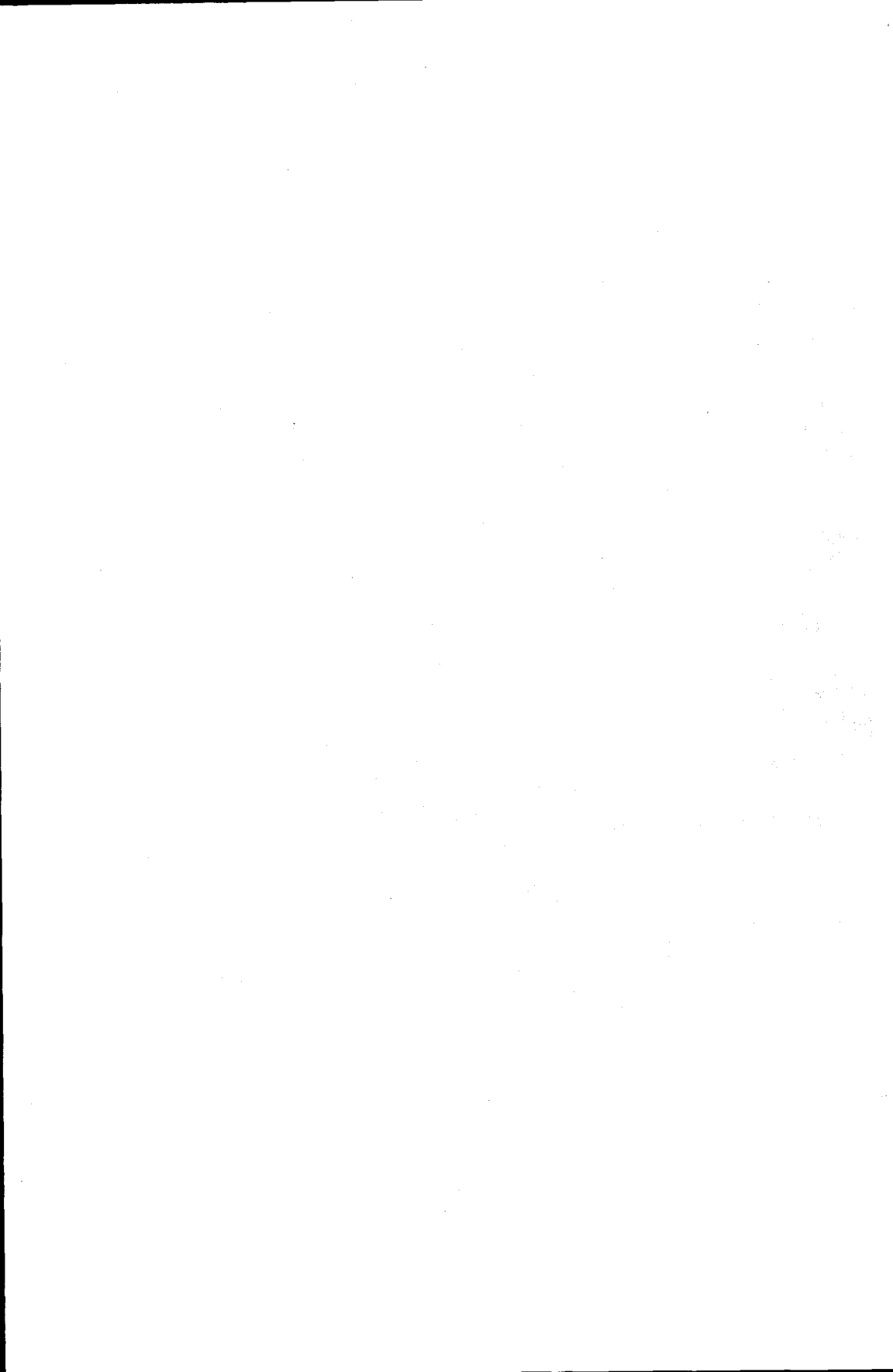




MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYIN NO. : 528
İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YAYIN NO.: 393

**MERKEZ BANKASININ ÖZERKLİĞİ
VE ÖZELLİKLE ENFLASYONİST
EKONOMİLERDEKİ İŞLEVLERİ**

Prof. Dr. Ali Salt YÜKSEL



MARMARA ÜNİVERSİTESİ YAYIN NO. : 528
İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YAYIN NO.: 393

**MERKEZ BANKASININ ÖZERKLİĞİ
VE ÖZELLİKLE ENFLASYONİST
EKONOMİLERDEKİ İŞLEVLERİ**

Prof. Dr. Ali Sait YÜKSEL

İstanbul - 1993

ISBN : 975 - 400 - 080 - 8

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
TEKNİK EĞİTİM FAKÜLTESİ
DÖNER SERMAYE İŞLETMESİ
MATBAA BİRİMİNDE BASILMIŞTIR

SUNUŞ

Bir ekonomide, iktisat politikalarının temel hedeflerinden biri olan para değerinin istikrarı, merkez bankalarının politik güce karşı bağımsızlık ve özerklik önlemleriyle donatılmasını gerektirmektedir.

Üç on yıla yaklaşan bilimsel yaşamında bu güne kadarki sayısız eserleriyle, akademik verimliliği, eski deyimiyle velûtlüğü konusunda bizlere örnek İ.İ.B.F.'mizin değerli öğretim üyesi Prof. Dr. Ali Sait YÜKSEL, üniversite yayınlarımız arasında sunduğumuz elinizdeki son eseriyle ayrıntılarıyla bu konulara değinmektedir.

Politikanın güncel tartışma temalarına, gerektiğinde sakınmadan bilimin gerçekçi sesini de katabilmeyi, biz demokratik ülkelerdeki üniversitelerin görevleri arasında sayıyoruz. Değerli hocamız da zaten bu güne kadarki yayınlarıyla toplumda güncelliği olan konularda bilimin sesini yükseltmekten hiç bir zaman çekinmemiştir. Bu yönden de merkez bankası özerkliği konusunun bilimsel yönünü kamuoyuna sunma vesilesinden mutluluk duyduğumuzu belirtmek isteriz.

Türkiye'dekinden çok daha azgın bir enflasyonun toplumsal aşınmasını yaşamış ve artık geride bırakmış bir ülke olarak Arjantin'de bile, kurumun özerklik ve bağımsızlığı temeline dayalı yepyeni bir merkez bankası yasasının yaşama geçirilebilmiş olması, konunun Türkiye'nin gündeminde de bütün ağırlığıyla yerini alması zamanının çoktan geldiğini göstermektedir.

