

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI KAVRAMI

Demet GEDİZ¹
Abdüsselam SAĞIN²

ÖZET

Bu çalışmada öncelikle merkez bankalarının görev ve yetkileri kavramı açıklanmaya çalışılmış ve merkez bankalarının bağımsızlığı kavramı incelenmiştir. Bağımsızlık kavramının çeşitleri açıklanmış ve merkez bankalarının bağımsızlık ölçümleri analiz edilmiştir. Bununla birlikte merkez bankalarının bağımsızlığının önemi üzerinde durulmuş ve bu konuda bazı merkez bankalarının bağımsızlık ölçümleri ve bu bağımsızlık değerlerinin, o ülke ekonomileri üzerindeki etkileri incelenmiştir. Bu amaçla incelenen merkez bankaları ise FED, Avrupa Merkez Bankası, Almanya Merkez Bankası ve TCMB olmuştur.

Anahtar Kelimeler: FED, AMB, Almanya Merkez Bankası, TCMB, Bağımsızlık

THE CONCEPT OF CENTRAL BANKS INDEPENDENCE

ABSTRACT

In this study, firstly the concept of functions and powers of central banks is tried to be explained and the concept of the independence of central banks is investigated. With the kinds of independence term, independence measure of central banks is analyzed. At the same time, the importance of the independence of the central banks is emphasized and in this regard, independence measure of some central banks and the effects of these independence values on the country's economy are examined. Central banks examined in accordance with this purpose are fed, european central bank, german central bank and tcmb(central bank of turkey).

Key Words: FED, ECB, Deutsche Bundesbank, TCMB, Independence

¹ Kırklareli Üniversitesi İ.İ.B.F. Araştırma Görevlisi. e-mail: demet.gediz@klu.edu.tr

² İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Araştırma Görevlisi. e-mail: abdusselam.sagin@istanbul.edu.tr

GİRİŞ

1668 tarihinde İsviçre’de Riskbank’ın kurulması ile birlikte merkez bankalarına yönelik ilk adım atılmıştır (Pollard,2003:11) . 1694 yılında ise 1,2 milyon sterlin sermaye ile İngiltere’de bazı İngiliz iş adamları tarafından ‘Bank of England’ kurulmuş ve bunu takip eden dönemlerde Almanya, İskoçya, Fransa, Japonya ve 1914 yılında ABD’de merkez bankası faaliyete geçmiştir. Daha önceden emisyon hakkını elinde tutan özel sermayeli bankalar bu yetkilerini merkez bankalarına devretmişlerdir (Kaykusuz,2013:36).

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın kuruluş süreci ise 1923 İzmir İktisat Kongresi ile başlamıştır. Bir taraftan devletin bankacılık politikasını belirleyecek, diğer taraftan banknot ihracı ile devlet kredisini tanzim edip “tedavül bankası” işlevini görececek bir milli devlet bankası fikri üzerinde durulmuş, 1928 yılından itibaren ise merkez bankasının kurulmasına yönelik çalışmalar başlamıştır. 1 Mart 1928’de Hollanda Merkez Bankası İdare Meclisi Başkanı Dr. Gerard Vissering bu çalışmalara yardımcı olması amacıyla davet edilmiş ve o döneme dek İş Bankası’nın bir merkez bankasına dönüştürülme fikrinden Vissering’in “hükümete bağlı olmayan ve anonim şirket şeklinde örgütlenmiş özel bir merkez bankası” önerisiyle vazgeçilmiştir.

Gerekli yasal çerçevenin hazırlanması ile birlikte TBMM tarafından 11 Haziran 1930 tarihinde “1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu” kabul edilmiştir. Bankanın kuruluşunda özellikle bağımsızlık ilkesi üzerinde durulmuş ve bu durum unvanına da yansıtılmıştır. Bağımsızlığına vurgu yapılabilmek için kamu kurumlarından bütünüyle farklı olarak “Cumhuriyet” unvanı seçilmiş, böylelikle bankanın bir cumhuriyet kurumu olduğu, fakat “merkezi idare” kurumu olmadığı belirtilmiştir. Bağımsızlığına yönelik bir diğer vurgu ise bankanın anonim şirket olarak kurulmuş olmasıdır (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlık,2012:12) .

Bu çalışmada merkez bankalarının görev ve yetkileri üzerinde durulmuş Merkez Bankası bağımsızlığı “bağımsızlık” kavramı üzerinden incelenmiş ve bağımsızlığa örnek olarak Almanya Merkez Bankası, AMB, FED, Japonya Merkez Bankası ve son olarak TCMB ele alınmaya çalışılmıştır.

1. Merkez Bankalarının Görev ve Yetkileri

Merkez bankaları kuruldukları yıllarda sadece devletin kasası görevini üstlenirken, iktisadi konjonktürün değişmesi ve banka sayılarının artmasıyla görev ve yetkiler değişmeye başlamıştır. Özellikle I. ve II. Dünya Savaşları sonrasında istikrarlı büyümenin öneminin artması, 1970’li yıllarda tüm dünyada enflasyon oranlarının yükselmesi merkez bankalarının yapılarının tekrar ele alınmasına neden olmuştur. Günümüzde ise bağımsız bir yapıya sahip merkez bankalarının fiyat istikrarını sağlamada daha başarılı olacağı yönünde görüş hakimdir ve bankaların görev ve yetkileri buna göre şekillenmiştir.

Merkez Bankalarının görevlerini TCMB’nın 25.04.2001 tarihli ve 4651 sayılı kanun ile değiştirilen görev ve yetki tanımı örneği üzerinden inceleyebiliriz. Bu kanuna göre TCMB’nin görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir (<http://www.tcmb.gov.tr/>).

