

I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
No: 23-24 (Ekim 2000-Mart 2001)

HUKUKSAL YAPI VE İKTİSADİ BASARI : TCMB ÖRNEĞİ

Yard.Doç.Dr.Bülent GÜNŞOY*

1. GİRİŞ

İktisat politikalarının başarısı üzerinde pozitif etki yapabilecek faktörlerin arasında piyasaların kurumsallaşması belirgin bir yer tutar. Kurumsallaşmasını tamamlayamamış ve yasal çerçevesi yeterli ölçüde genişletilmemiş piyasalar kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirememektedir. Yasalar ve yasaların uygulanmasını gözetecek kurumlar olmadan, bir piyasaya gerçek anlamda bir piyasa gözüyle bakmak güçtür.

Bu çalışma, sağlıklı bir piyasa yapısı oluşturma hukuksal boyutunu ve bu boyutun ekonomi politikalarıyla ilişkisini irdeler. Hukuksal değişimin fiyat istikrarıyla etkileşimini ortaya koymak için merkez bankaları örnek olarak ele alınmıştır. 1980'lerde artan sayıda ülkede enflasyon oranlarını düşürmek için uygulanmış olan merkez bankalarının yeniden yapılandırılması süreci incelenmiş, bu sürecin etkileri gözlenmiş ve Türkiye'nin durumu saptanmaya çalışılmıştır. Ampirik gözlemlere dayanılarak yapılan değerlendirmeler Türk Ekonomisi için göz önüne alınabilecek çıkarımları içermektedir.

2. HUKUKSAL YAPININ EKONOMİ POLİTİKALARINDAKİ ÖNEMİ

Ekonomilerin ve ekonomik sistemlerin üzerine kurulduğu oyunun kuralları bağlamında ekonomilerin üzerlerine bina edildiği hukuk sisteminin özellikleri ve her iki sistemin birbiriyle etkileşimi önemli sonuçları içinde barındırmaktadır.¹ Bu nedenle, hukuksal, sosyal, ekonomik, politik düzenin kuramsal oluşumuna sistematik/ bütünlümlü yaklaşımlarda bulunmaktadır. Bu bağlamda "ekonomik düzen" ifadesi kullanılarak ekonomik sürece ilişkin düzenlemeler ele alınmakta ve incelenmektedir. Ekonomik düzenleri, temel olarak resmi/hukuki çerçeveyi ifade eder ve toplumdan topluma değişen resmi olmayan geleneklerin bir kısmını da

* Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ W. EUCKEN, The Foundation of Economics - History and Theory in the Analysis of Economic Reality, New York : Springer, 1992, s.314.

içerir. Bu ve benzer argümanların iktisat literatüründe Freiburg Okulu kurucuları ve takipçilerince daha çok ele alındığı bilinmektedir. Freiburg Okulu kurucularını bu konuda motive eden faktör, hukuk ve ekonomideki kuramsal fikirlere, ekonominin genel çerçevesini oluşturan yasal yolları anlama ve şekillendirmeye ilişkin problemlere ilgi duymalarıdır.²

Freiburg Okulu kurucuları, etkin bir ekonomik politikanın hukuksal-kurumsal çerçevesi belirlenirken bu çerçeve içerisinde çeşitli elementlerinin uyum sağlayabileceği karmaşık yollara dikkat edilmesi gerektiğini dikkatle ifade etmektedirler. Bunun için, iflas hukuku, borçlar hukuku, esya hukuku, aile hukuku, iş hukuku, idare hukuku ve hukukun diğer dallarının ve bunlar arasındaki ilişkilerin öneminin kavranması zorunludur.³ Aslında, alternatif kurumsal-hukuksal düzenlemelerin işleyiş olanaklarını sistematik bir biçimde inceleyen ve bir toplumun ekonomik yapısının bina edildiği hukuksal altyapı ile o toplumun patent yasası, vergi yasaları, iş yasası, şirketler yasası, ticaret hukuku gibi çeşitli öğeleri arasındaki karmaşık bağlantıları içeren model, "ekonomik düzen teorisi" adı altında isimlendirilebilir. Ekonomik düzen teorisi, insanların arzu ettikleri bir düzenin (Eucken'in deyişiyle Ordo'nun) direkt olarak algılanmasını inceler. Ekonomik düzen (ordnung / order) belirli ekonomileri karakterize eden ekonomik süreçle ilişkin düzenlemeleri anlatır.⁴ Freiburg Okulu takipçileri, piyasa ekonomisinin nasıl daha iyi çalışacağı konusu ile ne tür hukuksal / kurumsal çerçevenin piyasa ekonomisinin daha iyi işlemesine katkı sağlayabileceği konusu arasındaki akademik ayırımında hareket noktası bulmaktadır.

