

## CWN BAĞIMSIZLIK ÖLÇÜTLERİNİN TCMB'YE UYGULANMASI

### *THE APPLICATION OF THE CWN'S INDEPENDENCE CRITERIA ON CBRT*

**Nadir EROĞLU**

*Marmara Üniversitesi, İİBF, İktisat  
Bölümü, Öğretim üyesi*

**Anar ABDULLAYEV**

*İstanbul Üniversitesi, İ.İ.B.F.  
İktisat Bölümü, Doktora Öğrencisi*

**ÖZET:** 25.04.2001 tarih ve 4651 sayılı yasa ile T.C.Merkez Bankası Kanunu'nda düzenlemeler yapılmıştır. Bu çalışmada 4651 sayılı yasa ile getirilen düzenlemeler sonrasında T.C.Merkez Bankası'nın yasal bağımsızlığı Alex Cukierman, Steven Webb ve Bilin Neyaptı'nın geliştirdikleri ölçme yönteminden hareketle analiz edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** T.C. Merkez Bankası, Merkez Bankalarının Bağımsızlığı, 4651 Sayılı Yasa.

**ABSTRACT:** *The law of Central Bank of Republic of Turkey has been revised by the new law dated 25.04.2001 number 4651. In this study, formally independence of CBRT (The Central Bank of Republic of Turkey) has been analysed by using the study of CWN (Cukierman, Webb, Neyaptı).*

**Keywords:** *The Central Bank of The Republic of Turkey, Independence of Central Banks, Law No. 4651.*

### **1. Giriş**

Bu çalışma aşağıda ayrıntısı ile açıklanacağı gibi Alex Cukierman, Steven Webb ve Bilin Neyaptı'nın (CWN) 1992 yılında merkez bankalarının bağımsızlıklarının ölçülmesi üzerine geliştirdikleri kriterlerin 4651 Sayılı yasanın getirdikleri çerçevesinde T.C. Merkez Bankası'na (TCMB) uygulanması ve değerlendirilmesine yöneliktir.

Daha önce 1211 Sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1970 yılından 1991 yılına kadar T.C. Merkez Bankası'nın ne kadar bağımsız olduğuna dair Berument ve Neyaptı tarafından yapılmış bir araştırma bulunmaktadır (Berument ve Neyaptı, 1999:11-17). Berument ve Neyaptı'nın araştırmasında 1991 yılına kadar TCMB bağımsızlığı ve enflasyon ilişkisi üzerinde durulmuş ve bağımsızlık ölçütü olarak merkez bankası başkanının değişim hızı ve merkez bankası yönetiminin değişikliklere duyarlılığı (buna gerçek bağımsızlık denilmektedir) ele alınmıştır. Bu çalışmada ise merkez bankasının yasal bağımsızlığı ölçütlerinin tümü ele alınmakta ve son kanun değişikliğine uygulanmaktadır. Bu açıdan çalışma 4651 Sayılı yasa sonrasında TCMB'nin yasal bağımsızlığını değerlendirmeye yöneliktir<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ayrıca aynı konuda (Erdoğan, 2003: 53-67), ve (Serdengeçti., 2003: 41-51) birer çalışması bulunmaktadır. Yaptığımız çalışmanın farkı söz konusu kriterlerin CWN modeli çerçevesinde sayısal uygulamasını içermesidir.

## 2. Merkez Bankalarının Bağımsızlığı

Merkez bankalarının bağımsızlığı ile kastedilen, enflasyon hedefini ve uygulanacak para politikalarını merkez bankasının, hükümetin siyasi baskıları altında kalmaksızın belirlemesidir (Yıldırım, 2001:6).

Şunu da belirtmek gerekir ki, merkez bankasının bağımsızlığı kavramı, bankanın hükümetten bütünüyle ayrılması ve kopması anlamını taşımaz. Her şeyden önce merkez bankasının bağımsızlığı, genel ekonomi politikalarından ayrı olarak düşünülemez. Merkez bankası gücünü demokratik rejimin kurumlarından, özellikle yasama organından alır ve bu açıdan da hükümetten tümüyle ayrı değildir ve demokratik bir rejimde de başına buyruk bağımsız bir kurum olamaz. Merkez bankasının bağımsızlığı hükümetin ve kamu yönetiminin içinde bir bağımsızlıktır. Bu bağımsızlık genel ekonomi politikası çerçevesinde, para politikasının yürütülmesi sırasında başka bir kurumdan talimat almadan politikasını belirleyebilmesi ve uygulamasıdır. Yoksa yasama, yürütme ve yargının yanı sıra yaratılmış bağımsız bir dördüncü güç değildir (Karacan, 1996:157).

Merkez bankalarının bağımsızlığını açıklamaya yönelik genel olarak iki yaklaşım vardır. Birincisi, merkez bankasının yasal ve fiili, diğeri ise politik ve ekonomik bağımsızlığıdır. Yasal bağımsızlık, merkez bankalarının, siyasi otoriteden bağımsız olarak serbestçe karar alabilme ve hareket edebilmesini sağlamak üzere bankanın yasal yönden düzenlenmesidir. Merkez bankası, yasal, statülerinde yer alan unsurlarla, siyasi otoritenin baskılarına karşı koyabilme güç ve iradesine sahip olabilmektedir (Oktar, 1996a:84). Ancak birçok ülkede yasada belirtilenlerle uygulamada gerçekleşenler arasında çelişkiler görülmektedir. Örneğin, birçok gelişmekte olan ülke, gelişmiş ülkelerin merkez bankası kanunlarının çeşitli unsurlarını olduğu gibi, hatta daha da geliştirilmiş şekilde kendi yasalarına aktarmalarına karşın, uygulamada başarılı olamamışlardır.

Merkez bankasına yasal bağımsızlığı sağlayan temel unsurları Tablo 1'deki gruplandırma ile açıklamak mümkündür.

**Tablo 1. Yasal Bağımsızlığın Temel Unsurları**

Yasal Hükümler	Yüksek Bağımsızlık	Düşük Bağımsızlık
Guvernörün görev süresi	uzundur	kısadır
Guvernörün atanma sürecinde yürütme organının rolü	sınırlıdır	çoktur
Politika süreci	Yürütme organı ile çıkabilecek çatışmada son söz bankanıdır	Son söz yürütme organınıdır
	Banka parasal politikayı tek başına hazırlar ve bütçe sürecinde aktif rol oynar	Bütçe sürecinde bankanın hiçbir rolü yoktur
Merkez bankasının hedefleri arasında	Fiyat istikrarı öncelikli hedeftir	Hedefler arasında çatışma söz konusudur
Merkez bankasının hükümete kaynak sağlaması	Sınırlıdır, kredinin nakit olarak sağlanması teşvik edilir	Yüksektir, kredi miktarı kamu harcamalarının yüzdesi olarak belirlenir

**Kaynak:** MAXFIELD, S. (1994) "Financial Incentives and Central Bank Authority in Industrializing Nations", *World Politics*, July, Vol. 46, No. 4'ten aktaran (Oktar, 1996a: 86).

Tablo1'den de anlaşılacağı gibi, başkanın görev süresinin uzun olması, başkanın atanmasında yürütme organının rolünün sınırlı olması, politikalarda çıkabilecek anlaşmazlıklar halinde son sözün merkez bankasına ait olması, fiyat istikrarının öncelikli hedef olması, hükümete kaynak sağlamada sınırların belli olması gibi unsurlar merkez bankasının bağımsızlığını artırıcı unsurlardır.

Merkez bankalarının bağımsızlığını açıklamaya yönelik diğer bir yaklaşım; politik ve ekonomik bağımsızlıktır. Politik bağımsızlık, merkez bankasının, hükümetin etkisi olmaksızın kendi politika hedeflerini belirleyebilme yetkisidir. Diğer bir deyişle, merkez bankasının, kendi ekonomi politikalarını belirlerken hükümetin etkisinden uzak olmasıdır. Ekonomik bağımsızlık ise, para politikası araçlarının seçilmesinde merkez bankasının hükümetin etkisi altında kalmadan, kendi iradesiyle hareket etmesidir.

Merkez bankalarının bağımsızlığının ölçülmesi ile ilgili olarak, ya da başka bir deyişle bir merkez bankasının ne kadar bağımsız olduğunun saptanması konusunda bir çok kriter geliştirilebilir. Ancak, merkez bankalarının bağımsızlıklarını birbirleriyle karşılaştıracak ortak bir ölçüm birimi bulmak oldukça zordur. Çünkü her bir ulusal merkez bankasının hem yasal hem de uygulamada çok farklı özellikler taşıması söz konusudur. En çok baş vurulan metot Cukierman, Web ve Neyaptı'nın geliştirdikleri ölçütlerin merkez bankalarına uygulanmasıdır. Biz de sayısal ölçüm olarak, çok daha nesnel sonuçlar alabileceğimiz yasal bağımsızlık kriterlerini, 1211 Sayılı TCMB yasasında, 2001 yılında 4651 Sayılı yasayla getirilen değişiklikleri dikkate alarak TCMB'ye uygulamayı amaçlamaktayız. Bunun için aşağıda, öncelikle CWN'nin söz konusu araştırmasındaki yasal bağımsızlık kriterlerinin hesaplanmasını açıklayalım.

