

BATI EKONOMİLERİNDE MERKEZ BANKACILIĞININ GELİŞME SÜRECİ İÇİNDE 'BAĞIMSIZLIK' TARTIŞMASI

Doç. Dr. Sevgi GÜRAN ()*

Giriş

«Para kendisini yönetemeyeceği için yönetilmelidir»¹. Yönetilmesi gerekir, çünkü yaratılması, hacmi ve kullanım biçimleriyle iktisadi olayı etkiler, değiştirir, yönlendirir. Yöneten merkez bankasıdır ve merkez bankacısı ise hem bir kamu görevlisi hem de bankacıdır. Rolü, toplumun ekonomik amaçlarına ulaşmak üzere kamu politikaları araçları kullanmak, onlara işlerlik kazandırmaktır. Salt kendine has bir amaçlar seti olmaz, fakat toplumun amaçlar setini ve bunlar doğrultusunda seçilen politika bileşimini etkilemeye çalışır. Ve merkez bankası, mükemmel olmayan bir dünyada, nihai etkilerinin ne olabileceği önceden tam bilinmeyen araçlarla, çok genel olarak tanımlanmış amaçlara yönelik çalışan, bazen «evet» bazen de «hayır» dediği için her zaman sevimli (!) olmayan, ama vazgeçilemeyen bir kurumdur.

Bu ifadeler, son yıllarda yeniden alevlenen para politikası tartışmasının kilit kurumu merkez bankasının görev, yetki ve sorumlulukları örgüsünü sergilerken ekonominin yönetimi içindeki konumunu da tartışmaya açmaktadır. İlaveten, günümüzde bir yandan iktisadi olayın baş aktörü devletin parasal kaynak ve bu kaynakları rahatlıkla kullanabilme arayışı, öte yandan bütün ekonomileri şu veya bu ölçüde saran enflasyonist gelişmeler ve beraberinde getirdiği diğer sorunlar iktisat biliminin teorisyen ve uygulayıcılarını ulusal para arzının yaratıcısı merkez bankasını bağımsızlığı sorununa eğilmeye zorlamaktadır.

(*) Sevgi GÜRAN, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesidir.

1) Bagehot, W., Lombard Street, 1883 ed. New York.

Nitekim, iktisat literatürü gözden geçirildiğinde para politikasının iktisadi istikrar aracı olarak etkinliği ve güvenilirliği tartışmalarının yoğunlaştığı dönemlerde ve özellikle Büyük Buhran'ı izleyen yıllarda para politikası aletlerini kimin —merkez bankasının mı yoksa hükümetin mi (?)— kullanacağı sorununun gündeme geldiği görülmektedir. O nedenle, bugün de bu konudaki belirsizlik sürerken, bu konuya ilişkin yaklaşım ve deneyimi merkez bankacılığı düşünce ve olayının tarihi gelişimi içinde günümüze ışık tutabilecek ipuçları yakalamak amacıyla araştırmanın gereği açıktır.

Türk örneğine, merkez bankacılığı fikir ve uygulaması daha ayrıntılı ele alınması gerektiği için değinmiyoruz. Ama kuşkusuz başka bir çalışmanın konusu olacaktır. Ayrıca, çalışmada ağırlıklı olarak Bank of England'dan 1940'ların sonuna doğru geçen dönem ele alınmıştır. Zira 2. Dünya Savaşı ve Bretton-Woods konferansı sonrası dünya ekonomi bilimi, ulusal ve uluslararası karmaşıklaşan ilişkiler altında farklı bir görünüm ve dinamikler kazandığı için, hernekadar devlet-banka ilişkisi sorunu sürüyor olsa da, farklı bir sistematik yaklaşımla incelenmesi gerekmektedir.

Kavramlar

Girişte değindiğimiz ipuçları arayışı için bazı kavramların ne kapsamda kullanıldığı belirtilmelidir.

Devlet veya hükümet —bu çalışmada— ulusal siyasal yönetim yapısını ve yürütmeyi ifade etmektedir. Parlamenter devlet sistemlerinde bakanlar kurulu, başkanlık rejiminde ise devletin yürütme organı söz konusudur.

Merkez bankası, yasal ödeme aracı emisyonunu yapan, ticari bankaların ihtiyatlarını tutan, senetlerini kıran ve ulusal ekonominin para stokunu etkileyen işlemleri yapan iktisadi ajandır.

Bağımsızlık ise, ulusal para stokunu etkileyen politika kararlarının alınmasındaki otonomidir. Temel politika kararları (yasaların koyduğu belirli sınırlar içinde) mevduat karşılık oranlarını, rezervlerin bileşimini, faiz ve iskonto oranlarının değiştirilmesini, açık piyasa işlemlerini, ticari bankalara açılacak kredi tür ve hacmini, devlete avans ve benzeri parasal işlemleri ilgilendirmektedir.

