

MERKEZ BANKACILIĞI HİZMETİNİN ÖZERKLİĞİ BAĞLAMINDA MERKEZ BANKALARI¹

Özlem Menekşe RUMELİLİ KOÇ²

Özet

Merkez bankalarının özerkliği, ekonomik kriz dönemlerinde hep tartışma konusu olmuştur. Ekonomik kriz evrelerinden çıkış için reçeteler sunan egemen ideolojiler, merkez bankalarının özerklik görünümünü de biçimlendirmiştir. Keynesyen ve neoliberal politikalar kapsamında merkez bankası özerkliğinin farklı dinamikleri söz konusudur. 21. Yüzyıl'ın ilk çeyreği sonra erdiğinde yaşanmakta olan ekonomik krizlerin, bir kez daha merkez bankası özerkliğini tartışmaya açtığı görülmektedir. Çalışma merkez bankalarının, ekonomik krizlerle tartışmaya açılan ve görünümü farklılaşan özerkliğini, merkez bankacılığı hizmeti odağından irdelemeyi amaçlamaktadır. İrdeleme, hizmetin özerklik gereksinimini ve özerkliğin hukuki, idari, mali boyutlarının yanı sıra örgütsel boyutta nasıl kurulabileceğini de kavrayarak gerçekleştirilecektir. Merkez bankaları ile ilgili inceleme, literatürde olan “bağımsızlık” çerçevesinde değil yönetim bilimleri/kamu yönetimi bağlamında özerklik ekseninde yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Özerklik, Örgütsel Özerklik, Merkez Bankası Özerkliği, Merkez Bankası Bağımsızlığı.

¹ Bu çalışma, “Özerklik Üzerine Bir İnceleme: TC Merkez Bankası ve Belediyeler” başlıklı doktora tezine ilişkin çalışmalardan türetilmiştir. Değerli hocalarım, danışmanım Prof. Dr. Koray Karasu'ya, tez izleme komitesinin diğer üyeleri Prof. Dr. Ayşegül Mengi'ye ve Prof. Dr. Seriya Sezen'e çalışmamdaki desteklerinden ötürü teşekkürlerimi sunuyorum.

² Dr., Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda Uzman, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6264-6251>

CENTRAL BANKS WITHIN THE CONTEXT OF CENTRAL BANKING SERVICE AUTONOMY

Abstract

Autonomy of the Central Banks has always been a topic of discussion during economic crisis periods. The sovereign ideologies, which provide prescriptions to overcome periods of economic crisis, also shape the autonomy perception for the Central Banks. Within the framework of Keynesian and neo-liberal policies, the autonomy of Central Banks concerns various dynamics. It can be observed that the economic crises experienced by the end of the first quarter of 21st Century have re-opened the debate on the autonomy of the Central Banks. The study aims to examine the autonomy of Central Banks, which has become the focus of discussion through the economic crisis and changed prospects, from a central bank services perspective. The examination will be developed by understanding the necessity of autonomy with respect to services, and how to establish legal, administrative, and fiscal dimensions of autonomy, in addition to the organizational dimension. The study on the Central Banks will be conducted within the autonomy framework in management/public administration rather than the axis of "independence" in literature.

Key Words: Autonomy, Organizational Autonomy, Central Bank Autonomy, Central Bank Independence.

Giriş

1930'larda yaşanan ekonomik krize çözüm olması amacıyla, devleti ekonomide ana aktör olarak konumlayan Keynesyen politikalar uygulanmıştır. Bu dönemde, merkez bankalarının özerkliklerinin kanunlarla güvence altına alınması gerçekleştirilmiştir. 1970'li yıllara gelindiğinde dünya yeni bir ekonomik krizin içinden, farklı politikalarla çıkmaya çalışmaktadır. 1970'li yılların ortasında neoliberal politikalara alan açılmış, devlete düzenleyici rol biçilmiş bu gelişmelere paralel biçimde merkez bankalarının özerkliği tartışmaya açılmıştır. Bu tartışmalar sonucunda, 1980 sonrasında merkez bankalarının özerklikleri fiyat istikrarının sağlanması ile ilişkilendirilerek, bu yönde sistemli biçimde düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 21. Yüzyıl'ın ilk çeyreği geride bırakılırken, yaşanan yeni ekonomik krizlerle, merkez bankalarının özerkliğinin tekrar tartışmaya açıldığını görmekteyiz. Bu tartışmanın odağında, özerk yapısıyla bilinen Amerikan Merkez Bankası FED'in bulunması ve bu kapsamda FED'e yapılmakta olan baskılar oldukça ilgi çekicidir. Bu tartışmalar da ilerleyen zamanda, merkez bankalarının özerkliklerine ilişkin yeni düzenlemeleri gündeme getirebilir. Farklı ekonomik dönemlerdeki gelişmeler sonucunda

oluşan merkez bankalarının özerklik görünümü, hukuki, idari, mali ve örgütsel boyutlarda nasıl şekillenmektedir? Çalışmanın ana sorusunu bu oluşturmaktadır.

Literatürde merkez bankası özerkliği, bağımsızlık kavramı ile ele alınmaktadır. Bu iki kavramın kullanımları belirli oranda çakışmakta ise de bu çalışmada özerklik, yönetim bilimleri/kamu yönetimi bağlamında ele alınacaktır. Çalışma, merkez bankacılığı hizmetinin doğurduğu özerklik gereksiniminin ne olduğu, kriz zamanlarındaki hangi etkilerle merkez bankalarının özerkliğinin şekillendiği gibi alt sorulara yanıt aramaktadır. Bu yanıtlar aranırken, merkez bankalarının özerkliğinin tarihsel gelişimini yorumlama gayreti içinde olunmayacaktır. Kapsamımızı, ekonomik dönüşümlerin merkez bankası özerkliğini nasıl biçimlendiği oluşturmaktadır. Yöntem olarak merkez bankacılığı hizmetine özgü özerklik biçimini odağa almak, elde edilen verilerle merkez bankalarının özerkliğinin uygulamada nasıl belirlediğini yorumlamak benimsenmiştir. Merkez bankacılığı hizmetinin özerkliği, özerklik kavramının açıklanması ve özerkliğin hizmete özgülenmesinin yorumlanması sonrasında çözümlenecektir. Özerkliğin hizmete özgülenmesi de yönetim bilimleri/kamu yönetimi bağlamında ele alınacaktır.

1. Özerklik Kavramı ve Özerkliğin Hizmette Özgülenmesi

Bir hizmetin neden özerklik gerektireceğini açıklayabilmek için öncelikle özerkliğin ne olduğunu tanımlamak gerekir. Özerklik, seçebilir donanımına sahip olma ve seçmeyi isteme, güç (diğer örgütlerin gücünden etkilenmeme) ve araçlar (seçimlerini gerçeğe dönüştürebilecek unsurlar) içeren ve en az iki öge arasında kurulabilecek bir ilişki biçimidir (Peters vd., 2009:5). Özerklikten bahsedebilmek için ögelerden birinin diğerinden üstün olması ve bu üstünlüğün belirli donatılardan, yetilerden gelen varlığı gereklidir. Alt öge, üstün ögeden ayrı bir varlık olarak ayrışır ve üstün ögeye karşı kendi varlığını korumaya çabalar. Özerklik bu korumanın sağlanabilmesi için alt ögenin eylem alanını ve alt öge dışındakilerin müdahale sınırlarını belirler. Aynı zamanda özerklik üstün olan ögenin egemenlik hakkı, diğer ögenin de boyun eğme ödevlerinin olduğu bir ilişkidir (Karasu, 2013: 398). Özerklik, sözcüğün anlamının “lık” ekiyle kazanmış olduğu sabit bir duruma işaret eder. Fakat özerklik durumdan ibaret değildir. Kendi kendini yönetim gereksinimi olan öz, sahip olduğu erkle kendi yönetim alanını sorgulayıp, özümseyip, yarattığı tekrar eden devinimsel bir süreçte özerklik kapasitesini oluşturur. Bu devinimle, varlığının temellerini kavrayarak tekrar tekrar sorgulama ile koşullar

doğrultusunda gerekli yapılandırmalarını gerçekleştirir (Castoriadis, 2006: 78).³

Devlet örgütlenmesinde özerklik, hizmete ya da insan topluluğuna özgülenebilir. Hizmete özgülenmiş özerklik, kamu kurumlarında; insan topluluğuna özgülenmiş özerklik yerel yönetimlerde hayat bulur. Hizmete özgülenen özerklik, hizmetin teknik/mesleki yanından ve uzmanlaşma gereksiniminden türer. Kimi hizmetler dar bir alanda uzmanlaşmış örgütlerce sunulabilir. Bu nedenle bu hizmetler, devlet örgütlenmesi içinde farklı biçimde örgütlenir. Bu farklı örgütlenmenin sağlanması için, hizmeti sunacak alt öge ve devlet tüzel kişiliği (DTK) arasında, DTK'nin üstün öge olduğu ve görevler verdiği bir ilişki kurulur. DTK, özerklik ilişkisi kurulurken üstün öge olarak konumlanmakla birlikte, hangi kamu hizmetlerinin sunulacağını belirleyen varlık olarak, aynı zamanda ana yapıdır⁴. Kimi hizmetlerin daha iyi sunulabilmesi için kamu hukuku tüzel kişileri (KTK) oluşturulur. Böylelikle, hizmetin sunumu için tasarlanan örgüt, DTK'den ayrı, özerk bir varlık olarak belirir. Özerk örgüt, kişiliğini oluşturarak sorumluluğu yerine getirir ve özerkliği üstlenir.⁵

Özerkliği çözümlerken, salt devlet tüzel kişiliğinden özerk yapıların ayrışması ve bu bağlamda hükümetten özerklik olarak yapılacak değerlendirmeler, yetersizdir (Soysal, 1992: 99). Bu yaklaşım özerkliği dar bir alana hapseder. Çünkü bu özerkliğin sadece bir görünümüdür. DTK ile alt öge arasında idari, mali ve hukuki boyutlarıyla özerklik ilişkisi kurulur. Ögenin, özünün gerekleri ve bu ilişkilerin sağladığı donanımla, özerk biçimde örgütlenmesi beklenir. Her örgüt aynı zamanda toplumsal iş bölümünün bir parçası olarak toplumun çeşitli katmanları ile ilişki içindedir. Bu ilişkiler nedeniyle güç yapılarının, çıkar gruplarının da etkisine açıktır. Örgütün, sadece hükümetin değil diğer tüm müdahale ve etkilerden kendini uzak tutabilmesini sağlayan unsurlar da özerkliğe ilişkin değerlendirmelerde göz önünde bulundurulmalıdır.⁶

³ Çalışmamızda, merkez bankalarının devinim içinde hizmetin gereklerini kavrayarak özerkliklerini kurması ve sürdürmesi uygulama örnekleri ile açıklanacaktır.

⁴ Türk Dil Kurumu (TDK), sözlüğünde yapı sözcüğü, “ögeleryle somut bağımlılığı olan bütüne” de karşılık gelmektedir. Ögeler, kendi başlarına anlam taşıyan fakat bir araya geldiklerinde de bütünü oluşturan unsurlardır. DTK özerklik ilişkisinde üstün öge olmakla birlikte, DTK ve ayrışan KTK'ler, devletin örgütlediği coğrafyada vermekte olduğu hizmetlerin tümünü sunar. Hizmet sunumundaki bütünlüğü ifade etmek için yapı sözcüğünün kullanımı tercih edilmiştir.

