Müsteşar'lığının Başkanlığında para ve kredi kurulu oluşturularak, para ve kredi politikasıyla ilgili önlemlerin alınması bu kurulun yetkisine bırakılmıştır. Kurul'un kuruluş amacı, TCMB, DPT ve Maliye Bakanlığı arasında bir uyum ve koordinasyon sağlamaktır.

5 Nisan 1994 istikrar kararları ile Hazine'nin ve diğer kamu kuruluşlarının MB kaynaklarına başvurmasını kademeli şekilde azaltan yasal düzenlemeler yapılarak MB'nın bağımsızlığını arttırma yönünde önemli bir gelişme sağlanmıştır.

Özetle, Türkiye'de siyasi otorite, kurulduğu tarihten itibaren MB kaynaklarına her fırsatta başvurmuş ve MB olanakları sonuna kadar kullanılmıştır. Siyasi otoritenin, kurulduğu ilk yıllardan itibaren MB kaynaklarını siyasi amaçlarla kullanma eğilimi olduğu kadar hukuki anlamda MB'na yasal bir bağımsızlık statüsü kazandırma çabası içinde olduğu görülmektedir. Ancak, her ne kadar MB bağımsızlığının yasal dayanakları oluşturulmuş olsa da fiilen bu bağımsızlığın yaşatılmadığı anlaşılmaktadır. Belirli dönemlerde, siyasi otorite dünyadaki gelişmeler doğrultusunda MB'na yapılan müdahalelerin ekonomi biliminin gereklerine uygun hale getirilmesine çabalamış olsa da ülkede yaşanan siyasi istikrarsızlıklar bu çabaların uygulamada kesinlik kazanmasına engel olmuştur.

MB'na yapılan siyasi müdahalelerin sonuçları arasında ülkede yaşanan büyük ekonomik krizler de yer almış, her ekonomik kriz sonrası MB'nın bağımsızlığına yönelik düzenlemeler yapılmış, fakat krizlerin sonrasında bu düzenlemelere uymakta gevşek davranılmıştır. Mevcut hukuki düzenlemelere göre, dünyanın bağımsız MB'ları arasında yer alabilecek bir MB yapısı varken siyasi otoritenin resmi ve gayri resmi kanallar vasıtasıyla yaptığı müdahaleler bu yapıyı değiştirmiştir

### **III-TÜRKİYE'DE MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIK DURUMUNUN İNCELENMESİ**

#### **A.TÜRKİYE'DE PARA POLİTİKASININ BELİRLENMESİNDE MERKEZ BANKASININ KONUMU**

Para politikasının belirlenmesi, hazırlanması ve yürütülmesi MB'ların asli fonksiyonlarıdır. Ancak günümüzde MB'larının para politikasını hazırlama ve uygulama sorumlulukları ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Örneğin, büyük ölçüde bağımsız olduğu kabul edilen Bundesbank, para politikasını hazırlamada ve uygulamada çok geniş bir yetki ve sorumluluğa sahip olup bu konudaki gücünü ve gerekli güvenceyi tamamıyla yasal statüsünden almaktadır.

TCMB kurulduğundan itibaren devletin değerli tüm kağıtlarını ve menkul değerlerini alıp satan ülke parasının değerini koruyan ve para politikasını uygulamakta tek yetkili kurum durumundayken bu konumu 1983 yılı sonunda yapılan bir düzenlemeyle değişmiştir. İlgili dönemin hükümetinin Hazineyi Başbakanlığa bağlayıp daha sonra bu kurumu 20.12.1994 tarihli 4059 sayılı yasayla bağımsız bir Müsteşarlık durumuna getirmesinin ardından para politikasının düzenlenmesi ve yürütülmesinde yetki kargaşası başlamıştır. Kargaşanın sebebi ilgili yasanın bütün kamu kurum ve kuruluşlarının yurtiçi ve yurtdışı mali ilişkilerinin düzenlenmesine ait görevi Hazine Müsteşarlığına bırakmasıdır. Yasa'nın 2. Maddesinin a ve b fıkralarında TCMB ile hangi konularda ilişki kurulacağı belirlenmesi hakkında Madde 2/a'da şöyle denilmektedir: "... Türk Parasının dolaşımı ve istikrarını sağlamaya yönelik politikaları TCMB ile birlikte oluşturmak ve uygulamak, para politikası ile ilgili konularda Hazine ve TCMB ilişkisini kurmak." Aynı maddenin b fıkrasında ise "... kambiyo politikalarının uygulanması ve mali sektör ile ilgili konularda

Müsteşarlık ile TCMB ilişkilerini kurmak...” Hazine’ye görev olarak verilmektedir.

Bu düzenleme parasal konularda çift başlılık yaratmış ve MB asli fonksiyonları konusunda yetki paylaşımıyla karşı karşıya bırakılmıştır. Bu karar ilgili çevreler tarafından da çok yanlış bir karar olarak nitelendirilmiştir.

Yetki kargaşası yalnızca para politikasının yürütülmesinde değil, aynı zamanda para politikası araçlarının seçiminde de görülmektedir. Hemen hemen bütün ülkelerde MB’larına ait bir görev olan faiz hadlerinin belirlenmesi yetkisi yapılan son düzenlemeyle MB’nın elinden alınmaktadır. Faiz hadleri üzerinde tasarruf gücünü kaybeden bir MB görev yapamaz bir duruma gelmiş olur. Böylece reel ve parasal piyasalar arasında köprü görevi yapan faiz hadleri üzerinde yaptırım gücünü yitiren MB ekonomiyi etkileyemez duruma düşecektir<sup>253</sup>.

Para politikasının formülasyonu, uzun dönemde fiyat istikrarı hedefini öncelikli olarak kabul eden ve gözeten apolitik kişilerin kontrolünde gerçekleştiği takdirde MB’nın bağımsızlığı artmış demektir. Oysa, kısa dönemli amaçları ön planda tutan bu amaçları gerçekleştirmek için uzun dönemli büyük ekonomik maliyetleri göze alan yaklaşımlar MB’nın bağımsızlığını zedeler. Türkiye’de siyasi iktidarın elinde para politikasını etkileyebilecek ve kullanımı kolaylıkla engellenemeyecek çok sayıda resmi ya da gayri resmi yol bulunmaktadır. Siyasi iktidarlar gerektiğinde yasama organından aldıkları güçle yasal düzenlemeler yapabilmekte ve bağımsızlığı etkileyebilmektedir.

---

<sup>253</sup> SORAL Erdoğan, “TC Merkez Bankası-II”, Cumhuriyet Gazetesi, 12 Eylül 1996, s. 2.

TCMB para politikasını belirlemede siyasi otoriteden tamamıyla ayrı kurumsal bir bağımsızlığa sahip değildir. Bağımsız olduğu kabul edilen dünyadaki diğer MB'ları para politikasını hazırlamada ve uygulamada çok geniş bir yetki ve sorumluluğa sahiptir. Bu konudaki güçlerini ve güvencelerini ise, yasal statülerinden alırlar. Bu bağlamda Türkiye'de MB'nın para politikasının belirlenmesinde yetki ve sorumluluğu Hazine ile paylaşması bankanın bağımsızlığını olumsuz yönde etkilemektedir.

Para politikasının sorumluluğunu bölünmez bir nitelik olarak üzerinde taşıyan ve yasal açıdan bu durumu güvence altına alan ve böylece siyasi iktidarın etkisini minimuma indiren bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Sonuç olarak 1983'deki düzenlemeden itibaren gerçekte "para politikasının sorumlusu kimdir?" sorusuna kesin bir cevap vermek mümkün değildir. Zira bunun için hem TCMB hem hazine hem de Para-Kredi Kurulu Muhatap alınmaktadır.

## B.TCMB'NİN İDARİ YAPISI VE BAĞIMSIZLIK SORUNU

Merkez Bankalarının Başkan (Guvernör) başta olmak üzere diğer üst düzey yöneticilerinin atanma biçimi ve bunların görev süresi bağımsızlığın temel ölçütleri arasında yer alır. MB'larının bağımsız olabilmesi için yöneticilerin seçimi işlemi siyasi iktidarın (Hükümetin) rolü ve etkisinin bulunmaması gerekir. Siyasi otorite atanma sürecine etki yapabildiği oranda, MB'nın bağımsızlığı da azalacaktır. Atama sürecinin siyasallaştırılmasıyla, diğer bir deyişle atamaların partizan düşünce ve eğilimlere göre yapılmasıyla MB'nın bağımlılığı daha baştan yaratılmış olur.

Türkiye’de MB Başkanı 1211 Sayılı yasanın 25. Maddesine göre Bakanlar Kurulu Kararıyla ve 5 yıllık bir süre için atanır.

Bağımsız MB’na sahip ülkelerde MB başkanları, genel olarak Devlet Başkanı tarafından atanır. Devlet Başkanı atama işlemini ya doğrudan hükümetin önerisini ya da hükümetle sürdürülen müzakereleri dikkate alarak yapar. Türkiye’de atama işleminin Bakanlar Kurulu kararı ile yapılması MB’nın Bağımsızlığı olumsuz yönde etkilemektedir. Diğer yandan MB başkanının görev süresi başkanın bağımsızlığı açısından büyük önem taşır. MB Başkanının görev süresine kadar kısa olursa siyasi otoritenin başkanın kişiliğini etkileme olanağı ve banka üzerindeki nüfuzu aynı oranda artmaktadır. Siyasi otorite sık sık yeni bir başkan seçme fırsatının buluyorsa en azından kendi isteklerini yerine getirecek kişileri de seçme olanağına sahip olacaktır. Ancak görev süresinin uzun olması ve bu sürenin MB yasasında yer almasının uygulamada bir önemi yoktur. Uygulamada genellikle gelenekler ve teamüller daha ağır basmaktadır.

Türkiye’de MB Başkanı’nın 5 yıllık dönemler için atanması yasada yer almasına rağmen 1950 yılından bu yana ortalama olarak başkanın görev süresinin 2,5 yılın altında olduğu görülmektedir<sup>254</sup>. Bu durumu aşağıdaki tabloda gözlemlemek mümkündür.

---

<sup>254</sup> Merkez Bankası Başkanlarının çeşitli ülkelerde 1950-1989 yılları arasındaki değişim hızını yüzde olarak alan bir araştırmaya göre bu oran İzlanda’da 0.3, Hollanda’da 0.5, Almanya’da 10.0, ABD’de 13.0, Japonya’da 20.0, Türkiye’de 40.0, Brezilya’da 68.0 ve Arjantin’de 93.0’ dir. ASOMEDYA, Şubat 1994, s. 23.

