

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANA BİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ'NE GİRİŞ SÜRECİNDE
TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI
BAĞIMSIZLIĞININ HUKUKSAL AÇIDAN İNCELENMESİ**

MASTER TEZİ

**Hazırlayan
Hakan KARAKUŞ**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Z. Sacit ÖNEN**

Ankara–2007

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Hakan KARAKUŞ'a ait "AVRUPA BİRLİĞİ'NE GİRİŞ SÜRECİNDE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ HUKUKSAL AÇIDAN İNCELENMESİ" adlı çalışma, jürimiz tarafından Özel Hukuk Anabilim dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

(İmza)

Başkan

Akademik unvanı, Adı Soyadı

(İmza)

Üye

Akademik unvanı, Adı Soyadı

(İmza)

Üye

Akademik unvanı, Adı Soyadı

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM DÜNYADA MERKEZ BANKACILIĞI VE BAĞIMSIZLIĞI (TARİHSEL GELİŞİMİ)

1.1. MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI	6
1.1.1. GENEL OLARAK	6
1.1.2. BAĞIMSIZLIK KAVRAMI	7
1.1.3. BAĞIMSIZLIK TÜRLERİ VE ÖLÇÜTLERİ	9
1.1.3.1. Bağımsızlık Türleri.....	9
1.1.3.1.1. Yasal ve Fiili Bağımsızlık	10
1.1.3.1.2. Ekonomik (Amaç ve Araç) Bağımsızlık	11
1.1.3.2. Bağımsızlık Ölçütleri.....	12
1.1.3.2.1. Hesap Verebilirlik	12
1.1.3.2.2. Şeffaflık	13
1.1.4. MERKEZ BANKALARININ GÖREV VE YETKİLERİ.....	13
1.1.5. BAĞIMSIZLIK İHTİYACI VE BAĞIMSIZLIĞA YAPILAN ELEŞTİRİLER.....	15
1.1.5.1. Merkez Bankası Bağımsızlığına Duyulan İhtiyaç.....	15
1.1.5.2. Merkez Bankası Bağımsızlığına Yapılan Eleştiriler	16
1.1.5.2.1. Siyasi Sorumluluk Açısından.....	17
1.1.5.2.2. Demokrasi Açısından	18
1.1.5.2.3. Ekonomi Politikalarına Uyumu Açısından	18
1.2. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE MERKEZ BANKACILIĞI	19
1.2.1. ABD MERKEZ BANKASI (<i>FEDERAL RESERVE SYSTEM</i>)	19
1.2.2. JAPONYA MERKEZ BANKASI (<i>BANK OF JAPAN</i>)	20
1.2.3. KANADA MERKEZ BANKASI (<i>BANK OF CANADA</i>).....	21
1.2.4. İSVİÇRE MERKEZ BANKASI (<i>SWISS NATIONAL BANK</i>).....	21

1.3. AVPURA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MERKEZ BANKACILIĞI	22
1.3.1 ALMANYA MERKEZ BANKASI (<i>DEUTSCHE BUNDESBANK</i>)....	22
1.3.2. İNGİLTERE MERKEZ BANKASI (<i>BANK OF ENGLAND</i>)	23
1.3.3. FRANSA MERKEZ BANKASI (<i>BANQUE DE FRANCE</i>).....	24

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ VE AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ	25
2.1.1. SİSTEMİN TARİHSEL GELİŞİMİ	25
2.1.1.1. Ekonomik ve Parasal Birliğin Aşamaları	26
2.1.1.1.1. Birinci Aşama	26
2.1.1.1.2. İkinci Aşama.....	27
2.1.1.1.3. Üçüncü Aşama.....	27
2.1.1.2. Avrupa Para Birliğine Üye Olmanın Asgari Koşulları.....	28
2.1.1.3. Avrupa Para Enstitüsü (APE)	29
2.1.2. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ'NDE MERKEZ BANKALARININ TANIMI, GÖREV VE YETKİLERİ.....	30
2.1.2.1. Sistemin Tanımı	30
2.1.2.2. Görev ve Yetkileri	31
2.1.3. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ'NDE MERKEZ BANKALARININ HUKUKİ VE ÖRGÜTSEL YAPISI	33
2.1.3.1. Hukuki Yapısı	33
2.1.3.2. Örgütsel Yapısı.....	34
2.1.4. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ'NDE MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI	35
2.1.4.1. Kurumsal Bağımsızlık.....	36
2.1.4.2. Bireysel Bağımsızlık	36
2.1.4.3. İşlevsel (Fonksiyonel) Bağımsızlık	37
2.1.4.4. Finansal Bağımsızlık	37

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI	38
2.2.1. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI'NIN KURULUŞU, GÖREVLERİ VE ORGANLARI.....	38
2.2.1.1. Kuruluđu	38
2.2.1.2. Görevleri.....	39
2.2.1.3. Organları	40
2.2.1.3.1. Başkan (<i>President</i>)	40
2.2.1.3.2. Yönetim Konseyi (<i>Governing Council</i>)	41
2.2.1.3.3. Yürütme Kurulu (<i>Executive Board</i>).....	42
2.2.1.3.4. Genel Konsey (<i>General Council</i>)	44
2.2.2. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI'NİN HUKUKİ YAPISI VE BAĞIMSIZLIĞI	45
2.2.2.1. Hukuki Yapısı	45
2.2.2.2. Bağımsızlığı.....	46
2.2.2.2.1. Kurumsal Bağımsızlık	48
2.2.2.2.2. Bireysel Bağımsızlık.....	48
2.2.2.2.3. Finansal Bağımsızlık.....	49
2.2.2.2.4. İşlevsel (Fonksiyonel) Bağımsızlık	50
2.2.3. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI İLE ULUSAL MERKEZ BANKALARI ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN BAĞIMSIZLIĞA ETKİLERİ	51
2.2.4. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI İLE AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ'NİN BAĞIMSIZLIK ÖLÇÜTLERİ.....	54
2.2.4.1. Hesap Verebilirlik	54
2.2.4.2. Şeffaflık	55

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI'NIN HUKUKSAL AÇIDAN İNCELENMESİ

3.1. TARİHSEL GELİŞİMİ	58
3.1.1. GENEL OLARAK	58
3.1.2. KURULUŞU, AMAÇLARI, GÖREV VE YETKİLERİ.....	60

3.1.2.1. Kuruluşu	60
3.1.2.2. Amaçları	62
3.1.2.3. Görev ve Yetkileri	63
3.2. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN HUKUKİ YAPISI ...	65
3.2.1. GENEL OLARAK	65
3.2.2. MERKEZ BANKASININ ORGANLARI	67
3.2.2.1. Genel Kurul	67
3.2.2.2. Banka Meclisi	68
3.2.2.3. Para Politikası Kurulu	69
3.2.2.4. Başkanlık (Guvernörlük)	70
3.2.2.5. Denetleme Kurulu	71
3.2.2.6. Yönetim Komitesi	71
3.2.3. 2001 YILINDA 4651 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NI GÜÇLENDİREN HUSUSLAR	72
3.2.3.1. Görev ve Yetkileri Açısından	72
3.2.3.2. Hükümet İle İlişkiler ve Denetim Açısından	73
3.2.3.3. Bağımsızlık Açısından	74
3.3. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI'NIN AVRUPA BİRLİĞİ MEVZUATI İLE KARŞILAŞTIRILMASI	75
3.3.1. GENEL OLARAK	75
3.3.2. BAĞIMSIZLIĞIN ÖLÇÜTLERİ	77
3.3.2.1. Hesap Verebilirlik	78
3.3.2.1.1. Genel Olarak	78
3.3.2.1.2. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Hesap Verebilirliği	79
3.3.2.2. Şeffaflık	80
3.3.2.2.1. Genel Olarak	80
3.3.2.2.2. Merkez Bankalarının Şeffaflığına İlişkin Etkin Uygulamalar	81
3.3.2.2.3. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Şeffaflığı	83
3.3.3. BAĞIMSIZLIK ÖLÇÜTLERİ BAKIMINDAN AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI SİSTEMİ İLE UYUM DEĞERLENDİRMESİ	84
3.3.3.1. Kurumsal Bağımsızlık Açısından	84
3.3.3.2. Kişisel Bağımsızlık Açısından	89

3.3.3.3. Ekonomik Bağımsızlık Açısından	94
3.3.3.4. Amaç Bağımsızlığı Açısından	96
3.3.3.5. Araç Bağımsızlığı Açısından	98
3.4. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN ULUSLARARASI KURULUŞLARLA OLAN İLİŞKİLERİ.....	99
3.4.1. GENEL OLARAK.....	99
3.4.2. ULUSLARARASI PARA FONU (<i>IMF</i>) VE TÜRKİYE CUMHURİYETMERKEZ BANKASI İLE OLAN İLİŞKİLERİ.....	102
SONUÇ.....	105
KAYNAKÇA	110
ÖZET	116
ABSTRACT	118

KISALTMALAR

AA	:	<i>Amsterdam Antlaşması</i>
AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
ABMB	:	Avrupa Birliği Merkez Bankası
ABMBS	:	Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi
ABP	:	Avrupa Birliği Parlamentosu
AET	:	Avrupa Ekonomik Topluluğu
a.g.e.	:	adı geçen eser
a.g.m.	:	adı geçen makale
a.g.s.	:	adı geçen seminer
APE	:	Avrupa Para Enstitüsü
A.Ş.	:	Anonim Şirket
AT	:	Avrupa Topluluğu
ATAD	:	Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
BK	:	Bakanlar Kurulu
Bkz.	:	bakınız
BM	:	Banka Meclisi
DK	:	Denetleme Kurulu
DMK	:	Devlet Memurları Kanunu
DTM	:	Dış Ticaret Müsteşarlığı
ECOFIN	:	AB Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi
ECB	:	<i>European Central Bank</i>
EPB	:	Ekonomik ve Parasal Birlik

FED	:	<i>Federal Rezerv Sistem</i> (ABD Merkez Bankası)
GSMH	:	Gayri Safi Milli Hasıla
GK	:	Genel Kurul
IBRD	:	<i>The International Bank for Reconstruction and Development</i> (Uluslar arası İmar ve Kalkınma Bankası) (Dünya Bankası)
İKV	:	İktisadi Kalkınma Vakfı
IMF	:	<i>International Monetary Fund</i> (Uluslararası Para Fonu)
KA	:	Kurucu Antlaşma
KİT	:	Kamu İktisadi Teşekkülleri
MB	:	Merkez Bankası
OB	:	Osmanlı Bankası
OECD	:	<i>Organisation for European Economic Cooperation</i> (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
PPK	:	Para Piyasası Kurulu
RA	:	Roma Antlaşması
s.	:	Sayfa
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	:	Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	:	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TMSF	:	Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu
TOBB	:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TUGİAD	:	Türkiye Genç İş Adamları Derneği

TUSİAD	:	Türkiye Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
UMB	:	Ulusal Merkez Bankası
v.b.	:	ve benzeri
YK	:	Yönetim Kurulu

GİRİŞ

20. Yüzyılda yaşanan iki büyük savaş ve büyük ekonomik krizler nedeniyle ortaya çıkan makro ekonomik dengesizlikleri gidermek için, tüm dünyada hükümetler piyasaların işleyişine düzenleyici müdahalelerde bulunmuşlardır. Hükümetler, istikrar içinde büyüme, işsizlikle mücadele, dış ödemeler dengesini sağlama, gelir dağılımındaki dengesizliği giderme gibi makro ekonomik hedeflere ulaşmak için, merkez bankalarını alacakları uygun kararlarla yanlarında görmek istemişlerdir. Örneğin, İngiltere Merkez Bankası 1946'da devletleştirildikten sonra, Maliye Bakanı, bankayı; Hükümetin belirlediği hedefler doğrultusunda, yönlendirebilir bir konuma getirmiştir. Bankanın Maliye Bakanının istek ve önerilerini, veto ettiği günümüze kadar hiç görülmemiştir.¹

İkinci Dünya Savaşından sonra, paranın ekonomik yaşam üzerindeki etkilerinin büyük olması ve doğrudan belirleyici rolünün bulunması, merkez bankalarını para ile adeta özdeşleştirmiştir. Para politikasının düzenlenmesinde ve yürütülmesinde sorumluluk üstlenen merkez bankalarının, ekonomik konjonktüre göre paraya yön vermeleri, onlara, ekonominin en önemli kurumu özelliğini kazandırmıştır. Ama aynı zamanda da, yüklendikleri görevleri yerine getirirlerken, siyasi otoritenin de müdahalelerine açık hale gelmişlerdir. Hükümetlerin para politikasını siyasal gelecek uğruna popülist amaçlar ve çıkarlar yönünde kullanmaları, merkez bankalarını siyasi otoritenin vesayeti altına sokmuştur. Diğer bir ifadeyle, kamuoyunda siyasi rant sağlamak için reel kaynaklara dayanmadan izlenen politikalar, bu kurumları siyasi otoriteye bağımlı kılmıştır.

Merkez Bankaları bu konumlarından dolayı özellikle 1960'lı yılların başından itibaren ülke ekonomilerinde yaşanan krizlerin kaynağı olmuşlardır. Süreklilik gösteren ve yüksek oranda seyreden enflasyon üzerinde dışsal etkenlerin yanında, merkez bankalarının doğrudan etkisi de,

¹ Erdiç TOKGÖZ: "Merkez Bankalarının Temel Görev ve Yetkilerinin Yürütülmesinde Yönetim Banka İlişkileri", Devlet-MB İlişkileri Semineri, TCMB, İstanbul, 1995, s. 55.

küçümsenmeyecek boyutlardadır. Gerçekten de, siyasi kadrolar merkez bankası kaynaklarını, bankaya hakim oldukları ölçüde kullanmaya çalışmaktadırlar. Bu olumsuz gelişmeler günümüzde daha da büyük boyutlar kazanmış durumdadır. Bu durum, 1980'li yılların ortalarından itibaren merkez bankalarına bağımsızlık verilmesi tartışmalarını da gündeme getirmiştir. Bağımsızlığa karşı çıkanlar bulunmakla birlikte, özellikle siyasi istikrarın varolduğu ülkelerin büyük çoğunluğu bağımsızlıktan yana tavır almaktadırlar.

Günümüzün uluslararası para sistemi; ülkeleri, bağımsız merkez bankacılığına adeta zorlamaktadır. Ülkeler arasında para sistemleri birbirlerine yaklaştıkça döviz kurunun yerini para politikasının alması ve etkinliğinin artması, bu politikanın yürütülmesini siyasi otoritenin etki alanının dışına çıkartıp, doğrudan merkez bankasının kendisine bırakmaktadır. Ancak, bu da, bankanın bağımsız bir kimlik kazanmasıyla olanaklıdır. Gerçekten de ülkeler arasında ekonomik duvarlar yıkılıp, sınırlar kalktıkça bağımsız merkez bankacılığı da zorunlu olmaktadır. Nitekim Avrupa Birliği içerisinde ortak bir para sisteminin oluşturulması ve bunu yürütecek merkezi bir Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın kurulması, Birliğin ekonomik entegrasyon projesinin bir sonucudur.

Bu çerçevede, iki tür merkez bankası bağımsızlığından söz edebiliriz. Amaç ve araç bağımsızlığını birlikte barındıran bağımsızlık ve yalnızca araç bağımsızlığı şeklinde ifade edilebilir. Amaçları açısından bağımsız bir merkez bankası, temel amacını da kendisi belirlemektedir. Araç bağımsızlığı ise, ister merkez bankası, ister hükümet, isterse her ikisi tarafından belirlenmiş olsun, bu amaca ulaşmak için, merkez bankalarının gördükleri tüm para politikası araçlarını, serbestçe kullanabilmeleridir. Genellikle kabul gören görüş, temel amacın hükümet ve merkez bankası tarafından ortaklaşa belirlenmesi, buna karşılık, para politikası araçlarını kullanmakta özgür olmaları yönündedir.²

² TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü: TCMB Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.04.2006 tarihli ve 4651 sayılı Kanun İle Getirilen Yenilikler, TCMB, Ankara, 2001, s. 2.

Bir merkez bankasının ne ölçüde bağımsız olduğunun ise, temel iki ölçütü bulunmaktadır: Yasal bağımsızlık ve fiili bağımsızlık. Uygulamayla yasanın çelişmeyeceği temel anlayışından hareketle burada yasal bağımsızlık ön plana çıkmaktadır. Yasal bağımsızlık genelde, politik bağımsızlık ve ekonomik bağımsızlık olmak üzere iki alt başlık altında incelenmektedir. Kamu kesimi açıklarını doğrudan finanse eden bir merkez bankası, ekonomik açıdan bağımsız değildir. Buna karşılık merkez bankalarının başkanlarının, banka meclis üyelerinin ve başkan yardımcılarının atanma biçimleri, görev süreleri, görevden alınma şekilleri gibi faktörler politik bağımsızlığı belirlemektedir. Politik bağımsızlığı etkileyen diğer faktörler arasında; para politikasına ilişkin merkez bankalarınca alınan kararların hükümetin onayına sunulup sunulmayacağı, merkez bankalarının kuruluş kanunlarında fiyat istikrarı amacının temel amaç olarak belirtilip belirtilmeyeceği gibi faktörler sıralanabilmektedir.³

Bu noktada, ülkemiz açısından gelecekte taşıdığı önemi dikkate alarak, Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi'nin bağımsızlık tanımı ve uygulamalarına dikkat çekmekte fayda vardır. Üye ülke merkez bankalarının bağımsızlığı; Kurucu Antlaşma (*Maastricht* Antlaşması) ve akabinde Amsterdam Antlaşması'nda (AA), Parasal Birliğe giriş için ön koşullardan biri olarak yer almaktadır. Bu kurallar aynı zamanda üye ülkeler için bağlayıcıdır. Ayrıca Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi (ABMBS), üye merkez bankalarının bağımsızlıklarını garanti altına almak için çok yönlü kriterleri olan bir bağımsızlık tanımı yapmıştır.

Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi'nde, bağımsızlığın belirleyici özellikleri, iki yöntem kullanılarak ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, 1996 yılından beri her iki yılda bir düzenli olarak yayınlanmakta olan rapordur. Bu rapor; Avrupa Birliği'ne (AB) üye ancak, henüz Parasal Birliğe katılmamış ülkelerin ekonomik ve yasal gelişim süreçlerinin bir göstergesi niteliğindedir. Sistem'in kullandığı yöntemlerden ikincisi ise, daha belirli ve varsayımsal olan

³ Castello MARTA-Branco and Mark SWISBURNE: "Merkez Bankası Bağımsızlığı" Çeviren: Hüseyin ŞEN, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Şubat 1999, s. 60.

Amsterdam Antlaşması'nın ilgili maddelerine dağıtılmış olan, ABMB'nin danışmanlık işlevidir. Çalışmanın ilgili bölümlerinde, ABMBS'nin koyduğu bağımsızlık kriterleri detaylı bir şekilde inceleme konusu yapılacaktır.

Dünyadaki genel örnekleri ve AB perspektifinden merkez bankalarının bağımsızlığı kavramını kısaca değerlendirdikten sonra, ülkemize baktığımızda; merkez bankası bağımsızlığının aslında sanıldığı kadar yeni bir kavram olmadığı dikkati çekmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde yabancı sermaye kontrolüne giren Osmanlı Bankası'nın yerini Cumhuriyet döneminde 1931 yılında faaliyete geçen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası alırken, yaşanan sürecin, merkez bankası bağımsızlığı anlayışının, ülkemiz açısından ne kadar geçmişe gittiği ve ne derece önemsendiğini göstermektedir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) ilk kanunu 11 Haziran 1930 tarihinde kabul edilen 1715 sayılı TCMB Kuruluş Kanunu'dur. TCMB'nin 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. Kanun; Banka'nın Sermaye Yapısı, İdare Meclisi ve Denetleme Kurulu üyelerinin seçimi, kamuya finansman kolaylığı sağlamaması gibi bir çok noktada; daha sonra 1970 yılında yürürlüğe giren 1211 Sayılı Kanun'dan dahi ileri düzeyde bir bağımsız merkez bankası öngördüğünü belirtmemizde bir sakınca yoktur. Ancak, 1715 sayılı kanun 1935'den 1970'e kadar ki yürürlük döneminde 22 kez değişikliğe uğramıştır.

Zaman içinde, dünyada değişen ekonomik ve siyasal konjonktürün etkisi ile merkez bankacılığı kabuk değiştirmiştir. Bu nedenle; 1715 sayılı kanun yetersiz hale gelmiş, ihtiyaçları karşılayamaz olmuştur. Tüm bu yaşanan süreç sonrasında bu kanun yürürlükten kaldırılarak, yerine, 14 Ocak 1970 tarih ve 1211 sayılı TCMB Kanunu yürürlüğe girmiştir. Gerek TCMB'nin 1715 sayılı Kuruluş Kanunu'nda zaman içinde yapılan değişiklikler, gerekse 1970 yılında yürürlüğe giren 1211 sayılı kanun uyarınca, 2001 yılına kadar

TCMB, kamuya kredi açmak ve giderek artan ölçüde nakit avans kullanırmak zorunda kalmıştır.⁴

Yaklaşık otuz yıl süren enflasyon süreci ve yaşanan ekonomik krizler sonrasında, nihayet 2001 yılında 4651 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle TCMB, dünya ölçülerine yakın bir şekilde bağımsızlığını elde etmiştir. 2001 yılında yapılan değişiklikle TCMB'nin 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.