⁵ Örgütler hukuken bir kişilik olabildiği gibi aynı zamanda örgüt olarak da bir öznedir, kişiliktir. Zamanla yerleşmiş davranış biçimleri geliştirebilirler. Davranışsal özellikler de zamanla bir kurumun davranışsal kültürünü oluşturur (Karasu, 2004; Karasu, 2013).

⁶ Soysal'ın (1992: 99) üniversitelerin ve Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'nun (TRT) “ege-men çevrelerin, ekonomik bağlantılarla büyük basınla ve yığınlarla kendi değerlerini aşıl原因an her türlü etkileme araçlarıyla ortaya koyduğu ağırlığına karşılık Türk toplumundaki insanın

İlişki, olgular arasındaki karşılıklı bağı tanımlar. Dolayısıyla, bir şeyi bilmek o şeyin ilişkilerini de bilmeyi ve tanımayı içerir. Özerkliği bilmek, özerkliği var eden özle birlikte, özerkliği kuran ilişkileri de bilmekle olanaklıdır. Devlet, özerk örgüte çeşitli yetkiler tanır. Bu yetkilerin olması gereken içeriğini ve seviyesini örgütün özü belirler. Örgütün özünü ise hizmetin, ihtiyacın, uzmanlığın ya da mesleğin kendisi, örgütün oluşumu, örgüt çalışanlarının ve yönetiminin birikimi oluşturur. Bu nedenle üniversite, kalkınma bankası, merkez bankası, belediye, sanatsal örgütler, bilimsel örgütler, demiryolu örgütleri, kamu yayıncılığı gibi örgütler için öz farklılaşır. Örgütler, özlerinin gereklerine bağlı olarak kendi kendilerini yönetebilmek için farklı içerikte ve seviyede haklara ve yetkilendirmelere gereksinim duyar. Fakat devlet, özerk örgüte, her zaman gereksinim duyulan içerik ve seviyede yetki tanımayabilir. Özerk örgüt donandığı yetkiler ölçüsünde bir yetkinliğe kavuşur. Bu yetkinliğin oluşturduğu kapasite⁷ ile kararlarını alır ve işletir. Bu kapasite ve bu kapasiteye sahip çıkma bilinci, özerkliğin ne kadar yüklenilmekte olduğunu belirler. Bu kapasiteyi var eden, büyük oranda örgütün örgütsel özerkliğidir. Örgütün özü kavrandıktan sonra, özerklik ilişkisinin bilgisine erişebilmek için özerklik, iki boyut üzerinden çözümlenebilir. Birincisi örgütün uzmanlık/meslek alanındaki kararların, olabildiğince örgüt tarafından alınabilmesi ile karar alma yetkinliğinin oluşumudur. İkincisi ise örgütün bir karar verme yetkinliği derecesi olarak, örgütsel özerkliğini yaratmasıdır.

Bir örgütün, örgüt amaçlarına ilişkin yönetsel kararları verebilecek yönetim organlarının oluşumu ve bu organların karar verme serbestisi idari özerklik olarak tanımlanır (Gözler, 2018: 142). Karar organının oluşumu ve yetkilendirilmesi idari özerkliğin bir ayağını, karar organlarının karar verme yetkinliğinin geliştirilerek sürdürülmesi ise diğer ayağını oluşturur. Karar verme yetkinliğinin gelişkinliği, mali ve örgütsel özerlikle kesişir. Çünkü mali donatılar ve örgüt içinde geliştirilmiş karar alma yetkinliği olmadan, alınabilecek kararlar kısıtlıdır. Mali özerklik ise, örgütün yetkileri kapsamında serbestçe kullanabileceği mali kaynaklara karşılık gelmektedir (Özer, 2015: 527). Öte yandan, hukuki açıdan özerkliği kuran tüzel kişilik oluşumuyla, örgüt hak ve borçlara sahip olabilmektedir. Hak ve borç sahibi bir yapı haklarını yerine getirip borçlarını ödeyecek kendine ait bir mali kaynağa sahip olmalıdır.

İfade ettiğimiz üzere tüzel kişilik tanınarak, örgüt hukuki açıdan özerk kılınır. Mevzuatta belirlenecek özerklik cismini, becerileri ile canlandıracak

yaratılışına kendi ağırlıklarını koymaları” gerekliliği vurgusu, bu iki özerk kurumun DTK, ege- men çevreler, toplumsal değer yargıları ve basın gibi pek çok katmandan ayrışmasına yapılmış bir vurgu olarak değerlendirilebilir.

⁷ TDK'nin tanımına göre “*Bir şeyi içine alma, sığdırma sınırı, kapsama gücü, sığa ve anlama ve kavrama yeteneğine*” karşılık gelen kapasite, özerkliğin alan belirleme, sınır çizme ve kendi bünyesini sürekli sorgulayarak kavrama yanlarıyla da örtüşmektedir.

araç örgütün kendisidir. Özerklik, tüzel kişilik unsurlarına sahip olma ve bu unsurların kullanılması üzerinden şekillenir.⁸ Tüzel kişilik yaratıldığı anda, örgüt tüzel kişilik unsurlarına sahiptir. Tüzel kişilik unsurlarının kullanılmaması halinde edilgen bir özerklikten söz edilebilir. Çünkü hukuksal olarak özerk tanınma/tanınmama, yönetim bilimi açısından özerk olup/olmama her zaman birbiri ile örtüşmez. Tüzel kişilik unsurlarını kullanabilen örgütün ise, kişiliğini yaratarak örgütsel özerkliğini kazanması beklenir. Örgüt, böylelikle özerkliğini yüklenir. Örgüt, iradesi ile bir kişilik oluşturabildiği, kapasitesini oluşturup özerkliği yüklediği ölçüde, hukuken kazandığı özerklik hakkı örgütsel ve yönetsel boyutuyla yaşam bulabilir.

Örgütler, belirli yapısal değişkenler üzerine şekillenir. Hiçbir yapı kendini oluşturan öğelerden herhangi birine indirgenemeyeceği gibi, kendini oluşturan öğelerin matematiksel toplamından da ibaret değildir. Çünkü öğelerin değişimi ile etkileşimi ve bunların sonuçları, öğelerin biçimlenişine etkileyebilir. Bu nedenle, yapısal değişkenlerin farklı biçimlerde kullanılarak örgütün çalışma düzeninin oluşturulması ile örgüte, bambaşka bir yapı ve kişilik verilebilir. Örgütsel özerklik sağlanıp, geliştirilebilir. Özerkliğin, yüklenmesi gereken bir durum olduğundan kasıt da budur.

Örgütlerin yapısal değişkenleri uzmanlaşma, standartlaşma, biçimleme, merkezileşme, yapılandırma, esneklik olarak sıralanabilir (Pugh vd., 1968: 66). Uzmanlaşma değişkeninin en önemli örgütsel değişken olduğu söylenebilir. Bilgi, deneyim ya da uzmanlık sahibi olmak çalışanın bağımlılığını azaltıp kararlarını kendi başına alma gücünü artırmaktır (Mechanic, 1962: 351-352). Bu kapsamda, bilgi ve becerilerinden kaynaklanan iradeleri ile uzmanların ve uzmanlaşmış birimlerin özerkliği ölçüsünde örgütsel özerklik gelişir. Özerklik kurulumunda önemli diğer iki değişken ise merkezileşme ve yapılandırmadır. Örgütlerde karar süreçlerindeki güç yoğunlaşmasına bakılarak örgütün merkezileşme değişkeni bu kapsamda özerkliği değerlendirilebilir.⁹ Yapılandırma ise, örgütün rol yapısının şekillendirilmesidir.¹⁰ Örgüt, yapılandırmayla özerk bir iskelete sahip olabilir. Standartlaşmış bir iş süreci ile bir çalışan ne yapıp ne yapmayacağını bileceği için özerk bir alan oluşturulabilir

⁸ Sürekli bir amaç nedeniyle var olma, örgütlenmiş olma (kanun koyucunun belirlediği ve amacın gerçekleştirilebilmesi için gereken organlara sahip olunması), özerklik, hukuk sistemi tarafından izin verilmiş olma, irade açıklayabilme, hukuki işlem yapabilme, malvarlığına sahip olabilme gibi unsurlar tüzel kişilik unsurları olarak sıralanabilir (Gözler, 2007: 33).

⁹ Bu değişkenin özerkliğe katkı sunması için her zaman uzmanların son karar alıcı olması da gerekemeyebilir. Örneğin, uzmanların özerklikleriyle ürettiği bilgi sonrası, karar alıcının sadece seçim yapmasıyla tamamlanan bir karar alma süreci oldukça ademimerkezi yapıdadır (Minzberg, 1983: 101).

¹⁰ Rol yapısı, pozisyonların dağılımını, işlerin tanımını ve yetkilerin paylaşımını belirleyerek karar süreçlerini netleştirir. Bölümlendirme için kıstaslar açığa çıkararak, özerk alanları da belirler (Pugh vd., 1968: 78).

(Mintzberg,1983:105). Biçimlendirme, bir örgütteki kural kullanımını, iletişim ve yordamların ne derecede yazılı olduğunu tanımlayarak özerkliğe katkı verebilir (Hage ve Aiken, 1967: 79; Pugh vd., 1963: 303). Esneklik, bir dış gücün etkisi karşısında biçimini koruyabilmeyi ifade etmektedir. Bu yönüyle özerkliğin kurulumu için önem taşımaktadır.

İdari ve örgütsel özerklik birbirini karşılıklı olarak besleyebilir. İdari özerklik tanınmış olan üst düzey yöneticilerin, örgütün çalışma yöntemlerinde yapacakları düzenlemeler örgütsel özerkliğe katkı sunabilir. Bu kapsamda, örgütün uzmanlarına teknik/mesleki gerekleri doğrutusunda açılacak özerk alan ve örgütsel değişkenlerde yapılacak düzenlemelerle özerklik örgüte yayılabilir. Böylelikle örgütün karar alma kapasitesi genişletilebilir. Öte yandan, gelişen örgütsel özerklik sayesinde örgüt uzmanlarının (aldıkları kararlar ve oluşturdıkları verilerle), üst yönetimin karar süreçlerine yapacakları katkı sonucunda idari özerkliğin seviyesi de artırılabilir. Örgütsel özerkliğin sağlanması, özerklik tasarımı açısından önemlidir. Çünkü üst yönetim, özerkliği örgüte yaymadığı takdirde, örgütün özerk tanımlanmış olması, o örgütün başında bulunan kişi ya da kişilerin özerkliğinden öte bir anlam içermeyebilir (Soysal, 1969: 122). Ve hiçbir örgüt yönetiminin tek başına, örgüt için tam bir özerklik elde edemeyeceği söylenebilir (Wilson, 1996: 214).

Hizmete özgülünen özerklik kapsamında, özerk olarak tanımlanma ve özerkliği yüklenme sürecini değerlendirmiş bulunmaktayız. Denilebilir ki, tüzel kişilik ilk oluştuğu anda, onu oluşturan gücün isteklerinin yöneltildiği, top-rağa atılmış bir çekirdek gibi zırhla çevrelenmiş, tohumunda yapması gerekenler tanımlanmış bir nesne olarak var olur. Ancak etmenlerin uygun koşulları oluşturması halinde kodlarından hareketle içindeki özü canlandırabildiği, örgütsel değişkenlerini özerkliği kurabilecek biçimde düzenleyerek eylemle var olabildiği an özneye dönüşmektedir. Acaba merkez bankacılığı hizmetinin özünü ne oluşturmaktadır? Bu hizmetin nasıl bir özerklik gereksinimi vardır? Bu soruların yanıtını arayalım.

