

MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞI

Prof. Dr. Sait DİLİK
Işık Üniversitesi Öğretim Üyesi

Merkez bankaları günümüz ekonomilerinin en temel kurumlarından biridir. Merkez bankası ülkenin para politikasını belirler, yürütür; karar ve uygulamalarıyla ülke ekonomisinin gelişimini büyük ölçüde etkiler.

Bu önemli işlevi nedeniyle merkez bankalarının bağımsız veya özerk kurumlar olması ya da olmaması bu kurumun doğuş yıllarından bu yana tartışılmalıdır. Bu tartışmalarda anahtar sözcük olarak bazen bağımsızlık, bazen de özerklik ya da her ikisi birden yer almaktadır. Kelimenin genel anlamıyla bağımsızlık, davranışlarını, tutumunu, girişimlerini, herhangi bir gücün etkisinde kalmadan düzenleyebilmek; hür, özgür, özerk, müstakil olmak demektir. Özerklik ise bir topluluğun, bir kurumun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı taşımasıdır. Yukarıdan anlaşılacağı üzere, her iki terim anlam yönünden örtüşebilmekte, birbiriyle bağdaşabilmektedir. Bu nedenle bilimsel terim olarak merkez bankasının bağımsızlığı ya da özerkliğinden söz edilmesi mümkündür. Ancak, genelde konuya ilişkin terim olarak daha çok, bağımsızlık sözcüğü kullanılmaktadır. Biz de bu genel eğilime uyarak bağımsızlık sözcüğünü kullandık.

Merkez bankasının bağımsızlığı bu kurumun para politikasına ilişkin ölçü, düzenleme, karar ve uygulamalarında siyasal otoriteler olarak hükümet ve parlamento veya diğer baskı gruplarının etkisinden uzak kalmasıdır.

Merkez bankasının bağımsız olması ya da olmaması konusunda değişik dönemlerde, çoğu zaman o dönemlerin özel şartları ve düşünce biçiminin etkisi altında, değişik görüşler, kuramlar egemen olmuş; değişik uygulama örnekleri verilmiştir. Siyasal otorite olarak devletlerin merkez bankasına karşı, gerek yasal düzenleme, gerekse uygulama aşamasındaki tutumlarında sözü edilen kuramsal görüş ve inançları yanında, hükümetlere kolay gelir sağlama ve böylece devletin parasal sıkıntılarını kolayca giderebilme isteğine kapılmış olmaları da büyük rol

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

oynamıştır. Öte yandan devlet dışındaki sivil baskı grupları da olaya grupsal çıkarları açısından bakmışlardır. Bu baskı gruplarına örnek olarak yasa yoluyla ya da sivil toplum kuruluşları şeklinde örgütlenmiş çiftçiler, esnaf ve sanatkarlar, sanayiciler, tüccar grupları gösterilebilir. Ancak, biz bu yazımızda, başkaca bir şey söylenmedikçe merkez bankasının siyasi otorite olarak devlete, daha açık değişle hükümete ve/veya parlamentoya karşı bağımlı ya da bağımsız olması üzerinde duracağız:

Kesin bir şema çizmek mümkün olmamakla birlikte, günümüzde merkez bankasının bağımlılık ya da bağımsızlığı yönünden devlet-merkez bankası ilişkilerini aşağıdaki üç ana sistemde toplamak mümkündür (Bernauer 1980:2; Dilik 1970:173 vd.):

- 1- Bankanın hükümet ve/veya parlamentoya bağılı olması,
- 2- Bankanın hükümet bünyesinde yer alması (entegrasyon),
- 3- Bankanın bağımsızlığı.

Bankanın Hükümet ve/veya Parlamentoya Bağımlı Olması:

Bankanın hükümete bağılı olması, merkez bankasının uygulayacağı politikada bakanlar kurulu ya da bir bakanlığın, örneğin genelde maliye bakanının emirlerine uyma zorunda olmasıdır. Bu sistem örneğin Seylan, Japonya, İngiltere ve İspanya gibi ülkelerde uygulanmıştır. Burada İngiltere'nin özel durumunun göz önünde bulundurulması gerekir. İngiltere Bankası 1946 yılında devletleştirilmiştir. Buna paralel olarak, bankanın guvernör, guvernör yardımcısı ile yönetiminde görevli altı üyenin krallık makamınca atanması yolu benimsenmiştir. Öte yandan maliye bakanına önceden görüşünü almak kaydıyla bankaya emir verme yetkisi tanınmıştır. Ancak, İngiltere Bankasının böylece hükümetin emirlerine bağlanması sadece biçimsel bir anlam taşımıştır. Gerçekten İngiltere Bankası zaten hükümetle daha önce de gönüllü ve geleneksel bir işbirliği içinde bulunmakta ve hükümetin genel ekonomi politikasını desteklemekteydi. Banka para politikasının oluşturulmasında daima hükümetin görüşünü almaktaydı. Hükümet ise Bankaya isteklerini dikte ettirme yoluna gitmemekteydi. Bu karşılıklı anlayışa dayalı işbirliği bankanın maliye bakanının emrine bağlanmasından sonra da devam etmiştir. Banka kağıt üzerinde Maliye Bakanı'nın emrine bağılı olmakla birlikte fiilen bağımsızlığını sürdürmüştür (Dilik,1970:173 vd.). Ancak, bazı zamanlarda bu olumlu işbirliği ve fiili bağımsızlığın aksadığı görülmüştür. Örneğin seksenli yıllarda Bankanın hükümetle ilişkileri bozulma yoluna girmiş; bu durum karşısında bankanın guvernörü değiştirilmiştir (Tuncer, 1989:24).