**Tablo 9: TCMB Genel Başkanları**

	Göreve Başlama Tarihi		Görevden Ayrılma Tarihi
1 Selahattin Çam	9.6.1931	—	21.3.1938
2 Kemal Zaim Sunel	23.3.1938	—	15.3.1949
3 Mehmet Sadi Bekter	4.4.1949	—	1.10.1950
4 Osman Nuri Göver	27.4.1951	—	28.5.1953
5 Mustafa Nail Gidel	22.7.1953	—	16.6.1960
6 Memduh Aytür (Tedvir)	21.7.1960	—	16.11.1960
7 İbrahim Münir Mostar	25.11.1960	—	30.9.1962
8 Ziya Kayla	12.7.1963	—	22.2.1966
9 Naim Talu	23.2.1966	—	11.12.1971
10 Memduh Güpgüpoğlu	15.12.1971	—	9.1.1975
11 Doç.Dr. Tayyar Sadıklar	12.7.1976	—	19.9.1978
12 İsmail Hakkı Aydınoğlu	26.10.1978	—	10.1.1981
13 Osman Şıklar	13.1.1981	—	4.1.1984
14 Yavuz Canevi	16.1.1984	—	11.11.1986
15 Dr.Rüştü Saraçoğlu	30.7.1987	—	2.8.1993
16 Dr. Bülent Gültekin	9.9.1993	—	31.1.1994
17 Yaman Toruner	14.2.1994	—	1.11.1995
18 Osman Cavit Ertan (Vekil)	1.11.1995	—	17.4.1996
19 Gazi Erçel	18.4.1996	—	

**Kaynak:** Sabah Gazetesi 18 Nisan 1996, s. 9.

Yukarıdaki tablo, Türkiye’de MB Başkanı’nın görev süresine sonuna kadar uyulmadığını göstermektedir. Görev süresiyle ilgili olarak yasada açık hükümler bulunmasına karşın, uygulamada genellikle gelenekler ve teamüller ağır basmakta ve ne zaman bir hükümet değişikliği yaşansa yeni hükümet kendisine yakın bir bürokrati MB Başkanı olarak göreve atamaktadır.

Gerçekte siyasi istikrarsızlığın yoğun olduğu ve sık sık hükümet değişikliğinin yaşandığı ülkelerde MB Başkanlarının görev süresi kısaltılmakta; bu da, bankanın siyasi iktidara bağımlılığını arttırmaktadır<sup>255</sup>. Türkiye’de yaşanan siyasi istikrarsızlık ortamında MB Başkanlarının hükümet değişikliklerine paralel olarak değişmesi bu genel gözlemi doğrulamaktadır.

<sup>255</sup> OKTAR Suat, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1996, s. 113.

Gelişmiş ülkelerin istikrarlı ekonomileri MB Başkanlarını hemen hemen hiç değiştirmemektedirler. Oysa Türkiye’de 1950-89 yılları arasındaki 40 yıl boyunca siyasi iktidar 16 defa değişirken MB Başkanı 15 kez değişmiştir. Daha önceki bölümlerde verilen Arjantin, Brezilya ve Şili gibi ülkelerdeki durum bu ülkelerin ekonomik performansları gözönüne alındığında Türkiye’deki ekonomik istikrarsızlık ile MB’nın Başkanlarının değişim sıklığı arasında paralellik kurulabilir. Dolayısıyla, ekonomik istikrar MB yönetiminde istikrarın sağlanmasıyla başlamaktadır denilebilir<sup>256</sup>.

Gelişmiş ülkelerin MB Başkanlarının atanma biçimi ve görev süresine ilişkin olarak aşağıdaki tablo Türkiye’nin durumunu değerlendirmek için bir karşılaştırma imkanı tanımaktadır.

---

<sup>256</sup> AKAT Asaf Savaş, “**Merkez Bankası**”, Sabah Gazetesi, 18 Nisan 1996.

**Tablo 10: Merkez Bankası Başkanının Atanma Biçimi ve Görev Süresi**

<b>Ülke Adı</b>	<b>Başkanın Atanma Biçimi</b>	<b>Görev Süresi (Yıl)</b>
Belçika	Kraliyet tarafından	Beş
Danimarka	Kraliyet tarafından	Belirsiz
Fransa	Devlet Başkanı tarafından	Belirsiz
Almanya	Hükümetin önerisiyle Devlet Başkanı tarafından	Sekiz
Yunanistan	Merkez Bankasının önerisiyle Hükümet tarafından	Dört
İrlanda	Hükümetin önerisiyle Devlet Başkanı tarafından	Yedi
İtalya	Hükümetin önerisiyle Bankanın Governörler Meclisi tarafından	Belirsiz
Hollanda	Merkez Bankasının önerisiyle kraliyet tarafından	Yedi
Portekiz	Hükümet tarafından	Beş
İngiltere	Hükümetin önerisiyle Kraliyet tarafından	Beş
İspanya	Hükümetin önerisiyle Kraliyet tarafından	Dört
İsviçre	Hükümet tarafından	Altı
Avusturya	Hükümet tarafından	Yedi
Kanada	Governörler Meclisi tarafından	Yedi
Japonya	Hükümet tarafından	Beş
Yeni Zelanda	Hükümet tarafından	Beş
Birleşik Amerika	Devlet Başkanı tarafından	Dört
Avusturya	Devlet Başkanı tarafından	Beş
Türkiye*	Hükümet tarafından	Beş

**Kaynak:** GRILLI Vittorio, MASCIANDARO Donata ve TABELLINI Guido, 1991, s. 385.

\*Taraşımızca eklenmiştir.

Görüldüğü gibi, MB Başkanı bağımsız MB'larına sahip olan Almanya, İsviçre ve Hollanda da sırasıyla sekiz, altı ve yedi yıllık sürelerle atanırken, Türkiye'de bu süre beş yıldır. Üstelik Türkiye'de MB Başkanı'nın görev süresinin kısa olmasının yanında bu sürenin sonuna kadar uyulduğu da söylenemez.

MB'larının siyasi otoriteye bağımlılığını arttıran önemli bir faktör de başkanın kişisel özellikleridir. Yeniden seçilme hırsı ya da seçilememe kaygısı başkanı kendisini yeniden seçecek siyasi gücün telkinlerine açık hale getirebilir<sup>257</sup>. Türkiye'deki durumu değerlendirilmesinde bu eğilim gözardı edilmemelidir. Öte yandan MB Başkanlarının kişisel performansları gözönüne alındığında başkanın başarısı ve bağımsız davranışında etkili olabileceği görülür. 159 ülkenin MB Başkanları arasında yapılan derecelendirmede<sup>258</sup> Türkiye'nin 1996 yılındaki MB Başkanı son sırada yer almıştır. Bu derecelendirmede MB Başkanlarının daha bağımsız olmak için baskı yapma ve kişilik gücünü kullanarak bağımsızlıklarını etkin kılma, kurumlarını modern hale getirmedeki başarı, başkanların politikacılar karşısındaki dirençleri ve hükümetlerini daha az harcamaya zorlamadaki gayretleri, enflasyonla savaş kararı, milli paralarını korumak için girişimleri, bankacılık sistemini desteklemedeki etkinlikleri gibi çok sayıda faktör ele alınmıştır. Buna göre, MB Başkanlarına A (Mükemmel), B (Çok iyi), C (Orta), D (Geçer) notları verilmiştir. Hiçbir ülkenin ekonomik, sosyal ve politik şartları benzer olmadığından bu değerlendirme kriterleri dar görüşlü olarak değerlendirilebilir. Buna karşın söz konusu derecelendirme bir görüş sahibi olabilmek için yararlı görülmektedir.

---

<sup>257</sup> YÜKSEL, s. 19.

<sup>258</sup> Global Finance'den aktaran, UZMAN GÖZÜYLE BANKACILIK, Yıl: 4, S: 15, 1996, s. 52-53.

**Tablo 11: MB Başkanlarının Performans Derecelendirilmesi (1996)**

<b>MERKEZ BANKASI BAŞKANI</b>	<b>ÜLKE</b>	<b>DERECE</b>
LUIS ANGEL ROJO	İSPANYA	A
GYORGY SURANYI	MACARİSTAN	A
WILLIAM FREDERIC DUISENBERG	HOLLANDA	A-
HANS TIETMEYER	ALMANYA	A-
ANTONIA FAZIO	İTALYA	A-
GORDON G. THIESSEN	KANADA	A-
BERNIE FRASER	AVUSTRALYA	B+
ALAN GREENSPAN	ABD	B+
MIGUEL MANCERA AGUAYO	MEKSİKA	B+
GABRIEL SINGSON	FİLİPİNLER	B+
JEAN-CLAUDE TRICHET	FRANSA	B+
ALFONS VERPLAETSE	BELÇİKA	B+
VICTOR A. JUSIICHENKO	UKRAYNA	B+
SOEDRADJAD DJIWANDONO	ENDONEZYA	B
JACOB FRENKEL	İSRAİL	B
JOSEF TOSOVSKY	ÇEK CUMHURİYETİ	B
HANNA GRONKIEWICZ WALTZ	POLONYA	B
DONALD BRASH	YENİ ZELANDA	B-
SIRKKA HAMALAINEN	FİNLANDİYA	B-
YASUA MATSUSHITA	JAPONYA	B-
CHAKRAVATHI RANGARAJAN	HİNDİSTAN	B-
GERMAN SUAREZ	PERU	B-
AHMAD MOHD DON	MALEZYA	C+
EINAR REPSE	LETONYA	C+
BODIL NYBOE ENDERSEN	DANİMARKA	C+
CHRISTIAN LODEWYA STALS	GÜNAY AFRİKA	C+
EDWARDA GEORGE	İNGİLTERE	C+
DAI XIANGLONG	ÇİN	C+
RERNGCHAI MARAKANOND	TAYLAND	C
HANS MEYER	İSVİÇRE	C-
SHEU YUAN-DONG	TAYVAN	C-
SERGEI DUBININ	RUSYA	C-
URBAN DACKSTROM	İSVEÇ	D
GAZİ ERÇEL	TÜRKİYE	D-

**Kaynak:** Global Finance'den aktaran UZMAN GÖZÜYLE BANKACILIK, Yıl 4, S. 15, 1996, s. 53.

Türkiye’de 1979 yılından bu yana işbaşına gelmiş olan MB Başkanları ile ilgili olarak hazırlanan aşağıdaki tablo başkanların kişisel performansları hakkında genel bazı sonuçlar çıkarmamıza yardımcı olabilir.

**Tablo 12: Türkiye’de MB Başkanları ve Ekonomik Performansları**

BAŞKANLAR	Toptan Eşya Fiyat Artışı	$\frac{\text{GSMH}}{\text{Emisyon}}$	GSMH/Merkez Bankası Kamu Kredisi
1979 İ. H. Aydınoğlu	63.9	8.3	9.8
1980 İ. H. Aydınoğlu	107.2	6.3	8.3
1981 O. Şıklar	36.8	5.0	7.6
1982 O. Şıklar	27.0	6.2	6.0
1983 O. Şıklar	30.5	6.3	5.1
1984 Y. Canevi	50.3	5.3	3.1
1985 Y. Canevi	43.2	5.0	3.3
1986 Y. Canevi	29.6	5.1	3.2
1987 R. Saracoğlu	32.0	5.2	3.7
1988 R. Saracoğlu	70.5	4.5	3.1
1989 R. Saracoğlu	63.9	4.9	2.3
1990 R. Saracoğlu	52.3	4.9	1.8
1991 R. Saracoğlu	55.4	4.6	3.9
1992 R. Saracoğlu	62.1	4.5	4.8

**Kaynak:** GÜNGÖR, Merkez Bankamız ...”, S. 2.

Tabloda görüldüğü gibi, emisyon ve MB’nın Kamu Kredilerinin GSMH’ya oranları karşılaştırıldığında, 1987-1992 yılları arasında işbaşında olan Rüştü Saracoğlu’nun başkanlığı döneminde bu oranların en düşük düzeylere indiği gözlenmektedir. Burada ekonomideki diğer zorunluluklar yanında MB Başkanı’nın kişisel özellikleri ve eğilimleri de ön plana çıkmaktadır.