TCMB, Avrupa Birliği mevzuatına uyum çalışmalarını ABMB ve Sistemi'ni düzenleyen Maastricht Antlaşması'na ekli protokolün ilk maddesinin 1. fıkrasındaki; "AA'nın 109. maddesi uyarınca her üye devlet en geç ABMB'nin kuruluşuna kadar, merkez bankası kanunları da dahil olmak üzere tüm ulusal mevzuatını, bu Antlaşma ve Statü ile uyumlu hale getirilmesini sağlar" hükmü çerçevesinde yürütmektedir. Bu bağlamda; 2001 yılında, 4651 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair kanunla yapılan değişiklikler, AB mevzuatına uyum açısından büyük bir önem arz etmektedir.

Bu çalışmanın amacı; AB ile ülkemiz arasında müzakerelerin başladığı bir dönemde, TCMB'nin AB mevzuatına ne kadar hazır olduğunu tespit etmek ve hukuki bağımsızlığın uygulamada ortaya koyduğu durumu belirleyerek, gelişimine yardımcı olmaktır. AB'ye uyum çerçevesinde yapılan olumlu değişikliklerle, yapılması gereken değişiklikler incelenerek, bir yol gösterici olması arzu edilmektedir. Üç bölümden oluşan bu çalışmada; ilk olarak, merkez bankalarının bağımsızlığı hakkında gelişmiş ülkelerden örnekler vererek bilgi verilmiş, ikinci bölümde ise, AB'nin kurmuş olduğu ABMBS incelenmiştir. Son bölümde ise TCMB bağımsızlığı konusunda bir tespit yapılarak, AB mevzuatına olan uyum incelenmiştir.

⁴ N. Süreyya SERDENGEÇTİ: "Merkez Bankası Bağımsızlığı", www.tcmb.gov.tr, Şubat 2005, Erişim Tarihi: 11.12.2005, s. 15

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA MERKEZ BANKACILIĞI VE BAĞIMSIZLIĞI

(TARİHSEL GELİŞİMİ)

1.1. MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI

1.1.1. GENEL OLARAK

Ekonomik ve sosyal kurumların oluşmasına ve gelişmesine öncülük eden İngiltere, merkez bankacılığı konusunda da başı çekmiştir. Bazı İngiliz iş adamları 1694 yılında 1,2 milyon sterlin sermaye ile, özellikle hükümete borç vermek üzere "*Bank of England*"ı kurmuşlardır. Bu tarihten sonra benzer yapı ve görevleri içeren; İskoçya, Fransa, Almanya, Japonya ve 1914 yılında da *Federal Rezerv System* adı altında ABD Merkez Bankası faaliyete geçmiştir.⁵

Para otoritesinin gücünü temsil eden ve ülkelerin parasal yapılarını düzenleyen merkez bankaları, 20. yüzyıla kadar ihraç bankaları ya da ulusal bankalar olarak bilinmekteydi. Bu bankaların, günümüz merkez bankalarının taşıdığı kimliği kazanmaları, kâğıt para basımının düzenlenmesi zorunluluğu ve devletin kısa vadeli krediye olan ihtiyacı ile başlamıştır. Bu zamana kadar birçok ülkede devletin bankası olarak kâğıt para basma hakkı ve devletin bankacılık faaliyetlerini yerine getirme görevi, mevcut bankalardan birine verilmiştir. Bu bankalar zamanla, diğer bankacılık görevlerinin yanı sıra, başlıca asli görevlerde üstlenince, artık "merkez bankası" deyimini kullanılmaya başlanmıştır.⁶

Birinci Dünya Savaşı yıllarında ve sonrasında devletlerin ekonomiyi yönlendirme görevleri daha fazla önem kazandığı görülmektedir. Buna paralel olarak, merkez bankalarının görev ve sorumlulukları da artmıştır.

⁵ Erdinç TOKGÖZ: a.g.s., s. 43.

⁶ Suat OKTAR: Merkez Bankalarının Bağımsızlığı, Bilim Teknik Yayınevi, 1996, s. 25.

1920 yılında *Brüksel*'de toplanan Uluslararası Maliye Konferansı'nın tavsiye kararlarının da etkisiyle, bu tarihten sonra merkez bankaları yaygınlaşmış ve ulusal ekonomilerin temel kurumu haline gelmiştir.⁷ Nitekim ekonomik ve siyasal sistemleri ne olursa olsun, hemen hemen bütün ülkelerde parasal yapıyı düzenlemek ve parasal işlemleri yürütmek üzere ardı ardına merkez bankaları kurulmuştur.

Ülkeler merkez bankalarını kurarken, uluslararası alanda dağınık cereyan eden devletler arasındaki mali işlemlerin koordineli bir biçimde yapılmasını sağlamak için, 17 Mayıs 193 tarihinde "Uluslararası Ödemeler Bankası"⁸ faaliyete geçmiştir.

Merkez Bankalarının bankası olarak kabul edilen Uluslararası Ödemeler Bankası, günümüzde parasal alanda merkez bankaları arasında işbirliğini artırmayı amaçlamaktadır. Nitekim Ana sözleşmenin 3. maddesi; "Banka, Merkez Bankaları arasında koordinasyonu teşvik eder. ..." denilmektedir.⁹

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra merkez bankalarının bağımsız olabilmesi için, ülkeler tarafından daha fazla çaba harcandığı görülmektedir. Bu dönem içerisinde Uluslararası Ödemeler Bankası'nın, Almanya Merkez Bankası'nın bağımsızlığını kazanması aşamasında model oluşturduğunu söyleyebiliriz.

1.1.2. BAĞIMSIZLIK KAVRAMI

Devlet yönetimini elinde bulunduran siyasal iktidarlar, tarihin her döneminde, ekonomide meydana gelen değişimlerin daha büyük bir bölümünü yönlendirmek ve böylece güçlerini arttırmak istemişlerdir. Değişimin, dolaşımın ve kaynak transferlerinin bir aracı olan para ise, özel

⁷ Erdinç TOKGÖZ: a.g.s., s. 44.

⁸ Banka hakkında detaylı bilgi için bakınız: Z. Sacit, ÖNEN: Uluslararası Mali Kuruluşlar, Gazi Üniversitesi Yayınları, Ankara, (3. Baskı) 1996, s. 96-105

⁹ Z. Sacit, ÖNEN: a.g.e., s.97

imtiyaz sağlamak istediği değişkenlerin başında gelmiştir.¹⁰ Dolayısıyla paranın tarihsel sürecine bakıldığında, bu süreçten en fazla etkilenen kurumların, merkez bankaları olduğu görülecektir. Merkez bankalarının; ekonominin gerçeklerini göz önünde tutarak, siyasetin önceliklerini geri plana itebilmesi olgusu ile birlikte; merkez bankalarının "Bağımsızlığı" kavramı doktrine girmiştir. Bugün, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hemen hemen hepsinde, merkez bankasının ekonomik örgütlenme içindeki konumu ve bu bağlamda bağımsızlığı, sorgulanmaktadır. Gelişen bu süreçte, merkez bankalarına daha fazla bağımsızlık sağlanmak üzere köklü yasal reformlara gidildiği görülmektedir.

Merkez bankalarının bağımsızlığı, genel olarak, siyasi iktidarlardan bağımsız bir şekilde hareket edebilme yeteneği olarak görülmektedir. Bağımsızlık üzerine çeşitli tanımlara rastlamak mümkündür. Bu tanımların hemen hemen hepsinde, bağımsız merkez bankaları ile paranın istikrarını sağlama çalışmaları yapılırken, siyasi idareden talimat almama kuralı getirilmiştir. Hükümetler; ekonomik hedeflerine ulaşmak için, sahip oldukları araçlar arasında eğer para politikası araçlarına da sahipse, bu durumda merkez bankalarının bağımsızlığından söz edemeyiz.

"Merkez bankası; para ve kredi işlerini, ticari hayatın ihtiyacına ve devletin genel politikasına göre düzenler"¹¹ şeklindeki bir tanımda, merkez bankası faaliyetlerine devletin genel politikası ile bir çerçeve çizildiği görülmektedir. Merkez bankalarına belirli bir hedef verilmesi ve bankanın bu hedefine ulaşmak için yapmış olduğu çalışmalara hükümet müdahalelerinin olmaması ya da çok az olması durumunda bağımsızlıktan söz edebiliriz.

Merkez bankaları, para ve kredi hacmini belirleyen kararlar ile farklı çıkarılara hizmet edebildiği ve piyasaların işleyişine yön verebildiği için, siyasal iktidarların dolaşımdaki para miktarını kendi çıkarları doğrultusunda artırıcı yöndeki baskıları ile karşı karşıyadırlar. Bu bağlamda, merkez

¹⁰ Bülent GÜNSOY: "Hukuksal Yapı ve İktisadi Başarı: TCMB Örneği", www.istanbul.edu.tr/siyasal/Türkçe/Dergi/Sayı2023, erişim tarihi 06.02.2006, s. 2

¹¹ O. Turgut TELMAN: Merkez Bankalarının Bağımsızlığı, İstanbul 1994, s. 106.

bankasının bağımsızlığı kavramı, kendisine verilen hedefler doğrultusunda gerektiğinde siyasi otoritenin nüfuz iradesine karşı kendi politikasını uygulayabilme ve bu yönde gerekli değişiklikleri yapabilme esnekliği ve inisiyatifine sahip olmayı ifade eder.¹² Ancak, merkez bankalarının tarihsel gelişimlerine bakıldığında, bağımsızlıktan söz edebilmek oldukça güçtür. Bu kurumlar, genel olarak siyasi iktidarın vesayeti altında bulunurlar. Bir ölçüde bağımsız oldukları kabul edilenlerin dahi, bağımsızlığı hep sınırlı kalmaktadır.

Merkez bankasının bağımsızlığı kavramı, bankanın siyasi iktidardan bütünüyle ayrılması ve kopması anlamına gelmez. Her şeyden önce, merkez bankasının bağımsızlığı, genel ekonomi politikalarından ayrı olarak yorumlanamaz. Para politikasının belirlenmesi ve yürütülmesi ile sınırlı kalan bir bağımsızlık anlayışı ile genel ekonomik politika arasında kopukluğun aksine tamamlayıcılık ve birliktelik söz konusudur.¹³

Tam bir merkez bankası bağımsızlığından söz edebilmek için çeşitli bağımsızlık kriterlerinin bir arada bulunmasının yanında, bağımsızlık ölçütlerinin de sağlıklı bir şekilde işlemesi gerekir.

1.1.3. BAĞIMSIZLIK TÜRLERİ VE ÖLÇÜTLERİ

1.1.3.1. Bağımsızlık Türleri

Merkez bankalarının bağımsızlıklarını açıklamaya yönelik genel olarak doktrinde iki yaklaşım vardır. Bu yaklaşımlardan birincisi, bağımsızlığı yasal ve fiili yönden açıklamaktadır. Zamanla yasal ve fiili yönlerden bağımsızlık; kurumsal bağımsızlık, kişisel bağımsızlık, politik bağımsızlık gibi farklı isimler altında ifade edilmiştir. İkinci yaklaşımda ise politik ve ekonomik yönden ele alınmaktadır. Ekonomik bağımsızlıkta; amaç (işlevsel) bağımsızlık ve araç bağımsızlığı şeklinde sınıflandırmaya tabi tutulabilmektedir. Merkez

¹² Suat OKTAR: "Merkez Bankalarının Bağımsızlık Sorunu", Finans Dünyası, S. 57, Eylül 1994, s. 68.

¹³ Suat OKTAR: a.g.e., s. 84.

bankalarının bağımsızlıklarını yasal ve fiili ve ekonomik (amaç ve araç) bağımsızlık olmak üzere iki temel başlık altında inceleyebiliriz.

1.1.3.1.1. Yasal ve Fiili Bağımsızlık

Yasal bağımsızlık; fiili bağımsızlığın en önemli bölümünü oluşturmaktadır. Siyasi otoriteden bağımsız olarak, merkez bankalarının, yönetim ve yürütme organlarının serbestçe karar alabilme ve hareket edebilmelerini sağlamak üzere, yasal statüye oturtulmasıdır. Merkez bankalarının, görev ve yetkileri tam olarak belirlenmiş yasal yapılarında yer alan unsurlarla, siyasi otoriteden gelecek; gerek siyasal ve ekonomik gerekse idari nitelikteki baskılara karşı koyabilme gücüne ve iradesine sahip olabilmesidir.¹⁴

Merkez bankaları siyasi iktidardan emir almadıkça ve kendilerine müdahale edilmedikçe “bağımsızlık”tan bahsedebiliriz. Bu şartların sağlanması durumunda, yasalarla belirlenen görev ve yetkileri yerine getirebilirler. Yasal (*de jure*) ve fiili (*de facto*) bağımsızlığın ikisinin bir arada gerçekleşmesi durumunda tam bağımsızlıktan söz edilebilir.¹⁵ Yasal altyapı tam olarak oluşturulmasa bile, fiilen bağımsız hareket etmekte olan (birinci Dünya Savaşı’na kadar İngiltere ve Almanya) merkez bankaları ve başkanları vardır. Bunun aksine, yasalı olmasına karşın bağımlı olarak hareket edenlere de rastlamak (yakın zamana kadar doğu Avrupa ülkeleri) mümkündür.

Merkez Bankası yöneticilerinin atanması, görevden alınması ve görev süresinin uzunluğu, para politikaları ile ilgili olarak merkez bankası sorumluluğunun belirlenmesi, hükümete vereceği kredinin miktarı, koşulları ve vadesi gibi kanunla düzenlenen sınırlamalar, yasal bağımsızlığın çerçevesini oluşturur. Bu yasal çerçeve; merkez bankalarına, siyasi otoritenin

¹⁴ Suat OKTAR: a.g.e., s. 84.

¹⁵ Gazi ERÇEL: "Merkez Bankasının Zor Kazanılan Bağımsızlığı", www.sabah.com.tr/2005/11/29/yaz/350 erişim tarihi 06.02.2006, s. 1–2.

baskılarına karşı çıkabilme gücü verdiğiinden tam bağımsızlığın sağlanmasında önemli bir adımı oluşturmaktadır.¹⁶

Yasal bağımsızlığı da kapsayan fiili bağımsızlık ise geniş bir kavramdır. Merkez bankaları başkanlarının ve üst düzey yöneticilerinin kişilikleri ve gelenekler gibi faktörler de merkez bankalarının fiili bağımsızlığının düzeyini belirler. Bankayı yönetenlerin kişiliklerinin çok büyük önemi olduğu çeşitli ülke örneklerinde (Japonya, Almanya, Hollanda) görebilmekteyiz.¹⁷

1.1.3.1.2. Ekonomik (Amaç ve Araç) Bağımsızlık

Ekonomik Bağımsızlık, nihai hedeflere ulaşma yolunda takip edilecek para politikası araçlarını seçme serbestisidir. Bu serbestiyi, hükümetin, merkez bankasından ne şekilde ve ne kadar borçlanacağını belirleme konusundaki etkisi ve merkez bankasının denetimi altında bulunan parasal araçların niteliği gibi kriterler belirlemektedir.¹⁸ Ekonomik bağımsızlık, merkez bankasının hiçbir müdahale ve sınırlamalarla karşı karşıya kalmadan, para politikası araçlarını kendi iradesi doğrultusunda seçebilmesi ve kullanabilmesi ile mümkün gözükmemektedir. Bu durum ise araç ve amaç bağımsızlığının gerçekleşmesine bağlıdır.

Amaç bağımsızlığını; merkez bankasının temel amacının, tam istihdam, fiyat istikrarı, büyüme gibi birden fazla seçenek arasından seçebilme bağımsızlığı olarak ifade edebiliriz. Bugün, artık merkez bankalarının, vurgulanması gereken tek ve öncelikli amaçları fiyat istikrarını sağlamaktır. Öncelikle, bir merkez bankasının tek ve öncelikli amaç olarak sadece fiyat istikrarını sağlamayı hedeflemesi; ekonomik birimlere, politik

¹⁶ Erdinç TOKGÖZ: "Merkez Bankalarının Bağımsızlığı", Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 13, 1995, s. 15.

¹⁷ Ö. Turgut TELMAN: a.g.e., s. 143.

¹⁸ V. GRILLI, D. MASCIANDARO and G. TABELLINI: "Political and Monetary Institutions in the Industrial Countries", Monetary and Fiscal Policy, 2. Edition Vol. 2: Politics, London 1994'ten naklen Melike KUM AB Parasal Bütünleşme Sürecinde Avrupa Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı, (Yayınlanmamış Master Tezi), Kayseri 2002, s. 28.

amaçlar ile ilgili, farklı mesajlar verilmemesinin sağlanması açısından, son derece önem taşımaktadır.¹⁹

Merkez bankalarının 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. Özellikle, ülkemiz benzeri gelişmekte olan 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 bağımsızlığından daha ziyade önemli ve gerekli olduğu düşünülmektedir.²⁰

1.1.3.2. Bağımsızlık Ölçütleri

1.1.3.2.1. Hesap Verebilirlik

Merkez bankalarının bağımsızlığı, aynı zamanda bu kuruma, kendini topluma anlatma yükümlülüğünü de getirmektedir. Daha açık bir ifadeyle, merkez bankalarının bağımsız olmaları, toplumun gözü önünde olmaları demektir. Bu kavram bağımsızlığın diğer yüzüdür ve hesap verebilirlik olarak adlandırılmaktadır. Hesap verebilirlik; merkez bankalarının, bağımsız olmalarının bir gereği olarak, uygulanan politikalar ve sonuçlarına ilişkin toplumun her kesimine karşı sorumlu olmasıdır.

Hesap verebilirlik ve şeffaflık iç içe geçmiş kavramlardır. Bağımsız merkez bankalarının şeffaflığı, hesap verebilir olmaları için gerekli bir koşuldur. Şeffaf olmayan merkez bankalarında hesap verebilirliğin sağlanması söz konusu olmamaktadır. Ayrıca, halk tarafından seçilmemiş bağımsız merkez bankası karar alıcılarının, seçilmiş siyasiler karşısındaki bağımsızlıkları demokratik bir sorunun doğmasına neden olabilmektedir.²¹ Bu nedenle, demokratik toplumlarda şeffaflık ve hesap verebilirlik, merkez

¹⁹ N. Süreyya SERDENGECİ: a.g.m., s. 6.

²⁰ N. Süreyya SERDENGECİ: a.g.m., s. 7.

²¹ Caner BAKIR: "Merkez Bankası Bağımsızlığı, Hesap Verebilirliği ve Saydamlığı: TCMB uygulaması ve Uluslararası Bir Karşılaştırma", İşletme ve Finans Dergisi, Ağustos 2005, Sayı 233, s. 21.

bankası bağımsızlığını dengeleyici öğeler olarak kabul edilmektedir. Şeffaflığın mümkün kıldığı hesap verebilirlik kavramı, bağımsız merkez bankasının aldığı kararlardan ötürü, kamuya ve yasama organına karşı sorumlu tutulabilmesidir.

1.1.3.2.2. Şeffaflık

Şeffaflık, temel olarak, merkez bankalarının nihai hedefleri, uyguladıkları politikalar, gelecekte uygulayacakları politikalar ve ekonominin görünümüne ilişkin bilgileri ve görüşleri iletişim yollarını kullanarak toplumla paylaşımları çerçevesinde şekillenmektedir.²²

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 önemli rol oynadığı aşîkârdır.

Genel bir ifadeyle şeffaflık; para politikası ile ilgili konularda kamunun, merkez bankası yetkilileri tarafından bilgilendirilmesidir. Bu aynı zamanda banka üst yönetiminin kamuya hesap verebilir olmasının da gerekli şartıdır. Para politikası ile ilgili kararlar, bunların gerekçeleri ve gelecekte izlenecek politika ile ilgili öngörülerin düzenli olarak açıklanması, merkez bankalarının şeffaflıklarını şüpheşiz artırmaktadır.²³

1.1.4. MERKEZ BANKALARININ GÖREV VE YETKİLERİ

Tarihi süreç içerisinde değerdendirdiğimizde, 20. yüzyıla kadar merkez bankalarının iki temel görevi olduğu görölmekteydi. Bunlar; para basmak ve devletin bankerliğini yapmaktı. Ancak 20. yüzyılın ilk yarısında yaşanan, I. ve II. Dünya Savaşları sonrasında istikrar içinde büyümeyi sağlamada para-kredi araçlarının ve politikalarının önemi ortaya çıkmıştır. Bu sonuç, merkez

²² N. Süreyya SERDENGECİ: a.g.m., s. 8.

²³ Caner BAKIR, a.g.m., s. 24.

bankalarına daha karmaşık görev ve yetkilerin verilmesi zorunluluğunu getirmiştir.

Dünyada gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki uygulamaya bakarak, merkez bankalarının günümüzde yüklendikleri başlıca görevleri şöyle sıralayabiliriz:²⁴

- “i) Devletin haznedarlığını ve mali temsilciliğini yapmak,
- ii) Para arzını ve kredi hacmini ekonominin dengelerini bozmayacak yönde ve hükümetin uyguladığı iktisat politikası ile uyumlu olarak düzenlemek,
- iii) Hükümete danışmanlık hizmeti vermek,
- iv) Bankalara ve hazineye kredi vermek,
- v) Bankaların nakit ve rezervlerini muhafaza etmek,
- vi) Bankaları gözetim ve denetim altında tutmak,
- vii) Ulusal paranın iç ve dış değerini korumak için Hükümet’in onayını alarak gerekli önlemleri yürürlüğe koymak,
- viii) Devletin uluslararası ödeme araçlarını ve rezervlerini yönetmek ve döviz giriş-çıkışlarının hesabını tutmaktır.”