Piyasa ekonomisi ancak ve ancak belirli bir yasal çerçevenin ve bu çerçeveye uyulup uyulmadığını gözetken bir devletin varolması halinde kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilecektir. Doğu Avrupa ve eski S.S.C.B. ülkelerinin piyasa ekonomisine geçiş süreci üzerine yapılmış olan çalışmalar⁵ piyasa ekonomisinin yasal çerçevesinin kurulması ve bununla ilgili problemleri genellikle ihmal etmektedir.⁶

Piyasa ekonomisine geçişte yasal çerçevenin yeterli şekilde tesis edilmediği zaman piyasa ekonomisinden beklenen refah yaratma, zenginliği artırma

² F. BÖHM, W. EUCKEN and H. GROSSMANN-DOERTH, The Ordo Manifesto of 1936, A. Peacock and H. Willgerodt (eds.), Germany's Social Market Economy : Origins and Evolution, London: Macmillan, 1989, ss. 15-26.

³ a.g.e., s. 24.

⁴ EUCKEN, The Foundation ..., s. 308.

⁵ Örneğin bkz. ; A. KOVES, Central and East European Economies in Transition – The International Dimension, Boulder: Westview, 1992, ss. 37-46; M. BALDASARI, L. PAGANETTO and E.S. PHELPS (Eds.) , Privatization Process in Eastern Europe – Theoretical Foundations and Empirical Results, London: Macmillan, 1993.

⁶ A. O. KRUEGER, "Institutions for the New Private Sector in the Emergence of Market Economies in Eastern Europe" C. Clague and G.C. Rausser (eds.), Oxford: Blackwell, 1992, s. 222.

fonksiyonunun aksayacağı söylenebilir. Yasal çerçevenin yetersizliği sebebiyle taahhütlerini yerine getirmemeleri halinde yaptırımla karşılaşmayacaklarını düşünen bireyler, bu taahhütlerini yerine getirmeme veya eksik olarak yerine getirme yoluna gideceklerdir.

Yasal çerçeve yeterli olmadığı takdirde, piyasadaki aktörler geleceğe ait plân yapmakta da zorlanırlar. Böyle bir istikrar ortamından yoksun kalan yatırımcılar, sahip oldukları sermayeyi rant arama⁷ için kullanacaklardır. Dolayısıyla bu şekilde kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getiremeyen bir sisteme piyasa bile demek güçleşecektir.⁸

Piyasanın daha iyi işlemlerini sağlayan düzenleyici çerçeveyi oluşturmak, ekonomik düzenin istikrarlı ve akılcı davranan ekonomik karar birimlerinin ekonomik sistemin temel öznesi olduğu varsayımlarıyla, gerçekleştirilecek politik, kurumsal ve hukuksal düzenlemelere bağlıdır. Ancak bu yeni düzenlemelerin asıl referans noktası, politika otoritelerinin, reel ekonomi üzerindeki güçleri yanında, iktidar alanının gereğinden geniş olmasının ve bu alanı genişletme çabasının fiyat istikrarını bozacağıdır.

Politik gücü elinde bulunduranların, sınırsız demokratik kurumsal yapı içerisinde, kendi özel çıkarları pesinde kolan politikacı ve bürokratlar ve sınırlandırılmamış demokratik kurumların sağladığı yetkiyi kullanarak ekonomik kaynakları tahrif etme eğiliminin nasıl önlenebileceği önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Politik sektörün istikrarsız doğasıyla ekonomiye istikrarsızlık enjekte etme ve toplumsal refah düzeyini düşürmesinin önüne geçilmesinde demokratik politik iktidarın sınırlandırılması uygun bir çerçeve sağlar. Bunun yolu ise hukukun (kuralların) üstünlüğü ilkesinin ekonomik hareketlere hakimiyetinin sağlanmasıdır.

Günümüzde, ekonomik karar alma sürecinin en önemli ajanları arasında yer alan merkez bankalarının politik güç ile ilişkilerinin yasal yönden düzenlenmesi, merkez bankasına politik otoritenin baskılarına karşı çıkabilme yeteneği verdiği için oldukça önemlidir. Politik güç, merkez bankasının yasal statüsünden önemli ölçüde etkilenmekte ve yasal statü merkez bankasının politik gücün ekonomi açısından negatif kullanımını engelleyen bir "silah" olarak görülmektedir.⁹

3. MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI KAVRAMI

⁷ G. TULLOCK, *The Economics of Special Privilege and Rent-Seeking*, Boston: Kluwer, 1989.