Kitapta pek çok örneğinde gösterildiği gibi, her gelen politik güç, bizde bunun tam tersini yapma yarışına girmektedir. Merkez bankası başkanının ve organlardaki üyelerin personel statüleri üzerinden politik gücün merkez bankası özerkliğine müdahalesi en etkili yoldur.

Başkanın görev süresi, kalite koşulları, atama ve azil yol ve yöntemleri ayrıntı gibi görünen ve fakat özerkliğin başlıca aşındırma kollarını oluşturur. Merkez bankası başkanı bütün demokratik ülkelerde bir genel müdürden çok farklı algılanır. Onun atanma ve azli konularındaki bilimin kuralını, sayın yazar "pluralizm" (yani birden fazla politik gücün koordine davranış ilkesi) olarak özetlemektedir. Bu, belki konunun sadece bir yönü. Eseriyle Prof. YÜKSEL merkez bankası özerkliği konusunu bütün yönleriyle ekonomik gündeme sunmaktadır. Eseri bilim ve sosyal politika çevrelerinin tartışmasına tam zamanında sunabilmekten kıvanç duyuyor, değerli hocamızı kutluyoruz.

İstanbul, Nisan 1993
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL
Marmara Üniversitesi Rektörü

İÇİNDEKİLER

Sunuş	III
Başlıca Kısaltmalar	V
Tablolar	VI
1. GİRİŞ	1
2. MERKEZ BANKALARININ HEDEFLERİ	5
2.1 Türkiye'de merkez bankası hedeflerinin saptırılması	6
3. BELİRLİ AVRUPA TOPLULUĞU ÜLKELERİNDE MERKEZ BANKASI ÖZERKLİĞİ SORUNU	9
3.1 Kurulacak Avrupa Merkez Bankası için özerklik ve hedefler sorunu ..	11
3.2 Maastricht kararları ve AT Merkez bankası para politikası ölçüleri ..	16
4. MERKEZ BANKASI BAŞKANI, PERSONEL STATÜSÜ VE YÖNETİM ORGANLARI ÜZERİNDEN HÜKÜMETİN MERKEZ BANKASINA MÜDAHALESİ	19
a) Görev Süresi Kuralları	19
b) Atama Mercilerinin çokluğu (pluralizm)	20
c) Danışma ve meslektaşlık ilişkileri	21
4.1 Organların oluşum ve bileşimi açısından etki imkanları	21
5. PARA DEĞERİNİ BELİRLEYEN EKONOMİK ETMENLER VE KAVRAMLAR	23
5.1 Para miktarı kavramı	23
5.1.1 Türkiye'de para arzı 'nın gelişimi	28
5.1.2 Para arzı ile GSMH ilişkileri	28
5.1.3 Bankaların kaydi para yaratmaları	31
5.1.3.1 Kaydi para yaratma çarpanı	33
5.1.4 Emisyon hacmi ve para arzı ilişkileri	35
5.2 Paranın dönüşüm hızı	38
5.3 Bütçe / kamu açıkları ve kamunun borçlanması	39
5.4 Enflasyon sonucu para değerinde değişiklikler	42
5.4.1 Türkiye'de enflasyonun gelişimi	42
6. MERKEZ BANKASININ ARAÇLARI; MÜDAHALE YOL VE YÖNTEMLERİ ..	46
6.1 Reeskont politikası	46
6.1.1 Reeskont oranının değiştirilmesi	46
6.1.1.1 Türkiye uygulamasındaki tutukluklar	48
6.1.2 Reeskont kredisi kontenjanlarının değiştirilmesi	49
(kantiteye yönelen refinansman politikası)	49
6.1.3 Reeskonta kabul edilecek senetlerde aranan özelliklerin değiştirilmesi (kaliteye yönelen refinansman politikası)	49
6.2 Merkez bankasının bankacılık sistemine sunduğu başkaca krediler ..	50
6.3 Mevduat munzam karşılık oranlarının saptanması	51
6.4 Genel disponibilitate oranının saptanması	51
6.5 Açık piyasa işlemleri	51

6.6 İnterbank para piyasasının yönlendirilmesi	53
6.7 Altın piyasasının yönlendirilmesi	53
6.8 Döviz politikası	54
6.8.1 Oynak değişim kuru	54
6.8.2 Sabit kurlar	55
6.8.3 Merkez bankasının para ithal ve ihracını yönlendirmesi	57
6.8.3.1 Kur riskinin azaltılması (SWAP)	57
6.8.3.2 Döviz borsasını etkilemeyen swap politikası	58
6.8.3.2.1 Başkaca kur riski önleme yöntemleri	59
7. MERKEZ BANKASININ BANKNOT ÇIKARMA YETKİSİ VE KURALLARI	62
7.1. Banknot çıkarma ve dolaşımdaki parayı yönlendirme	62
7.1.1 Para basımı ilke ve ölçüleri	63
7.1.2 Kağıt para yöntemi	63
7.1.3 Türkiye'de banknot ve kâğıt para sistemlerinin tarihçesi	64
7.1.4 TCMB'nın kâğıt para çıkarılışlarında karşılık konusu	64
8. MERKEZ BANKASIYLA HAZİNE ARASINDAKİ KREDİ İLİŞKİLERİ	68
8.1 Hazineye kısa vadeli avans ve mevzuat zorlamaları	69
8.1.1 Merkez bankası -hazine ilişkilerini düzenleyen mevzuatın tarihsel gelişimi	71
8.2 Merkez bankasının kamu iktisadi teşebbüsleri'ne kredileri	72
8.2.1 Dolaysız olarak verilen krediler	72
8.2.2 Dolaylı olarak verilen krediler	73
9. BAZI SONUÇLAR	76
KAYNAKLAR / Quellennachweis	80
YAZARIN YAYINLARI LİSTESİ	83

TABLOLAR

Tablo 1: MAASTRİCHT PARA DEĞERİ ÖLÇÜTLERİ	17
Tablo 2: TÜRKİYE VE BAZI BATILI ÜLKELERDE M1 VE M2	27
Tablo 3: TÜRKİYE VE BATI ÜLKELERİNDE M1/M2 GELİŞMESİ	28
Tablo 4: GSMH DEĞİŞİM ORANLARI	29
Tablo 5: AT ÜLKELERİNDE KİŞİ BANİŞAN GSHM	29
Tablo 6: TÜRKİYE'DE GSMH GELİŞİM VE DEFLATÖRÜ	29
Tablo 7: TÜRKİYE VE BATILI ÜLKELERDE M1/GSMH VE M2/GSMH ORANLARININ GELİŞMESİ	30
Tablo 8: 1980 SONRASI EMİSYON HACMİ VE PARA ARZI GÖSTERGELERİ	36
Tablo 9: 1980 SONRASI EMİSYON HACMİ VE PARA ARZI ENDEKSİ	37
Tablo 10: ÜLKELERE GÖRE PARANIN DÖNÜŞÜM HIZI (GSMH/M1)	38
Tablo 11: GSMH'NİN YATIRIMLARA VE TÜKETİME ORANI	39
Tablo 12: KONSOLİDE BÜTÇE UYGULAMASI	40
Tablo 13: KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ (BORÇLANMA GEREĞİNİN) GSMH'YA ORANI	40

