

MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI

Prof.Dr. Erdiñ TOKGÖZ*

GİRİŞ

Serbest piyasa düzeninin belirleyici ekonomik ve sosyal kurumlarının oluşmasına ve gelişmesine öncülük eden İngiltere, Merkez Bankacılığı konusunda da öncü olmuştur. İleri görüşlü bazı İngiliz işadamları 1694 yılında 1,2 milyon sterlin sermaye ile özellikle hükümete borç vermek üzere Bank of England adlı emisyon bankasını kurdular. Bir yıl sonra benzer yapı ve görevler için İskoçya Bankası faaliyete geçti. Bazı iktisat tarihçilerine göre ilk banknot ihraç eden banka Stockholm Bankası (1661)dir. Fransa'da Banque de France 1800'de, Almanya'da Reichsbank 1875'de Japonya'da 1882'de ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Reserv System 1914 yılında faaliyete geçti.

19. Yüzyıl boyunca hızla artan emisyon bankaları özel sermaye ile kurulmuş oldukları halde devletten aldıkları banknot çıkarma imtiyazı ile ayrı bir statü kazandılar. Devletin bankerliğini yaparken mevduat ve iskonto işleriyle de uğraşabiliyorlardı. 20. yüzyılın başında Avrupa ülkelerinde emisyon otomatik işleyen bir sistem haline gelmişti. Merkez bankaları kıymetli senetler karşılığında veya piyasadan alınan esham ve tahvilat karşılığında para basmaktaydılar.

İngiliz ekonomisinin dışı açılma ve sanayileşme sürecinin ilk seçkin tanık ve yorumcuları A.SMITH, D. RICARDO ve sonraki klasik iktisatçılar devletle işbirliği içinde olan ve banknot çıkaran "bankaların bankası" niteliğinde bir bankanın yeri ve önemini vurgulamaya çalışmışlardır.

* H.Ü. İ.İ.B.F. İktisat Bölümü, İktisat Politikası Anabilim Dalı Başkanı

Osmanlı Devleti, belki de birçok Avrupa ülkesinden önce Şubat 1863'de bir ferman ile Fransız-İngiliz ortak sermayesiyle çalışan Osmanlı Bankası'na Merkez Bankalarına özgü görev ve yetkiler vermişti.

Birinci Dünya Savaşı yıllarında ve sonrasında devletin ekonomiyi yönlendirme görevlerinin önem kazanmasına paralel olarak, Merkez Bankalarının görev ve sorumlulukları da arttı. 1920 yılında Brüksel'de toplanan Uluslararası Maliye Konferansı tasviye kararlarının da etkisiyle bu tarihten sonra Merkez Bankaları yaygınlaştı ve ulusal ekonomilerin temel kurumu haline geldi. Biraz da abartarak bir düşünür; "Tarihin üç büyük keşfi, ateş, tekerlek ve merkez bankacılığıdır" diyerek kurumun önemini ve yerini göstermeye çalışmıştır.

Merkez Bankası kağıt para basımının düzenlenmesi ve Devlete kısa vadeli temin etmek ve Devletin bankerliğini yapmak üzere bir mali kurum olarak ortaya çıktı. Genellikle 20. yüzyıla dek kurulan merkez bankaları özel sermaye ortaklığı halindeydi. Bunların büyük çoğunluğu devletleştirildi. Yeni kurulanlar da kamu sermayesiyle veya ortaklığıyla kuruldu. Devletleştirme Fransa'da 1945'de, İngiltere'de 1947'de gerçekleşti. Japonya'da kamu payı %50'nin üstünde fakat özel sermayeye açık bir yapı vardır. Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Reserv Bank'ın sermayesi özel bankalara aittir. Günümüzde A.B. D.de olduğu gibi sermaye özel kesime ait olsa bile yöneticiler kamu otoritelerince atanıyor. Genç Türkiye Cumhuriyeti, Merkez Bankası'nı 11 Haziran 1930 tarihinde (1715 sayılı yasa ile) kurdu. 1715 sayılı yasada kamu payı sınırlı tutulmuştu. Daha sonra, 14 Ocak 1970 tarihli (1211 sayılı bugünkü) yasada kamu payı yüzde 50'nin üzerine çıkarılmıştır.

Ekonomik istikrar politikalarının başarılı olması açısından, birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de Merkez Bankasının bağımsızlığı araştırmalara ve tartışmalara konu olmaya devam etmektedir. Araştırmacılar istikrar içinde büyümenin sürekliliğini merkez bankasının bağımsızlığına dayandırmaktadırlar. Bu konuda başarılı örnek olarak Almanya yani BUNDESBANK gösterilmektedir.

Konuyu üç ana bölüm içinde ele almaya çalıştık. Birinci bölümde "Parasal Analiz ve Merkez Bankacılığı", ikinci bölümde "Merkez

Bankalarının Görev ve Yetkileri" ve üçüncü bölümde "Merkez Bankalarının Bağımsızlığı" tartışılacak ve bu bölüm için de Hükümet-Merkez Bankası ilişkileri tartışmaya açılarak, BUNDESBANK modeli tanıtılacaktır.

I- PARASAL ANALİZ VE MERKEZ BANKACILIĞI

A. SMİTH'den itibaren liberal iktisatçılar serbest rekabet düzeninin ideal olduğunu anlatmışlar ve bu düzenin bireylerin, dolayısıyla toplumun refah düzeyini azamileştirmesine olanak veren optimal koşullara dayandığını ileri sürmüşlerdir. Neo-klasik okula (1870-1920) bağlı iktisatçılar getirdikleri yeniliklere ve analiz araçlarına karşın, temelde liberal düzene ve ideolojiye bağlılıklarını sürdürdüler.

Birinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan 1929 Büyük Buhranı ile derinleşen iktisadi dengesizlikler, klasik ve neo klasik okulun teorilerinin geçersizliğini ortaya koymuştu. Reel analiz geleneğinin yıkıldığı bu dönemde "Parasal analiz" geleneğini başlatan J.M. KEYNES bir kurtarıcı gibi öne geçti. Keynes "kendiliğinden tam istihdam" veya "her arz kendi talebini yaratır", "para miktarının yansızlığı" gibi yaklaşımların geçersizliğini ileri sürerek teorisini para miktarı ve faiz oranları gibi parasal büyüklüklere dayandırmıştır. Keynes bozulan makro dengelerin yeniden kurulması için Devlet müdahalelerini zorunlu görmüş ve bireyle toplum çıkarımının her zaman bağdaşmadığını vurgulamıştır. Keynes devrim yaratan Genel Teori de şöyle diyor: "Devlet için önemli olan üretim araçları mülkiyetine sahip olmak değildir. Eğer devlet üretim araçlarının büyümesine ayrılan toplam kaynak miktarını ve bunlara sahip olanların elde edeceği kazanç haddini belirliyebiliyorsa gerekli olan şeyi yapmış demektir" (Kazgan s.378).

1960'lı yıllarda A.B.D.'de ve 1970'li yıllarda da Avrupa'da Keynesci yaklaşım, ortaya çıkan dengesizlikleri açıklamakta ve çözüm üretmekte yetersiz kaldı. Özellikle Petrol Kriziyle beslenen "Enflasyon içinde işsizlik" olgusunu açıklamaya yönelik Parasalcı (Monetarist) olarak nitelenen ve M.FRIEDMAN'ın ismiyle anılan yeni yaklaşım son derece iddialı tezlerle ortaya çıktı.

Bazı farklılıklara karşın "Parasalcılar" Keynes'te olduğu gibi banka parası ile efektif talep arasında ilişki kurmakta; efektif talebin üretim düzeyini etkilediğini kabul etmektedirler. Dolayısıyla ekonomideki para miktarının, önemli bir istikrarsızlık kaynağı olabileceğini ileri sürmektedirler. Friedman'cılar Devletin her yıl para arzını (reel gelir artış oranına göre) sabit bir oranda arttırmakla yetinmesi gerektiği görüşündedirler. Önerileri, merkez bankasının ekonomideki para miktarını denetlemesi yönündedir. Friedman merkez bankasının para miktarını tam kontrol edebilmesi için %100 kuralını önermiştir. Bu kuralın gereği olarak mevduat bankalarının %100 karşılık ayırmaları zorunluluğu doğmaktadır. (PAYA s.12).