Saracoğlu’nun Başkanlığı döneminde MB’nın Bağımsızlığı yönünde önemli gelişmeler sağlanmıştır. Saracoğlu döneminde, MB’nın istikrarlı bir para politikası yürütebilmesi için parasal programlar yapılmış çeşitli parasal büyüklüklerin ekonomideki reel ve nominal

değişmelerle olan ilişkileri araştırılmıştır. Bu dönemde, kamuoyuna açıklanan 1990 yılı para programı kamuoyuna açıklanan ilk para programı olma özelliğini kazanmış, büyük destek ve ilgi görmüştür. Unutulmamalıdır ki, gelişmiş Batı ülkelerinde, MB'larının hazırladıkları parasal programlar aslında bağımsızlığın önemli bir göstergesi olarak kabul edilir. Ülkemizde, Saracoğlu'nun uygulamaya çalıştığı para programı MB'nın bağımsızlığına yönelik olarak bir adım olarak kabul edilebilir.

1980'li yıllarda MB'na damgasını vuran Başkan Rüştü Saracoğlu siyasi iktidarlarla önemli görüş ayrılıklarına düşmüştür. Saracoğlu'nun istifasına yol açacak kadar önemli olan bu çatışmaların ana unsuru siyasi iktidarların MB'na yönelik davranışlarının Başkan tarafından engellenmeye çalışılmasıdır<sup>259</sup>.

MB Başkanı kadar diğer yönetici kadrosunun seçilme biçimi ve görev süresi de, bankanın bağımsızlık derecesinin belirlenmesi yönünden büyük önem taşır. Bu kadronun seçiminde de partizanca davranışlar ve kararlar MB'nın bağımlılığını artırır ve siyasi otoriteye faaliyet alanı yaratır.

### C-SERMAYE YAPISI

MB'larının sermaye yapısı ile bağımsızlık derecesi arasında doğrudan bir ilişki kurulmaktadır. Bu bağlamda TCMB 1715 sayılı kanun ile kurulduğunda devlet müdahalesinden oldukça bağımsız bir Anonim Şirket yapısı arz ediyordu. Çünkü, bu kanunda Hazine'ye ait hisseler %15 tavanı ile sınırlandırılmıştı. Diğer yandan bu kanunda para istikrarının sağlanması ana tema olarak alınıyordu. Dolayısıyla 1715 sayılı eski kanun gerek organların seçimi ve gerekse sermaye

<sup>259</sup> Ayrıntılar için bakınız, ASOMEDYA, Şubat 1994, s. 21-23.

tabanı yönünden devlet müdahalesi olasılığını en aza indirgemeyi hedefleyen ve bugünden daha ileri bir anlayışı taşımaktadır. Yaklaşık 40 yıl yürürlükte kalan bu kanun bu süre içerisinde 22 kez değiştirilmiş ve günün koşullarına uydurulmaya çalışılmıştır.

1970 yılındaki 1211 Sayılı kanun değişikliği ile Hazine'nin sermaye payı %51'e çıkarılmıştır. Bu değişiklik ilgili dönemdeki MB'cılığı sistem ve görüş anlayışındaki değişikliği de yansıtmaktadır. Çünkü, yapılmış olan değişiklik ile MB'nın bağımsızlık konumu değişmiş ve banka Hazine'nin kontrolüne girmiştir. Banka sermayesinin yarıdan fazlasının devlete ait kabul edilmesi, MB'nın bir kamu kuruluşu gibi denetim altına alınması amacını ortaya koyar. Bu değişikliğin Banka Meclisi üyelerinin Genel Kurul'a seçimi sırasında, Hazine'nin diğer bir deyişle Hükümetin seçime egemen olmasını sağlamayı amaçladığı kabul edilmektedir<sup>260</sup>.

İlk kanunda MB'larının bağımsız olması görüşü esas alınırken ikinci kanunda, hükümetin kontrolündeki MB'cılığı görüşünün esas alınması, ilk kanun çıkarıldığı dönemdeki yetkililerin bağımsızlığa duydukları saygıyı göstermesi bakımından önemlidir.

#### D-AMAÇLAR ARASINDA ÇATIŞMA

MB'larının gerçekleştirmelere gereken amaçlarının net biçimde belirlenmiş ve çerçevesinin yasalarla düzenlenmiş olması MB'nın bağımsızlığını belirleyen önemli bir kriterdir. Aksine, MB tarafından yürütülecek politikaların hedefleri net olarak belirlenmemiş ve kurumlar arasında görev ve sorumlulukların alanı da iyi düzenlenmemişse, gerek MB ile hükümet arasındaki ilişkilerde gerekse politika amaçları arasında çatışma kaçınılmazdır.

<sup>260</sup> TOKGÖZ, s. 21.

MB'nın gerçekleştirmekle yükümlü olduğu amaç sayısının artması amaçlar arasında etkin bir koordinasyon olanağını ortadan kaldırır. Amaçlar arasındaki çatışma sonucu doğacak olan başarısızlıkta bankanın saygınlığının yıpranmasından daha önemlisi böyle bir çatışma para politikasının şeffaflığını azaltır dolayısıyla hem MB'nın hem de siyasi iktidarın sorumluluğunu zayıflatır<sup>261</sup>.

1211 Sayılı TCMB Kanununun MB'nın temel görev ve yetkilerini düzenleyen 4. Maddesine göre, Banka fiyat istikrarını sağlamakla yükümlüdür. MB'na böyle bir görevin verilmiş olması bağımsızlığın temel kriterlerinden biri olarak kabul edilir. MB böyle bir görevi yüklenmişse ve bunu realize edebilmek için gerekli olan irade ve insiyatifi de yasadan alıyorsa kendisini siyasi otoritenin müdahalesinden büyük ölçüde kurtarabilme olanağına sahip olur.

Ancak, MB'ından fiyat istikrarı amacını gerçekleştirmesi beklenirken 4. Maddenin 1. Bendi bir ikilem yaratmaktadır. Çünkü, burada "MB ekonomik gelişmeye yardımcı olmalıdır" şeklinde bir düzenleme vardır. Oysa, MB'nı yalnızca bir emisyon kurumu gibi görmek ne kadar yanlışsa, ondan yüklendiği görev dışında başka bir görev beklemek de o kadar yanlıştır<sup>262</sup>. MB hükümetin büyüme politikasını desteklerken diğer yandan fiyat istikrarı amacını gerçekleştirmesi oldukça güçtür. Bu durum MB ile hükümet arasındaki ilişkilerde ve politika amaçları arasında çatışmalar yaratabilir. Hükümet kısa dönemde işsizliği azaltmak amacıyla MB'nı genişleyici politikalar uygulamaya zorlayabilir. MB'nın büyüme, istihdam, ödemeler bilançosu denkliliği ve fiyat istikrarı gibi makro ekonomik amaçlarının artması hem bankanın hem de hükümetin sorumluluğunu

<sup>261</sup> OKTAR Suat, "TC. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR, Mayıs 1997, s. 7.

<sup>262</sup> ULUDAĞ İlhan, "Merkez Bankası'nın Özerkliği Niçin Önemlidir?", İstanbul Ticaret Gazetesi, 10 Mayıs 1996, s. 4.

zayıftır. Amaçlara ulaşmakta bir başarısızlık durumu yaşanırsa bu başarısızlığın diğer amaçlara gönderme yapılarak mazur gösterilmesi yolu açılmış olur.

TCMB Kanununda hükümetin politika ve yönlendirmesinin ağır basabileceği başka düzenlemeler de bulunmaktadır. Örneğin, Hazine'ye kısa vadeli avans açımalarında kullanılacak avans bakımından Maliye Bakanlığı ile karara varırken "... ekonomik durumun gözönünde tutulması" (TCMBK madde 50); "ikraz limitlerini saptarken (TCMBK madde 45, 46, 48), ekonomik hedefler, milli para politikası prensipleri, piyasanın kredi ihtiyacı"nın gözönünde tutulması gibi politik gücün olası etkilerini açık ölçütleri uygulama yükümlülükleri; "hükümetle müştereken milli paranın iç ve dış değerini korumak amaçlarıyla gerekli tedbirleri almak" (TCMBK madde 4/I-b); "... ekonomik amaç ve hedeflerin sağlanmasına yardımcı olacak tarzda kredilerin şartlarını düzenlemek, milli ekonomi ihtiyaç ve icaplarına uygun maksatlara yarayan faaliyetlere kredi tahsis etmek" (TCMBK madde 40) gibi daha hedefler aşamasında bankayı bütünüyle politik etkilere açık duruma sokan düzenlemeler yer almaktadır.

Bu durum, bir yandan belirsizlik yaratırken diğer yandan kamuoyunun para politikasına olan güvenilirliğini ortadan kaldırır.

Dünyada 1970'li yılların ortalarından itibaren yüksek enflasyonun yaşanıyor olması bugün birçok MB'nın ekonomide fiyat istikrarını sağlamak üzere öncelikli ve doğrudan sorumluluk üstlenmesine yol açmıştır. Gerçekten de özellikle bağımsız olarak nitelenen MB'ları fiyatlar genel düzeyinde istikrarın oluşturulması ve bu istikrarın uzun süreli korunması konusunda açıkça taahhüde girmektedir. Bunun için MB'ları belirli bir enflasyon hedefi belirlemekte ve bu hedefin gerçekleştirileceğine ilişkin kamuoyu önünde sorumluluk yüklenmektedir.

Dünyanın en bağımsız MB olan Bundesbank'ın kuruluş yasasının 12. Maddesine göre, "Banka, hükümetin genel ekonomik politikasına destek vermekle yükümlüdür." Ancak bu destek, Bundesbank'ın fiyat istikrarı hedefini gerçekleştirmesini engelliyorsa sona erer. Buna göre, Bundesbank'ın sağlayacağı destek, işlevlerinin ve amaçlarının üstüne çıkamaz ve öncelik taşıyamaz<sup>263</sup>.

Dünyadaki, başarılı MB'ları örneklerinde olduğu gibi Türkiye'de de fiyat istikrarı hedefini öncelikli olarak gerçekleştirmeye yönelik yasal zemin hazırlanmadığı takdirde MB amaçları arasındaki çatışma ekonomimizdeki performansı olumsuz yönde etkileyecektir. Bu yüzden TCMB'nin amaçları arasındaki ikilem ortadan kaldırılmadığı sürece, MB'nın bağımsız davranması zorlaşacaktır.

TCMB Kanunu'nun 4. Maddesi 3. Bendinde "MB hükümete gerektiğinde para ve krediye ilişkin önlemlerin alınması konusunda görüş bildirir" denilmektedir. Oysa yasayla, para ve kredi politikalarını yürütmek görevi TCMB'na verilmezken hükümetin bankaya sadece ihtiyaç duyulduğunda danışması MB'nı dışlamak ve bankanın yasadan aldığı bağımsızlık imkanını hiçe saymak anlamına gelir.

MB'larının fiyat istikrarını sağlama amacının güçlendirilmesi sorunu son yıllarda pek çok ülkenin de güncel konusu olmuştur. Ağır bir enflasyonun altında kalmış Arjantin'de ilk iş olarak MB yasası değiştirilmiş ve MB'nın temel ve tek hedefinin "para değerinin istikrarını sağlamak olduğu" belirtilmiştir. Şili ve Yeni Zelanda'da 1989 yılında bu amaca uygun yeni yasalar çıkarılmıştır. MB'ları için fiyat istikrarının temel amaç olarak belirlenmesi ve tanımlanmasının pratik değeri de büyüktür. Bu amacın belirlenmesi aynı zamanda MB'nın gerekirse hükümet iradesine karşı kendi politikasını uygulayabilme

<sup>263</sup> OKTAR Suat, "TC. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?", s. 8.

yeteneğini ifade eder. Elbette, bu yorum hükümetlerin başarılarını istihdam ve kalkınma hedeflerini genişlemeci politikalar aracılığıyla gerçekleştirme eğiliminde olacakları varsayımına dayanır.