Bu görevlerin sayısını çoğaltmak mümkündür. Merkez bankalarının geleneksel ve en belirgin görevi, banknot ihraç etmektir. Başlangıçta sadece hükümete kaynak sağlamak amacıyla emisyonu gidilirken, günümüzde merkez bankaları, emisyon hacmini, istikrarın sağlanması açısından farklı şekillerde kullanabilmektedirler.

Hemen hemen her ülkede merkez bankaları, yasaların ve ekonomik düzenin kendilerine yüklediği görevleri bilinçli ve sorumluluk duyarak yerine getirmeleri için bazı yetkilerle donatılmışlardır. Bu yetkileri şöyle sıralamamız mümkündür:²⁵

- “i) Sahip oldukları imtiyaza dayanarak para basmak,

²⁴ Erdinç TOKGÖZ: a.g.s., s. 48-49.

²⁵ Erdinç TOKGÖZ: a.g.s., s. 50-51.

- ii) Para-kredi hacmini düzenlemek amacı ile, reeskont ve avans faiz oranlarını ve senetlerin niteliklerini belirlemek,
- iii) Ekonominin likiditesini ayarlamak için açık piyasa işlemleri yapmak,
- iv) Banka kredileri için genel veya sektörel tavanlar belirlemek,
- v) Bankaların kanuni karşılık oranlarını veya merkez bankasında bulunduracakları para rezervlerini ayarlamak,
- vi) Bankaların döviz yönetimine ilişkin ilkeleri ve sınırları belirlemek,
- vii) Bankaları, denetim ve gözetim altında tutmak, bilgi almak,
- viii) Bankaları, makro dengelerin bozulmaması veya sağlanması yönünde kararlar almaya ikna etmek veya zorlamaktır.”

Gelişmekte olan ülkelerde, görev ve yetkileri çok geniş olan merkez bankaları vardır. Bu ülkelerde para ve sermaye piyasalarının oluşturulması, ülke kalkınmasına katkı ve destek sağlamak için yetkili kılınmışlarken, gelişmiş ülkelerde ise merkez bankalarının, büyüme ve istihdam gibi konularda doğrudan bir görev ve yetkisi söz konusu değildir.

1.1.5. BAĞIMSIZLIK İHTİYACI VE BAĞIMSIZLIĞA YAPILAN ELEŞTİRİLER

1.1.5.1. Merkez Bankası Bağımsızlığına Duyulan İhtiyaç

Dünyada, ülkelerin merkez bankalarının bağımsızlıklarını artırmaları yoluna gitmelerinin farklı nedenleri bulunduğu ifade edilmektedir.²⁶

Bu nedenleri başlıca şöyle sıralayabiliriz:

“i) Fiyat istikrarını koruma amacı taşıyan ve Amerika’da kurulan Bretton Woods sisteminin çökmesi. Avrupa’da da, Avrupa para sisteminin başarısızlığı sonucu ülkelerin alternatifler aramaya yönelmeleri,

²⁶ S.C.W. Eijffinger and J.De Haan: The Political Economy of Control-Bank Independence, Princeton Special Papers in International Economics (International Finance Section) No: 19 (May, 1996)’dan naklen, Melike KUM, a.g.e., s. 9.

ii) Alman Merkez Bankası olan *Bundesbank*'ın merkez bankası bağımsızlığının fiyat istikrarını sağlamada etkili bir araç olduğu görüşüne, en iyi kanıt olması,

iii) Avrupa Birliği'nde Maastricht Antlaşması gereğince, üye ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliği de üye olabilmeleri açısından bağımsız merkez bankalarına sahip olmaları gerekliliği,

iv) Yakın zamana kadar, yüksek ve sürekli enflasyonun yaşandığı Latin Amerika gibi ülkelerde uygulanan başarılı istikrar programlarından sonra, politikacıların yeniden yüksek ve sürekli enflasyon olasılığını azaltıcı kurumsal düzenlemeler aramaya başlamaları,

v) Eski sosyalist ülkelerin piyasa ekonomisine geçiş sürecinde merkez bankası bağımsızlığının artırılmasının kurumsal değişiminin bir parçası olarak görülmesidir.”

Son yıllarda merkez bankalarının bağımsızlığını arttırmaya yönelik görüş ve hareketlerde daha fazla artış olduğu görülmüştür. Özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren, yasal düzeyde yapılan çalışmaların artmasıyla daha bağımsız bir merkez bankasının yaratılması düşüncesi büyük önem kazanmıştır.²⁷ Latin Amerika'dan Avrupa'ya oradan Uzak Doğu'ya kadar çok geniş bir coğrafyada merkez bankalarının bağımsızlığını artırıcı çalışmalar devam etmektedir.

1.1.5.2. Merkez Bankası Bağımsızlığına Yapılan Eleştiriler

Günümüzde merkez bankalarının bağımsızlığı dünya çapında ilgi toplarken, geniş bir kamuoyu desteği de görmektedir. Hemen hemen bütün ülkelerde, merkez bankalarının bağımsız bir konuma gelmeleri için, özellikle, politik çevreler üzerinde giderek güçlü bir kamuoyu baskısı oluşmaktadır. Bu baskıların artması ile birlikte siyasi otorite de bağımsızlığa karşı çıkmamakta ya da en azından kayıtsız kalamamaktadır.²⁸ Bu nedenle bir çok ülke,

²⁷ Suat OKTAR: a.g.e., s. 81.

²⁸ Suat OKTAR: a.g.e., s. 104.

merkez bankalarının yetkilerini artırıcı ve onları siyasi baskılardan uzak tutucu reformlar gerçekleştirmektedirler.

Doktrinde merkez bankası bağımsızlığını savunan çok sayıda çalışma olmasına rağmen, eleştiren çalışmalar da mevcuttur. Bu eleştirileri; “siyasal sorumluluk açısından”, “demokrasi açısından” ve “ekonomi politikalarına uyumu açısından” başlıkları altında sıralayabiliriz.²⁹

1.1.5.2.1. Siyasi Sorumluluk Açısından

Merkez bankası bağımsızlığına getirilen ilk eleştiri bankanın siyasi sorumluluğu hakkındadır. Merkez bankasının bağımsız olması, bu kurumun siyasi otoriteden bütünüyle ayrılması anlamına gelmemektedir. Kaldı ki, merkez bankası tek başına kendi belirlediği yönde işlev görebilme gücüne sahip değildir. Merkez bankaları, siyasi iktidarın yüklendiği genel ekonomi politikaları içerisinde, belli bir misyon üstlenerek, bu politikaya destek vermek durumundadır. Bu durum dünyanın en yüksek bağımsızlık derecesine sahip Alman Merkez Bankası için bile geçerlidir. *Bundesbank*’ın kuruluş yasasının 12. maddesinde; “hükümetin genel ekonomi politikasını desteklemekle yükümlüdür” ifadesi bulunmaktadır.³⁰

Tüm demokratik ülkelerde uygulanan genel ekonomi politikasının başarısızlığa uğraması durumunda, bunun maliyeti siyasi iktidara çıkartılır. Merkez bankalarının genel ekonomi politikasına destek vermeleri beklenirken, bu durumun siyasi otorite tarafından istismar edilebileceği göz ardı edilemez. Nitekim, merkez bankalarının son elli yıldır genelde hükümetlerin talimatlarına açık olmaları ve sadece emisyon kurumu gibi görev yapmaları bilinen bir durumdur.³¹ Bu nedenle çoğu merkez bankası, yasal açıdan bağımsız görünse de, uygulamada tam bağımsızlıktan söz edemeyiz.

²⁹ Suat OKTAR, “Bağımsız Bir Merkez Bankası’nın Siyasi Otorite Karşısında Sorumluluğu”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Öneri Dergisi, (Ocak 1997), s. 29.

³⁰ Sadi UZUNOĞLU: “Merkez Bankası Bağımsız Olsun mu?” İktisat Dergisi, Sayı: 350, 1994, s. 20.

³¹ Suat OKTAR: Bağımsız Bir Merkez Bankası’nın Siyasi Otorite Karşısında Sorumluluğu, a.g.m., s. 29.

1.1.5.2.2. Demokrasi Açısından

Merkez bankası bağımsızlığına yöneltilen en önemli eleştiri, bağımsız merkez bankasının demokrasi ile bağdaşmadığı noktasında odaklanmaktadır. Bağımsız merkez bankalarının seçilmiş halkın iradesini yansıtan bir parlamentonun denetimi dışında kalmaları demokratik sistemin ruhuna aykırı bulunmaktadır. Diğer ifadeyle; merkez bankasının para politikası konusunda tek başına yetkili olması ve siyasi iktidardan bağımsız bir biçimde hareket edebilmesi, seçmen iradesine dayanmamasından ötürü, demokratik geleneklere ve ilkelere aykırı bulunmaktadır.

Merkez bankası bağımsızlığının demokratik sorumluluğu meselesi, ilk olarak Anglo-Sakson ülkelerinde tartışılmıştır. Tüm demokratik toplumlarda, merkez bankasının uyguladığı politikalardan sorumlu olması gerekliliği nedeniyle, para politikası, dolaylı olarak seçilmiş politikaların kontrolü altındadır.

1.1.5.2.3. Ekonomi Politikalarına Uyumu Açısından

Merkez bankası bağımsızlığına, demokratik sorumluluğunun eksikliği eleştirisine ek olarak ekonomi politikaları arasında potansiyel uyumsuzluk yaratabileceği konusunda da eleştiri getirilmektedir. Hükümet'in maliye politikasını yönetirken, merkez bankasının da para politikasını yönetmesi ekonomide çatışmaların doğmasına yol açabilecektir. Politikacılar; ekonominin ve hükümetin amaçlarını belirlerken kendi önceliklerini tercih etmektedirler. Özellikle bu çatışmalar, para ve maliye politikaları arasında aktif ya da pasif şekilde görülebilmektedir. Pasif çatışmalar sorumlulukların dağılımının belirsizliğinden kaynaklanırken, aktif çatışmalar ise stratejik çatışmalarla ilgilidir.³²

Öte yandan mali açıkların finansmanı, borç ve döviz kuru politikasının yönetimi ve bankacılık sisteminin istikrarına ilişkin politikaların saptanması gibi alanlarda da her iki politika arasında çatışmaların yaşanması olasıdır. Merkez bankası, kamu yönetimi üzerindeki gücü elinde tutmadığı sürece

³² Suat OKTAR: a.g.e., s. 105.

merkez bankasının bağımsızlığı, mali açıkların parasal uyumlaştırılmasından sorumlu olanı belirlemeyi güçleştirecektir. Bu açıdan merkez bankası bağımsızlığı, mali disiplinin erozyonunu fiilen teşvik edecek şekilde olumsuz rol oynayabilir.

Esas olan, maliye politikasının bağımsız merkez bankasının kontrolünde olmasıdır. Ancak, bağımsız merkez bankası, hükümetin tüm ya da herhangi bir organının politik sorumluluğunu azaltırsa, çatışma kaçınılmazdır. Piyasa işlemleri ve borç yönetimi, biri merkez bankası diğeri ise hazine tarafından kullanılan aynı parasal aracın farklı adları oldukları için, birbirinden bağımsız düşünülemez ve yürütülemez. Bu bakımdan iki kurum, uygulamada birbirlerinin rakibi değil, tamamlayıcısıdır.³³

1.2. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE MERKEZ BANKACILIĞI

Gelişmiş ülkelerin temel sorunu istikrar içinde büyüme olduğundan bu ülkelerin merkez bankalarının da temel görevi fiyat istikrarının sağlanmasıdır. Bu bağlamda, gelişmiş ülkelere ABD, Japonya, Kanada ve İsviçre merkez bankalarının kurumsal yapısına ve işleyişine bakmakta fayda vardır.

1.2.1. ABD MERKEZ BANKASI (*FEDERAL RESERVE SYSTEM*)

Üç bölümlü bir kuruluştur. Güvernörler Kurulu, 12 Federal Rezerv Bankası ve üye Ticaret Bankalarından oluşmaktadır. Güvernörler Kurulu sistemin tepe noktasıdır. ABD Başkanı'nın seçtiği ve Senato'nun onayladığı 7 üyeden oluşur. 14 yıllık yenilenemeyen görev süreleri vardır. Başkan ve Yardımcısı, kurul üyeleri arasında ABD Başkanı tarafından seçilir. Bankanın başlıca görev ve yetkileri ise; emisyon kurumu, devletin bankası, bankaların bankası olması ve enformasyon araştırma işlevlerini yürütmesidir.³⁴

ABD Merkez Bankası (FED)³⁵ para politikalarının başlıca amaçları, tam istihdam, fiyat istikrarı ve faizlerin uzun vadede indirilmesi ya da artırılması şeklinde belirtilmiştir. Yasal olarak para politikası araçlarının kullanılması Güvernörler Kurulu ile Komite arasında paylaştırılmış olmakla

³³ Suat OKTAR: a.g.e. s. 106.

³⁴ Ö. Turgut TELMAN: a.g.e., s. 257.

³⁵ "Federal Reserve System" olarak bilinen bankanın kısaltılmış hali "FED"dir.

beraber, bu bölüşüm dengeli bir bölüşüm değildir.³⁶ Amerikan para otoritelerinin elinde başlıca üç araç vardır. Para yatırılmasını kontrol etmek ve konjonktüre uygun kredi politikasını düzenlemek, zorunlu karşılıklar ve açık piyasa işlemleridir.

FED, devletin idari ve yasal kurumları nezdinde hazırlanan ekonomi politikaları doğrultusunda işlemler yürütür. Dolayısıyla kendi faaliyet alanlarının sınırlarını belirlemektedir. Siyasi otoritenin FED üzerinde tek etkili olduğu yer Guvernörler Kurulu Üyeleri'ni ve Kurul Başkanı'nı ABD Başkanı'nın seçmesidir. 1935 yılında FED, devlet yönetiminden tamamen ayrıldıktan sonra, ABD Parlamentosu'nun bu kuruluşu denetleme imkânı genişletilmiştir.

1.2.2. JAPONYA MERKEZ BANKASI (BANK OF JAPAN)

Maliye Bakanı'nın büyük ölçüde etkili olduğu ancak, üst düzey görevlilerin, Bakanlar Kurulu tarafından atanıp görevden alındığı, bütçe özerkliği olmayan bağımlı bir yapısı bulunmaktadır. Fakat uygulamada Bakanlık bu gücünü kullanmamaktadır. Bu suretle hükümet ve banka arasındaki uyumsuzluklar bertaraf edilmektedir.³⁷

Japon ekonomi yönetiminde Hazine'yi de içine alan Maliye Bakanlığı temel yönlendirme görevine sahip olarak Merkez Bankası'nın kararları üstünde etkili olabilmektedir. Ancak Banka'nın gerek finansal kurumlar ve gerekse kamuoyu önünde, itibar ve saygınlığı büyüktür.

Banka, para politikası hedeflerini ve araçlarını belirlerken hükümetin makro ekonomik hedeflerini göz önüne almak zorundadır. Banka yönetimi, Parlamente'ya, Maliye Bakanı aracılığı ile, uyguladıkları politikalar hakkında bilgi verir. Banka yasasına göre Hazine'nin borçlanma ihtiyacına sınır konmamıştır. Bankanın temel görevi fiyat istikrarını sağlayacak yönde para ve kredi hacmini düzenlemektir.³⁸

³⁶ Ö. Turgut TELMAN: a.g.e., s. 259.

³⁷ M. Coşkun CANGÖZ: "T.C. Merkez Bankası ve Bazı Ülkelerdeki Merkez Bankalarının Yapılan Faaliyetleri", Hazine Dergisi, Nisan 1996, Sayı: 2, s. 20.

³⁸ Erdinç TOKGÖZ: a.g.s., s. 53.

1.2.3. KANADA MERKEZ BANKASI (BANK OF CANADA)

Kanada Merkez Bankası, Yönetim Kurulu tarafından yönetilir. Yönetim Kurulu'nda (YK) Guvernör, Guvernör Yardımcısı ve 12 yönetici bulunur. YK yılda sekiz defa toplanırken, üyeler arasından seçilen Yürütme Komitesi haftada bir toplanmaktadır. Guvernör ve Guvernör yardımcıları yedi yıllığına Yönetim Kurulu tarafından seçilmektedir. Para Politikasını, genel ekonomik politikalar doğrultusunda Guvernör ve Maliye Bakanı belirlemektedir.³⁹ Yürütülecek politika konusunda herhangi bir uyumsuzluk olması durumunda, bu konu Bakanlar Kurulunda tartışılmaktadır. Bakan, bu görüşmeden sonra uyuşmazlık konusu olan para politikasına ilişkin kararı, ayrıntılı ve yazılı olarak Guvernöre vermektedir. Bankada bu yönde hareket etmektedir. Bu karar Resmi Gazete'de yayınlanır ve Parlamento'ya da sunulur.

Kanada Merkez Bankası, her ne kadar hükümetin yazılı talimat verme yetkisi olsa da, banka kararlarını geniş bir bağımsızlık içinde uygular.⁴⁰ Bağımsızlık kriterlerini ise şöyle sıralayabiliriz: Yönetim Kurulu'nda hükümetin bir temsilcisi bulunmakla beraber oy hakkı yoktur. Banka'nın kendine ait statüsü vardır. Harcamaları Yönetim Kurulu'nun kontrolüne tabidir. Guvernör ve yardımcısının seçiminde hükümetin bir etkisi yoktur. Seçim süreleri 7 yıldır. Banka'nın denetim sistemi, banka bağımsızlığına uygun bir şekildedir.

1.2.4. İSVİÇRE MERKEZ BANKASI (SWISS NATIONAL BANK)

1907 yılında hükümetten bağımsız olarak kurulmuş bir anonim şirkettir. Yönetim Kurulu para politikalarının hazırlanmasındaki başlıca organdır. Kurul, Guvernör ve iki yardımcısı olmak üzere üç daimi üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu üyeleri altı yıllığına ve yeniden atanabilmek üzere Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirilir. Merkez Bankası'nın en üst icra organıdır. Banka'nın diğer yönetici kuruluşları; Banka Meclisi, Banka Komitesi, Hissedarlar Genel Kurulu ve Kontrol Komisyonudur.

³⁹ M. Coşkun CANGÖZ: a.g.m., s. 9.

⁴⁰ Ö. Turgut TELMAN: a.g.e., s. 256.

Bankanın görevleri Federal Anayasa ve Banka Kanunu'nda düzenlenmiştir. Para piyasasının düzenleyicisi olmak, ödeme işlemlerini kolaylaştırmak, federal yasalar çerçevesinde bir para kredi politikası izlemek gibi.⁴¹ Banka, devletin bankası görevini üstlenmiştir. Para politikalarına yönelik kararlar alma hususunda, önemli derecede özerkliğe sahiptir.

1.3. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MERKEZ BANKACILIĞI

20. yüzyılda yaşanan iki büyük savaşın Avrupa'da çıkmış olması ve büyük ekonomik krizlerle mücadele etme zorunda kalan Avrupa ülkeleri, merkez bankalarının önemini daha fazla anlamışlardır. Hükümetler, makro-ekonomik dengesizlikleri gidermek ve fiyat istikrarını sağlamak için, merkez bankalarını, alacakları uygun kararlarla, yanlarında görmek istemişlerdir. Mesela İngiltere'de İngiliz Merkez Bankası 1946'da devletleştirilmiş ve Maliye Bakanı, Hükümetin belirlediği hedefler doğrultusunda Banka'nın kararlarını yönlendirebilir bir konuma gelmiştir. 1957 tarihli yasayla örgütlenen Federal Alman Merkez Bankası da para politikalarından taviz vermeyerek gerçek anlamda bağımsız bir merkez bankası modeli çizmiştir. Avrupa'nın üç önemli ülkesinin merkez bankaları yapılarını incelemekte fayda olduğu görülecektir.

1.3.1. ALMANYA MERKEZ BANKASI (DEUTSCHE BUNDESBANK)

Bundesbank 16 Eyalet Merkez Bankası'ndan oluşmaktadır. Merkez Bankası Meclisi en üst karar organıdır. Başkan, Başkan Yardımcısı, *Direktorium* Üyeleri ve eyalet merkez bankası başkanlarından oluşmaktadır. Diğer yönetim birimleri; *Direktorium* ve Eyalet Merkez Bankalarıdır. *Bundesbank* Kanununun 12. maddesine göre; banka hükümetin ekonomi politikasına gerekli desteği vermekle yükümlü olmasına rağmen, federal hükümetin direktifleri karşısında tamamen bağımsız kabul edilmiştir.⁴²

Bundesbank'ın para politikası ile ilgili olarak hükümete tavsiyede bulunma sorumluluğu vardır. Kuruluş Kanunu'nun 3. maddesinde ülke

⁴¹ Ö. Turgut TELMAN: a.g.e., s. 245.

⁴² Türkiye Genç İşadamları Derneği: 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı, Temmuz 1997, TÜGİAD, s. 61.

parasının iç ve dış değerinin korunması yönünde önlemler almakta banka yetkili kılınmıştır. *Direktorium* üyeleri, hükümetin teklifi ile devlet başkanı tarafından atanır. Görev süreleri 8 yıldır. Görevden alınmaları da kolay değildir.