⁸ J. M. BUCHANAN, *Liberty, Market and the State*, Hertfordshire: Wheatsheaf Harvester, 1986, s. 86.

⁹ John PLENDER, "Threadneedle Street Credibility", *Deutsche Bundesbank / Auszüge Aus Presseartikeln*, No. 68, October, 1992, s. 15.

Siyasal iktidarlar, tarihin her döneminde ekonomik degiskenlerin daha büyük bir bölümünü yönlendirmek ve böylelikle güçlerini arttırmak istemislerdir. Degisim, dolasim ve kaynak transferinin bir araci olan para ise, hükümetlerin özel imtiyaz saglamak istedigini degiskenlerin basinda gelmistir. Dolayisiyla paranin tarihsel misyonu göz önünde tutulduğunda bu süreçten ilk etkilenen kurum Merkez Bankasi olmustur.

Merkez bankalarinin ekonominin gerçekleri uyarınca hareket ederek siyasetin önceliklerini geri planda tutabilmesi olgusu ile birlikte "Merkez Bankasinin Bagimsizligi" kavrami literatüre girmiştir. Bugün, gelismis ve gelismekte olan çok sayıda ülkede Merkez Bankasi'nin ekonomik örgütlenme içindeki konumu ve bu bağlamda bagimsizligi sorgulanmakta, merkez bankalarına daha fazla bagimsizlik saglamak üzere köklü yasal reformlara gidildiği görülmektedir.

Merkez bankasi bagimsizligi üzerine yapılan incelemelerde bu bagimsizligin genelde siyasi iktidardan bagimsizlik olarak algilandiği gözlenmektedir. Merkez bankalari, para ve kredi hacmini belirleyen kararları ile farklı çıkarlara hizmet edebildiği ve piyasaların çalışmasının etkileyebildiği için siyasi iktidarın dolasimindeki para miktarını kendi çıkarları doğrultusunda arttırıcı yöndeki baskıları ile karşı karşıyadır. Bu bağlamda, merkez bankasının bagimsizligi kavrami, "kendisine verilen hedefler doğrultusunda gerektiğinde siyasi otoritenin nüfus ve iradesine karşı kendi politikasını uygulayabilme ve bu yönde gerekli degisiklikleri yapabilme esnekliğine ve inisiyatifine sahip olmayı" ifade eder.¹⁰ Merkez bankasının bagimsizligini saglamanın temel amacı para basma olgusunu siyasi bir tercih olmaktan çıkarıp, ekonomik konjonktürün, ekonomik istikrar hedefi gözetilerek yönlendirilmesine imkân veren teknik bir zorunluluk haline getirmektir.

Merkez bankasının politik baskılardan izole edilmesi ve aynı zamanda para politikasının belirlenmesinde kurumsal güçlerin olumsuz etkilerinden arındırılarak uygulamada tamamiyle serbest bırakılması gereği, konuyla ilgili olarak günümüzdeki tartışmaların altında yatan temel yaklaşımdır. Ancak bu durum, merkez bankasının, siyasi otorite ile karşılıklı görüş alışverişinin olamayacağı anlamına gelmez. Nitekim birçok gelismis ülke merkez bankasi para politikasının hazırlanmasında hükümete danışmanlık yapmaktadır.¹¹

4. MERKEZ BANKASI BAGIMSIZLIGI VE EKONOMİK POLİTİKA

¹⁰ Suat OKTAR, "Merkez Bankalarının Bagimsizlik Sorunu" FINANS DÜNYASI, S: 57, Eylül 1994, s.68.

¹¹ M. CASTELLO and M. SWINBURNE, "Central Bank Independence", DEVELOPMENT, Vol: 29, No: 1, March 1992, s. 20

Bagimsiz merkez bankalarinin gerekliligini destekleyen ekonomik düşünce, oldukça uzun süren bir deneysel sürecin sonucunda gelismistir. ¹² Özellikle Alman Merkez Bankasi Bundesbank ile Yeni Zelanda Merkez Bankasi'nin basarili politikolari, dünyadaki uygulamalar üzerinde bagimsizlik yönünde büyük etki yaratmistir. Bu basarili örnekler, merkez bankasinin bagimsizligi arttikça, enflasyon oraninin düşeceği yönündeki görüşü destekleyen çalışmalar için önemli deneyimler olmustur ¹³ Öte yandan, özellikle gelismekte olan ülkelerde, siyasal iktidarlar merkez bankalarini kendilerince uygun gördükleri kalkinma stratejilerini uygulamak için sinirsizca kullanmislardir.