### 3. Cukierman-Web-Neyaptı'nın Araştırması

Cukierman, Webb ve Neyaptı yaptıkları çalışmada (Cukierman vd, 1992: 353-398) merkez bankalarının bağımsızlığına ilişkin dört farklı ölçüm yöntemi geliştirmişlerdir. Bu kriterler, yasal bağımsızlık, başkanın görevde kalma süresi, (başkanın değişme sıklığı), uzmanların konu ile ilgili ankete verdikleri cevaplar ve birinci ve ikincinin toplamıdır. Bu çalışmada yasal bağımsızlık kriteri ele alınacaktır. Merkez bankalarının bağımsızlık derecesi Tablo 2'de görüldüğü gibi 4 gruba ayrılan sorulara verilen cevapların ayrıntılı olarak ele alınması ile saptanmıştır.

**Tablo 2. Merkez Bankası Yasal Bağımsızlık Kriterleri**

Değişken Numarası	Değişkenlerin Tanımı	Ağırlık	Sayısal Kodlar
1	<b>Merkez Bankasının Başkanının Statüsü ve Yetkileri</b>	<b>0.20</b>	-
	<i>a.Görevde kalma süresi</i>	-	-
	•8 yıldan fazla		1.00
	•6-8 yıl arası		0.75
	•5 yıl		0.50
	•4 yıl		0.25
	•4 yıldan az		0.00
	<i>b.Başkanı kim atar?</i>	-	-
	•Merkez Bankası Genel Kurulu		1.00

Değişken Numarası	Değişkenlerin Tanımı	Ağırlık	Sayısal Kodlar
	•Merkez Bankası Genel Kurulu ve yasama ve yürütme organlarından oluşan bir konsey		0.75
	•Yasama organı		0.50
	•Yürütme organı (toplu olarak Bakanlar Kurulu)		0.25
	•Yürütme organının bir veya iki üyesi		0.00
	<i>c. Görevden Alma</i>	-	-
	•Görevden alma söz konusu değil		1.00
	•Para Politikası dışındaki nedenlerden ötürü		0.83
	•Merkez Bankası Genel Kurulu kararıyla		0.67
	•Yasama organının kararıyla		0.50
	•Yasama organı herhangi bir şarta bağlı olmaksızın görevden alabilir		0.33
	•Yürütme organı görevden alabilir		0.17
	•Yürütme organı herhangi bir şarta bağlı olmaksızın görevden alabilir		0.00
	<i>d. Başkannın Hükümette bir görevi var mı?</i>	-	-
	•Hayır		1.00
	•Sadece yürütme organının izniyle		0.50
	•Merkez Bankası başkanının hükümette görev alabilmesi konusunda bir sınırlama yok		0.00
2	<b>Para Politikasının Oluşturulması</b>	<b>0.15</b>	
	<i>a. Para Politikasını kim oluşturur?</i>	-	-
	•Sadece merkez bankası		1.00
	•Merkez bankası katılır, ancak fazla bir etkisi yok		0.67
	•Merkez bankası danışmanlık yapar		0.33
	•Merkez bankasının bu konuda söyleyeceği bir söz yok		0.00
	<i>b. Bir anlaşmazlık halinde son sözü kim söyler?</i>	-	-
	•Yasada görevi açıkça belirtilen konularda merkez bankası son sözü söyler		1.00
	•Yasada açıklık yoksa son sözü hükümet söyler		0.80
	•Merkez Bankası, yasama organı ve yürütmeden oluşan bir konsey		0.60
	•Yasama son sözü söyler		0.40
	•Yürütme son sözü söyler		0.20
	•Yürütme organı her durumda son sözü söyleme hakkına sahip		0.00
	<i>c. Bütçe sürecindeki rolü</i>	-	-
	•Merkez bankası aktiftir		1.00
	•Merkez bankasının hiçbir rolü yok		0.00

Değişken Numarası	Değişkenlerin Tanımı	Ağırlık	Sayısal Kodlar
3	<b>Merkez Bankası Amaçları</b>	<b>0.15</b>	
	a.Fiyat istikrarı tek amaçtır; bir anlaşmazlık durumunda merkez bankası son sözü söyleme hakkına sahiptir.		1.00
	b.Fiyat istikrarı temel amaçtır		0.80
	c.Fiyat istikrarı amaçlardan bir tanesidir; bununla birlikte istikrarlı bankacılık sistemi oluşturma görevi de vardır		0.60
	d.Fiyat istikrarı amaçlardan bir tanesidir; bununla birlikte bu amaçla uyumlu olmayan amaçları(örn. Tam istihdam) da söz konusudur		0.40
	e.Merkez bankası yasasında bir amaç belirlenmemiştir		0.20
	f.Fiyat istikrarını içermeyen amaçlar sayılmıştır.		0.00
4	<b>Kamu sektöründe borç verme konusunda</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
	<i>a.Avanslar</i>	<b>0.15</b>	
	•Merkez bankası avans vermez		1.00
	•Avans verilir; fakat katı bir şekilde sınırlandırılmıştır (örn. Kamu gelirlerinin % 15'ine kadar)		0.67
	•Avans verilir; fazla katı bir şekilde sınırlandırılmamıştır (örn.%15'den fazla olabilir)		0.33
	•Yasada hiç sınırlama yok		0.00
	<i>b.Securitized lending (garantili borçlanma)</i>	<b>0.10</b>	
	•izin verilmemiştir		1.00
	•Katı bir şekilde sınırlandırılmıştır (örn. Kamu gelirlerinin %15'ine kadar)		0.67
	•Fazla katı bir şekilde sınırlandırılmamıştır (örn. Kamu gelirlerinin %15'inden fazla olabilir)		0.33
	•Yasada hiçbir hüküm ve sınırlama yok		0.00
	<i>c.Borç verme koşulları (faiz, miktar, süre vs.)</i>	<b>0.10</b>	
	•Merkez bankası tarafından kontrol edilir		1.00
	•Banka yasasında belirlenmiştir		0.67
	•Merkez Bankası ve Hükümet birlikte karar verir		0.33
	•Sadece yürütme organı karar verir		0.00
	<i>d.Merkez bankasından potansiyel borç alanlar</i>	<b>0.05</b>	
	•Sadece merkezi hükümet		1.00
	•Tüm devlet kurumları (merkezi ve yerel yönetimler)		0.67
	•Yukarıdakiler + KİT'ler		0.33
	•Kamu ve Özel sektör		0.00
	<i>e.Merkez bankası kredilerinin sınırları aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır</i>	<b>0.025</b>	
	•Parasal miktar olarak		1.00
	•Merkez bankası sermayesinin belirli bir oranı kadar		0.67
	•Kamu gelirlerinin belirli bir oranı kadar		0.33
	•Kamu harcamalarının belirli bir oranı kadar		0.00
	<i>f.Kredi süresi</i>	<b>0.025</b>	
•6 ay içinde		1.00	
•1 yıl içinde		0.67	

Değişken Numarası	Değişkenlerin Tanımı	Ağırlık	Sayısal Kodlar
	•1 yıldan fazla		0.33
	•Yasada belirlenmemiştir		0.00
	<i>g.Kredi faizleri</i>	0.025	
	•Minimum oranlar üstünde		1.00
	•Piyasa cari oranından		0.75
	•Maksimum oranlar altında		0.50
	•Faiz oranı yasada belirtilmemiştir		0.25
	•Devletin borçlandığı paraya faiz uygulanmamaktadır		0.00
	<i>h.Merkez bankasının hazine tahvil ve bonolarını birincil piyasadan alımı veya satımı yasaklanmış mıdır?</i>	0.025	
	•Evet		1.00
	•Hayır		0.00

**Kaynak:** CUKIERMAN, A., WEBB, S., NEYAPTI, B. (1992) "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, September, Vol. 6, No. 3, ss. 353-398.

Görüldüğü gibi merkez bankası başkanının statüsü ile ilgili birinci grupta, merkez bankası başkanının görevde kalış süresi, kim tarafından atandığı, görevden kim tarafından ve nasıl alındığı ve başkanın hükümette görev alıp alamayacağı ile ilgili sorular yer almaktadır. Bu bölümün toplam bağımsızlık notu üzerindeki ağırlığı 0,20 oranındadır.