Bankanın temel görevleri;

- Açık piyasa işlemleri yapmak,
- Hükümetle birlikte Türk lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki denkliliğini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek, Türk lirasının yabancı paralar karşısındaki değerinin belirlenmesi için döviz ve efektiflerin vadesiz ve vadeli alım ve satımı ile dövizlerin Türk lirası ile değişimi ve diğer türev işlemlerini yapmak,
- Bankaların ve bankaca uygun görülecek diğer mali kurumların yükümlülüklerini esas alarak zorunlu karşılıklar ve umumi dispoñibilite ile ilgili usul ve esasları belirlemek,
- Reeskont ve avans işlemleri yapmak,
- Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek,
- Türk lirasının hacim ve tedavülünü düzenlemek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak, kurulmuş ve kurulacak sistemlerin kesintisiz işlemlerini ve gözetimini sağlamak ve gereken düzenlemeleri yapmak, ödemeler için elektronik ortam da dahil olmak üzere kullanılacak yöntemleri ve araçları belirlemek,

- Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak,
- Mali piyasaları izlemek,
- Bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile özel finans kurumlarındaki katılma hesaplarının vadelerini belirlemektir.

Bankanın temel yetkileri;

- Türkiye’de banknot ihracı imtiyazı tek elden TCMB’ye aittir.
- Banka, hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur.
- Banka fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu Kanunda belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.
- Banka olağanüstü hallerde ve TMSF’nin kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, belirleyici usul ve esaslara göre bankalardan istemeye yetkilidir.
- Banka mali piyasaları izlemek amacıyla bankalar ve diğer mali kurumlardan ve bunları düzenlemek ve denetlemekle görevli kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgileri istemeye ve istatistiki bilgi toplamaya yetkilidir.

Merkez Bankasının sahip olduğu görev ve yetkilerden anlaşılacağı üzere fiyat istikrarını sağlamak başlıca hedef iken aynı zamanda para ve sermaye piyasalarının oluşturulması ve düzenli işleyişinin sağlanması ayrıca ülke kalkınmasına katkı ve destek verilmesi şeklinde yetkilendirilmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde görev ve yetkileri geniş olan merkez bankalarının gelişmiş ülkelerde istihdam ve büyüme konusunda doğrudan bir görev ve yetkisi söz konusu değildir.

Dünyada merkez bankalarının birçoğu özerk devlet kuruluşları olarak görev yapmalarına rağmen başta FED olmak üzere Güney Afrika ve İsviçre gibi bazı ülkelerin merkez bankalarının mülkiyeti özel kesime aittir (Oktar,1996:110) .

2. Bağımsızlık Kavramı ve Çeşitleri

Tarihsel süreç içerisinde siyasal iktidarlar ekonomideki değişimleri kontrol altına almak amacıyla bu değişimlerin en önemli faktörü olan paranın üzerinde imtiyaz sahibi olmak istemişlerdir. Bu yaklaşımdan en çok etkilenen kurum ise para politikalarına yön veren ve bankaların bankası konumunda bulunan merkez bankaları olmuştur.

Birinci Dünya Savaşı'nın yarattığı finansman ihtiyacı ve yaşanan yüksek enflasyon merkez bankalarına olan ihtiyacı arttırmıştır. 1920 yılında Brüksel'de toplanan Milletlerarası maliye konferansında alınan kararlar ile birlikte para ve kredi faaliyetlerini düzenlemek üzere birçok ülkede merkez bankalarının hızla kurulması çalışmaları başlatılmıştır.

Gelinen noktada ise, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde merkez bankalarının ekonomi içindeki rolü, siyasi otoriteye karşı sorumluluğu ve bağımsızlığı tartışılan konuların merkezinde yer almaktadır. Merkez bankalarının siyasetin önceliklerine göre hareket etmesi yerine ekonominin gerçeklerine göre hareket etmesi ve özerk kuruluş olmaları yönündeki anlayış bağımsızlık kavramını gündeme getirmiştir (Kaykusuz,2013:5) . Ayrıca günümüzün uluslararası para sistemi, ülkeleri bağımsız bir merkez bankacılığına zorlamakta ve para sistemlerinin birbirlerine yakınlaşması, döviz kurunun yerini para politikasının alması, ülkeler arasında ekonomik duvarların yıkılması bu politikaların yürütülmesinde siyasi iktidarın otoritesi yerine doğrudan merkez bankasının görevlendirilmesi ile merkez bankalarının bağımsızlığının gerekliliğini arttırmıştır (Oktar,1996:1) .

Merkez bankasının bağımsızlığı, para otoritelerinin kurumsal, yönetsel, finansal ve para politikasına ilişkin kararlarını herhangi bir baskı unsurundan bağımsız bir şekilde alabilme kabiliyetini ifade etmektedir (TCMB,2012:2) . Başka bir ifadeyle bankanın bağımsızlığı para politikasına ilişkin, ölçü, düzenleme, karar ve uygulamalarında siyasal otoriteler olarak hükümet ve parlamento veya diğer baskı gruplarının etkisinden uzak kalmasıdır (Dilik,2005:3). Merkez bankası bağımsızlığının tarihsel sürecine baktığımızda literatüre ilk olarak David Ricardo tarafından 1824 yılında yayımlanan Milli Bir Bankanın Kurulmasına İlişkin Plan adlı çalışmasıyla girdiği söylenebilir. Ricardo, para arzını sağlayacak aracı kurumun, harcama yapan hükümetten farklı bir kurum olması gerektiğini ifade etmiştir.

Alman Merkez Bankası'nın 19. Yüzyılın sonlarında altın standardına geçemeye karar vermesi ve diğer ülkelerin onu takip etmesiyle merkez bankaları sadece altın karşılığında para basmaya başlamışlardır (TCMB,2012:4) . Altın standardının geçerli olduğu bu dönemde merkez bankalarının bağımsız olup olmama durumu sorun yaratmamıştır (Oktar,1996:93).