2. Merkez Bankacılığı Hizmeti ve Özerklik

Merkez bankaları için özü, uzmanlaşma gereksinimi olan merkez bankacılığı hizmeti, bu uzmanlaşmayı var edecek örgütlenmeleri ile merkez bankaları, örgütte çalışan uzmanların ve üst düzey yönetimin bu uzmanlaşmayı sağlayacak biçimde oluşacak bilinci ve birikimi oluşturur. Para politikasının uygulanması, merkez bankalarının hizmet alanını oluşturur (TCMB, 2018: 9). Para, üretilen mal ve hizmetleri elde etmek için kullanılan temel araçtır (Telman, 1994: 3). Kökeni tarihsel olarak çok eskilere dayanan paranın, zaman içerisinde önemli biçimde gelişim gösterdiği görülmektedir. Paranın tarihi gelişimi ile birlikte işlevleri de değişmiş ve gelişmiştir. Paranın, genel eşdeğer

olarak metaların ölçülmesini sağlama, piyasalarda metanın dolaşımını sağlama, değer saklama, ödeme aracı olma ve evrensel para olmak gibi çeşitli işlevleri bulunmaktadır (Akçay, 2009: 50-60).¹¹ Paranın, bu gelişim ve değişime uygun olarak kullanım ve yönetimi için bankalar, daha sonra ise merkez bankaları oluşmuştur (Telman, 1994). Günümüzde para, aynı zamanda bir siyasa aracıdır. Devletler ekonomik hedeflerine, uyguladıkları para ve maliye politikaları¹² aracılığıyla ulaşmaya çabalamaktadır. Para politikaları, üretim, enflasyon ve istihdam gibi makro ekonomik göstergeleri etkilemek için paranın elde edilebilirliğini ve maliyetini etkilemeye yönelik olarak alınan kararları ifade etmektedir (Kasapoğlu, 2007; Önder, 2005; TCMB, 2018: 9).

19. Yüzyıl'da doğan merkez bankacılığı hizmeti, para politikaları ile birlikte gelişim göstermiştir. Merkez bankaları öncesinde para, imtiyaz sahibi pek çok ticari banka tarafından basılmaktadır. Bu durumun yerini, tek bir emisyon bankasının para basmasına bırakmasıyla bugünkü anlamda merkez bankacılığının temelleri atılmıştır. Zamanla bu emisyon bankalarına başka görevler de verilerek "Merkez Bankası" terimi kullanılmaya, terim sistemli bir yapı ve tekdüze bir anlam ifade etmeye başlamıştır (Kock, 1945: 7). Tanımda kullanılan *merkez* ifadesi kaynağını, dağınık parasal güçlerin bir merkezde yoğunlaşmasından, merkezileşmesinden almaktadır. Paranın yönetiminin sistemli bir yapıda ve bir merkezden gerçekleştirilmesini vurgulamaktadır. 1873'ten 1914'e kadar devam etmiş olan, piyasa ekonomisinin kendi kendini düzenlediği, rutinler üzerine oturmuş bir sistem olan altın standardı döneminde, merkez bankalarının ana görevi çıkarmakta olduğu ulusal paranın altına çevrilebilirliğini sürdürmek olarak tanımlanmıştır (Akçay, 2009: 100-103).

1914 yılında başlayan Birinci Dünya Savaşı ve 1930'larda yaşanan Büyük Buhran nedeniyle üretimde kapasite kullanımı tüm zamanların en düşük, işsizlik ise tüm zamanların en yüksek düzeyine ulaşmıştır (Harvey, 2003: 75; Cobham, 2012: 729). Bu süreçte ekonomiler içlerine kapanmış ve bu durum yıkıcı sonuçları beraberinde getirmiştir (Güvenç, 1998: 31). Bu olumsuz tablo, tam istihdam ve para politikalarından çok maliye politikalarına yönelik gösteren Keynesyen politikaların yükselişe geçmesi için altyapı oluşturmuştur (Cobham, 2012: 729). Bu kapsamda, merkez bankalarına tam istihdamın ve büyümenin sağlanmasını da içeren yeni görevler verilmiştir (Singleton, 2011).

¹¹ Para, sosyal bilimlerde oldukça geniş açılardan değerlendirilen bir konudur. Çalışmamızda, paranın merkez bankacılığı hizmetindeki yerinin netleştirilmesi hedeflenmektedir. Bu nedenle farklı işlevleri vurgulanmış işlevler detaylıca ele alınmamıştır. Daha fazla detay için Akçay'ın (2009: 41-73) çalışması incelenebilir.

¹² Maliye politikası, devletin harcama yaparak ve vergi toplayarak ekonomik hedeflere ulaşmak için kullandığı yöntemlerden biridir (Kasapoğlu, 2007; Önder, 2005).

Ekonomik kriz Büyük Buhran ile son bulmamış, İkinci Dünya Savaşı ve savaşın olumsuz sonuçları bu tabloya eklenmiştir. Daha önce Britanya'nın sahip olduğu dünya çapındaki hegemonik güç, İkinci Dünya Savaşı sonrasında el değiştirerek Amerika Birleşik Devletleri'ne (ABD) geçmiştir. ABD'nin hegemonyasına dayanan Bretton Woods para sistemi de ABD'nin hegemonik olarak güçlenmesine paralel biçimde gelişmiştir (Akçay, 2009:104). Bu sistemin işleyişine bakıldığında ülkelerin paralarının dolar aracılığıyla altına bağlandığı görülmektedir (Akçay, 2009:107). Bu sistemde merkez bankalarına, paralarını dolara bağladıkları pariteyi sabit tutarak paranın dış ve iç değerinin istikrarlı tutma görevi verilmiştir (Akçay, 2009:108).

1970'lere gelindiğinde dünya bir büyük kriz daha yaşamıştır. Ortaya çıkan krize çözüm üretmekte, Keynesyen yaklaşım yetersiz kalmıştır. Bu nedenle parasalcı yaklaşımlar gelişmeye başlamıştır. Parasalcı yaklaşımlar, "*paranın dolaşım hızının tahmin edilebilmesi halinde, kısa dönemde nominal milli gelirin, uzun dönemde ise enflasyonun belirlenmesi için parasal hedefleme yapılabileceği önerisini ileri sürmüşlerdir*" (Akçay, 2009: 115). Önerilen parasal hedeflerle istenilen noktaya varılamadığı gibi, yaşanan yeni krizler ve oluşan yüksek enflasyon nedeniyle parasalcı yaklaşımlar da geçerliğini yitirmiştir (Akçay, 2009:115). 1970'lerde yaşanan bir başka gelişme ise ABD'nin uluslararası alandaki üstünlüğünün gerilemesi nedeniyle Bretton Woods sisteminin çökmesi olmuştur (Akçay, 2009: 109). Bretton Woods sisteminin çöküşü sonrası "parasal kısıt" ortadan kalkmıştır. Bu gelişmeler sonrasında oluşan ortamda, merkez bankalarının "parasal kısıt" inşa etmesi ve fiyat istikrarını sağlaması beklenmektedir (Akçay, 2009: 151-152).

1929 Krizi sonrasında ağırlıklı olarak maliye politikaları kullanılmıştır. Para politikaları ise büyüme, fiyat istikrarı ve tam istihdam için destekleyici roledir. 1970 krizi sonrasındaki gelişmelerle ağırlıklı olarak para politikalarının kullanımı tercih edilmiştir (Kasapoğlu, 2007; Önder, 2005). Keynesyen politikaların devleti ekonomide ana aktör olarak belirlemesi de bir sorun olarak tanımlanarak, devleti piyasayı düzenleyici aktör olarak konumlayan neoliberal politikalar 1980 sonrası dönemde etkin olmuştur. Neoliberal politikaların egemen olduğu 1980 sonrası dönemde enflasyonist ortam, çözülmesi gereken önemli sorun olarak belirlemekte; merkez bankalarına bu doğrultuda görevler verilmektedir. Görülmektedir ki, merkez bankalarının 19. Yüzyıl'da para basma ile tanımlanabilecek olan hizmet alanları, 20. Yüzyıl'ın başında ulusal paranın altına çevrilebilirliğini sağlamak, Bretton Woods döneminde ise paranın dolara bağlanmış paritesini sabit tutarak iç değerini istikrarlı kılmak olmuştur. Zaman içerisinde yaşanan gelişmelerle bu hizmet alanı, para politikalarının düzenlenmesi kapsamına bürünerek günümüze ulaşmıştır.

Devletin ögeleri ve bu ögelerin birbirleri ile ilişkisi devlet mekanizmasının işleyişinin sağlıklı olup olmadığını belirler. Devlette kimi ögeler, diğerlerine göre daha fazla önem arz eder. Çünkü bu ögelerin bütüne katkıları, görece olarak daha fazladır. Merkez bankaları da, devletler için önemli katkı sunan ögelerden biridir. Bu nedenle merkez bankalarıyla devletlerin ilişkilerinin nasıl olması gerektiği, eskiden beri tartışılmaktadır (Singleton, 2011). Merkez bankaları, piyasadaki para arzını ekonominin gereksinimlerine göre ayarlayabilmek gibi farklılaşan, kimileri tekel niteliğinde, teknik ve karmaşık, geniş bir alandaki hizmetlerinde uzmanlaşabilmek için özerkliğe gereksinim duyar. Para ve maliye politikalarının ayrıştırılması, para politikaları alanında merkez bankalarının müdahale altında kalmadan karar alabilmeleri, merkez bankacılığı hizmetinin özerkliğinin esasını oluşturur (Singleton, 2011; De Haan ve Eijffinger, 2016:2).

Merkez bankacılığı hizmeti, para politikalarının geniş alanı dışında, merkez bankalarının para politikalarını yürütürken kuracakları ilişkiler bağlamında da geniş bir alanı kapsar. Merkez bankasına özgü kimi görevlerin karakteristiğince, alınan kararlar toplumun çeşitli katmanları ve hatta uluslararası toplumun kimi katmanları ile çatışabilecektir. Katmanlar, kararlara etki etmeye çabalayacaklardır (Acheson ve Chant, 1973: 652-653). Merkez bankaları isteklerin ve beklentilerin yüksek olduğu görev alanlarında belirlenen özerklik sınırlarında, paranın kontrolünü sağlarken ne devletin maliye ve hazine gibi kuruluşlarının, ne siyasi otoritenin ne de piyasadaki ulusal ve uluslararası güçlerin etkisi altında kalmalıdır.

Bu başlık altındaki değerlendirmeler sonrasında denebilir ki, merkez bankalarının vermekte oldukları hizmetin geniş etki alanı bulunur. Bu hizmetin tekel oluşunun dışında, teknik ve karmaşık yanı söz konusudur. Merkez bankaları var oldukları toplumdaki tüm bireyleri ve hatta toplum üstü unsurları etkileyen, ekonomi ve devlet için çok önemli ögeler olarak örgütlenirler. Ulusal ve uluslararası piyasa etkilerine ve müdahalelerine açık bir alanda, hizmetlerini yürütürler. Bunu, donanımlı uzmanların ve üst yönetimin varlığı ile gerçekleştirirler. Sıralananlar, merkez bankaları için özü oluşturmaktadır. Bu öz özerklik gereksinimini belirler. Bu gereksinimin karşılanacağı özerkliğin yaşam bulması için merkez bankaları, görev süresini tamamlamasının güvence altına alındığı üst yönetime gereksinim duyar. Bu güvence, merkez bankası özerkliğinin önemli bir parçasıdır. Üst yönetime tanınan karar alabilme hakkı, mali olanakların da gelişkinliği ile desteklenmelidir. Mali donatıları sayesinde, merkez bankaları, uzmanları bünyesine katabilmeli, uzmanlaşmış birimlerle örgütlerini yapılandırabilmelidir. Böylelikle, örgütün karar alma yetkinliğini sağlayacak ve sürekli kılacak bir örgütlenme gerçekleştirebilmelidir. Merkez bankası başkanları tüm katmanlardan gelecek baskılara, merkez ban-

kası uzmanlarının hazırlamış olduğu bilimsel veriler, raporlar; geliştirmiş olduğu düşünce ve duruş ile karşı durabilir olmalıdır. Oluşturmuş olduğumuz bu çerçevenin ardından, merkez bankalarının özerkliğinin literatürde nasıl ele alındığını ve uygulamada nasıl bir görünüm aldığını irdeleyelim.