Parasalcı yaklaşım 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren özellikle Batı Avrupa ülkelerinin enflasyonu dizginlemeyi başarmış olmaları (işsizliği kabullenerek) sonucu gündemden düştü. Genellikle iktisatçıların ve uygulamacıların benimsediği üç temel para politikasından sözedebiliriz:

- Para miktarına dayalı para politikası,
- Kredi hacmine dayalı para politikası,
- Faiz oranlarına dayalı para politikası.

Uygulamalar gözden geçirildiğinde bu para politikası rejimlerinin tek başına uygulandığı ve başarılı olduğu bir örnek yok. Yaygın olan yaklaşım tüm parasal göstergelerin eşdeğer önem verilerek izlediği ve değerlendirilmeye alındığı yönündedir. Ülkeden ülkeye sadece rejimlere verilen ağırlık değişmektedir. Bu dozaj farkı o ülkelerde Merkez Bankalarının görev ve yetkilerinin genişliği üzerinde etkili olmaktadır.

Fakat tüm ülkelerde seçilen parasal araçlar ne olursa olsun Merkez Bankaları ülkede fiyat istikrarının sağlanması yönünde çalışmaktadır.

Nobel ödüllü J.TOBİN'in 1988'de yayınlanan bir araştırmasında II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan 9 resesyonun en az 6'sının meydana gelmesinde merkez bankalarının uyguladığı anti-enflasyonist para politikalarının belirleyici olduğunu göstermiştir. (D.GÖKÇE 1993, s.103)

II - MERKEZ BRNKALARININ GÖREV VE YETKİLERİ

Gelişme sürecine baktığımızda 20.yüzyılın başına kadar merkez bankalarının iki temel görevi vardır: Para basmak ve devletin bankerliğini yapmak. Ancak yüzyılımızın ilk yarısı içinde yaklaşık onar yıllık aralarla yaşanan birinci Dünya Savaşı, Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında istikrar içinde büyümeyi sağlamada para-kredi araçlarının ve politikalarının önemi ortaya çıkmıştır. Bu sonuç bankaların bankası Merkez Bankasına daha karmaşık görev ve yetkilerin verilmesi zorunluluğunu getirmiştir. Ayrıca geri kalmış ülkelerde 1960'lı yıllarda planlı ve hızlı kalkınma girişimleriyle birlikte orta ve uzun vadeli kaynak açığı büyüdü. Kalkınma bankaları yanında bazı öncelikli sektörler için kaynak aktarma görevi merkez bankalarına verildi. Örgütlenmiş sermaye piyasası olmayan bu ülkelerde Hazine'nin veya kamu kuruluşlarının kaynak ihtiyacının karşılanmasında da merkez bankaları kaynaklarına başvurulmuştur.

Dünya'da en çok okunan iktisatçıların başında gelen P.A.SAMUELSON "her merkez bankasının temel görevi ülke ekonomisinin para ve kredi arzını kontrol etmektir" diyor. Ancak son 50 yılda merkez bankalarının görevleri ve yetkileri çeşitlenmiş ve tüm mali piyasalar üzerinde etkili olmuşlardır. Dışa açık ekonomilerde karşılıklı etkileşim merkez bankalarının görevlerini çok daha karmaşık ve zor hale getirmektedir. Yakın bir gelecekte bugün sayısı 15 olan Avrupa Birliği Ülkeleri "tek para" ve "tek merkez bankası" uygulamasına geçtiğinde yepyeni bir uygulamayla karşı karşıya kalacağız.

IMF Başkan Yardımcılığı yapmış olan R.D.ERB, çeşitli ülkelerin merkez bankaları üzerinde yaptığı değerlendirmelerden sonra, güçlü ve etkili bir merkez bankasının dört temel özelliği olmalıdır, diyor:

- Rolü ve sorumluluğunun bilincinde olmalı,
- Orta ve uzun vadeli bir perspektifi olmalı,
- Banka üst yöneticilerinin sağlam bir mesleki bilgi ve deneyimi olmalı,
- Kamuoyuna karşı duyarlı olmalı ve kabul görmeli.

D. GÖKÇE'nin tesbitlerine göre, 1990'lı yıllara gelindiğinde Merkez Bankalarının iki temel ilkeye sahip olması isteniyordu: Birincisi "inandırıcılık" (credibility) diğeri "açıklık" (transparency). Bu iki temel ilkeyi benimseyen merkez bankalarının uygulamada başarılı oldukları ileri sürülüyordu. 1990'lı yılların başında üçüncü bir ilke gündeme geldi: Merkez bankalarının (parasal araçların sahibi olarak) bağımsızlığı veya özerkliği (autonomy). Eğer bir ülkede hükümetin uyguladığı genel iktisat politikası çerçevesinde Merkez Bankası para politikasını belirlemekte serbest bırakılmışsa o ülkede "bağımsızlık" vardır diyebiliriz. Bu konuyu üçüncü bölümde ayrıntılı olarak tartışacağız.

R.D.ERB, IMF düzeyinde sahip oldukları deneyime dayanarak şöyle diyor; Merkez bankasının etkinliğine ve başarısına katkıda bulunan faktörlerden biri de kamuoyunun bankaya verdiği destek ve duyduğu güvendir. Bu nedenle merkez bankalarının tüm işlemleri saydam, anlaşılır ve kamuoyunun denetimine açık olmalıdır. Zira bu açıklık bankanın işlemlerinin doğuracağı sonuçların anlayışla karşılanmasına ortam hazırlayacaktır. Bu yaklaşım banka yönetimine veya kararlarına kamuoyunun yön vermesi demek değildir. Ayrıca banka yönetimi, polemiklerden uzak kalarak, Hazine, Maliye Bakanlığı ve benzeri kamu kurumlarının aldığı kararlarla ilgili görüşünü açıklayabilmelidir.

Siyasi istikrardan yoksun bazı gelişmekte olan ülkelerde bu siyasi kargaşadan yararlanan çıkar çevreleri daha büyük pay almak için istikrar tedbirlerine karşı çıkıyorlar. Kamu harcamalarını kısamayan, kamu gelirlerini artıramayan zayıf hükümetler, kamu kesimi finansman açığını kapatmak için kolay yolu seçiyor ve merkez bankası kaynaklarına başvuruyor. Bütün bunlar merkez bankalarının kumandasını ve başarısını engelleyen şeylerdir. Enflasyonu kamçılayan bu ortamda insanlığın büyük buluşu sayılan "merkez bankacılığı"nın yeri ve önemi kayboluyor.

1 - Merkez Bankalarının Görevleri

Bazı geçici ve özel durumlar hariç tutulursa günümüzde her bağımsız ülkenin ulusal para birimi ve Merkez Bankası vardır. Bu bankaların görevleri ülkenin gelişmişlik düzeyine, büyüklüğüne ve bankacılık sistemine göre değişmektedir. Ancak, her merkez bankasının izlediği para politikası ekonominin makro dengeleri

üzerinde mutlaka etkili olmaktadır. Günümüzde merkez bankalarının öncelikli ve tartışmasız görevi, ülkede fiyat istikrarının sağlanmasına katkıda bulunmaktır. Bunun için faiz oranlarını istikrara kavuşturmak ve döviz kurlarının uyumunu sağlamak öncelik almaktadır.

Merkez bankaları genellikle günlük gelişmelere göre kısa vadeli hedefleri tutturma yönünde karar alırlar. Oysa kısa vadeli hedefler orta vadeli hedeflerle bağdaşmayabilir. Örneğin, enflasyonu aşağı çekmek için para arzını ve kredi hacmini daraltma yoluna gittiğinde faiz oranı yükselir. Kredi faizlerinin yükselmesi yatırımlar üzerinde caydırıcı etki yapar. Merkez Bankası orta vadede fiyat istikrarı için bu negatif gelişmeyi göze almak durumundadır. R.D.ERB'in tesbitlerine göre, eğer bir merkez bankası kısa vadede enflasyonu dizginlemekte etkili olmuşsa ve güven yaratmış ise, aldığı önlemlerin büyüme ve istihdam üzerinde etkisi sınırlı kalmaktadır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki uygulamaya bakarak merkez bankalarının günümüzde yüklendikleri başlıca görevler şöyledir:

- 1) Para arzını ve kredi hacmini ekonominin dengelerini bozmayacak yönde ve hükümetin uyguladığı iktisat politikasıyla uyumlu olarak düzenlemek,
- 2) Devletin haznedarlığını ve mali temsilciliğini yapmak,
- 3) Ulusal paranın iç ve dış değerini korumak için Hükümetin onayını alarak gerekli önlemleri yürürlüğe koymak,
- 4) Hükümete danışmanlık hizmeti vermek,
- 5) Bankaların nakit rezervlerini muhafaza etmek,
- 6) Bankalara ve Hazine'ye kredi vermek,
- 7) Devletin uluslararası ödeme araçlarını ve rezervlerini yönetmek ve döviz giriş-çıkışlarının hesabını tutmak,
- 8) Uluslararası dövizsiz ödemelerde kliring kurumu görevini yapmak,
- 9) Bankaların bankası olarak bankaları denetim ve gözetim altında tutmak.