Bankanın parlamentonun emir ve direktiflerine bağılı olması gerçekte hükümetin emir ve direktiflerine bağılı olmasından pek farklı değildir. Çünkü

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

parlamentolar da hükümetler gibi siyasal partilere dayalı siyasal organlardır. Her iki durumda da merkez bankası para politikasına ilişkin karar ve uygulamalarında ekonominin gereklerine göre değil, siyasal otorilerinin kısa süreli siyasal çıkarlarına uygun olarak davranma durumunda kalacaktır.

Bankanın Hükümet Bünyesinde Yer Alması:

Bu durum merkez bankasının en yüksek düzeydeki yöneticisinin aynı zamanda bakanlar kuruluna üye olması yoluyla gerçekleştirilmektedir. Böylece merkez bankası bir bakanlık örgütü durumuna getirilmiş olmaktadır. Merkez bankasının devlet karşısındaki durumunun belirlenmesinde bu türden çözüm yollarına gidilmesi, siyasal ve ekonomik düzenleri totaliter esaslara dayanan ülkelerde benimsenmiştir. Örneğin 1954'te Rusya Bankası bir bakanlık haline getirilmiştir. Benzeri bir sistem doğu Almanya'da da uygulanmıştır.

Bankanın Bağımsızlığı:

Bankanın bağımsızlığı şeklinde, merkez bankası para politikası alanındaki ölçü, karar ve uygulamalarında hükümet ve/veya parlamentoya (ya da çıkar gruplarına) bağlı değildir. Bu gruba örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya merkez bankalarıyla Almanya Merkez Bankası (Die Deutsche Bundesbank ,1996:1 vd) gösterilebilir.

Yukarıdaki değinilen sistemlerden günümüzde en çok savunulanı ve uygulamada en yaygın biçimde görüleni merkez bankasının bağımsızlığıdır. Aşağıda bu sistem üzerinde duracağız. Ancak, önce diğer iki sistemin olumlu ve olumsuz yönlerine değinmemiz anlamlı olacaktır:

Merkez Bankasının Hükümet ve/veya Parlamenteoya Bağımlı Olmasının Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Merkez bankasının hükümetin emir ve direktiflerine bağlı olmasının yönetim tekniği ve etkinliği bakımından faydalar sağlayacağı; bankayı para ve kredi politikasına ilişkin kararların uygulanmasında daha güçlü kılacağı savunulmuştur. Bu görüş örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde konunun tartışılması sırasında G.L.Bach tarafından ileri sürülmüştür. (Bknz: Dilik 1970:174). Ancak, bu argüman, üzerinde tartışılabileceği bir yana, pek de önem taşımamaktadır. Merkez bankasının hükümetin emirlerine bağlı olmasının tartışmasız kabul edilebilecek en

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

önemli olumlu yönü, bu sistemin para politikası ile genel ekonomi politikasının uyumluluğunu tam olarak sağlayabilecek olmasıdır.

Gerçekten para politikasının hükümetin genel ekonomi politikası ile çelişkiye düşmemesi ve olanaklar ölçüsünde onu desteklemesi gerekir. Eğer merkez bankası hükümete bağlı ise, genel ekonomi politikası da hükümetçe tayin olduğundan bu iki politika tek elden saptanacak ve yürütülecek, böylece para politikası genel ekonomi politikasıyla tam olarak koordine edilebilecektir.

Buna karşılık merkez bankasının hükümete bağlı olmasının sakıncaları vardır. Gerçekten geçmişte devletlerin parasal ihtiyaçlarını karşılamak için çok zaman para basma işlevini kötüye kullanmaktan kaçınmadıkları ve böylece büyük enflasyon ve istikrarsızlıklara yol açtıkları bilinmektedir. Bunun örneği birçok ülkede görülmüştür. İşte merkez bankalarının para politikası bakımından devlete bağlı olmasına karşı en önemli itirazlar da bu noktada toplanmaktadır.

Merkez bankalarının hükümete bağlı olması ile ilgili başka bazı sakıncalar saymak da mümkündür:

Gerçekten çok partili demokrasilerde hükümet ve meclislerin gelecek seçimleri düşünerek halkı memnun etmek amacıyla devamlı bir "ucuz para politikası" izlemeye eğilimli oldukları ve iktisadi istikrar için zorunlu bile olsa popüler olmayan tedbirlerden kaçınacakları ileri sürülebilir.

Bundan başka güçlü şekilde örgütlenmiş özel çıkar grupları hükümet ve parlamentoyu kararlarında etkileyebilir; genel ekonomi ve para politikasını kendi çıkarlarına doğru yöneltebilirler.

Merkez bankasının hükümete bağlı olmasının diğer bir sakıncası da para politikasının büyük çapta uzlanım ve bilgi isteyen bir konu olmasından doğmaktadır. Gerçekten politikacıların bu konuda yeter derecede bir bilgi sahibi olmaları beklenemez. Şüphesiz hükümet bankanın yönetiminde uzmanlardan yararlanacaktır. Fakat merkez bankası bağımsız olmadığı için bu elemanların politikacıların görüş ve isteklerine uymayan görüşleri pek dikkate alınmayacaktır.

Öte yandan hükümet sık sık değişiyorsa ve özellikle çeşitli parti ve grupların para politikası alanındaki görüş ve tutumları farklı ise, her defasında politikacıların görüşüne göre para politikasının da yönü değişebilecektir.

Merkez bankasının parlamentonun emirlerine bağlı olması benzeri sakıncaları taşıyacak; buna karşı bankanın hükümetin emirlerine bağlı olmasının

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

sağlayacağı yönetimde kolaylık ve etkinlik gibi avantajları her zaman sağlayamayacaktır. Partiler arasındaki tartışmalar kargaşaya dönüşebilecektir.

