

## MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI: AVRUPA MERKEZ BANKASI VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI KARŞILAŞTIRMASI

Özgür ALTUNTAŞ\*

### Özet

Merkez bankaları hükümetleri finanse etmek, finansal sistemin gelişmesine katkıda bulunmak, para politikasını uygulamak, ulusal parayı tedavüle sürmek, fiyat istikrarını sağlamak ve ulusal paranın değerini korumak gibi görevleri yerine getirir. Bu görevlerini yerine getirirken bağımsız bir yapıya sahip olmaları önemsenmektedir. 1970'li yıllarda tüm dünyada enflasyon oranları yükselmiştir. Bu olay merkez bankalarının yapılarının ele alınmasını gündeme getirmiştir. Bağımsız bir yapıya sahip merkez bankalarının politik etkilerden kurtulmuş olarak fiyat istikrarını sağlamada daha başarılı olacağı yönünde görüşler ağırlık kazanmıştır.

Bu çalışmada merkez bankası bağımsızlığı incelenmiş, Avrupa Birliği'ne uyum süreci içerisinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Avrupa Merkez Bankası ile bağımsızlık açısından karşılaştırılmalı olarak incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** *Merkez Bankası Bağımsızlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Avrupa Merkez Bankası*

## CENTRAL BANK INDEPENDENCE: COMPARISON OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK AND CENTRAL BANK OF THE REPUBLIC OF TURKEY

### Abstract

Central banks fulfill missions like financing governments, contributing the improvement of the financial system, applying monetary policy, circulating domestic currency, ensuring price stability, and protecting the value of domestic currency. Their independency is important while ensuring these missions. During 1970s inflation rates increased all over the world. This event brought up to examine the structure of the central banks. The opinion that the central banks which have an independent structure are more successful on ensuring the price stability with evading the political effects became stronger.

In this paper central bank independency is studied and the Central Bank of the Republic of Turkey is examined according to independency in comparison with the European Central Bank during the accession process to European Union

**Key Words:** *Central Bank Independence, Central Bank of the Republic of Turkey, European Central Bank*

### 1. GİRİŞ

Bankaların bankası olarak bilinen merkez bankaları bir ekonomide hükümetleri finanse etmek, finansal sistemin gelişmesine katkıda bulunmak, para politikasını uygulamak, ulusal parayı tedavüle sürmek gibi görevleri yerine getirir. Kredi ve para sağlamayı yöneterek piyasa faiz oranlarını belirler. Diğer bir görevi ise fiyat istikrarını sağlamak ve ulusal paranın

değerini korumaktır. Bankaların rezervlerini ellerinde tutarak ödemeler sistemini yönetirler. Bu sayede en son kredi veren kuruluş olarak bankaları denetleme ve düzenleme yoluyla finansal sistemin istikrarını sağlarlar. Bu görevlerini yerine getirirken bağımsız bir yapıya sahip olmaları önemlidir.

1970'li yıllarda tüm dünyada enflasyon oranları yükselmiştir. Bu olay merkez bankalarının

\* Yrd. Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi, DENİZLİ  
e-posta: oaltuntas@pau.edu.tr

yapılarının ele alınmasını gündeme getirmiştir. Bağımsız bir yapıya sahip merkez bankalarının politik etkilerden arınmış bir şekilde fiyat istikrarını sağlamada daha başarılı olacağı yönünde görüşler ağırlık kazanmıştır.

Bu çalışmada Merkez Bankası bağımsızlığı incelenmiş, Avrupa Birliği'ne uyum süreci içerisinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bağımsız bir yapıya sahip olan Avrupa Merkez Bankası ile bağımsızlık açısından karşılaştırılmalı olarak incelenmiştir.

## 2. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ AMACI

Merkez bankalarını hükümetten bağımsız kılma ya da onlara bir özerklik verme uygulamaları 1980'lerin sonlarından itibaren yükselen bir eğilim haline gelmiştir. Neden bağımsız ya da daha özerk bir yapıya sahip bir merkez bankası gün geçtikçe daha fazla arzulanmaktadır? Birçok sebebin arasında en önemlisi politik karar verme durumundaki siyasetçilerin uyguladıkları politikalar için enflasyona meyilli olmalarıdır. Politikacıların enflasyonu tercih etmeleri ve enflasyonun büyüme oranı ve işsizlik gibi değişkenlere zarar vermesi merkez bankası bağımsızlığının neden tercih edilmeye başlandığını daha iyi açıklamaktadır.

Alex Cukierman'a göre merkez bankaları daha bağımsız bir yapı ile fiyat istikrarı üzerine daha iyi konsantre olabilmektedir. Bu beraberinde yüksek istihdam, büyüme, düşük faiz oranları, ya da bütçe açıkları gibi diğer hedefleri göz ardı etme maliyeti getirmektedir. Almanya merkez bankası Bundesbank ve İsviçre merkez bankası Swiss National Bank'ın göreceli olarak düşük bir enflasyon oranını elde etmeleri bağımsız merkez bankaları için bir eğilim oluşturmuştur. Cukierman bağımsız merkez bankası için teorik ve ampirik nedenler belirtmiştir. Teorik düşünceye göre politika yapıcılar enflasyona meyillidirler ve bu meyil istihdam, bütçe açıklarının finansmanını ve düşük faiz oranı gibi bazı kısa dönem hedefleri elde etmek amacıyla dolayı oluşmaktadır. Hükümetler genişleyici para politikası ile enflasyon ve enflasyon beklentisini arttırarak arzulan bu hedeflerin etkileri geçtikten sonra bile devam edecek bir enflasyon eğilimi meydana getirirler. Enflasyon meyli birçok nedenden

doğabileceği gibi en çok bilinen örneği parasal genişlemeyi kullanarak istihdamı arttırmaktır. Politikacılar enflasyon ile reel ücretleri düşürme eğilimine girerek işverenlere daha düşük maliyetli işgücü sağlarlar. Bunun üzerine politikacıların bu enflasyon meylini sezen sendikalar sözleşme zamanında bu meyili dengelemek için pirim talep ederler. Sonuç olarak parasal genişlemenin istihdam üzerine bir etkisi olmadığı gibi bunun sonucu oluşan enflasyon yüksek bir seviyeye ulaşır. Ampirik nedenler olarak ise yatay kesit çalışmaların gösterdiği sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Endüstrileşmiş ülkelerin bulunduğu örneklemeye dayalı ampirik çalışmalarda enflasyon ile yasal bağımsızlık arasında negatif bir ilişki bulunmuştur. Bu ampirik çalışmalarla endüstrileşmiş ülkelerde büyümeye etki etmeyen daha düşük enflasyon oranlarının elde edildiği sonucuna ulaşılmıştır (Cukierman, 1994: 1437-1438).

Fischer de aynı konuya değinmiştir. Ekonomik literatürde enflasyonla işsizlik arasında uzun dönemde bir değişim olmadığı görüşü kabul edilirken kısa dönem için var olduğu genel kabul görmektedir. Bu nedenle eğer yöneticiler parasal genişleme ile istihdamı arttırmak isterse kısa dönemde bu hedefe enflasyon artışı ile birlikte ulaşırken uzun dönemde ise enflasyon yüksek seviyede kalırken istihdam seviyesi eski seviyesine inmektedir. Sonuç olarak uzun dönemde istihdam değişmezken fiyat seviyesi artar (Fischer, 1995 a: 8-9).

