

DEVLET KARŞISINDA MERKEZ BANKASI
ve
MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI

Doç Dr. Salt DİLİK

Para politikası yönünden merkez bankaları ve devlet arasındaki ilişkilerin ne şekilde olması gerektiği sorunu ötedenberi teoride ve uygulama alanında tartışılmalıdır. Çeşitli devirlerde, çoğu zaman o devirlerin özel şartlarının da etkisi altında, çeşitli teorik görüş ve inançlar hüküm sürmüş ve değişik uygulama örnekleri verilmiştir. Devletlerin merkez bankasına karşı tutumlarında, teorik görüş ve inançları yanında kolay gelir sağlama ve böylece mali sıkıntılarını kolayca giderebilme arzusuna kapılmış olmalarıda büyük rol oynamıştır.

Kesin bir şematik ayırım yapmak mümkün olmamakla birlikte günümüzde para politikası yönünden devlet ve merkez bankası ilişkilerini şu üç ana şekil altında toplayabiliriz:¹

- 1 — Bankanın hükümete bağlı olması,
- 2 — Bankanın hükümetle birleşmesi (entegrasyon)
- 3 — Bankanın bağımsızlığı.

Birinci şekil, isminden de anlaşılacağı üzere, merkez bankasının hükümetin ya da bir bakanlığın (genellikle maliye bakanının) emrine bağlı olmasıdır. Bu şekil için Seylan, Japonya, İngiltere²

(1) Bknz: S. Bernauer: Staat und Notenbank, —Autonomie und Koordination—, Diss. Freiburg i. Br. 1960, s. 2.

(2) Burada İngilterenin özel durumunun dikkate alınması gerekmektedir. Bu ülkede, İngiltere Bankasının devletleştirilmesinden sonra maliye bakanı, kendisine önceden danışılmış olmak kaydıyla Bankaya direktif verme hakkına sahiptir. Fakat İngiltere Bankasının hükümetin emirlerine bağlanması sadece biçimsel bir anlam taşımaktadır. Gerçekten İngiltere Bankası zaten hükümetle ötedenberi gönüllü ve geleneksel bir işbirliği yapmakta ve genel ekonomi politikasını desteklemekte idi. Banka para politikasını tayinde daima hükümetin görüşü-

ve İspanya gibi ülkeler örnek olarak gösterilebilir. 1954 den önce Rusya Bankası da sıkı bir şekilde maliye bakanının direktiflerine bağlı idi.

İkinci şekil, yani entegrasyon merkez bankasının hükümetin bünyesine karışması hükümetle birleşmesidir. Bu sistemde merkez bankasının en yüksek seviyedeki yöneticisi aynı zamanda bakanlar kuruluna üye olmakta, banka bir bakanlık örgütü haline gelmektedir. Merkez bankalarının devlet karşısındaki yerini tayinde bu biçimdeki çözüm yolları, siyasal ve ekonomik düzenleri totaliter olan devletlerde benimsenmiştir. 1954 ten beri Rusya Bankası bir bakanlık halindedir. Aşağı yukarı aynı sistem örneğin Doğu Almanya da vardır.

Üçüncü şekilde ise merkez bankası para politikası alanındaki ölçü ve kararlarında hükûmete ve parlamentoya karşı bağımsızdır. Bu gruba örneğin Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya ve Batı Almanya gibi ülkeler girmektedir.

Genel anlamıyla bağımsızlık, merkez bankasının yalnız devlete karşı değil, aynı zamanda özel baskı ve çıkar gruplarına karşı da serbest ve her türlü etkiden uzak olmasıdır. Fakat biz bu yazımızda başka türlü söylenmedikçe bu kavramı devlete karşı bağımsızlık anlamında kullanacağız.

Yukarda belirtilen her üç şeklin de olumlu ve olumsuz tarafları vardır. Bunlardan burada ilginç ya da önemli olanlarına kısaca değindikten sonra bağımsızlık şikkı üzerinde biraz duracağız.

