



Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI

24 Şubat 2005, Muğla

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI

24 ŞUBAT 2005

Saygıdeğer konuklar;

Bugün burada, “Para Teorisi ve Politikalarında Son Gelişmeler” konulu sempozyumun açılışında konuşmacı olarak bulunmaktan büyük memnuniyet duyuyorum.

Bu toplantı vesilesi ile bugün yapacağım konuşmanın genel çerçevesini; merkez bankalarının neden bağımsız kurumlar olarak tasarlandığı, bağımsızlığın ne anlama geldiği, unsurları ve neleri gerektirdiği, Avrupa Merkez Bankaları Sisteminde bağımsızlık anlayışı ve özellikle Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın bağımsızlığının tarihsel gelişim süreci ve bugün karşılaşılan sorunlar oluşturacaktır.

Değerli dinleyiciler,

Demokratik toplumlarda, bağımsızlık gibi bir kavramın o toplumu oluşturan kurumlarla birlikte ve -örneğin “bağımsız merkez bankası” gibi- o kurumlara atfen kullanılması, zaman zaman “neden ve kimden bağımsız” tartışmasını gündeme getirmektedir. Oysa, tarihsel olarak bakıldığında “bağımsızlığın” demokratik süreçler sonucunda bizzat toplum tarafından bu kurumlara verildiği ve bu tür bir kurumsal tasarımın nihai amacının toplumun refahını maksimize etmek (en çoklamak) olduğu açıkça görülmektedir. Sonuçları itibarı ile kavramsal olarak taşıdığı anlamın çok ötesinde bir öneme sahip olan merkez bankası bağımsızlığı kavramının toplumun tüm kesimleri tarafından benimsenmesi, gerekliliği ve toplumun kendisinden bağımsızlık anlamına gelmediğinin anlaşılması için kamuoyunun bu yapının nedenini tam olarak kavraması, içselleştirmesi ve bizzat kendisinin koruması, sahip çıkması gerekmektedir. Bu nedenle, merkez bankası bağımsızlığının çok önemli olduğunu ve sıklıkla anlatılmasının gerektiğini düşünüyorum.

Bu çerçevede, konuşmamın başında tüm dünyada kabul edildiği şekliyle merkez bankası bağımsızlığının ne anlama geldiği ve merkez bankalarının bağımsız olmasına neden bu kadar çok önem verildiği konularına kısaca değineceğim.

Öncelikle, merkez bankası bağımsızlığının neden gerekli olduğunun tam olarak anlaşılabilmesi için fiyat istikrarının bir toplum için taşıdığı önemin farkında olunması gereklidir. Bugün artık gelinen noktada, yüksek ve kronik enflasyonun ekonomileri tahrip

ettiği ve sadece ekonomik değerlere değil toplumsal değerlere de zarar verdiği, gerek Ülkemiz gerekse dünya örnekleri çerçevesinde tarihin önümüze koyduğu bir gerçektir. Tarihsel olarak yaşanan bu süreç sonrasında fiyat istikrarının; makro ekonomik istikrarın, sürdürülebilir büyüme ve sürdürülebilir istihdam artışının olmazsa olmaz bir önkoşulu olduğu artık tüm dünyada kabul edilmektedir.

Tüm dünyada kabul edilen diğer bir nokta ise, fiyat istikrarının ekonomilerde kendiliğinden gelişen doğal bir sürecin sonunda oluşmadığıdır. Çeşitli dışsal şoklar bir kenara bırakıldığında, bütün ekonomilerde fiyat istikrarını tehdit eden başlıca iki unsur vardır: Birincisi; siyasi karar alıcıların ekonomiyi, hızlandırmak amacıyla koşulları oluşmadan kapasitesinin üzerinde çalışmaya zorlaması, -ki bu uzun süre sürdürülebilir bir durum değildir-. İkincisi ise, hükümetlerin kamu maliyesi açığı vermeye ve bunu merkez bankası kaynakları ile finanse etmeye zaaflarının olmasıdır. Bunun doğal sonucu kısa vadede büyüme ve istihdam artışı olsa da, uzun vadede yüksek enflasyon, düşük ve oynak büyüme ve işsizliktir.

Dolayısıyla, fiyat istikrarı ancak uzun vadeli, istikrarlı ve kararlı politika uygulamaları sonucunda elde edilebilmektedir. Oysa genelde siyasi otoriteler, siyasetin doğasından kaynaklanan nedenler ile, kısa vadeli bakış açısına sahip çeşitli baskı gruplarının daha kolay etkisi altında kalabilmekte ve özellikle seçim dönemlerinde daha kısa vadeli düşünmeye yatkın olabilmektedirler.

İşte bu noktada enflasyonu kontrol etmek, fiyat istikrarına, dolayısıyla tam istihdama ve sürdürülebilir büyümeye ulaşılmasını sağlamak üzere merkez bankaları, toplum tarafından, daha uzun vadeyi hedefleyebilmeleri amacıyla, siyasi otoriteden bağımsız olarak görevlendirilmektedirler. Bu yapı, merkez bankalarına fiyat istikrarına karşı tehdit oluşturan diğer politika uygulamalarına hayır diyebilmeleri ve gerekli uyarıları yapabilmeleri için uygun ortamı yaratmaktadır. Politikaların, hedefleri açıkça belirlenmiş, kısa vadeli etkilerden uzak ve düzenli olarak iletişim kuran bağımsız kurumlar tarafından uygulanacak olması, aynı zamanda, ekonomik birimlere karar alma süreçlerinde ihtiyaç duydukları güvenin tesisinde çok önemli rol oynamaktadır. İşte merkez bankalarının bağımsız olmaları gerekliliğinin altında yatan temel neden budur.

Değerli katılımcılar;

Bu noktada bir hususa dikkat çekmek istiyorum. Tüm dünyada zaman içinde merkez bankalarının daha bağımsız bir yapı kazanması, bu kurumların ekonomik birimler nezdinde daha güvenilir olmalarını sağlaması nedeniyle, fiyat istikrarına ulaşmada daha başarılı olmalarına da katkıda bulunmuştur.

Uygulanan politikaların başarısına olan katkısı çerçevesinde güvenilirlik kavramını biraz daha açmak gerekir: Güvenilirliğin, uygulamada zaman boyutuyla değerlendirdiğimizde, iki unsuru olduğunu görmekteyiz.

Bunlardan ilki belirli bir düzeyde güvenilirliğin kazanılmasıdır. Güvenilirliğin kazanılmasında başlangıçta, bağımsız olarak tasarlanmış bir merkez bankası, gerek ekonomi teorisi gerekse ülke örneklerinin işaret ettiği üzere, avantajlı bir konumdadır. Daha açık olarak ifade etmek gerekirse, bağımsız bir merkez bankası bağımlı diğer kurumsal yapı seçeneklerine göre ekonomik birimlerde daha fazla güvenilir olarak görülmektedir.

Ekonomik birimler nezdinde başlangıçta, kurumsal tasarım aşamasında belirli bir düzeyde güvenilirliğin sağlanmasını takiben ikinci ve ilkinine göre daha zorlu bir unsur ise, kazanılan güvenilirliğin korunması ve güçlendirilmesidir.