## E-KAMU AÇIKLARI VE TCMB İLE İLİŞKİSİ

### 1- Kamu Açıklarının Finansmanında TCMB'nin Rolü

MB Kamuyu, özellikle de Hazineyi ve KİT'ni ne kadar az finanse ederse MB'nın bağımsızlığı da o ölçüde artmış demektir. MB'larından doğrudan kredi sağlama olanağı ve kolaylığı, hükümetlerin finansal ihtiyaçlarını karşılamanın alternatif bir kaynağını oluşturur. Bu kaynak özellikle MB'ndan borçlanmanın maliyeti ve koşulları, iç ya da dış finans piyasalarından yapılacak borçlanmanın maliyet ve koşullarına göre daha elverişli olması durumunda, hükümetlere avantaj sağlayacaktır. Ancak, hükümetler bu finansman kaynağını uygun bir şekilde kullanmamaları durumunda enflasyonun artması kaçınılmaz olacaktır<sup>264</sup>.

Hükümetlerin MB'larını ucuz kredi sağlamaları yönünde baskı altında tutmaları ve buna zorlamaları bu bankaların bağımsızlığını azaltıcı rol oynar. Bu durum para politikasının başarı şansını azaltacağı gibi MB'nın güvenilirliğini de sarsar.

Birçok ülkede yaşanan enflasyon deneyimleri MB'ından kamu açıklarının kapatılmasında ucuz ve kolay bir finansman aracı olarak yararlanıldığını ortaya koymuştur.

Ekonomide reel kaynak yaratmadan parasal kaynak yaratılması enflasyon üzerinde hızlandırıcı bir etki yapmaktadır. Üstelik MB'nın

<sup>264</sup> LEONE Alfredo, "Effectiveness and Implications of Limits on Central Bank Credit to the Government", *The Evolving Role ...*, s. 371.

hükümete kaynak sağlamasını sınırlayıcı hiçbir yasal düzenlemenin bulunmaması, bankanın kaynakları üzerinde baskısını arttırıcı rol oynar. Örneğin, Meksika'da hükümetin MB'ından borçlanmasına ilişkin hiçbir yasal sınır yoktur<sup>265</sup>.

MB kredilerine getirilen sınırlama biçimleri arasında en yaygın olanları; kredinin kamu gelirlerinin belirli bir oranı kadar açılması ve kamu harcamalarının sabit bir miktarı üzerinden sağlanmasıdır. Birinci duruma örnek olarak, Kanada, İsrail, Arjantin, Venezuela, Cezayir; İkinci duruma ise, İspanya ve Tayland gösterilebilir<sup>266</sup>. Bunun dışında Almanya, Yunanistan ve İsveç MB'larının yasalarında kredi miktarına, ekonomide belirli bir dönem için cari olan para stokunun sabit bir oranıyla sınırlama getirilmiştir. Bu ülkelerde MB'larının hükümete doğrudan kaynak sağlayamayacaklarına ilişkin bazı hükümler getirilmiştir. İtalya'da, MB ile Hazine arasındaki organik ilişkiye 1981 yılında son verilmiş bu gelişme ülkede yaşanan yüksek enflasyon sürecini yavaşlatırken MB'na da saygınlık kazandırmıştır<sup>267</sup>.

Türkiye'de 1715 sayılı ilk MB Kanununda Bankanın Hazineye avans verilmesi öngörülmüştür. TCMB ilk krediyi 1942'de ve altın karşılığında (250 Milyon TL) Hazineye vermiştir. 1947 yılından itibaren de, bütçe ödeneklerinin %15'i kadar hazineye kısa vadeli avans getirilmiştir. 1960 ihtilali sonrasında kısa bir süre bu oran %5'e inmiş, sonra yeniden %15'e çıkmıştır. Hazine bu kısa vadeli avans limitlerini çoğunlukla sonuna kadar kullanmaktan kaçınmamıştır.

---

<sup>265</sup> MAXFIELD Sylvia, "**Financial Incentives and Central Bank Authority in Industrializing Nations**", WORLD POLITICS, Vol: 46, No: 4, July 1994, s. 562.

<sup>266</sup> LEONE, s. 364.

<sup>267</sup> GÖKÇE Deniz, "**Kaç Kepçe Bağımsızlık İstiyoruz?**", FİNANS DÜNYASI, Yıl: 1, No: 4, 1990, s. 35.

Türkiye’de parasal kaynak aracı olarak işlev yapan MB, yaşanan enflasyonist süreçte büyük payı olduğu görüşüyle suçlanmış ve 1989 yılı Mart ayında Hazine ve MB bir protokol imzalamıştır. Bu protokol Hazinesinin MB’ından kullanacağı kısa vadeli avansı bir sisteme bağlamak amacı güdüyordu.

Mevcut protokole göre, Hazine MB’ından bütçe kanununda yer alan ödeneklere ve avans limitine bakmaksızın 3.5 Trilyon TL’lik miktara kadar %4 faizle ve bunun üstünde kalan miktarı da Hazine’nin haftalık tahvil ihalelerinde oluşan faizlere bağlı olarak, piyasa faiz haddiyle borçlanma yapmaya yetkilidir. Bu protokolün amacı, kısa vadeli avansı disipline etmek, diğer bir önemli amacı da bu yoldan giderek MB’nın hazırlayacağı para programına bir alt yapı hazırlamaktı<sup>268</sup>.

Ülkenin Mali altyapısı sağlam olmadığı için bir süre sonra üzerinde durulan para programı uygulanamaz hale gelmiştir<sup>269</sup>. Nitekim 1990 yılında Hazine uzun bir süre 3.5 Trilyon TL’lik limiti aşmamış ancak Ocak 1991’den itibaren piyasada görülen daralmalar çerçevesinde limiti aşmak zorunda kalmıştır. Bu zorlama, MB’nın 1991 yılı için para programı ilan edememesi ile sonuçlanmış ve 1989 yılından bu yana yürütülen ekonomiyi parasal program ile disiplin altına alma çabaları bu noktada tıkanmıştır.

1994 yılında Mali kesimde yaşanan kriz karşısında alınan tedbirler arasında 21.4.1994 tarih ve 3985 sayılı yasa ile MB’nın Hazine’ye kısa vadeli avans miktarları yeniden düzenlendi. Bununla daha önce cari bütçe ödeneklerindeki artış üzerinden %15 oranında kullandırılan kısa vadeli avans miktarları yeniden düzenlendi. Buna göre TCMB’nın Hazine’ye vereceği kısa vadeli avanslar tedrici olarak azaltıldı. Bu

<sup>268</sup> PARASIZ İlker, **Para Politikası**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1996, s. 310.

<sup>269</sup> PARASIZ İlker, **Para Politikası**, 1996, s. 310.

hükme göre MB'nın Hazine'ye vereceği avanslar cari yıl (1995) bütçe ödenekleri toplamının %12'sini geçemeyecektir. Bu oranın sırasıyla 1996 yılında %10, 1997 %6, 1998 ve onu izleyen yıllarda %3 olması öngörülmüştür.

Aynı kanununun 51. Maddesine göre MB'nın diğer kamu kuruluşlarına verdiği borçlar Hazineye verilen kısa dönem avanslara konan limitin yarısından fazla olmamak şartıyla sınırlanmıştır.

Yukarıda adı geçen düzenlemeler, genellikle olumlu olarak nitelendirilebilir. Ancak iki yönden eleştirilebilir, öncelikle adı geçen oranlar bağımsız MB'larına sahip olan ülkelerle karşılaştırıldığında, hala çok yüksektir. Hatta bazı ülkelerde MB'larının hazineye avans vermesi, yasayla engellenmiştir. Diğer yandan yapılan düzenlemeler ile ne gibi sonuçlar alınacağı ve limitlerin aşıp aşılamayacağı tartışılabilir. Bu limitler siyasi istikrarsızlığın yaşandığı ülkemizde kolaylıkla aşılabilmektedir. Yasada öngörülen bu olumlu tercihin fiilen gerçekleşebilmesi ve ekonomiyi olumlu etkilemesi için öncelikle kamu finansman açıklarında ciddi azalmaların ve özelleştirme, vergi reformu gibi konuların aynı dönem içinde çözümlenmesi gereği ortadadır. Hükümetlerin kamu açıklarını kapatmak için kaynak yaratmada sıkıntıya düşmeleri kısa vadeli avans limitlerini zorlamaktadır. Bu yüzden kamu kesiminin finansmanında MB kaynaklarının sınırlı bir biçimde kullanılması oldukça zordur. Bu oluşumun ana nedenlerinden birisi genel olarak siyasal iktidarların, ilk iktidar yıllarındaki daraltıcı, son yıllarında ise genişlemeci politikalar izlemesidir<sup>270</sup>.

Konunun bir başka önemli yönü TCMB'nın kamu kuruluşlarına açtığı kredilerdir.

<sup>270</sup> ÇOLAK Ömer, TOGAY Selahattin, "Currency Board", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR, Kasım 1995, s. 38.

TCMB Kanununun 51. Maddesinde kamu kuruluşlarına verilen krediler, iktisadi Devlet Teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelerin hammadde ve mahsul alımı ile ilgili, mevsimlik ihtiyaçları için düzenleyecekleri en çok dokuz ay vadeli bonolarını veya Hazine kefaletini haiz bonolarını iskonto edebilir ve karşılığında avans verebilir. Banka bu teşekkül ve idarelere, yatırım ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla kredi veremez. Banka verdiği bu krediler üzerinde her türlü kontrol yetkisine haizdir. Bu suretle kabul edilebilecek bonoların azami hadleri ile bunlara uygulanacak iskonto ve faiz hadleri Banka Meclisince kararlaştırılır.

Görülmektedir ki, kısa vadeli avansın yanısıra ikinci bir finansman şekli, belirlenmiş bir limiti dahi olmayan Kamu Kredileridir. Kamu kredileri uzun yıllar olumsuz bir faktör olma özelliğini sürdürmüştür. Bunlar, uygulamada uzun vadeli ve geri dönmeyen krediler halini almış, çoğu kez tahkim kanunları ile aktifleştirilmiştir.

## **2- Kamu Açıkları ve Para Politikasının Başarısı Üzerindeki Etkisi: 1990 Yılı Para Programı Örneği**

Birçok ülkede, para politikası artık bir sonraki yıl ve çoğu kez onu izleyen yıllar için parasal genişleme oranına ilişkin hedefler belirlenmesi ve duyurulması şekline dönüşmüştür. Bu tür bir politika parasal kurallar veya para programı olarak nitelendirilmektedir.

Burada önemli olan nokta, kamu otoritesinin inisiyatifine bağlı olarak ekonomiye müdahalelerin yerini, uzun dönem hedeflere göre belirlenmiş kuralların almasıdır.

TCMB, 1990 yılı başında orta vadeli bir perspektif içinde para programını açıklamıştır<sup>271</sup>. MB'nın parasal programının tüm hedefleri

<sup>271</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: GÜNGÖR Tevfik, "**Para Programının Ruhuna Fatih**", Dünya Gazetesi, 9 Şubat 1993, s. 2; ÇOLAK Ömer Faruk, "**TCMB'nin Para Politikası ve Para Programı**", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR, Haziran 1994, Yıl: 31, s. 41-49.

kendi bilançosundan seçilmiş kalemlerdir. Diğer bir ifade ile, bu programla MB kendi bilançosunu düzenlemeyi ve sağlıklı bir yapıya kavuşturmayı planlamaktadır. Aslında bu değişim 1989 yılında başlamış, yapılan düzenlemeler ve yeniliklerle 1990 yılı başında bir para programının oluşumu ve kamuoyuna açıklanması için alt yapı hazırlanmıştır.