Bu görevlerin sayısını ayrıntıya girerek çoğaltmak mümkün, T.C. Merkez Bankası yasasının 4. maddesi bankanın temel görevlerini danışmanlık hizmetleri dışında on başlıkta toplamıştır. Yukarıda sıralanan görevlere ek olarak iki önemli görevi şöyle belirlenmiştir.

- "Hükümetçe alınacak kararlar çerçevesinde borsada döviz ve kıymetli madenler üzerinde işlem yapmak",

- Başka bir tüzel kişilik olan "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu idare ve temsil etmektedir".

Merkez Bankalarının geleneksel ve belirleyici görevi banknot ihraç etmektir. İlk zamanlarda sadece hükümete kaynak sağlamak amacıyla emisyonu gidilirdi. Günümüzde fiyat istikrarını sağlamak, deflasyona veya enflasyona yakalanmamak için merkez bankaları emisyon hacmini etkili bir araç olarak kullanmaktadırlar. Birçok ülkede yasalarla Banka'nın ne zaman, ne kadar ve nasıl banknot ihraç edebileceği belirlenmiştir. Hemen her ülkede merkez bankasının çıkardığı kağıt paralar "kabulü mecburi" bir özellik taşımaktadır.

Bazı iktisatçılar merkez bankasının belirleyici özelliği "en son borç verme makamı" olmasıdır, diyor. Banka'nın banknot ihraç etme imtiyazına sahip olmasının bu işlevini yerine getirmesini kolaylaştıracağını, fakat engel teşkil etmeyeceğini ileri sürmektedirler. Diğer bazı yazarlar ise Banka'nın temel işlevinin "kredi kontrolü" olduğunu vurgulamaktadır. "Takas işi merkez bankasının temel işlevidir" diyenler de olduğunu hatırlamalıyız.

Bu tanımların veya işlevlerin birbiriyle içiçe olduğu açıktır. Varılmak istenen amaç "ulusal paranın iç ve dış değerinin korunması" ve ekonominin istikrar içinde büyümesinin sağlanmasıdır. Ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyine bağlı olarak, merkez bankası yönetimi-hükümet ilişkileri öne çıkmakta ve ana hedefe ulaşmada başarıyı belirlemektedir.

Birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi, T. C. Merkez Bankası da, asli görevlerini temel hedefler doğrultusunda kullanamıyor. Kalkınma, sanayileşme, bölgesel ve tarımsal kalkınmanın desteklenmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması istekleriyle kamçılanan harcamaları, olağan gelirlerle karşılamak mümkün

olmayınca, hükümetler kolay yolu seçerek Merkez Bankası kaynaklarına başvurmuşlardır. Son 40 yılda sıkça gördüğümüz bu durum nedeniyle Merkez Bankası'nın paranın iç ve dış değerini koruma ve fiyat istikrarını sağlama görevinde başarısı sınırlı kalmaktadır. Kötü yönetilen ve siyasal önceliklere göre kaynakların yönlendirildiği bir ekonomide Merkez Bankası'nın fiyat istikrarını sağlamada başarılı olmasını istememiz yanlış olur.

Prof. N.UMAN'ın tesbitlerine göre, Merkez Bankalarının görev ve işlevlerinin ülkeden ülkeye değiştiğini bilançolarına yansıyan sonuçlardan anlamak mümkündür. Örneğin, A.B.D. Merkez Bankası'nın bilançosunun aktifinin %80'ni devlet bono ve tahvilleri oluşturmaktadır. Oysa bu oran Almanya'da %4 civarındadır. İki gelişmiş ülkede merkez bankalarının görev önceliklerinde ciddi farklılık vardır. Nedenini araştırdığımızda görüyoruz ki, A.B.D.'de para-kredi hacmini ayarlamada kullanılan temel araç "açık piyasa işlemleri"dir. F. Almanya'da Bundesbank'ın bilançosunun aktifinde en büyük pay dış varlıkların payıdır ve % 36 civarındadır. Tersine, bu oran A.B.D.'de Federal Reserve Bank'ın bilançosunda % 8'dir.

Hemen hatırlamalıyız ki, F.Almanya'nın geçmişte yaşadığı iki büyük enflasyon nedeniyle ve toplumsal uzlaşmanın gereği olarak, Bundesbank Hazineye kredi vermekte son derece titiz davranmaktadır. Oysa A.B.D. dünya ekonomisinde 50 yıldır istisnai bir yere ve işleve sahip olduğu ve geçmişten gelen böyle bir korkusu olmadığı için uzun süreden beri "iki açıklı büyüme modeli"nden vazgeçmiyor, çünkü korkmuyor.

2- Merkez Bankalarının Yetkileri

Hemen her ülkede merkez bankaları, yasaların ve ekonomik düzenin kendilerine yüklediği görevleri bilinçli ve sorumluluk duyarak yerine getirmeleri için bazı yetkilerle donatılmışlardır. Öztin AKGÜÇ'ün tasnifine uyarak sözkonusu yetkileri veya araçları şöyle sıralayabiliriz:

- 1) Sahib oldukları imtiyaza dayanarak para basmak,
- 2) Para-kredi hacmini düzenlemek amacıyla reeskont ve avans faiz oranlarını ve senetlerin niteliklerini belirlemek.

- 3) Ekonominin likiditesini ayarlamak için açık piyasa işlemleri yapmak,
- 4) Bankalar için kanuni karşılık oranını veya bankaların (merkez bankasında) bulunduracakları para rezervlerini ayarlamak,
- 5) Banka kredileri için genel veya sektörel tavanlar belirlemek,
- 6) Bankaların döviz yönetimine ilişkin ilkeleri ve sınırları belirlemek,
- 7) Bankaları makro dengelerin bozulmaması veya sağlanması yönünde kararlar almaya ikna etmek veya zorlamak,
- 8) Bankaları gözetim ve denetim altında tutmak, bilgi almak.

Gelişmekte olan ülkelerde görevleri ve yetkileri çok geniş merkez bankaları vardır. Bu ülkelerde para ve sermaye piyasalarının oluşturulması ülke kalkınmasına destek ve katkı sağlamak yönünde yetkili kılınmış iken gelişmiş ülkelerde merkez bankalarının, büyüme ve istihdam gibi konularda doğrudan bir görev ve yetkisi söz konusu değildir.

T.C. Merkez Bankası yasının (1986 tarih ve 3291 sayılı yasa ile değiştirilen şekli) 4. maddesinin ikinci bölümünde "Banka'nın temel yetkileri"şöyle sıralanmaktadır:

- a) "Türkiye'de banknot ihracı imtiyazı tek elden Bankaya aittir".
- b) "Banka para-kredi konularında karar alma ve bu kanunla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde Hükümete öneride bulunma yetkisine haizdir".
- c) "Banka kendi işlemlerinde uygulayacağı reeskont, iskonto ve faiz oranlarını, Hükümetçe izlenen ekonomik politikaları da gözönünde bulundurarak tesbit eder".
- d) "Banka meri mevzuatla kendisine verilen yetki ve görev alanına giren hususlara ilişkin yapmış olduğu her türlü düzenlemelere bankaların uygun hareket edip etmediklerini denetleme yetkisine haizdir".

Yasama organı 1211 sayılı yasada T. C. Merkez Bankası'nın geniş anlamda görev ve yetkilerini 4. maddede ayrı başlıklar altında saymış olmasına rağmen, 22. maddede "Banka Meclisi'nin Görev ve Yetkileri" başlığı altında yeniden ayrıntılı olarak sıralama gereğini duymuştur. Bunun yanı sıra, aynı yasanın özellikle 40. maddesinde "Para-Kredi konusunda Bankanın Görev ve Yetkileri" ana başlığı altında para politikasının banka sektörüne dönük klasik araçlarının ayrıntılı olarak yeniden düzenlendiği görülüyor. Yasa yapma tekniği ve merkez bankacılığı açısından vurgulanması gereken nokta şu: Yasa 4. ve 22. maddede belirlenen görev ve yetkiler paranın istikrarıyla ilgili olsa bile, yasa koyucu, para istikrarını koruyacak araçları ve bunların yasa işletilmesi gerektiğini 39. ve özellikle 40. maddelerde Banka Meclisinin önüne yeniden koymuştur.