Birinci Dünya Savaşı sonrası dönemde İngiltere Merkez Bankası Başkanı Montagu Norman tarafından 1921 yılında merkez bankacılığına dair dört ilke yayımlanmış ve bu ilkelerin başında merkez bankalarının hükümetten bağımsız olması gelmiştir. 1920 yılında Brüksel'de ve 1922 yılında Cenova'da düzenlenen konferanslarda uluslar arası para sisteminin düzenlenmesi ve merkez bankası bağımsızlığının sağlanmasına yönelik kararlar alınmıştır. Ancak 1929 Büyük Buhran'ın ardından para politikalarının ülkelerin hazine birimleri tarafından yönetilmesiyle merkez bankaları bağımsızlıklarını büyük ölçüde kaybetmiştir (TCMB,2012:5). Buhran yıllarında hükümetin ekonomi üzerine müdahalelerinin ve kamu girişimciliğinin artmasıyla (Keynesyen Yaklaşım) merkez bankalarının görev ve sorumlulukları en aza indirilmiş ve hükümete bağımlı hale getirilmişlerdir (Oktar,1996:94).

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından merkez bankaları açısından bu olumsuz tablo giderilmeye çalışılmış ve enflasyonla mücadele ile birlikte merkez bankası bağımsızlığı yasalarla resmi olarak belirlenmeye başlamıştır.

1958 yılında Philips Eğrisi ile birlikte uzun dönemde enflasyonla işsizlik arasında ters yönde bir ilişki olduğu varsayımı ortaya çıktı. Hükümetler yüksek işsizlik oranları yerine enflasyon maliyetine katlanmayı tercih ettiler. 1960 yılında Paul Samuelson ve Robert Solow tarafından Philips eğrisinin sadece kısa dönemde geçerli olduğu açıklandı ve yine bu dönemde Milton Friedman ve Phelps ise nominal ücret artışlarının enflasyon beklentilerini yansıtabileceği şekilde ayarlanabildiğini savunmuşlar ve böylece enflasyon ile işsizlik arasındaki uzun vadede ters ilişkinin olduğu varsayımını yok etmişlerdir (Fisher,1995:7) . Enflasyonun parasal bir olgu olduğunu ve enflasyonist politikaların uzun dönemde büyümeyi olumsuz yönde etkileyeceği görüşüyle birlikte fiyat istikrarının sağlanmasının merkez bankasının görevi olması gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır (TCMB,2012:6) . Ancak Friedman aynı zamanda para politikaları yönetiminin merkez bankalarına bırakılamayacağını, bu durumda merkez bankalarına ihtiyaç olmadığı görüşünü savunmuştur. Bu görüş Hayek tarafından da desteklenmiştir (Oktar, 1996:100) .

1970’li yıllarda yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle uygulanan politikaların başarısızlığının nedenleri araştırılmış ve Akılcı (rasyonel) Beklentiler ve Zaman Tutarsızlığı kavramları ortaya çıkmıştır. Akılcı beklentiler hipotezine göre; ekonomik birimler beklentilerini ellerindeki her türlü bilgiyi en etkin şekilde kullanarak oluşturmaktadırlar. Beklenmeyen politika uygulamaları ile ekonomik birimler şaşırılabilir ve beklentilerini yeni bilgilere değiştirenceye kadar geçici bir süre için istihdam ve çıktı üzerinde etkili olunabilir. Zaman tutarsızlığında da para politikasındaki bir değişimin çıktı üzerindeki etkisi enflasyona göre daha erken gösterdiğinden dolayı optimal görülen bir politikanın uygulanma zamanı geldiğinde artık optimal olmayışdır. Fiyat istikrarı hedefine bağlı uzun vadeli politikalar oluşturan ve uygulayacağı politikalara yönelik güvenilir taahhütte bulunacak bir merkez bankasının varlığı, zaman tutarsızlığı ve güvenilirlik sorununun ortadan kaldırılmasına katkıda bulunabilmektedir.

İktisadi literatürdeki bu değişikliklerle birlikte 1980’li yıllardan sonra merkez bankası bağımsızlığının sağlanması ve para politikalarının nihai amacının belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. 1990’lı yıllara gelindiğinde fiyat istikrarı birçok merkez bankası için ana hedef olarak benimsenmiş ve ilk kez Yeni Zelanda Merkez Bankası tarafından uygulanan enflasyon hedeflemesi rejimini benimsemiştir. Buna göre para politikası araçları ilan edilen enflasyon hedeflemesine göre kullanılmaya başlanmıştır.

2008 krizi ile birlikte merkez bankası bağımsızlığının para ve maliye politikaları ile uyum içinde çalışması gerekliliği anlaşılmıştır (TCMB,2012:6) .

Merkez bankası bağımsızlığının gerekliliği fiyat istikrarının sağlanması ile doğru orantılı olduğu düşüncesinin temel nedeni siyasi gücün uyguladığı politikaların enflasyona meyilli olmasıdır (Altuntaş,2012:12) .

Merkez bankası bağımsızlığı açıklarken amaç bağımsızlığı ve araç bağımsızlığı arasındaki farkı açıklamak önemlidir.

2.1. Amaç Bağımsızlığı

Amaç Bağımsızlığına sahip merkez bankası uygulayacağı para politikasını kendi belirleyebilmesidir. Amaç bağımsızlığı ile politik bağımsızlık arasında bir ilişki vardır ve

buna göre merkez bankaları siyasi müdahaleden uzak kaldıkları takdirde düşük enflasyon hedefini sürdürme yeteneğine sahip olurlar (Debelle and Fisher,1994: 197) .