Merkez bankalarının hükûmete bağlı olmasının yönetim tekniği bakımından faydalar sağlayacağı ve bankayı alınan kararları uygulamada daha kuvvetli duruma getireceği ileri sürülmüştür.³ Fakat bu argümanlar üzerlerinde tartışılabileceği bir yana, sadece ikinci derecede bir önem taşımaktadır. Merkez bankalarının hükûmete bağlı olması lehinde tartışmasız kabul edilebilecek güçte tek önemli argüman, bu sistemin hükûmetin genel ekonomi politikasıyla para politikasının koordine edilmesini sağlayabilmesidir.

nü almış, hükûmet ise Bankaya isteklerini dikte ettirmeyi denemişti. Aynı karşılıklı anlayışa dayanan işbirliği Bankanın, maliye bakanının emrine bağlanmasından sonra da devam etmiştir.

- (3) Bu görüş, problemin Amerika Birleşik Devletlerinde tartışılması sırasında G.L. Bach tarafından savunulmuştur. Bknz. : O. Donner, Über die Grundsätze der Geld-und kreditpolitik in den Vereinigten Staaten-Betrachtungen zum Patman-Bericht, Weltw. Archiv, 1942 Band 56 içinde, S. 183 ve devamı.

Çünkü para politikasının genel ekonomi politikası ile çelişmeye düşmemesi ve imkânları çerçevesinde onu desteklemesi gerektir. Eğer merkez bankası hükûmete bağlı ise, genel ekonomi politikası da hükûmetce tayin olduğundan bu iki politika tek elden saptanacak ve yürütülecek, para politikası genel ekonomi politikasıyla koordine edilebilecektir.

Buna karşılık merkez bankasının hükûmete bağlı olmasının sakıncaları da vardır. Gerçekten geçmişte devletlerin mali ihtiyaçlarını karşılamak için çok zaman emisyon müessesesini kötüye kullanmaktan kaçınmadıkları ve böylece ardı kesilmeyen bir çok para sarsıntısı ve karşılıklarına sebep oldukları bilinmektedir. Örneğin bunun için Avrupa ve Güney Amerika mali tarihine bir göz atmak yeter.

İşte merkez bankalarının para politikası bakımından devlete bağlı olmasına karşı en önemli itirazlar da bu nokta etrafında toplanmaktadır. Görülüyor ki bu argüman da yukarda değinilen lehteki argüman kadar kuvvetlidir. Merkez bankalarının hükûmete bağlı olması ile ilgili daha bazı sakıncalar saymak da mümkündür.

Gerçekten çok partili demokrasilerde hükûmet ve meclislerin gelecek seçimleri düşünerek halkı memnun etmek amacıyla devamlı bir «ucuz para politikası» izlemeye eğilimli oldukları ve iktisadi istikrar için zorunlu bile olsa popüler olmayan tedbirlerden kaçınacakları ileri sürülebilir.

Bundan başka güçlü şekilde örgütlenmiş özel çıkar grupları hükûmet ve parlâmentoyu kararlarında etkileyebilir, genel ekonomi ve para politikasını kendi çıkarlarına doğru yöneltebilirler.

Merkez bankasının hükûmete bağlı olmasının diğer bir sakıncası da para politikasının büyük çapta uzlanım ve bilgi istiyen bir konu olmasından doğmaktadır. Gerçekten politikacıların bu konuda yeter derecede bir bilgi ve ihtisas sahibi olmaları beklenemez. Şüphesiz bankanın idaresinde hükûmet uzmanlarından faydalanacaktır. Fakat merkez bankası bağımsız olmadığı için bu elemanların politikacıların görüş ve arzularına uymayan fikirleri pek dikkate alınmayacaktır.

Öte yandan hükûmet sık sık değişiyorsa ve özellikle çeşitli parti ve grupların para politikası alanındaki görüş ve tutumları farklı ise, her defasında politikacıların görüşüne göre para politikasının da yönü değişebilecektir. Tabii ki burada genel ekonomi po-

litikasına uyulması yönünde zorunlu para politikası değişikliklerini kastetmiyoruz.