1990 yılında MB, kendi bilançosuna ilişkin parasal büyüklükleri denetlemeyi hedeflemiştir. Bu uygulamanın daha geniş tanımlı parasal büyüklüklerin denetimine katkısı olduğu söylenebilir. Nitekim tüm parasal büyüklüklerin 1990 yılında büyüme hızında yavaşlama olduğu görülmüştür<sup>272</sup>.

1990 yılı parasal programı ile toplam bilanço büyüklüğü, toplam iç yükümlülükler, toplam iç varlıklar ve MB parası üzerine konulan hedefler büyük ölçüde gerçekleştirilmiştir. Özellikle, bankanın Hazine, KİT ve İDT'lere yönelik finansmanı azaltması sonucu, kamuya açılan kredilerin bilanço içindeki payı %15'ler düzeyinde tutulmuştur. Bu dönemde, iç varlıkların kontrol altına alınmasında en büyük etken, Hazine'nin MB kaynaklarından kısa vadeli avans kullanımına daha az başvurması olmuştur. Bu durum aşağıdaki tabloda gözlenebilir.

---

<sup>272</sup> Döviz kuru, faiz oranı ve parasal taban/M2' nin Enflasyonla doğrudan ilişkili değişkenler olduğuna ilişkin ekonometrik bir çalışma için bkz: ONARAN Zahide Ayyıldız, **MB'nin Bağımsızlığı**, TUGİAD, İstanbul, Temmuz 1997.

**Tablo 13: TCMB Analitik Bilançosuna İlişkin Bazı Rasyolar**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993(*)
Kur Riski Oranı	35	33.7	41.8	58.9	68.9	73.4	84.7	81.6
Dış Varlıklar/İç Varlıklar	31.5	31.5	40.6	57.8	68.9	66.7	74.7	88.4
Emisyon/İç Varlıklar	20.4	18.1	16.8	26.9	39.8	36.7	36.2	40.3
Emisyon/Toplam Bilanço	15.5	13.7	11.9	17.1	23	22	20.8	21.4
Değerleme/Toplam Bilanço	39	42.4	44.7	43.3	43.3	33.5	19.6	41.8
Dış Varlıklar/Toplam Bilanço	23.9	24	26.9	36.6	41.9	40	12.7	46.9
MBP/Toplam Bilanço	31.5	29	30.9	37	39	45.6	19.6	42.5
İç Döviz Yükümlülükler/Toplam Bilanço	16.1	20.6	22.3	20	18	14.9	15.8	20.6
Dış Yükümlülükler/Toplam Bilanço	52.3	50.4	46.8	42.2	42.8	39.6	34.6	36.9
Kamuya Krediler/İç Varlıklar	36.3	32	26	25.3	15	39.5	61.7	68.9
Bankaya Krediler/İç Varlıklar	6.9	10.9	11.2	9.8	15	9.1	9.3	12.1
Değerleme/İç Varlıklar	55.5	56	63.8	68.3	74.6	55.9	34.2	20.4

**Kaynak:** ÇOLAK, s. 46.

MB bilançosunun pasif kalemleri içinde, yerleşiklere olan döviz cinsinden borçlar kaleminin çok hızlı artmış olması yüzünden (bu durum para ikamesi olgusunun yarattığı bir sonuçtur) 1990 para programının bir amacı da doğrudan kendi kontrolünde olmayan bu kalemin bilançosunu bu ölçüde işgal etmesini önlemektir. Buna bağlı olarak emisyonun azalan bilanço yapısı da yükseltilmek istenmiştir.

1990 yılındaki parasal gelişmeler değerlendirildiğinde, parasal program hedeflerinin büyük ölçüde tutturulduğu, buna bağlı olarak para piyasalarında istikrarın arttığı söylenebilir. 1990 yılında para piyasalarında istikrarın görece arttığı faiz oranlarının ve döviz kurlarının hareketinden de görülmektedir. Her ikisi de 1990 yılında aşırı dalgalanmalar göstermemiş, faiz oranları yıl sonunda hemen yıl başındaki değerine ulaşmış, döviz kurları ise 1989 yılındaki gibi hareket etmiş, paralel piyasada farklı kurlar ortaya çıkmamıştır. Diğer yandan parasal programın hedefi olmamasına rağmen, bu uygulamanın daha geniş tanımlı parasal büyüklüklerin de denetim altına alınmasında katkısı olduğu görülmektedir<sup>273</sup>.

<sup>273</sup> PARASIZ, **Para Politikası**, 1993, s. 243.

1990 yılında parasal programın uygulanabilmesi ve beklenen yönde olumlu sonuçlar alınması, büyük ölçüde MB'nın iç varlık genişlemesini denetleyebilmesinden kaynaklanmıştır. Bunun temel nedeni ise, iç ve dış mali piyasaların içinde bulunduğu konjonktürün uygun olması nedeniyle kamu açıklarının piyasadan sağlanan kaynaklarla finanse edilebilmesidir.

1990 yılında MB, büyük ölçüde başkanın kişiliğine dayanan fiili ve göreli bir bağımsızlık düzeyine ulaşmıştır. Bu kısa dönem, ekonominin uzun dönemli istikrarı açısından büyük önem taşır.

Ancak, burada üzerinde durulması gereken temel konu, ülkenin mali altyapısı sağlam değilse para programının uzun vadede uygulanamaz hale geleceğidir. Nitekim, 1990 yılı programı nisbeten umut verici olmakla birlikte daha sonraki gelişmeler programın orta vadeli hedeflerini inandırıcı olmaktan çıkarmıştır. Körfez Krizi'nin yol açtığı sorunlar nedeniyle 1991 programı açıklanamamış, açıklanan 1992 programı ise önlenemeyen kamu kredileri nedeniyle ilan edilen hedefleri yılın ilk yarısında aşmıştır.

Öte yandan, 1990 yılında TCMB'nın Hazine, KİT ve İDT'lere yönelik finansmanı azaltması, kamuyu iç ve dış borçlanmaya itmiş, bu ise faiz oranlarını sonraki yıllarda az da olsa yükselterek özel sektör için düşük oranlı bir Crowding-Out etkisinin ortaya çıkmasına neden olmuştur<sup>274</sup>. 1990 yılı programına uygun olmayarak Hazine, MB kaynaklarına başvurur hale gelmiştir. Nitekim 1990'da kamuya açılan kredi/iç varlıklar oranı 0.15 iken, 1991'de 0.39, 1992'de 0.61, 1993'de 0.69 olmuştur. 1990 sonrasında banka ağırlıklı olarak döviz piyasasında istikrarı sağlamayı hedeflemiş, dış finansal serbestleşmenin belli bir momentum kazandığı ülkemizde, para politikası araçları ağırlıklı olarak döviz piyasasındaki gelişmelerin

<sup>274</sup> ÇOLAK, "TCMB'nın Para Politikası ...", s. 45.

ipoteği altına girmiştir. Bu durumun düzeltilmesi herhangi bir politika aracının tek başına yapabileceği bir iş olmaktan çıkmıştır.

Ülkemizde kamu bütçesi sürekli açık vermekte ve bu açık giderek büyümekte olduğu için MB'nın bağımsız bir para politikası izlemesi olanaksız hale gelmektedir. Bu durumda para politikası eninde sonunda gevşetilmekte ve bütçe ihtiyaçlarına göre ayarlanmaktadır. Bu durumda TCMB'nın fiyat istikrarını sağlama amacı geri planda kalmaktadır. Bu süreçte MB Hazinesinin bir bölümü gibi çalışmaktadır.

Belirli bir dönem para programına kağıt üzerinde uyup, ertesi yıla ipotek koyacak bir şekilde davranan kamu kesimini bundan vazgeirmenin şartlarından biri devletin üretici olmaktan kurtarılmasıdır. Ayrıca para programı konusunda kamu kuruluşları arasında bir konsensus olmalı, üretim, yatırım, ihracat vb. ekonominin reel alanları ihtiyaçları iyi saptanmalı ve devletin gelir idaresi de devreye sokularak para programlarının uygulanabilirliği sağlanmalıdır.

Burada değinilmesi gereken son bir nokta da, TCMB için faiz oranların serbest değişken haline gelmesidir. Oysa para politikasında nihai araç faizdir. Bundesbank'ın gücü, belli bir faiz deseni empoze edebilmesinden kaynaklanmaktadır. Bundesbank'ın para programı hedeflerinin asıl kullanımı Bundesbank'ın faiz politikasının göstergeleri olmaktadır. Oysa Türkiye'de ekonominin faiz desenini belirleyen faiz oranı kamu iç borçlanma faizleri olup bu faizler Hazine'nin kontrolündedir. TCMB parasal programlama çerçevesinde, elinde başka araç da olmadığından, fiilen döviz kurunu hedeflemek durumunda kalmaktadır. 1991 sonunda ve 1992'nin ilk yarısında olduğu gibi bir yandan TCMB döviz kurunda istikrarı sağlamaya çalışırken diğer yandan Hazine'nin faizleri düşürmeye çalışması gibi politik çelişkileri yetki uyuşmazlığından ve koordinasyon eksikliğinden kaynaklanıyor olmakla birlikte, temel bir çelişkiyi yansıtılmaktadır.

## F-TÜRKİYE'DE MB'SININ BAĞIMSIZLIĞINI ETKİLEYEN DİĞER FAKTÖRLER

Türkiye'de MB'nın bağımsızlığından söz ederken gözönünde bulundurulması gereken faktörlerden birisi de, toplumun bağımsızlık olayına bakış açısıdır. MB'larının "sadece kendilerini siyasi olarak koruyabilecek bir menfaat koalisyonu bulunduğu zaman kararlı anti-enflasyonist eylemlere girişecekleri"<sup>275</sup> düşünülürken ülkemizde MB'nın bağımsız davranma eğilimine gerekli toplumsal destek şartlarının oluştuğu söylenebilir. Ülkemizdeki enflasyon tarihçesi, siyasi sistemdeki mekanizmalara olan güvensizlik, halkımızın ekonomik olaylar konusundaki artan bilgi ve davranışları MB'na bağımsızlık kazandırıcı her türlü müdahaleyi destekler niteliktedir. Siyasi iktidarların kamu açıkları nedeniyle MB'na sık sık başvurması toplum tarafından fark edilmekte ve eleştiri almaktadır. Ekonomik sorunlara mevcut siyasi partilerin popülist yaklaşımı ve uygulamaları aslında siyasi iktidarın uygulamalarını destekleyici bir zemin oluşturmaktan çok toplumun ekonomi biliminin gereklerini yerine getiren ve rasyonel davranan kurumlara olan ihtiyacını şiddetlendirmiştir. Toplum "para basarak siyasi otoriteye kaynak sağlamaktan" öte işlevleri olan bir MB'na olan ihtiyacın bilincindedir.

MB'nın bağımsızlığının her ülkenin kendi ekonomisinin koşulları içinde düşünülmesi gerektiği ortadadır. Finans piyasalarının geniş çaplı ve gelişmiş bir konuma sahip olduğu ülkelerde fiyat istikrarına ulaşmak daha kolay gerçekleşmektedir. Finans piyasalarının geniş ve gelişmiş olduğu ülkeler, Finans piyasalarının daha dar ve gelişme düzeyinin sınırlı olduğu ülkelere oranla muhtemelen daha bağımsız MB'larına sahip demektir<sup>276</sup>. Buna karşılık MB'ların bağımsızlık

<sup>275</sup> POSEN, s. 5.