Bir bakıma hükümet ve parlamentoların merkez bankasını kötüye kullanmada kamu oyunu göz önünde bulundurma zorunda oldukları; bu durumun para politikasının kötüye kullanılması ve sonu belli olmayan para denemelerini önleyeceği ileri sürülebilir. Fakat bu görüş aldattıcıdır. Gerçekte kamu oyunun olduğu halk olayların iç yüzünü çok zaman ya hiç anlayamamakta ya da iş işten geçtikten sonra kavrayabilmektedir. Halk çok zaman politika demagoglarının propogandasına kanmakta olaylar hakkında tamamen yanlış değerlendirmeler yapabilmektedir. Zira iktisadi hayatın en çapraşık konularından birini teşkil eden para politikasını kavrayabilmek için belirli bir kültür seviyesinin ötesinde özel bilgilere gerek vardır. İktisadi olaylar, özellikle para konuları, üzerinde yetersiz kişiler tarafından şu veya bu şekilde konuşulmaya ve demagojiye elverişlidir. Bu yüzden bu sistem hükümet veya parlamentonun merkez bankasını istismarına olduğu kadar, kendisine bağlı bir merkez bankasını kamu çıkarlarına uygun bir şekilde yöneten bir hükümete ve bunun parlamentoda dayandığı çoğunluğa karşı muhalefetin asılsız, yıkıcı tenkit ve hücumlarına da kapı açabilecektir. Merkez bankası bağımsız olursa hükümet bu gibi eleştirilere hedef olmayabilir. Bununla birlikte bu durumda da hükümetin, paranın istikrarından "genel ekonomi politikası" çerçevesi içinde dolaylı bir sorumluluk taşıyacağı gözden uzak tutulmamalıdır.

Görülüyor ki kamu oyu da ne hükümet ve parlamentonun para politikasını kötüye kullanmalarına ne de muhalefetin para politikasına yönelik haksız ve yıkıcı tenkitlerine karşı yeterli bir güvence oluşturmaktadır.

Merkez Bankasının Hükümetin Bünyesinde Yer Almasının Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Bankanın hükümetle birleşmesine (entegrasyonuna) gelince, bu şık da genel ekonomi politikası ile para politikasının kolayca koordine edilmesini mümkün kıldığından ilk bakışta çekici gelmektedir. Ancak, bakanlar kurulunda merkez bankası temsilcisinin, çoğunluğu teşkil eden ve fazla harcama yapmaya eğilimli diğer bakanlar karşısında her zaman kolayca yenilgiye uğrayacağı da bir gerçektir. Kaldı ki bu sistemde sözü edilen temsilcinin bizzat kendisi de siyasal kimlik taşıyan bir kişidir. Böylece hükümetin bünyesine girmiş bir banka aslında ona bağlı bir kurum olmaktan pek ileri gidemeyecektir.

Yukarıda sayılan sakıncalar şüphesiz iktisadi faaliyetleri merkezi emperatif bir plana göre sevk ve idare edilen ve siyasal rejimleri totaliter olan devletler için söz konusu değildir. Gerçekten bu ülkelerde Batıdaki anlamda parti tartışmaları yoktur. Devlet popüler olmayan tedbirler almaktan çekinmez; kolaylıkla tüketimi

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

kısıp zorunlu tasarrufu artırabilir. Öte yandan bu ülkelerde yukarıda belirtildiği üzere, ekonomik faaliyetler önceden hazırlanmış bütün ekonomiyi kapsayan emredici ve yasaklayıcı planlara göre devletçe yöneltildiğine göre, genel ekonomi politikasıyla bir ahenk sağlanabilmesi ve planın gerçekleştirilebilmesi için para politikasının da devlet tarafından belirlenme ve yürütülmesi zorunludur. Fakat biz burada günümüzde artık genelde varlığı son bulmuş bu tip ekonomi düzenlerini göz önünde bulundurmuyoruz.

Merkez Bankasının Bağımsızlığı

Yukarıdaki açıklamalardan sonra şimdi merkez bankasının bağımsızlığı konusunu daha yakından ele alabiliriz:

Bağımsızlık yukarıdaki kısımda da değinildiği üzere, merkez bankasının para politikasına ilişkin ölçü, karar ve uygulamalarında siyasal otoriteler (hükümet, parlamento) ya da diğer baskı gruplarının etkisinde olmamasıdır.

Bağımsızlık lehinde ileri sürülebilecek en önemli argüman, yukarıdaki tanımdan da anlaşılacağı üzere, bu sistemde merkez bankasının para politikasını her türlü siyasal, grupsal baskı ve etkilerden uzak olarak ülkenin iktisadi gereklerine göre, kendi takdir ve ölçülerine uygun olarak saptama ve yürütebilme olanağı taşımasıdır.

Bundan başka, bağımsız merkez bankasının uzmanların bilgi ve önerilerini daha objektif olarak değerlendirmesi mümkün olacaktır. Gerçekten bu elemanların görüş ve önerileri, bağımlılık ya da entegrasyon sistemlerinde olduğunun aksine, politikacıların siyasal istek ve çıkarlarına boyun eğmeyecektir.

Konuya ilişkin bir makalede, merkez bankasının bağımsızlığı, "yasal, fiili, politik, ekonomik, fonksiyonel, finansal, mülkiyet ve amaçsal" olarak sıralanmaktadır (Barışık, 2005:2).

Diğer bir kaynakta bağımsızlığın ölçüsü olarak yöneticilerin atanma biçimi ve görev süresi, hedefler arasında fiyat istikrarına öncelik verilmesi, para politikasının doğrudan merkez bankasınca düzenlenmesi ve yürütülmesi, merkez bankası-kamu kaynak ilişkisi, merkez bankasının bankacılık sistemi üzerindeki denetimi ve diğer etkenler üzerinde durulmaktadır (Oktar, 1996:108vd).