Bir bakıma hükûmet ve meclislerin merkez bankasını kötüye kullanmada kamu oyunu göz önünde bulundurma zorunda oldukları ve bu durumun para müessesesinin kötüye kullanılmasını ve sonu belli olmayan para denemelerini önleyeceği ileri sürülebilir. Fakat bu görüş aldatıcıdır. Gerçekte kamu oyunu veren halk olayların iç yüzünü çok zaman ya hiç anlayamamakta ya da iş işten geçtikten sonra kavrayabilmektedir. Halk çok zaman politika demagoglarının propagandasına kanmakta olaylar hakkında tamamen yanlış değerlendirmeler yapmaktadır. Zira iktisadi hayatın en çapraşık sorunlarından birini teşkil eden para işlemlerini kavrayabilmek için belirli bir kültür seviyesinin ötesinde özel bilgilere lüzum vardır. İktisadi olaylar, özellikle para işlemleri, haklarında yetersiz kişiler tarafından şu veya bu şekilde konuşulmaya ve demagojiye elverişlidir. Bu yüzden hükûmetlerin merkez bankasını istismarına olduğu kadar, kendisine bağlı bir merkez bankasını kamu çıkarlarına uygun bir şekilde yöneten bir hükûmete ve bunun mecliste dayandığı çoğunluğa karşı muhalefetin asılsız, yıkıcı tenkit ve hücumlarına da kapılar açıktır. Merkez bankası bağımsız olursa hükûmet bu gibi tenkitlere hedef olmayabilir.⁴

Görülüyor ki kamu oyu da ne hükûmet ve meclislerin para müessesini kötüye kullanmalarına ne de muhalefetin para politikasına yöneltmiş haksız ve yıkıcı tenkitlerine karşı yeterli bir teminat teşkil etmemektedir.

Bankanın hükûmetle birleşmesine (entegrasyon) gelince, bu şık da genel ekonomi politikası ile para politikasının kolayca koordine edilmesini mümkün kıldığından ilk bakışta çekici gelmektedir. Ancak bakanlar kurulunda merkez bankası temsilcisinin, çoğunluğu teşkil eden ve fazla harcama yapmaya eğilimli diğer bakanlar karşısında her zaman kolayca yenilgiye uğruyacağı da bir gerçektir. Böylece hükûmetin bünyesine girmiş bir banka aslında ona bağlı bir kurum olmaktan pek ileri gidemeyecektir.

Yukarda sayılan sakıncalar şüphesiz iktisadi faaliyetleri merkezi, emperatif bir plâna göre sevk ve idare edilen ve siyasal rejimleri totaliter olan devletler için söz konusu değildir. Gerçekten

(4) Bununla birlikte bu durumda da hükûmetin, paranın istikrarından «genel ekonomi politikası» çerçevesi içinde endirekt bir sorumluluk taşıyacağı gözden uzak tutulmalıdır.

bu ülkelerde Batıdaki anlamda parti tartışmaları yoktur. Devlet popöler olmayan tedbirler almaktan çekinmez, kolaylıkla tüketimi kısıp zorunlu tasarrufu artırabilir. Öte yandan bu ülkelerde yukarıda belirtildiği üzere ekonomik faaliyetler önceden hazırlanmış bütün ekonomiyi kapsayan emredici ve yasaklayıcı karakterde plânlara göre devletçe yönetildiğine göre, genel ekonomi politikasıyla bir ahenk sağlanabilmesi ve plânın gerçekleştirilebilmesi için para politikasının da devlet tarafından tayin edilmesi ve yürütülmesi zorunludur. Fakat biz burada bu tip devletleri göz önünde bulundurmuyoruz.

Bağımsızlığın lehinde ileri sürülebilecek en önemli argüman, bu sistemde merkez bankasının para politikasını, siyasi etki ve görüşlerden uzak olarak ülkenin iktisadi gereklerine göre yönetebilme imkânına sahip olmasıdır. Böylece bu sistemde diğer iki sistemin en büyük sakıncaları önlenmiş olmaktadır. Bundan başka bağımsız merkez bankalarının uzmanların bilgi ve görüşlerini değerlendirmeleri mümkün olacaktır. Gerçekten bu elemanların görüşleri öbür sistemlerde olduğu gibi politikacıların siyasal istek ve çıkarlarına boyun eğmiyecektir.

Bir merkez bankasının bağımsızlığı;

- 1 — Personel,
- 2 — Fonksiyon,
- 3 — Mülkiyet bakımından olabilir.