Güvenilirliğin süreklilik kazanması ancak merkez bankasının uyguladığı iletişim politikasında ve açıklamalarında topluma karşı şeffaf, dürüst ve tutarlı bir çizgi izlemesi ya da daha net bir ifadeyle, bir merkez bankasının topluma yapacağını söylediklerini yapması ile mümkündür.

Ayrıca, güvenilirliğini koruyabilmesi için bir merkez bankasının, bağımsızlık ve şeffaflık ilkelerinden vazgeçmediğini, ekonomiye gelen şoklar sırasındaki sınavlarda da kanıtlaması; kendini ve bağımsızlığını kabul ettirmesi gerekmektedir. Tüm bu süreç güvenilir bir geçmiş yaratılması sürecidir ki, politikaların başarısında anahtar rol oynayan, bekleyişlerin hedefler doğrultusunda şekillenmesini sağlayan da işte budur.

Demokrasilerde, merkez bankası gibi bir kurumun, toplumu bilerek ya da bilmeyerek yanıltması hoşgörülebilir bir durum değildir. Diğer bir deyişle fiyat istikrarını hedefleyen, topluma bu hedefini açıklayan ve taahhütte bulunan bir merkez bankasının, siyasi otorite ile birlikte veya değil, farklı bir amaç izlemeye yönelmesi; toplum karşısında güvenilirliğinin ve uyguladığı politikaların etkisinin kaybolmasına yol açar.

Unutulmamalıdır ki; güvenilirliğin kazanılması ve kaybedilmesi arasında merkez bankaları aleyhine bir asimetri vardır: Güvenilirlik zor kazanılmakta; zorlu bir süreçte korunmakta, ancak dürüst olmayan en basit bir uygulama sonucu oldukça kolay kaybedilebilmektedir.

Değerli katılımcılar,

Her ne kadar merkez bankalarının bağımsızlığı son dönemde daha fazla gündemde olsa da aslında, dünyada yeni bir kavram olmadığı bilinmektedir. David Ricardo'nun 1824 yılında, ölümünden bir yıl sonra, yayımlanan "*Bir Milli Bankanın Kurulmasına İlişkin Plan*" adlı çalışmasında, (*Plan for the Establishment of a National Bank*), para arzını sağlayan yetkili kurumun harcama yapan otorite olan hükümetten farklı bir kurum olması gerektiği hususu yer almaktadır. Ayrıca, hükümet ile merkez bankaları arasında parasal bir ilişkinin, özellikle borç-alacak ilişkisinin kurulmaması gerektiği vurgulanmakta ve kesin olarak "*Hükümet kaynak gerektiğinde vergi toplamalı, borç alabilmeli, ancak kesinlikle para yaratma gücüne sahip kurumdan borç almamalıdır.*" şeklinde ifade edilmektedir.

Ricardo'nun yazılarından bu yana, takdir edersiniz ki, tüm dünyada merkez bankalarının kurumsal tasarımlarında önemli değişimler kaydedilmiştir. Yine de, merkez bankası bağımsızlığı denildiğinde halen ilk akla gelen unsurun merkez bankasının kamuya kredi vermemesi olması ve hemen hemen bütün ülkelerde bu koşulun merkez bankası bağımsızlığının temel ilkesi sayılması oldukça önemlidir.

Bu temel ilke çerçevesinde, konuşmamın bu bölümünde merkez bankalarının bağımsızlığının ve buna bağlı olarak kurumsal yapılarının dünyadaki gelişiminde ön plana çıkan bazı hususlara dikkatinizi çekmek istiyorum.

Bu hususlardan ilki merkez bankalarının amaç bağımsızlığına (goal independence) sahip olup olamayacaklarıdır. Amaç bağımsızlığı, merkez bankasının temel amacını tam istihdam, fiyat istikrarı, büyüme vb. birden fazla seçenek arasından seçebilme bağımsızlığı olarak ifade edilmektedir.

Bugün artık bu konuda vurgulanması gereken merkez bankalarının tek ve öncelikli amaçlarının fiyat istikrarı olduğunun, giderek artan bir biçimde resmi olarak taahhüt edilmekte olduğudur.

Değerli Dinleyiciler,

Bu noktayı taşıdığı önem itibariyle biraz daha açmak istiyorum: Öncelikle, bir merkez bankasının tek ve öncelikli amaç olarak sadece fiyat istikrarını sağlamayı hedeflemesi, ekonomik birimlere politika amaçları ile ilgili farklı mesajlar verilmemesinin sağlanması açısından son derece önem taşımaktadır.

Diğer taraftan, merkez bankalarının, fiyat istikrarının dışında bir hedefi uzun vadeli olarak gözetmesi ekonominin işleyişinin doğal süreci içinde zaten mümkün olmamaktadır. Çünkü, uygulanan tüm ekonomi politikalarının asıl hedefi olan ekonomik büyüme ve istihdam artışı, uzun vadede; sermaye birikimi, bilimsel ve teknolojik gelişmeler, iyi düzenlenmiş mülkiyet hakları, serbest piyasa ekonomisinin işleyişini etkinleştiren diğer düzenlemeler gibi arz yönlü ve parasal olmayan unsurlar tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle merkez bankalarının, para politikasının doğası gereği, talep yönlü politikalar ile büyüme veya istihdam artışı gibi doğrudan ve nihai olarak etkileyemeyecekleri veya sürekli olarak erişemeyecekleri hedeflere ulaşmakla görevlendirilmeleri zaten doğru değildir.¹

Kaldı ki daha önce de belirttiğim gibi, sürdürülebilir büyüme ve sürdürülebilir istihdam artışına ulaşmak ancak fiyat istikrarını sağlamakla mümkün olabilmektedir.

Merkez bankalarının amaç bağımsızlığı kavramına ilişkin bir noktaya daha açıklık getirmek istiyorum. Bugün artık merkez bankaları biraz önce bahsettiğim türden bir amaç bağımsızlığı yerine daha ziyade hedef bağımsızlığına (target independence) yönelmektedir. Tanım olarak kimi zaman amaç bağımsızlığı kapsamında da değerlendirilen ancak aslında farklı bir içeriğe sahip olan hedef bağımsızlığı, merkez bankalarına yasaları ile bir tek nihai amaç verilmesi ve bu amaç doğrultusunda merkez bankalarının hedeflerini kendilerinin belirleyebilmeleridir.

Bu kapsamda tartışılan nokta ise bu amaca yönelik hedeflerin tek başına merkez bankası tarafından mı saptanacağı, yoksa siyasi irade ile birlikte ortak bir saptama mı yapılacağı çerçevesinde şekillenmektedir.

¹ Gavin, W.T. ve Poole, W. (Temmuz 2003). What Should a Central Bank Look Like? FED, St. Louis Yayınları. The Regional Economics.