(BORÇLANMA GEREĞİNİN) GSMHYA ORANI.....	41
Tablo 14: TÜRKİYE'NİN İÇ VE DIŞ BORÇ GÖSTERGELERİ	42
Tablo 15: BRÜT REZEVLER İLE KISA VADELİ BORÇLAR FARKI	42
Tablo 16: 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE FİYAT ARTIŞ ORANLARI	45
Tablo 17: GSMH VE DEFLATÖRÜN ZİNCİRLEME ENDEKSLERİ	45
Tablo 18: TÜKETİCİ FİYATLARI DEĞİŞİM ORANININ BAZI BATILI ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRILMASI	46
Tablo 19: MEVDUATIN GELİŞİMİ VE DTH	47
Tablo 20: EMİSYON VE KISA VADELİ BORÇLANMA HACMİ GELİŞMELERİ.....	72
Tablo 21 : İŞLETMECİ KİT BORÇLANMA GEREĞİNİN GSMHYA ORANI....	74

BAŞLICA KISALTMALAR

age.	Adı geçen eser
agm.	Adı geçen makale
agn.	Adı geçen not
AET.	Avrupa Ekonomik Topluluğu
A.O. (A.Ş.)	Anonim ortaklığı
AktG.	Aktiengesetz (Alman Pay Senetli Şirketler Kanunu)
AYB.	Avrupa Yatırım Bankası
Bd.	Band
BGB.	Bürgerliches Gesetzbuch (Alman Medeni Kanunu)
BGE.	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BGH.	Entscheidungen des (deutschen) Bundesgerichtes
bk.	Bakınız
BH.	Borçlar Hukuku
BK.	Borçlar Kanunu
BankK.	Bankalar Kanunu
C.	Cilt
C/L Credit/Letter	(Kredi Mektubu)
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTH	Döviz Tevdiat Hesabı
EİB	Europäische Investitionsbank (bk. AYB)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (bk. AET)
GVK	Gelir Vergisi Kanunu
HD(Yargıtay)	Hukuk Dairesi
HGK(Yargıtay)	Hukuk Genel Kurulu
İBD	İstanbul Barosu Dergisi
IDA	International Development Association (uluslararası kalkınma Birliği)
İDT.	KİT
K. (Kn.)	Kanun
Karş.	Karşılaştırınız
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
Kr.	Karar
m.	Madde
MK.	Medeni Kanun
OECD.	Organization for Economic Cooperation and Development
ÖPVIK.	Ödünç para Verme İşleri Kanunu
RG.	Resmî Gazete
Sa.	Sayı
SPK	Sermaye Piyasası Kanunu (Kurulu)



1. GİRİŞ

Ekonomik koşulların elverişsiz, alışılmış dışındaki bütçe açıklarının ekonomik gündemin sürekli maddesini oluşturduğu ve devlet borçlanmalarının enflasyon içinde yeni enflasyonları üretecek yoğunluğa eriştiği ülkelerde, merkez bankasının dizgin tutturmasının mümkün olamayacağı bellidir. Çünkü özerkliği gözeten kuralların konulmuş olması, tek başına sorunu çözmeğe yetmez; ekonomik hukuk alanında bu kuralların uygulanmasını engellemeyecek asgari koşulların hazır edilmeleri de zorunludur.

Ancak bu saptama; koşullar olumsuzluk doğrultusunda frenlenmesi güç bir hıza erişseler bile, çoğulcu demokrasilerin temel kurumları niteliğindeki merkez bankası, üniversite, yargı organları gibi kurumların özerklikten uzaklaştırılmış kurallar içinde hapsedilmelerinin gerekçesini oluşturamaz.

Bu gün artık bir ülkede seçimlerin serbestçe yapılabilmesi, o ülkenin demokratik olarak nitelendirilmesine yetmemektedir. Çoğulcu demokrasiler; demokrasinin aksamadan işleyebilmesini sağlayan belirli temel kurumların işlevlerini özerklik içinde yerine getirebilme ortamının yaratılmasını da, gerçek demokrasilerin vazgeçilmez koşulu saymaktadırlar. Anayasa mahkemesinin etkinliğini rahatça geliştirebilmesi ve özellikle bu mahkemenin yetki alanının daraltılması eğilimlerine set çekilmesi de bunlar arasındadır. Bütün yargı sisteminin politik etkilerden uzak olarak etkinliklerini bağımsızca ortaya koyabilmeleri de bu gerekler arasındadır. İnsan haklarının uygulamada bütünüyle saygı görmeleri, bu hakların güvenliğini sağlayacak kurumların ve yargı denetiminin de ülkeye mal edilmiş olması gereklidir. Ayrıca Üniversiteler için de; özerk statüler içinde bilim üretebilmelerinin ve bu arada, finansal kaynaklarını bütünüyle politik etkilere teslim eden yapının da düzeltilmesi ortamı hazır olmalıdır. Bu arada demokratik işleyişin kamuoyu adına denetlenmesinin aracı olarak basın özgürlüğünün de Avrupa kültürü anlamında yerine

oturtulması da zorunludur.

Ve nihayet Merkez bankasına özerklik tanınmasının ve belirli sınırın ötesinde bu bankanın işlevlerini plan ve kuralları çerçevesinde geliştirebilmesinin koşulu olarak, politik gücün etkilerine imkan veren yapılardan kurtarılması gerekir.

Merkez bankasının bağımsızlığı; para değerinin istikrarının, hükümet edenlerin günlük yaşamdaki kısa süreli politik irade oluşumlarına feda edilmemesinin teminatını oluşturmaktadır. Özerklik ve bağımsızlık kavramı; para politikasının inandırıcılığı bakımından gereklidir. Para politikasının temel yönlendirmesinin politik açıdan bağımsız bürokratların elinde olması, en düşük ekonomik maliyetle uzun süreli fiyat istikrarına erişmeyi kolaylaştıracaktır.