Başka bir kaynakta yine merkez bankasının bağımsızlığının ölçütü olarak yasal bağımsızlık ve gerçek bağımsızlıktan söz edilmektedir. Yasal bağımsızlığın unsurları olarak da merkez bankası başkanının atanması, görevden alınması,

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

görev süresi; para politikasıyla ilgili olarak merkez bankası ile hükümet arasındaki çelişkilerin çözümü ve bankanın bütçe sürecine katılması; merkez bankasının görevleri; merkez bankasının kamu sektörüne borç verebilme yeteneğine ilişkin kısıtlama ve kurallar gibi hususlar üzerinde durulmaktadır (Özen, 1993:44 vd.).

Bir başka yerde, merkez bankasının bağımsızlığını belirleyen faktörler olarak, devletin malı olma, siyasi rejimler, devletin örgütlenme şekli, hükümetin ekonomi politikaları, deneyim ve güvenilirlik ile uluslararası ilişkilere yer verilmektedir (Tuncer, 1989:13-14).

Bu kaynaklarda bağımsızlığı belirleyen faktörler, merkez bankasının işlevleri, bağımsızlığının uygulama alanı ve biçimleri gibi farklı hususlar birbiriyle karıştırılmaktadır. Acaba gerçekte merkez bankasının bağımsızlığının belirleyen faktörler nelerdir?

Bize göre merkez bankasının bağımsızlığı 1) personel açısından 2) işlevsel (fonksiyonel) açıdan 3) mülkiyet yönünden ele alınabilir.

1) Eğer hükümet ya da başka baskı veya çıkar grupları bankanın yöneticilerini atama ve görevden almaya yetkili değilse, banka personel bakımından bağımsızdır.

2) İşlevsel bakımdan bağımsızlık merkez bankasının para politikasını belirleme ve uygulamada hükümet veya parlamentonun ya da başka baskı veya çıkar gruplarının herhangi bir şekilde kontrol ve emrine bağlı olmaması demektir.

3) Mülkiyet bakımından bağımsızlık ise, merkez bankasının sermayesinin devletin ya da diğer baskı ya da çıkar gruplarının elinde olup olmadığına bağlıdır.

Para politikası bakımından yalnız ilk iki şık, yani personel ve işlev bakımından bağımsızlık önem taşımaktadır. Mülkiyet bakımından bağımsızlık ise bir zamanlar sanıldığı gibi aksine, sadece biçimsel bir anlam taşımaktadır. Bir merkez bankasının sermayesinin özel veya devlete ait olması para politikasını belirlemede onun devlete veya başka baskı gruplarına bağlı olup olmaması üzerinde belirleyici bir rol oynamamaktadır. Bağımsızlık ya da bağımlılığı belirleyen en önemli faktör bankanın organizasyonudur. Gerçekten sermayesi özel olan bazı bankalar, yönetimleri bakımından büyük çapta hükümete bağlıdır. Bunun örneği İspanya'da görülmüştür.

Öte yandan 1945'ten önce özel bir kurum olan Fransa Bankası da hükümetin etkisi altında çalışıyordu. Buna karşılık sermayesi tümüyle devlete ait bir çok merkez bankası para politikası konusundaki ölçü ve kararlarında hükümete

bağlı değildir. Örneğin Federal Almanya Merkez Bankası (Die Deutsche Bundesbank), Avustralya, Yeni Zelanda ve İsveç Bankaları. Fakat anılan son iki banka parlamentonun kararlarına bağlıdır.

Bir zamanlar merkez bankasının sermayesinin devlete ait olup olmaması, bankanın bağımsızlığı konusunda en önemli bir faktör olarak kabul edilmekteydi. Günümüzde de aynı görüşü savunanlar bulunmaktadır (Bknz: Tuncer, 1989:14; Şiriner, 1998:156). Böyle bir anlayışın tipik örneğini C.H. Kisch ve W. A. Elkin'in şu sözlerinde buluyoruz: "Merkez bankasının hükümet murakabesinden azade tutulması arzu ediliyorsa bidayette bankayı müstakil bir müessese olarak teşkil etmek ve hükümetle münasebetlerini tayin ve tesbit etmek lazımdır. Fakat bir devlet bankası tesis edip, bilahare bankanın devletle alakasını kesmek, bittabi bir takım ihtilaflar tevhit eder. Bununla beraber merkez bankası devletin malı oldukça, nizamnamesinde ne kadar şartlar bulunursa bulunsun gene hükümet tazyikinden kurtulamıyacaktır" (Kisch-Elkin, 1931:33).