Değerli dinleyiciler,

Merkez bankalarının kurumsal tasarımının gelişimi çerçevesinde ön plana çıkan bir diğer unsur, araç bağımsızlığıdır. Bugün hemen hemen bütün merkez bankaları, hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik para politikası araçlarını seçme ve uygulama kurallarını düzenleme anlamında bağımsız bir biçimde hareket etmektedirler. Bu konuda yapılan kamuoyu araştırmalarında araç bağımsızlığının bizzat merkez bankaları tarafından bağımsızlığın en önemli göstergesi olarak görüldüğü sonucuna ulaşılmaktadır².

Özellikle, Ülkemiz benzeri gelişmekte olan ve görece olarak daha kırılgan ekonomiye sahip ülkelerde, hedeflerin belirlenmesinde hükümetin ve merkez bankasının sorumluluklarını ayırmanın zor ve hedefe ulaşmada maliye politikalarının katkısının da son derece önemli olması nedeniyle, araç bağımsızlığının, merkez bankasının amaç ve hedef bağımsızlığından daha ziyade önemli ve gerekli olduğu düşünülmektedir.

Merkez bankaları bağımsızlığının geldiği bugünkü noktayı rakamlarla ifade ettiğimizde; 2003 yılı sonu itibariyle, 101 merkez bankası arasında yapılan araştırmanın sonucunda, amaç, hedef ya da araç bağımsızlığından en az birine sahip merkez bankalarının oranının yüzde 93'e ulaşmış olduğu görülmektedir.³

Değerli konuklar;

Kurumsal tasarımın gelişimi çerçevesinde son olarak değineceğim unsur merkez bankalarının bağımsız oldukları ölçüde daha şeffaf olduklarıdır. Politikaların gerek tasarımları gerekse uygulamaları çerçevesinde merkez bankaları toplumla daha fazla bilgi paylaşmakta ve etkin bir iletişim politikası yürütmeye özen göstermektedirler.

Bu noktada şu ana kadar bahsettiklerimle ilgili olarak merkez bankalarının hesapverebilirliğine dikkatinizi çekmek ve şeffaflık konusunu biraz daha açmak istiyorum. Merkez bankalarının bağımsızlığı aynı zamanda bu kuruma, kendini topluma açıklama yükümlülüğü getirmektedir. Daha açık olarak ifade etmek gerekirse, merkez bankalarının bağımsız olmaları toplumun gözü önünde olmaları demektir. Bu kavram bağımsızlık madalyonunun diğer yüzüdür ve hesapverebilirlik olarak adlandırılmaktadır.

² Mahadeva, L. ve Sterne G. (1999). What Does Independence Mean to Central Banks? İngiltere Merkez Bankası Yayınları. Monetary Framework in a Global Context. Sayfa 109-119.

³ Lybek, T. ve Morris, J. (Aralık 2004). Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management. IMF Çalışma Tebliği. No: 04/226.

Hesapverebilirlik, merkez bankasının bağımsız olmasının bir gereği olarak uyguladığı politikalar ve sonuçlarına ilişkin toplumun her kesimine karşı sorumlu olmasıdır.

Bu sorumluluk ise şeffaflık ilkesinin her boyutuyla hayata geçirilmesi ile yerine getirilmektedir. Bu nedenle, merkez bankalarının zamanla daha bağımsız olması, merkez bankaları için hesapverebilirliği, şeffaflığı ve iletişim politikalarının etkin kullanımını giderek daha önemli ve zorunlu bir hale getirmiştir.

Şeffaflık temel olarak merkez bankalarının; nihai hedefleri, uyguladıkları politikalar, gelecekte uygulayacakları politikalar ve ekonominin görünümüne ilişkin bilgileri ve görüşleri, iletişim yollarını kullanarak toplumla paylaşmaları çerçevesinde şekillenmektedir.

Bu kapsamda şeffaflığın artırılmasının ve etkin iletişimin, ekonomiye ve para politikasına en önemli katkısı, geleceğe ilişkin belirsizliği azaltmasıdır. Ayrıca, merkez bankalarının şeffaf olmaları ve iletişime önem vermeleri, para politikasının öngörülebilirliğini artırması ile ekonomik birimlerin beklentilerinin merkez bankası hedefleri doğrultusunda şekillenmesi açısından da çok önemli bir rol oynamaktadır.

Değerli dinleyiciler,

Tüm bu yukarıda anlattığım hususlara ilaveten, ülke uygulamaları merkez bankası bağımsızlığının başka bir takım unsurları daha içermesinin şart olduğunu göstermektedir.

Bağımsızlık tanımının içine merkez bankasının toplumla iletişim yollarının politik baskıdan bağımsız olmasının da dahil edilmesi son derece önemlidir. Bu çerçevede, merkez bankasının, ekonominin gidişatına ve risklere ilişkin değerlendirmelerini iletişim araçlarını kullanarak, topluma kendisinin belirlediği koşullarda açıklayabilmesi ve siyasetçileri, sivil toplum örgütlerini, finans çevrelerini, şirketler sektörünü, kısaca toplumun her kesimini uyarabilmesi, merkez bankası bağımsızlığının bir parçası olarak kabul edilmektedir.

Bütün ülkeler için geçerli olan bir diğer bağımsızlık ölçütü, merkez bankalarının üst düzey yöneticilerinin görev sürelerinin, atanma, çalışma ve görevden ayrılma kurallarının yasalarla net bir biçimde ve politik baskıdan bağımsız olarak belirlenmiş olup olmadığıdır.

Merkez bankalarının kendi bütçeleri ve çalışanlarının çalışma ilke ve yönetmelikleri üzerindeki kontrolü, merkez bankalarının bağımsızlıklarının bir diğer göstergesidir. Hesapverebilirlik ilkesinin sağlanması koşulu ile merkez bankalarının kendi bütçelerini

yapma ve onaylama süreçlerinde, kurum dışı müdahaleden uzak olmaları, aynı zamanda işlevsel harcamalarını serbestçe belirlemelerini de sağlaması nedeniyle, araç bağımsızlığının önemli unsurlarından biridir.

Değerli dinleyiciler,

Bu noktada, şu ana kadar yaptığım değerlendirmeler sonrasında, Ülkemiz açısından gelecekte taşıdığı önemi dikkate alarak, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin (European System of Central Banks) bağımsızlık tanımına ve uygulamalarına dikkatinizi çekmek istiyorum.

Üye ülke merkez bankalarının bağımsızlığı, Avrupa Birliği Antlaşmasında, Parasal Birliğe giriş için önkoşullardan biri olarak yer almaktadır ve bağlayıcıdır. Ayrıca, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi, üye merkez bankalarının bağımsızlıklarını garanti altına almak amacıyla çok yönlü kriterleri olan bir bağımsızlık tanımı yapmıştır.

Ancak, Avrupa Birliği'ne üye ya da aday ülkelerin hukuki yapılarının birbirinden farklı olması bu noktada sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sorunu aşmak için ise Avrupa Birliği Antlaşması'nda, üye ülkelerin yasa ya da düzenlemelerindeki merkez bankalarının bağımsızlığını zayıflatan hükümlere karşı, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'ne başvuru hakkı tanınmıştır.