Ancak, yine iktisat literatürü tarandığında, hernekadar merkez bankacılığı konusunda önemli bir hacme ulaşan araştırma ve yayınlara kar-

şılaşıyorsak da devlet-merkez bankası ilişkisini inceleyen çalışmaların nisbi azlığı dikkati çekmektedir. Zira, merkez bankası bağımsızlığı sistemin genel değerlendirilmesi içinde tali bir sorun olarak ele alındığı gibi, uzmanlar arasında da bağımsızlık kavramından ne anlaşılması gerektiği konusunda uyuşmazlık gözlenmektedir. Nitekim, bağımsızlık kriteri olarak ya merkez bankasının yasal statüsü ya da bankanın devletle ilişkisi alınmaktadır². Buna karşılık, merkez bankalarını «bağımsız» ve «denetimli» olarak sınıflandırıp, ekonomik amaçların gerçekleştirilmesinde uzun vadede en uygun modelin hangisi olabileceği konusunda bir değerlendirmeye rastlanmamaktadır. Halbuki bu tür bir pragmatik değerlendirmenin, merkez bankası statüsü ile ilgili kararlarda sağlıklı bir rehberlik işlevi göreceği açıktır. Ancak, böyle bir karşılaştırmanın büyük zorlukları da açıktır. Merkez bankaları bu modellere göre sınırlandırılabilirse bile, bu tür bir karşılaştırma, ulusal ekonomilerin tarihi süreçlerinin sadece merkez bankaları yönetimlerinin etkinliğini yansıtabileceği eleştirisine hedef olabilir. Zira, bankacılık sisteminin gelişme düzeyi, hâkim siyasi kalıplar ve dış dünyaya ekonomik bağımlılık derecesi söz konusu sürece hükmettiği için bu denetlenemeyen (dışsal) faktörlerin model sınıflandırılması çabalarını olumsuz etkilemesi beklenebilir. Bu tür pragmatik bir karşılaştırmanın ilk örneği Milletler Cemiyeti'nin yaptırdığı kısa araştırmadır³. Buna göre, devlet denetimi altındaki bağımsız bankalar ile devlet bankalarının 1. Dünya Savaşı sırasında ve akabinde devlete açtıkları kredi bakımından pek farklı bir uygulamaları olmadığı sonucuna varılmıştır.

Bu nedenle, merkez bankacılığı kavramının ortaya çıkışını araştırmak yararlıdır. Geleneksel anlayış 19. yüzyıl başlarında İngiliz deneyimine dayanmaktadır. 1844 British Bank Charter Act'te ifadesini bulan yaklaşım 1930'lara kadar merkez bankacılığı düşünce ve literatürüne hâkim olmuştur. Bu kavrama göre merkez bankası otomatik altın standardını işleten mekanizma olarak düşünülüyordu. Bu standardın mükemmel işlemesi ise, ancak, hükümetin tam bağımsız bir merkez bankası ile mümkündü. Kavramın kökleri, A. Smith'in «laissez-faire» felsefesinde ve uluslararası otomatik denge teorisinde bulunmaktadır. Yaklaşım, paraya devlet müdahalesinin sebep olduğu kabul edilen parasal «kaos»tan da güç almıştır. Nitekim, restriksiyon döneminde (1797 - 1821) İn-

2) Kisch, C.H. - Elkin, W.A., Central Banks, London, 1932, s. 22.

3) Memorandum on Central Banks, Genova 1924, s. 57. Bu konuda ayrıca bkz. Tekeli, İ. - İlkin, S., Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 1981, s. 234 vd.

İngiltere Bankası banknotlarının altına çevrilebilirliği kaldırılınca, dönemin iktisatçıları otomatik altın standardının banka sistemine rağmen işlemlerini sağlayacak araçları araştırmaya başlamışlardır. Yoğun eleştiri karşısında İngiltere Bankası para piyasası üzerindeki etkisini, kredi ve mevduatlarını altın hareketlerine göre değiştirerek hafifletmeye çalışmıştır.⁴ «Palmer kuralı» olarak adlandırılan bu yöntemin (1825), ne var ki, iktisadi dalgalanmaları ve mali krizleri önlemekte yetersiz kaldığı görülmüştür. Nitekim 1839 krizi olayın sebeplerini yeniden araştırmayı gerektirmiştir.

İngiltere'de dönemin iktisadi düşüncesi iki karşıt görüşte kristalleşmiştir; sorunun çözümünü % 100 altın ve gümüş karşılık bulundurmakta gören «Nakit İlkesi (Currency School)» ile İngiltere Bankası'na bu ve benzeri yasal sınırlamalar konulmasına karşı çıkan «Bankacılık İlkesi (Banking School)». Fakat, her iki görüş te otomatik altın standardının devam etmesi gerektiğini tartışmasız kabul ediyordu.

1844 Bank Charter Act ile ilk zafer nakit ilkesinin oldu. Bu yasaya göre İngiltere Bankasının emisyon ve bankacılık işlemleri birbirlerinden tamamen ayrılıyor, banknot emisyon imtiyazı özellikle İngiltere Bankası'nın tekeline veriliyordu.

Ancak 1847, 1857 ve 1866 krizleri hem nakit ilkesinin işlemediğini hem de Act'in mali krizleri ve ekonomik depresyonları önlemede yetersiz kaldığını gösterdi. Yetersizliği çok açık olduğu halde yasanın getirdiği ilkeler Kıta Avrupası merkez bankalarınınca (Finlandiya, Norveç, İsveç) benimsendi ve otomatik altın standardı 1931'e kadar para düşüncesine hükmetti.

Felsefi köklerini araştırırsak, aslında, merkez bankacılığının A. Smith'in kurduğu klasik sistemde rolü yoktur. Çünkü, eserin yazıldığı dönemde merkez bankacılığı henüz gelişmediği gibi para olarak değerli madenden kestirilen sikkeler mübadeleyi yağlıyordu. Gerçi, ilk klasikler ekonomik sıkıntıların para arzı değişikliklerinden kaynaklanabileceğinin farkındaydılar⁵ ama bunu kısa vadeli bir olay olarak görüyorlardı.

4) James, Economics of Money, Credit and Banking, New York, 1940, s. 159.

5) Hume, D., Political Discourses, Discourse III »of Money«, 8dinburgh, 1752; Para arzındaki artışın üretim ve istihdamı arttırırken, azalışın ters etkiler yarattığını söylemektedir. s. 46-51.