Merkez bankalarinin bagimsizligi ile makro ekonomik performans arasindaki iliski üzerine yapilmis çalışmaların öncülerinden biri olan Bade ve Parkin'in çalışması ¹⁴ Bretton-Woods dönemi sonrası Almanya ve Isviçre'deki enflasyon ile merkez bankasi bagimsizligi iliskisini arastirmaktadır. Bu konuda yapilmis çalışmaların en genisi ve bu konuda yapilmis birçok çalışmaya temel oluşturan incelemeyi Cukierman, Webb ve Neyapti 1992 yılında tamamlamistir. ¹⁵ Önceki çalışmalara göre örnekleme için daha geniş olması (21 sanayileşmiş, 51 gelişmiş, toplam 72 ülke), inceleme döneminin 1950'lere kadar geri gitmesi ve bilgi yelpazesinin gelişmişliği ile ön plana çıkan çalışmada merkez bankasi bagimsizligi ile makro ekonomik performans iliskisi irdelenmistir.

Yapılan teorik ve ampirik çalışmalar, daha fazla bagimsiz merkez bankalarinin daha düşük enflasyon düzeyleri ile iliskili olduğu yönünde sonuçlara ulaşmaktadır. ¹⁶ Merkez bankasinin bagimsiz olduğu ülkelerde hükümete oranla daha siki para politikalarını tercih eden merkez bankalari, merkez bankasinin bagimli olduğu ülkelere oranla enflasyonu daha düşük düzeylere indirebilirler. ¹⁷ Bu durum, özellikle parasal hedeflere iliskin olarak kamuoyuna taahhütte bulunan merkez bankalari için daha belirgindir. Yirmi ülke üzerine yapılan bir arastirmanin bulgulari, merkez bankalarinin taahhütte bulunduğu ülkelerde enflasyon oraninin

¹² Sadi UZUNOGLU, "Merkez Bankasi Bagimsiz Olsun mu?" IKTISAT, Temmuz 1994, s. 21

¹³ Nevzat ALPTÜRK, Merkez Bankaciligi, Ankara, 1982, s. 15.

¹⁴ R. BADE and M. PARKIN, "Central Bank Laws and Monetary Policy", Department of Economics, Discussion Paper, University of Western Ontario, 1987.

¹⁵ Alex CUKIERMAN, Steven B. WEBB and Bilin NEYAPTI, "Measuring the Independence of Central Banks and It's Effect on Policy Outcomes" The World Bank Economic Review, Vol: 6, No: 3, September, 1992, s. 392.

¹⁶ Alberto ALESINA and Lawrence H. SUMMERS, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence" Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 25, No. 2, May, 1993; BADE and PARKIN, "Central Bank Laws ..."; Vittorio GRILLI, Donato MACIANDARO and Guido TABELLINI, "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", Economic Policy, Vol. 13, October, 1991.

¹⁷ John B. GOODMAN, "The Politics of Central Bank Independence"; Comparative Politics, Vol. 23, No. 3, April, 1991, s. 329.

daha düşük gerçekteştigini ortaya çıkarmaktadır.¹⁸

Gelismis ülkeler için merkez bankasi bagimsizligi ile enflasyon arasindaki iliskiye yansitan bir baska çalisma, bu iliskinin genellikle pozitif oldugunu ancak bu iliskiye aykiri düşen ülke örneklerinin de bulunduğunu gözlemlemektedir.¹⁹ Örneğin, Almanya ve İsviçre'de 1980'li yıllar boyunca ortalama enflasyon sırasıyla yüzde 4'ün ve yüzde 3,5'in altında kalırken, bu ülkelere göre nisbeten daha az bagimsiz olan ABD'de yüzde 5'in biraz altında gerçekleşmiştir. Merkez bankaları daha az bagimsiz olan İngiltere ve İtalya'da ise aynı sırayla yüzde 7 ve yüzde 11 olarak belirlenmiştir. Öte yandan, Belçika, Fas, Norveç gibi merkez bankaları düşük bagimsizliğe sahip ülkelerde düşük enflasyon, Nikaragua, Peru, Arjantin gibi merkez bankaları yüksek bagimsizliğe sahip ülkelerde yüksek enflasyon ile karşılaşabilmekteyiz. Bu durum, ileride de değinileceği üzere, farklı değişkenlerin de göz önünde bulundurulması gerektiğinin isareti sayılabilir.²⁰

5. MERKEZ BANKASI BAGIMSIZLIGININ KRITERLERI VE YASAL BAGIMSIZLIK

Çesitli ülkelerdeki merkez bankasi kanunlarının içerik, detay ve nitelik açısından farklılık göstermesi yanısıra, MB fonksiyonlarının zaman içerisinde çeşitlenmesi ve her ülkenin kendine özgü ekonomik koşullarının varlığı merkez bankasi bagimsizligina ilişkin genel bir "bagimsizlik endeksi" oluşumunu zorlastirmaktadır. Dolayısıyla bagimsizlik kavramının net olarak belirlenmiş bir çerçevesinden söz etmek oldukça güçtür.