2.2. Araç Bağımsızlığı

Fonksiyonel bağımsızlık olarak da adlandırılan araç bağımsızlığı; merkez bankalarının nihai hedefine ulaşmak için kullanacağı para politikası araçlarını hükümetin veya bir başka otoritenin onayına gerek duymadan serbestçe seçip kullanabilmesidir (TCMB,2012:2) .

Merkez bankalarına fiyat istikrarını sağlama görevi yasal ile birlikte verildiğinden dolayı amaç bağımsızlığına sahip olduğunu söylemek zordur. Genel anlamada merkez bankalarının bağımsızlığından kasıt araç bağımsızlığıdır.

2.3. Kurumsal Bağımsızlık

Bağımsızlığın bir diğer boyutu kurumsal bağımsızlıktır. Kurumsal bağımsızlık; merkez bankası üst düzey yöneticilerinin görev sürelerinin, atanma, çalışma ve görevden ayrılma kurallarının siyasi baskıdan uzak bir şekilde yasalarla belirlenmesidir. Merkez bankası bağımsızlık ölçümlerinde de banka başkanlarının gerçek görev devir süreleri de bir değişken olarak kullanılmaktadır (TCMB,2012:3) .

2.4. Yasal ve Fiili Bağımsızlık

Merkez bankasının yönetim ve yürütme ilgili tüm organlarının siyasi otoriteden bağımsız olarak, serbestçe karar alabilmesi ve hareket edebilmesini sağlamak üzere bankanın yasal yönden düzenlenmesidir. Banka sahip olduğu yasal unsurlar sayesinde siyasi otoriteden gelebilecek herhangi bir baskıya karşı koyabilme gücüne sahip olacaktır.

Fiili bağımsızlık ise; yasal bağımsızlığın uygulama açısından ne ölçüde tamamlandığının göstergesidir. Yasal bağımsızlığı da içerir ve merkez bankası başkanı veya üst düzey yöneticilerinin kişilikleri ve gelenekleri gibi faktörler kısmen de olsa merkez bankasının fiili bağımsızlığını belirler. Yasal bağımsızlık tek başına fiili bağımsızlığı sağlamada tek başına yeterli olamaz. Birçok gelişmekte olan ülke gelişmiş ülkelerin merkez bankası yasalarını kendi yasalarına uyarlasa da uygulamada başarılı olamamışlardır (Oktar, 1996:85).

2.5. Finansal Bağımsızlık

Finansal bağımsızlık ile birlikte merkez bankalarının doğrudan veya dolaylı olarak hükümet harcamalarını finanse etmek için verilen kredileri kontrol etme yeteneğine sahip olması anlamına gelebilir. Hükümetlerin merkez bankalarının kredilerine doğrudan erişim olduğu takdirde para politikalarının maliye politikalarına tabi olduğu anlamına gelir (Eijffinger and De Haan,1996:2) ki bu durumun önüne geçebilmek için pek çok ülkede kamuya kaynak aktarımının önüne geçebilmek için yasal düzenlemeler yapılmış ve bu durum finansal bağımsızlık olarak nitelendirilmiştir.

3. Merkez Bankalarının Bağımsızlık Ölçümü

Merkez bankalarının bağımsızlığının ölçülmesi amacıyla son yıllarda pek çok araştırma yapılmıştır. Bu araştırmaların sonuçları, incelenen merkez bankaları arasında homojenitenin bulunmaması ve araştırma tekniklerinin farklılık göstermesi nedeniyle farklı sonuçlar elde edilmiştir.

Merkez bankalarının bağımsızlığının ölçülmesi kolay olmamıştır. Bunun nedenleri arasında bağımsızlığı ölçülecek merkez bankaları arasında homojen bir yapının olmaması, araştırma arasında yer alan bir merkez bankasının bağımsızlığının süreklilik göstermemesi, merkez bankalarının yasal statülerinin açıkça düzenlenmemiş olması, merkez bankası personelinin mesleki eğitim ve beceri düzeyi (eğitim düzeyi yüksek personelin varlığı bankanın bağımsızlık derecesini olumlu etkiler), merkez bankası başkanının kişilik yapısı(başkanlar ne karda uyguladıkları politikalarda kararlı görünür ve hükümet baskılarına karşı koyabilirlerse bankanın bağımsızlığını o ölçüde olumlu etkilerler), ve merkez bankalarının mülkiyet yapıları bağımsızlık düzeyini etkilerler (Oktar,1996:108) .

Merkez bankalarının bağımsızlığının ölçülmesi amacıyla ampirik çalışmalar yapılmıştır. 1983 yılında Banaian, Laney ve Willet 1960-1980 dönemi için sekiz sanayileşmiş ülkenin zımni fiyat deflatörü, tüketici fiyat endeksi, dar ve geniş para arzı artışlarını ve nominal GSMH artış hızlarını karşılaştırmışlar ve daha bağımsız merkez bankasına sahip ülkelerde söz konusu kriterlerin daha düşük enflasyon oranlarına sahip oldukları sonucuna ulaşmışlardır. Para politikasının sadece paranın değerini korumaya yönelik olduğu takdirde ve bağımsızlık düzeyi

yüksek merkez bankalarına sahip ülkelerin nispeten daha düşük düzeyde enflasyon oranına sahip oldukları sonucuna ulaşmışlardır (Banaian,Laney and Willet,1983:64) .