Para politikasının oluşturulması ile ilgili ikinci grubun toplam bağımsızlık notu üzerindeki ağırlığı 0,15'dir. Bölümdeki soruların amacı, para politikasının kim tarafından belirlendiği, merkez bankası ile hükümet arasında oluşabilecek olası sorunlarda son sözü kimin söylediği, hükümet bütçesinin hazırlanmasında merkez bankasının rolünün ne olduğunun saptanmasıdır.

Merkez bankasının amaçlarını içeren üçüncü grubun başkanın toplam bağımsızlık notu üzerindeki etkisi 0,15'tir. Merkez bankasına ekonomide fiyat istikrarını sağlama dışında başka görev yüklenip yüklenmediği üzerine soruların yer aldığı bu bölümde en yüksek puan tek amacın fiyat istikrarı olması durumunda verilmektedir.

Son grup hükümete borç vermede kısıtlamaları içermektedir. Merkez bankasının bağımsızlık derecesinin belirlenmesinde 0,50 ağırlıkla etkili olan bu bölümde; merkez bankasının hükümete borç verip vermediği, veriyor ise bunun limitinin olup olmadığı, borç karşılığında teminat olarak menkul kıymet alınıp alınmadığı, alınıyor ise bunların vadesinin, faiz oranlarının nasıl ve hangi ölçülere göre belirlendiği, merkez bankasının hazine tahvil ve bonolarını birincil piyasadan alıp satmasına izin verilip verilmediği gibi sorular yer alıyor.

### 3.1. Yasal Bağımsızlık Endekslerinin Bütünleştirilmesi

Tablo 2'de de görüldüğü gibi 4 ana başlık altında toplam 16 değişken ele alınmıştır. Bütünleştirme işleminde bu yasal değişken 8'e indirgenmektedir. Bunu yaparken ilk önce merkez bankası yöneticisinin statüsü ve yetkileri başlığı altında toplanmış olan 4 değişken 1 değişkene indirgenir. Bu işlem, bu dört değişkenin ortalaması alınarak toplam bağımsızlık notu üzerinde % 20 etkili olan ağırlık katsayısı ile çarpılarak gerçekleştirilir ve elde edilen değişken bu grubu temsil eden tek değişken niteliğini taşır.

İkinci aşamada, para politikasının oluşturulması başlığı altındaki 3 değişken ağırlıklarına göre hesaplanarak 1 değişkene indirilir. Bu işlem şu şekilde gerçekleşir: a) Para politikasını kim oluşturur değişkeni 0,25, b) Bir anlaşmazlık durumunda son sözü kim söyler 0,50, c) Bütçe oluşumunda merkez bankasının rolü 0,25 ile çarpılır ve bu ağırlıklı ortalama işlemi sonucu elde edilen değişken bu grubu temsil eder.

Üçüncü aşamada, merkez bankasının amaçları başlığı altında toplanmış olan değişkenler ayrı ayrı ele alınır. Merkez bankası yasasını temsil eden 1 değişken bu grubun ağırlık katsayısı olan 0,15 ile çarpılarak bu grubu temsil eden değişken elde edilir.

Dördüncü aşamada, kamu sektörüne borç verme konusu başlığı altında yer alan değişkenlerden ilk dördü sırasıyla kendi ağırlık katsayıları olan 0,15; 0,10; 0,10 ve 0,05 ile ayrı ayrı çarpılır. Bir başka deyişle a) 0,15 ile; b) 0,10 ile; c) 0,10 ile ve d) 0,05 ile çarpılır. Bu işlem sonucu dört tane ayrı değişken elde edilmiş olur. Bu grupta yer alan diğer dört değişkenin ise eşit ağırlıklı ortalaması alınarak 1 değişken oluşturulur. Böylece dördüncü grupta toplam beş değişken olmuş olur. Bu işlem son dört değişkenin kendi ağırlık katsayılarıyla çarpılarak birbirine toplanması yolu izlenerek gerçekleştirilir.

Son olarak elde edilmiş olan 8 yasal değişken toplanarak merkez bankası bağımsızlığını gösteren tek bir endeks elde edilir. Bir ve daha fazla değişken için giriş anlamsız ise, sadece anlamlı değişkenler değerlendirmeye alınır. Bu durumda kaybedilen değişkenlerin ağırlıkları gruptaki kalan değişkenlere orantılı olarak yansıtılır.

#### 4. 4651 Sayılı Yasa İle Getirilen Değişiklikler

4651 sayılı Kanunla, 1211 sayılı Kanunun 14 maddesinde değişiklik yapılmış, 7 maddesi yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir madde eklenmiştir. Ayrıca, 4651 sayılı Kanunun 2 geçici maddesi vardır. Bu değişiklikler şu şekilde sıralanabilir:

##### *Madde 4*

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

4651 sayılı yasa ile getirilen düzenlemeler öncesinde 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu'nun 4. maddenin 1 inci bendinde, “Merkez Bankası ekonomik gelişmeye yardımcı olmalıdır” şeklinde bir hüküm bulunmaktaydı. Bu önemli bir ikilemdir. Merkez Bankası'ndan hem fiyat istikrarını sağlamasını hem de ekonomik gelişmeyi desteklemesini beklemek yanlıştır (Uludağ, 1996: 4). 4651 sayılı yasa ile bu ikilem giderilmiştir ve aynı zamanda Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) Statüsü ile de uyum sağlanmıştır. Yeni düzenlemeyle Merkez Bankası'nın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Bu doğrultuda, Merkez Bankası, fiyat istikrarını sağlama amacıyla çalışmamak koşuluyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını da destekler. Bu durum yasal bağımsızlık açısından bir gelişme ye işaret etmektedir.

#### *Bankanın Temel Görevleri*

Bu başlıkla getirilen düzenlemelerin e) *Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek* başlıklı bendinde ülkenin altın ve döviz rezervlerini yönetmek, bankanın temel görevleri arasında sayılmaya devam etmektedir. Ancak bu, yasanın önceki halinde olduğu gibi, Hükümetçe alınacak kararlar çerçevesinde değil, Merkez Bankası'nın belirlediği para politikası çerçevesinde gerçekleşecektir. Aynı temel başlığın g) *Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak* bendi çerçevesinde daha önce 1211 sayılı yasada mevcut olan "Hükümetçe alınacak kararlar çerçevesinde borsada döviz ve kıymetli madenler üzerine işlem yapmak" ibaresi kaldırılmış, bunun yerine, mali piyasaları izleyerek, sistemin istikrarını sağlayan ve para-döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak, Merkez Bankası'nın temel görevleri arasına alınmıştır. h) *Mali piyasaları izlemek* başlıklı bendinde ise ülkedeki bankacılık sisteminin gözetimi ve denetimi ile ilgili sorumluluk, 2000 yılı Ağustos ayı sonunda faaliyetine başlayan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na (BDDK) bırakılmıştır. Ancak, fiyat istikrarını sağlamak ve aynı zamanda mali sistemin istikrarını da gözetmek durumunda olan Banka'nın mali piyasaları izlemesi, para politikasının başarısı için zorunludur. Bu nedenle, özel finans kurumları ve diğer mali kurumlardan düzenli ve doğru bilgi akışının sağlanması konusunda Banka'ya görev verilmiştir.

#### *Bankanın Temel Yetkileri*

Başlığın altındaki b) bendinde "*Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur*" denilmektedir. Önceki kanunda, Merkez Bankası, para ve kredi konularıyla ilgili karar alarak hükümete önerilerde bulunma yetkisine sahipti. 4651 sayılı yasayla, Merkez Bankası Hükümet ile birlikte belirleyeceği enflasyon hedefine uygun olarak para politikası ve araçlarını belirlemek ve uygulamak konusunda tek yetkili ve sorumlu kılınmıştır. Dolayısıyla hiçbir makam yada merciinin, Merkez Bankası'na talimat veremeyeceği esası getirilmiştir. c) bendinde "*Banka fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu Kanunda belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.*" denilerek, fiyat istikrarını hangi para politikası araçlarını kullanarak sağlayacağı Banka'nın takdirine bırakılmaktadır. Para politikası araçlarının doğrudan Banka tarafından belirlenmesi, Banka'nın piyasalarla sürekli olarak etkileşim içinde bulunduğu ve likidite kontrolünü etkin bir biçimde yapabilmek için gereken araçları doğru olarak seçecek kurumun Banka olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Politika araçlarının seçiminin doğrudan Banka'ya bırakılmış olması, Banka'nın para politikası kuramı ve uygulamaları konusunda yeterli bilgi birikimine sahip olması ve fiyat istikrarının sağlanması konusundaki temel görevin kendisine verilmiş olması ile de uyum içindedir. Böylece Banka'nın para politikası uygulamasındaki araç bağımsızlığı sağlanmış olmaktadır.

e) bendinde "*Banka, nihai kredi mercii olarak kredi verme işlerini yürütür*" şeklinde Banka'nın nihai kredi mercii olarak bankalara kredi verme yetkisi, bu yasa değişikliğinde de devam etmektedir. Fakat, önceki yasadan farklı olarak; Banka'nın reeskont, iskonto ve faiz oranlarının, Hükümetçe izlenen ekonomik politikalara göre belirleneceği ibaresi kaldırılmış ve bu konuda da MB yetkili ve bağımsız kılınmıştır.