<sup>276</sup> MAXFIELD, s. 564.

derecesinin düşük olduğu ÷lkelerde ise finans piyasalarının gelişme düzeyi düşüktür. Türkiye'de de, finans piyasaları gelişmiş ÷lkelere oranla daha dar ve gelişme düzeyi daha sınırlı olduğu için MB'nın bağımsızlık derecesi batıdaki örneklerine kıyasla daha düşüktür. Ancak ÷lkemizdeki finans piyasalarının derinleşme ve yoğunlaşma hızı, yüksektir. Bu yüzden zaman içerisinde bu faktörün önemi azalma eğilimi gösterecektir.

Ülkemizdeki, iç borç yükümün büyüklüğü siyasi otorite için MB'nın bağımsızlığını çekici olmaktan çıkarmaktadır. Siyasi iktidarlar kamu borçlarını para basarak diğeri bir deyişle enflasyon yaratarak karşılama imkanına sahip bulunması MB'nın bağımsızlığının hükümetler nezdindeki çekiciliğini azaltmaktadır.

Günümüzde büyük ölçüde bağımsız oldukları kabul edilen MB'larında, bankacılık sisteminin denetimine ilişkin görevin terk edilmesi eğilimi hakimdir. Bankacılık sektörü üzerinde denetleme ve düzenleme sorumluluğu olan MB'larının enflasyonun yükselmesine neden oldukları kabul edilmekte, yapılan araştırmalar bu görüşü doğrulayıcı sonuçlar vermektedir<sup>277</sup>. Örneğin, 1980-87 yılları arasında ortalama enflasyon oranı denetim işlevi bulunmayan MB'larına sahip ÷lkeler için %4.9, denetim işlevini paylaşan MB'larının yer aldığı ÷lkelerde %6.5, MB'larının tam denetim sorumluluğuna sahip olan ÷lkelerde %66.2 olarak belirlenmiştir. Bu sonuç tüm enerjilerini para politikası üzerinde yoğunlaştırma eğilimi taşıyan MB'larının fiyat istikrarı konusunda daha başarılı olduklarını ortaya koymaktadır. Türkiye'de ise, bankacılık sisteminin hem önemli bir bölümünün kamuya ait KİT durumunda olması hem de TCMB'nın bankacılık sistemini düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin ileri boyutlarda gerçekleşmesi yüzünden MB'nın para politikasına ilişkin sorumluluklarını etkin biçimde yerine getirmesinin mümkün olmadığı söylenebilir.

<sup>277</sup> OKTAR, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı...**, 1996, s. 131.

Türkiye'de MB'nda çalışan kilit personelin ve bankanın araştırma bölümünün nitelik ve kalitesinin gelişmişliği ülkedeki ekonomik koşulların yeterince değerlendirilip koşullara uygun optimal uygulamaların gerçekleştirilmesine yol açtığı için olumlu bir durum olarak değerlendirilebilir.

**Tablo 14: TCMB'nın Bağımsızlık Durumunun Bundesbank ile Karşılaştırılması**

Bağımsızlık Kriterle:	Bundesbank	TCMB
Başkan Seçimi	Banka meclisinin görüşü alındıktan sonra hükümetin teklifi ve devlet başkanının onayı ile	Hükümet Kararı ile
Başkanın Görev Süresi	8 Yıl	5 Yıl
Başkanın Görevden Alınması	Alınamaz	Alınabilir
Başkanın Orijini	Değişik	Değişik
Bankanın Görev ve Amaçları	Tek	Çeşitli
Kararlara Kamu Yönetimi Katılımı	Hükümet temsilcisi oy hakkı almadan toplantılara katılabilir	Hükümet temsilcisi oy hakkı kullanarak katılır.
Para Politikası Uygulamasında Yasal Dayanak	Var	Hükümetle Birlikte
Para Politikası Enstrümanlarının Seçiminde Serbestlik	Var	Var
Para Politikası Fomülasyonunda	Hükümet onayı gerekmez	Hükümetle Birlikte
Kendi Bütçesini Yapma Bağımsızlığı	Var	Hükümetle Birlikte
Kur Oranları Tesbiti	Hükümetle Birlikte	Hükümetle Birlikte
Para Büyüme Hedefleri Tesbitinde Yetkili	Merkez Bankası	Hükümetle Birlikte
Faiz Oranlarının Değiştirilmesi	Merkez Bankası	Hükümetle Birlikte
Bankacılık Sistemi Kontrolü	Yok	Hazine ile Birlikte
Hükümete Doğrudan Kaynak Sağlama	Katı Hükümlerle Sınırlandırılmış	Yasal Sınırlama Var Ama Aşılabilir
Kamu borcu için piyasaya girme	Yok	Var
Para Politikasının Doğrudan Merkez Bankasınca Düzenlenmesi ve Yürütülmesi	Var	Hazine ile Birlikte
Para Politikasının Hedefinde Fiyat İstikrarı	Var	Çelişkili
MB'nın hükümet ile çatışması durumunda konumunu güçlendirecek yasal önlemlerin varlığı	Var	Yok

**Kaynak:** Çeşitli kaynaklardan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

MB'larının tarihi geçmişi son iki yüzyıla dayanır, ancak paranın ekonomide değişen ve artan işlevlerine uygun biçimde kullanımı ve yönetimi ihtiyacıyla birlikte son yarım yüzyılda önemleri hızla artmıştır.

Para politikasının tayin ve uygulamasının MB'larına ait olması, bu kurumlara ekonominin en önemli organlarından biri olma özelliği kazandırırken, aynı zamanda para politikasını siyasal çıkarları doğrultusunda kullanmak isteyen siyasi otoritenin müdahalelerine de açık bir hale gelmişlerdir. Siyasi kadrolar, bankaya hakim oldukları ölçüde banka kaynaklarını kullanmaya çalışmışlardır ve halen bu eğilimlerini devam ettirmektedirler.

Siyasi iktidarlar, MB kaynaklarını kamuoyunda siyasi avantajlar sağlamak üzere yanlış yönde kullandıkça yönetmeye çalıştıkları ekonomiye hasar vermişlerdir. Hükümetler; mali işlemlerini yürütmek, finansman açıklarını kapatmak, özel sektör ve kamudaki gelişme projelerinin uygulanmasından doğan açıkları kapatmak gibi sebep ve beklentileri nedeniyle MB'larının fiyat istikrarına yönelik çalışmaları ile çelişmiş ve yaptığı yönlendirmelerle MB'larını kendi belirlediği hedeflerinden uzaklaştırmıştır. Dünya ekonomilerinde yaşanan yüksek oranlardaki ve süreklilik gösteren enflasyonlarda yanlış yönlendirilmiş MB'larının etkisinin büyük olduğu anlaşılmıştır.

MB'nın, hükümetlerin, kısa vadeli, geçici ve şahsi amaçlı politika etkilerinden korunması ve kendisinden beklenen fonksiyonu tam olarak yerine getirebilmesi için, siyasi etki ve baskılara karşı dayanma imkanı veren bir statüye kavuşturulması gereği son yıllardaki "MB'larının bağımsızlığı" tartışmalarının odak noktasıdır.

Gelişmiş Batı ekonomilerinde, MB'larının görevleri ile ilgili ekonomik politikalar siyasi iktidarların etki alanı dışında kalmakta ve serbestçe belirlenebilmektedir. Bu da siyasi iktidarların ekonomik alanda popülist politikalar peşinde koşmasının en büyük engeli oluşturmakta ve bir "emniyet supabı" görevi yapmaktadır.

Ekonomik ve sosyal gelişmesini tamamlayamamış olan gelişmekte olan ülkelerde toplumsal beklentilerin yüksek olması nedeniyle uzun vadeli ekonomik politikaları uygulamaya sokmak daha güçtür. Bu ülkelerde, hükümetlerin seçim dönemleri yaklaştığında seçim ekonomisi uygulamaları ya da iktidar dönemleri boyunca popülist politikalara yönelmeleri daha kolaydır. Hükümetler, bağımsız bir yapıya sahip olmayan veya bağımsız olduğu kabul edilse de bunu koruyarak yasal ve kurumsal düzene sahip olmayan MB'larına hemen her fırsatta müdahalede bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin MB'ları üzerinde, bu ülkenin ağır ekonomik sorunları karşısında çözüm üretemeyen ve kamu açıklarını kapatmanın kolay yolu olarak yüksek enflasyonu göze alarak emisyon kaynağını gören hükümetlerin büyük baskısı vardır.

✗Uzun süreden beri yüksek oranlarda kronik enflasyon ile mücadele eden ve bir türlü siyasi istikrarlılığa da kavuşamayan ülkemizde, MB'nın bağımsızlık sorunu, içinde bulunduğumuz şartlar dahilinde özel bir öneme sahiptir. Türkiye'nin şartları, en ekstrem bağımsızlık kavramının MB'na uygulanmasını gerektirecek boyutlardadır. Adet ve

teamüllerin ve hatta yazılı hukuk kurallarının bile, bazen uyulması gereken esaslar gibi görülmediği ülkemizde, MB'nın hukuken özerk bir yapıda olması bir zorunluluktur.

Bu çalışmada T.C.M.B. belirli kriterler çerçevesinde incelendi. Sonuç olarak T.C.M.B.'nin yeterli ölçüde bağımsız olduğunu söylemek zordur. Mevcut yasa, bugünkü şekliyle bankayı siyasi otoritenin nüfuz ve baskılardan korumakta yetersizdir. Öte yandan, hükümetler, kısa vadeli çıkarları uğruna ölçsüz ve zamansız müdahaleleriyle ekonomik dengeleri alt üst ederken, merkez bankasını bir emisyon kurumu gibi görmekten kaçınmamışlardır. Öyle görünmektedir ki, T.C.M.B. yasal olarak tam bağımsızlık sağlayan düzenlemeler ile donatılsa bile hükümetlerin samimiyeti ve iyi niyeti olmadıkça, resmi ve gayriresmi kanallar MB'nın bağımsızlığını etkilemekte kullanılabilecektir.

T.C.M.B. ile ilgili olarak, bağımsızlık sorunu çerçevesinde yapılması gereken düzenlemelerde şu önerilerin dikkate alınması yararlı olacaktır.

1- Ülkedeki ekonomik problemlerin katlanarak arttığı ve günlük kararlarla hareket edildiği bir ortamda MB bağımsızlığı kavramı, mutlaka ekonominin gündemine dahil edilmeli, bağımsız MB'nın enflasyonla mücadelede nisbeten daha başarılı sonuca ulaşılmasını sağlayacağı ve enflasyonun kabul edilebilir düzeylere çekilmesinin şart olduğu inancı toplumda yaygınlaştırılmalıdır. MB bağımsızlığına öncelikle siyasi otorite tarafından karar verilmeli ve sonuçları peşinen kabul edilmelidir.

2- T.C.M.B.'ni, siyasi otoritenin müdahale ve nüfuz alanından çıkartarak tam anlamıyla bağımsız kılacak bir yasal düzenleme çalışması başlatılmalıdır.

3- Kurumun saygınlığını ve güvenilirliğini azaltıcı bir faktör olarak MB başkanlarının sık sık değiştirilmesi önlenmelidir. MB başkanlarının görev süresi uzatılmalı ve atanmalarında siyasi tercihler ve kaygılar rol oynamamalıdır.