Ekonomik konularda sıkışıklığa düşen politik güç Türkiye'de her fırsatını bulduğunda Merkez bankası gibi ekonominin yönlendirilmesinde sübap rolü üstlenebilecek kurumları adım adım çemberi içinde sıkıştırma yoluna girmekten sakınmamıştır. Çalışmanın sonraki bölümlerinde ayrıntılarıyla açıklandığı gibi, Türkiye'de özellikle son 10 yıl boyunca, esasen bir dizi eksiği bulunan TCMB'nun özerkliğinin de adım adım sınırlandırılması uygulaması sergilenmiştir.

Avrupa topluluğuna üye olma, ya da olmama konusu bir yana, Avrupa kültürü anlamında insan haysiyetine yaraşan bir hukuk devletinin günün birinde bütün boyutlarıyla Türkiyede'de gerçekleştirilmesi özleminin gereği olarak, çoğulcu demokrasilerin temel direklerinin tahkim edilmesi ve özerkleştirilmesi gereklidir.

Paranın sürekli değer kaybetmesi, kazancını günlük yaşamına ucu ucuna yetiştirebilen toplum katlarının yaşam koşullarını özellikle olumsuz yönde etkiler ve bu kesimden tuzları kuru katlara haksız gelir transferlerine neden olur. Onun için politik yatırımlarıyla enflasyonu sürekli körükleyenlere fren vuracak özerk kurumların yaşatılmaları ve özerk yapıyla donatılmaları kaçınılmaz bir nitelik kazanmaktadır.

Batılı ülkelerin deneyimlerinden de bilinir ki ; - sınırlı da olsa mevcut tasarruflarını nominal para alacağı biçiminde saklayanlar, gelir dilimlerinin en altında bulunan toplum katlarıdır. Bu yüzden caddedeki küçük adam ; güçlkle kazanılmış tasarrufların ya da hafta veya ay sonlarında ele geçecek gelirlerinin enflasyon aşınmasından korumada bir devletin aciz kalışını, derin bir güven sarsıntısı olarak algılar. Para değerine karşı güvensizlik, toplum istikrarına duyulması gereken güveni de yok eder. Enflasyon, sadece ülkenin produktivitesine zarar vermekle kalmaz ; aynı zamanda toplu sözleşme tarafları arasında çatışmadan kaçınmanın en sosyal olmayan biçiminin de örneğini oluşturur. Özellikle Orta Avrupa demokratik ülkeleri-

nin deneyimleri de, enflasyon ve para değeri düşmesi dönemlerinin, aynı zamanda devletin de kriz dönemlerini oluşturduğunu ortaya koymuştur. Bu bakımdan fiyatlarda kararlılığın korunmasının batılı çoğulcu demokrasilerde olduğu gibi ekonominin temel hedefleri arasına katılması ve bunu gerçekleştirebilecek kurumlara hayati ve gerçek fonksiyonlarına yönelebilmek imkanlarının sağlanması zorunludur.

Bu günün dünyasında belirli ekonomik hakların bile anayasa ile güven altına alınan temel hak olarak geliştirmeleri doğrultusunda eğilimler eksik değildir. Söz gelimi Türkiye'nin de onayını taşıyan uluslararası para fonu antlaşması; "Döviz ya da yerli ödeme araçlarına sahip olan herkesin; özellikle kullanım amacı nazara alınmaksızın, parite-kuru üzerinden bunları, yerli ya da yabancı ödeme araçlarıyla değişebilme "(konvertibilite)" hakkı" olduğunu tespit eder.(1)

Aslında hükümetin yetkisine giren ekonomi politikasının bir bölümünü oluşturan dar anlamdaki para politikasının yetki ve sorumluluğu, merkez bankasına devredilmiştir (söz gelimi Federal Almanya'da olduğu gibi :BBG m.12).

Türkiye'de de paranın münhasır (tek başına) basım yetkisi TCMB'na tanınmıştır. Bu yoldan Merkez bankası, dolaşımdaki paranın tutarını belirleme imkanını elde etmektedir. Tür ve miktarı yasa ile belirlendiği için, bozuk para basım yetkisinin devlette kalışı, aslında fazlaca önem taşımamaktadır. Önemli olan; para politikası denetim araçları yardımıyla para miktarının teknik olarak yönlendirilebilmesinin sağlanmasıdır. Bu da; kaydi para yatırımının da ayrıca merkez bankası denetimi altına sokulmasını zorunlu kılar. Bankacılıkta nakit kullanmaksızın ödeme işlemlerindeki son yıllardaki hızlı artış, bankalara, mevcut cari hesaplarını ciddi boyutlarda artırma ve bu yoldan , yaklaşık olarak dolaşımdaki para miktarı kadar da kaydi para yaratılması imkanını sağlamıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, konu bakımından önemi bulunan temel kavramların açıklanmasına yer verilmiş; bu arada para miktarı kavramı dar ve geniş anlamıyla açıklanmış, bunların hesaplanma yöntemleri ele alınmış; bankaların ve merkez bankasının kaydi para ve kredi yaratmadaki rolleri belirtilmiştir.

Sonraki bölümde bir ekonomide para değerini belirleyen faktörler sıralanmış, para değerinin oluşumu, paranın dönüşüm hızı konularına girilmiş; paranın değerini değiştiren, para değerinde olumlu ya da olumsuz değişikliklere neden olan ekonomik faktörler incelenmiş; para arzı ile ekonominin temel ölçütü GSMH, vadeli mevduat, paranın dönüşüm hızı, emisyon hacmi, bütçe açıkları, iç ve dış borçların para

(1) IMF, m.VIII,IV. Ayrıntılar için; Yüksel, Ortak pazar ve bankacılık, s.99

değerine etkileri ve fiyat yükselişlerinin sonucu enflasyon gelişmesinin iç-dış para değeriyle bağlantıları ele alınmıştır.

Daha sonraki bölümde paranın dış değerinin gelişmesine Merkez bankalarının etki,imkan ve yolları ele alınmış, Merkez bankalarının etki,imkan ve yolları ele alınmış, Merkez bankalarının paranın ithal ve ihracını ve döviz borsasını yönlendirmeleri inceleme konusu yapılmıştır.

Daha sonraki bölümde Merkez bankalarının bankaları yönlendirme ve denetleme fonksiyonları genel çerçevesiyle incelenmiştir.