Kendine has hukuki yapısı ile anonim şirket şeklinde kurulmuş bir uluslararası Merkez Bankası olan, Uluslararası Ödemeler Bankası *Bundesbank*'a model oluştururken, *Bundesbank*'ta; *Maastricht* Antlaşması'na eklenen Avrupa Birliği Merkez Bankası Tüzüğü'nün hazırlanmasında model olmuştur. Avrupa Birliği Merkez Bankası yapı olarak *Bundesbank*'a benzemektedir.⁴³

İlke olarak Konsey ve Kurul hükümetten bağımsız olarak çalışır. Federal hükümet üyeleri zaman zaman Konsey toplantılarına oy kullanmaksızın katılabilmektedir. Hükümetler, *Bundesbank* ile uyum içinde çalışmanın öneminin bilincinde olduğundan, danışma ve görüşme istekleri çoğunlukla hükümetten gelmektedir.⁴⁴

Bundesbank, Alman hükümetlerinin geçmişte yaptığı yanlışların yol açtığı felaketleri bir daha yaşamak istemeyen Alman Toplumunun desteğine ve güvenine sahip bulunmaktadır.⁴⁵ *Bundesbank* modeli Alman Toplumunun kendine özgü koşullarını ve beklentilerini temsil eden bir merkez bankasıdır.

1.3.2. İNGİLTERE MERKEZ BANKASI (BANK OF ENGLAND)

Sermayesi devlete ait olan İngiltere Merkez Bankası'nın görevleri diğer tüm gelişmiş ülke merkez bankalarına göre çok daha geniştir. Ancak Maliye Bakanı'nın Banka yönetimine güçlü telkinlerde bulunma hakkı vardır. Hazine ile banka yönetimi arasında yakın ve yoğun bir ilişki vardır. Para politikası hedef ve araçlarını hükümet adına İngiltere Merkez Bankası hazırlar.

Guvernör, Guvernör Yardımcısı ve Banka Müdürleri'nin tamamı kraliçe tarafından atanmaktadır. Ancak uygulamada bu atamalar, Başbakan'ın

⁴³ Türkiye Genç İşadamları Derneği: a.g.e., s. 62.

⁴⁴ Ernst WELTEKE: "Merkez Bankacılığı Hakkında Söyleşi", Çeviren: Ali BİLGE, İktisat-İşletme ve Finans Dergisi, Haziran 1999, s. 10.

⁴⁵ Erdiç TOKGÖZ: a.g.s., s. 59.

hükümet üyeleri ile görüşmesi ve Maliye Bakanı'nın önerisi ile yapılmaktadır. Bu atamalar, yeniden seçilebilecek bir şekilde 5 yıllığına görev yapmak üzere gerçekleştirilir. Bu süre Müdürler için 4 yıldır.⁴⁶

İngiltere Merkez Bankası, Maliye Bakanı'na, parasal politikaları Parlamento'ya sunmak üzere hesap vermek zorundadır. Hazinesinin bankadan isteyeceği avanslar için kanuni bir limit yoktur. Maliye Bakanlığı'na sıkı bir şekilde bağımlılık, ekonomik politikalar iyi işlediği sürece bir sakınca doğurmuyor gibi gözükmemektedir. Bu sebeple; tam bir merkez bankası bağımsızlığından söz etmek doğru değildir.⁴⁷

1.3.3. FRANSA MERKEZ BANKASI (BANQUE DE FRANCE)

Fransa Merkez Bankası 1994'te yürürlüğe giren kanun değişikliği ile yeni bir statüye kavuşmuştur. Yeni kanunun getirdiği en önemli değişiklik Banka'nın Hazine karşısındaki bağımsızlığının artmasıdır. AB'nin tek para düzeni ve Avrupa Birliği Merkez Bankası hedefine uygun olarak kendini uyum sürecine hazırlamıştır.

Banka; Genel Kurul, Başkan ve Başkan Yardımcıları tarafından yönetilir. Başkan ve Başkan Yardımcılarını Bakanlar Kurulu atamaktadır. 6 yıl süre ile kalabilirler. En çok iki dönem için seçilebilirler.

Para politikasını, hükümetin ekonomi politikasıyla uyumlu olarak yürütmek, devletin altın ve döviz rezervlerini yönetmek, bankacılık sistemini gözetim ve denetim altında tutmak ve para basmak gibi önemli görevleri vardır.⁴⁸ Para ile ilgili bütün konularda danışmanlık yapmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca hükümet tarafından oluşturulacak para politikasında yer almak ve bunu formüle etmek de Fransa Merkez Bankası'nın görevleri arasında bulunmaktadır.

⁴⁶ M. Coşkun CANGÖZ: a.g.m., s. 26.

⁴⁷ İsmail AKTÜRK: "Hazine ve Merkez Bankası Alanında Son Gelişmeler", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı: 12, Yıl 30, Aralık 1993, s. 12.

⁴⁸ Ö. Turgut TELMAN: a.g.e., s. 230.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ VE AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ

2.1.1. SİSTEMİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Avrupa Birliği için, Ekonomik ve Parasal Birlik; (EPB) kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının yanı sıra, milli paralar arasında kesin olarak tespit edilmiş sabit kurlar ve tek bir paranın kabulü anlamına gelmektedir. EPB, Avrupa Birliği'nin ekonomik entegrasyon sürecinin son aşaması olarak kabul edilebilir. Parasal Birlik sağlandıktan sonra, Birliğin parasal politikalarının saptanarak uygulanması için, yeni bir kuruluşa ihtiyaç duyulacaktır. Oluşturulan bu kuruma para politikaları konusunda tüm yetki ve sorumluluklar devredilecektir.⁴⁹

AB'ye üye ülkelerin *Maastricht* kriterlerine uyumu çerçevesinde, birçok ülkede enflasyon oranları ve uzun dönem faiz oranları, önemli ölçüde düşüş göstermiş ve AB genelinde, enflasyon konusunda istikrar sağlanmıştır. Fakat, *Maastricht* uyum kriterlerinden kamu maliyesi ile ilgili olanlar konusunda, birçok ülke önemli bir gelişme kaydedememiştir. Parasal Birliğin zamanında sağlanması hususunda kararlı davranan Almanya bile, bütçe açığı ve toplam kamu borçlarına yönelik *Maastricht* kriterlerini başlangıçta henüz sağlamış değildi. Almanya olmadan Parasal Birliğin 1999 yılında başlaması imkânsız görünmekteydi. Bu kriterleri sadece; Danimarka, İrlanda ve Lüksemburg sağlamakta idi. O dönemde, Parasal Birliğin ertelenmesi düşünüldüğü gibi, kriterlerin yumuşatılması dahi, üye ülkeler tarafından istenir duruma gelmişti. 1997 yılı Haziran ayında gerçekleşen Amsterdam Zirvesi'nde, Birliğe üye devletler, Parasal Birliğin 1999 yılında sağlanması konusunda kararlılıklarını belirtmişlerdir.

⁴⁹ Aslan NURDAN: "Avrupa Topluluğunun Ekonomik ve Parasal Entegrasyonu Sorunu", Banka ve Ekonomi, Yıl: 29, Sayı: 11/12, 1992, s. 9.

1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren *Maastricht* Antlaşması ile, Ekonomik ve Parasal Birliğin aşamaları ve bu süreçte izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ile bunların gerektirdiği kurumsal değişiklikler, ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.⁵⁰ Antlaşma'nın ekonomik ve parasal politikalar başlıklı bölümünde, EPB çerçevesinde sadece tek para uygulamasına geçiş düzenlenmiş, aynı zamanda üçüncü aşamaya geçişle birlikte üye ülkelerin parasal alandaki yetkilerinin, Avrupa Birliği Merkez Bankası'na (ABMB) devredilmesi esası getirilmiştir. Parasal Birliğin aşamaları, üyelik şartları ve Avrupa Para Enstitüsü'nden de kısaca bahsetmekte yarar vardır.

2.1.1.1. Ekonomik ve Parasal Birliğin Aşamaları

Ekonomik ve Parasal Birliğe üç aşamada ulaşılması hedeflenmiştir:

2.1.1.1.1. Birinci Aşama

1 Temmuz 1990 tarihinde başlamış ve 31 Aralık 1993 tarihinde sona ermiştir. Bu aşamanın en önemli unsurları; para politikaları arasında koordinasyonun sağlanması ve sermaye hareketlerinin tamamen serbestleştirilmesidir. Üye ülkelerin ekonomi ve maliye politikaları birbirine yakınlaştırılmıştır.⁵¹

AB, içinde sermayenin serbest dolaşımını kısıtlayan engellerin giderilmesi, üye ülkelerin ekonomi politikaları ve merkez bankaları arasındaki yakın işbirliğinin sağlanması, merkez bankalarının bağımsızlaştırılmasına yönelik çalışmaların yapılması, fiyat istikrarının sağlanması ve kamu maliyesinin sağlamaştırılması yönünde önlemler alınmıştır.

Ekonomik ve Parasal Birliğe hangi ülkelerin katılacağı AB Konseyi tarafından, üye ülkelerin merkez bankasının bağımsızlık derecesi ile ekonomik yakınlaşma kriterlerine uyum derecesi esas alınarak belirlenecektir. AB Konseyi, tek para birimine geçen ülkeleri belirleyince, Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın kuruluş çalışmaları hızlanacaktır. Birliğe

⁵⁰ DTM, TOBB: Avrupa Birliği ve Türkiye, 5. Baskı, (Ankara, Kasım 2002) s. 176.

⁵¹ S. Rıdvan KARLUK: Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınları, 7. Baskı, (İstanbul, 2003), s.397.

sonradan katılacak ülkelerin Parasal Birliğe dahil olmaları hazırlanma düzeylerine bağlı olacaktır.

2.1.1.1.2. İkinci Aşama

1 Ocak 1994 tarihinde başlayıp 31 Aralık 1998 tarihine kadar süren ikinci aşamada, Avrupa Para Enstitüsü (APE) kurulması ve Parasal Birliğin tamamlanması ile birlikte bu kurumun AB Merkez Bankası'na dönüşerek özerk bir şekilde, Birliğin para politikasını yönlendirmesi öngörülmüştür. Bu aşamanın başlangıcından itibaren kamu açıklarının merkez bankalarınca finanse edilmesi engellenmiş ve parasal politikaların daha yakından takibi mümkün hale gelmiştir.⁵²

Bu aşamada, APE'nin Avrupa Birliği para politikasının yürütülmesinde herhangi bir sorumluluğu yoktur. Para politikaları ulusal otoritelerin sorumluluğuna bırakılmıştır. APE, bu dönemde AB üyesi ülkelerin merkez bankaları ve para politikaları arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi çalışmalarını yürütmüştür. Tek para politikasını yürütecek olan AB Merkez Bankaları Sistemi kuruluncaya kadar, gerekli altyapı hazırlıklarını tamamlamıştır.

2.1.1.1.3. Üçüncü Aşama

Maastricht zirvesinde varılan karar uyarınca, 1 Ocak 1999 tarihinde üçüncü aşamaya geçilmiştir. Avrupa Birliği Konseyi ve APE tarafından hazırlanan raporlar doğrultusunda, 11 üye ülkenin (Almanya, Fransa, İtalya, Avusturya, İspanya, Portekiz, Belçika Hollanda, Lüksemburg, Finlandiya, İrlanda) Tek Para'ya geçiş için gerekli kriterleri yerine getirdiği tespit edilerek, üçüncü aşama başlatılmıştır. Üçüncü aşamanın başlaması ile birlikte bağımsız Avrupa Birliği Merkez Bankası da oluşturulmuştur.

⁵² DTM, TOBB: a.g.e., s. 177.

Başlangıçta ulusal paralar bir süre daha Euro ile birlikte piyasada yana yana var olmaya devam edecektir. Üçüncü aşama en geç 1 Temmuz 2002 de sona erecektir. Bu tarihten sonra Euro, piyasadaki tek para olacaktır.⁵³

2.1.1.2. Avrupa Para Birliği'ne Üye Olmanın Asgari Koşulları

AB üyesi ülkelerin para birliğine girebilmesi için bir takım şartlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu koşullar, tek para politikasının sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli görülmektedir. Yani, uygulama başlayana kadar bir taraftan siyasi iktidarın merkez bankasından elini çekmiş olması, bir taraftan da kamunun belli bir disiplin içerisinde olması için şarttır.⁵⁴ *Maastricht* Antlaşması'yla düzenlenen bu koşulları şöyle sıralayabiliriz:

i) AB üyesi ülkelerin yıllık yeni borçlanma oranı Gayri Safi Milli Hâsılanın % 3'ünü geçmemelidir. Ayrıca üye ülkelerin borçlarının tamamı G.S. M.H'nin % 60'ını geçmemelidir.

ii) Enflasyon oranı; en istikrarlı 3 Birlik üyesi ülkenin ortalamasının 1,5 puan üstüne kadar çıkabilir, fakat bu oranı aşmamalıdır.

iii) Uzun vadeli faiz oranı; en az bir yıl en istikrarlı üç birlik üyesi ülkesinden 2 puan yüksek olabilmeli ve bu oran aşılmamalıdır.

iv) Para istikrarı konusunda en az iki yıl boyunca devalüasyon yapmadan para birliğinin değişken kurunun hedef ortalamasının geçmeme mekanizmasına uyulması gerekmektedir.⁵⁵

Tek paraya geçiş için gerekli şartları yerine getirmemiş olan bir ülkenin, talebi üzerine veya en az iki yılda bir Komisyon'un ve ABMB'nın, ilgili ülkenin durumunu incelemesi gerekmektedir. Ekonomik ve Parasal Birliğe yeni bir üyenin kabulü, gerek Birlik içerisinde gerekse Birliğe yeni girmiş ülkeler için; Konsey'in nitelikli çoğunlukla alacağı karara bağlı olacaktır.

⁵³ S. Rıdvan KARLUK: a.g.e., s.398

⁵⁴ Maastricht Antlaşması aynı zamanda Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) olarak ta geçmektedir. Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) kuran Roma Antlaşmasının maddelerine eklemeler yapılmıştır. Daha sonra Amsterdam Antlaşması'na eklenen düzenlemelerle birlikte RA madde numaraları yeniden düzenlenmiştir. Yeni haliyle RA'ndan yani Kurucu Antlaşma'dan bahsederken, AA maddeleri kastedilecektir.

⁵⁵ Nurettin BİLİCİ: "Avrupa Merkez Bankası: Bağımsızlık Kavramı, Yapısı ve İşleyişi" Türkiye'nin Mali Alanda Topluluk Kazanımına Uyumu Semineri, TCMB, Ankara 2002, s. 66.

İngiltere, İsveç ve Danimarka Birliğin dışında kalmaya devam etmektedir. Birliğe yeni üye olan Doğu Avrupa ülkeleri içinde bu süreç işlemektedir.⁵⁶

2.1.1.3. Avrupa Para Enstitüsü (APE)

EPB'nin ikinci aşamasının temel amacı son aşamaya geçmeden önce gerekli tüm koşulları hazırlamak olmuştur. Bu nedenle merkezi *Frankfurt*'ta bulunan Avrupa Para Enstitüsü kurulmuştur. Avrupa Para Enstitüsü, AB'nin ortak para politikasını koordine etmekle görevli Merkez Bankaları Guvernörler Komitesi'nin görevlerini, 1 Ocak 1994 tarihinde devralmıştır.⁵⁷

Maastricht Antlaşması'na dayanılarak kurulan APE'nin en üst organı Konsey'dir. Başkan ve üye ülkelerin merkez bankası guvernörlerinden oluşur. Avrupa Birliği Komisyon üyeleri ile Avrupa Birliği Konseyi Başkanı APE'nin toplantılarına katılabilir. Ancak oy hakları yoktur. ABMB kurulana kadar; üye ülke merkez bankaları başkanlarından oluşan Guvernörler Konseyi'nin sekretarya görevini de, Uluslararası Ödemeler Bankası sürdürmekteydi.⁵⁸

Kurumun özerkliği hukuki düzenlemelerle teminat altına alınmıştır. APE Konseyi'nde her üyenin bir oy hakkı var ve kararlar basit çoğunlukla alınır. Para ve döviz kuru politikasını ilgilendiren konularda nitelikli çoğunluk aranmaz. APE'nin en önemli görevi üye ülkeler arasında para politikası eşgüdümünü, merkez bankalarının işbirliği ile güçlendirmek ve fiyat istikrarını sağlamaktır. ABMBS'ne geçiş için gerekli olan hazırlıkları yaptıktan sonra 1 Haziran 1998 tarihinden itibaren yerini ABMB'na bırakarak tasfiye edilmiştir. Avrupa Birliği Merkez Bankası, bu tarihten itibaren resmi olarak görevine başlamıştır. Böylelikle ABMB ve ABMBS doğmuştur.⁵⁹

⁵⁶ DTM, TOBB: a.g.e., s. 177.

⁵⁷ İKV: Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye, (İstanbul 2000), İKV:163, s.52.

⁵⁸ Z. Sacit ÖNEN: a.g.e., s. 104

⁵⁹ S. Rıdvan KARLUK: a.g.e., s. 415.

2.1.2. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ'NDE MERKEZ BANKALARININ TANIMI, GÖREV VE YETKİLERİ

Maastricht Antlaşması, tüm AB ülkelerini ileriki aşamalarda da olsa para birliğine dahil olmalarını öngörmektedir. Buna rağmen AB üyesi üç ülke ilk etapta (İngiltere, İsveç ve Danimarka) para birliğine üye olmamışlardır. 2004 Mayıs ayında Birliğe üye olan 10 ülkeyle beraber bu sayı 13'e çıkmıştır. Dolayısıyla Para Birliğine üye olan ülkeler için "Eurosistem" terimi kullanılmaktadır. Eurosistem aynı zamanda Avrupa Birliği Merkez Bankası'nı da içine almaktadır.

Burada dikkat edilmesi gereken konu ise; günümüzde sayıları 13'e yükselen AB'ne üye, fakat Eurosistem'e dahil olmayan bu ülkelerin, tek para politikasına ilişkin kararların alınmasına veya uygulanmasına katılmamalarına karşın, ABMBS'nin üyesi olduklarıdır. Özellikle yeni üye ülkelerin para birliğine üyelik için gerekli şartları taşıyana dek (üyelikten itibaren en az iki yıl) sistem dışında kalacaklardır. Dolayısıyla; AB'ne üye ülkelerin bir bölümünün Para Birliği dışında kalmaları söz konusu olduğu sürece, Eurosistem terimi kullanılmaya devam edilecektir.⁶⁰

2.1.2.1. Sistemin Tanımı

Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi'nin yapısı, *Amsterdam* Antlaşması⁶¹ ile maddeleri yeniden düzenlenen Kurucu Antlaşma ve Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi ve Avrupa Birliği Merkez Bankası Statüsünü düzenleyen 18 Nolu Tüzük'te⁶² ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Sistem; ABMB ve Eurosistem'e üye ulusal merkez bankalarına ek olarak, parasal birliğin üyesi olmayan ülkelerin ulusal merkez bankalarından oluşan sistemi ifade etmektedir. ABMBS, Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın Yönetim Konseyi ve Yürütme Kurulu ve üçüncü bir karar alma organı olan

⁶⁰ Melike ALPARSLAN: "Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Milli Merkez Bankaları" Araştırma Tebliğler Seri: i, Sayı: 1997-05, Türkiye Bankalar Birliği, s. 8.

⁶¹ AA maddeleri için bkz.: İKV: Bütünleşmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları, Amsterdam Antlaşması, İKV, İstanbul, 1999.

⁶² ABMBS ve ABMB Statüsü Tüzüğü için bkz.: TCMB Baş Hukuk Müşavirliği Genel Müdürlüğü, Ankara 2004, TCMB.

Genel Konsey tarafından yönetilmektedir. Genel Konsey, aynı zamanda, parasal birliğe üye olmayan ülkelerin, ABMBS ile olan ilişkilerini organize etmektedir. Parasal Birliğin üçüncü aşamasına geçişle birlikte, ortak para politikasını yürütecek sistemin kurumsal yapısı da oluşturulmuştur. Tek paranın kullanımı geniş çaplı bir kurumsal yapılanmayı gerektirmiştir. Kurumsal yapının merkezinde Avrupa Birliği Merkez Bankası yer almıştır.⁶³

Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi'nin temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Fiyat istikrarı, amacıyla çalışmamak kaydıyla, *Amsterdam* Antlaşması'nın 2. maddesinde öngörülen Birlik amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak üzere, Birliğin genel ekonomi politikalarını destekler. ABMBS, ayrıca AA'nın 4. maddesinde belirtilen ilkeler ve kaynakların verimli dağıtılmasına imkân veren serbest rekabete dayalı açık piyasa ekonomisi ilkesi doğrultusunda faaliyet gösterir.

2.1.2.2. Görev ve Yetkileri

ABMBS'nin görevleri Amsterdam Antlaşması ve Tüzüğünde tek tek sayılmıştır. Başlıca görev ve yetkileri Euro kullanan ülkeler bölgesindeki para politikalarını belirlemek ve uygulamaktır. Ayrıca döviz operasyonlarını gerçekleştirmek ve üye ülkelerin resmi döviz rezervlerini yönetmek, sistemin görev alanına giren konulardır. Bunlara ek olarak Sistem, AB'nin bünyesindeki kredi kuruluşlarının denetlenmesine danışmanlık yapmakta ve kendi görev alanına giren konularda, yasal düzenlemeler için tavsiyede bulunabilmektedir.⁶⁴

Sistem ve Sistemin en önemli parçası olan ABMB, bütün bunları, siyasi baskılardan olduğu gibi bürokratik baskılara da maruz kalmadan gerçekleştirmektedir. Sistem'in görev dağılımı ABMB'nin etrafında oluşmaktadır. Başkanlık Konseyi ve Yürütme Kurulu başlıca karar verici

⁶³ S. Rıdvan KARLUK: a.g.e., s. 424.