Yasanın 41. maddesinin başına yazılan "Bankanın Hükümetle Olan Münasebetleri ve Bununla İlgili Görevleri" şeklindeki başlık ise merkez bankasının hükümetle (siyasal karar organı ile) ilişkilerini tanımlamış, bunların sınırlarını göstermiştir. Demek ki, 39. ve 40. maddeler, merkez bankasının para istikrarı araçlarını (banka sektörüne dönük olarak) kullanırken hükümetten bağımsız olacağını dolaylı olarak gösteriyor. Zaten, 4. madde bu yetkinin daha geniş bir biçimde doğrulanışını getirmektedir.

T.C. Merkez Bankası yasanın 4. maddesinin son cümlesiyle "Banka bu Kanunla kendisine verilen yetkileri kendi sorumluluğu altında müstakil olarak kullanır" diyerek adeta Banka'nın bağımsız olduğunu açıklıyor. Ancak, burada "müstakil" olma gücünü engelleyecek bir yapı karşısında olduğumuzu hatırlamalıyız: Banka sermayesinde Hazine'nin payı yürürlükteki yasa çerçevesinde %51 oranındadır. Banka Meclisi üyelerini Hazine'nin egemen olduğu Genel Kurul seçiyor; Başkanı (Guvernör) ise Bakanlar Kurulu beş yıl için atıyor. Banka'nın Hükümete rağmen "müstakil" karar almasında böyle bir temel zorluk var.

İlke olarak merkez bankaları bankalarla bir tür kredi ilişkileri içindedir. Bu ilişkilerde üstünlüğünü sürdürmek için onlara bazı yükümlülükler getirebilir veya kendi yükümlülüklerini artırabilir. Örneğin, bankalar üzerinde etkin araçlardan birisi "münzam karşılık oranı"dır. Merkez bankası bilançosunu büyütmek istediği zaman bu oranı yükseltebilir. T.C. Merkez Bankası 1984 yılından

beri bankalardan bilgi ve belge isteme yetkisine sahip olduğu gibi". bankaların mali durumlarını takip ve tetkik eder, gerektiği takdirde, bunlar hakkındaki mütalaalarını teklifleriyle birlikte Başbakanlığa bildirir" (Madde 43).

Merkez bankaları para arzını ayarlama reeskont kredilerini etkin biçimde kullanabilir. İlke olarak tüm merkez bankası yasalarında kısa vadeli olması yazılıdır.

Merkez bankası yönetimi bankalarla iyi ilişkiler içinde olmaya özen göstermeli, ancak denetleme ve uyarma sürecinde tavizsiz davranmalıdır. Çünkü, bankaların karlılığı likiditeye tercih eğilimi içinde olmaları kamu yararı açısından sürekli gözetim ve denetim altında tutulmalarını zorunlu kılmaktadır. Gözetim ve denetim ise, Türkiye'nin mevzuatı içinde önemli bir ölçüde Hazine'nin bir ölçüde de Merkez Bankası'nın yetki alanı içinde bulunuyor. Ancak, bu, dünyadaki gelişmeler gözönünde tutulursa, daha girift ve önemli bir çaba gerektirecektir.

3-Dört Büyük Ülke Merkez Bankalarının Görevleri

Gelişmiş ülkelerin temel sorunu "istikrar içinde büyüme" olduğundan bu ülkelerin merkez bankalarının da temel görevi "fiyat istikrarı"nın sağlanmasıdır. Bu ana görev dışında, Almanya, Japonya, Fransa ve İngiltere Merkez Bankalarının ne gibi ek görevleri olduğunu hatırlamakta yarar görmekteyiz.

A- Alman Merkez Bankası'nın Görevleri

Alman Merkez Bankası (Bundesbank) bankaların bankası olarak para basma imtiyazına sahiptir. Dolayısıyla son kredi veren kurum olarak piyasalar üzerinde çok etkilidir. Kuruluş yasasının 3. maddesinde ülke parasının iç ve dış değerinin korunması yönünde önlemler almakta Banka Konseyi yetkili kılınmıştır. Banka para piyasalarında etkinliğini iskonto, faiz oranları ile zorunlu karşılıklar yoluyla göstermektedir. Uluslararası para piyasalarını çok yakından izleyen Bundesbank resmi kur ayarlamalarını Hükümetle birlikte kararlaştırmaktadır. Önemli ölçüde "açık piyasa işlemleri" ne girişmekte ve bununla kısa vadeli faiz hadlerini belirleyerek para politikasının kritik değişkeni olan M3'ün sınırlarını çizmektedir.

B- Japon Merkez Bankası

Japon ekonomi yönetiminde Hazine'yi de içine alan Maliye Bakanlığı temel yönlendirme görevine sahip olarak Merkez Bankası'nın kararları üstünde etkili olabilmektedir. Ancak Banka'nın gerek finansal kurumlar ve gerekse kamuoyu önünde itibarı ve saygınlığı büyüktür.

Banka, para politikası hedeflerini ve araçlarını Hükümet'in makro ekonomik hedeflerini gözönüne almak umundadır. Banka yönetimi Maliye Bakanı aracılığıyla parlamentoya uyguladıkları politikalar hakkında bilgi verir. Banka yasasına göre Hazine'nin borçlanma ihtiyacına sınır konmamıştır. Borçlanmanın vadesinin bir yılı aşmayacağı öngörülmüştür. Bankanın temel görevi fiyat istikrarını sağlayacak yönde para ve kredi hacmini düzenlemektir.

C- İngiltere Merkez Bankası

Sermayesi devlete ait olan İngiltere Merkez Bankası'nın görevleri diğer tüm gelişmiş ülke merkez bankalarına göre çok daha geniştir. Ancak, Maliye Bakanının Banka yönetimine güçlü telkinlerde bulunma hakkı vardır ve Hazine'nin ihtiyaç duyduğu avanslar için bir sınır yoktur. Hazine ile Banka yönetimi arasında yakın ve yoğun bir ilişki vardır. Para politikası hedef ve araçlarını Hükümet adına Banka hazırlar, bankaları denetler, şirketler-bankalar uyumsuzluklarına hakemlik eder, Londra'nın mali merkez olmasını yönlendirir. Ancak sorumluluk, yasa gereği Hükümet'e aittir. Uygulamada Hazine ile uyum içinde çalışması Banka'nın saygınlığı açısından önem taşımaktadır.

Banka emisyon ve döviz rezervlerini yönetme yetkisine sahiptir. Bankalara mevduat kabul etme yetkisini "Merkez Bankası verirken, menkul kıymet işlemleri için sadece görüş bildirir, izin verme yetkisi başka kurullara aittir.

D - Fransız Merkez Bankası

Fransa Merkez Bankası'nın görev ve yetkilerini yeniden düzenleyen yasa 1 Ocak 1994'de yürürlüğe girdi. Yeni yasanın getirdiği en önemli değişiklik Banka'nın Hazine karşısında ki bağımsızlığını artırmasıdır. Avrupa Birliği'nin 2000'li yılların

başında geçmeyi planladığı tek para düzeni ve Avrupa Merkez Bankası hedefine uygun olarak Banka kendini uyum sürecine hazırlamaktadır:

Bankanın Başkan ve yardımcılarını Bakanlar Kurulu atamaktadır. Fransa Merkez Bankası'nın para basma görevi dışındaki görev ve yetkileri şöyledir:

- Para politikasını Hükümetin ekonomi politikasıyla uyumlu olarak yürütmek,
- Hükümetin belirlediği genel kur politikasına uygun olarak kur politikasıyla ilgili önlemleri almak,
- Devletin altın ve döviz rezervlerini yönetmek,
- Ekonomi Bakanı'nın izniyle uluslararası antlaşmalara katılmak,
- Kendi hesabına veya yabancılar için altın ve döviz işlemleri yapabilmek, yabancı bankalara kredi verebilmek,
- Bankacılık sistemini gözetim ve denetim altında tutmak.

Yeni kanunla Banka'nın Hükümete veya bir kamu kuruluşuna kredi vermesi yasaklanmıştır.