Enflasyon meylinin diğer bir nedeni ise senyorajdır. Enflasyon bir vergi gibi görülebilir. 1960 ve 1970'lerde vergi sistemi iyi gelişmemiş sanayileşmiş birçok ülkede senyoraj geliri elde etme amacı yüksek enflasyonun sebebi olmuş ve bu dönemde senyoraj geliri birçok sanayileşmiş ülke için tüm vergi gelirlerinin (senyoraj geliri dâhil) %6'sından fazlasını oluşturmuştur. Fakat günümüzde ise merkez bankaları ile hazinenin ayrı olduğu ve daha gelişmiş bir vergi sistemine sahip ülkelerde senyoraj önemli bir olgu olmaktan çıkmıştır (Fischer, 1995a:30).

Enflasyon meyli için bir diğer neden ise dinamik tutarsızlıktır. Dinamik tutarsızlık; otoritelerin açıkladığı ve kamunun inandığı politikalara, otoritelerin kamunun inandığı bu açıklanan politikalar doğrultusunda hareket

etmeleri yerine tam tersi davranmasıdır. Dinamik tutarsızlığın bir örneği sermayenin vergilendirilmesinde görülebilir. Örneğin hükümet büyümeyi sermaye üzerine düşük oranda vergi koyarak teşvik etmek istediğini açıklayabilir. Söz konusu sermaye olduğunda hükümet bunu vergilendirmek ister. Enflasyon söz konusu olduğunda hükümet sözünde durmaz ve sermaye üzerine konulan vergilerin enflasyonla mücadele etmek amacı ile geçici olarak bir defalığına yükseltildiğini açıklar. Özel sektör düşük enflasyona göre sözleşmelerini yapar ve sürpriz enflasyon ile hükümet daha yüksek bir gelir elde eder. Fakat rasyonel bir dünyada özel sektör para otoritesinin bu meylini fark ederek ona göre pozisyon alırlar. Burada denge sürpriz enflasyonun marjinal maliyetinin sürpriz enflasyonun sağlayacağı düşük işsizlik oranının marjinal faydasına eşit olduğu yüksek bir enflasyon oranında oluşur. Sürpriz enflasyondaki üretim düzeyinin önceki düşük enflasyon düzeyindeki üretim düzeyi ile aynı olduğundan, bu denge enflasyon oranı çok yüksek bir dengede meydana gelir. Enflasyon oranının düşük olmasını engelleyen ise para otoritesinin düşük enflasyon oranlarında sürpriz bir enflasyon meydana getirmeyeceğine dair inanırılığını sağlayamamasıdır. Eğer düşük enflasyon oranlarında hükümetin sürpriz enflasyon yaratmayacağına dair özel sektörü ikna edecek herhangi bir kurumsal değişiklik ya da plan yapıldığı takdirde denge enflasyon oranı daha düşük gerçekleşecektir (Fischer, 1995 a: 32).

Enflasyon meylinde kaçınmanın iki yolu vardır. Bunlardan birincisi Kenneth Rogoff'un tutucu merkez bankacı (conservative central banker) yaklaşımı ikincisi ise Carl Walsh ve Torsten Persson ile Guido Tabellini'nin principal-agent yaklaşımıdır. Rogoff'un yaklaşımına göre sosyal kayıp<sup>1</sup> fonksiyonu (social loss function) çıktı ve enflasyonun optimal seviyelerden farklılaşmasını ölçer ve dinamik tutarsızlık sosyal olarak optimal olandan daha yüksek bir enflasyon oluşturur. Bu kayıp merkez bankasının itibar kazanmasının sağlandığı çoklu dönemli modellerde azaltılabilir. Bu kayıp Rogoff'un belirttiği gibi para politikasını tutucu merkez

bankacı olarak adlandırılabilir ve enflasyon farklılaşmalarını sosyal kayıp fonksiyonundan çok daha ağır bir biçimde tartacak bir kurum ya da kişinin sorumluluğuna vererek azaltılabilir. Bu enflasyonun daha az tutucu olan merkez bankacı durumundakinden daha düşük ve daha durağan olmasını sağlayarak genel performansı arttırırken üretimin daha değişken olmasına neden olur (Fischer, 1995 b: 201).

Enflasyon meylinde kaçınmanın ikinci yolu ise Yeni Zelanda'da uygulanan yönetici-ajan (principal-agent) yaklaşımıdır. Bu yaklaşımla enflasyonun optimal seviyesinden sapması durumunda merkez bankası görevini üstlenen kuruma bazı maliyetler empoze edilecek bir antlaşma yapılır. Bu yaklaşımda toplum (yönetici) ajan (merkez bankası) ile toplumun çıkarları doğrultusunda hareket etmesi için bir sözleşme yapar. Hükümet ile banka arasında anlaşmada belirlenenin üzerinde enflasyon oluşması durumunda merkez bankası yöneticilerinin yüksek kazançlı gelirlerinden ağır kesintiler olacak şekilde cezalandırmayı gerektirecek bir sözleşme yapılır. Bunun sonucu olarak toplum tarafından birinci en iyi denge sağlanır (Fischer, 1995 a: 39-40).

Sonuç olarak enflasyon meyli ve hükümetlerin para politikasını sömürmelerinin önüne geçmek için bir ülke bağımsız bir MB kurmak isteyebilir.

MB'lerin düşük enflasyon oranı elde etmedeki başarıları MB bağımsızlığını daha arzu edilir hale getirmektedir. Genel fakat evrensel olmayan sonuç, MB bağımsızlığı ile enflasyon arasındaki negatif ilişkidir. Sanayileşmiş ülkelerde MB bağımsızlığı ne kadar yüksekse enflasyon oranı o kadar düşüktür. Bu ilişki sanayileşmiş ülkelerde güçlü iken az gelişmiş ülkelerde böyle bir ilişki yoktur. Fakat az gelişmiş ülkelerde MB yönetiminin değişimi ve devri ile pozitif bir bağlantı vardır. İlaveten MB bağımsızlığının endüstrileşmiş ülkelerde büyüme ve yatırımı geciktirdiğine dair bir delil olmasa da, az gelişmiş ülkelerdeki düşük büyüme oranı düşük MB bağımsızlığı ile ilişkilidir (Cukierman, 1994: 1438).

<sup>1</sup>Rogoff'un sosyal kayıp fonksiyonu (social loss function) hesaplamasına ilişkin daha geniş bilgi için bkz. (Rogoff 1985)

### 3. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI ÇEŞİTLERİ, HESAP VEREBİLİRLİK VE ŞEFFAFLIK

#### 3.1. Merkez Bankası Bağımsızlığı Çeşitleri

Araştırmacılar MB bağımsızlığını birçok yolla ölçmüşlerdir. Bu ölçümleri kullanarak değişik ülkelerdeki MB'leri karşılaştırarak bazı ampirik sonuçlar elde etmişlerdir.