1988 yılında Bade ve Parkin tarafından merkez bankalarının bağımsızlığının ölçülmesine ilişkin bir çalışma yapılmıştır. Merkez bankalarının politik bağımsızlığına ilişkin 12 OECD ülkesini (Avustralya, Belçika, Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Japonya, İsveç, İsviçre, ABD, İngiltere) kapsayan çalışmalarında 3 kriter belirleyerek bağımsızlık ölçeği oluşturmuşlardır. Merkez bankalarının statülerini üç alanda incelemişlerdir. Bunlar; para politikası uygulamalarında merkez bankası ve hükümet arasındaki ilişki, merkez bankası yöneticilerinin atanması ve görevden alınma prosedürleri, hükümet ve merkez bankası arasındaki mali ve bütçesel ilişkilerdir. Çalışmalarının sonucunda ekonomik bağımsızlık ile enflasyon arasında bir ilişkinin olmadığına ancak politik bağımsızlık ile enflasyon arasında güçlü bir ilişkinin olduğu sonucuna ulaşmışlardır (Bade and Parkin,1988:2) .

Grill, Masciandaro ve Tabellini ise 1991 yılında hem ekonomik hem de politik bağımsızlığı yansıtan bir endeks oluşturmuşlardır. Merkez bankası başkanının ve meclisinin hükümet tarafından atanıp atanmadığına ve görev sürelerinin uzunluğuna, hükümetin banka meclisinde temsilci bulundurma zorunluluğunun olup olmadığına, para politikası kararları için hükümet onayının gerekli olup olmadığına, hükümetle çatışma durumunda bankanın konumunu güçlendirecek yasal önlemlerin olup olmadığına, bankanın hedefleri arasında parasal istikrarı sağlamasına yönelik yasal koşulların olup olmadığına, bankanın hedefleri arasında parasal istikrarı sağlamasına yönelik yasal koşulların olup olmadığı gibi kriterlere dayalı olarak politik bağımsızlığın derecesini belirlemeye çalışmışlardır. Genel olarak politik ve ekonomik bağımsızlığın toplam değeri yasal bağımsızlığın bir göstergesi olarak kullanılmıştır. İncelenen ülkelerin bağımsızlık dereceleri ile enflasyon oranları incelendiğinde ekonomik bağımsızlık ile enflasyon arasında negatif ilişki sonucuna varmışlardır (Grilli, Masciandaro, Tabellini,1991:341) .

Son olarak inceleyeceğimiz araştırma Cukierman, Webb ve Neyapti'ya ait 1992 yılında yapılan çalışmadır. Merkez bankası kanunlarındaki yasla özellikleri dört gruba ayırarak yasal bağımsızlık endeksi oluşturmuşlardır. Oluşturulan dört grup; merkez bankası başkanının atanması, görevden alınması ve görev süresi; hükümet ile merkez bankası arasında para politikası hakkındaki çatışmaların çözümlenmesi ve bankanın bütçe hazırlama sürecindeki rolü; merkez bankasının hedefleri ve bankanın kamu sektörüne doğrudan kredi vermesi ile ilgili miktar, vade, faiz oranları açısından limitler incelenmiştir. Yapılan çalışma ile birlikte

enflasyon ile merkez bankası bağımsızlığı arasında bir kısır döngü olduğu, düşük bağımsızlık derecesinin yüksek enflasyona katkıda bulunduğu ve enflasyonu kontrol etmede başarı sağlanmasının merkez bankalarının bağımsızlığını arttıracığı sonucuna ulaşmışlardır (Cukierman, Steven B. and Neyapti,1992:353)

4. Merkez Bankalarının Bağımsızlığının Önemi

Merkez bankasının ülke ekonomisine en önemli katkısının fiyat istikrarını sağlaması ve sürdürebilmesi yoluyla olduğu ortak kabul görmüş bir konudur. Yüksek enflasyon toplumsal refahı olumsuz etkiler, sürdürülebilir büyümenin ve istihdam artışının ön koşulu ise fiyat istikrarıdır.

Hükümetlerin ekonomiyi kapasitenin üzerinde çalıştırmak istemeleri ve yüksek kamu borçlarını merkez bankası kaynakları ile finanse etmek istemeleri merkez bankalarının fiyat istikrarı hedefini olumsuz etkiler. Bu noktada merkez bankalarının bağımsız olmaları oluşabilecek tehditlere karşı koyabilmeleri açısından önemlidir. Bağımsızlık sayesinde merkez bankasına ve uygulanan para politikalarına duyulan güvenin artmasıyla beklentiler olumlu etkilenmekte ve istenilen hedefe ulaşılabilir. Bu durum aynı zamanda merkez bankalarının topluma karşı sorumlu olduğunu da gösterir. Merkez bankaları hesap verebilir, denetlenebilir ve şeffaf olmalıdır. Bu üç unsur ile birlikte merkez bankalarının para politikaları kamuoyu tarafından anlaşılabilir ve desteklenir (TCMB,2012:8) .

Merkez bankalarının fiyat istikrarını temel amaç olarak hedeflemesi ve bunu açık ve net olarak tanımlaması, politika hedeflerinin kamuoyuna açıklaması, hesap verebilir olması, araç bağımsızlığına sahip olması, bütçe açığı ve kamu borç yönetiminden sorumlu olmaması çağdaş bir merkez bankasının gereklerindedir (Arslan,2003:24)

5. FED, AMB, Almanya MB ve TCMB' nin Bağımsızlık Açısından İncelenmesi

5.1. FED

ABD'de bir merkez bankasının kurulması fikri 18.yy'a kadar uzanmakla birlikte, 1907 yılında yaşanan ve çok sayıda bankanın iflası ile sonuçlanan paniğin ardından oluşturulan 'Ulusal Para Komisyonu'nun yaptığı araştırmalar sonucunda merkez bankasının kurulması gerekliliği

ortaya çıkmış ve 1913 yılında Başkan Wood Wilson'ın onayı ile birlikte Federal Reserve System (FED) kurulmuştur. (Akyazı, 2001:8) .