Merkez bankasının bagimsizliginin ölçümünde yararlanılan temel kriterler aşağıda sıralanmaktadır:

- Yasal Bagimsizlik
- Başkanların Degisme Sikligi
- Başkanların Kisisel Özellikleri
- Merkez Bankasının Amaçları
- Merkez Bankasi Faaliyetlerine Toplumsal Destek,
- İçinde Bulunulan Ekonomik Ortam.

Bu kriterler içinde yasal bagimsizlik kriteri önemli bir yere sahiptir.

¹⁸ Robert T. PARRY, "Low Inflation and Central Bank Independence", Federal Reserve Bank of San Francisco, No. 92-96, July 17, 1992.

¹⁹ Otmar, ISSING, Central Bank Independence and Monetary Stability, Institute of Economic Affairs, London, 1993, s. 16-17.

²⁰ Bu konuda bkz; Carl E. WALSH, "Central Bank Strategies, Credibility and Independence" Journal of Monetary Economics, Vol. 32, 1993.

Ayrıntılarına girildiğinde, yasal bağımsızlığın, yasa yapıcıların ve siyasi gücün merkez bankasına ne şekilde ve hangi ölçüde bağımsızlık vermeyi istemiş olduğunun bir göstergesi olduğu görülebilir.

Merkez bankalarının yasalarındaki belirgin bağımsızlık faktörlerini baslıca dört grupta inceleyebiliriz.²¹ İlk grupta merkez bankası başkanlarının atama veya isten el çektirmesinde yetkili olan makam, görevde kalış süresi ve belirlenme süreci ile merkez bankası başkanının siyasi karar mercii ve mekanizmalarında görev alma durumu dikkate alınır. İkinci grupta para politikasının belirlenmesinde etkin olan karar biriminin kim olduğu, hükümet ile çelisilen durumlarda kimin son kararı verdiği ve devlet bütçesinin hazırlanmasında merkez bankasının katılım boyutu yer almaktadır. Üçüncü grup, merkez bankalarının kuruluş belgelerindeki ve uygulamada yapabileceklerinin sınırını çizen amaçları bulunmaktadır. Dördüncü ve son grupta ise merkez bankasının siyasi otoriteye kaynak aktarma yetkisinin varlığı ve boyutları ile bunların belirlenme sürecindeki ayrıntılar dikkate alınmaktadır.

Merkez bankasının yasal bağımsızlık durumunun belirlenmesinde kanunların, siyasi otorite ile merkez bankası ilişkilerinin sınırları hakkında tam bir belirlilik sağlayacak kadar açık olamaması, konuyla ilgili verilerin problemleri de içerebileceğini gösterir. Öte yandan, kanunların ortaya net sınırlar koyması durumunda dahi uygulamanın farklı olması halinde belirsizlik boyutunda bir artış görülecektir. Üstelik, merkez bankası fonksiyonları zaman içinde çeşitlenmekte ve her ülke kendine özgü ekonomik koşullara sahip olmaktadır. Bu nedenle, merkez bankası bağımsızlığı yasal açıdan olduğu kadar fiili açıdan da ele alınmalıdır. Çünkü fiili bağımsızlık yasal bağımsızlığı da kapsamaktadır. Merkez bankası başkanının ve üst düzey yöneticilerinin kişilikleri, gelenekler, içinde bulunulan toplumun özellikleri gibi politik, sosyolojik ve ekonomik unsurlar da bağımsızlık kavramının içinde değerlendirilmelidir. Bu nedenle sadece yasal bağımsızlık fiili bağımsızlığı sağlamanın garantisi değildir. Yasal bağımsızlığın etkinlik derecesi yasada yer alan kuralların uygulanabilirliğine bağlıdır.²²

6. YASAL BAĞIMSIZLIK VE FİYAT İSTİKRARI: ULUSLARARASI GÖZLEMLER

Cukierman, Webb ve Neyapti'nin, para politikasının oluşumunda ve yürütülmesinde fiyat istikrarının önemsenme derecesine göre (kisaca

²¹ CUKIERMAN vd, "Measuring the Independence ...", s. 356.