Klasiklerin paraya ilgi duymalarının nedeni, bankacılığın etkilerini sıfırlama aracı olarak görmeleri idi; böylece para arzı sadece metal paranın işlevini yerine getirecekti. Hume, «Hiçbir bankaya, topladığı parayı kasasına kilitleyen ve paranın ticaretini yaparak dolaşımdaki parayı arttırmayandan daha avantajlı olma izni verilmemesi» görüşündedir⁶.

Amaç bu olunca, iktisatçıların bir kısmı devlet emisyon bankasını savunurken, 19. yüzyıl başlarında birçok önemli isim de devlet denetimine şiddetle karşı çıkıyordu.

Hatta, Bankacılık Okulu bile İngiltere Bankası'nın hürriyetini sınırlandıracak bu yasal düzenlemeye karşıydı.

Devlet müdahalesine duyulan bu tepkinin kaynağı teorik ve kurumsal faktörlere dayanmaktaydı.

Teorik olarak, doğal düzeni ve buna müdahalenin bozucu etkilerini vurgulayan liberal doktrin her tür devlet müdahalesine karşıydı. Bu anlayış Smith'in «Real Bills» doktriniyle banka sistemine de yerleşmiştir. Buna göre bankalar, kısa vadeli sağlam ticari işlere avans ve ödünç para verdiklerinde dolaşımdaki kağıt para ekonominin ihtiyaçları ile tutarlı olacak ve diğer şartlar altında ülkede kullanılacak olan toplam madeni para değerini de aşmayacaktır.

Benimsendiği sürece birçok yönden eleştirilen Real Bills doktrini yine de 1930'lara değin parasal düşünce üzerinde oldukça etkili oldu. Hatta, ABD'de Federal Reserve System'in ilk dönem işlemlerini etkileyen bu tezin heyecanlı yandaşlarından H. Parker Willis, bu inançla, FED'in yönetimden tam bağımsız olması gerektiğini savunuyordu.

1873'te Laissez-faire hâlâ çok güçlüydü. Bagehot, «Bankacılığın bir ticaret, sadece bir ticaret olduğu ilkesinden başka hiçbir şey teoride daha gerçek olamaz ve yine hiçbir şey devletin herhangi bir ticarete müdahalesinin bu ticareti zedeleyeceği konusunda yerleşmiş düşünce-sinden daha doğru olamaz. Tartışmasız yapılacak en iyi şey devletin para piyasasını kendi haline bırakmasıdır»⁷.

Kurumsal faktör olarak Fransa'nın 1720'de özel bir banka olarak kurulup daha sonra kamulaştırılan Law Bankası deneyimi ve ihtilal döneminde dolaşıma çıkarılan assignatların yarattığı, para ve banka

6) A.g.e., s. 45.

7) Bagehot, a.g.e., s. 101.

alanında devlet müdahalesine tepkiler önemlidir. Buna ilaveten krallık döneminde paranın değeriyle oynanmış olması bu duyguları güçlendiriyordu.

İngiltere Bankası ise, zaten kendisi, bağımsızlığını koruyabilecek kudretli bir siyasal ve kurumsal güce sahipti. 18. yy'ın sonlarına doğru devletin tek mali ajanı ve banka sisteminin maden rezervlerinin en güçlü sahibi durumundaydı. Ancak kamuoyunun büyük itirazları sonucu parlamento 1844 Bank Charter Act ile bankanın mutlak bağımsızlığını bir ölçüde sınırlayabildi. Ama, bilindiği gibi bu yasa aslında bankanın, bankacılık işlemlerinde sahip olduğu bağımsızlığını koruyordu.

İngiltere bankasının bir merkez bankasına dönüşmesi, yani ülkenin ödeme araçları varlığını denetleyen bir kurum olması, önceden düşünülmüş bilinçli bir gelişme değildi. Bagehot 1837'de İngiltere Bankası'nın merkez bankası olduğunu iddia ettiğinde statüsü hâlâ bağımsız, ayrıcalıklı bir özel şirketti. Böylece, denebilir ki, İngiltere Merkez Bankası'nın bağımsızlığı bir özel şirket olarak zaten kuruluş modelinde mevcuttu. Hernekadar Bagehot bankanın bağımsızlığından endişe duyuyorsa da, devlet kontrolünün merkez bankası bağımsızlığından daha az arzulanır bir düzenleme olduğunu savunuyordu⁸.

Merkez Bankası Bağımsızlığının Tarihi Seyri

Merkez bankası ile devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen yasal çerçeve ile uygulama ve belirlediği ilişkiler ağını —kişisel ve siyasi ilişkileri — birbirinden ayırdetmek fevkalâde önemlidir. Zira, ikinci gruba giren faktörler merkez bankasının ilişkilerinin belirlenmesinde kuruluş modellerinden daha etkili olmuştur.

K. Bopp, Fransız sistemini incelerken, «sadece yasal açıdan inceleme yetersizdir. Yüz yılı aşan bir dönem boyunca banka yönetiminin yasal düzenlemesinde önemli bir değişiklik olmamıştır... Salt buna dayanarak yapılacak değerlendirmeler, (bankanın) politikasını belirleyen güç dengesi hakkında yanlış izlenim uyandıracaktır. Nitekim, 1806 yasası devlete, bankayı denetleme ve yürütme yetkisini vererek hissedarların yetkilerini azaltan, onları birer «gözlemci» haline getiren ve

8) A.g.e., s. 71.

yine daha sonra Halk Cephesi'nin tam denetim yetkisini tanıdığı iddiasıyla karşı çıktıkları yasa aynı yasadır»⁹.