Bu görüşün izlerini bir çok merkez bankasının statüsünde bulmak mümkündür. Örneğin 1930'da T.C. Merkez Bankası kurulurken, bankanın devlet ve özel çıkar gruplarına karşı bağımsız kalması düşünülmüştü. Öte yandan merkez bankasında ülkenin çeşitli iktisadi sınıfları ile devlet çıkarlarının temsil edilmesi gerektiği ve banka ile devlet ve diğer çıkar grupları arasındaki mülkiyet ve yönetim açısından bağların tamamen çözülemeyeceği görüşü yerleşmişti. İşte bu görüşün sonucu T.C. Merkez Bankasının kuruluşunda banka sermayesi belirli kısımlara bölünerek devlet ve çeşitli iktisadi gruplar arasında paylaştırılmıştı. Bankanın devlete karşı bağımsızlığını korumak içinde örneğin devletin hissesi bankanın sermayesinin %15'i ile sınırlandırılmıştı. Bu miktar sonradan %25'e çıkarılmıştı. Öte yandan o dönemde T.C. Merkez Bankasının para politikasının ana hatlarını belirleme görev yetkisini taşıyan idare meclisi sermayenin bölünüşüne benzer bir şekilde örgütlenmişti. Böylece T.C. Merkez Bankasının bağımsızlığı probleminin yukarıda sözü edilen anlamda çözülebildiği sanılmıştı. Gerçekte ise sermayenin bu şekilde kısımlara ayrılmasının Bankanın bağımsızlığı üzerinde hiçbir rolü olmamıştır. Buna karşılık idare meclisinin oluşum biçimi para politikası bakımından düşündürücü ve tehlikeli bir durum yaratmıştır. Gerçekten idare meclisi, hissedarlarla (Hükümet, milli bankalar, diğer banka ve imtiyazlı şirketler, Türk firmaları vs.) ticaret, sanayi ve ziraat sektörünün (ve 1960 tan sonra banka personeli) temsilcilerinden teşekkül etmişti. Oysa bu özel ve kamusal çıkar gruplarının kendi çıkarlarını koruma kaygısıyla ülkenin genel ekonomik yararlarını her zaman göz önünde tutmaksızın, kredi ekspansiyonu yönünde gelişen her para politikasını benimsemeye ve aksine her kontraksiyon politikasını kötülemeğe eğilimli olabilecekleri; bunun ise ülkenin devamlı enflasyonist gelişime doğru itilmesi sonucunu doğurabileceği göz önünde bulundurulmamıştı (Dilic, 1969: 98vd.).

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

Fakat gerçekte Türkiye’de geçirdiğimiz enflasyonlarda bütün bu çıkar gruplarının etkili oldukları yargısına varmak da doğru olmayacaktır. Çünkü Türkiye’de merkez bankası politikası pratikte sadece devlet tarafından belirlenmiş ve devletin merkez bankası politikasında kesin egemenliği karşısında diğer çıkar grupları hiç bir zaman seslerini duyuracak ve para politikasında çıkarları yönünden etkili olacak bir duruma gelememişlerdir. Gerçekten Hükümet, gerek merkez bankasının önemli kilit noktalarını elinde tutması (örneğin İdare Meclisi Reisliği) ve diğer personel üzerindeki etki imkanları gerekse Merkez Bankası Kanunu’nun ve diğer özel kanunların sağladığı yetkiler yardımıyla ve nihayet gerektiğinde Merkez Bankası Kanununda değişiklikler yapılmasını sağlayarak para politikasının tek hakimi olmuştur. Merkez Bankası Hükümetin bir tür yönetim organı haline gelmiştir. Böylece Hükümetin görüş ve tutumuna göre, enflasyonist ve enflasyondan çok korkulduğu zamanlarda deflasyonist politikalar izlenilmiş ya da istikrar çabası gösterilmiştir (Dilik, 1969:169-250;Tokgöz, 1995:21 vd; Şirinler, 1998:158).

Daha sonra 14.1.1970 tarih ve 1211 sayılı yeni Merkez Bankası Kanunu Hükümetin banka sermayesindeki payını arttırmıştır. Bu Kanuna göre Hükümet hisselerinin en az Banka sermayesinin yüzde 51’ine ulaşması zorunludur. Şüphesiz bu hükümden Türkiye’de Merkez Bankasının zorunlulukla devletin emri altına girmiş olacağı sonucunu çıkarmak mümkün değildir. Gerçekten yukarıda değinildiği üzere, bir merkez bankasının bağımsız ya da bağımlı oluşunda sermaye mülkiyetinin dağılımının rolü büyük değildir. Aslında, modern eğilime uygun şekilde, T.C. Merkez Bankasının sermayesinin bütününün devletleştirilmesi mümkün ve daha tutarlı bir yol olurdu. Bu şekilde bir devletleştirme ile Banka bağımsızlığından bir şey yitirmiş olmazdı. Yeter ki Banka personel ve fonksiyonel bakımdan bağımsızlığını korumuş olsun.

Ancak, gerçekte T.C. Merkez Bankası 14.1.1970 tarihli yeni Kanundan sonra, Hükümete karşı gerek personel bakımından gerekse işlevsel yönden bağımsızlığını tümüyle yitirmiş bulunmaktadır. Bu Kanunla Bankanın sermayesinde Hükümet payının en az yüzde 51’e yükseltilmiş olması bunda dolaylı bir rol oynamıştır. Çünkü bu Kanun Bankanın para ve kredi politikasının saptanmasında en yetkili organı olan Banka Meclisi üyelerinin seçimini Banka Genel Kuruluna bırakmıştır. Ayrıca, bu Meclise Başkanlık edecek Banka Başkanının (Governörünün) atanmasında Banka Meclisinin teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Böylece, Hükümet, Genel Kurulda sermayenin en az %51’ine sahip hissedar olarak oy çoğunluğunu elinde tutmakta olduğundan, istediği elemanları Banka Meclisi üyeliğine getirebilme; bunlara para politikasında istediği yönde kararlar aldırabilme olanağını elde etmiştir. Öte yandan Banka Meclisi üyelerinin üç yıl gibi kısa bir süre için seçilmeleri, Hükümetin bu üyeler üzerindeki etkisini artırıcı bir faktör olabilecektir.

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

Gerçi Merkez Bankası Kanununda 25.4.2001 gün ve 4651 sayılı Kanun'la Bankanın yönetim sistemine ilişkin bazı değişiklikler yapılmıştır. Ancak, bu değişiklikler sözü edilen durum açısından bir farklılık getirmemiştir. Gerçekten yasa değişikliğinden sonra da Banka Meclisi yine Genel Kurulca ve bu yoldan Hükümetce üç yıl için seçilen altı üyeden oluşmakta ve üyelerin yeniden seçilmesi mümkün olmaktadır.