Eğer hükûmet bankanın yöneticilerini atama ve görevden ayırmaya yetkili değilse, banka personel bakımından bağımsızdır. Fonksiyon bakımından bağımsızlık merkez bankasının para politikasını tayinde hükûmet veya parlâmentonun her hangi bir şekilde kontrol ve emrine bağlı olmaması demektir. Mülkiyet bakımından bağımsızlık ise, merkez bankasının sermayesinin devletin elinde olmadığı zaman mevcuttur.

Para politikası bakımından yalnız ilk iki şık, yani personel ve fonksiyon bakımından bağımsızlık önem taşımaktadır. Mülkiyet bakımından bağımsızlık ise, bir zamanlar sanıldığığının aksine, sadece biçimsel bir anlama sahiptir. Bir merkez bankasının sermayesinin özel veya devlete ait olması, para politikasını tâyinde onun devlete bağlı olup olmaması üzerinde hemen hemen hiç bir rol oynamamaktadır. Bağımsızlığı tayin eden en mühim faktör bankanın organizasyonudur. Gerçekten sermayesi özel olan bazı bankalar, yönetimleri bakımından büyük çapta hükûmete bağlıdırlar. Örneğin

İspanya Bankası. 1945 ten önce özel bir kurum olan Fransa Bankası da hükûmetin etkisi altında çalışıyordu. Buna karşılık sermayesi tümüyle devlete ait bir çok merkez bankaları, para politikası hususundaki ölçü ve kararlarında hükûmete bağlı değildir. Örneğin Federal Almanya Merkez Bankası, Avustralya, Yeni Zelanda ve İsveç Bankaları. Fakat son iki banka parlamentonun kararlarına tabidir.

Yakın zamanlara kadar bir merkez bankasının sermayesinin devlete ait olup olmaması, bankanın bağımsızlığı konusunda en önemli bir faktör olarak kabul edilmekteydi. Bu anlayışın tipik örneğini C.H. Kisch ve W. A. Elkin'in şu sözlerinde buluyoruz : «Merkez bankasının hükûmet murakabesinden azade tutulması arzu ediliyorsa bidayette bankayı müstakil bir müessese olarak teşkil etmek ve hükûmetle münasebetlerini tayin ve tesbit etmek lâzımdır. Fakat bir «Devlet Bankası» tesis edip, bilâhare bankanın devletle alâkasını kesmek, bittabi birtakım ihtilâflar tevlid eder. Bununla beraber merkez bankası devletin malı oldukça, nizamnamesinde ne kadar şartlar bulunursa bulunsun, gene hükûmet tazyikinden kurtulamıyacaktır.⁵ Bu görüşün izlerini bir çok merkez bankalarının statülerinde bulmak mümkündür. Örneğin 1930 da T. C. Merkez Bankası kurulurken, Bankanın devlet ve özel çıkar gruplarına karşı bağımsız kalması lâzım geldiği inancı vardı. Öte yandan Merkez Bankasında memleketin çeşitli iktisadi sınıfları ile Devlet çıkarlarının temsil edilmesi gerektiği ve Banka ile Devlet ve diğer çıkar grupları arasındaki mülkiyet ve yönetim açısından bağların tamamen çözülmeyeceği görüşü yerleşmişti. İşte bu görüşün sonucu T. C. Merkez Bankasının kuruluşunda banka sermayesi belirli kısımlara bölünerek Devlet ve çeşitli iktisadi gruplar arasında paylaştırılmıştı. Bankanın Devlete karşı bağımsızlığını korumak için de örneğin Devletin hissesi Bankanın sermayesinin % 15 i ile sınırlandırılmıştı. Bu miktar sonradan % 25 e çıkarılmıştı. Öte yandan T. C. Merkez Bankasının para politikasının ana hatlarını tayin görev ve yetkisini taşıyan İdare Meclisi (daha sonraki Müdürler Kurulu)⁶ kapitalin bölünüşüne benzer bir şekilde örgütlenmiştir. Böylece T. C. Merkez Bankasının bağımsızlığı probleminin yukarıda sözü geçen anlamda çözülebildiği sanılmıştır. Gerçekte ise kapitalin bu şekilde kısımlara ayrılmasının, Bankanın bağımsızlığı üzerinde hiç bir rolü olmamıştır. Buna karşılık İdare Meclisi-

(5) C. H. Kisch - W. A. Elkin, Merkez Bankaları, London 1931, Türkçe çetrisi, s. 33.