Nitekim, hükümetler yasal olarak bağımsız kurulmuş merkez bankaları üzerinde, sık sık görüş ayrılığı olmasına rağmen, kendi politikalarını uygulayabilmişlerdir¹⁰. Öte yandan, merkez bankası yönetimlerinin hükümeti kendi üzerinde yetkili kılma örnekleri de çoktur¹¹.

Merkez bankası bağımsızlığının sona ermesi yasaların bu yönde değiştirilmesinden çok önce uygulamada ortaya çıkmıştır. Bağımsız merkez bankacılığı 1930'larda otomatik altın standardının çöküşü ile işlemez hale gelmişti, ama bu gelişmeyi yasalaştırma eğilimleri ancak 2. Dünya Savaşı'ndan sonra belirgin hale gelmiştir. 1945-47 arasında merkez bankalarını kamulaştıran bir seri yasanın çıkartılmış olması, yeni düzenlemenin amacı zaten uygulanmada fiilen gerçekleşmiş olduğu için fazla bir anlam taşımıyordu.

Yasal Sınırlar İçinde Bağımsızlık

Ne Bank Charter Act gibi yasalar ne de emisyon karşılıklarının bileşim ve oranını ve kısa vadeli borçların şartlarını belirleyen yasal düzenlemeler, teorisyenlerin birçoğu tarafından merkez bankası bağımsızlığının kısıtlanması olarak görülmüştür. Aynı düşünce, merkez bankasının devlete açtığı avansların düzenlenmesi bakımından da geçerlidir.

Aslında, 1945'den önce tüm merkez bankaları emisyon imtiyazlarını belli şartlara bağlı olarak kullanıyorlardı. Fakat, bu şartlar, merkez bankasının bağımsızlığını kısıtlayıcı değil, aksine arttıran bir düzenleme olarak getirilmişti; zira, bu yolla bankanın devlet müdahalesi olmadan işletebileceği bir mekanizma oluşturuluyordu.

Ülkelerin çoğunda merkez bankasını denetleyen komisyonlar kurulmuştu ama, bunların yetkileri genellikle bankanın yasal sınırlarını ihlâl edip etmediğini araştırmaktan ibaretti. Dolayısıyla bu tür komisyonların merkez bankası bağımsızlığını zedelediği düşünülüyordu.

9) Bopp, Karl R., «The Government and the Bank of France», in Public Policy, Harvard Univ, 1941, s. 4.

10) Kisch-Elkin, a.g.e., s. 18.

11) Bopp, a.g.e., s. 24; Bkz. Bopp, K. R., «Hjalmar Schacht: Central Banker, The University of Missouri Studies, Vol. XIV., Jan. 1, 1939, ss. 53-55.

Bu kritere göre Avusturya, Almanya, Fransa, Yunanistan, İtalya, Macaristan, Hollanda, Danimarka ve Polonya merkez bankaları bağımsız bankalar olarak sınıflandırılabilir¹². Hatta, banka başkanının ve diğer üst yöneticilerin devlet tarafından tayin ediliyor olması da bağımsızlığı ortadan kaldırmıyordu. Atama yetkisi aslında devlete banka politikası üzerinde, hele görev süresi nisbeten uzunsa, söz hakkı vermiyordu.

Hernekadar kıta Avrupasında banka üzerinde devlet gözetim ve denetimi konusundaki hoşnutsuzluk, İngiltere'ye oranla daha hafif ise de aslında İngiliz merkez bankacılığı uygulaması tüm merkez bankalarını bir ölçüde etkilemiştir. Hatta, tüm hisseleri devlete ait olan, devlet tarafından işletilen merkez bankalarında bile bankanın işlemleri üzerinde devletin denetimini sınırlayıcı girişimlerde bulunulmuştur.

Özetle denebilir ki, 19. yy'ın ikinci yarısında ve 20. yy'ın başında hâkim olan eğilim, merkez bankası yasalarının ve paraya ilişkin hükümlerin İngiltere'de gelişen merkez bankası bağımsızlığı teorisini yansıtır şekilde konulmasıydı. Yine de bankanın politika kararlarındaki sorumluluğu açısından devletle olan ilişkisi kuruluş yasalarında her zaman belirtilmediği için, bu yasalar uygulama konusunda pek aydınlatıcı olamamaktadır.

Merkez bankasının gerçekten bağımsız olup olmadığı büyük ölçüde uygulama ve geleneklere bağlı olduğu için bunları mülkiyet kriterine göre sınıflandırmak çok zordur. Uzmanlar arasında herhangi bir bankanın, herhangi bir dönemde bağımsızlığı konusunda görüşbirliği yoktur¹³. Bankanın bağımsızlığı değerlendirilirken hissedarlarının kim olduğuna bakılmaz; zira, tüm hisseler özel kişilere ait olduğu halde pekâlâ bütün politika kararları devlet tarafından denetlenebilir (1924 öncesi Almanya modeli). Nitekim, İngiltere ve 1924 sonrası Almanya hariç, hiçbir ülkede hissedarlara merkez bankası başkanını seçme yetkisi verilmemiştir. O nedenle hissedarlık kriteri, devlet denetimini göstermesi bakımından pek genel bir göstergedir. 1930'larda merkez bankalarının bir kısmı devletleştirilirken, özellikle 1945'lerden günümüze değin kurulan merkez bankalarının bir kısım hisseleri ya da tümü devlete aittir¹⁴.

12) Kisch-Elkin, a.g.e., s. 31-33.

13) A.g.e., s. 35.

14) Kriz, M.A., Central Banks and the State Today, AER, Sept. 1948, s. 379; Bkz. Economic Policies and Practices, Joint Committee Print, 88. Congress, 1 st Session, Washington, 1963.