Yakın bir gelecekte Avrupa Birliği ülkeleri "Avrupa Merkez Bankaları Sistemi"ne kavuşacaktır. Faaliyete geçecek olan Avrupa "Merkez Bankası ile üye ülkelerin merkez bankaları sistemi oluşmaktadır. Bu sistemin öngördüğü temel amaç istikrarlı ve ortak bir para politikası uygulayabilmektir. Bunun için tüm üye ülke merkez bankalarının bağımsızlık yolunda aynı düzeye gelmeleri istenmekte veya beklenmektedir. Zira hazırlanan yasanın 2.maddesi Avrupa Merkez Bankası "Temel göreviyle çelişmediği sürece Avrupa Birliği'nin genel ekonomik politikasını destekler" diyor.

III - MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI TARTIŞMASI

XX. Yüzyılda yaşanan iki büyük savaş ve büyük ekonomik krizler nedeniyle ortaya çıkan makro dengesizlikleri gidermek için, tüm devletlerde hükümetler piyasaların işleyişine düzenleyici

müdahalelerde bulunmuşlardır. Hükümetler istikrar içinde büyüme, işsizlikle mücadele, dış ödemeler dengesini sağlama, gelir dağılımındaki dengesizliği giderme gibi makro hedeflere ulaşmak için, Merkez Bankasını alacağı uygun kararlarla yanlarında görmek istemişlerdir. Örneğin, İngiltere Merkez Bankası 1946'da devletleştirilmiş ve Maliye Bakanı Hükümetin belirlediği hedefler doğrultusunda Banka'nın kararlarını yönlendirebilir bir konuma gelmiştir. Banka'nın Maliye Bakanının istek ve önerilerini veto ettiği hiç görülmedi.

Asya Kaplanlarından G.Kore'de 1962 yılından itibaren Maliye Bakanı Merkez Bankası'nın kararları üzerinde, nihai sorumluluk Hükümete aittir gerekçesiyle, egemen olmuştur. Kim BYONG-KUK'a göre "Merkez Bankasının para yaratıyor olması, paranın yönetiminden tek sorumlu otorite olduğu anlamına gelmemektedir. Günümüzde kamu kesimi borçlarının ve hükümetin mali operasyonlarının para sistemi üzerinde daha büyük etkisi vardır. Hükümetin parasal önlemleri olmaksızın Banka tek başına parasal istikrarı sağlayamaz" diyor. Ve şu sonucu çıkarıyor: Merkez Bankasının belirlediği parasal hedef ve araçlar, Hükümetin genel iktisat politikasına uygun ve tamamlayıcı nitelikte olmalıdır.

BYONG-KUK Kore'nin İngiliz Merkez Bankacılığı modelini örnek aldığını, A.B.D. Federal Reserve System'in örnek alınmasını isteyenlerin "bağımsızlık" gerekçelerine katılmadığını şöyle ifade ediyor : ". . . A. B. D. Merkez Bankası 'nın abartılmış bağımsızlığı görünüştedir ve yanıltıcıdır. Bu konuda iyi bir kanıt vardır. Douglas Committee' nin raporuna göre, geçmişte iki otoritenin birbirinden farklı düşündüğü durumların çoğunda son kararı Hazine vermiş ve Merkez Bankası'nda bu kararı kabullenmiş, bağımsızlığı konusunda ısrarlı olamamıştır".

Korkmaz İLKORUR 15 Mart tarihli köşe yazısında A.B.D. dolarının değeri Mark ve Yen karşısında en düşük düzeyine indiğini belirterek, FED Başkanı GREENSPAN'ın "zayıf dolar güçlükler yaratıyor ve istenmiyor" diyerek Hükümeti ikaz ettiğini fakat etkili olmadığını anlatıyor.

Günümüzde daha çok işadamları, teknokratlar ve iktisatçılar arasında merkez bankalarının bağımsızlığı konusu ilgi görmektedir. Bunlara göre "para politikası araçları, politikacılara

birakılamayacak kadar hassas ve önemli silahlardır". Bu yüzden bağımsızlık yasaları sağlanmalıdır, ve de uzlaşmaya dayanan bir gelenek oluşturulmalıdır.

Şimdi bu tartışmayı çerçevelemek için üç alt başlık oluşturmaya çalışacağım: Önce CUKIERMAN ve arkadaşlarının 72 ülkeyi kapsayan "bağımsızlık" araştırmasının sonuçlarını, sonra "Bundesbank Modelini" ve nihayet Türkiye'de Hazine-Merkez Bankası ilişkilerini tartışmak istiyorum.

1 - CUKIERMAN Araştırması

Son otuz yıl boyunca gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğunda ortalama enflasyon oranı dönem dönem iniş çıkış içinde olmuştur. Örneğin A.B.D.'de 1960'lı yıllarda %2,5, 1970'li yıllarda %7,4, 1980'li yıllarda %5,1 ve 1990'lı yılların ilk yarısında %3,6 olarak gerçekleşmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde bu iniş-çıkışlar çok daha büyük oranlarda seyretmiştir. Bu enflasyon olgusuyla Merkez Bankalarının davranışları veya bağımsızlıkları arasındaki ilişkilerini araştıran ve 72 ülkeyi kapsayan çalışmayı Dünya Bankası'nın finansal desteğiyle A.CUKIERMAN, S.WEBB ve B.NEYAPTI gerçekleştirmiş ve The World Bank Economic Review'de 1992 yılında yayımlanmıştır.

Merkez Bankalarının temel görevinin "fiyat istikrarını sağlamak"tır görüşünden hareket edilerek, bunun sağlanmasında ve veya sağlanamamasında Bankanın bağımsızlık derecesinin yeri ve önemi gösterilmeye çalışılmıştır. Araştırmacılar her ülke için iki belirleyici değişken hesaplamışlar ve bunların herbiriyle gerçekleşen enflasyon oranı karşılaştırılmış. Önce yasal düzenlemeleri esas alan bir endeks hesaplanmış, buna göre merkez bankaları bağımsızlık sıralamasına tabi tutulmuştu. İkinci değişken olarak, merkez bankası başkanlarının 1950-1989 döneminde görevde kalış süreleri ile enflasyon arasında ilişki kurulmuş. Ayrıca, tüm ülkelerde 1980-1989 dönemi için ortalama enflasyon oranı belirlenmiş. Topladıkları bilgileri değerlendiren araştırmacılar şu sonuçları çıkarmışlardır:

-Gelişmiş ülkelerde merkez bankalarının yasal bağımsızlık derecesiyle enflasyon arasında anlamlı bir ilişki vardır. Bu sonuca göre yapılan sıralamada Almanya birinci, A.B.D. beşincidir.

-Gelişmekte olan ülkelerde benzer anlamlı ilişkiler görülüyor. Hatta tam tersine bazı uzakdoğu ülkelerinde merkez bankalarının yasal bağımsızlığı olmadığı halde enflasyon oranı çok düşük görünüyor.

-Türkiye yasal bağımsızlık sıralamasında birçok gelişmiş ülkeden daha ön sıralarda yer alıyor. Ancak, bu yasal bağımsızlıkla enflasyon arasında anlamlı ilişki yok. Dönemin enflasyon oranı %41'dir. Bu oranla 72 ülke sıralamasında 62. durumdayız.

-İkinci temel değişken olan merkez bankası başkanlarının görevde kalma ortalama süreleriyle enflasyon ilişkisi yine gelişmiş ülkelerde anlamlı iken, gelişmekte olan ülkelerde anlamsız görünmektedir. Ortalama görev süresi 9 yıl ile İzlanda birinci, Hollanda ikinci, Almanya dokuzuncu ve A.B.D. 14. sırada yer almaktadır. Bu değişkene göre Türkiye ortalama 2,5 yıl ile 64. sırada görünmektedir.

Görülüyor ki gelişmekte olan ülkelerde merkez bankalarının kağıt üzerinde bağımsız kılmak yetmiyor. Başkanların sık sık değişmesiyle enflasyon oranı arasında çok belirleyici bir ilişki görülüyor.

Tarafsız bir kuruluşun tarafsız araştırmacılarının gerçekleştirdiği bu araştırmaya göre T.C. Merkez Bankası çağdaş bir yasaya sahiptir ve yasal olarak bağımsızdır. Ancak uygulamada başkanların sıklıkla değişmesi veya ciddi yanlışlar yapılması fiyat istikrarının sağlanmasında Banka'nın başarılı olamadığını gösteriyor. Türkiye' de Merkez Bankası ile Hükümete doğrudan bağlı ekonominin yönlendirilmesine katılan diğer kurumların uyum içinde ve kamuoyunu dalgalandırmayacak kararlar alıp uygulamaları gerekmektedir.