Bankaların bankası olarak görev yapan FED, her biri belli bir bölgeyi temsil eden 12 merkez bankasının bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Bu bankalar, San Francisco, Minneapolis, Kansas City, St. Louis, Atlanta, Cleveland, New York, Philadelphia, Richmond, Boston, Dallas ve Chicago merkez bankalarıdır. Bankanın yönetiminde öncelikle Başkanlar Kurulu, ardından Federal Reserve'i oluşturan 12 bölge merkez bankası bulunmaktadır. Ayrıca her iki kurul ile doğrudan ilişkisi bulunan Federal Tavsiye Komitesi ve Federal Açık Piyasa Komitesi yönetiminde yer almaktadır.

Günümüzde FED'in başlıca görevleri arasında para arzı ve kredi hacmini kontrol altında tutmak, ticari bankacılık sisteminin denetlenmesini ve düzenlenmesini sağlamak, hazinenin mali ajanlığını yapmak ve hazineye borç yönetimi işlemlerinde hem ödeme aracı olarak hem de bu işlemlerin yürütülmesine ilişkin yönetim organı olarak yardımcı olmak bulunmaktadır (Oktar,1996:33) .

FED'in sermayesi, sisteme üye olan ticari bankalara aittir ve üye bankalar, sermayelerinin yüzde 6'sı oranında bankanın hissesini almak zorundadırlar. Ancak bu durum ticari bankaların FED'in para politikalarına etki edebileceği anlamına gelmemektedir. FED'in bağımsızlığı yasalarla sağlanmış ve yapılan araştırmalar sonucunda dünyanın en bağımsız bankaları arasında yer almıştır. Hükümet içinde bağımsız bir kurum olarak görev yapması ve başkanların son derece saygın ve güçlü kişiliklere sahip olmaları bu bağımsızlığa katkı sağlamıştır (Akyazı,2001:16) .

5.2. Avrupa Merkez Bankası

1 Haziran 1994 tarihinde Frankfurt'ta kurulan ve amacı ekonomik ve parasal birliğin üçüncü aşaması için gerekli yapısal, yasal ve teknik alt yapı çalışmaları ve ön hazırlıkları tamamlamak olan Avrupa Para Enstitüsü (EMI), 1 Haziran 1998 tarihinden itibaren görevlerini Avrupa Merkez Bankası'na devrederek tasfiye edilmiştir. Avrupa Merkez Bankası 1 Temmuz 1998 tarihinden itibaren resmi olarak görevine başlamıştır. Nihai hedefi Euro alanında fiyat istikrarını sağlamak olan AMB Yönetim Konseyi, ilk toplantısını 2 Haziran 1998 tarihinde AMB Başkanı Wim Duisenberg yönetiminde yapmıştır. Resmi olarak euro politikasını 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren yürütmeye başlamıştır'.(AMB) ve (EPB):1) (<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/emu/kitap4.html>) AMB ortak merkez bankası gibi

hareket edecek ve ekonomik ve parasal birliğin para politikasını yönetmekle görevli olacaktır. Ulusal merkez bankalarının üstünde bazı yetkilerle donatılmış olan banka, her türlü para

politikasını üye merkez bankaları ile işbirliği yaparak uygulayacak ve birliğin parasal istikrarını koruyacaktır. Ulusal merkez bankaları varlıklarını devam ettirecekler, fakat bağımsızlıklarını kaybederek AMB'nın şubeleri olarak faaliyetlerini sürdürecektir.

AMB kendi tüzel kişiliğine sahip ulus-üstü (supra-national) bir kurumdur. Banka Frankfurt'un merkezinde üç adet binada çalışmalarını yürütmektedir. 2014' te kentin doğu kesiminde bulunan ve halen yapım aşamasında olan yeni merkezine geçecektir. Bankanın personeli birliğin tüm 27 üyesinden gelen Avrupalılardan oluşmaktadır (ECB,2011:12) (<http://www.ecb.europa.eu/pub/html/index.en.html>).

Avrupa Merkez Bankası'nın kurumsal bağımsızlığı gerek Maastricht Antlaşması'nda gerekse Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nde yer alan maddelerle sağlanmaya çalışılmıştır. AMB'nın kurumsal bağımsızlığı Maastricht Antlaşmasının 108. Maddesinde açıkça belirtilmiştir. Bu maddeye göre; 'Yetkilerini kullanırken veya görevlerini yerine getirirken ne AMB ne AMBS ne de karar organları, topluluk karar ve organlarından üye devlet hükümetlerinden veya herhangi bir kuruluştan talimat almazlar. Topluluk kurum ve organları ile üye devlet hükümetleri bu ilkeye saygı göstereceklerini ve AMB'nın yasa AMBS'nin karar verme organlarının görevlerini yerine getirirken etkilenmeyeceklerini taahhüt ederler' şeklinde belirtilmiştir. Yine AMB'nın başkanının görev süresi yenilenebilecek şekilde beş yıl olarak, yönetim kurulu üyelerinin ise sekiz yılda bir ve tekrar yenilenemeyecek şartı ile görev alabilecekleri belirtilmiştir.

AMB'nın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu Maastricht Antlaşması'nda açıkça belirtilmiştir. Yine antlaşmanın 101. Maddesinde Eurosystem üzerinden kamu sektörüne kredi verilmesi yasaklanmış ve ekonomik ve parasal birliğin ikinci aşamasında yürürlüğe giren bu yasakla kamu sektöründen merkez bankasına gelen kamu borçlarının parasal finansmanı için hibe baskısına karşı kalkan olarak kullanılmıştır (Scheller, Hanspeter K.,2006:124) . Bu maddelerle birlikte bankanın yasal bağımsızlığı sağlanmaya çalışılmıştır.