Banka-devlet ilişkilerinin 2. Dünya Savaşı'ndan bu yana yasayla biçimlendirilmesi eğilimlerinin güçlendiği saptanmaktadır¹⁵. Kriz'e göre, ilk dönem merkez bankası kuruluş yasaları genel bir kural olarak bankanın Hazine ile ilişkisi konusunda ya hiçbir düzenleme getirmiyordu, ya da sadece devletin banka yönetim kurulu üyelerini, başkanını veya denetleme kurulu üyelerini seçme, tayin etme yetkisini belli kurallara bağlıyordu. Bu yaklaşım devlet bankası olarak örgütlenmiş olanlar için de geçerliydi. 1930'lardan sonra bu genel kuraldan sapmalar görüldü. 1935'de kurulan Yeni Zelanda Bankası yasayla açıkça devlete tâbi kılınırken, yasa metni «Bankanın genel işlevi, yetki sınırları içinde devletin Maliye Bakanıyla kendisine ilettiği ölçüde, para politikası kararlarını uygulamaya koymaktır» demektedir. Nazi Almanyası 1939, İngiltere, Avustralya ve Hollanda 1945, İspanya 1947'de benzer düzenlemeyi izlediler. Komünist Blok ülkelerinin tümü harp sonrası dönemde merkez bankaları kuruluşlarını kesin olarak devletin para politikası uygulama aracı modeline uyarak yasalaştırdılar. İtalya'da para politikası saptanması yetkisi, bakanlıklararası «Kredi ve Tasarruf Komitesi»ne devrolundu; İtalya Bankası'nın görevi, kendisine verilen direktifler doğrultusunda aletleri uygulamaktı. Fransa'da ise, devletleştirilen merkez bankası, kredi denetim politikası açısından devlete karşı genel istişari sorumluluğu bulunan Ulusal Kredi Konseyi'ne bağlandı (1946).

1950 yılından sonra merkez bankasını Maliye Bakanlığı veya Hazineye tâbi kılan düzenlemelere karşı tepkiler oluştu. İsveç, Avustralya ve Yeni Zelanda'da merkez bankasının artık Maliye Bakanlığı altında değil, yasama organının kararlarının doğrudan doğruya uygulayıcısı olduğu yolunda yasa değişiklikleri yapıldı¹⁶. ABD'de aynı yıllarda, kredi politikasının tüm yetki ve sorumluluğunun FED'e bırakılması ve Hazine'nin bu tür politikaları etkileyecek eylemlerinin FED politikasıyla tutarlı olması tezi geliştirildi¹⁷.

15) Kriz, aynı yerde.

16) Board of Governors, Federal Reserve System, The Treasury-Central Bank Relationship in Foreign Countries, 1951, s. 7.

17) Report of the Subcommittee on Monetary, Credit and Fiscal Policies of the Joint Committee on the Economic Report, 81. Congress, 2nd Session, no. 129, s. 2.

Para teorisyeni, bankacı ve uzmanların düşünce çizgisinin ne yönde geliştiğini anlamak, kuşkusuz uygulamayı yorumlamaktan daha kolay bir yöntemdir.

Merkez bankasının devletten bağımsız olması gerektiği teorisi İngiltere'de doğmuş, saygınlığının zirvesine 1. Dünya Savaşı sonrasında erişmiştir.

O dönemin yazarları, çoğunlukla, merkez bankası bağımsızlığının en sağlıklı bankacılık anlayışı olduğunu ısrarlı vurgulamışlardır¹⁸. Harp sonrası dönemde dünya para sistemini istikrara kavuşturucu arayışlar içinde 1920'de Brüksel'de toplanan Uluslararası Mali Konferans'ın ulaştığı en önemli ilkelerden biri «Savaş boyunca hükümetlerinin emisyon taleplerine karşı koyamayan merkez bankaları için bağımsızlığın getirilmesi» görünüyordu.

«Bankalar ve özellikle emisyon bankaları siyasi baskıdan arındırılmalı ve ihtiyatlı bir mali politikanın ilkelerinden ilham alınarak idare olunmalıdır»¹⁹.

Bu duyarlılık 1931'de Milletler Cemiyeti tarafından Avusturya - Macaristan imparatorluğu toprakları üzerinde yeni kurulan devletlerin merkez bankaları hakkında hazırlanan Mac Millan Komitesi raporunda ve 1924 tarihli Alman Reichsbank'ı reorganize eden yasada (ki bu düzenlemede siyasi faktörler de oldukça etkiliydi) ifadesini bulmuştur.

Merkez Bankası bağımsızlığı pür teorisi, yani merkez bankasının tamamıyla hükümet tasarrufları dışında ve ondan bağımsız olması gerektiği düşüncesinin savunucuları günümüzde azalmaktadır.

Temel sorun, bankanın hükümetin yanında rolü ve konumu ile ilgilidir. Devletin icra organının yasama organına da hakim olduğu parlamenter sistemlerde sorun merkez bankasının hazine ya da Maliye Bakanlığına mı tâbi, yoksa hazine ve mali-parasal politikalarla ilgili bakanlıklarla eşit bir statüye mi sahip olacağıdır. Örneğin, ABD'de problem, yasama ve yürütme organları birbirlerinden açıkça ayrı oldukları

18) Mints, L.W., A. History of Banking Theory in Great Britain and the United States, Chicago, 1945.

19) Tekeli - İlkin, a.g.e., s. 234-235.

için, daha da ağırlaşmaktadır. Bu durumda alınacak karar, merkez bankasının Kongre veya Başkana karşı mı sorumlu olacaktır; tercih Başkan lehinde ise, bu kez sorun, Hazineye tâbi mi yoksa onunla eşitler ilişkisi içinde mi çalışacaktır.