Ayrıca "g) *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*" denilerek Merkez Bankası'nın, kendi yetki ve



görev alanına giren düzenlemelerle ilgili olarak bankaları denetleme yetkisi yeni düzenlemelerle kaldırılmıştır. Bu yasa ile Merkez Bankası sadece, mali piyasaları izlemek amacıyla bankalardan gerekli bilgileri isteme ve istatistiki bilgi toplamak konusunda yetkili kılınmıştır.

#### *Banka'nın Başlıca Müşavirlik Görevleri*

4. maddenin III. numaralı fıkrasının (a) bendinde; “*Banka, Hükümetin mali ve ekonomik müşaviri, mali ajanı ve haznedarıdır. Banka'nın Hükümetle ilişkisi, Başbakan aracılığıyla sağlanır*” denilmektedir. Haziran 1999'a kadar Merkez Bankası'nın temel görevleri arasında yer alan bu madde, 4651 sayılı yasayla TCMB'nin müşavirlik görevleri arasına alınmıştır.

Günümüzde Merkez Bankalarının birçoğu Hükümete birtakım bankacılık hizmetleri sunmaktadır. Merkez Bankalarının çoğu Hazine'nin ana hesabını tutarak hükümetin mali ajanı ve haznedarı olarak hareket etmektedirler.

Aynı maddenin b) bendinde “*Banka, finansal sistemle ilgili olarak istenilecek hususlarda Hükümete görüş verir.*” denilmektedir. Banka, görevleri gereği finansal sistemle ilgili her türlü bilgiyi çok kısa zamanda toplayabilmekte ve değerlendirebilmektedir. Banka, mali piyasalarda faaliyet gösteren kuruluşlarla ilgili bu bilgileri, bunların mali piyasalar üzerindeki olumlu veya olumsuz etkilerini de içerecek şekilde Hükümete aktarmaktadır. Bu hüküm, Banka'nın aynı zamanda Hükümete görüş veren bir danışma mercii olduğunu da göstermektedir.

c) *Banka, bankalar ve uygun göreceği diğer mali kurumlar hakkındaki görüşlerini ve tespitlerini Başbakanlık ile bu kurum ve kuruluşları düzenleme ve denetleme yetkisine sahip kuruluşlara bildirebilir.*

Finansal sistemi düzenli olarak izleyen ve konuya ilişkin bilgiye sahip olan Banka'nın görüş ve tespitlerini yetkili kurum ve kuruluşlarla paylaşmasının sağlayacağı katkı gözetilerek bu hüküm düzenlenmiştir.

*Banka, bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen yetki ve görevlerle ilgili olarak düzenlemeler yapmaya ve bunları uygulamaya, bu düzenlemelere tabi kurum ve kuruluşlar nezdinde bunlara uygun hareket edilip edilmediğini ve kendisine gönderilen bilgilerin doğru olup olmadığını denetlemeye görevli ve yetkilidir.*

Banka'nın işlemlerinde etkinlik sağlamak amacıyla kendisine verilen yetki ve görevlerle ilgili olarak Banka'ya yerinde denetim yetkisi de tanınmıştır.

*Banka, bu kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.*

Temel hedefi fiyat istikrarı olan Banka, bu hedefe ulaşabilmek için para politikası uygulamasını ve araçlarını bağımsız olarak belirleyecektir. Banka'nın kurumsal olarak bağımsız bir yapıya kavuşturulmasının, seçtiği hedeflere ulaşmak için uygulayacağı politikaların etkinliğini arttıracığı genel kabul gören bir düşüncedir.

Yapılan değişikliklerle, söz konusu kriterler doğrultusunda Banka'nın bağımsızlığı güçlendirilmiştir. Bu aşamada Kanunun 8'inci maddesinde yer alan ve Banka sermayesinin, yüzde 51'den aşağı olmamak üzere Hazine'ye ait olmasını düzenleyen hükmün değiştirilmesi düşünülmüşse de, günümüzde merkez bankalarının çoğunun

kamu tüzel kişisi olarak kurulduğu, özellikle Almanya Merkez Bankası'nın sermayesinin tamamının Hazine'ye ait olmasına rağmen dünyada en bağımsız merkez bankası olarak kabul edildiği, önemli olanın operasyonel bağımsızlık olduğu hususları göz önüne alınarak mevcut düzenlemede değişikliğe gidilmemiştir.

#### *Teşkilat ve Organlar*

##### *Organlar*

*Madde 13- Bankanın organları şunlardır: a)Genel Kurul, b)Banka Meclisi, c)Para Politikası Kurulu, d)Denetleme Kurulu, e)Başkanlık (Guvernörlük), f)Yönetim Komitesi.*

##### *Madde 22 / A- Para Politikası Kurulu*

4651 sayılı yasayla, Banka'nın teşkilat yapısında getirilen düzenlemenin önceki yasadaki farkı, Para Politikası Kurulu'nun kurulması ve reeskont, iskonto ve faiz hadleri için Banka Meclisi'ne teklifte bulunmak ile kredi işlerini incelemek ve düzenlemek yetkisini Merkez İskonto Komitesi'ne ve reeskont ve avans yönetmeliği ve kredi işlemlerini yürütmek yetkisini Şubeler İskonto Komitesi'ne veren 49'uncu maddenin yürürlükten kalkmasıdır.

49'uncu maddenin yürürlükten kalkması ile yukarıda sıralanan görevler Para Politikası Kurulu'nun görevleri arasına alınmıştır (Sayılan, 2001:59). Bunlar:

- a) Fiyat istikrarının sağlanması amacıyla Para Politikası ve stratejilerini belirlemek;*
- b) Para Politikası stratejisi çerçevesinde Hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi,*
- c) Para Politikası hedefleri ve uygulamalarıyla ilgili belirli dönemler itibarıyla raporlar hazırlayarak Hükümetin ve kamuoyunun bilgilendirilmesi,*
- d) Hükümetle birlikte Türk Lirası'nın iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek ile görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiştir. Bu çerçevede, para Politikası Kurulu'na, Merkez Bankası'nın temel amacı olan fiyat istikrarının sağlanmasının gerçekleştirilmede "yürütme organı" sıfatı verildiği açıktır (Saraç, 2001: 192).*

(b) bendinde dikkat edilmesi gereken husus, Banka'nın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğudur. Yukarıda da belirtildiği gibi, Para Politikası Kurulu, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini belirleyerek, para politikası ilke ve stratejilerini de fiyat istikrarını sağlama amacına yönelik olarak saptayacaktır. Fiyat istikrarının sağlanmasıyla uyumlu olmayan bir enflasyon oranı belirlenmesi ve buna göre bir para politikası uygulaması söz konusu değildir.

##### *Başkan Yardımcıları*

Başkan Yardımcıları'nın görev süreleri 3 yıldan 5 yıla çıkarılmıştır. Böylece Maastricht Anlaşması'nın 108'inci maddesi ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsü'nün 14'üncü maddesi ile uyum sağlanmış, Merkez Bankalarının bağımsızlık ölçütlerinden biri olan "üst düzey yöneticilerinin daha uzun süre görev yapması" hususu gerçekleştirilmiş olmaktadır.

Ayrıca, 1211 sayılı Kanunun 27 inci maddesinin başkanın süresi dolmadan görevden alınmayacağı hükmüne bağlanmışken, 29'uncu maddede Başkan Yardımcılarının sürelerinin bitiminden evvel değiştirilmelerinin mümkün olduğu hüküm altına alınmıştı. Yapılan değişiklikle, Başkan Yardımcıları hakkında 28 inci maddenin ikinci fıkrasının uygulanacağı belirtilerek, Başkan Yardımcıları için de görev güvencesi getirilmiştir. Bu suretle, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi

Statüsü'nün 14.2 maddesi ile uyum sağlanmış ve Banka'nın bağımsızlık ölçütlerinden biri daha gerçekleştirilmiş bulunmaktadır.