Merkez bankası özerkliğinin asıl söz konusu edildiği, bankanın hükümet ve politik güç ile finansal ilişkileri konusu, ayrı bir bölümde ele alınmış ve Merkez bankası'nın hazineye kısa süreli avans ve kredileri ile Türkiye'de ekonomik gündemin yine sürekli kalemlerinden birini oluşturan Kamu İktisadi Teşekkülleri' nin Merkez Bankası yoluyla finanse edilmesinden doğan sorunlar üzerinde durulmuştur.

Merkez Bankasının örgüt yapısının batılı ülke Merkez Bankalarında örnekleri görüldüğü gibi özerk tutum ve davranışa ne oranda elverişli olduğunun tartışması da son bölümün konularını oluşturmuştur.

2. MERKEZ BANKALARININ HEDEFLERİ

Çoğu batılı ülkelerin merkez bankası kanunlarında ,fiyatların istikrarının sağlanması , merkez bankasının hedefleri arasında gösterilmiştir.Bununla birlikte bazı ve özellikle az gelişmiş ülkelerde merkez bankasının hedefleri konusunda bir ayırım yapılmıştır.

* kısa ve orta vadede parasal istikrarı hedefleyen konjonktürel hedefler,

* stratejik ya da kalkınma hedefleri .

Özellikle ikinci hedef genel olarak az gelişmiş ülkelerin merkez bankası yasalarında hedefler arasında sayılır. Bununla birlikte bazı sanayi ülkelerinin yasalarında da belirli nüanslarla aynı hedefe yer verildiğine de rastlanır Bu arada Birleşik Amerika 'nın "Federal Reserve Act" ' ı anılabilir . Bu yasada merkez bankası meclisi ve Open Market - Committee ' si ; "tam istihdam, fiat istikrarı ve uzun süreli faizlerde düşük bir düzeyin etkili olarak özendirilebilmesi amaçlarıyla , para ve kredi imkanlarının uzun süreli kalkınmaya katkılarının ve ekonominin uzun süreli potansiyeli ile bağdaşacak biçimde üretim artışının sağlanması " ile yükümlülüğünü öngörmektedir.(Par.2 A.1). Yasa ayrıca banka meclisine "Full Employment and Balanced Growth Act " yasasının amaçlarını özendirici davranışlarda bulunma istemini içermektedir.

Bundan başka sanayi ülkelerinin yasaları ayrıca , temel ekonomik hedeflere ulaşılabilmesi için uygun para politikası araçlarının mobilize edilmelerini de öngörebilmektedir. Bu çerçevede olarak söz gelimi İsviçre Riksbank 'ın özendirme programı , ekonomideki öncelikli sektörlerle ilgili kurallar öngörmekte ,bu arada konut yapımına ,ilke olarak rezerve politikası kuralları yoluyla özendirmeler getirebilmektedir. Bunun gibi İngiltere'de de "Bank of England" a, sanayinin özendirilmesi amacıyla belirli kurumlara öncelik etmesi görevleri yüklenmiştir; bunlar arasında "Industrial and Commercial Finance Corporation " , "Finance Corporation for Industry" vb. anılabilir.

Dünya bankası da, 1960 'lı ve 80 'li yıllar arasındaki , bazı az gelişmiş ülkelerde merkez bankası kuruluşları sırasındaki konsultasyonları çerçevesinde, bu ülkelerin merkez bankaları ve benzeri parasal kurumlarının statülerine, kalkınma fonksiyonlarıyla ilgili belirli vurgulamalara yer vermiştir. (2)

Çoğu batılı ülkelerden farklı olarak Türkiye'de ekonominin genel hedeflerini belirleyen ve izleyen Devlet Planlama Teşkilatı gibi bir kuruluş vardır. Bu yüzden ekonomik kalkınma hedeflerinin bu kuruluş tarafından belirlenmesi ve izlenmesi gereklidir. Bu nedenlerle

(2) (Chandavarkar,G. Anhand; Die Entwicklungsfunktion von Zentralbanken, Zeitschrift 'Finanzierung und Entwicklung' 12/87, s. 35).

Merkez bankasının temel hedefinin Türkiye' de de , ekonominin fiat istikrarıyla bağdaşmayan önlemlerine fren vurmamak olmalıdır . Hemen bütün sanayi ülkelerinde merkez bankasına yüklenen temel görev ve hedef , fiat istikrarının sağlanması olmaktadır.

Türkiye 'de özellikle bu temel hedef; Merkez bankası yasasında yapılan hemen her yeni değişiklikle özellikle sulandırılmış, mecrasından saptırılmış ve merkez bankası yasası amaç maddesine de yapılan eklemelerle , politik güce gittikçe artan oranda - Merkez bankasının özerk olması gereken - faaliyetlerine çeşitli bahanelerle , bu yoldan da kolayca müdahale fırsatları yaratılmıştır.

2.1 Türkiye' de merkez bankası hedeflerinin saptırılması

Ekonomideki büyüme ve konjonktürün gelişimi, hükümetin ekonomi politikasıyla merkez bankasının kredi politikaları arasında belirli bir bağdaştırmayı gerekli kılar. Bu konuda Türkiye'de TCMB kanununun sonraki değişiklikleriyle hükümet politika ve yönlendirmesinin rahatça ağır basabileceği düzenlemelere gidilmiştir.

Bu amaçla ;

* Öncelikle bankanın görevleri sayılırken " .. ekonomik gelişmeye yardım etmek amacıyla " gibi geniş yorumlara müsait ibareler konmuş ve bankaya "para ve kredi politikasını , kalkınma planları ve yıllık programlar göz önünde bulundurularak ekonominin gereklerine göre .. yürütmek " (TCMBK. m 4/1a) yükümlülüğü getirilmiştir;

* Hazineye kısa vadeli avans açımalarında kullanılacak avans bakımından Maliye Bakanlığı ile karara varırken " ..ekonomik durumun göz önünde tutulması " (TCMBK. m. 50);

* "İkraz limitlerini saptarken (Karş. TCMBK. m . 45,46, 48), ekonomik hedefler , milli para politikasının prensipleri , piyasanın kredi ihtiyacı "nın göz önünde tutulması gibi politik gücün olası etkilerine açık ölçütleri uygulama yükümlülükleri

* "Hükümetle müştereken milli paranın iç ve dış değerini korumak amaçlarıyla gerekli tedbirleri almak " (TCMBK . m . 4/1b);

* " .. ekonomik amaç ve hedeflerin sağlanmasına yardımcı olacak tarzda kredilerinin .. şartlarını " düzenlemek , " .. milli ekonomi ihtiyacı ve icaplarına uygun maksatlara yarayan faaliyetlere kredi tahsis"etmek (TCMBK. m . 40) ; gibi yükümlülükler öngörülmüş ve böylece batılı ülkelerin merkez bankalarında rastlanamayacak oranda merkez bankasının yapısı, daha hedefler aşamasında bütünüyle politik etkilere açık duruma sokulmuştur.