Özellikle son on yılda ekonominin kısa vadeli uluslararası sermaye hareketlerine açılması, T.C. Merkez Bankası'nın bağımsız ve istediği yönde kararlar alıp uygulamasını zorlaştırmıştır. Giderek yoğunlaşan kısa vadeli sermaye akımı Banka'nın para arzını kontrol etmesini olağan olmaktan çıkarıyor.

CUKIERMAN ve arkadaşlarının araştırmasından herkesin kabul ettiği şu temel sonuç çıkıyor. "Merkez Bankası bağımsızlığı fiyat

istikrarının sağlanması için çeşitli kurumsal araçlardan önemli bir tanesidir".

2-Alman BUNDESBANK Modeli

M.Freidman ve taraftarları Alman Merkez Bankası'nın izlediği taviz vermez monetarist para politikası ile ülkede istikrar içinde büyümenin süreklilik kazandığını ileri sürmektedirler.

F.Alman Merkez Bankası Eylül 1957 tarihli yasayla örgütlenmiş anti-enflasyonist para politikasından taviz vermeyen gerçek anlamda bağımsız bir bankadır. Bundesbank yasasının 3. maddesi yönetime para arzını denetim altında tutmak için para-kredi miktarını düzenleme görevi vermektedir. Sermayesi kamuya aittir. Kararları 17 kişiden oluşan Banka Konseyi alır. Konsey'de 11 eyalet merkez bankası başkanı ve 6 Bundesbank müdürler kurulu üyesi görev yapar. Konseyin kararlarını bu 6 kişilik müdürler kurulu geniş ölçüde şekillendirir ve yürütür.

İlke olarak Konsey ve Kurul Hükümetten bağımsız olarak çalışır. F. Hükümet üyeleri zaman zaman Konsey toplantılarına oy kullanmaksızın katılabilmektedir. Hükümetler Bundesbank ile uyum içinde çalışmanın önemini bilincinde olduğundan, danışma ve görüşme istekleri çoğunlukla Hükümetten gelmektedir.

Bundesbank Başkanı, yardımcısı ve müdürler kurulu üyeleri 8 yıl için F. Hükümet tarafından seçilmektedir. Benzer biçimde öteki 11 Konsey üyesi de 8 yıl için Eyalet Hükümetlerince seçilmektedir. Banka yasası Hükümetin bu üstünlüğünü dengelemek için Banka yönetimini bağımsız kılmakla kalmamış, Hükümetin genel ekonomik politikasını destekleme yükümlülüğünü temel göreviyle çelişmeye koşuluna bağlamıştır.

Bundesbank, Bretton Woods Sisteminin yıkılmasından sonra ve Petrol Krizi'nin yol açtığı enflasyonist baskılar karşısında ilk kez Aralık 1974'de 1975 yılı için bir "parasal program" açıkladı. Ayrıca, Mart 1973'den itibaren "esnek döviz kuru sistemine" geçiş ile Bundesbank'ın etkin para politikası uygulama yönünde bir engel daha kalkmış oldu.

Bundesbank 1979'dan bu yana kritik değişken olarak "Merkez Bankası Parasının veya M3'ün büyümesinin, planlanan yıllık oranının hedef dağılımını"da açıklamaktadır. Banka bunu yaparken 4 kriterin bileşimini esas almaktadır:

- Üretim kapasitesinde beklenen büyüme oranı,
- Kapasite kullanım oranında beklenen değişim oranı,
- Fiyat düzeyinde beklenen değişme,
- Paranın dolaşım hızında beklenen değişme.

F.Alman Merkez Bankası'nın etkin bir anti-enflasyonist para politikası uygulayabilmesini kolaylaştıran, 1967'de yürürlüğe girmiş bulunan "Ekonomik İstikrar ve Büyümeyi Teşvik Yasası"dır. Bu yasa Hükümetin de ekonomik istikrarı sağlamaya yardımcı olacak yönde hareket etmesini zorunlu kılmaktadır. Yasa ekonomik istikrar tehlikeye girdiğinde, merkezi bölgesel ve yerel otoritelerin, sendikaların ve işveren birliklerinin uzlaşmalarını ve birlikte hareket etmelerini öngörmektedir.

F. Alman Maliye Bakanı Dr. T.WAGEL 26 Nisan 1993'de Londra'da Avrupa Bankası Genel Kurulu'nda yaptığı konuşmada şöyle diyor:

"Halk için, çalışmanın ve tasarrufun bir değeri olmalıdır. Enflasyonist gelişmeler kaynakların yanlış alanlara yönelmesine ve sermaye kaçışına neden olur. Fiyat istikrarı para politikalarının ve Merkez Bankalarının öncelik verdiği ilk hedef olmalıdır. Biz Almanya'da tecrübelerimizle gördük ki, paranın istikrarını sağlamayı birinci amaç edinen bir BUNDESBANK'ımız var. Bu Banka Hükümetten bağımsızdır. Ama, Hükümetin genel ekonomik politikasına destek vermesi beklenen bir bankadır" (Tevfik ALTINOK, 1993).

Bundesbank Alman hükümetlerinin geçmişte yaptığı yanlışların yol açtığı felaketleri bir daha yaşamak istemeyen Alman toplumunun desteğine ve güvenine sahip bulunmaktadır. Bundesbank modeli Alman toplumunun kendine özgü koşullarını ve beklentilerini temsil eden bir merkez bankasıdır.

3- T.C. Merkez Bankası - Hazine İlişkileri

Bilindiği gibi dünyanın ilk merkez bankası olan Bank of England'ın birinci görevi İngiliz Hazinesi'ne borç vermektir. Devletlerin tüzel kişiliğini Hazine temsil eder. Merkez bankasının bastığı kağıt bankanın değil Devletin parasıdır. Zira, kağıt paranın karşılığı devletin itibarıdır. Para basma ve para piyasalarını yönetme görevi uzman bir kuruluş olan Merkez Bankasına devredilmiştir.

Türkiye'de 1983 yılı sonuna kadar, Devletin tüm mal varlığını değerli kağıtlarını, menkul değerlerini ve parasını koruyan, yöneten, satın alan veya satan tek kamu otoritesi Maliye Bakanlığı idi. Çok yanlış bir kararla, Başbakan ÖZAL Hazine'yi dış ticaret genel müdürlüğü ile birleştirerek ayrı bir müsteşarlık haline getirip Başbakanlığa bağladı. Uzun bir maceradan sonra 20 Aralık 1994'de yürürlüğe giren 4059 sayılı yasa Hazine'yi bağımsız bir müsteşarlık haline getirdi. Bu yasa tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yurt içi ve yurt dışı mali ilişkilerinin işleyişini düzenleme görevini Hazine Müsteşarlığına vermektedir. Anılan yasanın 2. maddesinin a ve b fıkralarında T.C. Merkez Bankası ile hangi konularda nasıl ilişki kurulacağı belirlenmiş. Madde 2/a da şöyle deniyor:

"... Türk parasının dolaşımını ve istikrarını sağlamaya yönelik politikaları T.C. Merkez Bankası ile birlikte oluşturmak ve uygulamak, para politikası ile ilgili konularda Hazine ve T.C. Merkez Bankası ilişkisini kurmak". Aynı maddenin b fıkrasında ise, "... Kambiyo politikalarının uygulanması ve mali sektör ile ilgili konularda Müsteşarlık ile T.C. Merkez Bankası ilişkilerini kurmak..." Hazineye görev olarak verilmektedir.

Anayasamızın 167. maddesinde "Devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır..." ilkesi vardır. Bu anayasal emri Hükümet adına Hazine yerine getirmek durumundadır.

Hazine yürürlükteki mevzuata göre T.C. Merkez Bankası sermayesinin 51'ine sahiptir. Oysa, T.C. Merkez Bankası 1931'de faaliyete geçtiğinde 1715 sayılı yasaya göre Banka'nın sermayesi 4 gruptan oluşuyordu. Hazine, yerli bankalar, yabancı bankalar ve özel kişiler. Ancak, Hazine'nin ve yabancı bankaların payının %15'i

geçemeyeceği açıkça belirtilmişti. Kırk yıl sonra 1211 sayılı yasa (1970) Hazine'nin payı %51'in altına indirilemez diyor. İlk akla gelen, "Banka Meclisi" üyeleri genel kurulca seçilirken Hazine'nin, yani Hükümetin seçime egemen olmasını sağlamaktır.