4- Para politikası konusunda mevcut düzenleme ile yaratılan çift başlılık ortadan kaldırılmalı, Hazine ile MB arasındaki yetki kargaşası sona erdirilmeli, anlaşmazlıklarda gerekli olan çözüm zemini yasal anlamda düzenlenmelidir.

5- MB'nın sermaye yapısı, bankanın bağımsız davranmasını sağlayıcı yönde yeniden yapılandırılmalı, bu konuda anonim şirket yapısı dışında farklı çözümler üretilmeye çalışılmalıdır.

6- Kamu açıklarının MB kaynaklarından finansmanı mümkün olduğunca engellenmeli, hazineye verilen kısa vadeli avansların miktarı, yasalarla belirlenmiş olan sınırı kesinlikle aşmamalıdır.

7- MB tarafından yürütülecek para politikası hedefleri net olarak belirlenmeli ve sorumluluğu hükümete ait olmakla birlikte para programlarının hazırlanması ve yürütülmesi bütünüyle bankanın görevi olmalıdır.

8- MB bağımsızlığı salt "hükümetten tamamıyla ayrılması" olarak anlaşılmalıdır. Fiyat istikrarı hedefini gerçekleştirmesine engel olmayan her türlü desteğin hükümete verilmesi gerekir. MB, siyasi otorite ile işbirliğine giderken yetki sahaları ayrılmalıdır, mali piyasalarla ilgili denetim çerçeveleri netlikle çizilmeli, bir görevin hangi organa ait olduğu konusunda tereddütleri ve varsa denetim boşlukları giderilmelidir. Bu faaliyetler, MB'nın bağımsızlık alanına netlik kazandıracaktır.

MB'nın bağımsız karar alma ve uygulama konusundaki hareket özgürlüğü, hükümetin genel ekonomi politikasına ters düşmemelidir. MB ve hükümetin belirlenen hedef doğrultusunda optimal bir etki sağlamak üzere kombine ve koordine edilmeleri genel ilke olmalıdır. Para politikası, genel ekonomi politikalarıyla birlikte uyum içinde yürümelidir.

9- Merkez Bankasının parasal programları maliye politikası ile desteklenmedikçe başarıya ulaşma şansı azalmaktadır. Bu bağlamda, devletin, sermaye piyasalarında en büyük borçlu olduğu ülkemizde MB'nın bağımsızlığı da sınırlı kalacaktır. Dolayısıyla, makro dengelerini kurmadan, dengeli bir gelir harcama politikası sağlamadan, fiyat istikrarını destekleyecek kambiyo politikaları belirlenmeden, ücret ve istihdam politikaları dengeli bir şekilde ortaya konulmadan sadece MB'na bağımsızlık kazandırmaya yönelik politikalar ülke ekonomisinde yeterli faydayı yaratmayacaktır.

10- Bağımsız bir MB'nın uygulamada başarılı olabilmesi için öncelikle bankacılık sektöründe kamunun payının ülkemizdeki gibi %50-60 civarlarında olmaması gerekir. Siyasi otorite kaynak ihtiyacını kamu bankaları yoluyla sağlayabileceği için, böyle bir ortamda tek başına MB'nın bağımsızlığı önemini yitirecektir.

11- Merkez Bankası öncelikli olarak paranın iç ve dış değerinde istikrar sağlamayı amaçlamalıdır.

12- Merkez Bankası'na parasal konular dışında aşırı çeşitli görevler yüklenmemelidir.

13- Özellikle seçim dönemlerinde MB, parasal ve mali konjontörün değişmesini önlemek için daha dikkatli ve hassas politikalar izlemelidir.

14- Merkez Bankası, doğrudan doğruya teşvik ve istihdam ve kalkınma politikalarının aracı olarak kullanılmamalıdır.

15- MB, planlama ve bütçe çalışmalarına belirlenecek şekil ve ölçülerde katılması, başbakanlık denetimin çıkarılması, bunun yerine parlamento denetimi veya daha başka tedbirler düşünülmalıdır.

Gelişmiş ülke deneyimleri ve yapılan araştırmalar gösteriyor ki MB bağımsızlıkları, ülkeler geliştikçe artmaktadır. Daha doğrusu, ekonomik ve demokratik gelişmeler birbirine paralel gelişirken devlet yöneticileri parasal mekanizmalara çok fazla müdahale etmemek gerektiği bilincine varmaktadır. Bu toplumlardaki demokratik olgunluk, seçtikleri hükümetlerin elindeki bu aracın toplum adına kontrol altında tutulabilmesini mümkün kılmıştır. Bu ülkeler, hükümetlerinin MB kaynaklarını zorlayarak hayali satınalma güçleri yaratmalarını engelleyecek objektif ve demokratik sistemi oluşturabilmişlerdir. Sonuçta gelişmiş ülkelerdeki MB'ları bağımsızlık dereceleri ne olursa olsun, hükümetlerinin politikasını dikkatle ve uyum içinde izlemektedir. Hükümetler ise MB'nı gerçek dışı kaynak yaratmaya zorlamamaktadır. Hükümet ve MB arasındaki ilişkiler ekonomik gerçeklere dayanmakta ve son sözü yine hükümet söylemektedir.

MB bağımsızlığı elbette Türkiye'deki ekonomik sorunların çözümü için tek ve yeterli araç değildir. Ancak, siyasi iktidarın sorumsuz müdahalelerinin önüne geçmekte politize olmamış bir MB'nın önemi inkar edilemez. Sonuç olarak tek başına yeterli olmasa da sağlıklı bir piyasa ekonomisinin ülkemiz temelinde yapılandırılması için gerekli reformların arasında T.C.M.B.'na bağımsızlık kazandırılması konusu öncelikli olarak yer almalıdır.

## **KAYNAKLAR**

- AKAT, Asaf Savaş : **“Merkez Bankası”**, Sabah Gazetesi, 18 Nisan 1996.
- AKGÜÇ, Öztin : **Türkiye’de Bankacılık**, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1992.
- AKGÜÇ, Öztin : **100 Soruda Türkiye’de Bankacılık**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1987.
- AKTÜRK, İsmail : **“Batı Ülkeleri ve Türkiye’de Hazine ve Merkez Bankası Alanında Son Gelişmeler”**, VERGİ SORUNLARI DERGİSİ, Temmuz-Ağustos 1993.
- ALLESINA. Alberto : **“Central Bank Independence And Macroeconomic Performance Some Comparative Evidence”**, JOURNAL OF MONEY CREDIT AND BANKING, May 1993.
- SUMMERS, Lawrence H.
- ALLESINA. Alberto : **“Macroeconomic And Politics”**, NBER MACROECONOMICS ANNUAL, Cambridge, MA: The MIT Press, 1988.
- ALLEN, George and UNWIN : **Eight European Central Banks**, London, 1963.

- ALPAR, Cem : **İktisat**, (Gözden Geçirilmiş 5. Baskı), İstanbul, 1988.
- ALPTÜRK, Nevzat : **Merkez Bankacılığı**, Türkiye Bankalar Birliği Yay. No: 49, Bilgi Basımevi, Ankara, 1972.
- ALPTÜRK, Nevzat : **Merkez Bankacılığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, Ankara, 1960.
- ALPTÜRK, Nevzat : **Merkez Bankacılığı**, Ankara, 1982
- ARTUKMAÇ, Macit : **Merkez Bankacılığı ve Reeskont Muameleleri**, Ankara, 1959.
- ARTUN, Tuncay : **Türkiye’de Bankacılık**, Tekin Yayınları, İstanbul, 1986.
- AYHAN, Sami : **Türkiye’de Para ve Merkez Bankacılığı**, Nam Matbaacılık, Ankara, 1971.
- BADE, R. : **“Central Bank Laws And Monetary Policy”**, Department Of Economics, Discussion Paper, University Of Western Ontoria, 1987.
- PARKIN, M.
- BECKHART, Benjamin Haggat : **Federal Reserve System**, Colombia University Press, 1972.

- BLACKBURN, Keith : **“Monetary Policy And Policy Credibility: Theories And Evidence”**, JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE, Vol: XXVII, Mart, 1989.
- CHRISTENSEN, Michael
- BOYSAL, Haydar : **“Merkez Bankası Bağımsızlığı”**, Dünya Gazetesi, Temmuz 1994.
- CANGÖZ, Coşkun : **“T.C. Merkez Bankası ve Bazı Ülkelerdeki Merkez Bankalarının Yapıları-Faaliyetleri”**, HAZINE DERGİSİ, S:2, Nisan 1996.
- CANGÖZ, Coşkun : **“Seçilmiş Dünya Merkez Bankalarının Yapıları ve Faaliyetleri”**, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Finans Kurumları Özel İhtisas Komisyonu Merkez Bankacılığı Alt Komisyonu Raporu, 1993.
- CASTELLO, M. : **“Central Bank Independence”**, DEVELOPMENT, Vol: 29, No:1, March 1992.
- SWINBURNE, M.
- CUKIERMAN, Alex : **“Central Bank Independence And Monetary Control”**, THE ECONOMIC JOURNAL, Vol: 104, No: 427, November 1994.
- CUKIERMAN, Alex : **Central Bank Strategy, Credibility, And Independence:Theory And Evidence**, MIT Press, Combridge Massachusetts, London, 1992

- CUKIERMAN, Alex : **“Political Influence On the Central**  
WEBB, B. Steven **Bank : International Evidence”**, THE  
WORLD BANK ECONOMIC REVIEW,  
Vol:9, No: 3, September 1995.
- CUKIERMAN, Alex : **“Measuring the Independence of Central**  
WEBB, B. Steven **Banks and It’s Effect on Policy**  
NEYAPTI, Bilin **Outcomes”**, THE WORLD BANK  
ECONOMIC REVIEW, Vol:6 No:3,  
September 1992.
- ÇIVI, Halil : **Türkiye’de Bankacılık Teori Uygulama**  
**ve Sonuçları**, Ankara, 1985.
- ÇOLAK, Faruk : **“TCMB’nın Para Politikası ve Para**  
**Programı”**, BANKA VE EKONOMİK  
YORUMLAR, Haziran 1994
- ÇOLAK, Ömer : **“Currency Board”**, BANKA VE  
TOGAY, Selahattin EKONOMİK YORUMLAR, Kasım 1995
- DE LONG, : **“Macroeconomic Policy and Long-Run**  
BRADFORD, J. **Growth”**, FEDERAL RESERVE BANK  
SUMMERS, L.H. OF KANSAS CITY ECONOMIC REVIEW,  
(Fourth quarter), 1992
- EIJFFINGER S. ve : **“Central Bank Independence In Twelve**  
SCHALING, E. **Industrial Countries”**, BANCO  
NAZIONALE DEL LAVORO QUARTERY.  
REVIEW, 1993.

- EREN, Ercan : **Makro İktisat**, Ezgi kitabevi, 1992.
- EREN, Kasım : **Avrupa Birliği'nde Ve Türkiye'de Bankacılık**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1996.
- ERGİN, Feridun : **Para ve Faiz Teorileri**, BETA Basım Yayım Dağıtım, 1983.
- EROL, Ahmet : **"Uygulamalarıyla, Japon ve T.C. Merkez Bankaları"**, FİNANS DÜNYASI Şubat 1993.
- FISCHER, Stanley : **"Central Bank Independence Revisited"**, THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW, Vol: 85, No: 2, May 1995.
- FRIEDMAN, Milton : **Kapitalizm ve Özgürlük**, (Çev: D Erberk ve N. Himmetoğlu), Altın Kitaplar, İstanbul 1987.
- GALBRAITH, J. Kenneth, : **Ekonomi Kimden Yana**, (Çev: B. Çorakçı-N. Himmetoğlu), Altın Kitaplar Yayınevi, 1990.
- GOODHART, Charles A.E. : **"What Should Central Banks Do? What Should Be Their Macroeconomic Objectives and Operations?"**, THE ECONOMIC JOURNAL, Vol: 104, No: 427, November 1994.