5.3. Almanya Merkez Bankası (Deutsche Bundesbank)

II.Dünya Savaşı'nın sonunda Almanya'ya karşı savaşı kazanan müttefik ülkelerin baskıları sonucunda merkez bankası kurulmuştur. O güne kadar merkez bankası görevi gören Reichbank kapatılmış yerine ülkenin her eyaletini temsilen Eyalet Merkez Bankaları kurulmuştur. 1948 yılında FED'in sistemi örnek alınarak bu bankaların üstünde yer alan Federal Merkez Bankası oluşturulmuş ve siyasi otoriteden bağımsız olması sağlanmaya çalışılmıştır. Nihayet 1957 yılında Bundesbank kurulmuş ve eyalet merkez bankaları tüzel kişiliklerini kaybederek bankanın başkanlar meclisini oluşturmuştur. Bankanın sermayesi tamamen hükümete aittir.

Günümüzde en bağımsız merkez bankalarının başında gelen banka için fiyat istikrarının sağlanması ve sürdürülmesi en önemli hedeftir ve banka bunu yıllardır başarıyla gerçekleştirmektedir. Banka hükümetin genel ekonomi politikasını desteklemekle yükümlü olmasına rağmen, bankanın asıl yükümlülüğü para politikasını yürütmektir (Oktar,1996:29) .

Avrupa Birliği sürecinde 30 Aralık 1997 tarihinde ekonomik ve parasal birliğin sağlanması amacıyla oluşturulan Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'ne uyum sağlanması amacıyla bankanın kanunda bazı değişikliklere gidilmiştir. Örneğin bankanın AMBS'nin ayrılmaz bir parçası olduğu ve öncelikli hedef olan fiyat istikrarının sağlanmasında katkıda bulunacağı belirtilmiştir. Yapılan değişikliklerle birlikte AB'nin kurucu ortağı ve AMB'nin en büyük ortaklarından biri olan bankanın, bağımsızlık düzeyinin yüksekliğini devam ettirecek gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

5.4. TCMB

Kuruluş aşamalarından giriş bölümünde bahsettiğimiz TCMB, 1930 yılında kurulmuş ve 3 Ekim 1931 tarihinde anonim şirket olarak faaliyetlerine başlamıştır.

Bankanın hisseleri A,B,C,D sınıflarına ayrılmış ve A sınıfı hisseler hükümete ait olacak şekilde bankanın bağımsızlığının güçlendirilmesi amacıyla hisselerinin toplam sermayenin yüzde on beşinden fazla olamayacağı belirtilmiştir. B sınıfı hisseler milli bankalara, C sınıfı hisseler yabancı bankalar ile imtiyazlı şirketlere, D sınıfı hisseler ise Türk ticaret kuruluşları ile Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişilere ayrılmıştır.

Kurulduğu yıllarda bankanın temel politika amacı reeskont oranları olarak belirlenmiştir. 1940'lı yıllarda ise II. Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri ile birlikte kamu finansman gereği önem kazanmış ve banka bağımsız bir para politikası yönetmekten çok kamu kesiminin finansman açığını kapatmaya yönelmiştir. 1950'li yıllarda ise ekonomik büyümenin finansmanı merkez bankası kaynaklarından sağlamıştır. 1960'lı yıllarda planlı ekonomiye geçiş ile birlikte genişlemeci para politikaları izleyerek kamuya kaynak aktarımına devam etmiştir.

14 Ocak 1970 tarihinde kabul edilen 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile birlikte bankanın yasal statüsünde ve organizasyon yapısında değişiklikler yapılmıştır. Yeni düzenlemeye göre hazinenin sahip olduğu pay yüzde %15'ten % 51'e çıkarılmıştır. Bankanın doğrudan ve dolaylı para politikası araçları üzerindeki kontrolü artırılmış ve açık piyasa işlemleri yapma yetkisi verilmiştir. Hazineye verilecek avans miktarının üst limiti, ilgili yıla ait bütçe giderlerinin %15'i oranına yükseltilmiştir.

1980'li yıllarla gelindiğinde ise 24 Ocak 1980 tarihinde açıklanan kararlar ile fiyat kontrolleri kaldırılarak serbest dış ticaret politikasına geçiş yaşanmış ve Merkez Bankası kanununda yapılan düzenlemelerle bankanın temel görevlerinin fiyat istikrarını sağlayacak bir yapıda olması hükmü Kanun'a eklenmiştir. 1989 yılında çıkarılan 32 sayılı karar ile Türk Lirası konvertibl ilan edilerek daha esnek bir kur rejimine geçilmiştir. 1990 yılında banka uygulayacağı para programını ilk defa duyurmuştur. 21 Nisan 1994 tarihinde Hazine'nin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans kullanmaması konusunda anlaşılmıştır.

2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından dalgalı kur rejimine geçilmiştir. Yapısal dönüşüm süreci ile birlikte Merkez Bankası Kanunu'nda değişikliklere gidilmiş ve 25 Nisan 2001 tarihinde yapılan bu değişikliklere göre; merkez bankasının temel amacının fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek olduğu yasada açıkça tanımlanmıştır. Araç bağımsızlığının sağlanması amacıyla bankanın uygulayacağı para politikaları ve kullanacağı araçları doğrudan kendisi belirlemesi kararlaştırılmıştır. Bir diğer önemli değişiklik ise merkez bankasının Hazine ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesinin, kredi açmasının ve bu kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın almasının yasaklanmasıdır. Bu karar ile birlikte merkez bankasının kamunun finansman ihtiyacını karşılayacak bir kaynak olarak kullanılmasının önüne geçilmiştir. 2002 yılı itibari ile enflasyon hedeflemesi rejimi uygulamasına geçilmiş 2006 yılında ise açık enflasyon

hedeflemesi rejimi uygulanmaya başlanmıştır. Bu rejim çerçevesinde bankanın temel politika aracı kısa vadeli faiz oranlarıdır.