İlk kanunda Merkez Bankası'nın Hazine'ye avans vermesi öngörülmemiş. T.C. Merkez Bankası ilk krediyi 1942'de ve altın karşılığında Hazine'ye (250 milyon TL) vermiştir. 1947 yılından itibaren de bütçe ödeneklerinin %15'i kadar Hazine'ye kısa vadeli avans uygulaması getirilmiş. 1960 ihtilali sonrasında kısa bir süre bu oran %5'e inmiş, sonra yeniden %15'e çıkmıştır.

1994 Yılında mali kesimde yaşanan bu şok karşısında, "suçlulara" karşı cesur tedbirler arayışı başladı. "Suçlular"ın başında Hazine yer aldığından, T.C. Merkez Bankası yasasında 21.4.1994 tarih ve 3985 sayılı yasa ile değişiklik yapılarak "Hazine ve kamu müesseseleriyle işlemler" bölümü yeniden düzenlendi. T.C. Merkez Bankası'nın 1 Ocak 1995'den itibaren "Hazineye kısa vadeli avans"ı şöyle olacaktır.(madde 50):

"Banka her yıl cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının, bir önceki mali yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarının %12'sini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli bir avans hesabı açar. Bu oran, 1996 yılı için %10, 1997 yılı için %6, 1998 yılı ve izleyen yıllar için %3'tür."

Yine 1995'de yürürlüğe giren son değişiklikle (madde 51) Banka'nın kamu müesseselerine verilebileceği yıllık iskonto ve avans miktarı toplamı da Hazine için öngörülmüş avans limitinin yarısını aşamayacağı hükmü getirilmiştir. Görülüyor ki, bundan böyle T.C. Merkez Bankası parasal programını veya politikasını belirlerken daha rahat hareket edebilecek ve kendini daha bağımsız hissedebilecek. Aşağıdaki tablodan da görülebileceği gibi:

T. C. MERKEZ BANKASI KREDİLERİ

KURUMSAL SEKTÖRLERE GÖRE	1989	Topl.İç. Pay(%)	1990	Topl.İç. Pay(%)	1991	Topl.İç. Pay(%)	1992	Topl.İç. Pay(%)	1993	Topl.İç. Pay(%)
Merkezi Yönetim	2932,0	40,74	3546,7	42,76	13605,4	59,22	30983,1	60,45	70421,0	69,98
Hazineye Kısa Vadeli Avans	2565,0	35,64	2900,0	34,96	13589,4	59,15	30983,1	60,45	70421,0	69,98
Hazinedeki Diğer Alacaklar	367,0	5,10	645,8	7,79	16,0	0,07	0,0	0,00	0,0	0,00
Mali Olmayan Kamu Girişimleri (KIT)	553,0	7,68	902,0	10,87	4848,4	21,10	11600,6	22,63	12515,2	12,44
Hazine Kefaletine Haiz Bonolar	425,0	5,91	0,0	0,00	4525,1	19,69	11077,0	21,61	12180,1	12,10
Kısa Vadeli Senet Reeskontu (TMO)	0,0	0,00	696,2	8,39	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
İkt.Dev. Teş., Diğer, (vadesinde ödenmeyen)	128,0	1,78	205,8	2,48	323,3	1,41	523,6	1,02	335,1	0,33
İkt.Dev. Teş., Ticari Senetler	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
Mali Kurumlar	3711,0	51,57	3845,7	46,37	4522,3	19,68	8674,6	16,92	17691,5	17,58
Mevduat Bankaları	3076,0	42,75	3099,0	37,36	3967,2	17,27	7920,3	15,45	16861,3	16,76
Kalkınma ve Yatırım Bankaları	614,0	8,53	746,7	9,00	555,1	2,42	754,3	1,47	830,2	0,83
Banka Dışı Mali Kurumlar	21,0	0,29	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
TOPLAM	7196,0	100,00	8294,4	100,00	22976,1	100,00	51258,3	100,00	100627,7	100,00

Kaynak: T. C. Merkez Bankası Yıllık Raporları

T.C. Merkez Bankası kredilerinin "kurumsal sektörler'e göre" dağılımında belirleyici gösterge Hazineye açılan kısa vadeli avans miktarıdır. 1989-1993 döneminde T.C. Merkez Bankası toplam kredileri içinde Hazine'ye doğrudan sağlanan kaynağın payı her yıl artarak 1989'da %40,7 den, 1993'de %69,9'a ulaşmıştır. Dolayısıyla "Mali Kurumlar"ın payı hızla düşmüş ve %51,6'dan %17,6'ya inmiştir.

T.C. Merkez Bankası kamuya geniş çapta kaynak aktarırken, bankaların reeskont hacmini kısıtlamak, mevduat karşılık oranını yükseltmek durumunda kalmaktadır. Bu yoldan para arzını ve artış oranını ayarlamaya çalışmaktadır. Böylece, işin yükünü özel sektör üstlenmiş olmakta ve pahalı kredi gerçeği yatırımları caydırmış, hatta durdurma sürecine sokmaktadır.

Türkiye'nin 1990'lı yıllarda yaşadığı siyasal, sosyal ve ekonomik çalkantıları kısa sürede aşması dileğimizin olmakla birlikte, özellikle kamu kesimi borçlanma ihtiyacının daha birkaç yıl süreceği anlaşılıyor. Bu nedenle Hazine iç ve dış borçlanma ihtiyacı içinde olacaktır.

Anlaşılıyor ki ülkenin mali yapısının zayıflığı T.C. Merkez Bankası'nın belli bir parasal programı başarıyla uygulamasına olanak vermiyor. Bu temel soruna çözüm olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın ortaklaşa bir "mali program" hazırlamaları önerilmektedir. M. EĞİLMEZ bu konuda şöyle diyor:

"Hazine 1990 Haziran ayında böyle bir program için bütün hazırlığını tamamlamıştı. Ne yazık ki ilk tepki siyasal karar vericilerden geldi. Bu nedenle de mali program düşüncesi uygulamaya hiç geçirilemedi, hatta ayrıntılarıyla tartışmaya bile açılmadı (M. EĞİLMEZ 1993).

Türkiye'de dış borç yönetiminde de Hazine ile T.C. Merkez Bankası karşı karşıyadır. Hatta işin içine DPT'de karışıyor. 1986'ya kadar Hazine ve T.C. Merkez Bankası iki taraflı borçlanmayı sürmüştür. Daha sonra T.C.M.B. Hazine adına doğrudan dış borçlanmayı bırakmıştır. Hazine Devlet adına tek elde borçlanmayı sürdürüyor. T.C.M.B. bu konuda danışmanlık göreviyle yetinmektedir. Y. CANEVİ'nin ifade ettiği gibi Türkiye'nin dış borç yönetiminin "çok profesyonelce yürütüldüğünü" söylemek mümkün

değil. Bu konuda Hazine'nin eşgüdümünde "Dış Borç Yönetimi Kurulu" oluşturulursa ve Kurulda T.C.M.B. Dış Ticaret Müsteşarlığı, DPT ve Bankalar Birliği temsilcileri bulunursa ileri bir adım atılmış olur. Bu kurul doğrudan ilgili Devlet Bakanı'na bağlı olabilir.

Son yıllarda para ve sermaye piyasalarında meydana gelen önemli gelişmeler ve yenilikler hiçşüphe yok ki Hazine ile T.C.M.B. arasındaki başarılı işbirliğinin sonucudur. Anlaşamadıkları, uzlaşamadıkları konuların faturasını da toplum yüksek bir fiyatla ödemiştir. Hazine ve T.C.M.B. üst düzey yöneticilerinin sık sık değiştirilmesi ve MEDYA'nın ön yargılı ağır eleştirilerine muhatap olmaları bu iki kurumu, yanlış yere yıpratmıştır.

Bir de M. EĞİLMEZ'in görüşüne katılarak şunu vurgulamalıyım: Hazine ve T.C.M.B. farklı nitelikleri olan uzmanlarla çalışmaktadır. T.C.M.B. da yetişen uzmanlar ve yöneticiler "para teorisi"yle ve uygulama ile ilgili konularda uzmanlaşmış kişilerdir. Oysa, Hazine'dekiler ağırlıklı olarak "kamu maliyesi" alanında uzmandırlar. Bu farklılık doğal olarak onların iç ve dış ekonomik olaylara bakış açılarına ve yorumlarına yansımaktadır. Ortak uzmanlıkları ise Ankara'da üst görevdeyken, bazen MEDYA'nın da desteğini alarak, Hükümeti eleştiren bir beyanat verip istifa etmek ve çok yüksek ücretle, Holdinglere (İstanbul'a) geçmektir.