MB bağımsızlığını ölçmek için çeşitli yollar vardır<sup>2</sup>. Cukierman 1992'deki çalışmasında şu indeksleri kullanmıştır. 1- Merkez bankalarının yasal bağımsızlıklarından türetilmiş indeksler, 2- Anket içerikli indeksler (Farklı MB'lerden uzmanların cevapları). 3- MB yöneticilerinin görevlerinin devir süresi ve bankanın politik kırılğanlığı 4- İlk iki indeksin toplamından oluşmaktadır (Cukierman vd., 1992).

Araştırmacılar çok çeşitli bağımsızlığı tanımları yapmışlardır. Bade ve Parkin bağımsızlığı politik ve ekonomik olarak ikiye ayırmışlardır. Politik bağımsızlık; MB'nin politik hedeflerini hükümetin etkisinde kalmadan bağımsız bir şekilde belirleyebilmesidir. Ekonomik bağımsızlık ise para politikası araçlarını bütçe açıklarını finanse etmek gibi hükümetin zorlamalarından bağımsız olarak kullanmasıdır (Alesina ve Lawrence, 1988:153).

Stanley Fischer ise bağımsızlığı araç ve amaç olarak ikiye ayırmıştır. Eğer MB amaçlarını gerçekleştirmek için para politikası üzerinde tam kontrolü varsa araç bağımsızlığından söz edilir. Araç kontrolünde MB bütçe açıklarını finanse etme zorunluluğu yoktur ve faiz oranlarını belirleme gücü vardır. Amaç bağımsızlığı ise amaçların hükümetten bağımsız olarak belirlenmesidir. Örneğin MB fiyat istikrarını istihdam artışından daha önemli görüp amaç olarak fiyat istikrarını seçebilir. Amaç bağımsızlığı MB'nin para politikasını amacına ulaşmak için özgürce kullanması gibi ekstrem olabileceği gibi Yeni Zellanda'da ki şekli ile amaçları kesin bir şekilde belirlenebilir. Ampirik ve teorik bilgilerin ışığında bir MB araç bağımsızlığına sahip olmalyken amaç

<sup>2</sup>Bağımsızlığı ölçmek için kullanılan çeşitli indeksler vardır. Örneğin Fischer (1995a:44) Grilli, Masciandaro ve Tabellini indeksini kullanmıştır. Bu indeks beş başlığı kapsar. Bunlar; atanmalar, hükümetle ilişkiler, tüzük, bütçe açıklarının parasal finansmanı ve parasal enstrümanlardan oluşur.

bağımsızlığına sahip olmamalıdır. Aksine MB ye hedefleri ve bu hedefleri uygulayacak güç verilmeli ve bunun sonucunda sorumlu tutulmalıdır (Fischer, 1995 a: 41).

#### 3.2. Hesap Verebilirlik

Merkez bankası bağımsızlığı hiçbir zaman kullandığı araçlardan sorumsuzluk ve hesap vermeme anlamına gelmemeli, aksine şeffaf ve hesap verebilir olmalıdır. Hesap verebilirlikten kasıtlı olarak bağımsızlığına sahip bir MB'nin belirlenmiş bir hedefe ulaşamamasını açıklamak ve bunun sebebinden sorumlu tutulmasıdır. Başarı ödüllendirilirken başarısızlık cezalandırılmalıdır (Arslan, 2003:23). Hesap verebilirlik bir yandan MB'lerin hedeflerine ulaşmaya yönlendirirken diğer yandan bunun demokratik kontrolünü sağlar. Bu demokratik kontrolü sağlamanın çaresi ise MB'lerin halka hesap verebilir olmalarından geçer. MB'ler halk tarafından seçilen parlamentolara sorumlu olmakla demokratik kontrol sağlanmış olur (Yazgan, 2003: 66-67).

#### 3.3. Şeffaflık

Tüm kişi ve kuruluşların MB'lerin uyguladığı para politikası hakkında bilgi edinebilmesini sağlayacak şekilde MB'lerin raporlarla kamuoyunu aydınlatması şeffaflık olarak tanınır. Şeffaflık para politikasının etkin olması açısından önemlidir. Şeffaflık sayesinde ekonomik aktörler MB'nin uygulayacağı politikaları bilirler ve bekleyişlerini buna göre yönlendirirler. Bekleyişler ise MB'lerin politikalarının başarılı olması için çok önemlidir (Yazgan, 2003: 67).

Fiyat istikrarını içeren temel amacının açık ve net olarak tanımlanmış olması, politika hedeflerinin kamuoyuna açıklanması, hesap verebilir olması, araç bağımsızlığına sahip olması, bütçe açığı finansmanı ve kamu borç yönetiminde MB den başka bir kamu idaresinin sorumlu olması gibi unsurlar çağdaş bir MB'nin yapısını oluşturur (Arslan, 2003:24).

### 4. AVRUPA MERKEZ BANKASI ve AVRUPA MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ

#### 4.1. Kuruluş tarihçesi:

Avrupa Birliği'nin tarihçesi 2. Dünya savaşıdan sonra 7-11 Mayıs 1948'de Hollanda'nın Lahey (Hague) kentinde düzenlenen kongre



ile atılmıştır. 20 Avrupa ülkesinden gelen binden fazla delegenin katıldığı kongrede Avrupa'da yeni birlik formları hakkında ki görüşmeler sonucu bir "Avrupa Topluluğu" kurma kararı yönünde olumlu karar çıkmıştır. Bu kongrenin sonucu olarak 27-28 Ocak 1948'de Fransa'nın Strasburg kentinde Avrupa Konseyi'nin kurulması kararı çıkmıştır. Aynı yıl İnsan Hakları üzerine Avrupa Kongresi düzenleme çalışmaları başlamış olup 1950 yılında Roma'da imzalanarak 1953'de yürürlüğe girmiştir. 9 Mayıs 1950 yılında Jean Monnet'in fikirleri üzerine, Fransa Dış İşleri bakanı Robert Schuman, Federal Almanya ile kömür ve çelik kaynaklarını diğer Avrupa ülkelerinin de katılabileceği yeni bir birlik kontrolü altında birleştirme kararı aldıklarını açıklamıştır. Bu tarih Avrupa Birliği'nin kuruluş tarihi olmuş ve her sene 9 Mayıs "Avrupa Günü" olarak kutlanmaya başlanmıştır. 18 Nisan 1951 yılında Fransa'nın başkenti Paris'te altı Avrupa ülkesi – Belçika, Fransa, Federal Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda - 23 Temmuz 1952'de yürürlüğe girerek geçerliliği 50 yıl olacak olan (23 Temmuz 2002 yılında yürürlükten kalkmıştır) Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran antlaşmayı imzaladılar. Bunun ardından 25 Mart 1957'de altı ülke 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girecek olan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (AAET) kuran Roma antlaşmasını imzaladılar (Yazgan, 2003: 8-9).