Genellikle önerilen ve Fransa'da benimsenen çözüm yolu ilgili bakanlıklarla birlikte merkez bankasının da eşit düzeyde katılımıyla devletin yürütme teşkilâtı içinde oluşturulan bir konseyin maliye ve para politikalarını kararlaştırmasıdır.

Geleneksel Yaklaşımın Tepkiler

Otomatik Altın Standardının Çöküşü

Otomatik altın standardının çöküşüyle merkez bankası otonomisi pür teorisinin zayıfladığını ilk farkedenden biri Hawtrey'dir. Daha 1933'de «Altın standardı kaldırıldığında merkez bankasının elinde işlemlerini yönlendirecek bir ilke kalmamaktadır; tek yol uygulanabilir bir altın standardını yeniden kurmaktır. Yeni hareket yollarını göstermek artık yasamanın görevidir. Merkez Bankası geniş bir açıdan kamu yararını gözetebilecek güç ve arzuya sahip olabilseydi alınması zorunlu olan kararlar tamamen onun «tercihlerine» bırakılabilirdi. Fakat geniş bir kamu yararı anlayışı imtiyazlı bir şirketin değil, devletin işidir»²⁰ demektedir.

I. Dünya Harbi sonrasında otomatik altın standardının artık günün şartlarına uymadığı çoğunlukla farkedildiği halde, Hawtrey'in görüşü hemen benimsendi. MacMillan Raporunda «Dünyanın düzeninde alışılmamış ve yeni gelişmeleri kabul ettiğimize göre, bu modern dünyada artık uluslararası altın standardının gerektiği gibi işlemediği, dengesizliğe yol açan faktörlerin çok güçlü olduğu aşikârdır. Harb öncesi dönemin deneyimlerine göre oluşturulmuş kuralların mekanik biçimde uygulanması çok vahim ve beklenmedik sonuçlar üretecektir»²¹ deniliyordu.

Yine aynı raporda, Komite'nin İngiltere Bankasının kendi kendini yönetebileceği, dolayısıyla tartışmasız bir bağımsızlık içinde sağlıklı bir

20) Hawtrey, R.G., Art of Central Banking, New York, 1933, ed., s. 234.

21) Report of the Committee on Finance and Industry, His Majesty's Stationery Office, 1931, par. 173 ve 230.

para politikası oluşturacağı inancı farkedilmektedir. Ancak bu inanç 1930'lara kadar iktisatçıların teorik yaklaşımlarıyla da uyumlu ise de, daha ziyade istihdam ve üretim artışını gerçekleştirmeyi amaçlayan bir hükümetin iş başına gelmesiyle İngiltere Bankası şekli olarak hükümetin yönetimi altına girmiştir.

Enflasyon Kalkanı Olarak Bağımsız Merkez Bankası

1920 ve 1930'larda Merkez Bankası bağımsızlığını savunanların temel iddialarından biri de merkez bankasının hükümet denetimi altında bulunması halinde, hükümetin kendisini finanse etmek için, vergilemeye oranla daha sevimli bir yöntem olarak gördüğü merkez bankası kredilerine başvurmasının ekonomiyi enflasyona sürükleyeceği idi.

Bu konuda da yine Hawtrey geleneksel görüşe itirazın öncülüğünü yapmış ve «bağımsız merkez bankası genellikle enflasyona karşı koruyucu bir kurum olarak önerilmektedir. Sadece hissedarlarına karşı sorumlu olan imtiyazlı bir şirketin, hükümetin avans taleplerine karşı daha güçlü direnebileceği düşünülmektedir. Ama bu görüşü destekleyecek bir kanıtımız da yoktur. Hükümetler şiddetli mali kriz dönemleri dışında kendi merkez bankalarından ödünç almayı sevmezler; bu tür krizlerde ise merkez bankası hükümetin taleplerine asla karşı koymayacaktır. ...Hele harp, ihtilal gibi olağanüstü dönemlerde merkez bankasına tam bağımsız olsa dahi, güvenilemeyeceği açıktır»²².

Pragmatik Sebepler

Hawtrey'in görüşünün 1924'de Milletler Cemiyetlerince bir ölçüde benimsendiğini rapordaki şu ifade göstermektedir; «merkez bankalarının yasal statüleri formel olarak devletten bağımsız, fakat kontrolü altında bulunan özel banka ya da devlet bankası olmalarının hükümetle kredi ilişkileri üzerinde pek az etkisi olmuştur»²³.

Enflasyon Karşısında Tavir Değişikliği

Bununla beraber devlet denetimi altındaki merkez bankalarının enflasyon kaynağı oldukları tezi ampirik bulgularla desteklendiği gi-

22) Hawtrey, a.g.e., s. 267-268.

23) Memorandum, s. 57.

bi, enflasyon karşısındaki tavır da değişmiştir. Hükümetler artık parasal enflasyonu önleme arzularını bu tür bir uygulamanın istihdam üzerinde yaratacağı etki ile sınırlamak istemektedirler. 1929'dan sonra yüksek ve istikrarlı bir istihdam ve üretim düzeyine ulaşma ve bunu korumaya yönelik araç ve yöntem arayışları ön plana çıkmış, altın standardının devamı ve «sağlam para politikasına» duyulan ilgi kendiliğinden hafiflemiştir. Bu değişiklikte, emek faktörünün artan siyasi gücü de etkili olmuştur.

Buna ilaveten, iktisat biliminde de laissez-faire doktrinine öldürücü darbeyi Büyük Buhran indirmiştir. O gün bugün devletin ister istemez tam istihdamı birincil amaç olarak kabul etmesi zorunludur. Yönetimleri boyunca süren bir depresyonu altememeyen siyasi kadroların iktidarda kalabileceği kuşkuludur.