3. Literatürde Özerkliğin Ele Alınış Biçimi: Bağımsızlık

Merkez bankası özerkliğinin, literatürde bağımsızlık olarak ele alındığı görülmektedir. Bağımsızlık tartışmasının kuramsal temeli eksenini, kurallar ya da takdir hakkı¹³ tartışmasında bulur. Kydland ve Prescott (1977) takdir hakkına dayanan Keynesyen politikaların krize sebep olduğunu öne sürerek kural temelli politikalara geçiş yapılması gerektiğini savunmuşlardır. Literatür tarandığında görülmektedir ki Kydland ve Prescott (1977)¹⁴ tarafından ilk kez dile getirilen “zamansal tutarsızlık” (*time inconsistency*) ve merkez bankalarının güvenilirliği, iki sorun olarak yer almaktadır. “*Herhangi bir t zaman diliminde politika yapıcıları tarafından en iyi (optimal) kabul edilen bir stratejinin ileriki bir t+1 zaman diliminde gözden geçirildiğinde ya da uygulandığında en iyi olarak görülmemesine karşılık gelmektedir. Zaman tutarsızlığı problemi Yeni Klasik Makro iktisat çerçevesinde geliştirilen bir yaklaşımdır*” (Ayhan ve Üstüner, 2010: 59). Politikacıların t anındaki kısa dönemli kararlarının t+1 anında enflasyon yaratabileceğine ilişkin problemlerin üstesinden gelmek için merkez bankası bağımsızlığını desteklemek ve merkez bankalarının güvenilirliklerinin sağlanması için şeffaf ve hesap verebilir olmaları gerekliliğine vurgu literatürde 1980’lerde yaygın bir hal almıştır.

Merkez bankalarının, zaman tutarsızlığından türeyen problemler nedeniyle bağımsız olması gerektiği dile getirilmektedir. Merkez bankacıların ve politikacıların para politikasına ait önceliklerinin farklı olduğunu savlayan yaklaşımların akademik kökeni ise 1975 yılına dayanmaktadır. Seçilmiş politikacıların para arzını genişleterek bir sonraki seçimi kazanmalarını sağlayacak biçimde ekonomik düzenlemeler yapabilecekleri iddiası, ilk kez Nordhaus (1975) tarafından *Politik İş Çevrimleri* (The Political Business Cycle)¹⁵ adıyla modellenmiştir. Nordhaus’un akademik açıdan etkileyici bulunan çalışmasından sonra yaklaşık 10 sene boyunca bu konuda kuramsal bir çalışma yapılmamıştır.

¹³ Kurallar mı takdir mi? (Rules or Discretion). Bu soru Keynes’in Genel Teorisi’nin yayınlanmasından sonra gerçek boyutuna ulaşmış zaman içerisinde gelişmiş de, kökeni 19. Yüzyıl’a, Nakit Okulu (Currency School) ve Bankacılık Okulu’nun tartışmalarına dayanmaktadır (Akan, 2010).

¹⁴ İlerleyen yıllarda Kyland ve Prescott “*makroekonomik analizleri yanında, birçok ülkedeki para ve maliye politikası uygulamasının fikir babaları olmaları nedeniyle*” Nobel ile ödüllendirilmişlerdir (Hürriyet Gazetesi, 2004).

¹⁵ *Politik İş Çevrimleri* analizi Kamu Tercih Okulu içinden ileri sürülmüştür (Ayhan ve Üstüner, 2010: 59).

mıştır (Alesina, 1988: 45). Rogoff (1985) daha muhafazakâr ve daha enflasyon karşıtı olan merkez bankacıların enflasyonu indirebileceğini ileri sürmüştür.

Merkez bankası bağımsızlığı konusunda, literatürde çeşitli endeksler geliştirildiği görülmektedir. Grilli, Masciandaro ve Tabellini (1991-GMT) geliştirdikleri endeksle 18 OECD ülkesinin savaş sonrası yıllarda (1950-1989) para politikalarını ele alarak, merkez bankası bağımsızlığı daha fazla olan ülkelerde enflasyon oranlarının daha düşük olduğunu öne sürmüştür. Cukierman, Webb ve Neyaptı (1992-CWN) yaptıkları çalışmada 1980-1989 döneminde, 21 gelişmiş ve 51 gelişmekte olan ülke üzerinde yaptıkları incelemelerle, bir merkez bankası bağımsızlığı endeksi geliştirmeye çabalamışlardır. Alesina ve Summers (1993-AS), geliştirdikleri endeksle 1955-1988 dönemini seçerek merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon oranları ve büyüme, istihdam, gerçek faiz oranları gibi değişkenler arasında bir ilişki olup olmadığını incelemiştirlerdir. Bu incelemelerinde, merkez bankası bağımsızlığının düşük ve sürekli enflasyon sağlamakla birlikte, makroekonomik performans açısından yararı olmadığı sonucuna varmışlardır. GMT, CWN ve AS geliştirdikleri endekslerinde merkez bankalarının yasal düzenlemelerini ele almaktadırlar. Diğerlerine göre daha kapsamlı olduğu görülen CWN endeksi para politikalarının oluşumu, merkez bankası başkanlarının göreve atanma ve görevde kalma süreleri, merkez bankalarının yasalarında belirlenen temel amaçları ve merkez bankalarının kamu kesimine borç vermesine ilişkin ölçütleri içeren dört ana gruptan oluşmaktadır.

Fischer ve Debelle (1994: 196), enflasyonist eğilim sorununu aşmak için merkez bankacılarının görevlendirilmesini ve merkez bankalarının bağımsız olmasını önermektedir. Campillo ve Miron (1997) yaptıkları çalışmada kurumsal düzenlemelerin tek başına düşük enflasyon sağlamaya yetmeyeceğini, açıklık, politik durağanlık, vergi politikası gibi ekonomik temellerin düşük enflasyon sağlamada daha büyük paya sahip olduğunu öne sürmüşlerdir. Posen (1995) ve Fry (1998) çalışmalarında, merkez bankası bağımsızlığı ve düşük enflasyon arasında bir bağlantı kurulamadığını ifade etmektedir. Daunfeldt ve Luna (2008: 420), OECD ülkelerinde yaptıkları çalışmayla merkez bankası ve düşük enflasyon arasında bir ilişki olduğunun kanıtlanmadığını fakat bu ülkelerin çoğunda fiyat istikrarının sağlanmakta olduğunu gördüklerini belirtmektedir. Cukierman (2008) ise “*tanımlanan merkez bankası bağımsızlığı*” ile “*gerçekleşen merkez bankası bağımsızlığı*” arasında bir fark olduğuna ilk dikkat çeken yazar olmuştur. Bu duruma yol açan etmenlerin, merkez bankasının gelenekleri, merkez bankasında yapılan araştırmalar, merkez bankası çalışanlarının (bilhassa yönetimin), hazine ve maliye gibi ekonomik aktörlerin yöneticilerin kişilik özellikleri olduğunu da vurgulamaktadır.

Anakakım literatür merkez bankası bağımsızlığını, devletin örgütlenmesi ve kurumları arasındaki ilişkiyi göz ardı ederek tarihsel ve toplumsal kapsamının dışında ele almaktadır. Öte yandan bağımsızlık, merkez bankaları örgütleri içinde karar vermenin nasıl ademimerkezi yapıda gerçekleşebileceğini yorumlamadan, ağırlıklı olarak düşük enflasyon sağlanması için çözüm olup olmadığı noktasından tartışmaktadır. Bir grup, merkez bankası bağımsızlığının düşük enflasyon sağlayacağını öne sürerken, diğer grup bu tezi çürütmeye çabalamaktadır. Tonak'a göre tartışmalarda, egemen iktisat anlayışı merkez bankasının bağımsızlığını desteklemektedir (Tonak, 2010: 90). Sawyer, enflasyon hedefleme ve merkez bankası bağımsızlığı arasında kurulan ilişkiyi yeni *makroekonomik uzlaşma* olarak tanımlanmaktadır (Sawyer, 2006:639). Fikir birliği yoğun olan literatürde, merkez bankası bağımsızlığı konusunda yapılan tartışmalarda, para politikasının merkez bankası ve hükümetlerin sorumluluklarının eklem yeri olduğunu gözden kaçırılmaktadır. Siklos, hangi kararların merkez bankasında verilebileceğine ilişkin süreç üzerine çok az tartışma yapılmış oluşunu hayretle karşılamaktadır. Siklos'a göre ekonomistler, para politikasının diğer potansiyellerini ve faiz oranları gelişimi üzerindeki etkilerini göz ardı ederek enflasyonu görece olarak önemli saymışlardır (Siklos, 2008:26).

Merkez bankası bağımsızlığının, düşük enflasyon sağlanması amacıyla fiyat istikrarı üzerinden kurulmasını eleştiren yaklaşımlar da görülmektedir. Clark (2005) merkez bankası bağımsızlığının, fiyat istikrarını sağlar görünmekle birlikte işsizlik oranları ve büyüme açısından sorunlara yol açtığını öne sürmektedir. Benzer şekilde Durmuş (2016: 48-49) da kriz zamanlarında uygulanması gereken ve “*işsizliği azaltıcı, gelir ve servet dağılımı eşitsizliklerini azaltıcı ve büyümeye odaklı sosyal ve ekonomik politikalarla*”, merkez bankası bağımsızlığının çatışabileceğine değinmektedir. Durmuş aynı zamanda, para politikası araçlarından sadece biri olarak tanımlamakta olduğu merkez bankası bağımsızlığının, fiyat istikrarının sağlanması için “*ne yeterli ne de gerekli*” olduğunu ifade etmektedir. Alesina (1989: 83) ise merkez bankası bağımsızlığının mali politikalar ve para politikalarının eşgüdümlemesinde sorunlar doğurabileceğini, bu politikalar arasında çakışmanın ise uygun olmayan politika araçlarının seçimiyle sonuçlanabileceğini vurgulamaktadır. Wray (2007: 120-121) da merkez bankası bağımsızlığının farklı boyutlarından yaklaşılarak şöyle bir eleştiri getirmektedir: O'na göre pek çok ekonomist merkez bankasının bağımsız olması gerektiğini savunarak, piyasanın bir disiplinde olması ve enflasyonist ortamın engellenmesi için hazineyi piyasalardan borçlanmaya zorlamaktadır. Bu zorlamanın ise olumsuz yansımaları olabilmektedir.¹⁶

¹⁶ Hazinenin merkez bankasından borçlanmamasını sağlamak, hükümetin kendi içinde bütçesini döndürebileceği anlamına gelmemektedir. Bu durumda hükümet özel banka hesaplarından borçlanarak bankaların rezervlerinin artışına liderlik edecektir. Oysaki merkez bankalarının ve

Gökgöz (2013), bağımsızlık konusuna çok başka bir açıdan, merkez bankalarının şeffaf ve hesap verebilir olması gerekliliğinden yaklaşarak, konuyu “*merkez bankalarının iletişim politikaları*” üzerinden sorgulamaktadır.