Amaçları ve hedefleri sınırlı olan bu antlaşmalarda tek bir para birimine yönelik herhangi bir karar söz konusu değildir. Ekonomik ve parasal birlik hakkında Komisyon düzeyinde ilk tartışmalar 1962 yılında Avrupa Komisyonu'nun ilk önerisini yapması ile başlamıştır. Bu öneri "Marjolin Memorandum" olarak bilinir. Bu memorandum ile komisyon gümrük birliği üyelerine ekonomik birlik için 1960'ların sonuna kadar üye ülkelerin para birimleri arasında değiştirilemez sabit kurlar belirlenmesini önermiştir. Fakat o dönemde Bretton Woods sistemi yaygın olarak döviz kuru istikrarının sağladığı için üye ülkeler AET içinde böyle bir düzenlemeye gerek olmadığını düşündüklerinden memorandum önerilerini gerçekleştirmemişlerdir. Bu önerilerden sadece 1964 yılında AET ülkelerinin merkez bankaları yöneticilerinden oluşan bir komite

kurulmasına karar verilmiştir (Scheller 2004:17).

1960'ların sonuna doğru Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) ödemeler dengesi politikasının sonucu olarak Bretton Woods Sistemi<sup>3</sup> sarsılmaya başlamıştır. AET ülkeleri ekonomik politika öncelikleri konusunda değişiklikler göstermeye başlamışlardır. Aralarındaki daha büyük fiyat ve maliyet farklılıkları o zaman kadar gayet başarılı işleyen gümrük birliği ve ortak tarım piyasasının bozulmasına sebep olan birçok döviz kuru ve ödemeler dengesi krizlerine yol açmıştır. Bunun üzerine 1969'da Avrupa komisyonu "Barre Planı" olarak bilinen ve toplulukta ayrı bir parasal kimlik kurulmasını öneren bir plan sunmuştur. Bu plan doğrultusunda Lahey'de (Hague) toplanan topluluğun devlet veya hükümet başkanları parasal ve ekonomik birliğin aşamalarının belirlenmesi için Bakanlar Konseyine çağrıda bulunmuştur. Bu görev Lüksemburg başbakanı Pierre Werner tarafından başkanlık edilen bir grup uzman tarafından yerine getirilmiştir (Scheller 2004:17).

1970 yılında Lüksemburg başbakanının adı ile anılan ve parasal ve ekonomik birliğin 1980 yılına kadar kademeli olarak kurulmasını öneren "Werner Raporu" sunulmuştur. Bunun üzerine üye ülkeler Mart 1971'de ekonomik ve parasal birliği gerçekleştirme konusunda anlaşmışlardır. İlk aşama olarak üye ülkelerin birbirlerinin arasındaki döviz kurlarındaki dalgalanma marjının daraltılmasını amaçlayan ve "Tüneldeki Yılan Sistemi"<sup>4</sup> (snake in the tunnel) olarak adlandırılacak bir sistem

<sup>3</sup> Bretton Woods Sistemi ödemeler sisteminde 1920'li yıllardan itibaren görülen sorunları çözmek amacı ile 1945 yılında oluşturulmuştur. Buna göre üye ülke para birimlerinin ABD doları karşısında sabit bir merkezi kurun etrafında  $\pm$  yüzde 1 dalgalanma marjı getirilmiştir. 15 Ağustos 1971 tarihinde ABD dolarının altın karşısındaki konvertibilitesinin son bulması ile Bretton Woods sistemi sona ermiştir (Yazgan, 2003:10).

<sup>4</sup> Bu sisteme göre topluluğa üye ülkelerin kendi döviz kurları arasındaki dalgalanma marjı  $\pm$  yüzde 1.25 (Yılan olarak adlandırılır), ABD doları karşısındaki dalgalanma marjı ise  $\pm$  yüzde 2.25 (Tünel olarak adlandırılır) olacak şekilde bir sınırlama getirilmiştir (Yazgan, 2003:11).

Nisan 1972 yılında<sup>5</sup> işleme konulmuştur<sup>6</sup> (Scheller, 2004: 118). Fakat bu dönemde petrol fiyatlarının artması üye devletlerin ekonomi politikaları ile olumsuz bir şekilde etkilemeye ve döviz kurlarında devamlı ve yüksek oranlı dalgalanmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra ortak ekonomi politikaları konusunda üye ülkeler arasında tam bir koordinasyonun sağlanamaması nedeni ile Tüneldeki Yılan sisteminden çıkışlar yaşanmış ve 1978 yılından sonra sistem işlerliğini yitirmiştir<sup>7</sup> (Yazgan, 2003: 12). 1973 yılında topluluğun gelecekte merkez bankalarının organizasyonunda çekirdeği konumunda olacak olan Avrupa Parasal İşbirliği Fonu kurulmuştur (Scheller, 2004: 18).

Mart 1979'da Avrupa Para Sistemi'nin (EMS-European Monetary System) kurulması ile parasal entegrasyon süreci tekrar başlatılmıştır. Yılan sisteminden farklı olarak EMS topluluk para birimlerini tek bir döviz kuru sistemi içinde tutmaya çalışmıştır. Bu sistemdeki yenilik üye ülkelerin sabit para birimlerinden oluşan bir sepet olarak tanımlanan Avrupa Para Birimi'nin (European Currency Unit-ECU) oluşturulmasıdır. ECU, topluluk para otoriteleri arasında, ödemelerde kullanılan bir hesap birimi olarak işlev görürken, para birimlerinin değerlerindeki değişimler karşısında zamanında gerekli önlemleri alma konusunda üye ülkelere sinyal verme amacıyla oluşturulan "sapma göstergesinin" belirlenmesinde kullanılmıştır. Buna göre üye ülke para birimlerinin ECU karşısında merkezi kurlarının  $\pm$  yüzde 2.25'lik dalgalanma marjı belirlenmiştir. Avrupa Para Sisteminin kur mekanizması etkili olmuştur Bu sayede kurlarda istikrar artışı ile birlikte üye ülkelerin ekonomilerinde de istikrar sağlanmış ve dolayısı ile ülkeler arası ekonomik ve sosyal politika uyumunu artırarak ortak pazarın oluşmasına katkıda bulunmuştur (Yazgan, 2003: 13-14).

<sup>5</sup> Mayıs 1971'de meydana gelen uluslararası para bunalımı nedeni ile marjların daraltılması uygulaması ertelenmiştir (Yazgan,2003:10).

<sup>6</sup>19 Mart 1973 yılında ABD dolarına karşı dalgalanma marjı kaldırılmış ve yılan serbestçe dalgalanmaya bırakılmıştır (Scheller,2004:18).

<sup>7</sup> Yılan sistemi Alman Markı, Benelux ülkeleri para birimleri ve Danimarka kronu arasında bir döviz kuru sistemi haline gelmiş diğer ülke para birimleri-İngiliz sterlini, İrlanda sterlini, İtalyan lirası ve Fransız frangı sistem dışında kalmıştır (Scheller,2004,18).

Ekonomik ve parasal birlik için daha fazla teşvik edici olay Şubat 1986'da imzalanarak 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi'dir<sup>8</sup>. Avrupa Tek Senedi'nden amaç Ortak Pazarı topluluğun ilerideki hedefi olarak belirlemek, Ortak Pazarı gerçekleştirmek için gerekli karar verme değişikliklerini yapmak ve ekonomik ve parasal bütünleşme için topluluğun parasal kapasitesine ihtiyacını tekrar doğrulamaktır (Scheller,2004:20). Ortak Pazar ile birlikte iç sınırların bulunmadığı, malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbestçe hareket etmesinin garanti altına alındığı bir ortam yaratılarak, üretimde uzmanlaşmaya gidilip ölçek ekonomilerinin katkısı ile topluluğun rekabet gücünün artırılması amaçlanmıştır (Yazgan, 2003: 15).