²² Alex CUKIERMAN, "Central Bank Independence and Monetary Control" The Economic Journal, Vol. 104, No. 427, November, 1994, s. 1442,

"muhafazakârlık) geniş kapsamlı olarak bir kriter listesi hazırlayarak merkez bankası yönetmeliklerini bu kriterlere göre değerlendirdiği daha önce belirtilmişti. Dört grupta toplanan bu kriterlerin kendi içinde toplam 16 alt kategoriye ayrılması sonucunda ortaya çıkan kriterler listesine göre yapılan ve uluslararası boyutları olan bir değerlendirme, aşağıdaki Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1: Hukuksal Açıdan Merkez Bankası Bağımsızlığı: Uluslararası Bir Karşılaştırma

Ülke	Kanunun Yürürlük Tarihi	Hukuksal Bağımsızlık Endeksi	1997 Enflasyonu
Türkiye	1970	0.46	
Türkiye	1991	0.50	85.7
Almanya	1950 öncesi	0.69	1.0
Ermenistan	1996	0.74	13.9
Belarus	1992	0.73	63.9
Çek Cumhuriyeti	1991	0.69	8.5
Estonya	1993	0.78	10.6
Gürcistan	1995	0.74	
Macaristan	1991	0.67	18.3
Kırgızistan	1992	0.52	25.5
Litvanya	1996	0.78	8.9
Moldova	1995	0.73	11.0
Mogolistan	1996	0.55	44.6
Slovakya	1992	0.62	6.1
Slovenya	1991	0.60	9.1
26 geçiş ülkesi ortalaması	1991-96	0.47	71.3
1990'larda geçiş ülkelerindeki ikinci kanun ortalaması	1995-96	0.58	12.4

KAYNAK : BERUMENT ve NEYAPTI, s. 4.

Tablo 1'de, ekonomik sistemlerini piyasa ekonomisi yönünde değiştirmeye çalışan bazı geçiş ülkeleri ile birlikte Türkiye ve Almanya merkez bankalarının hukuksal bağımsızlık endeksleri görülmektedir. Tablodan anlaşılacağı gibi, Ermenistan, Belarus, Estonya, Gürcistan, Litvanya, Moldova, geçiş ülkeleri arasında

merkez bankalarını Bundesbank'tan bile daha fazla bağımsızlık kazanacak şekilde yeniden yapılandırmıştır. Geçiş ülkelerinin 12'sinin hukuksal bağımsızlık endeksi Türkiye'den daha fazladır. Türkiye'nin 1970 ve 1991'deki hukuksal bağımsızlık endeksi sırasıyla 0.46 ve 0.50'dir ve TCMB'nin hukuksal bağımsızlığında önemli bir artış gözlenmemektedir.

Geçiş ülkeleri olarak anılan ülkelerin üçte ikisi, ekonomik sistemlerini dönüştürmeye giriştikleri 1990'li yılların başında % 100'lerin üzerinde bir enflasyonla karşı karşıya bulunmaktaydı. Bu ülkelerin 1997'de sahip oldukları enflasyon düzeyleri % 15'in altındadır. Aralarında Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Litvanya ve Slovenya'nın yer aldığı dört ülke ise enflasyonlarını % 10'un altına indirmeyi başarmışlardır. 1990'larda, yeniledikleri merkez bankası kanunlarını bir defa daha yenileyerek merkez bankalarını hukuksal açıdan daha da bağımsız kalan Ermenistan, Azerbaycan, Kazakistan, Litvanya, Moldova ve Moğolistan'ın bu çabaları 1997 enflasyonlarının ortalama % 12.4 düzeyine inmesini sağlamıştır.

7. TCMB KANUNLARININ YASAL BAĞIMSIZLIK ENDEKS DEĞERLERİ: 1970–1991

1980'lerden itibaren TCMB'nin daha fazla bağımsızlık kazanması için bir dizi önlem alınmıştır. Piyasa araçlarının para politikasını yönlendirmedeki ağırlığının artması, TCMB'nin siyasi otoriteye sağladığı kısa vadeli avansların sınırlanması ve 1997'de sıfırlanması, TCMB'nin istihdam politikasındaki değişiklikler gibi önemli gelişmeler yaşanmıştır.²³

Aşağıdaki Tablo 2'de yer alan bağımsızlık endeksi verileri, Berument ve Neyapti (2000) tarafından elde edilmiştir. Yazarlar TCMB'nin hukuksal altyapısında 1970 ve 1991 yıllarında meydana gelen değişikliklere göre bağımsızlık endeksi değerlerini oluşturmuş, bunu yaparken Cukierman, Webb ve Neyapti (1992) tarafından oluşturulan kriterleri kullanmışlardır.