Avrupa Merkez Bankaları Sisteminde, bağımsızlığın belirli özellikleri iki kanal kullanarak ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, 1996 yılından beri her iki yılda bir düzenli olarak yayımlanmakta olan Avrupa Merkez Bankası Yakınsama Raporu'dur (ECB Convergence Report). Bu rapor, Avrupa Birliği'ne üye ancak henüz Parasal Birliğe katılmamış ülkelerin ekonomik ve yasal gelişim süreçlerinin bir fotoğrafı niteliğindedir.

Sistemin kullandığı kanallardan ikincisi ise daha belirli ve varsayımsal olan (ad-hoc), Birlik Antlaşması'nın ilgili maddesinde yer alan Avrupa Merkez Bankası'nın danışmanlık işlevidir.

Bu yaklaşımlar doğrultusunda, Avrupa Birliği'nin bağımsızlık konusunda 1998 yılındaki Yakınsama Raporu'nda yer alan anlayışının halen bugün de geçerliliğini koruduğu görülmektedir: *“Merkez Bankası bağımsızlığı, matematiksel bir formülle açıklanabilecek ya da mekanik yolla uygulanabilecek bir kavram değildir. Bu nedenle, her bir ulusal merkez bankasının bağımsızlığı ne şekilde, hangi kurumsal yapıyla elde ettiği ulusal özellikleri saklı tutulmak üzere her ülke bakımından ayrıca değerlendirilmelidir.”*

Bu kapsamda, üye ülke merkez bankalarının bağımsızlığını etkileyecek gelişmeler karşısında, Avrupa Merkez Bankası, Yönetim Kurulu (Governing Council) görüşünü gecikmeden bildirmektedir.

Bu noktada, şu ana kadar genel bir çerçevesini çizdiğim merkez bankalarının bağımsızlığına Avrupa Birliği'nin bakış açısını, bahsetmiş olduğum çok yönlü kriterler kapsamında daha ayrıntılı olarak açıklamak istiyorum.

Bu kriterlerden ilki kurumsal bağımsızlıktır. Bu kritere göre, merkez bankasının karar alma organlarındaki üyelerin işlevlerinin ve bağımsızlıklarının sürekli olması kurumsal bir önkoşuldur.

Birlik Antlaşması'nın 108'inci maddesinin düzenlediği bu kriter, merkez bankalarının görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken talimat almamasını, dış etkilere açık olmasını, merkez bankalarına yönelik telkinde bulunulmamasını ifade eder.

Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin koyduğu bağımsızlık kriterlerinden ikincisi, bireysel (personal) bağımsızlıktır. Bireysel bağımsızlık, merkez bankalarının yöneticilerinin, karar alma mekanizmasında yer alan kişilerin, görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmelerini sağlamak için görev güvencesine kavuşturulmalarıdır. Buna göre, merkez bankaları yöneticileri, hükümetlerin seçim sürelerinden daha uzun bir görev süresine sahip olmalı ve kanunlarında açıkça belirlenmiş makul, objektif şartların oluşması hali dışında görevden alınmamalıdır.

Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin koyduğu bağımsızlık kriterlerinden üçüncüsü, işlevsel (functional) bağımsızlıktır. Bu kriter, biraz evvel de ayrıntılı bahsetmiş olduğum araç bağımsızlığının bir diğer ifadesidir. Uyguladıkları para politikası araçlarını seçmede bağımsız olmaları çerçevesinde hükümetlerin merkez bankalarının politikalarına müdahalelerinin önlenmesi, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi tarafından bu kriter içinde değerlendirilmektedir.

Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin bağımsızlık kriterlerinde dördüncü ve son kriter, finansal bağımsızlıktır. Finansal bağımsızlık, merkez bankalarının görevlerini yerine getirebilmek için yeterli mali kaynağa sahip olmalarını ve kamuya mali destek sağlamamalarını ifade etmektedir.

Bu noktada yeterli mali kaynağa sahip olma kavramı; bankanın her zaman, idari ve operasyonel harcamalarını karşılamak, ulusal ve uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmek için her koşulda finansal kaynaklarının olmasını içermektedir.

Değerli Katılımcılar,

Dünyada ve Avrupa Birliği perspektifinde merkez bankalarının bağımsızlığı kavramını kısaca değerlendirdikten sonra, Ülkemize baktığımızda da Merkez Bankası bağımsızlığının aslında sanıldığı kadar yeni bir kavram olmadığı dikkati çekmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde yabancı sermaye kontrolündeki Osmanlı Bankası'nın yerini Atatürk döneminde 1931 yılında faaliyete geçen Merkez Bankası alırken yaşanan süreç bize, Merkez Bankası bağımsızlığı anlayışının Ülkemizde aslında ne kadar geçmişe gittiği ve ne derece önemsendiği hakkında önemli ipuçları vermektedir. Şimdi kısaca bu sürece değinmek istiyorum.

İlk bakışta bir merkez bankasıymış izlenimi uyandıran Osmanlı Bankası, İmparatorluğun dış borçlanmasına aracılık etmek biçimindeki kuruluş amacıyla, İngiliz, Fransız ve Avusturya sermayesinden oluşan yapısıyla, kar gütmeye saikiyle, kendisine uygun gördüğü işlevi ile ihtiyaç duyulan anlamda bir merkez bankası değildi.

Cumhuriyetin kurucuları da, ekonomik bağımsızlığın en önemli simge ve güvencelerinden olmak üzere, merkez bankasının kurulması zorunluluğunun bilincindeydiler. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında ulusal bir merkez bankası kurulması düşüncesinin en güçlü biçimde ifade edildiği yer ise 1. İzmir İktisat Kongresi oldu.

Nitekim, 1925 yılında Osmanlı Bankası'nın imtiyazlarını belirleyen anlaşma yenilenirken, birinci madde olarak, banknot çıkarmaya yetkili bir Türk bankası kurulması çalışmalarına Osmanlı Bankası'nın herhangi bir itirazı olamayacağı hususu konulmuştur.

1928 yılında ise Merkez Bankası'nın kuruluşu ile ilgili çalışmalara yardımcı olması amacıyla uluslararası üne sahip Hollanda Merkez Bankası İdare Meclisi Başkanı Dr. G. Vissering Türkiye'ye davet edildi. Dr. G. Vissering hazırladığı raporda, kurulacak merkez bankasının

devlet bankası türünde olmaması, “hükümete bağımlı olmayan ve anonim şirket şeklinde örgütlenmiş özel bir merkez bankası kurulması” yönünde öneride bulunmuştur.⁴

Bir süre sonra, Avrupa'nın çeşitli ülkelerinden akademisyenlerin de katkılarıyla hazırlanan “Cumhuriyet İhraç Bankası Kanun Layihası” 28 Mayıs 1930 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur. 11 Haziran 1930 tarihinde kabul edilen 1715 sayılı Kanun, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın kuruluş kanunu olmuştur. Banka, 3 Ekim 1931 tarihinde çalışmalarına başlamıştır.