Haziran 1988 tarihindeki Hannover Zirvesinde parasal birliğe aşamalı olarak geçilmesi amacı tekrar onaylanarak bir plan hazırlanması kararlaştırılmıştır. AT'ye üye ülkelerin merkez bankası başkanlarından ve uzmanlardan oluşan ve Konsey Başkanı Jacques Delors tarafından başkanlığı yapılan geçici bir komite kurulmuştur. Komite, Werner Raporu'nda ortaya konan süreçten daha ayrıntılı olarak ekonomik ve parasal birliğe ulaşma konusunda somut adımları içeren ve Delors Raporu olarak adlandırılan raporunu 1989 yılında Nisan ayında sunmuştur (Yazgan,2003:15).

Delors Raporunda parasal birliğin meydan getirilmesi için döviz kurlarının geri dönülemez bir şekilde sabitlenmesi gerekliliğinin en önemli şart olduğu ve bunun için ortak para politikasını yürütmek üzere kurulacak kurumsal yapının "Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (ESCB-European System of Central Banks)" olarak belirlenmesi kararı yer almıştır. Raporda<sup>9</sup>Avrupa Parasal Birliği'ni (APB) üç aşama halinde gerçekleştirilmesi önerilmiştir. İlk aşamada sermaye hareketlerinin liberalizasyonunun sağlanması, ikinci aşamasında Avrupa Merkez Bankası'nın (ECB-European Central Bank) kuruluşu, üçüncü aşamada ise Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin (ESCB) gerçekleştirilmesi belirtilmiştir. Rapor 1989 yılı Haziran ayında Madrid Zirvesi'nde onaylanmış ve bazı

<sup>8</sup> Avrupa Tek Senedi denme nedeni, Roma ve Paris antlaşmaları ile kurulan AET, AAET ve AKÇT'de tek bir senet altında değişiklikler meydana getirmesinden dolayıdır (Yazgan,2003:14).

<sup>9</sup> Raporda belirtilen üç aşama hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. (Scheller 2004).

değişikliklerle Maastricht'te imzalanan AB antlaşması (Maastricht Antlaşması) içinde yer almıştır (Yazgan,2003:16).

7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve dördüncü kurucu antlaşma<sup>10</sup> olan Maastricht antlaşması 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma ile ilk kez AET yerine Avrupa Topluluğu (AT) denilmeye başlanmış olup antlaşma ekonomik ve parasal birliğin kurulmasına ilişkin planı içererek siyasi birliğin temellerini atmıştır. AT antlaşmasının 117. maddesi ile ESCB'nin Avrupa Parasal Birliğinin üçüncü aşamasındaki görevlerini yerine getirebilmesi için gerekli olan yapısal, yasal ve teknik alt yapı ile ilgili çerçevenin belirlenmesi 1 Ocak 1994'de kurulan Avrupa Para Enstitüsü'ne (EMI-European Monetary Institute) bırakılmıştır. EMI'nin kurulması ile Avrupa Parasal Birliğin ikinci aşaması başlamıştır (Scheller, 2004: 21).

Maastricht antlaşması ile üye ülkelerin tek paraya geçebilmeleri için gerekli bazı ekonomik koşullar getirilmiştir. Bu şartlar şunlardır: Herhangi bir üye devletin 12 aylık enflasyon ortalaması en düşük enflasyonlu üç üye devletin ortalamasını 1,5 puandan fazla geçemeyecektir. Aynı şekilde devlet tahvili faiz ortalaması 2 puandan fazla geçemeyecektir. Bütçe açıkları GSYH'nin %3'ünden fazla, kamu borçları ise GSYH'nin %60'ından fazla olamayacaktır. Üye ülkelerin para birimleri parasal birliğe girmeden önceki son iki yıl devalüe edilmemiş olmalı ve Avrupa Para Sistemi'nin döviz kuru mekanizması içinde üye devletler paralarına %2,5 dalgalanma marjıyla bağlı kalacaktır (Arslan, 2003: 12-13).

2 Mayıs 1998'de gerçekleştirilen zirvede 11 üye ülkenin<sup>11</sup> (Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İtalya, İrlanda, İspanya, Avusturya, Portekiz ve Finlandiya) parasal

<sup>10</sup> Avrupa Birliği dört kurucu antlaşma üzerine şekillenmiştir. Bunlar; 18 Nisan 1951'de Paris'te imzalanan ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran antlaşma, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kuran antlaşma, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran antlaşma (Bu iki antlaşma Roma antlaşması olarak bilinir), dördüncüsü ise Avrupa Birliği (Maastricht) Antlaşması'dır (<http://europa.eu.int>).

<sup>11</sup> Yunanistan koşulları yerine getirerek 1 Ocak 2001'de Euro'ya dâhil olmuştur (Scheller,2004:27).

birliğin üçüncü aşamasına geçiş için gerekli şartları yerine getirdiklerine karar verilmiştir. Avrupa Parasal Birliğin üçüncü ve son aşaması 1 Ocak 1999'da başlamıştır. Bu aşamada Avrupa Para Birimi Euro ilk önce kaydi daha sonra nakdi olarak kullanılmaya başlanmış ve kriterleri yerine getiren üye ülkelerin para birimleri geri dönülemez şekilde Euro'ya sabitlenmiştir<sup>12</sup> (Scheller, 2004: 24).

25 Mayıs 1998'de Avrupa Merkez Bankası'nın başkanı, başkan yardımcısı ve diğer dört yürütme kurulu üyesi 1 Haziran 1998 tarihinde Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması ile etkin hale gelecek şekilde atamaları yapılmıştır. 1 Haziran 1998 tarihinde ECB'nin kuruluşu ile Avrupa Para Enstitüsü tasfiye edilerek görevleri 1 Temmuz 1998 tarihinde göreve başlayan ECB'ye devredilmiştir (Scheller, 2004: 25).

Özet olarak 2 Mayıs 1998'de 11 üye ülkenin parasal birliğin üçüncü aşamasına geçiş için gerekli şartları yerine getirdiklerine karar verilmiştir. Ardından 1 Haziran 1998 tarihinde ECB'nin ve ESCB'nin kurulması ile şartlar yerine getirilmiş ve 1 Ocak 1999'da Avrupa Para Birimi Euro'nun kaydi olarak kullanılmaya başlanması ile parasal birliğin üçüncü aşamasına geçilmiştir.

#### 4.2. Yapısı

İlk toplantısını 2 Haziran 1998 tarihinde başkan Willem Duisenberg yönetiminde yapan Avrupa Merkez Bankası resmi olarak Euro bölgesi para politikasını 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren yürütmeye başlamıştır. ECB ve Euro'yu ortak para birimi olarak kullanan 12 ülkenin ulusal merkez bankaları<sup>13</sup> (NCB-National Central

<sup>12</sup> Buna göre 1 euro = 40,3399 Belçika Frangı, 1,95583 Alman markı, 166,386 İspanyol pezetası, 6,55957 Fransız frangı, 0,787564 İrlanda punktu, 1936,27 İtalyan lireti, 40,3399 Lüksemburg frangı, 2,20371 Hollanda florini, 13,7603 Avusturya şilini, 200,482 Portekiz esküdosu, 340,750 Yunan dirahması ve 5,94573 Finlandiya markkası olarak belirlenmiştir (Scheller,2004:26).