Buna karşı, 4651 sayılı Kanunla Merkez Bankasının yönetiminde Banka Meclisi yanında ikinci derecede önem taşıyan bir Para Politikası Kurulu kurulmuştur. Ancak, bu Kurul da oluşumu itibariyle tamamıyla siyasal etki altında bulunan bir kuruldur. Gerçekten Para Politikası Kurulu, Banka Başkanı, diğer deyişle Governörünün başkanlığı altında müşterek kararnameyle atanan başkan yardımcıları, Banka Meclisi üyeleri arasından seçilecek bir üye ve Governörün önerisi üzerine müşterek kararla atanacak akademik unvanlı uzman bir üyeden oluşmaktadır. Bu kanun değişikliği ile (4651 sayılı Kanunla) ayrıca Banka Governörünün daha öncekinden farklı olarak Banka Meclisinin önerisi olmaksızın doğrudan Hükümetce Bakanlar Kurulu kararıyla atanması yolu seçilmiştir. Banka Meclisi üyelerini de Genel Kurulda çoğunluğa sahip olarak fiilen Hükümetin (Hazine'nin) seçeceği düşünüldüğünde aslında bu değişikliğin pek de önemli olmadığı anlaşılacaktır. Görülüyor ki 4651 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra da T.C. Merkez Bankasının Hükümete bağımlı olmasında farklılık olmamış, hatta biçimsel olarak bakıldığında Bankanın bağımlılığı artmıştır.

Yukarıdaki açıklamalar gösteriyor ki bir merkez bankasının sermayesinin bütününe ya da bir bölümünün devlete ait olup olmaması bankanın bağımsızlığı ya da bağımlılığı bakımından pek önem taşımamaktadır. Ancak, ülke parasını çıkarmaktan sorumlu olan, ulusal para politikasını belirleyen ve bu işlevleri ile ülkenin genel ekonomi politikasını desteklemek, ekonominin iç ve dış dengesinin sağlanmasına katkıda bulunmak görevini taşıyan bir bankanın sermayesinin, bir başka deyişle mülkiyetinin devlete ait olması çok daha tutarlı olacaktır. Modern görüş ve eğilimler de bu yöndedir ve bu yönde olmalıdır. Yeterki, yukarıda değinildiği gibi, merkez bankası personel ve işlevsel yönden bağımsız bir statüye kavuşturulmuş olsun.

Konuyu Türkiye örneğinde ele alacak olursak, personel bakımından bağımsızlık, T.C. Merkez Bankasının yönetiminden sorumlu organları olarak Banka Meclisi ve Para Politikası Kurulu üyeleriyle, Banka Başkanının politikacılar ve özel çıkar gruplarının etki ve yetkisi dışında atanması ve para politikasına ilişkin takdir, ölçü, karar ve uygulamalarından dolayı görevden alınamamasıdır.

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

Bu durumun tam olarak gerçekleşmesi şüphesiz ki ancak idealde söz konusu olabilecek bir durumdur. Uygulamada bu ideal duruma ulaşılması pek de mümkün değildir. Yöneticileri atama yetkisi hangi mercilere verilirse verilsin sonuçta bu yöneticiler üzerinde az ya da çok politik ya da grupsal etki söz konusu olacaktır. Ancak, ideal duruma uygun çözüm bulunamasa bile ona en yakın olanının bulunmaya çalışılması ve sözü edilen etkilerin en aza indirilmesi amaçlanmalıdır.

Bu durumda, merkez bankası yönetimine atanacak kişilerin kişilikleri önem kazanmaktadır. Uygun, güçlü kişiliğe sahip yöneticiler bankanın takdir, ölçü, karar ve uygulamalarını her koşulda politika ve başka grupsal etkilerden mümkün olduğunca uzak tutmayı başarabilen kişiler olacaktır.

Öte yandan yöneticilerin atanma süreleri de önem taşıyacaktır. Atanma süresi uzadıkça, ceteris paribus, banka yöneticilerinin bağımsız davranma olanak ve eğilimleri artacaktır.

Bağımsızlığının Sınırları

Yukarıdaki açıklamalarda merkez bankasının bağımsızlığının tanımı, ölçütleri ve olumlu yönleri vurgulandı. Şimdi biraz da bağımsızlığın sınırları üzerinde duralım. Acaba özgürlüğün olduğu gibi, merkez bankasının bağımsızlığının da sınırları olmalı mıdır? Sınırsız bağımsızlığın olumsuz yönleri var mıdır?

Önce belirtelim ki bir ülkenin bir savaş ya da iç kriz nedeniyle özgürlüğü ve bütünlüğü tehlikeye düşmüş ve bunların savunulması için merkez bankasının yardımına gerek duyulmaktaysa, bu koşullarda, bir zamanlar Osmanlı Bankasının yaptığı gibi merkez bankasının bağımsızlığını ileri sürerek yardımı reddetmesi çok anlamsız olurdu. Öyleyse bu gibi durumlarda gereğinde hükümete bankaya müdahale hakkı tanımak zorunlu olacaktır. Ancak, böyle bir durumun yasa hükümleri ile önceden ayrıntılı, açık ve somut olarak saptanması güçtür. Bu amaç ile konulmuş hükümler hükümetler tarafından, böyle bir durumun gerçek olarak var olmadığı zamanlarda da kötüye kullanılmaya elverişlidir. Özellikle banka yöneticileri memur anlayış ve psikolojisi içinde iseler, bankanın bağımsızlığını yitirme tehlikesi büyüktür. Buna karşılık gereğinden fazla tedbirli ortodoks yönetici tipleri, böyle hükümlerin eksikliği ve hatta varlığında bile ülkeyi tam ihtiyacı olduğu zamanlarda merkez bankasının desteğinden yoksun bırakabilirler. Bunun örnekleri görülmüştür.