Değerli dinleyiciler,

Bu noktada sizlere, Dr. G. Vissering'in, kurulması düşünülen merkez bankasının neden bağımsız olması gerektiğine ilişkin söz konusu raporda yer alan görüşlerini aktarmak istiyorum. Bu görüşler, bugüne örnek teşkil edecek nitelikte olup son derece önemlidir:

“Bir merkez bankası bir ülke için, paranın dolaşımını kollamak ve paranın kesin olarak istikrara kavuşmasını sağlamak için gerçekten gerekli bir araçtır.

Bu merkez bankasının devlet bankası olması halinde, devlet bankasının sahibidir; bankanın müdürleri hükümetçe atanan dolayısıyla hükümetin doğrudan buyruğu altında devlet memurlarıdır.

Bir devlet bankası olmasının en büyük tehlikesi, halkın, para değerinin istikrarını korumada devlete karşı bile durum alabilecek bağımsız ve güçlü bir kuruma en çok ihtiyaç duyduğu bir anda, bankanın bu amacı yerine getirememesidir. Böyle bir durumda, bir devlet bankası hükümetin emirlerine sadece baş eğmekten başka bir şey yapamayacaktır. Bundan, benzer bir hareket tarzının sonuçlarının çok felaketli olacağını çıkarmak kolaydır.

Bu nedenlerle, bankanın görevlerini yerine getirirken, tamamen serbest ve dış etkilerden uzak kalmasının temel bir önemi vardır. Merkez bankası yönetimini hükümete tabi kılacak bir girişimin çok tehlikeli olacağı, bu tehlikenin, hükümetlerin oldukça sık değişmeleri halinde

⁴ TEKELİ, İlhan-İLKİN, Selim, Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, Ankara, 1997, s.261-vd.

merkez bankası politikasının da sık sık değişmelere kolayca neden olarak daha da büyüyeceği ortaya çıkmaktadır.”⁵

Benzer şekilde, Bankamızın kuruluşu ile ilgili olarak söz konusu dönemde Başbakan olarak görev yapmakta olan İsmet İnönü de konuşmalarında “*Merkez Bankası’nın başından beri müstakil bir müessese olmasını, diğer hususi bankalarla iliği olmak şöyle dursun, Devlet’e karşı da, bizzat Maliye Vekaleti’ne karşı da vazifesinin icabettirdiği dürüstlük ve sertlikle çalışması gerektiğini biliyordum.*”⁶ diyerek, Merkez Bankası’nın bağımsızlığının o dönemde Devlet yönetimi tarafından da anlaşılmış olduğunu göstermektedir.

Yine Bankamızın kuruluş yıllarına ait ve çok önemli olduğunu düşündüğüm, dönemin Ziraat Bankası İdare Meclisi üyesi Cevdet Nasuhi Bey’in 5 Nisan 1931 tarihinde bir konferansta aktardığı görüşlerini sizlerle aynen paylaşmak istiyorum:

“Bankalar, özellikle banknot ihraç eden bankalar siyasi baskılardan bütünüyle kurtarılmış olmalı ve sadece basiretli bir maliye gidişi üzerinden yönetilmelidir. Merkez bankaları gittikçe daha az devlet daireleri ve gittikçe daha fazla geniş ölçüde amme tröstleri gibi sayılmaktadır. Deniliyor ki, kuvvetli bir merkez bankası, devlete birçok hizmetler görebilir. Bağımsızlığı kesin olarak ve kanunla sağlandığı zaman, bu hizmetler daha büyük olur. Bankanın her bir kararı, memleketin her çeşit ekonomik faaliyeti üzerinde etki edeceğinden yola çıkarak, idaresi de devamlı olarak aynı şaşmaz yoldan yürümelidir. Fakat Banka, doğrudan doğruya devlet kontrolü altında kaldıkça her hükümet değişmesi sonucunda, yön değiştirmekten kendisini kurtaramaz. Böyle bir hareket, milli paranın değerinin düşmesinin hem nedeni hem de sonucu mahiyetini alır. Ve enflasyona gitmek böyle olur.”⁷

Değerli katılımcılar,

Görüldüğü üzere, Bankamızın kurulduğu dönemlerde, bağımsızlığına dair çok açık ve net görüşler ortaya konmuştur. İşte böyle bir ortamda ve henüz dünya üzerinde “bağımsızlık” bilincinin çok da yerleşmediği bir dönemde, Merkez Bankası’nın 1715 sayılı Kuruluş Kanunu, sözü de ruhu da bağımsızlık ilkesi gözetilerek şekillendirilmiştir. Bu konu üzerinde o kadar hassasiyetle durulmuştur ki, Banka’nın unvanına dahi bu ilke yansıtılmıştır: Merkez

⁵ TEKELİ - İLKİN, Ek II.

⁶ TEKELİ - İLKİN, s. 266.

⁷ ÖZDEMİR, Mehmet, Cumhuriyetten Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 1997, s.197-vd.

Bankası'nın, olumsuz çağrışımları olan Osmanlı Bankası deneyiminden farklılığına dikkat çekmek üzere Türkiye Cumhuriyeti ile ilişkilendirilmesi istenmiş, ayrıca, bağımsızlığını vurgulayabilmek için de kamu kurumlarından bütünüyle farklı olarak Tasarıda "*Cumhuriyet Merkez Bankası* " unvanı seçilmiştir. Tasarının Türkiye Büyük Millet Meclisi İktisat Encümeni'nde görüşülmesi sırasında, Banka'nın ülke dışında vasfının daha iyi anlaşılması amacı ile adına Türkiye ibaresi eklenmiş ve Banka'nın adı böylece "*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*" olarak değiştirilerek bu şekilde kanunlaşmıştır. Bu unvan ile, Banka'nın bir Cumhuriyet kurumu olduğu, fakat "merkezi idare" kurumu olmadığı vurgulanmış ve Banka 1715 sayılı Kanun'un 1. maddesinde de belirtildiği üzere, "*Türkiye'de banknot ihracı imtiyazını münhasıran haiz olmak üzere*" anonim şirket olarak kurulmuştur.

Burada önemle belirtmeliyim ki, "anonim şirket" yapısı, bir rastlantının sonucu ortaya çıkmamıştır. Tam aksine, bağımsız bir merkez bankası kurma yönündeki bilinçli tercihin, açık iradenin somut bir sonucudur. Anonim şirket yapısı ve bu yapı içinde Hükümetin müdahalesini en aza indirecek düzenlemeler, Banka'nın hukuki bağımsızlığının anahtarıdır. Bu konuya konuşmamın ileriki bölümlerinde tekrar değineceğim.

Değerli dinleyiciler,

1715 sayılı Kanun' da Banka'nın bağımsızlığını pekiştirmek üzere, Kanun'un kullandığı deyimle "hükümet müesseselerine" ayrılan A sınıfı hisse senetlerinin, toplam sermaye içindeki payının % 15'i geçemeyeceği Kanun'un 26. maddesinde hükme bağlanmıştır.

Tüm bu çerçevede 1715 sayılı Kanun'a ilişkin olarak yapılacak en genel değerlendirme dahi, Kanun'un, sermaye yapısı, İdare Meclisi ve Denetleme Kurulu üyelerinin seçimi, kamuya finansman kolaylığı sağlanmaması gibi birçok noktada, daha sonra 1970 yılında yürürlüğe giren 1211 sayılı Kanun'dan dahi ileri düzeyde, "bağımsız bir Merkez Bankası" öngördüğünü belirtmeyi zorunlu kılmaktadır.