(6) 1960 Yılında 23 Sayılı kanunla.

nin teşekkül tarzı para politikası bakımından düşündürücü ve tehlikeli bir durum yaratmıştır. Gerçekten İdare Meclisi, hissedarlarla (Hükûmet, milli bankalar, diğer banka ve imtiyazlı şirketler, Türk firmaları vs.) ticaret, sanayi ve ziraat sektörünün (ve 1960 tan sonra banka personeli)⁷ temsilcilerinden teşekkül etmiştir. Oysa bu özel ve kamusal çıkar gruplarının kendi çıkarlarını koruma kaygısıyla memleketin genel ekonomik menfaatlerini her zaman göz önünde tutmaksızın, kredi ekspansiyonu yönünde gelişen her para politikasını benimsemeye ve aksine her kontraksiyon politikasını kötülemeğe eğilimli olabilecekleri düşünülmemiştir. Bunun ise ülkenin devamlı enflasyonist gelişmeye doğru itilmesi sonucunu doğurabileceği göz önünde bulundurulmamıştır.

Fakat Türkiye'de gerçekte geçirdiğimiz enflasyonlarda bütün bu çıkar gruplarının etkili oldukları yargısına varmak da pek doğru olmayacaktır. Zira Türkiye'de Merkez Bankası politikası pratikte sadece Devlet tarafından tayin olunmuş ve Devletin Merkez Bankası politikasında kesin egemenliği karşısında diğer çıkar grupları hiç bir zaman seslerini duyuracak ve para politikasında çıkarları yönünde etkili olacak bir duruma gelememişlerdir. Gerçekten Hükûmet, gerek Merkez Bankasının önemli kilit noktalarını elinde tutması (örneğin İdare Meclisi Reisliği) ve diğer personel üzerindeki etki imkânları gerekse, Merkez Bankası Kanunu'nun ve diğer özel kanunların sağladığı yetkiler yardımıyla ve nihayet arzu ve ihtiyaç duyduğunda Merkez Bankası Kanununda değişiklikler yapılmasını sağlayarak para politikasının tek hâkimi olmuştur. Merkez Bankası Hükûmetin bir nevi yönetim organı haline gelmiştir. Böylece Hükûmetin görüş ve tutumuna göre, enflasyonist ve (enflasyondan çok korkulduğu zamanlarda) deflasyonist politikalar izlenilmiş ya da istikrar çabası gösterilmiştir.⁸

14.1.1970 tarihli yeni Merkez Bankası Kanunu hükûmetin banka sermayesinden payını artırmıştır. Yeni kanuna göre hükûmet hisselerinin en az banka sermayesinin yüzde 51 ine ulaşması zorunludur. Şüphesiz bu hükümden Türkiye'de merkez bankasının zorunlulukla devletin emri altına girmiş olacağı sonucunu çıkarmak mümkün değildir. Gerçekten yukarıda değinildiği üzere, bir merkez bankasının bağımsız ya da bağımlı oluşunda sermaye mülkiyetinin dağılımının rolü büyük değildir. Yeni merkez bankası ka-

(7) 23 sayılı Kanunla

(8) S. Dilik, Die Geldverfassung und die Währungspolitik der Türkei, Freiburg i. Br. 1961, s. III.

nunu ile modern eğilime uygun şekilde, sermayenin tümünün devletleştirilmesi mümkün ve daha tutarlı bir yol olurdu. Bu şekilde bir devletleştirme ile banka bağımsızlığından bir şey yitirmiş olmazdı. Yeterki banka personel ve fonksiyon bakımlarından bağımsızlığını yitirmiş olmasın.

Ancak gerçekte T.C. Merkez Bankası 14.1.1970 tarihli yeni Kanunundan sonra, devlete karşı personel bakımından bağımsızlığını tümüyle yitirmiş bulunmaktadır. Yeni kanunla banka sermayesinde hükümet payının en az yüzde 51 e yükseltilmiş olması bunda dolaylı bir rol oynamaktadır. Çünkü yeni kanun bankanın para ve kredi politikasının saptanmasında en yetkili organ olan Banka Meclisi ile, bu Meclise başkanlık eden banka guvernörünün atanmasını banka Genel Kuruluna bırakmaktadır.⁹ Genel Kurulda hükümet sermayenin en az % 51 ine sahip hissedar olarak oy çoğunluğunu elinde tutmakta olduğundan istediği elemanları Banka Meclisi üyeliğine getirebilecektir. Öte yandan banka meclisi üyelerinin 3 sene gibi kısa bir süre için seçilmeleri, hükümetin bu üyeler üzerindeki etkisini artırıcı bir faktördür.