Tablo 2: TCMB Yasal Bağımsızlığı (1970–1991)

<u>Kriterler</u>	<u>1970</u>	<u>1991</u>
1. Banka Yöneticisinin:		
a. Görev Süresi	0.5	0.5

²³ N. GÖKBUDAK, "Central Bank Independence, The Bundesbank Experience and the Central Bank of the Republic of Turkey" Institute of European Finance Research Paper, 96/13, 1996.

b. Atayan Kurum	0.75	0.25
c. Isten Alma	0.83	0.83
d. MB Baskani Hükümette Görev Alabilir mi?	0	1
2. Para Politikasının Oluşumu:		
a. Para Pol. Kim Olusturur	0.33	0.67
b. Anlaşmazlık Durumunda Son Sözü Kim Söyler	0.8	0.8
c. Bütçe Oluşumunda MB Rolü	0	0
3. Hedefler:	0.6	0.4
4. Hükümete Borç Vermede Kısıtlamalar		
a. Avanslar	0.33	0.67
b. Tahvil Borçlanması	0.67	0.67
c. Borçlanma Şartları	0.33	0.33
d. Bankadan Borç Alabilecek Kurumlar		0.33 0
e. Kredi Limitleri	0	0
f. Kredi Vadesi	0.67	0.67
g. Kredi Faizleri	0.25	0.25
h. MB'nin Piyasada Hükümet Tahvili Alım/Satım Serbestisi	0	0
ENDEKS	0.46	0.50
Dar Kapsamlı Endeks	0.57	0.67
Kaynak: BERUMENT ve NEYAPTI, s. 9–10		

Yukarıdaki değişiklikler sonucunda TCMB bağımsızlık endeksi 0.46 düzeyinden 1991'de 0.50'ye yükselmiş ve daha fazla bağımsız hale gelmiştir. Ancak bu durumun anlamlı olup olmadığı üzerine yapılan bir çalışmada, oluşan farklılığın anlamlı bir düzeyde olmadığı ve merkez bankası konusundaki değişikliğin bağımsızlık endeksini istatistikî olarak anlamlı düzeyde etkilemediği kararına

varılmaktadır. ²⁴ Sadece merkez bankasının ana hedefini, politika oluşturma yöntemini ve anlaşmazlıkların çözümünü değerlendiren daha dar kapsamlı/alternatif bir endeks önerisine ²⁵ göre yapılan değerlendirmede de TCMB'nin bağımsızlık endeksi 1970/1980'lerde 0.57'den 1990'larda 0.67'ye yükselmiştir. Oysa 1990'li yıllarda merkez bankası kanunlarını iki kez revize ederek daha fazla bağımsız kilmaya çalışan geçiş ülkeleri için aynı dar kapsamlı endeks ortalama 0.91'e ulaşmaktadır. TCMB'nin 1970 ve 1991 kanunları için yapılan test istatistigi de aynı şekilde anlamlı bir sonuç vermemiştir. ²⁶

Yukarıda ele alınan gelişmeler göstermektedir ki, merkez bankası bağımsızlığı açısından pozitif uygulama örneği oluşturan ülkeler fiyat istikrarı açısından önemli gelişmeler kaydetmiştir. Aynı şeyi Türkiye açısından söylemek oldukça güçtür, çünkü TCMB'nin hukuksal altyapısı bağımsızlık kazandırıcı yönde bir değişime uğramış olsa bile bu kayda değer ölçüde değildir. Dolayısıyla daha yüksek düzeyde bağımsızlık öngören merkez bankası kanunlarını benimseyen geçiş ülkelerinde fiyat istikrarı olumlu etkilenirken Türkiye'de kronik yüksek enflasyon devam etmiş ve son 15 yılda ortalama yüzde 60'lar seviyesinde bir trend izlemiştir.

SONUÇ

Ekonomik politikaların başarılı sonuçlar vermesi için sağlıklı ekonomik düzenlerin üzerine yapılandırılmaları gerekmektedir. Herhangi bir makroiktisat teorisinin politika öngörü ve önerilerinin uygun olmayan bir hukuksal/kurumsal yapı içerisinde başarılı olma şansı oldukça düşüktür. Uygulanacak politikaların verimli olabilmesi için hukuksal platformda işlevselliikleri sürdürebilecekleri düzenlemelerin de yapılabilmesi gerekir. Birbirinin aynı karar alma yapıları, farklı nitelikte hukuksal düzenlemelerin yer aldığı sistemlerde farklı sonuçlar verebilir. Bu nedenle, hukuksal açıdan desteklenmemiş ekonomik politikalar istikrarsızlığın da temel kaynağıdır.