Örneğin, R. Stucken, kapalı bir ifade ile de olsa Almanya da Nasyonal Sosyalistlerin iktidara gelişini ve bunun doğurduğu tarihi sonucu, Nazi

Döneminden önceki iktisadi krizin giderilmesinde Reichsbank'ın Hükümete gereken yardımı yapmamış olmasına bağlıyor (Stucken 1950:47). Aynı şekilde Spindler-Becker-Starke, Reichsbank'ın hükümete bağlı olmadığı 1931-34 yıllarında deflasyonist bir politika izlediğini ve bu politikanın Nasyonal Sosyalistlerin iktidara gelmesi ve dolayısıyla Almanya'nın çökmesinde rol oynayan şartlardan birini oluşturduğunu söylüyorlar (Spindler-Becker-Starke, 1960:14). Bu durumlar gösteriyor ki para politikasının iyi bir şekilde yönetilmesinde merkez bankası yasalarının niteliği yanında, bankayı yönetenlerin ileri görüş, anlayış ve kişiliklerinin rolü büyüktür. İngiltere Bankasının girişinde bulunan "men not measures" sözünü bugün de onaylamamak mümkün değildir.

Bu kısa açıklamalardan sonra şimdi normal zamanlarda bağımsızlığı sınırlayan gerçek iktisadi sebeplerin mevcut olup olmadığını araştıralım:

Merkez bankaları ellerinde bulunan araçlarla iktisadi konjonktürü her zaman istenilen yönde etkileyebilecek durumda olsalar, öte yandan para politikası ile hükümetin genel iktisat politikası birbirleri üzerinde etkisiz kalsaydı, kısıt tanımayan bir bağımsızlık ekonomik bakımdan belki uygun düşerdi. Gerçekten bu durumda merkez bankası para politikasını tek başına başarı ile yürütebilirdi. Acaba merkez bankaları iktisadi konjonktürü her zaman ve istenilen yönde etkileyebilecek durumda mıdır?

Tecrübeler göstermiştir ki merkez bankaları iktisadi konjonktüre her zaman istenilen yönde etki yapmada başarı gösterememişlerdir. Özellikle iktisadi depresyon dönemlerinde ekonomiyi tekrar canlandırmak için gerekli ilk hareketi sağlamada merkez bankalarının olanaklarının yetersizliği tartışmasız kabul olunmaktadır. Gerçekten ekonomide psikolojik ortam elverişli değilse merkez bankasının para hacminin genişlemesi için alacağı tedbirler, uygun parasal şartlar yaratabilmekle birlikte, toplam etkin talebi yükseltmede yeterli olmayacaktır. Genellikle konjonktörün gelişimi hakkında güvenin sarsıldığı ve kötümserliğin egemen olduğu böyle dönemlerde müteşebbisler ucuz da olsa kredi almaya ve yatırım yapmaya eğilimli değildirler. Merkez bankası bunları hiçbir şekilde yatırım yapmaya ve kredi almaya zorlayamaz. Böyle bir durumda reeskont haddinin sıfıra indirilmesi bile müteşebbislerin tutumunu değiştirmeye yeterli olmayacak ve belki bu gibi olağan dışı tedbirler azalmış olan güveni daha da sarsacaktır. (Föhl 1955:416) Bu sebeple iktisadi bir depresyonu giderebilmek için merkez bankasının yanında hükümetin de konjonktür politikası izlemesi gerekecektir. Gerçekten hükümet bütçe politikası yardımıyla, depresyonla savaşta toplam talep, üretim ve tüketim üzerine daha dolaysız etki yapabilecek durumdadır.

Konjonktür politikası kontraktif yönde ise, para politikası ile hükümetin izleyeceği konjonktür politikası, diğer deyişle maliye politikasının imkanları aşağı

yukarı aynıdır. Fakat para politikası bu halde de yalnız başına amaca ulaşabilecek durumda değildir. Gerçekten bu politika şiddetle uygulanmadığında çok zaman sadece yetersiz bir etki gösterebilmektedir. Şiddetle uygulandığında ise gerekli etkiyi gösterebilmekle birlikte, aynı zamanda iktisadi faaliyetlerde istenilmeyen bir gerileme doğurmaktadır. O halde bu yönde bir konjonktür politikası izlerken de merkez bankasının hükümetin maliye politikası ile desteklenmesi gerekmektedir. Görülüyor ki merkez bankaları ellerindeki araçlarla yalnız başına etkili bir konjonktür politikası izleyecek ve konjonktüre arzu edilen bir yön verebilecek durumda değildir. Bunun için maliye politikasının yardımı gereklidir.

Acaba konjonktürü istenilen yönde etkileme yalnız maliye politikasıyla mümkün olacak mıdır? Buna da hayır demek gerekir. Gerçekten hükümetin etkili bir maliye politikası izleyebilmesi için merkez bankası para politikasının yardımı zorunludur. Para politikasının yardımı olmadan, örneğin bir "açık bütçe-deficit spending" politikası düşünülemez. Gerçi hükümetin merkez bankası kaynaklarına, yani ek olarak yaratılan satınalma gücüne dayanmadan da, borç yaparak açık bütçe politikası izleyebileceği ilk bakışta akla gelebilir. Fakat böyle bir politika sadece, optimal bir istihdam seviyesinde bulunan bir ekonomide, her hangi bir şekilde toplam talepte doğabilecek bir azalmayı önlemede etkili olabilir. Gerçekten böyle bir istihdam seviyesinde yapılan tasarruflar herhangi bir sebeple artık tümüyle yatırımlarda (burada yatırım kavramını, Keynesyen anlamda, yani tasarruf=yatırımlar şeklinde değil, klasik anlamda anlıyoruz) kullanılmıyorsa, devlet, borçlanma ile karşılayacağı bir açık bütçe yardımıyla, tasarruf fazlası sonucu atıl kalması beklenen satın alma gücünü tekrar harekete geçirebilir. Böylece toplam talebin düşmesi önlenir. Fakat gerçek alanda ekseriyetle karşılaştığımız gibi, ekonomi arzu edilen istihdam seviyesinden biraz uzaklaşmış ya da bir depresyonla karşı karşıya bulunuyorsa, toplam talebi arttırabilmek için bütçe açıklarının merkez bankası kaynaklarından, yani yeni yaratılacak satın alma gücüyle karşılanması zorunludur. Öyleyse etkili bir açık bütçe politikası da para politikasının yardımına bağlıdır.