⁶⁴ Milliyet Ekonomi Sayfası: "Avrupa'da Merkez Bankası Bağımsızlığı 10 soru 10 cevap", www.milliyet.com.tr/2001/04/20/ekonomi Erişim Tarihi 06.02.2006, s. 1–2.

organlar olarak kabul edilmektedir. Genel Konsey ise bütün üye ülkelerin Euro'ya geçmesiyle beraber kendiliğinden ortadan kalkacaktır.⁶⁵

Bu görevler, Sistem'in parçaları olan ABMB ve Ulusal Merkez Bankalar (UMB) tarafından birlikte yerine getirilmektedir. ABMB, ABMBS'nin görevleri ile ilgili düzenlemeler yapmakta ve kararlar almaktadır. Ayrıca, Birlik kuruluşlarına veya ulusal yetkililere görev alanı içerisindeki konularla ilgili görüş bildirmektedir. Bankanın yetki alanına giren konulara ilişkin kanun tekliflerinde ise, Avrupa Birliği Merkez Bankası'na danışılması zorunludur. Bu çerçevede, ABMB'nin ABMBS'nin ekseninde konumunda olduğu görülmektedir. Görevlerin, Sistemin parçaları tarafından ortak sorumluluk bilinciyle yerine getirilmesi, alınan kararlara olan güveni artırmaktadır. Bu durum, karar ve alınan önlemlerin başarısını olumlu yönde etkilemektedir.⁶⁶

Maastricht Antlaşması ve akabinde Amsterdam Antlaşması'nda tanımlanan görevler konusunda tüm üye ülkelerin ortaklaşa sorumlu olmaları prensibi üzerinde anlaşma sağlanmış olmasına karşın, uygulama açısından sistemin işleyişini sağlamak amacıyla, "*Subsidiarite* ilkesi" (yetki ikamesi) kabul edilmiştir. Bu ilke; Birliğin kendi özel yetki alanı içinde olmaması koşuluyla, bir konuda elde edilmek istenen amaca, üye ülkeler tarafından etkin ve yeterli bir şekilde ulaşılamayacağı durumlarda, gerekli önlemlerin Birlik bünyesinde alınmasını ifade etmektedir. Böylelikle bu ilke, yetkilerin öncelikle ülke toplumlarınca en yakın düzeyde kullanılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla, Sistem içerisindeki kurumlar, gerektiğinde mevzuatla açıkça düzenlenmemiş olsa bile para ile ilgili konularda bir takım kararlar alabilme yolu açılmış olmaktadır.⁶⁷

⁶⁵ Durmuş YILMAZ: "AT'de ve Türkiye'de Para Politikasının Hukuki Veçhesi", Türkiye'nin Mali Alanda Topluluk Kazanımına Uyum Semineri, TCMB, Ankara, 2002, s. 108.

⁶⁶ İ. Hakkı ARSLAN/İdil HAMZADİ: Avrupa Birliği ve Euro'nun Finans ve Bankacılık Sektörü Üzerindeki Muhtemel Etkileri, TCMB, Ankara, Aralık 1998, s. 12.

⁶⁷ Enver BOZKURT/Mehmet ÖZCAN/Arif KÖKTAŞ: Avrupa Para Birliği Hukuku, Nobel Yayınları, Ankara 2001, s. 39.

2.1.3. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ'NDE MERKEZ BANKALARININ HUKUKİ VE ÖRGÜTSEL YAPISI

2.1.3.1. Hukuki Yapısı

ABMB işlevlerini, tek başına bir merkez bankası olarak değil, Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi adı verilen bir sisteme bağlı olarak yerine getirmektedir. ABMBS içinde, aslında üye ülkelerin ulusal merkez bankasının başkanları (gubernör) yer almaktadır. Bu sistemde kararlar, her ulusal merkez bankasının başkanının bulunduğu ve kendi ülkesinin, para politikalarının icabı olan menfaatlerini savunabildiği bir ortamda alınmaktadır. ABMB Sistemi, Birliğe geçmiş olan para politikalarını oluşturma, para politikalarıyla ilgili düzenlemeleri yapma ve bu düzenlemelerin gerektiğinde, üye ülkeler tarafından uygulanmasını denetleme yetkilerini kullanan bir sistemdir. Bu sistem içersinde bütün merkez bankaları eşit şartlar altında temsil edilmektedir. Burada bir yetki paylaşımı vardır. Aynı zamanda ileri düzeyde bir yetki transferi vardır. Bu yetki transferleri mutlak yetki transferleri anlamına gelmemektedir.⁶⁸ Bu yetki transferinin en önemli özelliği; ulusal merkez bankalarının, Birliğe transfer edilen yetkiyi, eşit şartlar altında kullanacakları bir sistem içinde yer almalarıdır.

Dolayısıyla, ulusal merkez bankalarının görüşleri doğrudan doğruya oluşacak olan politikalara yansımaktadır. Ortaklaşa karar esası, bireysel karar esasının yerini almaktadır. Bu yetki transferi çok titizlikle uygulanan milli çıkar prensibine bağlanmıştır. Böyle olunca, hangi üye ülkenin çıkarlarının söz konusu olacağı, sorun olarak karşımıza çıkıyor. Bu sorun merkez bankalarının bağımsızlığı prensibini ön plana çıkarmaktadır. Gerçi ulusal merkez bankaları, ABMBS içersinde temsil edilmekte ve kararların oluşumuna doğrudan etki etmektedirler. Fakat, ulusal merkez bankaları hiçbir başka otoriteden milli veya Birlik otoritesinden talimat almayacaklardır. Doğal olarak, merkez bankalarının tam bağımsızlığı, sistemin tam odağında yer almaktadır. Merkez bankalarının tam bağımsızlığı söz konusu olmaksızın

⁶⁸ K. Hanspeter SCHELLER: The European Central Bank, ECB, 2004, Frankfurt, Germany, s. 41

sistem işleyemez. Bu ilke, hem Avrupa Birliği Merkez Bankası için, hem ulusal merkez bankaları için geçerlidir.⁶⁹

Parasal politika alanında; ABMBS içersinde oluşan önerileri, ancak AB Bakanlar Konseyi siyasal düzenlemeler veya hukuki düzenlemeler haline getirebilir. Dolayısıyla, AB Bakanlar Konseyi resen hareket edemez. Öneri veya tasarı ABMBS'nin organlarından gelecektir. Sistem içersinde böyle bir tasarinın oluşabilmesi için, ABMB hazırlık çalışmalarını ulusal merkez bankalarıyla iş birliği içinde gerçekleştirmesi ve taslağı ABMBS'ne sunması gerekir. ABMBS de önerisini AB Bakanlar Konseyi'ne sunacaktır. Karara bağlanan genel düzenlemelerle ilgili uygulamaya dönük düzenleyici işlemleri yapma yetkisi, yine Sistem'e aittir.

2.1.3.2. Örgütsel Yapısı

Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi'nin çekirdeğinde yer alan organik yapı ABMB'dir. Çünkü Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi, ABMB ile üye devletlerin ulusal merkez bankalarından oluşmaktadır. Sistem, ABMB'nin karar organları olan Yönetim Konseyi ve Yürütme Kurulu tarafından yönetilmektedir. Sistem'in işleyişinden, aynı zamanda ABMB'nin da Başkanı olan kişi sorumludur. Başkan, Başkan Yardımcısı ve Yürütme Kurulu'nun diğer üyeleri, AB Bakanlar Konseyi tarafından yapılan tavsiyeye uygun olarak ve Avrupa Birliği Parlamentosu ve ABMB Yönetim Konseyi'nden görüş alındıktan sonra, üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları tarafından, bir defaya mahsus olmak üzere, sekiz yıl için atanırlar.⁷⁰

Sistemin işleyişini sağlayan, Yönetim Konseyi; Yürütme Kurulu üyeleri ile ulusal merkez bankalarının guvernörlerinden oluşmaktadır. Yönetim Konseyi toplantılarına, AB Bakanlar Konseyi Başkanı ile Komisyon'un bir üyesi, oy hakkı olmaksızın katılabilir. Buna karşılık, ABMB Başkanı, Bakanlar Konseyi'nde ABMBS'nin hedefleri ve görevlerine ilişkin konular görüşülürken,

⁶⁹ K. Hanspeter SCHELLER: a.g.e., s.42

⁷⁰ Tuğrul ARAT: "Ekonomik ve Parasal Birliğin Hukuki Boyutu", Türkiye'nin Mali Alanda Topluluk Kazanımına Uyumu Semineri, TCMB, Ankara, 2002, s. 35.

Konsey toplantılarına davet edilebilir.⁷¹ Yönetim Konseyi, Sistemin en yüksek karar organıdır.

Yürütme Kurulu ise, ABMB Başkanı, Başkan Yardımcısı ve dört üyeden oluşmaktadır. Kurul, ABMB'nin parasal politikaya ilişkin günlük işlerini yürütmekle görevlidir. Yönetim Konseyi'nin öngördüğü yol gösterici ilkeler ve aldığı kararlar uyarınca parasal politikaları yürütür. Bu konuda ulusal merkez bankalarına gerekli talimatları verir.⁷²

Birlik düzeyinde kabul edilen kurallar ve kararlar, üye devletler bakımından bağlayıcıdır. Bu düzenlemelerden bazıları üye devletlerde doğrudan uygulamaya konulurken, bazıları ise, ulusal otoriteler tarafından, parasal politika bağlamında büyük çoğunlukla UMB tarafından ulusal düzenlemeler aracılığı ile etkili hale getirilmektedir. Ulusal merkez bankaları, Avrupa Birliği'ne üye devletlerin kendi ülkelerinde gerçekleştirdiği uygulamaların koordine edilmesi yönünde, ABMBS'ne karşı yükümlüdür. Yürütme Kurulu, hem koordinasyon, hem de ulusal otoriteleri denetleme işlevini yürütmektedir.⁷³

2.1.4. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ'NDE MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI

Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi Bağımsızlığı'nın belirli özellikleri iki açıdan irdelenmektedir. Bunlardan ilki, 1996 yılından beri iki yılda bir düzenli olarak yayımlanmakta olan ABMB Yakınsama Raporu'dur. Söz konusu rapor, Birliğe üye olan, ancak henüz Parasal Birliğe katılmamış ülkelerin ekonomik ve yasal gelişim süreçlerinin bir yansıması niteliğindedir. Sistemin kullandığı kanallardan ikincisi ise Amsterdam Antlaşması'ndaki ilgili maddelerinde yer alan ABMB'nin danışmanlık işlevidir.⁷⁴

⁷¹ Bakınız: AA, md. 113/2.

⁷² Milliyet Ekonomi: a.g.m., s. 2.

⁷³ Tuğrul ARAT: a.g.s., s. 37.

⁷⁴ N.Süreyya SERDENGECİ: a.g.m., s. 9.

Bu yaklaşımlar doğrultusunda; AB'nin bağımsızlık konusunda 1998 yılındaki Yakınsama Raporu'nda⁷⁵ yer alan anlayışının halen günümüzde de geçerliliğini koruduğu görülmektedir. Raporda: "Merkez Bankası bağımsızlığı matematiksel bir formülle açıklanabilecek ya da mekanik yolla uygulanabilecek bir kavram değildir. Bu nedenle, her bir ulus 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, ABMB Yürütme Kurulu, görüşünü gecikmeden bildirmektedir. Sistem'in bağımsızlığını; Kurumsal Bağımsızlık, Bireysel Bağımsızlık, İşlevsel Bağımsızlık ve Finansal Bağımsızlık kriterleri adı altında inceleyebiliriz:

2.1.4.1. Kurumsal Bağımsızlık

Kriterlerden ilki kurumsal bağımsızlıktır. Politik bağımsızlık olarak da adlandırılabilir. Bu kritere göre, merkez bankasının karar alma organlarındaki üyelerin, işlevlerinin ve bağımsızlıklarının sürekli olması, kurumsal bir koşuldur. AA'nın 108. maddesinde bu kriter açık bir şekilde ifade edilmiştir. Bu madde; gerek ABMB gerekse UMB ya da bunların karar organlarının herhangi bir üyesi, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken talimat almamasını, dış etkilere açık olmasını ve kendilerine telkinde bulunulmamasını amaçlar.⁷⁶

2.1.4.2. Bireysel Bağımsızlık

ABMBS'nin koyduğu bağımsızlık kriterlerinin ikincisi bireysel bağımsızlıktır. Bireysel bağımsızlık, merkez bankası yöneticilerinin ve karar alma mekanizmasında yer alan kişilerin, görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmelerini sağlamak için görev güvencesine kavuşturulmalarıdır. Bu sebeple; merkez bankalarının yöneticileri, hükümetlerin seçim sürelerinden daha uzun bir görev süresine sahip olmaktadır. Ulusal Merkez Bankası

⁷⁵ European Central Bank Convergence Report, 1998, www.ecb.int, Erişim Tarihi: 16.05.2006

⁷⁶ N.Süreyya SERDENGECİ: a.g.m. s, 10.

Kanunu'nda açıkça belirlenmiş, makul, objektif şartların oluşması halinin dışında görevden alınamamaktadır.

Kişisel bağımsızlığa sahip ulusal merkez bankası başkanlarının görev sürelerinin beş yıldan az olmayacağı Tüzüğün 14. maddesinde teyit edilmiştir. Bir başkan ancak görevinin ifası için gerekli koşulları yerine getirmeyecek duruma gelirse veya ağır derecede görevi ihmalden suçlu bulunması durumunda görevden alınabilecektir. Böyle bir karara karşı, ilgili başkan veya yönetim kurulunca, ATAD'a başvurabileceklerdir. Söz konusu başvuru, kararın yayınlanmasından veya davacıya tebliğinden ya da davacının yokluğu halinde kararı öğrendiği tarihten itibaren iki ay içinde yapılması gerekmektedir.⁷⁷

2.1.4.3. İşlevsel (Fonksiyonel) Bağımsızlık

ABMBS'nin koyduğu bağımsızlık kriterlerinden üçüncüsü ise işlevsel (fonksiyonel) bağımsızlıktır. Bu kriter araç bağımsızlığının bir diğer ifadesidir. Ulusal Merkez Bankaları hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik para politikası araçlarını seçme ve uygulayıcı kuralları düzenleme anlamında bağımsız bir biçimde hareket etmektedir. İşlevsel bağımsızlıkla sağlanmak istenen asıl amaç; UMB'nin uyguladıkları para politikası araçlarını seçmede bağımsız olmaları çerçevesinde, hükümetlerin merkez bankalarının politikalarına müdahalelerinin önlenmesidir.

2.1.4.4. Finansal Bağımsızlık

ABMBS'nin son kriteri ise finansal bağımsızlıktır. Finansal bağımsızlık, merkez bankalarının, görevlerini yerine getirebilmek için yeterli mali kaynağa sahip olmalarını ve kamuya mali destek sağlamamalarını ifade etmektedir.⁷⁸ 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 kaynakların olmasını içermektedir.

⁷⁷ K. Hanspeter SCHELLER: a.g.e., s. 123

⁷⁸ N.Süreyya SERDENGECİ: a.g.m., s. 10.

ABMB Sistemi'nde finansal bağımsızlık Amsterdam Antlaşması'nın 101. maddesinde düzenlenmiştir: "Ulusal Merkez Bankaları ve ABMB, Birlik organlarına veya üye ülkelerin kamu sektörüne; kredi açamaz, borç veremez, açıklarını kapatamaz. Kamu sektörünün borçlarının merkez bankaları tarafından üstlenilmesi söz konusu olamaz." Kamu kredi kuruluşları açısından da yine Tüzüğü'nün 21. maddesinde ilave bir düzenleme getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre ise; "Özel kredi kuruluşları için geçerli olan kurallar ne ise, kamu kredi kuruluşlarına da merkez bankaları aynı kuralları uygular." Bu şekilde Birlik organlarının veya ülkelerin kamu sektörünün ayrıcalıklı bir şekilde merkez bankalarının imkânlarından yararlanması yolu kapatılmıştır.

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI

2.2.1. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI'NIN KURULUŞU, GÖREVLERİ VE ORGANLARI

2.2.1.1. Kuruluşu

Ekonomik ve parasal birliğin üçüncü aşaması için gerekli yapısal, yasal ve teknik alt yapı çalışmaları ve ön hazırlıkları tamamlamakla görevli olan APE, 1 Haziran 1998 tarihinden itibaren görevlerini Avrupa Birliği Merkez Bankası'na devretmiştir. ABMB'nin kurulmasıyla birlikte ABMBS'ne geçiş hazırlıklarının tamamlanması sorumluluğu ABMB'na geçmiştir. Banka görevine resmen 1 Temmuz 1998 tarihinde başlamıştır. Böylece EPB başarısını yarı federal sisteme dayanan üye ülke merkez bankaları ve ABMB'den oluşan ABMBS belirleyecektir. Bu nedenle de bankanın yapısı, bağımsızlık derecesi, fonksiyonları ve etkinliği önemli bir konu olarak görülmektedir.⁷⁹

ABMB'nin Yönetim Konseyi ilk toplantısını 2 Haziran 1998'de yapmıştır. Euro Bölgesi para politikasını, 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren uygulamaya koymuştur. ABMB'nin fiilen işlev yapmaya başladığı 1 Ocak 1999 tarihine kadar, Birlik üyesi ülkeler, ulusal merkez bankaları statülerinde Amsterdam Antlaşması ve ABMBS Tüzüğü hükümlerine uyumu sağlayacak

⁷⁹ İKV: Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye, a.g.e., s. 54.

düzenlemeleri yapmışlardır. AA'nın 109. maddesi; "her üye devletin en azından ABMBS kurulana kadar UMB'nin statüsü dahil olmak üzere ulusal mevzuatını ABMBS ile uyumlu olmasını sağlamalıdır" hükmünü getirmiştir. Bankanın göreve başlamasıyla birlikte, üye ülkelerin merkez bankaları para politikasına ilişkin yetki ve sorumluluklarını bütünü ile ABMB'na devretmiştir.

2.2.1.2. Görevleri

Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın temel görevleri, Amsterdam Antlaşması'nın 105. maddesinde şöyle belirtilmiştir:⁸⁰

- i) Birliğin parasal istikrarını korumak,
- ii) Her türlü para politikalarını üye ülkelerin merkez bankaları ile işbirliği yaparak uygulamak,
- iii) Birliğin kur politikasını belirlemek,
- iv) Tek paranın tedavülünü sağlamak,
- v) Ödeme sisteminin düzenli biçimde işlemlerini sağlamak,
- vi) Birliğin döviz işlemlerini yönetmek,
- vii) Resmi döviz rezervlerini tutmak ve yönetmektir."

ABMB özellikle, temel görevi olan fiyat istikrarını sağlamak üzere, para arzının kontrolünün yanı sıra, faiz oranlarının düzeyinin ve vade yapısının belirlenmesi ile kredi hacmi ve koşullarının tespiti görevini de yüklenmiş durumdadır.⁸¹

Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın denetim görevi kapsamında; yetkili otoritelerin kredi kurumlarının ihtiyati denetimleri ve mali sistemin istikrarı ile ilgili olarak yürüttükleri politikaların izlenmesinde, üye ülkelere katkıda bulunurlar. AB sınırları içersinde, kâğıt para ihraç edilmesine izin vermeye yetkili tek birim ABMB Yönetim Konseyi'dir. ABMB ve ulusal merkez bankaları kâğıt para çıkarabilirler. Yalnızca bu paralar AB içinde yasal olarak

⁸⁰ S. Rıdvan KARLUK: a.g.e., s. 415.

⁸¹ Orhan TUR: Avrupa Para Birliği, Beta Yayınları, İstanbul, 2000, s. 100.

tedavülde olabilirler. Üye ülkeler ABMB'nin iznine tabi olmak kaydı ile madeni paralar çıkarabilirler.

ABMB'nin yetkisine giren alanlarda, önerilen bütün AB eylemleri hakkında ve ulusal otoritelerin bütün düzenleyici taslak hükümleri hakkında, Avrupa Birliği Merkez Bankası'na danışma zorunluluğu bulunmaktadır. ABMB, Avrupa Birliği Merkez Bankası Sistemi'nin görevlerini yerine getirmek amacıyla, ulusal otoritelerden veya doğrudan ekonomik kurumlardan gerekli istatistikî bilgileri toplamakla görevlendirilmiştir. Bu amaçlar için, AB kurumları veya organları, üye devletlerin yetkili otoriteleri veya üçüncü ülkeler ve uluslararası organizasyonlar ile iş birliği sağlanması gerekli kılınmıştır.

Avrupa Birliği Merkez Bankası Sistemi'nin, görevleri bakımından uluslararası işbirliğini gerektiren durumlarda, nasıl temsil edileceğine ABMB karar verir. Aynı şekilde ulusal merkez bankaları ABMB'nin onayını alarak uluslararası para kuruluşlarına katılabilir. ABMB'nin en azından üçer aylık dönemler itibarıyla ABMB'nin faaliyetlerini rapor halinde hazırlamak ve yayınlamak, para politikasına ilişkin yıllık raporları AB Parlamentosu'na, AB Konseyi'ne ve AB Komisyonu'na sunmak zorundadır.⁸²

2.2.1.3. Organları

ABMB'nin kurumsal ve fonksiyonel yapısı, Almanya Merkez Bankası *Bundesbank* örnek alınarak düzenlenmiştir. Banka; Başkan'ın (Guvernör) başkanlığında oluşan, Yönetim Konseyi (*Governing Council*), Yürütme Kurulu (*Executive Board*) Genel Konsey (*General Council*) ve Başkan (*President*) olmak üzere dört karar organı aracılığı ile yönetilmektedir.