#### *Banka'nın Görev ve Yetkileri*

##### *Banknot İhracı ve Tedaviül Mecburiyeti*

4651 sayılı kanun değişikliğiyle, yetki alanında yapılan en dikkat çekici vurgu bankanın bağımsızlığına yapılmış olan “*Banka bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır*” hükmüdür. Bu hükmün, Kanun'un bütünü içinde değerlendirildiğinde; bundan böyle, Kanun'un yorum ve uygulamasında bu kriter çerçevesinde odaklanılmasının gereğine işaret edildiği anlaşılmaktadır.

Bu ilkenin en somut göstergesi, Banka'ya banknot ihracı yetkisi veren ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen 1211 TCMB Kanununun 36. maddesidir.

36. maddenin değişiklikten önceki hali :

- a) *Bankanın ihraç etmiş olduğu ve ihraç edeceği banknotların tedaviül mecburi olup, bunlar hudutsuz ödeme kudretine haizdir.*
- b) *Banka, 45,46,48,50,51,52 ve 53 üncü maddelerde yazılı muameleler dolayısıyla banknot ihraç etme yetkisine haizdir (1211 Sayılı TCMB Kanunu).*

4651 sayılı yasayla yapılan değişiklikler sonucu maddenin (a) bendi aynı kalmakla beraber (b) bendinde birtakım yenilikler getirilmiştir. Bu değişiklikler sonucu, orta vadeli reeskont ve avans işlemlerine ilişkin 46. madde, reeskont veya avansa kabul edilecek senetlerin en yüksek tutarına ilişkin 47.madde, tahvil karşılığı avansa ilişkin 48. madde, Hazine'ye kısa vadeli avansa ilişkin 50. madde ve kamu müesseselerine kredi vermeyi düzenleyen 51. madde yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca, reeskont ve avans işlemlerine ilişkin olarak Kanun'da dağınık şekilde yer alan bazı hükümler 45. maddede tek çatı altında toplanmıştır.

Yeni şekliyle 36. maddenin (b) bendi şöyledir: “*Banka 45, 52 ve 53 üncü maddelerde yazılı işlemler dolayısıyla da banknot ihraç etme yetkisini haizdir.*”

Merkez Bankacılığında meydana gelen gelişmeler ve özellikle de para politikası araçlarının kullanımına ilişkin olarak genişleyen görevler dolayısıyla, merkez bankalarının banknot ihraç yetkisinin gittikçe genişlediği görülmektedir. Bu itibarla, yapılan değişiklikler sonucu TCMB, reeskont ve açık piyasa işlemleri gibi para politikası araçlarının yanı sıra yeni araçları da kullanma yetkisi verildiğinden, Banka'nın 45, 52 ve 53. maddelerde yazılı işlemler nedeniyle de banknot ihraç yetkisine olanak sağlanmıştır (TCMB, 2001a).

Hazineye kısa vadeli avans verilmesine ilişkin 50. ve kamu müesseselerine kredi sağlanmasına ilişkin 51. maddelerin yürürlükten kaldırılması TCMB'nin bağımsızlığı açısından önem taşımaktadır. Ayrıca bu maddelerin kaldırılmasının TCMB kanunuyla AMBS Statüsünün 21.1 ve Maastricht Anlaşmasının 104. maddesinin uyumu açısından önem arz ettiğini söyleyebiliriz. Zira, Maastricht Anlaşmasının 104. maddesinde şöyle denilmektedir : “*AMB ve bundan sonra 'Milli Merkez Bankaları' olarak adlandırılacak olan üye devlet merkez bankaları, Topuluk kurumları yada organlarına, merkez idarelere, bölgesel ya da mahalli otoritelere, diğer kamu otoritelerine, üye devletlerin diğer kamu kurum ve işletmelerine teminat ya da herhangi bir*

tür kredi vermekten men edilmişlerdir. AMB'nin ya da milli merkez bankalarının yukarıda sıralanan mercilerin borç unsurlarını doğrudan üstlenmeleri de yasaktır." Ayrıca 104. maddenin (a) bendine göre "İhtiyat temelinde mütalaalara dayanmaksızın, Topluluk kurumlarına ya da örgütlerine, merkezi idarelere, bölgesel ya da mahalli otoritelere, diğer kamu otoritelerine ya da üye devletlerin diğer kamu kurum ya da işletmelerine, mali kurumlara baş vurmasında ayrıcalık tanıyan bütün önlemler yasaklanmıştır" denilmektedir (Alparslan, 1997: 2).

1211 sayılı TCMB kanununda 4651 sayılı yasayla yapılan değişiklikler sonucu 50 ve 51 inci maddelerin yürürlükten kaldırılması ile Maastricht Anlaşmasının 404. ve AMBS statüsünün 21.1 maddesi ile uyum sağlanmıştır ve böylece Banka'nın bağımsızlık derecesi artırılmıştır (TCMB, 2001a).

#### *Özel Denetim ve Kamuoyunun Aydınlatılması*

##### Madde 42

Merkez Bankası'nın güvenilirliğini artırmanın ve korumanın en etkin yolu şeffaflıktır. Şeffaflığı, merkez bankasını belirlediği hedeflerin ve tüm işlemlerinin saydam, anlaşılır ve kamuoyunun denetimine açık olması olarak tanımlayabiliriz (Oktar, 1996b: 52).

1211 sayılı TCMB Kanunu'nda 4651 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerle, Bankaya iç ve dış kamuoyuna, şeffaf yönetim anlayışı içinde davranma sorumluluğu yüklenmiştir(Saraç, 2001: 193).

Bu sorumlulukların bir bölümüne önceki bölümlerde Para Politikası Kurulu başlığı altında 22/A maddesini yorumlarken değinilmiştir. Bunun yanı sıra TCMB'ye iç ve dış kamuoyuna karşı şeffaf olma konusunda 42. maddede yapılan değişikliklerle de birtakım sorumluluklar yüklenmiştir. 4651 sayılı yasayla getirilen değişikliklerden önce 42'nci madde "Özel Denetim" başlığı altındaydı. Değiştirilmiş şekliyle bu madde "Özel Denetim ve kamuoyunun aydınlatılması" başlığı altına alınmıştır. Bunların yanı sıra 42. maddede bazı yeni düzenlemelere de yer verilmiştir. Bu düzenlemelerden ilki Banka'nın bilanço ile kar-zarar hesaplarını bağımsız denetleme kuruluşlarına denetlettirebilmesidir. Bağımsız kuruluşlarca yapılacak bu denetim, bir işlem denetimi olmayıp, mali tabloların gerek kabul görmüş muhasebe ilkelerine ve zorunlu kılınmış muhasebe standartlarına uygun olup olmadığı hakkında görüş bildirmekten ibarettir.

Genellikle, dünyada hemen hemen tüm merkez bankaları, kanunlarında açık bir hüküm bulursa da bulunmasa da, bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenmektedir. Fakat, Kanun'da konuya ilişkin hükmün bulunmasının şeffaflığı arttıracığı ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine katkı sağlayacağı açıktır.

İkinci düzenlemeye göre "Başkan, banka faaliyetleri ile geçmiş ve gelecekte uygulanacak olan para politikası ile ilgili olarak her yıl Nisan ve Ekim aylarında Bakanlar Kurulu'na rapor sunar ve yılda iki defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nu bilgilendirir". Böylece özel bir denetim usulü daha geliştirilmiştir ve hesap verilebilirlik ilkesinin en önemli unsurlarından biri daha gerçekleştirilmiştir. Merkez Bankasını uygulamak istediği para politikasını önceden açıklaması, belirsizliği azaltarak kamuoyunun karar verme sürecini olumlu yönde etkileyecektir.

Diğer bir düzenleme de Banka'nın, para politikası hedefler ve uygulamalarına ilişkin dönemsel raporların hazırlanarak kamuoyuna duyurulmasıdır. Buna göre Banka,

raporların hangi dönemler itibarıyla hazırlanacağını, kapsamı ve açıklama usulünü belirleyerek, belirlenen hedeflere ilan edilmiş sürelerde ulaşılamaması veya ulaşılamaması olasılığının oluşması halinde, nedenlerini ve alınması gereken önlemleri Hükümete yazılı olarak bildirir ve kamuoyuna açıklar.

Para politikası hedeflerinin dönemsel raporlarla kamuoyuna duyurulması, Merkez Bankasının kredibilitésini artırarak ve kamuoyunun karar verme sürecine olumlu yönde etki ederek para politikalarının başarısını artıran bir faktördür.

Bütün bunlardan da anlaşılacağı üzere, 4651 sayılı yasayla getirilen yenilikler sonucu 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası kanununda hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri üst düzeyde gerçekleşmiştir.