Ancak, 1715 sayılı Kanun 1931'den 1970'e kadar ki yürürlük döneminde 22 kez değişikliğe uğramıştır.

Başlangıçta % 15'le, daha sonra % 25'le sınırlı olan Devlet sermayesi, zamanla toplam sermayenin yarısını aşmıştır. Bu durum da, kamu kurumlarına yönelik çeşitli kanunların Banka'ya uygulanıp uygulanmayacağı tartışmasına neden olmuştur. Bu kanunların Banka'ya

uygulanmaya çalışılması, Banka'nın anonim şirket yapısıyla çelişen, kabul edilemez sonuçlar doğurmuştur.

Banka'nın bağımsızlığını zayıflatan başka bir değişiklik de, kamuya finansman sağlanması yolunun açılması olmuştur. 1715 sayılı ilk Merkez Bankası Kanunu'nda zaman içinde yapılan değişikliklerle Merkez Bankası kamuya kredi verebilir konuma getirilmiştir.

Değerli dinleyiciler,

Zaman içinde dünyada değişen ekonomik ve siyasi konjonktürün de etkisiyle merkez bankacılığı kabuk değiştirmiş, merkez bankalarının paranın dolaşımını düzenleme ve kontrol etme görevleri genişlemiş ve başta açık piyasa işlemleri olmak üzere bu görevleri daha iyi yerine getirebilmelerini sağlayacak yeni araçlar ortaya çıkmıştır. Bu sebeplerle, 1715 sayılı Kanun yetersiz hale gelmiş, ihtiyaçları karşılayamaz olmuştur. Tüm bu yaşanan süreç sonrasında 1715 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak, 14 Ocak 1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

1970 tarihli 1211 sayılı Kanun'da Banka'nın anonim şirket statüsü korunmuştur. Bununla da yetinilmemiş, geçmiş tecrübelerin ışığı altında, "*1211 sayılı Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde Banka hakkında özel hukuk hükümlerinin uygulanacağı*" açıkça hükme bağlanmıştır. Devletin sermayesinin artmasına, kendisine önemli kamusal görevler verilmesine rağmen, Banka kamu tüzel kişisi olarak kurulmamıştır.

Esasen kamu hizmetleri yalnızca kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmektedir. Bu konuda Kanun Koyucunun en güzel örneklerinden biri, 1930 yılından itibaren Merkez Bankası'dır. Banka'yı anonim şirket olarak kurarken, banknot ihracını bir imtiyaz suretiyle vermiştir. İmtiyaz terimi, kamu görev ve hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerine gördürülmesini sağlayan, özel hukuk-kamu hukuku arasında bağlantıyı sağlayan köprüdür.

Şimdi söyleyeceğim cümleyi özellikle dikkatli dinlemenizi rica ediyorum.

"Haddizatında bir anonim şirket olan Banka, özel hukuk tüzel kişisidir. Kendisine verilen bazı kamu hizmetleri dolayısıyla yaptığı tasarrufların amme mevzuatına tabi olması, Banka'nın bu hüviyetine tesir etmeyecektir."

Bu son cümle bana ait değil. 1970 yılında 1211 sayılı Kanun'u yapan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Kanun ile ilgili resmi gerekçesidir.⁸

Kurumsal anlamda gösterilen bu hassasiyete rağmen, işlevsel bağımsızlığa gerekli özen gösterilmemiştir. 1211 sayılı Kanun'la Merkez Bankası'na birbiriyle çelişen görevler yüklenmiş, net bir görev tanımı yapılmamıştır.

Gerek Merkez Bankası'nın 1715 sayılı Kuruluş Kanunu'nda zaman içinde yapılan değişiklikler, gerekse 1970 yılında yürürlüğe giren 1211 sayılı Kanun uyarınca, 2001 yılına kadar Merkez Bankası, kamuya kredi açmak ve giderek artan ölçüde nakit avans kullanırmak zorunda kalmıştır. Uygulanan para politikaları da özellikle 1970'den sonra büyük ölçüde, bağımsız bir para politikası olmaktan çok Hükümetin maliye politikasını destekleyici boyutta kalmıştır.

Saygıdeğer dinleyiciler,

Bu noktada yapmış olduğum önemli bir saptamayı sizlerle paylaşmak istiyorum: 1970'ler Merkez Bankası'nın ve para politikasının bağımsızlığının gündem dışı kaldığı yıllar olduğu kadar, Türkiye ekonomisinin otuz yıl kadar süren kronik enflasyon ortamına girmeye başladığı yıllar olarak da dikkati çekmektedir.

Yaklaşık otuz yıl süren enflasyon süreci ve yaşanan ekonomik krizler sonrasında, nihayet 2001 yılında Merkez Bankası dünya ölçülerine yakın anlamda bağımsızlığını elde etmiştir.

Merkez Bankası'nın bağımsızlığını kazanma sürecinde, kurumsal değişiklik çabaları kadar toplumun tüm kesimlerinin bu süreci anlamalarına yönelik ikna çabalarının ve siyasal olarak bağımsızlığın uygulanabilir konuma gelmesinin de önemli bir yer tuttuğunu belirtmek gerekmektedir.

2001 yılında Yasası'nda yapılan değişiklikle Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiş ve Banka'ya fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan belirleme yetkisi verilmiştir.

⁸ 14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1988, s. 130.

Değerli konuklar,

Merkez Bankası'nın bağımsızlığının kazanılması ekonomide çok önemli bir yapısal reformdur ve bu reformun hayata geçirilmesi sadece Yasa'nın çıkması ile bitmemektedir.

Bugün geldiğimiz noktada gerek diğer ülke tecrübeleri, gerekse kendi tecrübemizden biliyoruz ki bağımsızlık sadece yasayla elde edilen ve elde edilmesini takiben ihtiyaç duyulduğunda hep orada olan bir kavram değildir. Merkez Bankası bağımsızlığının kazanılması her gün yaşanan bir süreçtir.

Bu çerçevede, Merkez Bankası Yasası ve Yasa'nın yürürlüğe girdiği 2001 yılından bugüne değin yaşanan sürece ilişkin iki noktanın altını çizmek istiyorum.

İlk olarak, hem diğer ülke örnekleri, hem de söz konusu süreçte edindiğimiz kendi tecrübemiz, mükemmel bir merkez bankası yasasının olmadığını ve bağımsız bir Merkez Bankası Yasası'nın her zaman daha iyi tasarlanabileceğini göstermektedir.

İkinci olarak, bugün, dünyada olduğu kadar Ülkemizde de ekonomide etkinliği artıracakları öngörülen yapısal reformların hayata geçirilmesi için yasaların çıkarılması yeterli olmamaktadır. Toplumun her kesiminin, bu reformların arkasındaki görüşleri anlamasının ve ortak bir görüş oluşturabilmesinin ölçüsü, bu reformların başarısının önünde, yasaları değiştirmekten daha zorlu kısıtlar oluşturmaktadır.