Ana hatlarını vurgulamış olduğumuz literatürün üç aşamada inşa edildiği görülmektedir. Birinci aşamada bağımsız merkez bankasına sahip ülkelerin, para politikalarına kolaylıkla müdahale edilen ülkelerden, neden daha düşük enflasyon oranına sahip olacağını açıklayan teorik çerçeve geliştirilmiştir. İkinci aşama olarak farklı yazarlar, merkez bankası bağımsızlığı için çeşitli göstergeler inşa etmişlerdir. Üçüncü aşamada ise ikinci aşama göstergeleri veri alınarak yapılan deneysel çalışmalarla, merkez bankaları bağımsızlığı ve enflasyon gibi makroekonomik değişkenlerin arasındaki ilişkinin çözülmesi gayreti görülmektedir (De Haan, 1997: 396). Çalışmalarda ağırlıklı olarak merkez bankası bağımsızlığı, sağlıklı para politikasının, düşük ve sabit enflasyonun, sosyal refahın anahtarları olarak görülmektedir. Merkez bankası bağımsızlığı, merkez bankalarına politikacıların müdahaleleri olmadan, para politikalarını yönetme olanağı olarak tanımlanmaktadır. Merkez bankalarına amaç bağımsızlığı¹⁷ değil araç bağımsızlığı tanınması konusunda da anlaşmış görünen literatür, merkez bankası bağımsızlığının hangi bileşeninin düşük enflasyonu sağladığı konusunda bir uzlaşmaya varabilmiş gözükmemektedir (Siklos, 2008:304).

Literatürdeki tüm bu noktaların yanında, kuramsal çalışmalardaki yorumların, deneysel çalışmalarındakilere göre daha olgun olduğu Eijffinger, Van Rooij ve Schaling (1996: 163) tarafından öne sürülmektedir. Bu durumun dikkat çekmesi üzerine, bazı akademisyenler konu üzerinde tekrar çalışma gereksinimi duymuştur. Klomp ve Haan (2010: 446) mevcut enflasyon - merkez

hazinenin eşgüdümlü çalışması halinde bankaların rezervleri arzu edilen miktarda tutulabilecektir. Merkez bankasıyla eşgüdümlü çalışmanın reddediliyor olması halinde gecelik faizlerin hedefinden aşması söz konudur. Başka bir ifadeyle merkez bankasının günlük hedeflerini tutturmasında hazineyle eşgüdümlü çalışması büyük yarar sağlayacaktır (Wray, 2007: 120-121).

¹⁷ Merkez bankası, para politikalarında amaçları belirleyebiliyorsa amaç bağımsızlığına; hükümetlerce belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için seçeceği araçları belirleyebiliyorsa araç bağımsızlığına sahip olarak da tanımlanır (Grilli vd., 1991: 369). Merkez bankası bağımsızlığı, bu sınıflandırma dışında finansal, kurumsal, bireysel, işlevsel olmak üzere de sınıflandırılmaktadır. İşlevsel bağımsızlık merkez bankalarının yasalarında belirlenmiş olan hedeflerine ulaşabilmeleri için para politikaları araçlarını ve yöntemlerini belirlemede her hangi bir otoritenin onayına gereksinim duymadan kendi kendine seçebilmesidir. Kurumsal bağımsızlık ise kanunda tanımlı görevlerini yerine getirirken başka bir otoriteden emir ya da talimat alınmamasıdır. Bireysel bağımsızlık merkez bankalarının üst düzey yöneticilerinin atanma, çalışma, görevden ayrılma kurallarının bağımsız davranmalarına olanak verecek biçimde açık ve net olarak yasalarda belirlenmesi ve bu kuralların işlerliğinin sağlanmasıdır. Finansal bağımsızlık ise merkez bankalarının bağımsız biçimde faaliyetlerini yürütmelerini sağlayacak kaynaklara sahip olmaları ve bütçelerini oluşturabilmelerini içermektedir (TCMB, 2018: 15-16; Ivanovic, 2014: 40).

bankası bağımsızlığı ilişkisini inceleyen çalışmaların birleştirilmiş veriye dayandığını; bunun uzun dönemde tutarsız ve eksik değerlendirmelere yol açabileceğini ifade etmektedirler. Bu duruma, merkez bankası bağımsızlığı olgusu sadece belirli yıllar için söz konusuysen, değerlendirmelerin daha geniş bir dilimde yapılmış olmasının neden olduğunu öne sürmektedirler. Bu eksikliği gidermek amacıyla, 120 ülkede 1980- 2005 aralığı için merkez bankası bağımsızlığı ve enflasyon ilişkisi irdelenmiştir. Varılan sonuç merkez bankası bağımsızlığının, düşük enflasyon üzerinde etkisinin umulduğundan daha az olduğu yönünde olmuştur (Klomp ve Haan, 2010).

Ekonomilere hızlı ve önemli etkileri olan para politikalarını, hükümetlerin siyasi amaçlarla kullanmasının önüne geçmek 1970 sonrasında üzerine düşünülen önemli bir konu olmuştur. Bu kapsamda para gücünün hükümetlerin elinden alınarak, ekonomik verileri dikkate alarak paranın yönetimini gerçekleştirecek merkez bankalarına bırakılması üzerine tartışmalar gelişmiştir. Merkez bankalarının hükümetlerin etki ve müdahalesi altında kalmaması, merkez bankalarının hükümetlerden bağımsızlaştırılması olarak (Telman, 1994) kavranmıştır. Bu kapsamda literatürde “bağımsızlık” sözcüğü kullanılmaktadır. Sözcüğünün, bağımsız idari otoritelerin (BIO) tartışmalarının yapıldığı dönemde de kullanılmış olduğu görülmektedir. Oysaki kamu örgütlenmesinde, bağımsız örgüt olamaz. İdarenin bütünlüğü, kamu örgütlenmesi mantığı buna izin vermez. Bu nedenle BIO’ların bağımsızlığı, bu örgütlerin kamu örgütlenmesinde bağımsız olmalarına karşılık gelmemektedir. Literatürde, BIO’ların bağımsızlığı organik bağımsızlık/ işlevsel bağımsızlık olarak da ifade edilmektedir. Organik bağımsızlık ile BIO’ların üst düzey yönetiminin üyelerin, istifa etmedikleri sürece görevden alınmalarını sağlayacak güvencenin oluşturulması; bu güvenceyle donanmanın oluşturmuş olduğu kalkan ile de BIO’ların işlevsel olarak bağımsızlığı ifade edilmektedir (Günday, 2011: 569-570; Tan, 2002:15). BIO tartışmaları sırasında kullanılan bağımsızlık da, merkez bankası literatürünün özerkliği ele alırken kullandığı bağımsızlık da kamu yönetimi bağlamında ele alarak ifade ettiğimiz idari özerkliğe karşılık gelmektedir. Aslında bu durumda, literatürün kullanmakta olduğu “bağımsızlık” sözcüğünü özerklik de karşılar diyebiliriz.¹⁸ İrdeleme, yönetim bilimleri/kamu yönetimi bağlamında gerçekleştirmekte olduğu ve kamu örgütlenmesinde bağımsız bir örgüt olamayacağı için çalışmada özerklik sözcüğü kullanımı tercih edilmektedir.

¹⁸ Akçay (2009), “Para, Banka, Devlet Merkez Bankalarının Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası” isimli kitabında merkez bankası literatürüne paralel biçimde konuyu ele almaktadır. “TCMB Düzenlemesindeki Muğlaklık” başlıklı yazısında Akçay’ın (2018) da merkez bankası özerkliğini, kamu yönetimi bağlamında ele aldığı görülmektedir.

4. Uygulamada Beliren Merkez Bankası Özerkliği

Merkez bankalarının oluşumu, merkez bankaları ile devletlerin kurduğu ilişkinin de tartışılmasını beraberinde getirmiştir. Tartışmalar Adam Smith ve David Ricardo ile başlamış; sonraki klasik iktisatçılarla devam etmiştir. Bu tartışmaların içeriğini, banknot çıkartmakta olan aynı zamanda bankaların bankası niteliğindeki bir bankanın yeri, önemi ve özerk olabilmesi oluşturmuştur (IAV, 1995: 44). Birinci Dünya Savaşı'na kadar, altın standardı ile paranın değerinin belirlenmekte olduğu yapılanmada, devlet ile merkez bankası arasındaki ilişki, merkez bankasının devlete avans vermemesi geleneğine ve teamüllere dayanmaktadır (Kock, 1945: 45). Altın standardı döneminin özelliği gereği merkez bankaları pek çok düzenlemeyi otomatik bir şekilde gerçekleştirerek özerk davranmışlardır (Elgie ve Thompson, 1998: 17). 1914'e kadar devam eden bu durum, Birinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesiyle oluşan yıkımla değişmiştir. Savaş sırasında ülkelerin yüksek miktarda banknot ihraç ederek savaş yıkımının üstesinden gelme çabası, gelenekleri ve teamülleri devreden çıkararak, merkez bankalarını devletlere avans vermek zorunda bırakmıştır (Kock, 1945: 48). Savaş harcamalarının, merkez bankası kaynaklarından sağlaması, altın standardı sistemini de fiilen devreden çıkarmıştır (Akçay, 2009: 105). Altın standartlarının rutinlerine dayanan merkez bankası özerkliği de, bu gelişmelerle sarsıntı geçirmiştir. Hukuken korunmayan özerklik hakkının, kolaylıkla vazgeçilebilecek bir lütf olarak belirttiği bu olumsuz deneyimle, savaş sonrasında, merkez bankaları için önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Bu düzenlemelere ilişkin ilk adımlar, Birinci Dünya Savaşı sonrasında Milletler Cemiyeti Meclisi'nin 1920'de Brüksel'de topladığı Maliye Konferansı'nda atılmıştır. Konferans'ta merkez bankası bir devletin gerekli öğelerinden biri olarak tanımlanarak, merkez bankaları oluşturmaları önerilmiştir. Kurulacak merkez bankalarının, siyasal baskılardan uzak tutulması gerekliliği vurgulanmıştır (Elgie ve Thompson, 1998: 15; Ulrich, 1936: 7-9). Konferans sonrasında, merkez bankalarının yaygın biçimde oluşumu görülmektedir. Bu kapsamda merkez bankalarına tüzel kişilik tanınması, özerkliklerinin mevzuatla güvence altına alınması sağlanmıştır.¹⁹ İlerleyen zamanda yaşanan İkinci Dünya Savaşı'nın olağandışı koşulları, merkez bankalarının ve devletlerin iş birliği içinde çalışmalarını sonucunu doğurmuştur (Singleton, 2011: 127). Bu durum, hukuken özerk kılmanın, uygulamada özerkliği her zaman koruyamayabileceğine bir örnek olarak verilebilir.

¹⁹ 1930 yılında, 1715 sayılı *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu* ile hizmete başlayan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), bu dönemde kurulan merkez bankalarından biri olmuştur.