Yukardaki nedenlerden bir taraftan Merkez Bankası sermayesinin bütünüyle devletleştirilmesi öte yandan banka meclisinin üyelerinin atanma ve görevden alınmalarının politika ve özel çıkar grupları dışındaki tarafsız kuruluşlara bırakılması yerinde olurdu.

Acaba hiç bir şart ve kısıt tanımayan bir bağımsızlık mümkün müdür ve bu ekonomik bakımdan uygun düşer mi? Önce belirtelim ki, bir ülkenin bir savaş ya da iç kriz sebebiyle özgürlüğü ve bütünlüğü tehlikeye düşmüş ve bunların savunulması için Merkez Bankasının yardımına kesinlikle ihtiyaç duyulmaktaysa, bu koşullarda merkez bankasının bağımsızlığını ileri sürerek yardımını reddetmesi çok anlamsız olurdu. O halde bu gibi koşullarda gereğinde hükümete bankaya müdahale hakkı tanımak zorunlu olacaktır. Ancak böyle bir durumun kanunun hükümleri ile önceden etraflı, açık ve somut bir şekilde tesbiti güçtür. Bu amaç ile konulmuş hükümler hükümet tarafından, böyle bir durumun gerçek olarak var olmadığı zamanlarda da kötüye kullanılmaya elverişlidir. Özellikle banka yöneticileri memur anlayış ve psikolojisi içinde iseler, bankanın bağımsızlığını kaybetme tehlikesi büyüktür. Buna

(9) Banka Meclisi, Guvenör ile Genel Kurulca seçilecek altı üyeden oluşmaktadır. Guvenör, Banka Meclisinin teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile beş yıl süre için atanmaktadır. Süre sonunda yeniden atanma mümkündür.

karşılık gereğinden fazla tedbirli ortodoks yönetici tipleri böyle hükümlerin eksikliği ve hatta bunların varlığında bile, ülkeyi tam ihtiyacı olduğu zamanlarda merkez bankasının yardımından mahrum edebilirler. Örneğin, R. Stucken, kapalı bir ifade ile de olsa, Nasyonal Sosyalistlerin iktidara gelişini ve bunun doğurduğu tarihi sonucu, Nazi Devrinden önceki iktisadi krizin giderilmesinde Reichsbank'ın Hükûmete gereken yardımı yapmamış olmasına bağlıyor.¹⁰ Aynı şekilde v. Spindler-Becker-Starke, Reichsbank'ın hükûmete bağlı olmadığı 1931-34 yıllarında deflasyonist bir politika izlediğini ve bu politikanın Nasyonal Sosyalistlerin iktidara gelmesi ve dolayısıyla Almanya'nın çökmesinde rol oynayan şartlardan birini doğurduğunu söylüyorlar.¹¹ Bu hususlar bize gösteriyor ki para politikasının iyi bir şekilde yönetilmesinde merkez bankalarının mevzuatının mükemmelliği yanında, onu yöneten kişilerin ileri görüş, anlayış ve şahsiyetlerinin rolü büyüktür. İngiltere Bankasının girişinde bulunan «men not measures» sözünü bugün de tasvip etmemek mümkün değildir.

Bu kısa açıklamadan sonra şimdi normal zamanlarda bağımsızlığı sınırlayan gerçek iktisadi sebeplerin mevcut olup olmadıklarını araştıralım :

Merkez bankaları ellerinde bulunan araçlarla iktisadi konjonktürü her zaman istenilen yönde etkileyebilecek durumda olsalar, öte yandan para politikası ile hükûmetin genel iktisat politikası birbirleri üzerinde etkisiz kalsaydı, kısıt tanımayan bir bağımsızlık ekonomik bakımdan uygun düşerdi. Gerçekten bu durumda merkez bankası para politikasını tek başına başarı ile yürütebilirdi. Acaba merkez bankaları iktisadi konjonktüre gerektiği zaman arzu edilen bir yön verebilecek durumdadır mıdır?