Şeffaflık, merkez bankasının kredibilitésinin kamuoyu önünde artmasını sağladığı gibi, bankanın işlemlerinin doğuracağı sonuçların anlayış içerisinde karşılanmasına ortam hazırlanmış olur (Tokgöz, 1995:6).

Para politikalarını uygulamada ciddi bir sapma göstermeyeceği konusunda kamuoyunun güvenini ve desteğini kazanmış saygın bir merkez bankasının enflasyonla mücadelede de başarısı büyük ölçüde olacaktır (Oktar, 1996b: 52).

İktisadi ajanlar üzerinde kredibiliteyi oluşturamamış bir para otoritesinin ise başarılı olamayacağı açıktır (Oktar, 2001: 24).

#### *Bankanın Yapacağı İşlemler*

##### *Senet ve Vesikaların Reeskont ve Avansa Kabulü*

Yapılan değişiklikle Banka'nın fiyat istikrarını sağlamak için kullanacağı araçlardan olan reeskont ve avans işlemlerinde para politikası ilkeleri göz önünde bulundurularak günün koşul ve gereklerine göre işlem yapabilmesini sağlamak amacıyla, Banka'ya reeskont ve avansa kabul edilecek ticari senet ve vesikaların türlerini, kredilerin en yüksek sınırını ve kredi türlerine göre limitlerini belirlemek amacıyla gerekli tüm düzenlemeleri yapma yetkisi verilmiştir (Saraç, 2001: 192).

##### *Açık Piyasa İşlemleri*

Madde – 52'de yapılan değişikliklerle madde : “Banka, para politikasının hedefleri çerçevesinde, para arzının ve ekonominin likiditesinin etkin bir şekilde düzenlenmesi amacıyla, Türk Lirası karşılığında menkul kıymet kesin alım satımı, geri alım vaadi ile satım ve geri satım vaadi ile alım işlemleri, menkul kıymetlerin ödünç alınıp verilmesi, Türk Lirası depo alınması ve verilmesi gibi açık piyasa işlemlerini (APİ) yapabilir ve bu işlemlere aracılık edebilir. Bankaca başvurulacak APİ'ye konu olacak yüksek likiditeye sahip en az riskli araçlar Bankaca belirlenir” şeklini almıştır. Bu değiştirilmiş şekliyle madde, APİ'ye konu olacak enstrümanları, “yüksek likiditeye sahip ve az riskli araçlar” olarak belirlemektedir. Değişiklikten önceki halinde APİ portföyüne dahil edilebilecek kıymetlerin vadeleri bir yıl ile sınırlıyken, yeni düzenlemeyle bu vade kaldırılmış ve böylece bir yıldan uzun vadeli kıymetlerle de işlem yapılabilmesine olanak sağlanarak işlemlere esneklik kazandırılmıştır.

Önceki halinden farklı olarak Merkez Bankası'na, kendi nam ve hesabına likidite senetleri ihraç edebilme yetkisi verilmektedir. Banka'ya böyle bir enstrüman ihraç etme yetkisinin verilmesi, APİ için Banka'nın oluşturduğu portföyün likidite yönetiminde yeterli olmaması durumunda, alternatif bir enstrüman yaratılmasına yöneliktir. Bu senetler vadesi 91 günü aşmayan ve ikincil piyasada alınıp satılabilen

nitelikte olacaktır, ancak, yatırım aracı olma niteliği kazanması engellenerek, yalnızca APİ'lerin etkinliğinin artırılması için kullanılacaktır. Yani, Hazine ihraçlarının alternatifi olamaz ve onlara rekabet edemez. Bu sebeple de vadeleri 91 gün ile sınırlanmıştır.

“Açık piyasa işlemleri Hazine de dahil olmak üzere hiçbir kamu kurum ve kuruluşlarına kredi amacıyla yapılamayacaktır.” Bu hüküm maddenin eski halinde olduğu gibi aynen korunmuştur. Buna istinaden, Hazine'nin ihraç ettiği borçlanma araçları, Merkez Bankası tarafından birincil piyasadan satın alınamayacaktır. Ancak bu husus, Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay süre ile uygulanmayacaktır. APİ'nin yalnızca para politikası amaçları için yürütüleceği hükmü maddede açık olarak belirtilmiştir.

53. maddede ise altın ve dövizle ilgili işlemlerde, Merkez Bankası'nın, Türk Lirasının yabancı paralar karşısında değerini belirlemek ve ülkenin altın-döviz rezervlerini yönetmek amacıyla, döviz ve efektiflerin vadesiz ve vadeli alım ve satımı ile şartları önceden belirlenmek üzere dövizlerin Türk Lirası ile değişimi ve diğer türev işlemleri yapabileceği hususu yeni düzenlemeler sonucu geçerliliğini korumuştur. Madde'nin (b) bendi ile Merkez Bankası'na ülkenin altın ve döviz rezervlerini yönetme yetkisi verilmiştir. Bunu yaparken, öncelikle güvenli yatırım olmak üzere sırasıyla Likidite ve getiri kriterlerini göz önüne alması hükmü bağlanmıştır. Ayrıca, hem maddenin (a) bendi gereğince, döviz ve efektiflerin vadeli vadesiz alım ve satımı sırasında ve hem de (b) bendine göre ülkenin altın ve döviz rezervlerini yönetme yetkisini kullanırken, para politikası hedefleri ve uygulamaları çerçevesinde hareket edileceği hükmü maddede açıkça belirtilmiştir.

#### *Banka'nın Yapamayacağı İşlemler*

Madde- 56'da yapılan değişiklikler Merkez Bankası'nın bağımsızlığı açısından son derece önemlidir.

Merkez Bankalarının temel amacı olan fiyat istikrarına ulaşmada en önemli engellerden biri, Merkez Bankası'nın Hazine ve kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesi ve kredi açmasıdır. Bu uygulamalar, ekonomik birimlerce talep edildiğinde, parasal genişlemeye, bir başka deyişle karşılıksız para çıkmasına neden olmaktadır ve dolayısıyla da enflasyon düzeyini yükseltici etkide bulunmaktadır. Bu nedenle, merkez bankalarının hazine ve kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermemesi ve kredi açmaması hususu, günümüz merkez bankacılığına yön vermektedir. Bu husus literatürde “ekonomik bağımsızlık” olarak ifade edilmektedir. Ekonomik Bağımsızlık hükümetin kendi açıklarını doğrudan Merkez Bankası kredileri ile finanse edebilmesi için kolaylık derecesini ölçmektedir (Aktan vd, 1998: 115).

Merkez Bankası'nın Hazine ve kamu kurum ve kuruluşlarına avans ve kredi açmaması, Bankayı, ekonomik açıdan bağımsız kılar.

4651 sayılı yasa ile 56'ncı maddede yapılan değişikliklerle T.C. Merkez Bankası'nın “ekonomik bağımsızlık” açısından bağımsızlaştığını söyleyebiliriz. Şöyle ki, yeni düzenlemeler sonucu, banka, Hazine ile kamu ve kuruluşlarına avans veremeyecek, kredi açmayacak, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamayacaktır.

Hazine ve kamu kurum ve kuruluşlarına avans verme ile kredi açmanın yasaklanmasıyla karşılıksız para basma engellenmiş olacaktır. Bunun dışında dolaylı

yollardan aynı sonucu veren, Hazine ve kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanma araçlarının birincil piyasadan satın alınması da yasaklanmış ve böylece, piyasa faiz oranlarını para politikası ile amaçlanan düzeyden sapmasına neden olabilecek bu olumsuz durumun oluşmasının engellenmesi amaçlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında yapılan bu değişikliğin fiyat istikrarının sağlanmasına, dolayısıyla Merkez Bankası'nın bağımsızlığına doğrudan olumlu katkı sağladığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Geçici 2'nci madde gereğince Banka, bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay süre ile, Hazinesinin ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan da satın alabilecektir.

56'ncı maddede yapılan düzenlemelerle Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) statüsüyle de bütünlüğü sağlanmıştır.

Cukierman, Webb ve Neyaptı yaptıkları araştırmada, Merkez Bankası'nın yasal bağımsızlık kriterlerini oluştururken Kamu Sektörüne borç verme yeteneğine ilişkin 4.nolu grubun (a) şıkkında "Avanslar" ve (h) şıkkında Merkez Bankası'nın hazine tahvil ve bonolarını satın alımına" yer vermişlerdir (Cukierman vd, 1992: 358,359).