Günümüzün liberal iktisatçıları arasında da devletin parayı yönetmesi, yönlendirmesi fikri görülmektedir. Örneğin, H.C. Simons'a göre «devlet, genel olarak firmaların tıpkı klasiklerin düşündüğü gibi çalışabilecekleri şartları yaratmalı ve sürdürmelidir. Gerekli şartlardan biri de, devletin para arzını akıllı ve ihtiyatlı bir yönetimle dengede tutmasıdır»²⁴.

Bu arada, planlı ekonomi tezinden yana olanların bağımsız merkez bankası düşüncesini tamamen terkettiklerini söylemeliyiz. Nitekim sosyalist ve komünist yönetimler iktidara geldiklerinde ilk yaptıkları, emisyon bankasını millileştirmek, para yönetimine tam hakim olmaktır.

Depresyon sonrası dönemi büyük etkisi altına alan Keynesci düşünceyi özetleyen D.H. Robertson: «Büyük Kargaşa'dan bize miras olarak kalan 'yarı-doğrular' arasında bankacılık sisteminin her ne pahasına olursa olsun 'devletten bağımsız' olması doktrini de vardır. Eğer bununla, bir bankanın bir vergi tahsildarının bürosu gibi yönetilemeyeceği veya bir bankacının parlamentoda şuna veya buna niçin kredi açtığı gibi günlük sorunlarla başı ağrıyacağı kastediliyorsa, hemfikirim. Fakat, eğer bu, bir ülkenin para politikasının bir vakumda imişcesine, ülkenin kalkınma problemlerine bakılmaksızın yürütüleceği anlamına geliyorsa, işte o zaman bu gerçekten kısır ve tehlikeli bir doktrindir» demektedir²⁵.

24) Simons, H.C., «Rules versus Authorities in Monetary Policy, J.P.E., Vol. XLIV, 1936, ss. 23-24, 29.

25) Robertson, D.C., Money, 1948 Edition, London, s. 179.

Önemli bir başka husus, uluslararası ekonomik ve politik ilişkilerde etkisi had düzeye ulaşan ödemeler bilançosu dengesizlikleri ortamında merkez bankası kredi politikaları üzerinde devlet denetiminin olmayışının çok tehlikeli sonuçlara yol açabileceğidir. İthalat artışı, spekülâtif para hareketleri kısa vadeli ticari banka kredilerindeki artışla kolaylaşıyorsa ve banka kredilerindeki bu tür artışlar merkez bankasının ticari bankalara cömertçe açtığı avanslarla ve başkaca aletlerle teşvik ediliyorsa, bu uygulama banka devlete bağımlı statüde olsa da ortaya çıkabilir. Dış denklığı sağlamak sorumluluğunu, aslında, ulusal para arzının yönetim sorumluluğundan ayırdedemeyiz.

Merkez bankası otonomisi doktrini devletin fiskal operasyonlarının da kuşkusuz büyük ölçüde etkisi altındadır. Sanayileşmiş ülkelerin devlet bütçelerindeki ve borçlarındaki büyük artış hazine operasyonlarının para piyasası üzerindeki etkilerini tıpkı merkez bankası operasyonlarının bu piyasa üzerinde yaratabileceği etkiler kadar güçlü kılmıştır. Hatta Fritz Karl Munn'a göre, «Enflasyon ve başkaca kriz yıllarında merkez bankaları devletin cari işlemlerinin finansmanında kullanılırken, Hazine kredilerden ve istikrar fonlarından yararlanarak sermaye ve para piyasalarında devlet denetimini ele geçirmiştir»²⁶.

Hazinenin ve Maliyenin en etkili hareket alanlarından biri kuşkusuz borç yönetim sorumluluğudur. Bu kurumlara devlet tahvil ve hazine bonolarının vadelerini, faiz oranlarını ve benzeri düzenlemeleri yapma yetkisinin verilmesi ülkenin para arzını denetleme değilse bile yönetme kudretinin verilmiş olması anlamına gelmektedir. Böylece, kredi temini ve para arzının elastikiyeti büyük ölçüde ülkenin merkez bankasının yerine Hazine ve Bakanlığın kararlarına bağlı olmaktadır. Aslında bu işlemler devlet tahvil ve bonolarına pazar sağlayan merkez bankası ile sıkı işbirliği içinde yapılabilir. 1930'larda ve 2. Dünya Savaşı sıralarında Hazinenin işlemleri merkez bankası politikaları ve işlemleri üzerine gölge düşürüyordu. Zira bir yandan depresyon döneminde para politikasının tam istihdamı sağlama etkinliğine olan güvenin zayıflaması ve daha sonra harp sonrası dönemin şartları merkez bankasının hazinenin finansmanına ağırlık vermesine sebep olmuştur. Nitekim, devleti desteklemek isterken merkez bankaları, en önemli aletleri olan açık piyasa işlemleri aracılığıyla kredi genişlemesini denetlemekten vazgeçmişlerdir.

Bu fedakârlık, örneğin ABD'de o kadar dikkatleri üzerine çekecek hale gelmiştir ki, sonunda para politikasını borç yönetim politikasına

26) Mann, Fritz K., «Reorientation through Fiscal Theory», *Kyklos*, Vol. III, 1949, s. 124.

tabi olmaktan kurtarma arayışları doğmuştur. R. V. Rosa 1957'de devlet borçlarındaki çığ gibi büyümenin eğer merkez bankası Federal borçların faiz strüktürüne esneklik getirmekte serbest bırakılırsa aslında para politikasına yeni bir anlam ve etkinlik kazandıracağını ifade etmiştir²⁷.