<sup>13</sup> Bu ulusal bankalar şunlardır: Banque Nationale de Belgique, Deutsche Bundesbank, Banco de Espana, Banque de France, Central Bank of Ireland, Banca d'Italia, Banque Centrale du Luxembourg, De Nederlandsche Bank, Oesterreichische Nationalbank, Banco de Portugal, Suomen Pankki Finlands Bank, Bank of Greece (Scheller,2004:58).

Banks) Euro Sistem'i oluşturmaktadırlar Euro System'e ilaveten Euro'yu tek ortak para olarak kullanmayan diğer üye ülkelerin ulusal merkez bankalarının katılımı Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (ESCB) olarak adlandırılır. Euro Sistem, ECB'nin Yönetim Konseyi ve Yürütme Kurulu tarafından yönetilir ve Federal Reserve gibi federal bir sistemdir (Scheller,2004:28).

ECB'nin yönetim konseyi, yürütme kurulu ve genel konsey olmak üzere üç organı vardır. Yönetim Konseyi; Parasal Birliğe üye ülkelerin ulusal merkez bankaları (NCB) başkanları ile ECB yürütme kurulu üyelerinden oluşmaktadır. Topluluğun para politikasını belirleme görevli olup ECB'nin ve Euro Sistem'in en önemli ve en üst karar verme organıdır. AB Konseyi Başkanı ve AB Komisyonu temsilcisi ECB Yönetim Konseyi toplantılarına katılabilir. ECB Yürütme Kurulu; EMU'ya üye ülke Hükümet veya Devlet Başkanları tarafından seçilen bir Başkan, Başkan Yardımcısı ve dört üyeden oluşur ve Yönetim Konseyince tanımlanmış Euro Bölgesi para politikasını yürütmektedir. ECB Genel Konseyi; ECB Başkanı, Başkan Yardımcısı ve AB'ye üye ülkelerin NCB Başkanlarından oluşmaktadır ve EMU'ya katılan, katılmayan AB ülkeleri arasındaki para politikasını koordine etmektedir. AB Konseyi Başkanı ve AB Komisyonu temsilcisi, ECB Genel Konseyi toplantılarına katılabilir (TCMB).

ESCB, ECB Yönetim Konsey, Yürütme Kurulu ve Genel Konsey tarafından yönetilmektedir. Euro Bölgesinde tek para politikasından sorumlu olan ESCB'nin birincil amacı Maastricht Antlaşmasının 105 numaralı maddesinde belirtildiği üzere fiyat istikrarını sağlamaktır. Maastricht Antlaşmasının 105(2). Maddesine göre ise ESCB'nin EMU'nun üçüncü aşamasındaki temel görevleri; Tek Para Politikasını tanımlamak ve uygulamak, döviz işlemlerini yürütmek, EMU'ya katılan üyelerin resmi döviz rezervlerini tutmak ve yönetmek, ödeme sistemlerinin etkin işlemlerini sağlamak ve likiditeyi sağlamaktır (ECB).

## **5. AVRUPA MERKEZ BANKASI İLE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN BAĞIMSIZLIKLARI AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI**

Bağımsızlık birçok çeşidi kapsadığından bu çalışmada karşılaştırma kurumsal, kişisel, amaç, araç ve finansal bağımsızlıkları alt başlıkları şeklinde incelenmiştir.

### **5.1. Kurumsal Bağımsızlık**

Avrupa Merkez Bankası'nın kurumsal bağımsızlığı Maastricht Antlaşmasının 108. maddesinde açıkça "Yetkilerini kullanırken ve görevlerini yerine getirirken ne ECB, ne ESCB ne de bunların karar organları topluluk karar ve organlarından üye devlet hükümetlerinden veya herhangi bir kuruluştan talimat almazlar. Topluluk kurum ve organları ile üye devlet hükümetleri, bu ilkeye saygı göstereceklerini ve ECB'nin ya da ESCB'nin karar verme organlarının, görevlerini yerine getirirken etkilemeyeceklerini taahhüt ederler" şeklinde belirtilerek kurumsal bağımsızlığı sağlanmıştır (Scheller, 2004: 122).

TCMB'nin kurumsal bağımsızlığını arttırmak üzere 2001 yılı Ulusal Programında (UP) hiçbir kurum ya da organın TCMB'nin kararlarını etkileyici yönde hareket edemeyeceği ve talimat veremeyeceğinin daha açık bir şekilde belirtilmesi istenmiştir. Bu yönde 1211 sayılı eski TCMB kanununda bir değişikliğe gidilmiş ve yeni 25.4.2001 tarihli 4651 sayılı TCMB kanununda "Banka, bu kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında müstakil olarak kullanır" hükmü getirilerek kurumsal bağımsızlığı sağlanmıştır (Yazgan, 2003: 131).

### **5.2. Kişisel Bağımsızlık**

Kişisel bağımsızlık denince MB'lerin üst düzey yöneticilerinin siyasi etkilerden etkilenmemesi ve görev süresi boyunca kanunda belirtilen görevleri dışında hareket etmedikçe görevlerinden keyfi olarak alınmamasından bahsedilir. Fiyat istikrarını sağlamada kişisel bağımsızlık kuruma inanılabilirlik sağlamak yoluyla enflasyonu düşürmekte yardımcı olabilecek bir özelliktir. Bir merkez bankasının başkanı çok sık değiştiriliyorsa bu merkez bankasını siyasi değişmelere karşı duyarlı hale getirir (Dinçer, 2004: 96-104).

ECB ve NCB'de ki üst düzey yöneticilerin görev süreleri ve görevden alınma koşulları Statü'nün 14.2. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Ulusal Merkez Bankaları başkanlarının görev sürelerinin 5 yıldan az olamayacağı belirtilmiştir. Bu sayede NCB'lerin başkanlarının bağımsızlığı statü ile koruma altına alınmıştır. Bir MB başkanının beş yıldan daha uzun süre ile göreve getirilmesi durumunda ise kişisel bağımsızlığı arttıracığı ve uygulanan para



politikasının istikrarının daha güçlü olacağı düşünülmektedir (Yazgan,2003:124). ECB'de başkan ve yönetim kurulu Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi tarafından 8 yıllık<sup>14</sup> bir süre için atanır ve görev süreleri yenilenmez ve sağlık sorunlarından veya kişisel bir suç işlemekle görevlerinden alınamazlar (Dinçer, 2004: 96-104).