Türkiye'de enflasyonu düşürmek için uygulanan politikaların sistem yaklaşımı ile ele alınması gerekir. 1980'lerden bu yana, bütün dünyada enflasyon ile merkez bankası bağımsızlığı arasında ters yönlü ilişkiyi gösteren teorik ve ampirik çalışmalara paralel olarak merkez bankalarına daha fazla bağımsızlık verme yönünde bir eğilim görülmektedir. Oysa Türkiye'de, kronik enflasyon sorununun çözümü için uğrılırken merkez bankasının hukuksal yapısında belirgin bir değişiklik gözlenmektedir. Ekonomik sistemlerini değiştirmeye çalışan geçiş ülkeleri, merkez bankası yasalarında gerekli yapıları kurmuş ve fiyat istikrarı sağlamada başarılı örnekler vermiştir. Halbuki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kanunu en son 1970'de belirgin bir değişikliğe uğramıştır. Bu nedenle para politikası olusunun hukuksal yönünün öncelikli olarak tamamlanması, bunun yanısıra diğer

²⁴ BERUMENT ve NEYAPTI, s. 6.

²⁵ S. EIJFINGER ve E. SCHALING, "Central Bank Independence In Twelve Industrial Countries" BANCO NAZIONALE DE LAVORO QUARTERY REVIEW, 1993.

²⁶ BERUMENT ve NEYAPTI, s. 6.

destekleyici kurumsal düzenlemelerin yapılması bağımsız bir merkez bankası oluşumu için kaçınılmaz olmaktadır.

KAYNAKLAR

- ALESINA, Alberto : "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance : Some Comparative Evidence", Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 25, No. 2, May, 1993.
- SUMMERS, Lawrence H.
- ALPTÜRK, Nevzat : Merkez Bankacılığı, Ankara, 1982.
- BADE, R; PARKIN, M : "Central Bank Laws and Monetary Policy", Department of Economics, Discussion Paper, University of Western Ontario, 1987.
- BERUMENT, Hakan : "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ne Kadar Bağımsız?", Yayınlanmamış Çalışma, 2000.
- NEYAPTI, Bilin
- BÖHM, F; EUCKEN, W : The Ordo Manifesto of 1936, A. Peacock and H. Willgerodt (eds.), Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution, London: Macmillan, 1989.
- GROSSMANN-DOERTH, H.
- BUCHANAN, J.M. : Liberty, Market and the State, Hertfordshire: Wheatshe of Harvester, 1986.
- CASTELLO, M : "Central Bank Independence", DEVELOPMENT, Vol: 29, No: 1, March 1992.
- SWINBURNE, M.
- CUKIERMAN, A. : "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", The World Bank Economic Review, Vol: 6, No: 3, September, 1992.
- WEBB, Steven B.
- NEYAPTI, Bilin
- CUKIERMAN, A. : "Central Bank Independence and Monetary Control", The Economic Journal, Vol. 104, No: 427, November, 1994.

- EIJANGER, s. : "Central Bank Independence In Twelve Industrial Countries" , BANCO NAZIONALE DE LAVORO QUARTERY REVIEW, 1993.
- SCHALING, E.
- EUCKEN, W. : The Foundation of Economics–History and Theory in the Analysis of Economic Reality, New York: Springer, 1992.
- GOODMAN, J. B. : "The Politics of Central Bank Independence" Comparative Politics, Vol. 23, No. 3, April, 1991.
- GÖKBÜDAK, N. : "Central Bank Independence, The Bundesbank Experience and the Central Bank of the Republic of Turkey", Institute of European Finance Research Paper, 96/13, 1996.
- GRILLI, V. : "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", Economic Policy, Vol. 13, October, 1991.
- MACIANDARO, D.
TABELLINI, G.
- ISSING, O. : Central Bank Independence and Monetary Stability, Institute of Economic Affairs, London, 1993.
- KRUEGER, A. O. : "Institutions for the New Private Sector in the emergence of Market Economies in Eastern Europe, C. Clavge and G.C. Rausser (eds.), Oxford: Blackwell, 1992.
- OKTAR, Suat : "Merkez Bankalarinin Bagimsizlik Sorunu", FINANS DÜNYASI, s: 57, Eylül, 1994.
- PARRY, R. T. : "Low Inflation and Central Bank Independence" , Federal Reserve Bank of San Francisco, No: 92–96, July 17, 1992.
- PLENDER, J. : "Threadheedle Street Credibility", Deutsche Bundesbank/ Auszüge Aus Presseartikeln, No: 68, October, 1992.

- TULLOCK, G. : The Economics of Special Privilege and Rent-Seeking, Boston: Kluwer, 1989.
- VANBERG, V.J. : "Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı" , Yeni Türkiye, Kasım/Aralık 1999, Sayı: 30/35, ss. 672-687.
- SEN, H.