Hükümetin izleyeceği bir kontraksiyon, yani bütçe fazlalıkları elde ederek fazla talebin giderilmesi politikasına gelince, eğer kredi bankalarının merkez bankası nezdinde reeskont imkanları tükenmiş ve kredi muslukları tıkanmışsa, etkisiz kalacaktır. Öte yandan esasen kendileri de politikacı olan hükümetler popüler olmayan böyle tedbirler almaya her zaman kolayca yanaşma-yacaklardır. Bu cesareti gösteren hükümetlerse, seçmenleri gücendirmek istemeyen parlamentonun direnmesiyle karşılaşacaktır. Gerçekten hükümetin bu gibi tedbirleri uygulayabilmesi için parlamentodan gerekli kanunların çıkmış olması gereklidir.

Bundan başka özellikle kısa süreli konjonktür dalgalanmalarıyla savaşta maliye politikasının uygulanması her zaman mümkün olmamaktadır. Çünkü maliye politikası yeter derecede bir esneklik taşımamaktadır (Haller 1961:274). Bunun için

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

önce uzun süren, vergi oranlarının değiştirilmesi ve yeni yasaların çıkarılması gibi tedbirlerin alınması gerekmektedir. Oysa bu arada çok zaman, tedavisine çalışılan konjonktür dönemi atlatılmış ve zıt yönde bir gelişime girilmiş olunabilmektedir. Öyleyse maliye politikasında yalnız başına, etkili bir konjonktür politikası izlenebilmesi için yeterli değildir.

Görülüyor ki, her iki politikanın da kendilerine göre eksikleri ve karşılaştıkları engeller vardır. Bu sebepten ötürü etkili bir konjonktür politikası izlenebilmesi için para politikası ile maliye politikasının birbirlerini tamamlamaları ve çelişkiye düşmemeleri gerekmektedir. Bu ise her iki politikanın, amaca ulaşmada optimal bir etki gösterecek şekilde birbirleriyle kombine ve koordine edilmeleri, yani hükümet ve merkez bankasının işbirliği yapmaları ile mümkündür. O halde merkez bankasının bağımsızlığı bu zorunlu işbirliğine engel teşkil etmemelidir.

Merkez bankalarının kayıtsız şartsız bağımsızlığını sınırlayan diğer bir husus da bankanın izleyeceği para politikasında, hükümetin genel iktisat politikasıyla çelişkiye düşmemesi ve tersine görevi çerçevesi içinde onu desteklemesi gerektiğidir. Çünkü amaç en iyi para, en iyi maliye ya da en iyi fiyat politikası değil, en iyi genel ekonomi politikasıdır. Eğer genel ekonomi politikası para politikasıyla desteklenmediği için istenilen başarıya ulaşamıyorsa, daha da kötüsü para politikasıyla ekonomik gelişme köstekleniyorsa paranın istikrarı sağlanmış olsa bile merkez bankası görevini yapmış sayılamaz. Gerçekten "her neye mal olursa olsun" anlayışı ile gerçekleştirilen para istikrarı ekonomi için hiç bir değer taşımaz.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Barışık, S.: Merkez Bankası Bağımsızlığı, Makroekonomik Etkileri ve 2001 tarihli TCMB Kanununun Yansımaları, SBF Dergisi, Temmuz Eylül 2004, S.1-20.

Bernauer, S.: Staat und notenbank-Autonomie und Koordination, Diss. Freiburg i. Br 1980.

Dilik, S.:Die Geldverfassung und die Waerungspolitik der Türkei, Ankara 1969.

Dilik, S.: Devlet Karşısında Merkez Bankası, SBF Dergisi, Cilt XXV, Sayı 1, 1970, S.173-184.

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

Die Deutsche Bundesbank, Monetary Policy Strategies in Europe, 1996.

Föhl, C.: Geldschöpfung und Wirtschaftskreislauf, Berlin 1955.

Haller, H.: Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, Tübingen-Zürich 1961.

Kisch-Elkin, Merkez Bankaları, London 1931, Türkçe Çevirisi.

Oktar, S.: Merkez Bankalarının Bağımsızlığı, Bilim Teknik Yayınevi 1996.

Özen, O.: Merkez Bankası Bağımsızlığının Ekonomi Politikasının Sonuçlarına Etkisi, Maliye Dergisi, Ocak-Şubat 1993, Sayı 111, S. 44-50.

Spindler J.- Becker W. - Starke E.: Die Deutsche Bundesbank, Stuttgart 1960.

Stucken R., Die Bundesbank, Aufbau und Aufgaben, Schriftenreihe der Zeitschrift für das ges. Kreditwesen , Band 1, Frankfurt 1950.

Şiriner, İ.: Merkez Bankalarının Bağımsızlığı ve 1990'lı Yıllarda Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl:1998, Sayı 2, s.153-162.

Tokgöz E.: Merkez Bankalarının Bağımsızlığı, Hacettepe Ün. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. Cilt 13, 1995.

Tuncer, M.: Bağımsız Merkez Bankacılığı Açısından İngiltere Bankası Örneği, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1988-1989 Teftiş Kurulu Konferansları, Yayın No 1989/306, s. 5-28.