TCMB'nin 1211 sayılı kanununda başkanın görev süresi 5 yıl yardımcılarının ise 3 yıl ve tekrar yenilenebiliyordu fakat görevden alınmalarına karşın yasal bir güvence yoktu. Bu yasanın 4651 sayılı kanun ile değiştirilmesi ile bu güvence getirilmiştir. Ancak genel seçimlerinde beş yılda bir yapılması banka yöneticilerinin seçiminde politize olacağı endişesi mevcuttur. Beş yıllık bu süre Avrupa Birliği 2002 yılı ilerleme raporunda kısa olduğu için eleştirilmiştir (Dinçer, 2004).

Avrupa Birliğine üye ülkelerin MB meclis üyelerinin görev sürelerinin başkanın gibi ortalama altı yıldır. TCMB kanununun Meclis Üyelerinin görev süresini düzenleyen 20. maddesinin en geç AB üyeliği öncesi değiştirilerek beş yıla çıkarılması ile hem komisyonun eleştirisine karşılık verilmiş hem de süre olarak başkan ve yardımcıları ile paralellik sağlanmış olacaktır. Banka meclisi para politikası ile ilgili kararları aldığından görev sürelerinin aynı olması işlevsel olarak yararlılık sağlayacaktır. ECB'de üst yönetimin yeniden seçilemezken üye ülkelerin ulusal MB'lerine böyle bir sınırlama getirilmemiştir. Nitekim çoğu üye ülkenin üst yönetimi tekrar seçilebilmektedir. TCMB yasası da üst düzey yönetimin tekrar seçilebilmesine imkân tanımaktadır ve bu açıdan bir uyumsuzluk söz konusu değildir (Yazgan, 2003: 125-126).

### 5.3. Amaç Bağımsızlığı

Maastricht antlaşmasınının 105. maddesi ile Statü'nün 2. maddesinde çok net olarak ESCB'nin temel amacının fiyat istikrarını korumak olduğu belirtilmiştir. İlaveten bu amaca ters düşmemek kaydı ile topluluk amaçlarını gerçekleştirmek için katkıda bulunabileceği belirtilmiştir (Yazgan, 2003: 120).

<sup>14</sup> Üye ülkelerin ve AB'ye Mayıs 2004'de üye olan ülkelerin başkan ve başkan yardımcılarının görev sürelerinin ortalaması 6 yıldır (Yazgan,2003:125).

1211 sayılı TCMB kanunu 4651 sayılı kanunla değiştirilmeden önce TCMB'nin amacı "para ve kredi politikasını, kalkınma planları ve yıllık programları göz önünde bulundurarak, ekonominin gereklerine göre ve fiyat istikrarını koruyacak bir tarzda yürütmek" şeklinde belirtilmiştir. Fiyat istikrarının sağlanması açıkça belirtilmemiştir. Bu 2001 yılı Ulusal Programda belirtilmiş ve 4651 sayılı kanun ile "Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır... Banka, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler" şeklinde değiştirilmiştir. Fiyat istikrarının sağlanması konusunda ESCB ile uyum sağlanmışken, komisyon tarafından hazırlanan 2002 Yılı Düzenli Raporu'nda "enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesi" ifadesinin ESCB statüsüne aykırı olduğu için eleştirilmiştir (Yazgan, 2003: 121).

Fiyat istikrarından kasıt direkt bir enflasyon hedeflemesi olmasa da enflasyon hedeflemesi fiyat istikrarını elde etmek maksadı ile yapılmaktadır. Fakat ECB fiyat istikrarı hakkında ki açıklamalarında enflasyon hedefi tabirini kesinlikle kullanmamaktadır. Bununla beraber herhangi bir enflasyon tahmini yayınlamamaktadır. Bunun yanında örtülü ya da açık enflasyon hedefine yönelik bir zaman aralığı belirtmemektedir (Öğretmen, 2004: 17). Türkiye'de tüketici fiyat endeksi içinde %20 en fazla ağırlığın kamu mallarından oluşması ve özel sektör malları için girdi niteliğindeki kamu mallarındaki fiyat artışının özel sektör de fiyat artışına sebep olması hükümetin enflasyon ve fiyat istikrarı konusunda TCMB ile ortak amaç belirlemesi kaçınılmaz olmaktadır. Özelleştirmenin tamamlanması ile bu durum ortadan kalkacaktır. Fiyat istikrarını etkileyen enflasyon hedeflemesi kararının hükümetle birlikte alınması ESCB statüsünde MB bağımsızlığına aykırıdır. ECB'de enflasyon hedefini hükümetle birlikte belirleyeceğine dair bir hüküm yoktur. Fakat Avrupa Birliği'ne üye olunması ile birlikte ECB'in tespit edeceği hedefe ve tüm ülkelerin uyması zorunlu olacağından enflasyon hedefinin hükümetle beraber belirlenmesi durumu ortadan kalkacaktır (Yazgan, 2003: 122).

Düşük enflasyonun sağlanması için merkez bankası bağımsızlığı ne gerek, ne de yeter tek koşuldur. Cukierman ve diğerlerinin

çalışması da bunu göstermiştir. Bağımsız bir merkez bankasının enflasyon üzerindeki etkisi ancak bir dereceye kadar olmakla beraber bağımsızlık enflasyon oranının yükselmesine karşı alınacak önlemlerin daha kolay uygulanmasını sağlamaktadır. Araştırmalar, enflasyon oranı ile MB bağımsızlığı arasında net bir ilişkinin var olduğunu destekleyecek sonuca ulaşamamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde bu ilişki sıfırken sadece gelişmiş ülkelerde böyle bir ilişki olduğu görece söylenebilir (Kaykusuz, 2004)

#### 5.4. Araç Bağımsızlığı

Merkez bankaları amaçlarını çeşitli araçları kullanarak gerçekleştirirler. ECB'nin başkan yardımcısı ve dört üyeden oluşan yürütme kurulu fiyat istikrarı için kullanılacak politika araçlarını belirler. Bu konuda hiçbir kurum ve kuruluş baskı yapamaz (Dinçer, 2004: 96-104).

TCMB araç bağımsızlığını 4651 sayılı kanun ile getirilen "Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler" hükmü ile elde etmiştir. Fakat ileride TCMB'nin para politikası araçlarını belirleme yetkisi uyum süreci içinde ECB'ye verilmesi gerekmektedir (Yazgan, 2003: 124).

Merkez bankalarının kullanacağı araçlar doğrudan ve dolaylı olarak ayrılabilir<sup>15</sup>. Bu araçlar arasında açık piyasa işlemleri, zorunlu karşılıklar oranları, reeskont ve avans işlemleri, döviz işlemleri, faiz oranları, kredi tavanı kontrolleri ve diğer araçlar sayılabilir (Önder, 2005: 55).

TCMB'nin açık piyasa işlemleri ESCB'nin görevi kapsamında yer alır ve ESCB'nin 18. Maddesinde düzenlenmiştir. TCMB'de ise Kanunu 52. Maddesinde düzenlenmiş olup ESCB kanun ile karşılaştırıldığında sistem ile uyumlu olduğu görülmektedir. Açık piyasa işlemleri sadece para politikası amaçları için yürütülür. Kamu kurum ve kuruluşları ile hazineye kredi amacı ile yapılamaz (Yazgan, 2003: 145-146).

Zorunlu karşılıklar konusu ise ESCB statüsünde 19. Maddede düzenlenirken TCMB'de 40 maddenin II. fıkrasında düzenlenmiştir.