2.2.1.3.1. Başkan (*President*)

Yönetim Konseyi, Yürütme Kurulu ve Genel Konsey'e Başkanlık yaptığı gibi, ABMB'nı, gerek mahkemelerde gerek dışarıda temsil etmektedir. Başkan; AB Bakanlar Konseyi tarafından yapılan tavsiyeye uygun olarak, AB Parlamentosu ve ABMB Yönetim Konseyi'nden görüş alındıktan sonra, üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanları tarafından bir defaya mahsus olmak

⁸² Orhan TUR: a.g.e., s.102

üzere sekiz yıl için atanır. Başkan olmak için üye ülke vatandaşlığına sahip olmak şarttır.

Başkan, para ya da bankacılık alanında mesleki yetkinlikleri ve deneyimleri tanınmış olan kişiler arasından seçilir. Başkan, ancak görevinin ifası için gerekli koşulları yerine getirmeyecek duruma gelir veya ağır derecede görevi ihmalden suçlu bulunur ise, Yönetim Konseyi veya Yürütme Kurulu'nun başvurusu üzerine, ATAD zorunlu olarak kendisini emekliye ayırabilir. Ayrıca kazanç sağlayan ya da sağlamayan herhangi bir işle uğraşması yasaktır.

ABMB Başkanı, AB Bakanlar Konseyi'nde ABMBS'nin hedefleri ve görevlerine ilişkin konular görüşülürken, Antlaşma hükümleri gereği, Konsey toplantılarına davet edilebilmektedir. Başkan Yönetim Konseyi kararları hakkında Genel Konsey'e bilgi verdiği gibi, Yürütme Kurulu kanalıyla da icrasını sağlamaktadır.

Başkan aynı zamanda Antlaşma ve Tüzük'le kendisine verilen diğer görevleri yerine getirir. Başkanın bir yardımcısı bulunmaktadır. Yokluğunda bu görevleri Başkan Yardımcısı yerine getirmektedir. 1 Kasım 2003'ten bu yana ABMB Başkanlığı görevini Fransız *Jean Claude Trichet* yürütmektedir.⁸³

2.2.1.3.2. Yönetim Konseyi (*Governing Council*)

Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın en üst düzeydeki karar organıdır. Yürütme Kurulu'nun altı üyesi ile Eurosystem'e katılan üye devletlerin UMB başkanlarından oluşur. Avrupa Birliği Konseyi ve Komisyonu'nu temsilen bir üye oy hakları olmaksızın Yönetim Konseyi toplantılarına katılabilir. YK üyelerinin görev süreleri 5 yıldır. Üyelerin her birinin birer oy hakkı vardır. *Eurosystem*'in en önemli karar verme organıdır. Yılda en az on defa toplanır. Para politikası ile ilgili kararlar da dahil olmak üzere, çoğu kararlar basit oy çokluğu ile alınır. Oyların eşitliği halinde, Başkan'ın oyu belirleyici olur. Üye ülke merkez bankalarının ABMB'na hissedar olması ile ilgili kararlar, her

⁸³ S. Rıdvan KARLUK: Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar, Turhan Kitapevi, Ankara 2002, s. 446.

üyenin ABMB'daki sermayesinin pay oranına göre alınır.⁸⁴ Konsey'in sorumlulukları başlıca iki tanedir. Yürütme Kurulu üyelerinin oylarının ağırlığı bulunmamaktadır. Nitelikli çoğunluk gerektiren bir karar alınabilmesi için, olumlu oyların ABMB'nin taahhüt edilmiş sermayesinin en az üçte ikisini ve hissedarların en az yarısını temsil etmesi gerekir.⁸⁵

Yönetim Konseyi toplantılarına, AB Bakanlar Konseyi Başkanı ile AB Komisyonu'nun bir üyesi oy hakkı olmaksızın katılabilirler. Toplantı tutanakları gizlidir. Konsey, görüşmelerin sonuçlarını kamuoyuna açıklama konusunda, karar alabilme yetkisine sahiptir. Avrupa Birliği Merkez Bankası Başkanı, aynı zamanda Yönetim Konseyi'nin de Başkanıdır. Yürütme Kurulu, Yönetim Konseyi toplantılarının hazırlanmasından sorumludur. Başkanın çağrısı üzerine toplanır.

Yönetim Konseyi'nin sorumlulukları başlıca iki bölümden oluşmaktadır. Birincisi, Amsterdam Antlaşması ve Tüzük ile ABMBS'ne verilen görevlerin yerine getirilmesini sağlamak için gerekli olan yol gösterici esasları belirlemek ve kararlar almaktır. İkincisi ise, AB'nin para politikalarını belirlemektir. Bu kapsamda YK orta vadeli parasal hedefleri ve bunların gerçekleşmesi için izlenecek yöntemleri kararlaştırır. Faiz oranları ve üye devletler tarafından belirlenen ABMBS'ne devredilecek döviz rezervlerini belirler.⁸⁶

Yönetim Konseyi aynı zamanda, ABMB'nin ve onun karar organlarının örgütsel yapısını belirleyen usul kurallarını koyar. Tüzüğün 4. maddesindeki danışmanlık görevinin yanı sıra, uluslararası iş birliğini gerekli kılan durumlarda, Tüzüğün 6. maddesinde öngörülen kararları alır.

2.2.1.3.3. Yürütme Kurulu (*Executive Board*)

Ekonomik ve Parasal Birliğe üye ülke Hükümet ve Devlet Başkanları tarafından seçilen bir Başkan, bir Başkan Yardımcısı ve dört üyeden oluşur. Başkan ve üyeler bankacılık ve finansman konusunda ihtisaslaşmış kişilerdir.

⁸⁴ En büyük sermaye payı, % 24.4 ile Almanya'ya aittir. Diğer büyük pay sahibi üye ülkeler ise Fransa %17, İtalya %15, İngiltere %15 ve İspanya % 9'dur.

⁸⁵ S. Rıdvan KARLUK: Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar, a.g.e., s. 449.

⁸⁶ The European Central Bank: "Price Stability: Why is it important for you?" ECB, 2005, Frankfurt, Germany, www.ecb.int, Erişim Tarihi: 16.05.2006, s. 56

Adaylar AB Konseyi tarafından, AB Parlamentosu ile Yönetim Konseyi'nin görüşleri alınarak belirlenir. Yalnızca üye ülkelerin vatandaşları Yürütme Kurulu üyesi olabilirler. Üyelerin görev süresi 8 yıldır. Tekrar seçilmeleri mümkün değildir. Üyelerin görev süresi dolmadan görevden alınmaları ancak; görevi kötüye kullanmaları veya iyi ahlaklı davranmamak gibi kişisel zaaflik göstermeleri durumunda mümkündür.

Yürütme Kurulu'nun toplantılarında hazır bulunan her üyesi oy hakkına sahiptir. Aksine bir hüküm bulunmadığı sürece, Yürütme Kurulu kullanılan oyların adi çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği halinde, Başkan'ın oyu belirleyici olur. Yürütme Kurulu, Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın ve ABMB Sistemi'nin olağan işlerinden sorumludur.

Yürütme Kurulu üyelerinin çalışma esas ve şartları, sosyal güvenlik hakları ve özellikle ücretleri, ABMB ile yapacakları sözleşmelere tabidir. Yönetim Konseyi'nce atanan üç üye ile AB Konseyi tarafından atanan üç üyeden oluşan bir Komitenin teklifi üzerine Yönetim Konseyi'nce belirlenir. Sözü edilen bu hususlarda Yürütme Kurulu üyelerinin oy hakkı yoktur.

Yürütme Kurulu üyeleri görevlerini tam gün çalışma esasına göre yürütürler. Yönetim Konseyi'nce istisnai olarak muafiyet tanınmadıkça hiçbir üye, ticari bir işle uğraşamaz. Üyelerden biri görevin ifası için gerekli koşulları yerine getirmeyecek duruma gelir veya ağır derecede görevi ihmalden suçlu bulunur ise, Yönetim Konseyi veya Yürütme Kurulu'nun başvurusu üzerine Adalet Divanı kendisini zorunlu olarak emekliye ayırabilir.

Yürütme Kurulu'nun sorumlu olduğu üç alan vardır. Birinci alan, para politikasını, Yönetim Konseyi tarafından belirlenen ilkeler ve kararlar doğrultusunda uygulamak ve bu amaçla UMB'na gerekli talimatları vermek. İkinci alan Bankanın günlük işlerini yürütmektir. Üçüncü alan ise, Yönetim Konseyi tarafından verilmiş yetkileri kullanmaktır.⁸⁷

⁸⁷ S. Rıdvan KARLUK: Avrupa Birliği ve Türkiye, a.g.e., s. 416.

2.2.1.3.4. Genel Konsey (*General Council*)

Guvernörler Konseyi olarak da bilinmektedir. ABMB'nin Başkan ve Başkan Yardımcısı ile Eurosystem'e dahil olsun veya olmasın bütün Birlik üyelerinin (25 Üye Ülke) Merkez Bankası Başkanlarından oluşur. AB Konsey Başkanı ve AB Komisyonu temsilcisi Genel Konsey toplantılarına katılabilir. AB üyeleri arasındaki para politikalarını koordine eder. Karar verme organı değildir. Genel Konsey ABMB'nin APE'den devraldığı işler ile, parasal birliğin bazı üyelerin katılmaması sebebiyle ortaya çıkan işleri ve üçüncü aşamada yapılması gereken işleri yürütür.⁸⁸

Eurosystem'e dahil olmayan; İngiltere Danimarka ve İsveç ile Birliğe yeni üye olan on ülke, para politikalarını uygulamaya devam etmektedirler. Fakat Euro Bölgesi'ni ilgilendiren para politikaları ve Euro ile aralarındaki döviz kuru konularında görüş alışverişinde bulunma imkânına sahiptirler.⁸⁹

Genel Konsey'in sekreteryası, ABMB tarafından sağlanır. Toplantıları ABMB Başkanı tarafından hazırlanır. Toplantılara Başkan veya yokluğunda Başkan Yardımcısı başkanlık eder.

Genel Konsey yılda en az on defa toplanır. Antlaşma ve Tüzük'te Genel Konsey'in yapacağı minimum toplantı sayısı belirtilmemiş olmakla beraber, uygulamada ayda bir defa Frankfurt'ta toplantı yapıldığı görülmektedir. Toplantılarda, en az üyelerin üçte iki çoğunluğu aranır. Yeterli çoğunluk sağlanamadığı durumlarda; Başkan, üyeler için, yeterli çoğunluk şartının aranmayacağı olağanüstü toplantı kararı verebilir. Yeterli çoğunluğun sağlanamadığı toplantılarda kararlar oy çokluğu ile alınır. Eşitlik durumunda Başkan'ın oyu kararı belirler. Genel Konsey bazı durumlarda karar verebilmek için kamuoyunun görüşüne başvurabilir.

Genel Konsey'in görev ve yetkileri şunlardır:

“i) Danışmanlık Hizmeti vermek,

⁸⁸ Ercüment TEZCAN: Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku, Beta Yayınları, (İstanbul, 2001), s. 122.

⁸⁹ (Annual Report, 2005), European Central Bank, 2006, Frankfurt, Germany, www.ecb.int, Erişim Tarihi: 16.05.2006, S. 170

- ii) İstatistiksel bilgi toplamak,
- iii) ABMB'nin üç aylık ve yıllık raporları ile haftalık konsolide finansman raporlarını hazırlamak
- iv) UMB tarafından kullanılmakta olan muhasebe ve raporlama sistemlerinin standardizasyonu için gerekli kuralları oluşturmak,
- v) Üye ülke merkez bankalarının ABMB üyeliği için yatırması gereken sermaye miktarı ile ilgili olan ve AA'da öngörülmüş olanların dışında kalan diğer gerekli önlemleri almak,
- vi) ABMB personelinin istihdam şartlarını belirlemek,
- vii) Euro ile sisteme katılmayan üyelerin paraları arasındaki değişim kurunun değiştirilemez biçimde belirlenmesi için gerekli hazırlıkları yapmaktır.”⁹⁰

1998 Aralık ayında yapılan Viyana Zirvesi'nde Birliğin EPB ile ilgili konularda dışarıda temsilini sağlayan, bir takım kararlar alınmıştır. Buna göre, ABMB Başkanı uluslararası mali kuruluşların toplantılarına katılabilmektedir.

2.2.2. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI'NIN HUKUKİ YAPISI VE BAĞIMSIZLIĞI

2.2.2.1. Hukuki Yapısı

Tüzel kişiliğe haiz olan ABMB; her üye ülkede, o ülkenin konumlarına göre tüzel kişilere tanınan en geniş hukuki ehliyeteye sahiptir. Taşınır ve taşınmaz mal edinip bunların elden çıkartabileceği gibi davada taraf olma ehliyetine de sahiptir.

ABMB'nin fiilen işlev yapmaya başladığı 1 Ocak 1999 tarihine kadar, Birlik üyesi ülkeler ulusal merkez bankaları statülerini Amsterdam Antlaşması ve ABMB Sistemi'ni düzenleyen Tüzük, hükümlerine uyumu sağlayacak değişiklikleri yapmışlardır. AA'nın 109. maddesi:”her üye devletin, en erken

⁹⁰ S. Rıdvan KARLUK: Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar, a.g.e., s.448

ABMB Sistemi kurulana kadar ulusal merkez bankasının statüsü dahil olmak üzere, ulusal mevzuatını ABMBS ile uyumlu olmasını sağlamalıdır.” hükmünü getirmiştir. Bankanın göreve başlaması ile birlikte, üye ülkelerin merkez bankaları para politikasına ilişkin yetki ve sorumluluklarını bütünüyle ABMB’ye devretmiştir.

Birliğin, 1998 Aralık ayında Viyana’da yapılan toplantısında EPB ilgilendiren konularda ABMB’nin dış temsili ile ilgili kararlar alınmıştır. Bu kararla ABMB Başkanı, G-7⁹¹ Maliye Bakanları ve Guvernörler Grup Toplantılarına, EPB ile ilgili konularda katılacaktır. Birliği EPB ile ilgili konularda bakan düzeyindeki toplantılarda Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi (*ECOFIN*) Başkanı temsil edecektir. ABMB Başkanı G-10⁹² toplantılarına da katılmaktadır. Banka ayrıca *OECD* toplantılarına da temsilci gönderebilmektedir. Avrupa Birliği Merkez Bankası’na, *IMF* tarafından gözlemci statüsü verilmiştir. Buna göre Şubat 1999 tarihinde ABMB Başkanı tarafından gözlemci statüsüyle *IMF* nezdinde ABMB daimi temsilcisi atanmıştır.⁹³

ABMB ve ABMBS ile ilgili hükümler Kurucu Antlaşma’ya (RA) 9–10 Aralık 1991’de *Maastricht*’de yapılan toplantıda alınan kararlarla girmiştir. 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan *Amsterdam* Antlaşması ile ilgili hükümlerin madde yerleri yeniden düzenlenmiştir. AA’nın “Para Politikası” ve “Kurumsal Hükümler” başlıklı ikinci ve üçüncü kısımları (Madde 105–115) bu hükümleri içermektedir.

2.2.2.2. Bağımsızlığı

Avrupa Birliği Merkez Bankası’nın bağımsızlığına yönelik ilk hükümler *Maastricht* Antlaşması’nda yer almaktadır. Daha sonra *Amsterdam* Antlaşması ile bu hükümlerin madde numaraları yeniden düzenlenmiştir. *Amsterdam* Antlaşması çerçevesinde ABMB, kısa dönemde politik baskılardan uzak ve tamamen bağımsız bir kurum olarak çalışmalarına

⁹¹ G-7: Gelişmiş Yedi Ülke (Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, İngiltere, ABD).

⁹² G-10: Gelişmiş On Ülke (ABD, Kanada, Fransa, İngiltere, İtalya, Almanya, Japonya, Hollanda, Belçika, İsveç, İsviçre).

⁹³ İKV: Avrupa Birliği’nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye, a.g.e., s. 54.

başlamıştır. ABMB, şu ana kadar kurulan en bağımsız merkez bankalarından biri kabul edilmektedir. Avrupa Birliği Merkez Bankası'na bu kadar bağımsızlık tanınmasının temel nedenlerinden biri, bağımsız merkez bankalarına sahip üye ülkelerdeki enflasyon oranlarının düşük olması ve ekonomik istikrarın devam etmesidir

Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın Amsterdam Antlaşması gereğince en öncelikli hedefi fiyat istikrarının sağlanması oluşturmaktadır. Nitekim Bankanın bu hedefe ulaşmak için her türlü çabayı göstermek zorunda bulunduğu AA'da açık bir biçimde ifade edilmiştir. Bunun için de gerekli olan tüm kurumsal koşullar oluşturulmuştur. Buna göre, fiyat istikrarını korumayı öncelikle görev edinmiş ABMB ve üye ülkelerin UMB'ları, hükümetlere hiçbir şekilde kredi vermeyeceklerdir. Bu doğrultuda ABMB'nin hiçbir siyasi otoritenin direktiflerine boyun eğmeden kararlar alabilmesi ve bunları uygulayabilmesi için tam bağımsız olması öngörülmüştür.

Nitekim ABMB, hem ulusal hükümetlerin hem de Avrupa Birliği'ne ait kurumların ve kuruluşların nüfuz ve etki alanı dışındadır. Avrupa Birliği Merkez Bankası'na hiçbir hükümet kurum ya da kuruluştan direktif gelemes ve verilemez. Bu bağımsızlık aynı zamanda Antlaşmayla da güvence altına alınmıştır. Kurucu Antlaşmanın (AA) 108. maddesi ve Bankanın statüsünü belirleyen Tüzüğün 7. maddesinde bu durum açıkça belirtilerek Bankanın bağımsızlığı güvenceye bağlanmıştır.⁹⁴

ABMB, Antlaşmadan aldığı güçle tam bir otonomiye sahip olurken, bu konumuyla siyasi baskılardan da uzak kalacaktır. Bankaya bağımsızlık erkini sağlayan yasal statü ise ancak, AB Konseyi üyelerinin oybirliği ile alacakları karar sonucu değiştirilebilir. Bu bakımdan Bankanın bağımsızlık erkinin, bağımsız merkez bankalarına birincil dereceden örnek teşkil eden niteliğinin, Almanya Merkez Bankası *Bundesbank*'ın bile üzerinde olduğu kabul edilmektedir.⁹⁵

⁹⁴ Nurettin BİLİCİ: a.g.s., s. 68.

⁹⁵ Avrupa Merkez Bankası Kanun Tasarısı Buna İlişkin Tanıtım Raporu ve Açıklamaların Çevirisi, Çeviren: Sezer GÖKHAN, Ankara 1991, s. 24.

Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın bağımsızlığını; Kurumsal Bağımsızlık, Bireysel Bağımsızlık, Ekonomik Bağımsızlık ve İşlevsel Bağımsızlık alt başlıkları altında inceleyebiliriz:

2.2.2.2.1. Kurumsal Bağımsızlık

Kurumsal Bağımsızlık, merkez bankasının ekonomi politikası amaçlarını seçerken siyasi otoriteden baskı görmeden kendi hedeflerini serbestçe belirleyebilmesidir. Merkez bankasının hedeflerini belirlerken bağımsız davranabilmesi için öncelikle başkanın ve banka yönetim kurulunun görev sürelerinin uzun olması gerekmektedir. Sık değişen başkan ve yönetim kurulu, hem para politikasının uygulanmasını zorlaştırmakta hem siyasal baskılara maruz kalabilmektedir.

Merkez bankalarının bağımsızlığını belirleyen ikinci önemli faktör hükümetin para politikası kararlarında yer alıp almaması durumudur. Hükümet bu karar verme sürecine, ya merkez bankasının karar verdiği para politikasını hükümete onaylatma gereksinimi nedeniyle ya da hükümet temsilcilerinin de merkez bankası yönetim kuruluna girmesiyle katılır. ABMB mevzuatına göre AB Konseyi'nden herhangi bir temsilcinin ABMB Yönetim Konseyine katılması yasaklanmıştır. ABMB mevzuatına göre, AB Konseyi'nden bir temsilci oy hakkı olmaksızın pasif olarak yalnızca Yürütme Kurulu toplantılarını izleyebilmektedirler. Ayrıca ABMB aldığı kararları, ne AB'nin herhangi bir kurumuna ne de üye devletlerin hiçbirine onaylatmak zorunda değildir. Zaten AA'nın 108. maddesine göre de ABMB Yürütme Kurulu'nun AB'nin herhangi bir kurumundan emir ve talimat alması yasaktır.⁹⁶

2.2.2.2.2. Bireysel Bağımsızlık

Uygulamada merkez bankası gibi önemli bir kamu kuruluşuna atama yapılırken, hükümetlerin etkilerini tamamen dışlamak mümkün olmamaktadır. Bireysel bağımsızlık, merkez bankası personeli ile ilgili işlemlerde hükümetin etkilerinin dışlanması olarak tanımlanabilir. Bireysel bağımsızlığın kriterleri

⁹⁶ K.Hanspeter, Scheller: a.g.e., s.122

banka yönetim konseyinde hükümet temsilcilerinin bulunması, atama, görev süresi ve banka kurulunun görevinin sona ermesi prosedürüdür.⁹⁷

ABMB ve ulusal merkez bankalarındaki üst yönetimin, Sistem'in Amsterdam Antlaşması'nda tanımlanan hedeflerini gerçekleştirirken bağımsız hareket edebilmelerini sağlayabilmek için, görev süreleri ile görevden alınma koşulları, Tüzüğün 14.2. maddesinde düzenlenmiştir.