Buna karşılık söz gelimi Alman merkez bankasını bu konuda bağlayan "Stabilitaetsgesetz" in ilgili hükmü (m. 1) ile;

* Federal hükümet ve eyaletlere, ekonomi ve finans politikası ön-

lemlerini, serbest piyasa ekonomisi ilkeleri çerçevesinde aynı zamanda

- * Fiyatlarda kararlılık,
- * İstihdamda yüksek bir düzey,
- * Dış ekonomide dengenin sağlanması,
- * Artan ve ölçülü bir ekonomik büyüme,

hedeflerinin gözetileceği bir biçimde almak yükümlülüğü getirilmiştir.

Bir zamanlar Almanya' da şansölye Schmidt, bir parti kongresinde şunları söylemişti: "% 5 lik bir fiyat artışını, % 5 lik bir işsizlik oranına yeğ tutarım." O zamanki Federal merkez bankası başkanının buna cevabı şöyle olmuştur: "Hepsinden önceliklisi, fiyatlardaki istikrardır. Çünkü yükselen fiyatlar ardından zaten işsizlik olgusu çıkıp gelecektir."

Federal Alman yasası ekonominin tümüyle ilgili hedeflerin gerçekleştirilmesini hem federal hükümetin hem de merkez bankasının görevleri arasına koymuş ve karşılıklı işbirliği yükümlülüğünü kurala bağlamıştır. Buna göre; federal merkez bankası, kendi görevlerini muhafaza etmek koşuluyla federal hükümetin genel ekonomi politikasını desteklemek görevindedir ve (para ve kredi politikası) yetkilerinin kullanılmasında federal hükümetin talimatına bağımlıdır (BBank G. & 12)

Para politikasının belirlenmesinde merkez bankalarının bağımsızlıklarının güçlendirilmesi sorunu, son yıllarda pek çok ülkenin gündel konusu olmuştur. Arjantin' deki köklü yasal değişikliklerden sonra; Şile ve yeni Zelanda' da da (1989 da) bu amaca uygun yeni yasalar çıkarılmışlardır. (3)

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. Yasada MB'nin hükümetten bağımsız olduğu açıkça tespit edilmiş; MB meclisi üyelerinin devlet başkanı önerisi ve meclisin onayı ile 6 yıllık bir süre için seçilmeleri ve görev süresi boyunca azledilmemeleri kurala bağlanmıştır. Para politikasının ,MB ile parlamento tarafından birlikte tespiti öngörülmüş ; bankanın hükümeti finanse edemeyeceği ve fakat piyasa fiyatlarıyla hazine bonusu alabileceği kuralı getirilmiştir.(4)

(3) Marta Castello- Branco / Mark Swinburne; Die Unabhaengigkeit der Zentralbank -Theoretische und praktische Fragen;in IMF,Finanzierung und Entwicklung, 1/1992,s.19

(4) Handelsblatt; Für die neue struktur der Argentinischen Zentralbank ist die Deutsche Bundesbank das Vorbild, 29.9.1992

(5) Marta Castello- Branco / Mark Swinburne; Die Unabhaengigkeit der Zentralbank -Theoretische und praktische Fragen;in IMF,Finanzierung und Entwicklung, 1/1992,s.21

Bilinen odur ki; merkez bankası hedeflerinin çoğaltılması , merkez bankasını etkisi altında tutmak isteyen politik güce , duruma göre ağırlığı birinden ötekine kaydırma imkanları verir . Böyle bir ortamda politikacı, para politikasının şeffaflığını alabildiğine daraltma ve böylelikle hem merkez bankasının hem de hükümetin sorumluluğunu zayıflatma yollarını bulur .Böylelikle , bir hedefin izlenişindeki politik yanlışlıkların basitçe öteki hedeflere yollama yapılarak mazur gösterilmesi kolaylaşmış olur.

Bu yüzden - Arjantin 'de bile son yasa değişikliği ile yapıldığı gibi - merkez bankası için temel hedef olarak fiyat istikrarı gösterilirse ,böyle iyi tanımlanmış ve belirgin bir hedef vermenin pratik değeri büyük olur.(5)

Bu gün artık bilimsel araştırmalarda, merkez bankasının kurumsal yapılanması ve hükümetle olan ilişkileri, enflasyon olgusunun uzun vadede en önemli iki belirleyicisi niteliği kazandığı genel kabul görmektedir. Burada kurumsal olarak bağımsızlık, merkez bankasının, kendisine verilen hedef doğrultusunda gerekirse hükümet iradesine karşı kendi politikasını uygulayabilme yeteneğini ifade etmektedir. Bunu anlatmak için kullanılan slogan da hükümetten bağımsızlık' tır.

Bu yorum aslında ; demokrasilerde hükümetlerin seçim taktiği nedenleriyle kısa süreli başarılar peşinde koşma ve bu nedenle para politikasına dolaysız olarak etki olanakları bulunan hükümetlerin, istihdam ve kalkınma hedeflerini yayılmacı (ekspansif) politikalar aracılığıyla gerçekleştirme eğiliminde olacakları varsayımına dayanır.(6)

Bağımsızlığın temel elemanı da; yabancı paralara uygulanacak döviz kuru rejimi üzerindeki otoritenin kime ait olacağı sorunudur. Bu otorite tamamen hükümete ait olursa, o zaman hükümet belirli bir sabit kur rejimi kuralını getirerek, merkez bankasının bağımsız karar alma imkanlarını ortadan kaldırabilir.Bu nedenle kuruluşu hazırlanan AT merkez bankası bu yönden Alman merkez bankasından bile daha sağlam yetkilerle donatılacaktır.Çünkü gerçi AT' de de yabancı paralara olan kur rejimini yine AT konseyi belirleyecektir; ancak bunun için AT merkez bankasının ya da AT komisyonunun önerisiyle konseyde oy birliği ile karar alınabilmesi öngörülmektedir. Pratikte böyle bir karara da sadece önlemin fiyat istikrarına yararlı olması durumunda varılabilecektir.