<sup>15</sup> Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz (Önder, 2005).

Zorunlu karşılıklar TCMB kanunda ESCB statüsüne göre daha ayrıntılı belirtilmiş olup ESCB ile uyumsuzluk göstermemektedir (Yazgan, 2003: 146-147).

Döviz işlemlerini yürütme görevi Maastricht Antlaşması'nın 111. Maddesi ile ECB'ye verilmiştir. Bu madde TCMB'de altın ve dövizle ilgili işlemler başlığı altında 53 numaralı maddede düzenlenmiştir. İki kanun da döviz rejiminin siyasi organlarla birlikte belirlenmesi ve bu doğrultuda döviz işlemlerinin sorumluluğunun ulusal merkez bankalarına bırakılması açısından benzerdir. Fakat AB'ye üye olmadan önce TCMB'nin sistem içinde faaliyette bulunabilmesi için kanunda ki hükümetle birlikte belirlenmesi ifadesinin değiştirilerek, bu yetkinin Konsey'e verilerek değiştirilmesi gerekecektir (Yazgan, 2003: 149-150).

#### 5.5. Finansal Bağımsızlık

Finansal bağımsızlık kamu kuruluşlarının doğrudan ya da dolaylı olarak MB kaynaklarını kullanmalarını engelleyen yasaların olması ile sağlanır. ESCB Statüsünde ECB veya Ulusal Merkez Bankalarının hiçbir kamu kurum ve kuruluşları ile hükümetlere her ne şekilde olursa olsun kredi veremeyeceği belirtilmiştir (Yazgan, 2003: 136).

4651 sayılı TCMB kanunu ile Hazineye ve diğer tüm kamu kuruluşlarına kısa vadeli avans yolu kapatılarak kamu kuruluşlarının borç enstrümanlarının birincil piyasadan satın alınmasına son verilmiştir. Bu sayede TCMB'nin bütçe açıkları ve görev zararlarını finanse etmesi ve bu yüzden piyasaya karşılıksız para çıkarılması engellenmiştir. İkincil piyasadan satın almasına yönelik bir kısıtlama yoktur (Yazgan, 2003: 141).

Fakat TCMB kanununda "olağanüstü durumlarda ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kaynakların ihtiyacı karşılamaması durumunda belirleyeceği esas ve usullere göre bu Fona avans vermeye yetkilidir" şeklinde yer alan madde kredi açılmasını engelleyen madde ile çelişmektedir. Bundan amaç zor durumdaki bankaları TMSF bünyesinde çözüme kavuşturarak mevcut sistemin krizi daha az hasarla atlatmasını sağlamaktır. Fakat bu uygulama ile ortaya çıkabilecek likidite fazlalığı enflasyon hedefini saptırarak

bankanın kredibilitesinin düşmesine sebep olabilir (Dinçer,2004:96-104).

## **6. SONUÇ**

Sonuç olarak bağımsız bir merkez bankası uygulaması para politikasını politik baskılardan korumak için gereklidir. Bu yolla politikacıların enflasyon meyilleri engellenmiş olmaktadır. Bu sayede fiyat istikrarını daha iyi sağlanmaktadır. Merkez bankalarının belirlediği hedefler konusunda ekonomik ajanları ikna etmesi uygulayacağı politikaların başarısı için son derece önemlidir. Bu kredibilite merkez bankasının önceden bildirdiği amaçlarına ulaşip ulaşamaması ile yakından ilgilidir. Daha fazla bağımsızlık MB'leri politikacıların etkisinden kurtaracak ve uygulayacağı politikaların hiçbir politik karışma ve etki

olmadan devam edeceğini ekonomik ajanlara kabul ettirecektir. Bu sayede daha fazla kredibilite kazanarak amaçlarına ulaşmada daha başarılı olabileceklerdir.

Merkez bankalarının kendilerine düşen görevi yerine getirip getirmediği sağlanacak olan şeffaflık ve hesap verebilirlikle sorgulanabilecektir.

Bağımsızlık konusunda Avrupa Merkez Bankası birçok açıdan yasalarla güvence altına alınmıştır. Birliğin fiyat istikrarını sağlamak konusunda tek yetkili kurumudur. Uyum yasaları çerçevesinde TCMB yasaları değiştirilmiş fakat TCMB'nin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna gerektiğinde kredi vermesi ile merkez bankası meclis üyelerinin görev sürelerinin kısıtlılığı gibi bazı eksiklikler devam etmektedir.

---

## KAYNAKÇA

---

- Alesina, A. ve Summers, L. H. (1988). "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, May 25-2, 151-62.
- Arslan, Ö. (2003). "Avrupa Birliği'ni Oluşturan Ülkelerde Merkez Bankası Bağımsızlığı, Enflasyon ve Diğer Makro Ekonomik Büyüklükler Arasındaki İlişkiler: 1980-2001 Dönemi", (Eylül, Uzmanlık Yeterlik Tezi), Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası.
- Cukierman, A., Webb, S. B. ve Neyapati, B. (1992). "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes" *The World Bank Economic Review*, September, Vol.6, 353-399.
- Cukierman, A. (1994). "Central bank Independence and Monetary Control", *The Economic Journal*, November, 104, 1437-48.
- Dinçer, A. (2004). "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Avrupa Merkez Bankasının Bağımsızlık Yönünden Karşılaştırılması", *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Temmuz, s.95-105.
- Fischer, S. (1995a). "Modern Approaches to Central Banking", *NBER Working Paper Series*, No: 5064, March.
- Fischer, S. (1995b). "Central Bank Independence Revisited", *American Economic Review*, May, Vol.85 No.2, 201-06.
- Gokbudak, N. (1996). *Central Bank Independence, The Bundesbank Experience and the Central Bank of the Republic of Turkey*. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Araştırma Bölümü Tartışma Tebliği, No: 9610, March.
- Kaykusuz, M. (2004). Merkez Bankasının Bağımsızlığı ve Enflasyon Arasındaki İlişki. (15.03.2012) <http://kaykusuz.tripod.com/id44.html>
- Öğretmen, E. (2004). "Enflasyon Hedeflemesi-Uygulama Özellikleri", *Temmuz, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü*.
- Önder, T. (2005). "Para Politikası: Araçları, Amaçları ve Türkiye Uygulaması", (Mayıs, Uzmanlık Yeterlik Tezi), Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası .
- Rogoff, K. (1985). "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *The Quarterly Journal of Economics*, Nov, Vol.100, No.4, 1169-1189
- Scheller, H. K. (2004). "The European Central Bank-History, Role, and Functions", *European Central Bank*, October.
- Yazgan, A. (2003). "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Avrupa Merkez Bankaları Sistemine Uyumu", Aralık, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Uzmanlık Tezleri*.

### Yararlanılan Web Sayfaları

Avrupa Birliği web sayfası: ([http://europa.eu.int/abc/12lessons/index13\\_en.htm](http://europa.eu.int/abc/12lessons/index13_en.htm)).

TCMB web sayfası: [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

ECB kitabı: <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/emu/kitap4.html>

Maastricht Antlaşması: <http://www.ecb.int/ecb/legal/1341/1342/html/index.en.html>