1970 yılı 1211 sayılı Kanuna göre, başlangıçta TCMB yasasında Avanslarla ilgili madde CWN'nin oluşturduğu kriterlere göre 0,33'lik bağımsızlık oranına denk gelmekteydi (Berument-Neyaptı, 1999: 16). TCMB kanununda Merkez Bankası Hazine ve kamu sektörüne avans verebiliyordu ve bu husus fazla katı bir şekilde sınırlandırılmamıştır. 4651 sayılı yasa ile Avanslar yasaklandı ve Merkez Bankası avans veremez, kredi açamaz oldu (1211 Sayılı TCMB Kanunu, Madde 56). Ayrıca, değişikliklerden önce TCMB, Hazine ve kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alabiliyordu. 4. bölümün (h) şıkkının katsayısı, TCMB kanununa göre "0,00"dır (Cukierman vd, 1992: 358,359). 2001 yılı itibariyle düzenlemelerde de bu katsayı "0" kalmıştır (1211 Sayılı TCMB Kanunu, Madde 56). Yani TCMB Hazine ve kamu kuruluşlarının borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alabiliyordu.

Bu katsayılar da meydana gelen olumlu değişiklikleri göz önünde bulundurarak 4651 sayılı kanunla TCMB'nin Yasal Bağımsızlığı olduğunu söyleyebiliriz.

Maastricht Antlaşması'nın 104'üncü ve AMBS statüsünün 21.1 maddeleri gereğince; Avrupa Merkez Bankası (AMB) ve milli merkez bankaları, topluluk kurumlarına, hükümetlere veya üye devletlere ait başka kamu kuruluşlarına teminat yada herhangi bir tür kredi vermekten men edilmişlerdir. Yukarıda sıralanan mercilerin borç unsurlarını doğrudan üstlenmeleri de yasaklanmıştır (Alparslan, 1997: 2,3).

56'ncı maddenin (b) bendi gereğince, Merkez Bankası, Kanunla yetki verilen işlemler dışında avans veremeyecek, kredi açamayacak vereceği avans veya açacağı kredi teminatsız veya karşılıksız olamayacak, her ne şekilde olursa olsun kefil olamayacak ve doğrudan kendisi ile ilgili işlemler dışında teminat veremeyecektir.

*Banka Hesapları ve Bilançosu, Bülten, İstisna, Muaflık ve Çeşitli Hükümler*

*Yeniden Değerlendirme Farkları*

4651 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler öncesi 1211 sayılı Kanun'un 61. maddesi, kurlardaki değişim sebebiyle, Banka'nın aktif ve pasifindeki altın ve dövizler üzerinden oluşan gerçekleşmemiş kar ve zararların, kar-zarar hesabı dışındaki özel

bir hesaba alınarak bu meblağın kullanım yerleri ve şartlarının Başbakanlık ile birlikte tespit edilmesini öngörmekteydi. 4651 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle Türk Lirası değerinin değişmesi sebebiyle, Banka'nın altın ve döviz varlık ve yükümlülükleri üzerinden oluşan gerçekleşmemiş kâr-zararların Hükümet tarafından kullanılması engellenmiştir. Yeni düzenlemeye göre, söz konusu gerçekleşmeyen gelir veya giderler geçici bir hesapta izlenecektir. Bu gelir veya giderlerin gerçekleşmesi halinde, sadece gerçekleşen meblağlar kâr- zarar hesabına aktarılarak dağıtım tabi tutulacaktır.

Banka'nın kârının dağıtım esasları 60'ncı maddede yer almaktadır. söz konusu maddeye göre bankanın kârı :

*a) % 20'si yedek akçesine, b)Hisse senetlerinin nominal değeri üzerinden %6 oranında ilk kâr hissesi olarak hissedarlara, c)Yukarıdaki tutarlar düşürüldükten sonra kalan miktarın en çok %5'i, iki aylık maaş tutarını geçmemek üzere Banka mensuplarına ve %10'u fevkalade yedek akçesine, d)Hisse senetlerinin nominal değerleri zerinde Genel Kurul kararıyla en çok %6 nispetinde ikinci kâr hissesi olarak hissedarlara, şeklinde dağıtılacaktır. Bu dağıtım sonrası kalan bakiye Hazineye verilecektir.* Bu madde hiçbir değişikliğe uğramadan, eski haliyle yeni yasada yer almıştır.

Fiyat istikrarının sağlanması hedefi doğrultusunda, Kanun'un değiştirilen 22'nci maddesinin (h) bendinde, kârın dağıtımından sonraki bakiyesinin Hazine'ye verilmesine ilişkin usul ve esasların Banka Meclisi'nce belirlenmesi hüküm altına alınmıştır.

#### *Geçici Madde-2*

Bu madde gereğince, 50'inci maddede belirtilen, Hazine'nin Merkez Bankası'ndaki avans hesabında biriken meblağ, Hazine ve Banka arasında belirlenecek esaslara göre; 51'inci madde uyarınca, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına verilen krediler, verdikleri şartlarla geri ödenmek üzere tasfiye edilecektir.

Ayrıca, daha öncede söylediğimiz gibi, 56'ıncı maddede yapılan düzenlemeler gereğince Merkez Bankası Hazine'nin ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz. Geçici madde-2'de 4651 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 aylık bir geçiş dönemi için, Banka'nın Hazine'nin ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alabileceği hükme bağlanmıştır.

### **5. T.C. Merkez Bankası'nın Bağımsızlığının Ölçümü**

T.C. Merkez Bankası Başkanının görev süresi ve atama biçimini konu eden T.C. Merkez Bankası'nın 25'nci maddesine göre "Başkan, Bakanlar Kurulu kararıyla beş yıllık bir dönem için atanır." Bu doğrultuda Tablo 2'ye göre 1 (a) değişkeninin endeksi 0,50, 1 (b)'nin endeksi ise 0,25 olacaktır. Ayrıca T.C. Merkez Bankası kanununun 28'nci maddesi gereğince Başkan, kanunla kendisine verilen görevlerin devamlı suretle ifasını imkansız kılacak durumların ortaya çıkmasında, atanma usulüne göre görevinden alınır. Burada önemli nokta Başkanın para politikası dışındaki nedenlerden ötürü görevden alınabilmesidir. Dolayısıyla 1 (c)'nin endeksi 0,83 olacaktır. 27'nci maddeye göre Başkan resmi veya özel başka bir görevi üstlenmediği için 1 (d)'nin endeksi tam puan, yani 1,00 olacaktır.

T.C. Merkez Bankası kanununa göre para politikasının belirleyicisi ve uygulayıcısı Merkez Bankası'dır. Bunun için 2 (a)'nın endeksi 1.00'dür. Yine de para politikası konusunda bir anlaşmazlık olduğu durumda son söz sahibinin Merkez Bankası



olacağını söyleyebiliriz. Zira para politikası Merkez Bankası'nın tek amacı olan fiyat istikrarını sağlamak için uygulanacaktır ve istihdam, büyüme gibi ikincil amaçlar doğrultusunda Hükümetle çıkabilecek anlaşmazlıklar durumunda Merkez Bankası'nın temel amaç fiyat istikrarı doğrultusunda hareket edeceği açıktır. Bu doğrultuda 2 (b)'nin endeksi 1,00'dir söyleyebiliriz. Diğer değişken Bütçe oluşumunda Merkez Bankası'nın rolüdür. Türkiye'de Hükümet bütçe oluştururken Merkez Bankası'na bir rol yüklediği için 2 (c) değişkeninin endeksi 0,00 olacaktır.

1211 sayılı T.C. Merkez Bankası yasasının 4'ncü maddesine göre fiyat istikrarı temel amaç olarak belirlenmiştir, fiyat istikrarı ile çelişmemek kaydıyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikaları da desteklenebilecektir. Böylece 3'ncü grubun değişkeni 0,80 endeksi ile (b) şıkkı olacaktır.

Cukierman-Webb-Neyaptı'nın oluşturduğu merkez bankasının bağımsızlığını ölçme metoduna göre bağımsızlıkta en önemli rolü kamu sektörüne verilen borçlar başlığı altındaki, 4'ncü grup oynamaktadır. Zira bu grubun toplam bağımsızlık notu üzerindeki ağırlığı 0,50'dir. Bunu da dikkate alarak daha ölçüm yapmadan T.C. Merkez Bankası'nın bağımsızlığının yüksek olacağı tahminini yapabiliriz. Zira 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası kanununun 56'ncı maddesine göre "*Banka, Hazine ile Kamu Kuruluşlarına avans veremez, kredi açamaz, Hazine ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz.*" Şimdi 4'üncü gruptaki 8 değişkeni ayrı ayrı ele alalım.

Yukarıda da söylendiği gibi Merkez Bankası kamu sektörüne avans veremez, dolayısıyla 4 (a)'nın endeksi 1,00'dir. T.C. Merkez Bankası yasasında öngörüldüğü gibi Merkez Bankası tahvil karşılığı avans alamaz. Bunun sonucu 4 (b)'nin endeksi de 1,00 olmuştur. Merkez Bankası kanununun 56-a maddesine göre Merkez Bankası Hazine tahvil ve bonolarını birincil piyasadan satın alamaz. Bu durumda 4 (h) de 1,00 tam puanını almış olacaktır.