Merkez bankalarının oluşumu, iki dünya savaşı ve Büyük Buhran ile beliren ekonomik yapılanma sürecinde gelişimi dönemi, örgütsel değişkenler ekleninde irdelendiğinde uzmanlaşma, standartlaşma ve biçimlendirme değişkenleri ile örgütsel özerkliğe katkı sunulduğu görülmektedir. Merkez bankaları için uzmanlaşmanın en ağırlıklı değişken olduğu söylenebilir. Merkez bankalarının oluşumu öncesinde banka olarak hizmet veren emisyon bankalarının merkez bankalarına dönüşümü, bankacılık uzmanlarının merkez bankacılığı konusunda uzmanlaşmasını da beraberinde getirmiştir. Böylelikle merkez bankaları, merkez bankacılığı konusunda uzmanları istihdam etmişlerdir.²⁰ Fakat bu uzmanlaşmaya, ekonomi alanında uzmanlık henüz eşlik etmemektedir.²¹ 20. Yüzyıl'ın başında merkez bankaları, ticari bankalar ve bu bankalarla ilişkili kurumlara hizmet veren yapılar olduğu için merkez bankası çalışanları ekonomi konusunda çok az bilgi sahibi olan kişilerdir (Singleton, 2011: 18). Standartlaşma ve biçimlendirme örgütsel değişkeni ise, merkez bankalarının altın standardının rutinlerine göre davranış sergilemeleri nedeniyle, örgütsel özerkliği besler görünmektedir. Standartların etkin oluşu ve örgüt içinde henüz farklı uzmanlık alanlarının olmaması dikkate alındığında, yapılandırma değişkenin özerklik kurulumuna katkı verdiğini söylemek güçtür. Merkez bankalarının örgüt içinde karar alma süreçlerinin merkezi ya da ademimerkezi yapıda oluşuna ilişkin TCMB örneği dışında veri elde edilemediği için²² merkezleşme değişkeninin nasıl bir eğilim gösterdiği yorumlanamamaktadır.

1980 sonrasında merkez bankalarına düşük enflasyon sağlama görevi verilmiştir. Merkez bankalarının bu görevlerini yerine getirmeleri sırasında, hü-

²⁰ Türkiye örneğinde, ülke çapında bankacılık ve muhasebe konusunda bile uzman sayısının oldukça az olduğu görülmektedir. Bu olumsuz koşullarda, ülkenin diğer kurumlarındaki nitelikli personelin Merkez Bankası'na atanmaları, bankanın nitelikli eleman gereksiniminin giderilmesinde bir yöntem olarak kullanılmıştır (Özdemir, 1997: 170-172).

²¹ İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonominin ve ekonomistlerin artan etkisiyle bilhassa 20. Yüzyıl'ın ikinci yarısında merkez bankalarında çalışan uzmanların ekonomi konusunda da gelişkin olmalarının bir gereksinim olarak belirmeye başladığı ifade edilebilir (Singleton, 2011: 18-19). Merkez bankalarının, bu gereksinimle 1950'ler itibarıyla binlerce çalışanlarıyla kurumsallaşmış durumda oldukları görülmektedir. Örneğin İngiltere Merkez Bankası'nın 1940'larda 4,120 olan çalışan sayısı ikiye katlanarak 1950'lerde 8,250'ye ulaşmıştır (Singleton, 2011: 128). 1950'lerde İngiltere, Fransa, İsviçre merkez bankalarının eleman sayılarında görülen azalmanın, 1960 sonrası tekrar artış göstermektedir (Singleton, 2011: 141).

²² 1715 sayılı Kanun (m. 83) uyarınca “*Taşra şubelerinde müdür ve varsa müdür muavini ve muhasebeciden ve müdür muavini yoksa Umum Müdürlüğün intihap edeceği bir zattan mürekkep bir idare heyeti teşkil olunacaktır. Bu heyet Umum Müdürlüğün, talimatına tevfikana lüzüm görecek işleri tetkik ve karar ittihaz eder.*” Kararlar merkezi yapı içerisinde Genel Müdürlük'te alınır, talimatlandırılarak şubelere iletilir, şubeler kararları merkez adına uygular. Genel Müdürlük bünyesinde ise İskonto ve Kredi Encümeni, İdare Heyeti gibi yapılanmalarla ademimerkezileşme yaşandığı görülmektedir.

kümetlerle aralarına yasal bariyer olması gerektiği öne sürülmüştür. Fikir, Avrupa Birliği ülkelerinin neredeyse tamamında kabul görmüş üye ülkelerin merkez bankalarının özerklikleri düzenlenmiştir²³ (Eijffinger vd., 1996). Merkez bankalarının özerkliğine ilişkin düzenlemeler Avrupa ülkeleri ile sınırlı kalmamış OECD²⁴ ülkelerinin çoğunluğunda, gelişmekte olan ülkelerde²⁵ ve serbest ekonomiye geçiş içindeki eski komünist ekonomilere sahip ülkelerde de kabul görmüştür (Posen, 1998: 335). Bu dönüşüm küresel finansal güçlerin hükümetleri, “*bağımsız para politikası*” takip etmemeleri halinde ülkeden kaçıp gitme tehditleriyle de desteklenmiştir (Toptaş, 2005: 29). Merkez bankalarının fiyat istikrarı gibi hedeflere ulaşmak için araçlarını ve yöntemlerini belirlemede özerk oldukları, mevzuatta yapılan düzenlemelerle belirtilmiştir. Bu özerkliğin güvence altına alınabilmesi için donanımlı üst düzey yönetimin oluşumu sağlanmış; merkez bankalarına gelebilecek baskılara²⁶ kalkan olacak biçimde, üst düzey yönetimin görev süreleri güvence altına alınmıştır. Fakat bu güvenceye rağmen görevden alma uygulamalarının yaşandığı örnekler görülmektedir.²⁷

Merkez bankalarının örgütsel değişkenleri ile özerklik kurulumunu bu dönem için irdelediğimizde uzmanlaşma, yapılandırma, merkezileşme parametreleri ile özerkliğin desteklendiği söylenebilir. Merkez bankalarının, gelişen görevleri ile birlikte ekonomik konular başta olmak üzere pek çok alanda

²³ Örneğin İngiltere’de İşçi Partisi’nin 1997 yılında iktidara gelmesinden hemen sonra, Hazine Bakanı Brown, Merkez Bankası’nın özerk olması gerektiğini dile getirmiştir. 1998 yılında çıkarılan yasa ile (Bank of England Act 1998) banka, hükümetin müdahale alanından çıkarılarak pek çok konuda kendi başına karar alamaya yetkili kılınmıştır (Karasu, 2013a:193).

²⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü).

²⁵ TCMB’ye fiyat istikrarı sağlama görevi, 14 Ocak 1970 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 1211 sayılı kanununda 2001 yılında yapılan düzenlemelerle verilmiştir.

²⁶ Güçlü özerklikleri ile bilinen merkez bankalarına bile baskılar uygulanmakta olduğu görülmektedir. Örneğin ABD başkanı Trump, pek çok konuşmasında FED’e yönelik eleştirileri getirmekte, FED’i işini iyi yapmamakla suçlamaktadır. International Money Fund (IMF) gibi uluslararası kuruluşlardan da uyarılar almasına rağmen Trump’un, FED’in yaptıklarının yanlış olduğuna yönelik ısrarı ve eleştirisinin sürdüğü görülmektedir (Bloomberg, 2019). 2018 yılında, “*ekonomimizin sahip olduğu tek problem FED*” (“*The only problem our economy has is the FED.*”) sözleriyle FED’i oldukça yüksek perdeden eleştiren Trump, 24 Haziran 2019’daki konuşmasında ise FED başkanını görevden atmakla tehdit etmediğini, fakat dileseydi görevden alma yetkisi olduğunu da dile getirmektedir (Trump, 2018; Kimble, 2019).

²⁷ Türkiye’de de merkez bankasının faiz kararları pek çok kez eleştirilmiş, bankanın özerkliği sorgulanmış (NTV, 2018); bu süreç sonunda 6 Temmuz 2019 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile TCMB Başkan’ı görevden alınmıştır (TCMB, 2019). Cumhurbaşkanı Erdoğan, Başkan’ın “*kendine has birçok tasarrufu*” oluşunu görevden alma gerekçesi olarak göstermiştir (Hakan, 2019). Hindistan örneğinde ise, merkez bankasının özerkliği konusunda hükümetle çatışma içinde olan merkez bankası başkanı, uzlaşma sağlanamaması nedeniyle istifa etmiştir (The Economist, 2019).

birikimli uzmanlar istihdam ettikleri²⁸ görülmektedir (Singleton, 2011: 18). Hatta Vaubel (1997), 20. Yüzyıl'ın ikinci yarısında merkez bankası özerkliği ve uzman kadro arasında pozitif bir ilişki olduğunu belirtmektedir. Merkez bankalarının örgüt yapılarının araştırma, istatistik, bankacılık, denetim gibi pek çok farklı uzmanlaşmış birimle yapılandırılmış oldukları,²⁹ bu birimlerinin niteliğinin oldukça yüksek olduğu da görülmektedir.³⁰

Merkez bankalarına fiyat istikrarı sağlama görevi verildiği 1980 sonrası dönemde, küresel çapta enflasyonun oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Örneğin 1992 yılında, dünyada %40 ve üzerinde enflasyona sahip 45 ülke bulunmaktadır (Rogoff, 2019). Merkez bankaları fiyat istikrarını sağlama hedefiyle, özerk biçimde görevlerini yerine getirmiştir. Böylelikle, küresel çapta enflasyon düşük seviyelere ulaşmıştır. 2019 yılı küresel enflasyon beklentisi 1,6 dir (IMF, 2019: 15-16). Küresel çapta düşük enflasyon yakalanmış görün-

²⁸ Türkiye örneğinde de, merkez bankasının uzman çalışanlar konusunda dünya ile uyumlu bir görünüm verdiği görülmektedir. TCMB 2017 yılı faaliyet raporunda, 3,370 adet personelini, Türkiye ekonomisindeki stratejik rolü ve üstlenmiş olduğu farklı görevlerine bağlı olarak, çeşitli meslek gruplarından nitelikli bir insan kaynağı olarak tanımlamaktadır. 2017 faaliyet dönemi içinde emeklilik, istifa, işe son verme, askerlik ve vefat gibi sebeplerle 908 personel ayrılmış, toplam 74 personel alınmıştır. Eleman sayısı 2016 yılına göre 834 kişi azalarak 3.730'a inmiştir TCMB'deki 2017 yılındaki personel mevcudunun yüzde 78,66'sını genel idare hizmetleri, yüzde 12,06'sını teknik hizmetler, yüzde 0,40'ını sağlık hizmetleri, yüzde 0,35'ini avukatlık hizmetleri ve yüzde 8,53'ünü yardımcı hizmetler sınıfı oluşturmaktadır (TCMB, 2017).

²⁹ TCMB'nin gereksinimi olan yüksek nitelikli elemanların kadrolara alınması 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu bünyesinde sağlanamamaktadır. Bu nedenle, 657 sayılı Kanuna 1970 yılında eklenen (m. 237/d) "*1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu hükümleri saklıdır*" hükmü uyarınca personelin hak, yükümlülük ve sorumluluklarını düzenleme görev ve yetkisi Banka Meclisi'ne verilmiştir.

Böylelikle banka maddi olanaklarını kullanarak, nitelikli elemanları bünyesine katabilecek özerkliğe kavuşmuştur. Bu düzenlemeler sonrasında 1984-1986 yılları arasında yapılan nitelikli eleman takviyesi ile Banka'nın Araştırma Bölümü geliştirilmiştir. Üst düzey yöneticilerin alacaklar kararlarda, Araştırma Bölümü'nün hazırladığı raporlar büyük önem taşımaktadır. Araştırma Bölümü'yle yetinilmeyerek Banka'da uzmanlaşmaya katkı sunacak yeni birimler oluşturulmuş, kaliteli elemanlarla takviye edilmiş, eğitim konusuna ayrı önem verilmiştir (Toptaş, 2005: 20). Kurum çalışanlarının eğitim ve kariyer olanakları, 1977 yılından beri önemsenmektedir. Merkez Bankası 1977 yılından itibaren, çalışanlarına yurt dışında lisansüstü eğitim olanağı tanımaktadır. 1989 yılına dek, bu olanak daha kısıtlı kullanılmış ve kullanım şansını yoğunlukla araştırmacı uzmanlar yakalamıştır. 1989 yılında, Başkan'ın görevlendireceği bir başkan yardımcısının başkanlığında toplam 5 üyeden oluşacak biçimde yapılan *Akademik Çalışmaları Değerlendirme Kurulu* kurulmuştur. Bu tarihten sonra, yurtdışına eleman gönderme tüm birimlere yaygınlaştırılmıştır (Gürler, 2013: 23).