(6) Hagen, Zwei Bänder für Europa, FAZ, 7.11.1992

3. BELİRLİ AVRUPA TOPLULUĞU ÜLKELERİNDE MERKEZ BANKASI ÖZERKLİĞİ SORUNU

Sadece yasal olarak değil, fiilen de Federal Alman merkez bankasının gerçekleştirdiği özerklik, bu ülkenin tarihi gelişim ve deneyimleriyle de yakından ilgilidir: Almanya, bir tek yüzyıl içinde geçirdiği iki hiper enflasyon sonucu para değerinin düşmesine karşı özel bir duyarlılık kazanmış ve ülkede, bu tür tekrarlarla karşı korunmanın sadece bağımsız ve özerk bir merkez bankası aracılığıyla erişilebileceği kanısı geniş kitlelere mal olmuştur.

Ayrıca Avrupa' nın öteki ülkelerinde de 70' li yıllarda yaşanan deneyimler de; birazcık fazla enflasyonla daha yüksek bir istihdamın " satın alınabileceği" varsayımının da aslında bir hayal olduğunu göstermiştir. Aksine, geçirilen deneyimler , para değerinde kararlılıktan vazgeçilince uzun sürede sosyal pazar düzeninin temel varsayımının kolayca çöğnendiği gerçeğini ortaya koymuştur. (1)

Enflasyonist kalkınma reçetelerinin başarısızlığa uğraması ve Avrupa Para Birliğinin ortaya çıkardığı yeni görüşler sonucu, **Fransa'** da da merkez bankasının hükümetten bağımsızlaştırılması isteklerini yoğun biçimde gündeme getirmiştir. Türkiye' de olduğu gibi, Fransa' da da yıllık kalkınma hızı oranı yıllık planlama yasalarıyla belirlendiği için, merkez bankası da buna uygun para miktarı artırım kuralları koymakta idi. Fakat bu tür tali yetkiler, Fransız hükümetinin piyasayı franga boğmasına engel olamıyor ve merkez bankası, en batkın devlet borçlanmalarını bile, aksaksızca finanse ediyordu (2).

İtalya yasası gerçi merkez bankasına para değerinin korunması konusunda açık bir görev yüklemiyorsa da; İtalya' daki merkez bankası düzenlemesinin yeri ; özerk Federal Almanya merkez bankası ile Fransa ve -merkez bankasını hazinenin emri altına sokmuş olan- İngiltere arasında ortalama bir yerlerde bulunmaktadır. Buna rağmen İtalya' da da İtalyan merkez bankası Banca d' Italia' nın gittikçe artan oranda hazinenin müdahalelerinden uzaklaştırılması ve bu ülkede de merkez bankası açısından fiat istikrarını sağlama hedefinin ana amaç haline getirilmesi çabaları eksik değildir. Öte yandan İtalyan merkez bankası, daha 80' li yılların başında, piyasada satılmayan bütün devlet tahvil ve borçlanma belgelerini satın alma zorunluluğundan arındırılmış bulunmaktadır.

Öte yandan merkez bankasını politik sürecin etkilerinden uzaklaştırma konusu **İngiltere** ' de de günceldir. Konjonktür ve fiat gelişmelerinde kararlılığın sağlanması amacıyla merkez bankasının özerkliğinden yana olanlar bu ülkede merkez bankası özerkliği için

(1) Gillies, Peter; Inflation phobie, Die Welt, 6.10.1988

(2) Jeter, Karl ; Am Zügel des Elysee-Palastes, Geldpolitik in Europa ; FAZ, 18.10.1989.

iki yolu önermektedirler: Ya hükümet, direktörleri atama hakkından vazgeçmeli; ya da tamamen özelleştirme hedefine dönük olarak 'Bank of England' ın statüsü değiştirilmelidir. (Tarihi geçmişine bakılırsa İngiltere merkez bankası kurulduğu 1694 yılından devletleştirildiği 1946 yılına kadar, bir özel teşebbüs niteliği taşımakta ve pay sahiplerinin yönetim sorumluluğuna terkedilmiş bulunmakta idi).

Belirtilebilir ki, Federal Almanya dışında Avrupa ülkelerinden hiç birinde merkez bankasına hukuken böylesine büyük bir serbest alan bırakılmamıştır. Politik tartışmalarda merkez bankası yetkileri Federal Almanya' da her zaman özel bir önemle yer almış ve kamu oyu ; hükümetle bankanın olası anlaşmazlık durumlarında merkez bankasının yanında olmuş ve bankanın hükümetten talimat almama kuralına büyük bir özen göstermiştir. Ancak Topluluğun öteki ülkelerinde merkez bankaları genellikle statülerinin verdiği hedef belirleyici kararlarda ve para politikası hedeflerinin gerçekleştirilmesinde hükümetin talimat verme, kabul ve kontrol hak ve yetkilerinin sınırlamaları altında olmuşlardır. Bu çerçevede olarak söz gelimi **İngiltere** 'de merkez bankası hazine müsteşarlığından dolaysız talimat alır. **Fransa** ve **İtalya** 'da merkez bankaları, hükümetin egemen olduğu ara talimat mercilerinden etki ve talimat alırlar. **Benelüks ülkelerinde** merkez bankaları geleneksel olarak her ne kadar belirli bir serbest hareket alanına sahip bulunuyorlarsa da, bu ülkelerde de merkez bankalarına daha çok otonomi kazandırma doğrultusunda güncel çabalar eksik değildir.

Merkez bankasının görevlerini yerine getirirken, politik mercilerle danışma içinde olmasının özerklikle bağdaşmayacak yönü yoktur. Dünyanın en özerk merkez bankaları olarak Alman Bundesbank' ı ile İsviçre National Bank' ı (SNB) bilinir. Buna rağmen söz gelimi Bundesbank, temel görevi olan paranın iç ve dış politikasına öncelik tanımak durumundadır. Oysa SNB, paranın değerinin istikrarı hedefiyle bağdaşmayan İsviçre hükümeti politikasını kararlarında göz önünde tutmak zorunda değildir. Buna karşılık özerklik alanında öteki ucun örnekleri olan İngiltere ve Fransa merkez bankaları, hükümetin para politikasının danışmanı ve uygulayıcısı durumundadırlar ve bu kararların sorumlulukları da tamamen hükümete aittir. Japonya ve ABD merkez bankaları ise; bu iki uç grubun arasındadırlar.

Hollanda ve Yeni Zelanda merkez bankalarının dahil olduğu başka bir grup merkez bankalarının da özerklikleri epeyce geniştir. Fakat bazı durumlarda bu ülkelerde hükümet, merkez bankalarınınınkiyle çatışan belirli politikaların uygulanmasını merkez bankasından isterlerse, bu tür istemler, kaynak ve sorumluluğu açıkça kamu oyununa duyurularak uygulamaya koydurtulabilir (3).