Dördüncü grupta en önemli oluşum (c), (d), (e), (f) ve (g) değişkenlerinde meydana gelmektedir. Çünkü, 56'ncı madde uyarınca Merkez Bankası Kamu sektörüne borç vermeyeceği için bu grubun (c), (d), (e), (f), (g) anlamsız duruma düşmektedir. Zira borç verme söz konusu olmadığı için, (c) borç verme koşulları; (d) potansiyel borç alma, (e) Kredi limitleri; (f) Kredi süresi; (g) Kredi faizleri de söz konusu olamaz. Böylece bu değişkenler bir anlam ifade etmemektedir. Bu durumda anlamlı değişkenler ele alınacak, anlamsız olanların ağırlıkları ise anlamlı olanlara orantılı olarak dağıtılacaktır.

**Tablo 3. TCMB'nin Bağımsızlık Kriterleri ve Endeksleri**

Kriterler	Endeksler
1a	0,5
1b	0,25
1c	0,83
1d	1,00
2a	1,00
2b	1,00
2c	0,00
3b	0,8

Kriterler	Endeksler
4a	1,00
4b	1,00
4c	*
4d	*
4e	*
4f	*
4g	*
4h	1,00

\*Anlamsız

Şimdi T.C. Merkez Bankası'nın bağımsızlığının ölçümü aşamalı olarak yapılarak 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası'nın bağımsızlık endeksi elde edilecektir. Bütünleştirme işlemini daha önce ele aldığımız için burada sadece hesaplamalar yapılarak sonucuna gidilecektir.

1) Merkez Bankası Başkanının Statüsü ve Yetkileri :

$$1a + 1b + 1c : 4 \times 0,20 = 0,5 + 0,25 + 0,83 + 1 : 4 \times 0,20 = 2,58 : 4 \times 0,20$$

$$0,645 \times 0,20 = 0,129$$

1'inci grubun bağımsızlık endeksi 0,129

2) Para Politikasının Oluşturulması

$$(2a \times 0,25) + (2b \times 0,25) + (2c \times 0,25) \times 0,15 = (1 \times 0,25) + (1 \times 0,5) + (0 \times 0,25) \times 0,15$$

$$(0,25 + 0,5) \times 0,15 = 0,75 \times 0,15 = 0,1125$$

2'nci grubu bağımsızlık endeksi 0,1125

3) Merkez Bankası'nın Amaçları

$$3b \times 0,15 = 0,12$$

3'ncü grubun bağımsızlık endeksi 0,12

4) Kamu Sektörüne Borç Verme

Burada ilk değişkenin ayrı ayrı ortalaması, son 4 değişkenin ise ağırlıklı ortalaması alınarak grubun bağımsızlık endeksi elde edilecektir. 4c ve 4d anlamsız olduğu için ağırlıkları 4a ve 4b'ye orantılı olarak yansıtılacaktır. 4e, 4f, 4g de anlamsız olduğu için ağırlık katsayıları 4h'ye yansıtılacaktır.

4c ve 4d'nine ağırlığını orantılı yansıtacak olursak 4a'nın ağırlığı 0,225, 4b'nin ise 0,175 olacaktır.

$$4a + 4b = (1 \times 0,225) + (1 \times 0,175) 0,4$$

4e, 4f ve 4g'nine ağırlıklarını yansıtacak olursak 4h'nin ağırlığı 0,1 olacaktır.

$$4h = 1 \times 0,1 = 0,1$$

$$4a + 4b + 4h = 0,4 + 0,1 = 0,5$$

4'üncü grubun bağımsızlık endeksi 0,5

Son aşamada her grubun bağımsızlık endeksini toplayarak T.C. Merkez Bankası'nın bağımsızlık endeksini elde edeceğiz.

$$0,129 + 0,1125 + 0,12 + 0,5 = \underline{\underline{0,8615}}$$

## 6. Sonuç

Sonuç olarak Alex Cukierman, Steven Webb ve Bilin Neyapti'nin geliştirdikleri bağımsızlık kriterleri çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın %86

bağımsız olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Elde edilen %86'lık sonuç T.C. Merkez Bankası'nın yasal bağımsızlığını ifade etmektedir. 2001 yılından sonra yasadaki bağımsızlık adına yapılan değişimler sonucunda Banka'nın fiyat istikrarı hedefini, bir takım tehlikelere rağmen sapmasız yürüttüğü söylenebilir<sup>2</sup>. Uzun dönemde, söz konusu yasal bağımsızlığın verdiği olanaklar ışığında uygulamaların da ne yönde olduğu, Merkez Bankası'nın tam bağımsızlığı konusunda daha net fikir sahibi olmamızı sağlayacaktır.

## Referanslar

- ALPARSLAN, M. (1997). *T.C. Merkez Bankası statüsü ile Avrupa merkez bankaları sistemi statüsünün bağımsızlığa ilişkin hükümlerinin karşılaştırılması*. Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu Yayını, Şubat.
- AKTAN, C., UTKULU, U., TOGAY, S. (1998). *Nasıl bir para sistemi?*. İstanbul, İMKB Yayını.
- BERUMENT, H., NEYAPTI, B. (1999). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ne kadar bağımsız?. *İktisat, İşletme ve Finans*, Aralık, 11-17.ss.
- CUKIERMAN, A., WEBB, S., NEYAPTI, B. (1992). Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*, September, Vol. 6, No. 3, 353-398.ss.
- ERDOĞAN, S. (2003). Merkez bankacılığında bağımsızlık kriterleri. *Finans-Politik ve Ekonomik Yorumlar*, Aralık, 53-67.ss.
- EROĞLU, N (2004). T. C. Merkez Bankası analitik bilançosunun yapısı : fiyat istikrarı tehlikede mi ?. *Finans-Politik ve Ekonomik Yorumlar*, Aralık, 71-76.ss.
- GÜNAL, M. (2001). *Merkez Bankasının değişen rolü ve para politikası uygulamaları*, İstanbul, İMKB Yayını.
- KARACAN, A.İ. (1994). Merkez Bankasının bağımsızlığı mı, yoksa güvenilirliği mi?. *Dünya Gazetesi*, 30 Mart.
- MAXFIELD, S. (1994). Financial incentives and Central Bank authority in industrializing nations. *World Politics*, July, Vol. 46, No. 4.
- OKTAR, S. (1996a). *Merkez bankalarının bağımsızlığı*. İstanbul, Bilim Teknik Yayınevi.
- OKTAR, S. (1996b). Merkez bankasının bağımsızlığı ve düşük enflasyon hedefi : yeni Zelanda deneyimi. *Banka-Mali ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Ekim.
- OKTAR, S. (2001). Merkez bankacılığında gelişmeler. *Banka-Mali ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Ocak.
- SAYILGAN, Ş. (2001). Piyasalar için yeni dönem : Merkez Bankası Kanununun değerlendirilmesi. *Banka-Mali ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Temmuz.
- SARAÇ, O. (2001). Merkez Bankası'nın yeni yüzü ve işlevi. *Yaklaşım Dergisi*, Temmuz, Yıl:9, Sayı:103.
- SERDENGEÇTİ, S. (2003). Merkez Bankası bağımsızlığı. *Ekonomik Yorumlar*, Aralık, sayı 477, ss. 41-51.
- TOKGÖZ, E. (1995). Merkez bankalarının bağımsızlığı. *Hacettepe Üniversitesi İİFBF Dergisi*, C:13, ss. 1-27.
- ULUDAĞ, İ. (1996). Merkez Bankası'nın özerkliği niçin önemlidir?. *İstanbul Ticaret Gazetesi*, 10 Mayıs.
- YILDIRIM, Z. (2001) Merkez Bankası bağımsızlığı, ne zaman?. *Finans Dünyası Dergisi*, Aralık.
- TCMB (2001a). *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair 25.04.2001 tarihli ve 4651 sayılı kanun ile getirilen yenilikler*, TCMB Yayını, Ankara.
- TCMB (2001b). *4651 sayılı yasa sonrası 1211 sayılı TCMB Kanunu*. Ankara, TCMB Yayını.
- TCMB Kanunu. (1970). *T.C. Resmi Gazete*, (Tarih 14.1.1970, kanun no : 1211)
- TCMB Kanunu. (2001). *T.C. Resmi Gazete*, (Tarih, 25.04.2001, kanun no : 4651)

<sup>2</sup> Sözü edilen tehlikelerin Merkez Bankası bilançosu açısından değerlendirilmesi için bkz. Eroğlu (2004).