³⁰ Bu duruma, yapılan araştırmalarda merkez bankalarının pek çok firmaya kıyasla çok daha fazla denetçi istihdam ettikleri sonucuna ulaşılması (Goodhart vd., 2002: 417) örnek olarak verilebilir.

mektedir. Artık yüksek enflasyon küresel çapta ana sorunlardan birini oluşturmamakta³¹ fakat baş edilmesi gereken krizler bulunmaktadır. 21. Yüzyıl'da yaşanan finansal kriz ve onu izleyen Avrupa borç krizi sonrasında merkez bankalarının kullandıkları araçların bu krizleri aşmakta yeterli olmadığı düşüncesi, para politikalarının da hükümetlere bırakılması talebiyle merkez bankası özerkliğini baskı altına almaktadır³² (Rogoff, 2019; De Haan ve Eijffinger, 2016: 16; Peia ve Romelli, 2019: 30; The Economist, 2019).

21. Yüzyıl'ın ilk çeyreği geride bırakılırken yeni bir yorumlama ile başlayan tartışmaların, merkez bankası özerkliğinde bir dönüşüm yaratabilecek potansiyele eriştiğini söylemek güçtür. Fakat 1977'de başlayan merkez bankası özerkliği tartışmaları da ancak 1990 sonrası sistemli biçimde uygulamaya alınmıştır. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda, yeni başlayan tartışmaların nasıl bir sonuç doğuracağını görmek için biraz daha zamana gereksinim vardır.

Sonuç

Çalışmamız merkez bankalarının özerkliğini kuramsal olarak ele almış; 20 ve 21. yüzyıllarda yaşanan önemli krizler eşliğinde, hizmet alanlarının ve özerkliklerinin biçimlenmesi bağlamında uygulama örnekleri üzerinden değerlendirmiştir. Bu değerlendirme hukuki, idari, mali ve örgütsel boyutlarda gerçekleştirilmiştir. Özerklik, konumlandığı zamanda, kendi içerisinde sürekli bir devinim olmanın dışında, tarihsel seyirde üretim ilişkilerinin değişiminin etkisi ile aldığı form itibariyle de devingendir. Bu nedenle merkez bankalarının özerkliğinin görünümü iki dünya savaşı, Büyük Buhran ve 1970 Krizi sı-

³¹ Gelinek noktada, düşük enflasyon bir sorun olarak görülmektedir. IMF Başkanı Lagarde, Avrupa'da hedeflenen düşük seyreden enflasyon oranlarını istenilene çekmesi için, merkez bankası uzmanları ile yoğun bir çalışma içinde olması gerektiği de vurgulanarak Avrupa Merkez Bankası'na bir sonraki başkan olarak önerilmektedir (Hope, 2019).

³² Merkez bankaları özerkliğine farklı ülkelerden eleştiriler geldiği görülmektedir. Almanya Maliye Bakanı Wolfgang Schäuble, Avrupa Merkez Bankası Başkan Mario Draghi'yi uygulamakta olduğu negatif faiz oranları için eleştirmektedir (The Guardian, 2016). İngiltere Merkez Bankası'na Brexit taraftarlarınca yapılan politik ataklar görülmektedir (Balls vd. 2018: 4). ABD'de de Başkan Donald Trump, Amerikan Merkez Bankası FED'i yoğun biçimde eleştirerek, özerkliğini sorgulamaktadır. Bu sorgulama sadece Başkan tarafından yapılmamaktadır. Örneğin Senatör Rand Paul'un Kongre'ye taşıdığı "FED'i Denetleyin" ("Audit the FED") önerisi Kongre'den geçerse de bu önerinin hatırı sayılır sayıda destekçisi olduğu görülmektedir (Binder, 2016; Balls vd. 2018: 9). Paul, merkez bankalarına evrensel merkez bankacılığı değerlerine göre uygulanmakta olan denetimden çok daha farklı boyutta bir denetim çağrısında bulunmaktadır. Bu çağrı, FED'in karar süreçlerini ve uluslararası bankalarla ilişkilerini mercek altına almaya yöneliktir (Lipsky, 2015).

rasında ve sonrasında farklılaşmaktadır. 21. Yüzyıl'ın ilk çeyreği geride bırakılırken yaşanmakta olan kriz sonrasında oluşan merkez bankası özerkliğine ilişkin tartışmalarının, nasıl gelişim göstereceğini kestirmek güçtür. Fakat merkez bankalarının devletlerin ekonomilerine etkiyen hizmet alanları nedeniyle, 20. Yüzyıl'da yaşanan ekonomik krizlerin, her zaman merkez bankalarının görevlerini ve dolayısıyla özerkliklerini biçimlendirdikleri görülmektedir.

Çalışmada, merkez bankalarının özerklikleri hukuki, mali, idari ve örgütsel boyutta değerlendirilmiştir. Merkez bankalarının hukuki boyuttaki özerkliklerinin iki önemli aşamadan geçtiği söylenebilir. Bunlardan biri, birinci Dünya Savaşı sonrasında merkez bankalarının tüzel kişiliklerinin oluşturulması ve özerkliklerinin hukuken tanınmasıdır. Diğeri ise, 1980 sonrasında merkez bankalarına fiyat istikrarı sağlama görevi verilerek yapılan mevzuat düzenlemeleridir. Merkez bankalarının kendi bütçelerini oluşturma süreçlerinin kriz dönemlerinden nasıl etkilendiği tartışmalarına, literatürde rastlanmamıştır. Buna rağmen, merkez bankalarının görevlerini yerine getirebilmek için (diğer kurumlarla karşılaştırıldığında) çok daha nitelikli personeli istihdam edebilmeleri, mali özerkliklerinin gelişkinliğinin olumlu anlamda yorumlanmasında önemli bir veri olarak sunulabilir. Merkez bankalarının idari özerklikleri ise, merkez bankalarının oluşum süreçleriyle birlikte önemsenmeye başlanmıştır. İdari özerkliği güçlendirecek biçimde düzenlemelerin 1980 sonrasında dünya çapında sistemli olarak yapıldığı da görülmektedir. Öte yandan uygulamada görülen, merkez bankalarının kararlarına yapılan eleştirilerin oluşturduğu baskılar ve merkez bankaları başkanlarının görevlerinden alınması örnekleriyle, merkez bankası özerkliğinin bu boyutunda sorunlar olduğu sonucuna varılabilir.

Örgütsel özerklik boyutunda gelindiğindeyse, farklı zamanlarda örgütsel değişkenlerin farklı biçimde kullanımının katkısı görülmektedir. Uygulama örnekleri incelendiğinde, merkez bankalarının oluşum dönemlerinde, altın standardının varlığı nedeniyle standartlaşma ve biçimlendirme değişkenleri, örgütsel özerklik için diğer değişkenlere göre daha çok katkı sunmuş görünmektedir. Hizmetin özünün teknik yanı nedeniyle her dönemde uzmanlaşma değişkeni özerklik tasarımı için kullanılmaktadır. Bununla birlikte, 20. Yüzyıl'ın ikinci yarısından sonra bu değişkenin kullanımı, yüzyılın ilk yarısındaki kullanıma göre daha da etkin görünmektedir. Uzmanlığın gelişimi ve farklılaşması ile birlikte örgüt içinde oluşan uzmanlaşmış ve özerkliğe gereksinimi olan birimlerin yapılandırılması ve karar alma süreçlerine dahil edilmesi söz konusudur. Bu gelişmelerden hareketle, merkezileşme ve yapılandırma değişkenlerinin 20. Yüzyıl'ın ikinci yarısından itibaren özerklik tasarımında daha

etkili olduğu söylenebilir. Bu değerlendirmeler ışığında, örgütsel değişkenlerle yapılan düzenlemelerle, karar verme yetkinliğinin dolayısıyla örgütsel özerkliğin seviyesinin artırıldığına ilişkin yorumlamalar yapmak olasıdır.

Merkez bankalarının örgütsel özerkliği tartışmalarının, literatürde yeterince yer almadığı vardığımız sonuçlardandır. Oysaki para politikalarının geniş kapsamı, merkez bankası üst yönetimindeki sınırlı sayıda kişinin karar süreçlerinde (örgüt uzmanları tarafından yapılacak) besleme olmadan karar vermesini olanaksız kılmaktadır. Farklı alandaki pek çok uzmanın, özerk bir örgüt ortamında oluşturacakları bilgi, birikim ve tavır, merkez bankası üst yönetiminin tüm baskı gruplarına direnç gösterebileceği donanımı oluşturabilir. Merkez bankası üst düzey yöneticilerine tanınan özerklik, örgütte karar alma süreçlerinin ademimerkezi biçimde yapılandırılmasıyla, merkez bankası uzmanlarına dek yayılabilir. Son kararlar üst yönetim tarafından verilecek olsa da, karar verme yetkinliği artırılarak merkez bankalarının özerkliklerinin gelişimi sağlanabilir. 1980 sonrasında fiyat istikrarının sağlanması hedefiyle gerçekleştirilen merkez bankalarının özerklik düzenlenmeleri, literatürdeki tartışmaların gelişkinliği ile de desteklenmiştir. Benzer şekilde literatürün, merkez bankalarının örgütsel özerkliğinin nasıl geliştirilebileceğine ilişkin yapacağı tartışmaların, uygulamaların gelişimine katkı sunacağı düşünülmektedir.

Kaynakça

- Acheson, Keith ve John F. Chant, “Bureaucratic Theory and the Choice of Central Bank Goals: The Case of the Bank of Canada”, *Journal of Money, Credit and Banking*, C. 5, S. 2, 1973, s. 637-655.
- Akan, Dilara Mumcu, “Para Politikasının Dünü ve Bugünü”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 2, 2010, s. 89-97.
- Akçay, Ümit, *Para, Banka, Devlet Merkez Bankası Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul 2009.
- Akçay, Ümit, “TCMB düzenlemesindeki muğlaklık”, 17 Temmuz 2018, <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2018/07/17/tcmb-duzenlemesindeki-muglaklik/> (24.07.2019).
- Alesina, Alberto, “Macroeconomics and Politics”, *Macroeconomics Annual*, C. 3, 1988, s. 13-52.
- Alesina, Alberto, “Politics and Business Cycles in Industrial Democracies”, *Economic Policy*, C. 4, S. 8, 1989, s. 55-98.