3.1 Kurulacak Avrupa Merkez Bankası için özerklik ve hedefler sorunu

Delor komisyonu önerilerinde de kurulacak Avrupa Merkez Bankası açısından,fiat kararlılığı hedefinin önceliği vurgulanmaktadır. Bu arada bu kurumun,fiat istikrarı hedefine öncelik verilmesi koşuluyla " Topluluk düzeyinde yetkili kuruluşlarca alınan ekonomik kararlarında desteklenmesi" kuralına yer verilmektedir. Anılan raporda kurulacak merkez bankası bakımından her türlü politik talimat ve yönlendirmeden uzak tutulacağı ilkesine de özel ağırlık tanınmaktadır. Aslında;uygulamada merkez bankası ile hükümet arasında - Federal almanya örneğinde özellikle yaşandığı gibi -politik temel yönlenmede ilke ortaklığı sağlanabilmişse,belirli ekonomik hedeflere öncelikler tanınmasının sorun yaratmayacağı belirtilmektedir.

Federal Almanya'da ilerde kurulacak Avrupa Merkez Bankası'ndan hangi fonksiyonların beklenmesi gerektiği konusunda hazırlanan iktisat bakanlığı bilimsel danışma kurulunca hazırlanan bir raporda ;bu kuruluşta da para değeri korunması hedefinin temel amaç edilmesi gereği belirtilmiştir.Aynı raporda ayrıca Avrupa Merkez Bankası'nın kesinlikle hiç bir hükümet ya da politik merciden talimat almaması gereği üzerinde de titizlikle durulmuştur. Bu anlamdaki özerkliğin yalnız statü bakımından değil,personel atama ilkesi olarak da benimsenmesi gereğine değinilmiştir. Yine başka bir temel ilke olarak Avrupa Merkez Bankası'nın üye ülkelere ya da topluluk organlarına,miktar ve süresi kesin olarak belirlenecek sınır üstünde hiç bir kredi açamaması da önerilmiştir.

AT-komisyon başkanı Delor da bir keresinde açıkça şu kanıyı belirtmiştir."Federal Almanya'da öngörüldüğü gibi,fiat kararlılığı hedefi tamamen benimsenmedikçe,görüşüme göre Birleşik Avrupa yolunda hiç bir ilerleme sağlanamaz".

Avrupa Ekonomik Topluluğu ilk başkanı Walter Hallstein da bir zamanlar şöyle yazmıştı:"Para değerinin korunması ,yüksek düzeyde bir değer yargısı sorunudur." Konuyla ilgili olarak ayrıca;bir paranın değerinin kararlılık derecesi,merkez bankasının politik güçten özerkliği derecesiyle doğru orantılı olduğunu tarihi gelişim ortaya koymuştur."(4)

Eurofed' in (kurulacak Avrupa Merkez Bankası' nın) kurumsal yapısı ile ilgili olarak Topluluk çerçevesinde hazırlanan bir iç (intern) çalışma belgesinde de; merkez bankasına tanınan öteki hedefler yanında " para değeri kararlılığı", "ölçülü bir ekonomik kalkınma" ko-

(3) Marta Castello- Branco / Mark Swinburne; Die Unabhaengigkeit der Zentralbank -Theoretische und praktische Fragen;in IMF,Finanzierung und Entwicklung, 1/1992,s.20

(4) Neuman, Währungenim wettbewerb, FAZ,5.5.1990.

nularına da yer verilmiştir. Ekonomik ve Parasal Birlik' le ilgili saptanan bu ilkelerin Roma antlaşmasının değişiklikleri için toplanacak hükümetler konferansında antlaşma metnine katılması çabalarında bulunulacağı belirtilmiştir.

Görülüyor ki, Avrupa Merkez Bankası' nın kuruluşu ; bir bakıma üye devletler parlamentoları için ciddi özverilerin göze alınması anlamına da gelmekte ve kendi ülkelerinin para politikasının da, yasayla özerkliği güven altına alınacak olan Avrupa Merkez Bankasına devredilmesi zorunluğunu ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede olarak özerk nitelikli Avrupa Merkez Bankası bakımından şu temel ilkelerin -anayasal bir çerçeve içinde - öngörülmesi gerektiğine değinilmektedir. (5)

* Her türlü resmi (devlet) finansmanı yasağı: Bu yüzyılın ünlü enflasyonlarının en önemli nedenlerinin ; sadece dolaysız olarak devlete açılan kredilerin değil, büyük orandaki devlet tahvil ve finansal belgelerinin geniş çapta satılması yoluyla devlete "gürültüsüzce" sağlanan finansman olduğu gerçeğinden hareket edilerek, Avrupa Merkez Bankasına her türlü devlet kredisi yasağı getirilmek istenmektedir.

Türkiye' de de geniş çapta uygulandığı gibi, hazine bonoları, devlet tahvil ve finansal belgelerinin vadesi dolanların yerine yenileri sürülmesi yoluyla sürekli olarak devlet belgeleriyle ilgili açık piyasa işlemlerinin alışkanlık haline getirilmesi, merkez bankasını açıkça bütçe açıkların finanse eden bir mekanizma durumuna sokar. (6)

Bu yüzden kurulacak Avrupa Merkez bankasına, devlete kredi açılması veya resmi finansal belgelerin satın alınması yasağı getirilmek istenmektedir.

Avrupa Merkez Bankası için getirilmek istenen temel yapı unsurları ve ilkeler arasında şunlara da yer verilmek istenmektedir:

* Yönetim mercilerinin her türlü talimat alma yükümlülüğünden arındırılmaları, hükümet politikasının para politikası araçlarıyla desteklenmesi yükümlülüğünden vazgeçilmesi, kambiyo kurlarının saptanmasında özerklik, yönetici organ üyelerinin personel olarak bağımsızlıklarının sağlanması ;

* Para değerinin korunması hedefine kesin öncelik tanınması,

* Para politikası karar organlarının hem topluluğun hem de tek tek üye ülkelerin talimatlarından tamamen bağımsızlaştırılması,

* Bütçe açıklarının merkez bankası tarafından finanse edilmesinin yasaklanması,

(5) Karş. Schlesinger, Prof. Dr. Helmut ; Aktuelle Geld und währungspolitische Fragen - Auf dem Weg zur Währungsunion, Auration, BB, 98612.12.89; Müller, Lothar; Stufenplan feine eur. Währungsintegration, Zeitschr. f. das ges. Kreditwesen, 6/1989;

(6) Karş. Neumann, Wahrungen wettbewerb, 5.5.1990