SONUÇ

Dünya mali piyasalarında yaşanan büyük dalgalanmalar küreselleşme, bölgesel bütünleşmeler, bağımsız merkez bankacılığın yaygınlaşması ve IMF'in etkin yol göstericiliğine rağmen sürmektedir. Bağımsız merkez bankacılığının ileri örneklerinden biri olan F.R.B.'nin Dolar'ın bütün dünyada piyasaları altüst edeceğine değer kaybetmesi karşısında aciz kaldığını görüyoruz. Alman ve Japon Merkez Bankaları düzeni kurtarmaya ve kendi makro dengelerini korumaya çalışıyor.

Yapılan araştırmalar gösteriyor ki, gelişmekte olan bir ülke makro dengelerini kurmadan mali piyasalarını dışa açarsa, o ülkede dışa açılma yarar yerine zarar getirir. Ülke dış şokların altından çıkamaz, ezilir.

Oysa Türkiye, 1980'li yıllarda yüksek enflasyon, artan iç ve dış borçlanma gereğine rağmen, mali piyasalarını dışa açtı, ve 1989 yılında makro dengelerde bozulma eğilimi devam ettiği halde, TL'nin konvertibl bir para olduğunu ilan etti. Kısa vadeli sermaye hareketlerinin serbest olduğu bir ortamda T.C.M.B. hangi parasal programla nasıl fiyat istikrarını sağlama görevini yerine getirebilecekti?

Konvertibilite ve mali piyasaların dışa açılmasıyla her Türk vatandaşına döviz ticareti yapma özgürlüğü getirildi. Ülke dolarizasyon olgusunu yaşarken, Hükümet ve T.C.M.B. mali piyasalarda dengeyi sağlamak için gece gündüz çırpınıp durdu

1994 Yılında döviz kurlarında yaşanan şokun yükünü toplumun büyük kesimi, küçük azınlık yararına, üstlenmiştir. Spekülatörlerin ve mali aracılardan acımasız baskıları altında T.C.M.B. ezilmiştir.

Abartmadan diyebiliriz ki, böyle bir ortamda Türk mali piyasaları yabancı mali aracılardan denetimi altına girmiştir. T.C.M.B.'nin para yaratması yaklaşık %60 oranında döviz işlemleriyle oluşurken, Banka'nın net dış varlıkları iç faiz oranının cazibesine bağlı olarak, artıkça, para arzı da genişlemektedir. Yapılan ekonometrik çalışmalar Türkiye'de fiyatların değişim oranının büyük ölçüde para arzı tarafından belirlendiğini göstermektedir.

Türkiye'de mal ve para-kredi piyasalarında düzeni ve dengeyi sağlama görevi, Anayasamızın 167. maddesi uyarınca Devlettir. Devlet adına iktidardaki Hükümet bu görevi T.C.M.B., Hazine, DPT ve Maliye Bakanlığının hazırlayacağı bilgi ve önerilerin ışığında kendi önceliklerine göre yürütmeye çalışmaktadır. İşte sorun burada, "enflasyonu aşağı çekeceğim" diyerek iktidara gelen hükümetler, daha sonra bunun gereğini yapmıyor.

Çoğulcu demokrasilerde hükümetlerin temel görevi toplumda çıkar grupları arasında uzlaşma sağlayıp, istikrar içinde büyümeyi sürdürmek olmalıdır. Hangi kesim daha çok bağırsa, sokağa dökülürse, o kesime dengeleri gözetmeden daha çok pay vermek veya siyasal akrabalığın gereği olarak verimi çok düşük bir kesimi kamu himayesine almak, ülkede sosyal dengeleri altüst etmektedir. Kamu

yönetiminin ve kamu maliyesinin etkin çalışmaması, kamu kesiminde israfın, dolayısıyla finansman açığının büyük boyutlara ulaşmasına yol açmaktadır. Bütçe disiplini sağlamanın ilk ve temel koşulu, Hükümetin para arzını belirleme yetkisi kaldırılmalı yani Merkez Bankası bağımsız olmalıdır. Bu koşul istikrar için gerekli fakat yeterli değildir.

Kamu açıklarının her yıl artan oranda merkez bankası kaynaklarından karşılandığı bu durumda, hangi parasal programla hangi fiyat istikrarı sağlanabilir? Türkiye ne yapıp yapmalı, kamu finansman açığını küçültmeli, iç ve dış borçlanma gereğini azaltmalı ve kamuoyunun güvenini kazanarak enflasyon beklentisini kırmalıdır. Üretmeden tüketen, çalışmadan kazanan ve kısa vadeli dış borç-sermaye girişiyle ayakta duran bir ekonomiyi merkez bankasının bağımsızlığı kurtaramaz.

Hükümetin ekonomi yönetiminin, yanlışları yanında T.C.M.B.'nin kendi görev ve yetkisine bırakılan konularda yakın geçmişte ciddi hatalar yaptığını da tanık olduk. Çağdaş bir yasa, iyi eğitilmiş bir üst yönetici kadrosu ve elektronik bankacılığın olanaklarına rağmen, T.C.M.B. yönetimlerinin başarısı sınırlı kalmış ve kamuoyunda gereken desteği ve güveni bulamamışlardır. Başkanlar kendi hatalarını siyasal iktidarın herkesce bilinen yanlışları arkasına gizlemeye çalışmamalıdır. Görevden ayrılırken veya alındığında ülkenin dış itibarına zarar verecek nitelikte açıklamalar yapmak, beyanat vermek gibi ahlaki ve mesleki suçlar, cezası olmasa bile, işlenmemelidir.

KAYNAKLAR

- AKGÜÇ, Öztin "Türkiye'de Bankacılık", Gerçek Yay. İst.1992
- ALTINOK, Tefik, "Nasıl Bir Merkez Bankası", **Merkez Bankası Bilançolarının İrdelenmesi**, I. Mülkiyeliler Vakfı, 1993
- CANEVİ, Yavuz, "Uluslararası Mali Piyasalar ve Türkiye", **İşl. ve Fin Dergisi**, Haziran 1993
- CASTELLO-BRANCO, M. "L'Independance Des Banques Centrales", **Finances et Developpement** Mars, 1992
- CUKIERMAN, Alex,... "Mesuring The Independence Of Central Banks & It's Effect on Policy Outcomes", **The World Bank Eco. Rev.** Vol. 6,1992
- EĞİLMEZ, Mahfi, "Hazine Merkez Bankası İlişkileri", **Merkez Bankası Bilançolarının İrdelenmesi**, I. Mülkiyeliler Vakfı 1993
- ERB, Richard, "Les Roles des Banques Centrales", **Finans et Devel.** Dec.1989
- ERSEL, Hasan, "Para Politikası Uygulamaları ve Para Miktarı", **İşl. ve Fin. Dergisi**, Eylül 1992
- GÖKÇE, Deniz, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Liberasyon ve Para Politikaları" **Merkez Bankası Bilançolarının İrdelenmesi**., I. Mülkiyeliler Vakfı, 1993
- KAZGAN, Gülten, "İktisadi Düşünce...", Remzi Kitabevi, 1993, İST.
- KEYDER, Nur, "Para" Turhan Kitabevi, Ankara, 1993
- MUMCU, Ercan, "TCMB'nın 1990 Yılı Parasal Programı", **İşl. ve Finans Dergisi**
- PAYA, Merih, "Para ve Teorisi Para Politikası", İst. 1994
- SARACOĞLU, Rüştü, "Türkiye'de Merkez Bankacılığı", **İşl. ve Finans Dergisi**, Ağustos, 1993

- SARACOĞLU, Rüştü, "Merkez Bankası'nın Finansal Sistemle İlişkileri ve Reformları", **M.B.Bilan.İRde.**, İ.Mülkiyeliler Vakfı, 1993
- TELMAN, Ö.Turgut, "Merkez Bankalarının Bağımsızlığı", İst. 1994
- TOKGÖZ, Erdiñç, "Merkez Bankası ve Açık Piyasa İşlemleri" **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fak. Dergisi**, Sayı 1, 1990
- TOKGÖZ, Erdiñç, "Bankalararası Para Piyasası", **Finans Dünyası**, Tem. 1992
- TOKGÖZ, Erdiñç, "T.C. Merkez Bankası ve Altın Piyasası", **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fak. Dergisi**, cilt 10/1992, Ankara
- TÜSIAD, "Türkiye İçin Yeni Bir Orta Vadeli İstikrar Programına Doğru", Haziran 1995, İstanbul
- Walsh, C.E. "Central Bank Strategies Credibility and Independence", **Journal of Monetary Economics**, Holland, 1993