Tecrübeler göstermiştir ki merkez bankaları iktisadi konjonktüre her istenilen yönde etki yapmada başarı gösterememişlerdir. Özellikle iktisadi depresyon devrelerinde ekonomiyi tekrar canlandırmak için gerekli ilk hareketi sağlamada merkez bankalarının olanaklarının yetersizliği tartışmasız kabul olunmaktadır. Zira psikolojik ortam elverişli değilse merkez bankasının para hacminin genişlemesi için alacağı tedbirler, uygun parasal şartlar yaratabil-

(10) R. Stucken, Die Bundesbank, Aufbau und Aufgaben, Schriftenreihe der Zeitschrift für das ges. Kreditwesen, Band/1, Frankfurt/M 1950, s. 47

(11) v. Spindler-Becker-Starke, Die Deutsche Bundesbank, zweite, erweiterte Auflage, Stuttgart 1960, s. 13-14.

mekle birlikte, toplam etkin talebi yükseltmeğe kâfi gelmeyecektir. Genellikle konjonktürün gelişimi hakkında güvenin sarsıldığı ve kötümserliğin egemen olduğu böyle devrelerde müteşebbisler ucuz da olsa kredi almaya ve yatırım yapmaya eğilimli değildirler. Merkez bankası bunları hiç bir şekilde yatırım yapmaya ve kredi almaya zorlayamaz. Föhl'e göre böyle bir devrede iskonto haddinin sıfıra indirilmesi bile müteşebbislerin tutumunu değiştirmeye kâfi gelmeyecek ve belki bu gibi olağan dışı tedbirler azalmış olan güveni daha da sarsacaktır.¹² Bu sebeple iktisadi bir depresyonu giderebilmek için merkez bankasının yanında hükûmetin de konjonktür politikası izlemesi gerekecektir. Gerçekten hükûmet bütçe politikası yardımıyla, depresyonla savaşta toplam talep, üretim ve tüketim üzerine daha direkt etki yapabilecek durumdadır.

Konjonktür politikası kontraktif yönde ise, para politikası ile hükûmetin izleyeceği konjonktür politikası diğer deyişle maliye politikasının imkânları aşağı yukarı aynıdır. Fakat para politikası bu halde de yalnız başına amaca ulaşabilecek durumda değildir. Gerçekten bu politika şiddetle uygulanmayacak olursa çok zaman sadece yetersiz bir etki gösterebilmektedir. Şiddetle uygulandığında ise gerekli etkiyi gösterebilmekle birlikte aynı zamanda iktisadi faaliyetlerde arzu edilmeyen bir gerileme doğurmaktadır. O halde bu yönde bir konjonktür politikası izlerken de merkez bankasının hükûmetin maliye politikası ile desteklenmesi gerekmektedir. Görülüyor ki merkez bankaları ellerindeki araçlarla yalnız başına etkili bir konjonktür politikası izleyecek ve konjonktüre arzu edilen bir yön verebilecek durumda değildirler. Bunun için maliye politikasının yardımı zorunludur.

Acaba konjonktürü istenilen yönde etkileme yalnız maliye politikasıyla mümkün olmayacak mı? Buna da hayır demek gerekir. Gerçekten hükûmetin etkili bir maliye politikası izleyebilmesi için merkez bankası para politikasının yardımı zorunludur. Para politikasının yardımı olmadan, örneğin bir «açık bütçe-deficit spending» politikası düşünülemez. Gerçi hükûmetin merkez bankası kaynaklarına, yani ek olarak yatırılan satınalma gücüne dayanmadan da, istikraz yaparak açık bütçe politikası izleyebileceği ilk bakışta akla gelebilir. Fakat böyle bir politika çok dar bir alanda başarı ile uygulanabilir. Örneğin bu politika sadece, optimal bir istihdam seviyesinde bulunan bir ekonomide, her hangi bir şekilde toplam

(12) C. Föhl, Geldschöpfung und Wirtschaftskreislauf, 2. Auflage, Berlin 1955, s. 416.