ABMB Yönetim Konseyi, Yürütme Kurulu üyeleri ve Ulusal Merkez Bankası Başkanlarından oluşmaktadır. ABMB Yürütme Kurulu üyeleri ise, Avrupa Konseyi'nin önerisi üzerine AB Parlamentosu ve ABMB'ye danışılarak atanmaktadır. Yürütme Kurulu'nun görev süreleri yenilenemez şekilde sekiz yıldır.⁹⁸

2.2.2.2.3. Finansal Bağımsızlık

Merkez bankası bağımsızlığının diğer bir önemli ekonomik boyutu da merkez bankasına tanınan ekonomik bağımsızlıktır. Ekonomik bağımsızlık; merkez bankasının hedeflediği parasal amaçlara ulaşabilmesi için gerekli, parasal araçları özgürce seçip kullanabilmesidir. Özellikle, para politikasının etkin yönetiminin kısıtlanması belirgin şekilde merkez bankalarının bütçe açıklarını kapatma zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Özellikle, Belçika, İrlanda, İtalya ve Birliğe yeni katılan on ülke gibi bütçe açıkları fazla olan ülkelerde, merkez bankaları bu açıkları kapatmada zorlanmaktadır. ABMB ile *Bundesbank* benzerliği bu konuda da kendisini göstermektedir.

Amsterdam Antlaşması'nın 104. maddesine göre; geçici de olsa ABMB'nin Avrupa Birliği'ne veya ulusal kurumlara kredi sağlaması ve borç vermesi yasaklanmıştır. Aynı madde, ABMB'nin ulusal hazine bonoları için birincil piyasada yer almasını da yasaklamıştır. ABMB yalnızca açık piyasa

⁹⁷ K.Hanspeter, Scheller: a.g.e., s.123

⁹⁸ K.Hanspeter, Scheller: a.g.e., s.123

işlemlerini yürütebilmek amacıyla ikincil piyasaya girmeye izinlidir. Bu durum, ABMB'nin finansal açıdan bağımsızlığının yüksek olduğunu göstermektedir.⁹⁹

2.2.2.2.4. İşlevsel (Fonksiyonel) Bağımsızlık

Merkez bankalarının nihai amacı fiyat istikrarını sağlamak olmalıdır. Amaç bağımsızlığına göre iki husus önemlidir. Merkez bankasının faaliyet alanı ve öncelikli hedefinin fiyat istikrarı olup olmamasıdır. Eğer merkez bankası düşük enflasyon ve düşük işsizlik oranı gibi amaçlara sadıksa bu amaçlara ulaşmak için tam yetkiye sahip olacaktır.

Avrupa Birliği'nde tek para politikası uygulanmakta, maliye politikası ise, üye devletlerin kendi yönetimine bırakılmaktadır. Üye devletlerin uygulayacakları maliye politikaları, ortak para politikasından önemli ölçüde etkilenmektedir. Maliye politikalarının etkinliği, fiyatlar genel seviyesindeki hareketlerin yüksek dalgalanmalar göstermemesine bağlıdır. Dolayısıyla, fiyat istikrarını temel amaç olarak alan para politikaları, piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde çalışması ve uygulanan maliye politikalarının, özellikle büyüme ve istihdam açısından beklenen sonuçları verebilmesi bakımından çok büyük önem taşımaktadır. Fiyat istikrarının reel ekonomiye olumlu etkisinin yanı sıra, mali piyasalardaki istikrara da katkısı bulunmaktadır.

ABMB ve UMB'nın öncelikli görevleri fiyat istikrarını sağlamak ve istikrarlı bir parasal alan yaratmaktır. Fiyat istikrarının Sistem'in temel amacı olduğu, *Amsterdam* Antlaşması ve Tüzükte açıkça belirtilmiştir. Tüzüğün 2. maddesinde; "Avrupa Birliği Merkez Bankası Sistemi'nin temel amacı fiyat istikrarını korumaktır." ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla merkez bankalarının, fiyat istikrarını bozacak eylemlerden kaçınmaları gerekmektedir.¹⁰⁰

⁹⁹ K.Hanspeter, Scheller: a.g.e., s.124

¹⁰⁰ European Central Bank: The European Central Bank, The Eurosystem, The European System of Central Banks, ECB, 2006, Frankfurt, Germany, s. 14

2.2.3 AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI İLE ULUSAL MERKEZ BANKALARI ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN BAĞIMSIZLIĞA ETKİLERİ

Ulusal devletler egemenliklerinden doğan yetkilerinin bir kısmının kullanımını, Roma Antlaşması'nda (KA) belirlenmek suretiyle; değişik aşamalarda ve değişik ölçülerde, Birliğe bırakmıştır. Birlik, bu egemenlikten doğan yetkilerin kullanımının kendilerine bırakıldığı alanlar itibariyle, devlet yetkilerine benzer yetkilerin sahibi olmuşlardır. Bu yetki, Birliğe yeni bir hukuk yaratma imkânına sahip olmalarını sağlamıştır. Böylece AB Hukuku dediğimiz, tamamen milletler üstü bir hukuki yapı oluşmuştur. Bu yapı, ekonomik ve parasal birlik aşamasında daha ileri bir noktaya gelmiştir. Ulusal Merkez Bankaları ve ABMB'yi içine alan Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi de bu yapının en somut örneğini oluşturmaktadır. Dolayısıyla üye ülkelerin egemenlik yetkisinden kaynaklanan, başta para basma yetkisi olmak üzere, parayla ilgili diğer yetkiler, ABMBS içerisinde paylaştırılır bir konuma gelmiştir.¹⁰¹

Bu yetki paylaşımında devletlerin ulusal çıkarlardan vazgeçmeleri söz konusu değildir. Ancak, her üye devletin ulusal çıkarının diğer devletlerin ulusal çıkarlarıyla uzlaşma içerisinde ele alınması en önemli ilkedir. Ayrıca, devletlerin, istekleri aleyhine bir sonucun oluşması mümkün değildir. AB Konseyi'nin nitelikli çoğunlukla karar alması bu durumu değiştirmemektedir. Eğer bir üye devletin vazgeçilmez ulusal çıkarına ilişkin olarak gördüğü bir husus gündeme gelirse, üye ülkenin tatmin edilmesi söz konusu olmadan bir karar çıkması mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla burada bir egemenlik sınırlaması değil, diğer bütün ülkelerin milli menfaatlerinin de birlikte ele alındığı, bir egemenlik dengelemesi söz konusudur. AB terminolojisinde buna egemenlik sınırlaması değil yetki paylaşımı denilmektedir.

Bu açıklamalar, ekonomik ve parasal politika içerisinde geçerli olup, yetki transferi olarak adlandırılmaktadır. Ancak, kesin bir yetki transferi de bulunmamaktadır. Ulusal devletler kararların alınmasına iştirak edeceklerdir. Ekonomik ve parasal politikalar bakımından, her ülkenin merkez bankaları

¹⁰¹ Tuğrul, ARAT: a.g.s., s. 38

kararın oluşumuna iştirak edeceklerdir. Bir ülkenin merkez bankasının iradesi dışında bir kararın ortaya çıkması mümkün değildir. Tam tersine üye ülke merkez bankası yetkilerinin bir araya gelmesi ve birlikte karar vermeleri gerekmektedir.

Parasal politikalarda düzenleme yetkisi Birliğe geçmektedir. ABMB adıyla kurulmuş olan yeni bir kurum, para politikalarını tanımlamak ve bunun uygulanmasında ülkeleri bir anlamda izlemek ve ülkelerin uygulamalarını koordine etmek yetkisine sahip kılınmış bulunmaktadır. Parasal politika, diğer politika alanlarından farklı bir örgütlenme içine alınmıştır. ABMB, işlevlerini tek başına bir merkez bankası olarak değil, ABMBS adını verdiğimiz bir sisteme bağlı olarak yerine getirmektedir. ABMBS içinde ulusal merkez bankalarının başkanları yer almaktadır. Bu sistemde kararlar her ulusal merkez bankası başkanının bulunduğu ve kendi ülkesinin para politikalarının icabı olan menfaatlerinin savunulabildiği bir ortamda alınmaktadır.¹⁰²

Parasal politika alanında *ECOFIN*'in kabul ettiği genel düzenlemeler dışında, bu genel düzenlemelerin uygulanması da dahil, uygulamaya ilişkin kural ve kararlar, ABMB çerçevesinde kabul edilip uygulamaya konulur. Uygulamaları, üye ülkeler düzeyinde yürütecek olanlar ise ulusal merkez bankalarıdır. Birlik düzeyinde kabul edilen kurallar ve kararlar, üye ülkeler bakımından bağlayıcıdır. Bu düzenlemelerden bazıları üye ülkelerde doğrudan uygulamaya konulurken bazıları ise ulusal otoriteler ve ulusal merkez bankaları, ulusal düzenlemeler aracılığı ile etkili hale getirmektedir.

Ulusal Merkez Bankaları'nın kendi ülkelerinde gerçekleştirdiği uygulamaların koordine edilmesi ise ABMBS'ye ait bir yükümlülüktür. ABMB Yürütme Kurulu, hem koordinasyon hem denetleme işlemlerini yürütmektedir. Amsterdam Antlaşması ve ABMB ile ABMBS'yi düzenleyen Tüzük hükümleri, ABMB ve UMB için bağlayıcıdır. Bunun yanında ABMB'nin parasal politika bağlamında, ABMBS'ye verilen görevlerin yerine getirilmesi için gerekli

¹⁰² Tuğrul, ARAT: a.g.s., s. 39

kararları alma ve bunların uygulanması, muhatap olduğu kişi ve kuruluşları bütünüyle bağlamaktadır.

Ayrıca Tüzüğün 14. maddesinin 3. fıkrasında: “Ulusal Merkez Bankaları, Avrupa Birliği Merkez Bankaları Sistemi’nin ayrılmaz birer parçasıdır ve Avrupa Birliği Merkez Bankası’nın yol gösterici esasları ve talimatları doğrultusunda hareket ederler. AB Yönetim Konseyi ABMB’nın yol gösterici esasları ve talimatlarına uyulması için gerekli önlemleri alır ve gerekli gördüğü her türlü bilgiyi talep eder.” şeklindeki ifadesiyle, ABMB’yi gerekli önlemleri almakla görevlendirilmiştir.

Ulusal Merkez Bankaları; aynı zamanda Yönetim Konseyi’nin üçte iki oy çoğunluğu ile ABMBS’nin amaç ve görevleriyle çeliştiklerine karar verilmedikçe, Tüzükte belirtilmeyen görevleri de yerine getirebilirler. Bu tür görevler ulusal merkez bankalarının sorumluluğu ve yükümlülüğü altında yerine getirilir ve ABMBS’nin görevlerinin bir parçası sayılmazlar.

Üye ülkelerin merkez bankalarının bağımsızlığı Amsterdam Antlaşması’nda Parasal Birliğe giriş için önkoşullardan biri olarak yer almaktadır. Bu karar üye ülkeler için bağlayıcılık arz etmektedir. Ayrıca, ABMBS, üye merkez bankalarının bağımsızlıklarını garanti altına almak amacıyla çok yönlü kriterleri olan bir bağımsızlık tanımı yapmıştır. Ancak, AB’ne üye ya da aday ülkelerin hukuki yapılarının birbirinden farklı olması bu noktada sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği, bu sorunu aşmak için ise, üye ülkelerin yasal düzenlemelerinde, merkez bankalarının bağımsızlığını zayıflatan hükümlere karşı, ABMBS’ne başvuru hakkı tanınmıştır.¹⁰³

ABMB’nin bağımsız kimliği, Birlik üyesi ülkelerin merkez bankalarının da bağımsız olmasını gerektirmektedir. Çünkü; Birlik sınırları içerisinde ortak bir para politikasının uygulanabilmesi ve en önemlisi fiyat istikrarının sağlanabilmesi, üye ülkelerin merkez bankaları arasında bütünlüğün ve uyumun yaratılmasından geçmektedir. Aksi halde, UMB’nin kendi

¹⁰³ N. Süreyya SERDENGECİ: a.g.m., S. 9.

hükümetlerine bağlı kalmaları halinde, ABMBS'ne entegrasyonu gerçekleşmeyeceği gibi, ortak bir para politikasının uygulanabilirliği de mümkün olmayacaktır. Bu bakımdan AA, Birlik üyesi ülkelere ikinci aşama süresince kendi ulusal merkez bankalarını bağımsızlığa götürecek düzenlemeleri yapmalarını öngörmüştür.¹⁰⁴

Ulusal merkez bankaları kendi yasaları çerçevesinde tüzel kişiliklerini korumakla birlikte, sistemin ayrılmaz bir parçası olarak Avrupa Birliği Merkez Bankası'nın belirlediği esaslar ve politikalar çerçevesinde hareket etmekte yükümlüdürler. Ayrıca, banka, sistemin üyesi olması nedeniyle ABMBS'nin sorumluluğunu da paylaşmaktadırlar. Ancak, UMB yetki ve sorumlulukları dahilinde kalan diğer işlevleri yerine getirmeyi sürdüreceklerdir. Nitekim UMB kendi bilânçolarını hazırlamaya, banka personeline ilişkin istihdam konularında yetkili olmaya ve bankacılık denetimi gibi olağan görevlere devam edeceklerdir. Ulusal merkez bankalarının bu yetki ve sorumlulukları ancak, ortak para politikasının olumsuz yönde etkilenmediği sürece söz konusu olabilir.¹⁰⁵

2.2.4. AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI İLE AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ'NİN BAĞIMSIZLIK ÖLÇÜTLERİ

2.2.4.1. Hesap Verebilirlik

Merkez Bankalarının bağımsız olmaları, yetkilerinin kullanımından dolayı sorumlu tutulamayacakları anlamına gelmemektedir. Bağımsız konuma getirilen merkez bankaları, aynı zamanda yetkilerini yerine getirmeleri esnasında kendilerine verilen karar alma yetkilerinden ve bunun sonuçlarından sorumlu tutulmaları gerekmektedir. Dolayısıyla, hesap verebilirlik ilkesi, daha çok bağımsızlığa önem veren ABMB ve UMB'leri için önem kazanmaktadır.

Hesap verebilirlik, kavram olarak, bankanın eylemlerinden ve hedeflerine ulaşamamalarından dolayı halka karşı sorumlu tutulabilmesini

¹⁰⁴ Orhan TUR: a.g.e., s. 103.

¹⁰⁵ Suat OKTAR: Avrupa Birliği, Euro ve Türkiye, Bilim Teknik Yayınları, İstanbul 2000, s. 14.

ifade etmektedir. Merkez bankasının, para politikası hedefleri çerçevesinde gerçekleştireceği uygulamaların ekonomi politikalarının diğer hedefleri ile çatışabilmesi ve bunun sonucu olarak, merkez bankaları karar organlarının hedefe ulaşma konusunda etkili olamamaları, hesap verebilirlik çerçevesinde, bazı kararların alınış sebeplerinin ve bunların sonuçlarının tüm yönleri ile açıklanmasının önemini ortaya çıkarmaktadır.

Hesap verebilirlik, bir taraftan ABMB ve UMB'nı hedeflerine ulaşmaya yönlendirirken, diğer taraftan da bunun demokratik kontrolünü sağlamaktadır. Banka yetkilileri; halkın, merkez bankaları üzerinde doğrudan bir kontrol gücü bulunmadığından, halkın seçtiği temsilcilere, diğer bir ifadeyle, meclise karşı sorumlu olmaktadır. Bu kapsamda, ABMB Başkanı üç ayda bir, Avrupa halklarının temsilcisi konumunda olan ve demokratik seçimle iş başına gelen AB Parlamentosu önünde ABMB'nin faaliyetleri konusunda bilgi vermektedir. ABMB Başkanı, Parlamentonun yanı sıra, Komisyon ve Konseyi de para politikası konusunda bilgilendirmektedir. Bu durum, ABMB üzerinde tek bir organın kontrol gücünün bulunmadığını göstermektedir.¹⁰⁶

2.2.4.2. Şeffaflık

Şeffaflık, tüm kişi ve kuruluşların, merkez bankalarının uyguladığı para politikası konusunda bilgi sahibi olmalarının sağlanmasını ifade etmektedir. Şeffaflık, uygulanan para politikasının kamu tarafından anlaşılması ve böylece, güvenilirliğinin ve etkinliğinin artırılması bakımından önem taşıyan bir ilkedir. Şeffaflık sayesinde, merkez bankaları, ekonominin genel durumuna ilişkin beklentileri daha iyi anlayarak, gelecekte olası politika değişiklikleri konusunda bekleyişlerini oluşturabilmektedirler. Bu çerçevede, merkez bankalarının, uyguladıkları para politikası konusunda dönem dönem açıklamalar yapmaları ekonomide istikrarı arttırabilecektir. Bu kapsamda, şeffaflığın, hesap verebilirliğin sağlanabilmesi bakımından da çok önemli bir unsur olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Yavuz CANEVİ: "EURO Vizyon", TUSİAD Görüş, Temmuz-Ağustos, İstanbul, 1998, s. 29.

¹⁰⁷ Caner BAKIR: a.g.m., s. 21.

Merkez bankaları şeffaf olmadığı takdirde, hesap verebilir bir yapıya kavuşturulmuş dahi olsalar, kamu, para politikasına ilişkin eylemleri değerlendirebilecek yeterli bilgiye sahip olmayacağından, hesap verebilirlik önemini kaybedecektir.

Şeffaflık; hedef, politik kararlar ve ekonominin genel durumu konusunda olmak üzere üç alanda ele alınabilmektedir. Bir merkez bankasının hedef konusunda şeffaf olması için hedef ya da hedeflerinin kendi kanununda açık ve kolay anlaşılır bir şekilde tanımlanmış olması gerekmektedir. Bu açıdan, ABMBS içinde şeffaflığın sağlanmış olduğu görülebilir. Şeffaflığın bir diğer göstergesi, politik kararların ve bunların arkasındaki nedenlerin halka açık bir şekilde açıklanmasıdır. Bu kapsamda, merkez bankalarının geçmişteki faaliyetlerine ve hedefleri çerçevesinde gelecekte öngördükleri para politikası uygulamalarına ilişkin olarak düzenli aralıklarla bilgi sunmaları gerekmektedir. Böylece, şeffaf bir yapıya sahip olan merkez bankalarının performansları konusunda daha iyi bir değerlendirme yapılabilmesi söz konusu olabilecektir.

Amsterdam Antlaşması, ABMB'nin en az dört ayda bir ve ayrıca yılda bir faaliyetleri hakkında rapor yayımlamasını zorunlu kılmıştır. ABMB ise, şeffaflığı artırabilmek için aylık bazda rapor yayımlama kararı almıştır. Ayrıca, ABMBS'nin faaliyetleri ve para politikaları konularında yıllık raporlar hazırlanmaktadır. ABMB Başkanı'nın bu raporlar üzerinde AB Parlamentosu'na, AB Konsey ve Komisyon'a açıklamalarda bulunması da bilgi akışını ve şeffaflığı sağlamaktadır.

ABMB'nin asıl karar organı olan Yönetim Konseyi'nin her ayın ilk toplantısı sonrasında; ABMB Başkanı tarafından bir basın toplantısı düzenlenerek, para politikası konusunda alınan kararlar hakkında özet bir bilgi verilmektedir. Bununla birlikte, toplantılardaki oylamalar konusunda şeffaflık bulunmamaktadır. Bunun nedeni, kararların az bir oy farkıyla alınması halinde güven kaybının söz konusu olabilmesidir. MB Başkanları, her ne kadar Yönetim Konseyi'nde kararlar alırken, tüm Euro Bölgesi'nin çıkarlarını gözetmekle sorumlu tutulmuş olsalar bile, kendi halkları tarafından

lkelerinin çıkarlarını da dikkate almaları beklenmektedir. Bu nedenle; UMB Başkanları'nın ne yönde oy kullandıklarının kendi halkları tarafından bilinmesi, ulusal merkez bankalarını, Euro Bölgesi için karar alma konusunda ekonomik ve politik grupların daha fazla baskıyla karşı karşıya bırakılabilecektir.