Bu ve benzeri gelişmeler ve düşünceler para ve borç yönetimi politikalarının koordinasyonu, her iki politikaya da hiç olmazsa eş ağırlık verilmesi ihtiyacını vurgulamaktadır.

Hazine ve bakanlıkla borç yönetimi yanısıra, ödünç verme işleriyle uğraşan devlet kurumları, sosyal güvenlik sistemleri ve büyük fonlara tasarruf eden diğer kuruluşlarla da Merkez Bankası işlemlerinin ve yetkilerinin uyum içinde bulunması, koordinasyon sorununun bir başka boyutunu oluşturduğu anlayışı konuyla ilgilenenlerce büyük bir ciddiyetle ele alınmaktadır.

Geçmişte, merkez bankalarının kendi işlemlerini, yürütmenin para politikasını etkileyen diğer ajanlarla ahenkleştirme ihtiyacını ve bunun önemini kavradığından kuşku duyulmamaktadır. Nitekim yasal bir zorunluk olmasa dahi, çoğu kez, hazineyle yakın ilişki içinde olmaya dikkat edilmiştir.

Ancak, genel amaçlarda anlaşma içinde bulunsalar bile, yine de merkez bankası ile yürütme organı arasında ihtilafların çıkması mümkündür. Görüş ayrılığı hem ekonomik sorunun teşhisinde hem de olaya uygulanacak politika aletlerinin seçiminde ortaya çıkabilir. Sözelimi, tereddütsüz verebileceğimiz bir örnek, merkez bankası direnirken yürütmenin «cuz para» politikalarına meyiletmesi veya hiperenflasyon dönemlerinde hükümet kredi kısıtlamasını savunurken merkez bankasının içiçe bulunduğu banka sisteminin çıkarlarını ve sistemin ayakta kalmasını gözetmesi gerekeceğidir.

Bu tür bir uyuşmazlığa A. Mullineux dikkatleri çekmekte ve seçim dönemlerinde oy toplamak, seçilmeyi sağlamak için uyarılan ekonomik konjonktürü «politik-ekonomik konjonktür» olarak tanımlamaktadır. Seçim öncesi enflasyonist canlanmayı iktidar sonrası daraltıcı bir politika izlemektedir. Böylece, siyasi kadrolar merkez bankası kaynaklarını, bankaya «hakim» oldukları ölçüde kullanmaya çalışmaktadırlar²⁸.

Sonuç

Bu tartışmaları gözönünde bulundurarak ve günümüzün ekonomik

27) Rosa, Robert V., «The Revival of Monetary Policy», Review of Eco. and Statistics, Feb. 1951, ss. 31, 32.

28) Mullineux, A., «Do we Need The Bank of England?», Lloyds Bank Review, July 1985, No. 157, s. 18.

koşulları altında merkez bankası bağımsızlığını ilgilendiren ana sorunu şöyle ortaya koyabiliriz.

Merkez bankası ile yürütme organı arasındaki ne tür bir ilişki;

a) Para politikasına ilişkin ihtilafları çözümlemede ve

b) Para politikası ile borç yönetimi, devlet ikrazları, sosyal güvenlik fonlarının yönetimi ve para politikasını etkileyecek diğer kamu program ve projelerinin yönetiminden sorumlu yürütme ajanlarının politikaları arasında uyum sağlayacak en iyi mekanizmayı kurmada etkili olacaktır?

İhtilafları çözümlemede iki ana seçenek söz konusu olabilir. Birincisi, hayati ihtilafları yasamanın kararına bırakmaktır. İkinci seçenek, yürütmenin başına ya da ajanına merkez bankasına direktif verme yetkisini tanımaktır. İhtilaf yönetim içinde çözümlenecekse, kritik karar, merkez bankasının yürütme ajanları ve başbakan veya başkan ile ilişkisinin ne olacağıdır.

Merkez bankasının yürütmeden bağımsızlığının sağlanması için çoğunlukla şu iki sebep üzerinde durulmaktadır. Özellikle vurgulanan neden, böyle bir sistemin yürütmenin merkez bankası kredisini rahatlıkla kullanmasını zorlaştıracağıdır. Son yıllarda ise, merkez bankasının yürütmeden bağımsızlığının, para politikasının devletin borç yönetimi politikasında tabi ajan olarak kullanılmasını önlemek için ana kural olarak görülmesi diğer sebeptir.

Bağımsızlığa karşı görüşler arasında ise, sulh dönemlerinde tam istihdamın sağlanması sorumluluğu yürütmeye ait olduğuna göre para politikası üzerinde denetleme hakkına da sahip olması, harp dönemlerinde harp finansmanı ve ayrıca uluslararası para ve ekonomi kuruluşlarına karşı sorumluluklarını yerine getirebilmesi için bu tür bir denetim hakkı gereklidir. Üstelik, merkez bankası ile yürütme ajanlarının politikaları birbirinden farklı ve uzlaşmaz ise ulusal para piyasasında kaotik bir durumun doğması da beklenebilir.

Yazının başında da belirtildiği gibi, merkez bankacılığı fikir ve uygulamasının tarihi seyri içinde banka-devlet ilişkisini, değişen iktisadi şartlar ve anlayış ortamında incelemeye çalışırken günümüzün olayını anlama ve çözümlemede yardımcı olacak ipuçları farkedilmekte, zaman zaman yüzyıl öncesinin ve bugünün sorunlarının belli açılardan ne büyük bir benzerlik taşıdığı görülmektedir. Çünkü olay, normatif-pozitif çatışması şeklinde siyasi kadro ile daha mekanik işlemesi düşünülmüş bir kurum arasında ihtilaf-uzlaşma ikilemine düşerek sürmektedir.