talepte doğabilecek bir azalmayı önlemede etkili olabilir. Gerçekten böyle bir istihdam seviyesinde yapılan tasarruflar her hangi bir sebeple artık tümüyle yatırımlarda¹³ kullanılmıyorsa, devlet, istikrazlarla karşılayacağı bir açık bütçe yardımıyla, tasarruf fazlası sonucu atıl kalması beklenen satın alma gücünü tekrar harekete geçirebilir. Böylece toplam talebin düşmesi önlenir. Fakat, gerçek alanda ekseriyetle karşılaştığımız gibi, ekonomi arzu edilen istihdam seviyesinden biraz uzaklaşmış ya da bir depresyonla karşı karşıya bulunuyorsa, toplam talebi artırabilmek için bütçe açıklarının merkez bankası kaynaklarından, yani yeni yaratılacak satın alma gücüyle karşılanması zorunludur. Demekki etkili bir açık bütçe politikası da para politikasının yardımına bağlıdır. Hükûmetin izliyeceği bir kontraksiyon, yani bütçe fazlalıkları elde ederek fazla talebin giderilmesi politikasına gelince, eğer kredi bankalarının merkez bankası nezdinde reeskont imkânları tükenmiş ve kredi muslukları tıkanmamışsa, etkisiz kalacaktır. Öte yandan esasen kendileri de politikacı olan hükûmetler popüler olmayan böyle tedbirler almaya her zaman kolayca yanaşmayacaklardır. Bu cesareti gösteren hükûmetlerse, seçmenleri gücendirmek istemiyen parlamentonun direnmesiyle karşılaşacaklardır. Zira hükûmetin bu gibi tedbirleri uygulayabilmesi için parlâmentodan gerekli kanunların çıkmış olması lâzımdır.

Bundan başka özellikle kısa süreli konjonktür dalgalanmalarıyla savaşta maliye politikasının uygulanması her zaman mümkün olmamaktadır. Zira maliye politikası yeter derecede bir elastikiyete sahip değildir.¹⁴ Bunun için önce uzun süren, vergi nisbetlerinin değiştirilmesi ve yeni mali kanunların çıkarılması gibi tedbirlerin alınması lâzım gelmektedir. Oysa bu arada çok zaman, tedavisine çalışılan konjonktür devresi atlatılmış ve zıt yönde bir gelişime girilmiş olunmaktadır. O halde maliye politikası da yalnız başına, etkili bir konjonktür politikası izlenebilmesi için yeterli değildir.

Görülüyor ki her iki politikanın da kendilerine göre eksikleri ve karşılaştıkları engeller vardır. Bu sebepten ötürü etkili bir konjonktür politikası izlenebilmesi için para politikası ile maliye politikasının birbirlerini tamamlamaları ve çelişmeye düşmemeleri

(13) Burada yatırım kavramını, Keynes ve onunla doğan «yeni ekonomi»nin yaydığı anlamda, yani tasarruf=yatırımlar şeklinde değil, klasik anlamda kullanıyoruz.

(14) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2. verbesserte Auflage, Tübingen-Zürich 1961, s. 274.

gerekmektedir. Bu her iki politikanın, amaca ulaşmada optimal bir etki gösterecek şekilde birbirleriyle kombine ve koordine edilmeleri yani hükûmet ve merkez bankasının işbirliği yapmaları ile mümkündür. O halde merkez bankasının bağımsızlığı bu zorunlu işbirliğine engel teşkil etmemelidir.

Merkez bankalarının kayıtsız şartsız bağımsızlığını sınırlayan diğer bir husus da bankanın izleyeceği para politikasında, hükûmetin genel iktisat politikasıyla çelişmeye düşmemesi ve bilâkis görevi çerçevesi içinde onu desteklemesi gerektiğidir. Zira amaç en iyi para, en iyi maliye ya da en iyi fiyat politikası değil, en iyi genel ekonomi politikasıdır. Eğer genel ekonomi politikası para politikasıyla desteklenmediği için istenilen başarıya ulaşamıyorsa, daha da kötüsü para politikasıyla ekonomik gelişme köstekleniyorsa, paranın istikrarı sağlanmış olsa bile merkez bankası görevini yapmış sayılamaz. Çünkü «her neye mal olursa olsun» anlayışı ile gerçekleştirilen para istikrarı ekonomi için hiç bir değer taşımaz.