Buna bağlı olarak, bağımsızlık ilkelerinin Ülkemizde kurumsallaşması için tümden bir zihniyet değişikliği gerekmektedir. Bu zihniyet değişikliği Merkez Bankası'nın ve yönetiminin, siyasetten ve siyasi baskılardan uzak çalışması, kendi mali ve idari kararlarını kendisinin vermesi ve bağımsız bir iletişim politikası izlemesinin gerekliliğinin toplum tarafından kavranmasını içermektedir.

Bu kapsamda, izninizle bugün geldiğimiz aşama itibarıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın bağımsızlığı tartışmalarına, bağımsızlık kavramı ile hukuk teorisinin etkileşiminde farklı bir açıdan bakmak istiyorum.

Değerli katılımcılar,

Bu konu ile ilgili olarak ilk bahsedeceğim husus “tanım sorunu”dur. “Merkez bankası bağımsızlığı” genelde iktisatçılarca ve doğal olarak iktisadi ölçütlerle tanımlanan bir kavram

olagelmektedir. Yapılan sınırlı sayıdaki hukuki tanımda ise, Avrupa Birliği'nin kullandığı ve az önce değindiğim kurumsal, işlevsel, bireysel ve finansal bağımsızlık gibi unsurlara atıf yapılmak suretiyle bir çerçeve çizilmeye çalışılmaktadır.

Ancak burada Türk Yönetim Hukuku'nun kavramlarını kullanarak, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Türk hukuk düzeni içindeki konumunu belirlemeye yönelik bir tanıma da ihtiyaç duyduğumuz düşüncesindeyim. Buna göre Türk Yönetim Hukuku bakımından merkez bankası bağımsızlığı, “Merkez Bankası'nın idari hiyerarşiye ve idari vesayete tabi olmamasıdır.”

Tanımımızda birinci nokta olan idari hiyerarşi, idari kademelerin en üstünde yer alan makamların, altındakilere emir verme, altındakilerin işlemlerini düzeltme, değiştirme, kaldırma ve geri alma yetkilerini ifade etmektedir. Bu çerçevede, Merkez Bankası üzerinde kurulacak idari hiyerarşi, bağımsızlığının gerçekleşmesini önleyecektir.

İkinci nokta olan idari vesayet ise genel hatlarıyla, vesayet makamı olarak Merkezi İdarenin, merkezi idare dışındaki bir tüzel kişinin tesis ettiği işlemi yerindelik açısından denetlemesini, kararlarını onamaya tabi tutabilmesini, yöneticilerini değiştirebilmesini ifade etmektedir. Bu tanım çerçevesinde, “merkez bankası bağımsızlığı” ile “idari vesayet” kavramlarının bağdaştırılması güçtür.

Bu konu ile ilgili olarak bahsedeceğim ikinci husus Merkez Bankası'nın Türk Hukuk Düzeni içindeki yeridir. Hiç şüphe yoktur ki, Merkez Bankası'nın Hukuk düzenimiz içindeki yeri doğrudan bağımsızlığı ile ilişkilidir.

Öncelikle şunu söylemeliyim ki Banka'nın, bir Bakanlık teşkilatı içinde yer almadığı, dolayısıyla merkezi idare içinde olmadığı konusunda tereddüt yoktur.

1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 4. maddesinde de “*Bankanın Hükümetle ilişkisi Başbakan aracılığı ile sağlanır.*” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm, Banka'nın bağlı ya da ilgili bir kuruluş niteliği taşımadığını, kendine özgü hukuki statüsünün sonucu ve devamı olarak, Hükümetle ilişkileri bakımından da kendine özgü bir konuma sahip olduğunu göstermeye yeterlidir.

Tüm hükümetler, anlaşılır biçimde her bakanın görev ve sorumluluk alanını belirleme zorunluluklarının kaçınılmaz bir gereği olarak, bakanlar arasında görev dağılımı yaparken, bir Devlet Bakanını Merkez Bankası'nın ilgili bakanı olarak belirlemektedirler. Hiç şüphe yok ki, her hükümetin başvurduğu bu idari uygulama, Merkez Bankası'nın bağımsızlığını zedelemeye yönelik değildir. Altını çizerek söylüyorum, Hükümetlerin buradaki amacı, Merkez Bankası'nı ilgili kuruluş olarak belirlemek suretiyle vesayetlerine tabi tutmak değil, sadece hayati önemde olan Hükümet – Banka ilişkisinin muhataplarını belirlemektir.

Ancak bazen, Hükümetlerin sadece görev dağılımı yapmak için başvurduğu bu idari uygulamaya hukuki sonuçlar bağlandığı görülmektedir. Bu durumun, Merkez Bankası'na kendine özgü bir hukuki statü tanıyan Kanun Koyucunun iradesiyle de bağdaşmadığı düşüncesindeyim.

Öte yandan, Banka'nın bir kamu iktisadi teşebbüsü ve dolayısıyla hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığı hususu ise, ilgili mevzuatta yer alan Banka'nın kamu iktisadi teşebbüsü olmadığına dair açık hükümler karşısında tartışmasızdır.⁹

Banka'nın personel statüsü de bu yapısı gözetilerek düzenlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 237. maddesi "*Banka çalışanlarının devlet memuru olmadığına*" dair açık bir hüküm içermektedir. Bu doğrultuda, devlet memuru ve diğer kamu görevlisi olmayan Banka çalışanları, 1211 sayılı Kanun'un 32. maddesi uyarınca Banka Meclisi'nce çıkarılacak düzenlemelere tabidirler.

Zaman zaman hatalı bir biçimde Merkez Bankası'nın "kamu bankası" olarak nitelendirildiğine de tanık olmaktadır. Oysa hukukumuzda Merkez Bankası Bankalar Kanunu'na tabi değildir.¹⁰ Bu doğrultuda, Bankalar Kanunu anlamında bir "banka" olmayan Merkez Bankası'nın "kamu bankası" olması da düşünülemez.

Merkez Bankası bazen de, "bağımsız idari otorite" ya da "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" içinde değerlendirilmektedir. Öncelikle belirtmeliyim ki, bu kurumların ortak

⁹ 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesinde, "*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kamu iktisadi teşebbüsü sayılmaz.*" hükmüne yer verilmiştir. 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 58. maddesinde de "*... Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketi bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi değildir.*" denilmektedir.

¹⁰ "banka" tanımı, 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun uygulama alanını belirler biçimde, bu Kanun'un 2. maddesinde yapılmıştır. Yine aynı maddede, söz konusu tanıma dahil olmadığını gösterir biçimde Merkez Bankası ayrıca tanımlanmıştır.

hukuki niteliği, “kamu tüzel kişiisi” olmalarıdır. Bu sebeple, özel hukuk tüzel kişiisi olan Banka’nın bağımsız idari otorite olduğunu söyleyebilme olanağı yoktur. Nitekim, Banka’nın bu kategorideki kuruluşlardan farklı olarak regülasyon işlevinin bulunmaması, “kurul-kurum” biğiminde ikili bir örgütlenme modelinin olmaması, bu yargımızı daha da güçlendirmektedir.