TCMB'nin yönetim yapısındaki en üst organı Genel Kuruldur. Pay sahibi hissedarlar genel kurulu oluşturur. 2007 yılı itibarıyla banka hisselerinin % 54,73'ü Hazineye aittir. Merkez Bankası başkanı Bakanlar Kurulu onayı ile tekrar atanabilme imkanıyla beş yılda bir atanmaktadır. Bankanın şu anki başkanı Doç.Dr. Erdem Başçı'dır. Diğer yönetim organları, Banka Meclisi, Denetleme Kurulu, Para Politikası Kurulu, Yönetim Komitesi, Genel

Müdürlükler, Şubeler ve Temsilciliklerdir (Dünden Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası,2008:4) .

SONUÇ

1668 yılında İsveç'de başlayan merkez bankacılığı süreci ABD, Almanya, Japonya gibi başta gelişmiş ülkeler olmak üzere zamanla tüm dünyada merkez bankalarının kurulmasıyla devam etmiştir. Türkiye'de ise İzmir İktisat Kongresi'nde milli bir devlet bankası kurma düşüncesi tartışılmış ve 1930 yılında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kurulmuştur. Bankanın bağımsızlığına vurgu yapabilmek için "Cumhuriyet" unvanı seçilmiştir.

Tarihsel süreç içerisinde gerek yaşanan savaşların finansman ihtiyacı gerek ekonomik kriz dönemlerinde hükümetlerin politika baskısı altında kalan merkez bankalarının bağımsızlığı üzerine tartışmalar başlamıştır. Merkez bankalarının siyasetin önceliklerine göre hareket etmesi yerine ekonominin gerçeklerine göre hareket etmesi ve özerk kuruluş olmaları yönündeki anlayış bağımsızlık kavramını gündeme getirmiştir. Merkez bankalarının bağımsızlığı üzerine yapılan akademik çalışmalar da çeşitli ülkelerin merkez bankaları arasında karşılaştırma yapılmış ve enflasyon olgusu ile bağımsızlık arasında kuvvetli ilişkiler ortaya çıkmıştır.

Günümüzün serbest piyasa ekonomisinin getirdiği uluslararası para sistemi, ülkeleri bağımsız bir merkez bankacılığına zorlamakta ve para sistemlerinin birbirlerine yakınlaşması, döviz kurunun yerini para politikasının alması, ülkeler arasında ekonomik duvarların yıkılması bu politikaların yürütülmesinde siyasi iktidarın otoritesi yerine doğrudan merkez bankasının görevlendirilmesi ile merkez bankalarının bağımsızlığının gerekliliğini arttırmıştır.

KAYNAKÇA

- [1]Akyazı, Haydar , “TC Merkez Bankası ile Federal Rezerv Sisteminin (FED) Karşılaştırılması”, **Bankacılar Dergisi**, 2001.
- [2] Altuntaş, Özgür, “Merkez Bankası Bağımsızlığı:Avrupa Merkez Bankası ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Karşılaştırması”, **Pamukkale Üniversitesi SBE Dergisi**, 2012.
- [3]Arslan, Özlem, “Avrupa Birliği’ni Oluşturan Ülkelerde Merkez Bankası Bağımsızlığı, Enflasyon ve Diğer Makro Ekonomik Büyüklükler Arasındaki İlişkiler: 1980-2001 Dönemi”, **TCMB Uzman Yeterlilik Tezi**, 2003.
- [4] “Avrupa Merkez Bankası (AMB) ve Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB)”, **TCMB**, (Çevrimiçi), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/emu/kitap4.html>
- [5] Bade, Robin, and Parkin, Michael, “Central Bank Laws and Monetary Policy”, **Univeristy of Western Ontario**, 1988.
- [6] Banaian, King, Laney, Leroy and Willet, Thomas, “Central Bank Independence: An International Comparison”, **Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review**, 1983, akt: Kadyrova, Susanna Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Makroekonomik Performans Arasındaki İlişki, **İstanbul Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi**, 2009
- [7] Cukierman, Alex, Steven B. And Neyapti, Bilin, “Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes”, **The World Bank Economic Review**,1992.
- [8] Debelle, Guy and Fisher, Stanley, “How Independent Should a Central Bank Be”, **Federal Reserve Bank of Boston Conferance Series**,1994.
- [9] Dilik, Sait, “Merkez Bankasının Bağımsızlığı”, **Kamu-İş**, 2005.
- [10] “Dünden Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası”, **TCMB Yayınları**, 2008.
- [11] Eijffinger, Sylvester C.W. and De Haan, Jakob, “The Political Economy of Central Bank Independence”, **Special Papers in International Economics**, 1996.

[12] Fisher, Stanley, “Modern Approaches to Central Banking”, **NBER Working Paper Series**, 1995.

[13] Grilli, Vittorio, Masciandaro, Donato and Tabellini, Guido, “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries”, **Centre for Economic Policy Research**, 1991.

[14] Hanspeter K., Scheller, “ The European Central Bank History, Role and Functions, European Central Bank”, **ECB**, 2006.

[15] Kaykusuz, Murat, “Merkez Bankasının Bağımsızlığı ve Enflasyon Arasındaki İlişki”

[16] **Akademik Bakış Dergisi**, İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, 2013.

[17] Oktar, Suat, “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı”, **Bilim Teknik Yayınevi**, İstanbul,1996.

[18] Pollard, Patricia S. “A Look Inside Two Central Banks: The European Central Bank and The Federal Reserve” , **Federal Reserve Bank of St.Louis**, 2003.

[19] “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlık”, **TCMB Yayınları**, 2012.

[20] “The European Central Bank, The Eurosystem, The European System of Central Banks”,**ECB**,(Çevrimiçi),2011. <http://www.ecb.europa.eu/pub/html/index.en.html>