- Alesina, Alberto ve Lawrence H. Summers, “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, S. 2, 1993, s. 151-162.
- Ayhan, Beyhan ve Yılmaz Üstüner, “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Ekseninde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 43, S. 1, 2010, s. 57-80.
- Balls, Ed, James Howat ve Anna Stansbury, “Central Bank Independence Revisited: After the Financial Crisis, What Should a Model Central Bank Look Like?”, Harvard Kennedy School M-RCBG Associate Working Paper Series 87, 2018.
- BBC, “Wanted: New Bank of England Boss”, 24.05.2019, <https://www.bbc.com/news/business-48035122> (06.07.2019)
- Binder, Sarah, “A Brief History of Attempts to Audit The Fed. (Rand Paul Is A Latecomer.)”, 11 Ocak 2016, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/01/11/a-brief-history-of-attempts-to-audit-the-fed-rand-paul-is-a-latecomer/?noredirect=on&utm_term=.910cb9696ee8 (29.06.2019)
- Bloomberg, “IMF Says It’s Dangerous for Politicians to Bash Central Banks”, 11.05.2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-11/imf-warns-of-dangerous-results-from-trump-s-pressure-on-fed> (29.06.2019)
- Campillo, Marta ve Jeffrey A. Miron, “Why Does Inflation Differ across Countries?”, *Reducing Inflation: Motivation and Strategy* (Ed. C.D. Romer ve D.H. Romer), University of Chicago Press, Chicago 1997, s. 335-357.
- Castoriadis, Cornelius, *Dünyaya, İnsana ve Toplumla Dair*, İletişim Yayınları, İstanbul 2006.
- Clark, William Roberts, *Capitalism, Not Globalism: Capital Mobility, Central Bank Independence, and the Political Control of the Economy*, University of Michigan, Ann Arbor, 2005.
- Cobham, David, “The Past, Present, and Future of Central Banking”, *Oxford Review of Economic Policy*, C. 28, S. 4, 2012, s. 729-749.
- Cukierman, Alex, “Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions-Past, Present and Future”, *European Journal of Political Economy*, C. 24, 2008, s. 722-736.
- Cukierman, Alex, Steven B. Webb ve Bilin Neyapti, “Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes”, *The World Bank Economic Review*, C. 6, S. 3, 1992, s. 353-398.

- Daunfeldt, Sven-Olov ve Xavier De Luna, “Central Bank Independence and Price Stability: Evidence from OECD-Countries”, *Oxford Economic Papers*, C. 60, 2008, s. 410-422.
- De Haan, Jakob, “The European Central Bank: Independence, Accountability and Strategy”, *Public Choice*, C. 93, S. 3/4, 1997, s. 395-426.
- De Haan, Jakob ve Sylvester, Eijffinger, “The Politics of Central Bank Independence”, DNB Working Bank, 2016.
- Eijffinger, Sylvester ve Maarten Van Rooij ve Schaling, Eric, “Central Bank Independence: A Paneldata Approach”, *Public Choice*, C. 89, S. ½, 1996, s. 163-182.
- Elgie, Robert ve Helen Thompson, *The Politics of Central Banks*, Routledge, Oxon 1998.
- Fischer, Stanley ve Guy Debelle, “How Independent Should a Central Bank Be?”, Conference on Monetary Policy in a Low Inflation Regime”, Federal Reserve Bank of Boston Conference Series no.38, North Falmouth, Massachusetts 1994, s. 195-221.
- Grilli, Vittorio D, Donato Masciandaro ve Guido Tabellini, “Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industriaized Countries”, *Economic Policy*, C. 13, S. 13, 1991, s. 341-392.
- Goodhart, Charles, Dirk Schoenmaker ve Paolo Dasgupta, “The Skill Profile of Central Bankers and Supervisors”, *European Finance Review*, C. 6, 2002, s. 397-427.
- Gökgöz, Gökhan, *Paranın Toplumsal Üretimi Merkez Bankası İletişim Politikaları*, Notabene, Ankara 2013.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa 2003.
- Gözler, Kemal, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, Ekin Basın Dağıtım, Bursa 2018.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj, Ankara 2011.
- Gürler, Evrim, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yurt Dışı Lisansüstü Eğitim Uygulamaları 1996-2011 Dönemi Analiz ve Değerlendirmesi, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, 2013.
- Güvenç, Nazım, *Küreselleşme ve Türkiye*, BDS, İstanbul 1998.
- Hage, Jerald ve Michael Aiken, “Relationship of Centralization to Other Structural Properties”, *Administrative Science Quarterly*, C. 12, S. 1, 1967, s. 72-92.

- Hakan, Ahmet, “Merkez Bankası Yorumu: Çekilmez Oldu Değişikliğe Gittik”, 10.07.2019, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/merkez-bankasi-yorumu-cekilmez-oldu-degisiklige-gittik-41269068> (31.07.2019)
- Harvey, David, *Yeni Emperyalizm*, (Çev. H. Güldü), Everest, İstanbul 2003.
- Hope, Katie, “Christine Lagarde: The ‘Rock Star’ of Finance”, 2.07.2019, <https://www.bbc.com/news/business-48847473> (06.07. 2019)
- Hürriyet Gazetesi, “Nobel ödülü Kydland ve Prescott'a” 11.10.2004, <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=264057> (04.11.2014)
- Ivanovic, Valentina, “Financial Independence of Central Bank through the Balance Sheet Prism”, *Journal of Central Banking Theory and Practice*, C. 2, 2014, s. 37-59.
- İktisadi Araştırmalar Vakfı (IAV), *Devlet Merkez Bankası İlişkileri Semineri*, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul 1995.
- International Monetary Fund (IMF), “World Economic Outlook 2019”, 2019.
- Karasu, Koray, “Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütlenmesi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2004.
- Karasu, Koray, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, (Yay. Haz. Koray Karasu), İmge Yayınevi, Ankara 2013a, s. 145-292.
- Karasu, Koray, “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik”, 5. Yerel Yönetimler Sempozyumu, (Ankara: TBB, 2013), s. 397-429.
- Kasapoğlu, Özgür, “Parasal Aktarım Mekanizmaları: Türkiye İçin Uygulama”, TCMB Yayınlanmamış Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara 2007.
- Kimble, Spencer, “Trump Says He Never Threatened to Demote Federal Reserve Chairman Jerome Powell, But Has the ‘Right’ To Do So”, 24 Haziran 2019, <https://www.cnbc.com/2019/06/23/trump-says-he-never-threatened-to-demote-federal-reserve-chairman-jerome-powell.html> (29.06.2019)
- Klomp, Jeroen ve Jakob De Haan, “Central Bank Independence and Inflation Revisited”, *Public Choice*, C. 144, S. 3/4, 2010, s. 445-457.
- Kock, M. H. D., *Merkez Bankacılığı*, (Çev. Süleyman Hikmet Baran), TCMB, Ankara, 1945.
- Kydland, Finn E. ve Edward C. Prescott, “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, C. 85, S. 3, 1977, s. 473-492.
- Lipsky, Seth, “Why Does The Federal Reserve Fear a Real Audit?”, 26.02.2015, <https://nypost.com/2015/02/26/why-does-the-federal-reserve-fear-a-real-audit/> (29.06.2019)

- Mechanic, David, "Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations", *Administrative Science Quarterly*, C. 7, S. 3, 1962, s. 349-364.
- Mintzberg, Henry, *Structure, in Fives: Designing Effective Organizations*, Prentice Hall International Editions, New Jersey 1983.
- Durmuş, Mustafa, "Merkez Bankası Bağımsızlığı", Para ve Faiz: Kapitalizmde Finansın Ekonomi Politikası", *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 2, S. 1, 2016, s. 22-61.
- NTV, "Cumhurbaşkanı Erdoğan, Bloomberg'e konuştu", 15.05.2018, <https://www.ntv.com.tr/turkiye/son-dakikacumhurbaskani-erdogan-bloomberg-konustu,ewvdL-2VVkmz3zJ0l5ckUA> (15.05.2018)
- Önder, Timur, "Para Politikası Araçları, Amaçları ve Türkiye Uygulaması", TCMB Yayınlanmamış Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara 2005.
- Özdemir, Mehmet, *Cumhuriyetten Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, TCMB, 1997, Ankara.
- Özer, M. Akif, "Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye'deki Son Durumun Değerlendirilmesi", *Türk İdare Dergisi*, S. 481, 2015, s. 525-558.
- Peia, Oana ve Davide Romelli, "Central Bank Reforms and Institutions", ifo DICE Report, ifo Institute-Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, C. 17, S. 1, s. 30-35.
- Peters, Nele ve Ria Janvier ve Wouter Van Dooren, "Autonomy in Local Personnel Policy", Paper to be Presented at the EGPA Conference", "The Public Service: Service Delivery in the Information Age Malta, 2-5 September, 2009.
- Posen, Adam, "Central Bank Independence and Disinflationary Credibility: A Missing Link?", *Oxford Economic Papers*, C. 50, S. 3, 1998, s. 335-359.
- Rogoff, Kenneth, "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *The Quarterly Journal of Economics*, C. 100, S. 4, 1985, s. 1169-1189.
- Rogoff, Kenneth, "Is This the Beginning of the End of Central Bank Independence?", 2019, Group of Thirty, Occasional Paper No. 95.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., Turner, C., "Dimensions of Organization Structure", *Administrative Science Quarterly*, C. 13, S. 1, 1968, s. 65-105.
- Sawyer, Malcolm, "Inflation Targeting and Central Bank Independence: We Are All Keynesians Now! or Are We?", *Journal of Post Keynesian Economics*, C. 28, S. 4, 2006, s. 639-652.

- Siklos, Pierre L., “No Single Definition of Central Bank Independence is Right For All Countries”, *European Journal of Political Economy*, C. 24, 2008, s. 802-816.
- Singleton, John, *Central Banking in the Twentieth Century*, Cambridge University, New York 2011.
- Soysal, Mümtaz, “Anayasa Diyalektiği Açısından Özerk Kuruluşların Görevi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 24, S. 4, 1969, s. 111-124.
- Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasa'nın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1992.
- Tan, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 2, 2002, s. 11-37.
- Telman, Turgut Ö., *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı*, Güray Matbaası, İstanbul 1994.
- The Economist, “The Independence of Central Banks is Under Threat from Politics”, 13.05.2019, <https://www.economist.com/leaders/2019/04/13/the-independence-of-central-banks-is-under-threat-from-politics> (29.06.2019)
- The Guardian, “Mario Draghi Defends ECB Independence After German Criticisms”, 21.05.2016, <https://www.theguardian.com/business/2016/apr/21/mario-draghi-defends-ecb-independence-german-criticism-central-bank-eurozone-interest-rates> (29.06.2019)
- Tonak, Ahmet E., *Batan Piyasalar 21. Yüzyılın İlk Buhranı*, Kırmızı Yayınları, İstanbul 2010.
- Toptaş, Ayhan Bülent, “Merkez Bankası Bağımsızlığı”, 2005, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Tump, Donald, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1077231267559755776> (29.06.2019)
- Türk Dil Kurumu (TDK), www.tdk.gov.tr
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), “100 Soruda Merkez Bankacılığı”, 2018, <http://tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/2d9f2c1d-18eb-4124-8fd9-a4ea189a24ad/100+Soruda+TCMB.pdf?MOD=AJPERES&CAC-HEID=ROOTWORKSPACE-2d9f2c1d-18eb-4124-8fd9-a4ea189a24ad-mK9oVdo> (21.07.2019)
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanlık Atamasına İlişkin Basın Duyurusu” , <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/duyurular/basin/2019/duy2019-28> (06. 07. 2019)

- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Yıllık Faaliyet Raporu, 2017, <http://www3.tcmb.gov.tr/yillikrapor/2017/files/tr-full.pdf> (15.05.2018)
- Ulrich, Edmond, *Harbden Sonra Avrupa'da Merkez Bankalarının Tensiki Prensipleri*, (Çev. S. H. Baban), Ankara 1936.
- Vaubel, Roland, "The Bureaucratic and Partisan Behavior of Independent Central Banks: German and International Evidence", *European Journal of Political Economy*, C. 13, S. 2, 1997, s. 201-224.
- Wilson, James Q., *Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar*, (Çev. Selçuk Yanardağ, D. Canman ve Y. Ertekin), TODAİE, Ankara 1996.
- Wray, L. Randall, "A Post Keynesian View of Central Bank Independence, Policy Targets, and the Rules versus Discretion Debate", *Journal of Post Keynesian Economics*, C. 30, S. 1, 2007, s. 119-141.