Değinmeye alıştığım bu açık hukuki durum karşısında; merkezi idare içinde bulunmayan, kamu iktisadi teşebbüsü, kamu bankası ve bağımsız idari otorite olmayan Merkez Bankası tamamen kendine özgü –sui generis– bir hukuki yapıya sahiptir.

Değerli katılımcılar,

Merkez Bankası bağımsızlığının hukuk teorisi ile etkileşimi çerçevesinde değineceğim bir diğer husus Banka’nın neden anonim şirket statüsüne sahip olduğu sorusunun cevabıdır.

Merkez bankası bağımsızlığı tüm ekonomiler için bir gerekliliktir. Ancak bu, tüm merkez bankaları için genel geçerli, her hukuk düzenine uyan, “kalıp” bir hukuki statünün varlığı anlamına gelmez. Başka bir deyişle, ülkeler, merkez bankalarının bağımsızlığını güçlendirecek hukuki statüyü belirlemede kendi hukuk düzenlerini, yönetim kültürlerini, geleneklerini dikkate almak durumundadırlar.

Nitekim, daha önce belirttiğim gibi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın anonim şirket olarak kurulması da bilinçli bir tercih sonucudur.

Merkez Bankası’nın anonim şirket olarak kurulmasının önemi, hukuki sonuçları, bağımsızlıkla ilişkisi üzerine belki de günlerce konuşmak mümkündür. Ancak, sınırlayıcı olmamakla birlikte, değineceğim bir kaç başlığın dahi, bu soruların cevabını ortaya koymaya yeteceğini sanıyorum.

Anonim şirket statüsü, kamunun tabi olduğu, ancak Banka’nın niteliği ile bağdaştırılması mümkün bulunmayan düzenlemelere Banka’nın tabi olmamasının hukuki dayanağını oluşturmaktadır.

Anonim şirket olmanın sonucudur ki, Banka’nın teşkilatı, yönetim organı olan Banka Meclisi’nce ağır bir bürokratik süreçle karşılaşmadan “hızla değişen koşullara, merkez bankacılığının güncel ihtiyaçlarına göre” yenilenebilmektedir.

Anonim Şirket statüsü, Banka'nın Bütçe Kanunlarının dışında kalmasını sağlayarak finansal bağımsızlığını güvencelendirmektedir.

Anonim Şirket statüsü sayesinde, Banka'nın personel statüsü de; bağımsızlığına uygun olarak ve tüm merkez bankalarında olduğu gibi, ihtiyacını giderecek biçimde düzenlenebilmektedir.

Bu doğrultuda saydığım ve vakit elvermediği için sayamadığım daha birçok sebep göstermektedir ki, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın bağımsızlığı, "anonim Şirket" yapısı biçimindeki sağlam hukuki temel üzerine inŐa edilmiŐtir.

Değerli katılımcılar,

Bu konu ile ilgili olarak değineceğim son husus Banka'nın sermaye yapısı ile ilgilidir.

1970 tarihli, 1211 sayılı Banka Kanunu'nun 8. maddesi, "sermaye içinde Hazine payının yüzde ellibirden aŐađıya dıŐmeyeceđini" düzenlemektedir. Kamuya yönelik genel birçok düzenlemenin kapsam maddesinde ise, "sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait Şirketler"den söz edilmektedir. Hiç Şüphe yok ki bu düzenlemelerle kapsama alınmak istenen kamu iktisadi teŐebbüsleridir. Ancak, buna karŐın, amacı aÇar biçimde sadece lafzi yorumla, Banka bu tip düzenlemelere tabiiŐiŐesine iŐlemler tesis edilebilmekte, Banka'nın hukuki statüsü ile bađdaŐmayacak yorumlar yapılabilirlerdir.

Değerli dinleyiciler,

Bağımsızlık ve hukuk teorisi arasındaki etkileŐimde bize göre anahtar unsur, Merkez Bankası Yasası'nın, bağımsızlığın derecesinin belirlenmesinde tek kaynak olarak değerlendirilmemesi gerektiğidir.

Merkez Bankası Yasası'nın özellikle bağımsızlığı getiren hükümlerinin bu Yasanın sonrasında çıkarılan yasalarla çiğnenememesi ilkesinin hayata geçirilmesi sağlanmalıdır.

Bu çerçevede, bağımsızlığı olumsuz etkileyen yasal deđiŐikliklerin, yalnızca Merkez Bankası Yasası'nda değişiklik gerektiren düzenlemelerle değil, genel düzenlemelere Merkez Bankası'nın dahil edilmesi suretiyle bile yapılabilir durumda olması, yukarıda belirttiğim unsurun önemini göstermektedir.

Ancak, Merkez Bankası'nın hukuk düzeninin bütünü içinde bağımsızlığının gözetilmesinin şart olduğunun ifadesi yanlış anlaşılmalıdır. Her kurum gibi Merkez Bankası'nın işlem ve eylemleri de yargı denetimine açıktır.

Bu noktada sonuç olarak, Türkiye'de Merkez Bankası bağımsızlığı alanında oldukça yol katetmiş olmakla beraber, hala önemli eksikliklerimiz olduğunu saptamış bulunmaktayız ve her zaman daha iyiye ulaşmak için atılacak bir adım olacaktır.

Değerli dinleyiciler,

Konuşmamın bu son bölümünde, anlattıklarım çerçevesinde Merkez Bankası'nın bağımsızlığını kazandıktan sonraki bu yaklaşık dört yılın sonucunda, bağımsızlığın bize neler getirdiğine ilişkin çok önemli bir nokta üzerinde kısaca duracağım.

İktisat yazınında kabul edildiği haliyle merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Diğer bir ifadeyle, merkez bankalarının kurumsal yapısı daha bağımsız olan ekonomilerde, enflasyon oranı üretim kaybı olmaksızın daha düşük seyretmektedir.

Biraz ironik olmakla beraber, kamusal bir hizmet vermelerine rağmen en başarılı merkez bankalarının, siyasi baskıya en az maruz kalanlar olduğu dikkati çekmektedir.

Bu açıdan değerlendirildiğinde, enflasyonun Ülkemizde, Merkez Bankası'nın kamuya kredi açmasının yasaklandığı Kasım 2001'den beri düşmekte olması ve otuz beş yıl aradan sonra bugün gelmiş olduğu tek haneli seviye tesadüf değildir.

Kısaca Ülkemizde 2001'den bu yana yaşanan düşen enflasyon ve eş zamanlı yüksek büyüme süreci, iktisat yazınında gerek teorik gerek ampirik olarak saptanmış bir görüşün doğrulanmasıdır.

Değerli katılımcılar,

Sonuç olarak, gerek ekonomi açısından, gerekse toplumsal açıdan taşıdıkları önemin büyüklüğü ile karşılaştırıldığında, merkez bankaları tüm dünyada en az anlaşılan kurumlardır. Ben, bugünkü konuşmam sonrasında Merkez Bankası bağımsızlığının ve öneminin, sizin nezdinizde daha fazla anlaşılmış olduğunu umut ediyorum.

Teşekkür ederim.