- GOODMAN, John B. : **Monetary Sovereignty: The Politics Of Central Banking in Western Europe**, Cornell University Press, 1992.
- GÖKÇE, Deniz : **"Nasıl Bir Merkez bankası"**, FİNANS DÜNYASI, Haziran 1993.
- GÖKÇE, Deniz : **"Kaç Kepçe Bağımsızlık İstiyoruz?"**, FİNANS DÜNYASI, Yıl: 1, No:4, 1990.
- GRILLI, V. MASCIANDRO, D.: **"Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries"**, ECONOMIC POLICY, No:13 October, 1991.
- GÜNGÖR, Tevfik : **"Para Programının Ruhuna Fatih"**, Dünya Gazetesi, 9 Şubat 1993.
- GÜNGÖR, Tevfik : **"Merkez Bankamız Ne Kadar Bağımsız"**, Dünya Gazetesi, 26 Kasım 1992.
- HANÇERLİOĞLU, Orhan : **Ekonomi Sözlüğü**, İstanbul, 1983.
- HATİPOĞLU, Zeyyat : **Para Kredi ve Bankacılık**, Yay. No: 1, İstanbul, 1967.
- HETZEL, L. Robert : **"Central Banks Independence In Historical Perspective"** JOURNAL OF MONETARY ECONOMICS, Vol: 25, No:1, January, 1990.

HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: **“Relations Between Monetary Authorities and Governmental Institutions: The Case of Germany from the 19 th Century to the Present”**, (Ed): Gianni TONIOLO, Central Banks Independence In Historical Perspective, Berlin and New York, de Gruyter, 1988.

ISSING, Otmar : **Central Bank Independence And Monetary Stability, In Stitute of Economics Affairs**, London 1993.

İNAN, Afet : **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı**, 1933, Türk Kurumu Basımevi, Ankara, 1972.

KARACAN, Ali İhsan : **“Merkez Bankasının Bağımsızlığı mı yoksa Güvenilirliği mi?”** Dünya gazetesi, 30.03.1995.

KAYLA, Ziya : **Merkez Bankası İşlemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No: 149, Ekonomi Fakültesi Yay. No: 1981/2, Ankara, 1981.

KAYLA, Ziya : **Merkez Bankası İşlemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Yay.No: 149, Ankara, 1984.

- KEYDER, Nur : **Para Teori ve Politika**, Bars Ltd. Şti., Ankara, 1991.
- KYDLAND, Finn : **“Rules Rather Than Discretion: The ,**  
PRESCOTT, Edward **Inconsistency of Optimal Plans”**  
JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY  
85(3),June 1977.
- LANE, D.Timothy : **“Enflasyon Hedefleeri para**  
GRIFFITHS, Mark **Politikasının Güvenilirliğini sağlamada**  
And PRATI, Alessandro **Yardımcı Olabilir mi?”** (Çev:Mehmet  
Günel) UZMAN GÖZÜYLE BANKACILIK  
S: 13, mart-Nisan 1996.
- LEONE, Alfredo : **“Effectiveness and İmplications of**  
**Limits on Central Bank Credit to the**  
**Government”**, The Evolving Role OF  
Central Banks, (Ed): Patrick Downes Ve  
Reza Vaez-ZADEH IMF,Washington  
D.C., 1991.
- MAXFIELD, Sylvia : **“Financial Incentives and Central Bank**  
**Authority in Industrializing Nations”**,  
WORLD POLITICS, Vol: 46, No: 4, July  
1994.
- OKTAR, Suat : **“Bağımsız Merkez Bankacılığının Saygın**  
**Örneği Bundesbank”**, BANKA VE  
EKONOMİK YORUMLAR Haziran 1996.

- OKTAR, Suat : **“Merkez Bankalarının Bağımsızlık Sorunu”**, FİNANS DÜNYASI, S: 57, Eylül 1994.
- OKTAR, Suat : **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1996.
- OKTAR, Suat : **“TC. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?”**, BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR, Mayıs 1997.
- OKTAY, Ertan : **“Para Politikası ve Merkez Bankası”**, EKONOMİK YAKLAŞIM, C: 4, 1996.
- ONARAN, Zahide Ayyıldız : **Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı** TUGİAD, İstanbul, Temmuz 1997.
- ORÇUN, Alp : **“Ekonomide Demokrasi için Bağımsız MB'si”**, GÖRÜŞ Mayıs 1996.
- OVALIOĞLU, Ayce : **“TC. Merkez Bankası Bilançosunun Analizi; Bilanço Kalemleri ve Bunları Etkileyen İşlemler”**, MERKEZ BANKASI BİLANÇOLARININ İRDELENMESİ, İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, İstanbul, 1991.
- ÖCAL, Tezer : **Para Teorisi**, Turhan Kitabevi, İstanbul, 1981.

- ÖZEN, Osman : **“Merkez Bankasının Bağımsızlığının Ekonomi Politikasının Sonuçlarına Etkisi”**, MALİYE DERGİSİ, Ocak-Şubat 1993.
- ÖZGÜVEN, Ali : **İktisat Bilimine Giriş**, Filiz Kitabevi, 1991.
- PARASIZ, M. İlker : **Kriz ekonomisi Hiper Enflasyon ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995.
- PARASIZ, M. İlker : **Para Banka ve Finansal Piyasalar Teori ve Politika**, Ezgi Kitabevi, 5. Baskı, Bursa, 1991.
- PARASIZ, M. İlker : **Para Bankalar ve Finansal Piyasalar**, (genişletilmiş üçüncü baskı), Bursa, 1982.
- PARASIZ, M. İlker : **Para Politikası**, (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 3. Baskı) Ezgi Kitabevi, Bursa, 1993.
- POLLARD, S.Patricia : **“Central Bank Independence and Economic Performance”**, FRB LOUIS REVIEW, Vol: 75, No:4, July-August 1993.

- POSEN, S.Adam : **“Why Central Bank Independence Does Not Cause Low Inflation, There is No Institutional Fix For Politics”**, THE AMEX BANK REVIEW, 1993.
- ROSE, S. Peter : **Money and Capital Markets**, Plano, Texas, 1983.
- SADIKLAR, C. Tayyar : **Türk Mali Sistemi İçinde Bankalar**, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, No: 113, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1981.
- SALVATORE Dominic : **Makro Ekonomi, Teori ve Problemler**, - DIULIO A. Euguene, (Çev:A. Gökdere), Evrim Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1988.
- SAMUELSON, A. Paul : **İktisat**, (Çev: D. Demirgil), Mentesh Kitabevi, 1970.
- SAMUELSON, A. Paul : **İktisat**, (Çev: D. Demirgil) ODTÜ, Ankara, 1965.
- SAYILGAN, Şevket : **“Bağımsız Merkez Bankası ve Ekonomik Sonuçları”**, BANKA ve EKONOMİK YORUMLAR, Şubat 1996.
- SORAL, Erdoğan : **“TC Merkez Bankası-II”**, Cumhuriyet Gazetesi, 12 Eylül 1996.

- SWINBURNE, Mark  
BRANCO  
CASTELLO, Marta
- : **“Central Bank Independence and Central Bank Functions”** The Evolving Role Of Central Banks, (Ed): Patrick DOWNES ve Reza Vaez- ZADEH, IMF, Washington, D.C., 1991.
- SUNDARAJAN, V.
- : **“Central Banking Reforms in Formerly Planned Economies”** FINANCE AND DEVELOPMENT, Vol: 29, No:1. March 1992.
- SUZUKI, Yashio
- : **“Japon Merkez Bankası ve Parasal Politika’** (Çev: Ahmet Erol), MALİYE YAZILARI, No: 39 ve 40, Nisan-Eylül 1993.
- TEKELİ İlhan  
İLKİN, Selim
- : **Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda - Bir Aşama Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, TCMB, Ankara, 1981.
- TELMAN, Ö. Turgut
- : **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, İstanbul, 1991.
- TIMBERLAKE, H.  
Richard, J. R.
- : **Money Banking and Central Banking**, Harper and Row Publishers, New York, 1965.
- TIETMEYER, Hans
- : **“The Role of on Independence Central Bank in Europe”**, (Ed): DOWNES ve R. VAEZ- ZADETH, The Evolving Role Of Central Banks, Washington: IMF, 1991.

- TOKGÖZ, Erdinç : **“Merkez Bankalarının Bağımsızlığı”**, HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ, İ.İ.B.F.'si Dergisi, C:13, 1985.
- TURAN, Günver Gül : **Uluslararası Para Sistemi Dünü Ve Bugünü**, T. İş Bankası Kültür yayınları, 1980.
- TÜRK, İsmail : **Maliye Politikası Ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, Ankara, 1979.
- ULUDAĞ, İlhan : **“Merkez Bankası'nın Özerkliği Niçin Önemlidir?”**, İstanbul Ticaret Gazetesi, 10 Mayıs 1996.
- URGANCI, Hikmet : **Para ve Banka**, Önder Matbaası, Adana, 1982.
- UZUNOĞLU, Sadi : **“Merkez Bankası Bağımsız Olsun mu?”**, İKTİSAT, S:350, Temmuz 1994.
- WISELEY, William : **A Tool Of Power**, A Wiley-Interscience Publication, 1977.
- YÜKSEL, Ali Sait : **Merkez Bankasının Özerkliği ve Özellikle Enflasyonist Ekonomilerdeki İşlevleri**, Marmara Üniversitesi Yay. No: 528, İktisadi ve İdarî Bilimler Fakültesi Yay.No:333, İstanbul, 1993.

ZARAKOLU, Avni

: **Bankacılar İçin Merkez Bankacılığı Bilgisi**, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Yay.No: 209, Ankara, 1988.

---

: **“Central Banks; American And Japon The Rewards of Independence”** THE ECONOMIST 25 January 1992.

---

: **“How The Independence of Central Banks Affects Policy Outcomes”**, WORLD BANK POLICY RESEARCH BULLTEIN. Vol:3, No:5, November-December 1992.

---

: **“The Deutsche Bundesbank: It’s Monetary Policy Instruments and Functions”**, Deutsche Bundesbank, Special Series, No: 7, 3rd ed, Frankfurt, 1989.

## **Diğerleri**

ASOMEDYA, S: 16, Şubat 1994.

UZMAN GÖZÜYLE BANKACILIK, Yıl: 4, S: 15, 1996

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 1932-1995, Araştırma Genel Müdürlüğü, TCMB Banknot Matbaası, Ankara 1994.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu TCMB,Ankara, Mayıs 1994

11 Haziran 1930 Tarih ve 1715 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu TCMB Baş Hukuk İşleri Genel M¼d¼rl¼ę¼, Ankara, 1987.

14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, TCMB, Baş Hukuk İşleri M¼řavirlięi ve Hukuk İşleri Genel M¼d¼rl¼ę¼, Ankara 1988.

T¼rkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Araştırma Tebliğleri, TCMB Araştırma Genel M¼d¼rl¼ę¼, Ankara, Haziran 1995.

Finans Kurumları zel İhtisas Komisyonu zel Raporu ve Merkez Bankacılığı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı zel İhtisas Komusyonu Raporu, DPT, Ankara 1996

TCMB üç aylık B¼ltenleri