Merkez bankalarının işlevleri ile bilgilerin yayımlanması sonrasında, anlaşılmasının zaman alması gibi nedenlerle faiz oranlarında dalgalanmaların yaşanması ihtimali bulunmakla birlikte, bu dalgalanmalar çok sık görülmeyecek yada şeffaflığın orta vadede sağlayacağı faydaları ortadan kaldırmayacaktır. Dolayısıyla; şeffaflık, uzun vadede, ekonomik aktörlere bilgi akışını ve belirsizliğin azalmasını sağlayarak, uygulanan politikaların etkinliğini artıracaktır.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Caner BAKIR: a.g.m., s. 22

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI'NIN HUKUKSAL AÇIDAN İNCELENMESİ

3.1. TARİHSEL GELİŞİMİ

3.1.1. GENEL OLARAK

11 Haziran 1930 tarihinde 1715 sayılı kanunla, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kurulduğu zaman, banka Türkiye Cumhuriyeti'nin banknot ihraç etme yetkisine sahip ikinci ve milli sermaye ile kurulmuş ilk emisyon bankası olma özelliğine sahipti. 1856 yılında kurulan Osmanlı Bankası, 1863 yılında otuz yıl için emisyon imtiyazı almış ve yeniden tanınan yetkilerle bu süre 1925 yılına kadar uzatılmıştır. Bu bakımdan, Merkez Bankası'nın kurulması ülkemiz için büyük önem arz eder. Zira, o tarihte yepyeni bir olay yaşanmakta ve egemenlik hakkının sembolü olan para basma işini yürütmek üzere mili bir banka kurulmaktadır.¹⁰⁹

Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar geçen süre içerisinde, birden fazla değişikliğe uğrayan ve son kanun numarası 1211 olan TCMB Kanunu; 14.04.2001 gün ve 4651 sayılı kanun ile yeniden düzenlenerek köklü bir değişikliğe uğramıştır. Başta Avrupa Birliği normları olmak üzere, dünyada meydana gelen gelişmeler ve Türkiye'nin uzun yıllardan beri kronik enflasyon sorununu çözmemesinin getirdiği tepkiler sonucunda, daha çağdaş ve daha bağımsız bir merkez bankası için bu düzenlemelere gidilmiştir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, AB Müktesebatına uyum çalışmalarını ABMBS Statüsünü belirleyen Tüzüğün 14. maddesinin 1. fıkrasındaki "AA'nın 109. maddesi uyarınca, her üye devlet, en geç ABMB'nin kuruluşuna kadar, MB Kanunları da dahil olmak üzere tüm ulusal mevzuatını,

¹⁰⁹ Mehmet ÖZDEMİR: Cumhuriyet'ten Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ağustos, 1997, TCMB Yayınları, S.8

bu Antlaşma ve Statü ile uyumlu hale getirilmesini sağlar” hükmü çerçevesinde yürütmektedir.

Müktesebat çalışmaları dışında, TCMB’nin AB’ye üyelik sürecindeki diğer bir sorumluluğu, para politikasını yürüten organ olarak, ekonomik istikrarın sağlanmasına katkıda bulunmaktır. Ekonomik istikrarın sağlanabilmesinin temel şartı ise fiyat istikrarıdır. ABMBS içinde fiyat istikrarı, “istikrarlı bir fiyat düzeyi veya belli bir düşük enflasyon oranı veya enflasyonun, hane halklarının ve işletmelerin günlük kararlarında engelleyici bir unsur olmaktan çıkması” olarak tanımlanabileceği vurgulanmaktadır.¹¹⁰

Uyguladıkları para politikaları ile enflasyon oranını büyük ölçüde etkileyen MB’ler, bu bakımdan, fiyat istikrarını sağlamak konusunda önemli bir rol üstlenmektedir. AB’ye üyelik sürecinde, TCMB de uyguladığı ve bundan sonra uygulayacağı para politikalarıyla, hem Kopenhag ekonomik kriterlerinin sağlanmasına hem de Maastricht kriterlerine yaklaşmasına önemli katkılarda bulunacaktır. TCMB tarafından uygulanan para politikalarının etkin olabilmesi ve hedeflerine ulaşabilmesi, TCMB’nin tam bağımsız bir yapıya sahip olması ile yakından ilişkilidir. Fiyat istikrarı için MB bağımsızlığı tek faktör olmamakla birlikte, TCMB’de siyasi iktidarın etkisinin az olması ya da hiç olmaması durumunda, enflasyonun daha düşük bir seyir izleyeceği istatistiksel olarak da ortaya konmaktadır.¹¹¹

TCMB’nin bağımsızlığına yönelik önlemler, Türkiye’nin yeni bir mali kriz yaşamaması bakımından da önem taşımaktadır. Türkiye’de siyasi etki nedeniyle, uzun yıllar boyunca, karşılıksız harcamalar ve özellikle de kamu kuruluşlarındaki görev zararlarından kaynaklanan kronik yüksek kamu açıkları nedeniyle merkezi hükümet ve KİT’lerin TCMB kaynaklarına başvurma yolunun açık olması, para talebinin ötesinde para arzı yaratarak,

¹¹⁰ Hasan ERSEL: "Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Sorunu", TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliği, No: 9015, Haziran 1990, s. 1.

¹¹¹ Hasan ERSEL: a.g.m., s. 2.

enflasyonun sürekli yüksek bir seyir izlemesine neden olmuştur.¹¹² Bu bakımdan, TCMB'nin bağımsızlığını daha da güçlendirecek düzenlemelerin yapılması, özellikle 2001 yılından itibaren enflasyon sorununun ortadan kalkmasına ve ekonomik kriterlere ulaşmasına katkıda bulunmuştur. Diğer bir ifadeyle, TCMB'nin bağımsızlığını garanti altına alan düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve uygulanması, iktidarı, uzun yılların bir sorunu olan mali disiplinsizliğe son vermeye yönlendirerek, hem bir mali kriz riskini ortadan kaldırmakta, hem de TCMB'nin temel görevi olan fiyat istikrarı hedefine ulaşmasını kolaylaştırmaktadır.

AB'nin aday ülkeler için yıllık olarak hazırladığı ilerleme raporlarından biri olan Türkiye'nin 2004 İlerleme Raporu, TCMB'da meydana gelen yapısal değişikliklerin olumlu olmasının memnuniyet verici olduğunu dile getirmiştir.¹¹³

Son beş yılda siyasi müdahalelerin azaltılması ve gerekli hukuki ve kurumsal altyapının oluşturulmasında ilerleme kaydedilmesi, Merkez Bankası'nın bağımsızlığını güçlendirmiştir. Bu bağlamda, takip eden başlıklar altında ilk olarak TCMB'nin kuruluşu, görev ve yetkileri irdelendikten sonra, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, hukuki yapısı ve bağımsızlığı ayrıntılı olarak incelenecektir.

3.1.2. KURULUŞU, AMAÇLARI, GÖREV VE YETKİLERİ

3.1.2.1. Kuruluşu

Cumhuriyetin kurulmasından hemen sonra 1924 yılında Türk Hükümeti başlangıçta yabancılar tarafından kurulan, Osmanlı Bankası'nı devlet bankasına dönüştürme girişimlerinde bulundu. Ancak o günkü siyasi ve ekonomik koşullar buna uygun değildi. Aynı yıl hükümet ile Osmanlı Bankası arasında bir anlaşma yapıldı. Bankanın 1925 yılında sona erecek

¹¹² Rüşdü SARAÇOĞLU: "Türkiye'de Merkez Bankacılığı", İşletme ve Finans Dergisi, Ağustos 1993, s. 20.

¹¹³ www.ikv.org.tr/turkiye-ab/güncel/ilerleme raporu, Erişim tarihi 07.01.2005, s. 31.

olan banknot ihracı imtiyazı 1935 yılına kadar uzatıldı. Ancak bu anlaşmada hükümetin banknot ihraç edebilecek bir devlet bankası kurması halinde Osmanlı Bankası'nın buna itiraz etmeyeceğini belirten, bir hükme yer verilmişti.

1927 yılında T.C. Hükümeti, bir merkez bankası kurulması yönünde Atatürk'e bir taslak sunmuştur. 1928 yılında kapsamlı bir rapor hazırlandı. Raporda paranın dolaşımını kontrol edecek bir merkez bankasına ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır. 1929 yılında Hükümet, merkez bankası kurmak için yasal bir çerçeve oluşturmak üzere harekete geçti. Yabancı ülkelerdeki merkez bankası kanunları da dikkate alınarak hazırlanan kanun tasarısı Bakanlar Kurulu'nda tartışılarak, Mayıs 1930'da TBMM'ne sevk edildi.¹¹⁴

1715 sayılı TCMB Kanunu TBMM'de kabul edilerek 11 Haziran 1930 tarihinde yayımlanmıştır. Merkez Bankası bir anonim şirket olarak kurulmuştur. Başlangıçta banka banknot ihraç etme yetkisini 30 yıl süre ile kullanmıştır. Bu süre daha sonra uzatılmıştır. Merkez Bankası'nın temel amacı ise ülkenin ekonomik kalkınmasını desteklemek olmuştur.

TCMB 3 Ekim 1931 tarihinde faaliyete geçti. 1715 sayılı MB Kanunu'nda yürürlükte kaldığı 40 yıl süresince çeşitli değişiklikler olmuştur. Bu değişiklikler daha çok Hazine'ye ve KİT'lere daha fazla kredi verilmesini sağlamaya yönelik olmuştur. Bu nedenle de Bankanın temel işlevi etkin bir para politikası yürütmekten çok, kamu kesiminin finansman açığını kapatmaya yönelmiştir. 1960'lı yıllarda planlı dönemin başlaması ile 1715 sayılı Kanun dengeli kalkınma için gerekli para programının yürütülebilmesi için yetersiz görüldüğünden, 26 Ocak 1970 tarihinde 1211 sayılı yeni Merkez Bankası Kanunu kabul edilmiştir. Merkez Bankası'nın yapısı günün ekonomik koşullarına uygun olarak düzenlenerek, görev ve yetkileri yeniden belirlenmiştir.¹¹⁵

1211 sayılı Kanuna göre Bankanın temel görevleri; para ve kredi politikasını yürütmek, Türk parasının değerinin korunmasına ilişkin önlemleri

¹¹⁴ Mehmet ÖZDEMİR: a.g.e., s. 7.

¹¹⁵ Rüşdü SARAÇOĞLU: a.g.m., S. 21.

almak, para basmak ve ödünç para verme işlemlerini düzenlemektir. 1980'li yılların ikinci yarısında Merkez Bankası, bankalar arası para piyasası ve açık piyasa işlemlerini başlatmıştır. 1994 yılında banknot ihraç etme süresi, süresiz olarak uzatılmıştır. Şubat 1994'te yaşanan kriz ekonomi yönetimi ve özellikle TCMB'nin bağımsızlığı üzerine bir tartışmanın yaşanmasına da yol açmıştır. Bu tartışmalar Merkez Bankası'nın bağımsız olduğu, ancak başına buyruk bir kurum olmadığı yönünde olmuştur.¹¹⁶

Bu tartışmaların devam etmesi ve 2000 yılında Türkiye'nin yeniden bir ekonomik krizle karşı karşıya kalmasından dolayı, 1211 sayılı TCMB Kanunu 25.04.2001 tarihinde 4651 sayılı Kanunla önemli değişikliklere uğramıştır. Dünyada hızla değişen ekonomik koşullar ve merkez bankacılığı konusunda başta AB normları olmak üzere meydana gelen gelişmeler çerçevesinde yenilikler getirilmiştir. Merkez Bankası'nın bağımsızlığı, yapılan bu yasal değişiklikle daha sağlam temellere oturtulmuştur.

3.1.2.2. Amaçları

Başlangıçta, ülkenin ekonomik kalkınmasını desteklemek olan TCMB'nin temel amacı; 2001 tarihinde 4651 sayılı kanunla yapılan değişiklikle 4. maddede yeniden düzenlenmiştir. Bu madde de; "Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler."

Bir merkez bankasının temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Diğer görev ve yetkilerinin, bu amaçla çelişmeksizin kullanılması gereği bağımsız bir merkez bankasının oluşmasında en büyük rolü üstlenmektedir. Nitekim, başta AB olmak üzere, merkez bankacılığı uygulamasında da bu ilke kabul görmüştür. Bu doğrultuda, Bankanın temel amacını fiyat istikrarını sağlamak olduğu Kanun'da açıkça belirtilmiştir.¹¹⁷

¹¹⁶ Haydar KAZGAN: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, TCMB 2000, s. 251.

¹¹⁷ TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü: TCMB Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.04.2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler, a.g.e., s. 6.

Ekonomide fiyat istikrarının sağlanması; sürdürülebilir bir büyüme hızına ulaşılması ve ülke kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı açılarından önemlidir. Gelişmiş ülkelerin Merkez Bankalarından anlaşıldığı gibi, fiyat istikrarının korunmasının ön koşullarından birisi, para politikalarının bağımsız olarak merkez bankaları tarafından belirlenmesi ve yürütülmesidir. Bu konuda en iyi örnek olarak Almanya Merkez Bankası'nı verebiliriz. Bankaya, bu amaca ulaşmak için, aynı zamanda uygulanacak para politikasını ve araçların doğrudan kendisi belirleme yetkisi de verilmiştir.¹¹⁸

3.1.2.3. Görev ve Yetkileri

TCMB'nin temel görev ve yetkileri 1211 sayılı Kanunun 4. maddesinde 3 başlık altında sayılmıştır. Bankanın temel görevleri, Bankanın temel yetkileri, Bankanın başka müşavirlik görevleri:

Temel görevleri; açık piyasa işlemleri yapmak, hükümetle birlikte Türk lirasının iç ve dış dengesini korumak için gerekli önlemleri almak ve kur rejimini belirlemek, zorunlu karşılıklar ve umumi disponsibilite ile ilgili usul ve esasları belirlemek, reeskont ve avans işlemleri yapmak, ülkenin altın ve döviz rezervlerini yönetmek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak ve bunların kesintisiz işlemlerini sağlamak, finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirler almak, mali piyasaları izlemektir.¹¹⁹

Temel Yetkileri; MB, Türkiye'de banknot ihraç etme imtiyazına tek elden sahiptir. Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit ederek, buna uyumlu olarak para politikasını belirlemeye yetkilidir. Banka, Kanunda belirtilen para politikası kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir. Nihai kredi mercii olarak bankalara kredi verme işlerini yürütmek. Banka, mali piyasaları izlemek amacıyla bankalar ve diğer mali kurumlardan ve diğer kuruluşlardan gerekli bilgileri istemeye ve istatistikî bilgi toplamaya yetkilidir. Banka kanunla

¹¹⁸ Ahmet ERTUĞRUL: "Liberal Bankacılık Anlayışı İçerisinde Merkez Bankalarının Konumu", Maliye Yazıları, Sayı: 29, Mart-Nisan 1991, s. 18.

¹¹⁹ Deniz GÖKÇE: "Kaç Kepçe Bağımsızlık İstiyoruz?", Finans Dünyası, Yıl: 1, No: 4, 1990, s. 35.

ve diğer mevzuatlarla kendisine verilen yetki ve görevlerle ilgili olarak düzenlemeler yapmaya, bu düzenlemelere tabi kurum ve kuruluşlar nezdinde bunlara uygun hareket edilip edilmediğini ve kendisine gönderilen bilgilerin doğru olup olmadığını denetlemeye görevli ve yetkilidir.

Müşavirlik Görevleri; Merkez Bankası Hükümetin mali ve ekonomik müşaviri, mali ajanı ve haznedarıdır. Banka, finansal sistemle ilgili olarak istenilecek hususlarda Hükümete görüş verir, bankalar ve uygun göreceği diğer mali kurumlar hakkındaki görüşlerini ve tespitlerini Başbakanlık ile bu kurum ve kuruluşları düzenleme ve denetleme yetkisine sahip kuruluşlara bildirebilir.

Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirme ve kullanma yetkisine sahiptir. Temel hedefi fiyat istikrarı olan Banka, bu hedefe ulaşabilmek için para politikası uygulamasını ve araçlarını bağımsız olarak belirleyecektir. Banka'nın kurumsal olarak bağımsız bir yapıya kavuşturulmasının seçtiği hedeflere ulaşmak için uygulayacağı politikaların etkinliğini artıracığı yönündedir.

Yapılan değişikliklerle söz konusu kriterler doğrultusunda Banka'nın bağımsızlığı güçlendirilmiştir. Bu aşamada Kanunun 8. maddesinde yer alan ve Banka sermayesinin, % 51'den aşağı olmamak üzere Hazine'ye ait olmasını düzenleyen hükmün değiştirilmesi düşünülmüştür. Fakat, günümüzde, merkez bankalarının çoğunun kamu tüzel kişisi olarak kurulduğu, özellikle Almanya Merkez Bankası'nın sermayesinin tamamının Hazineye ait olmasına rağmen dünyada en bağımsız merkez bankası olarak kabul edildiği aşikârdır. Önemli olan operasyonel bağımsızlık olduğu hususları göz önüne alınarak bu konuda bir değişikliğe gidilmemiştir.¹²⁰

¹²⁰ TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü: a.g.e., s. 20.

3.2. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN HUKUKİ YAPISI

3.2.1. GENEL OLARAK

Türk idare hukuku açısından merkez bankası bağımsızlığı; bankanın idari hiyerarşiye ve idari vesayete tabi olmamasıdır. İdari hiyerarşi ile idari kademelerin en üstünde yer alan makamların, altındakilere emir verme, altındakilerin işlemlerini düzeltme, değiştirme, kaldırma ve geri alma yetkilerini ifade etmektedir.¹²¹ Bu çerçevede, Merkez Bankası üzerinde kurulacak idari hiyerarşi, bağımsızlığın gerçekleşmesini önleyecektir. İdari vesayet ise genel hatları ile vesayet makamı olarak merkezi idarenin, merkezi idare dışındaki bir tüzel kişinin tesis ettiği işlemi yerindelik açısından denetlemesini, kararlarını onamaya tabi tutabilmesini, yöneticilerini değiştirebilmesini ifade etmektedir.¹²² Bu tanım çerçevesinde, merkez bankası bağımsızlığı ile idari vesayet kavramlarının bağdaştırılması güçtür.

Bu konuda ikinci önemli husus ise Merkez Bankası'nın Türk Hukuk Sistemi içerisindeki yeridir. Şüphesiz, bu konum Merkez Bankası'nın bağımsızlığı ile doğrudan ilişkilidir. Öncelikle banka, bir Bakanlık teşkilatı içinde yer almamaktadır. Dolayısıyla, merkezi idare içerisinde olmadığı konusunda bir tereddüt yoktur. 1211 sayılı MB Kanunu'nun 4. maddesinde yer alan "Bankanın Hükümetle ilişkisi Başbakan aracılığı ile sağlanır" hükmü bunu doğrulamaktadır. Bu hüküm, Bankanın 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.

Hükümetler, kuruluş aşamasında bakanlıklar arasında görev dağılımı yaparken, bir Devlet Bakanı'nı Merkez Bankası'nın ilgili bakanı olarak belirlemektedir. Kuşkusuz, her hükümetin başvurduğu bu idari uygulama, Bankanın bağımsızlığını zedelemeye yönelik değildir. Buradaki amaç,

¹²¹ Metin GÜNDAY: İdare Hukuku, 7. Bası, İmaj Yayınları, Ankara 2003, s. 73.

¹²² Metin GÜNDAY: a.g.e., s. 77.

Merkez Bankası'nı ilgili kuruluş olarak belirlemek suretiyle vesayetlerine tabi tutmak değil, hayati öneme haiz olan Hükümet-Banka ilişkilerinde muhataplarını belirlemektir.¹²³

Banka çalışanlarının statüsü de devlet memurluğundan farklı bir şekilde, özel olarak düzenlenmiştir. 657 sayılı DMK'nın 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 Kanunun 32. maddesi uyarınca Banka Meclisi'nce çıkarılacak düzenlemelere tabidirler.

Bankanın bir kamu iktisadi teşebbüsü ve dolayısıyla hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığı hususu ise, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2. maddesinde; "TCMB kamu iktisadi teşebbüsü sayılmaz" hükmüne yer vererek, tartışmaya mahal bırakmamıştır.

Zaman zaman hatalı bir biçimde, Merkez Bankası'nın kamu bankası olarak nitelendirildiğine de tanık olunmaktadır. Oysa hukukumuzda MB Bankalar Kanunu'na tabi değildir. Bu doğrultuda TCMB'yi, kamu bankası olarak düşünemeyeceğimiz gibi farklı bir hukuki düzenlemeye tabi olduğunu görebilmekteyiz. Merkez Bankası bazen de, düzenleyici ve denetleyici bir kurum olarak değerlendirilebilmektedir. Bu gibi kurumların en önemli özelliği kamu hukuku tüzel kişisi olmalarıdır. Bu nedenle, özel hukuk tüzel kişisi olan Bankanın bağımsız bir idari otorite olduğunu söyleyebilme olanağı yoktur.¹²⁴

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, anonim şirket olarak kurulmuş olup, 1211 sayılı kanun ile, Banka statüsü dışında kalan durumlarda özel hukuk kurullarına tabidir. Bankanın kanunda da tanımlandığı gibi, banka hisselerinin en az yüzde 51i hazineye ait olup, kalan kısmı milli bankalar,

¹²³ N.Süreyya SERDENGECİ: a.g.m., s. 19.

¹²⁴ Hasan ERSEL: a.g.m., s. 1.

yabancı bankalar ve Türk Ticaret Müesseseleri ve Türk vatandaşlığına haiz gerçek ve tüzel kişilerce sahip olunmuştur.¹²⁵

3.2.2. MERKEZ BANKASININ ORGANLARI

Banka; Genel Kurul, Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu, Denetleme Kurulu, Başkanlık (Guvernörlük) ve Yönetim Komitesinden oluşmaktadır. Kısaca bunlardan bahsetmekte fayda vardır:

3.2.2.1. Genel Kurul

Hissedarlar bankanın Genel Kurul'unu oluştururlar, Pay senetleri nama yazılı olup dört sınıfa ayrılmıştır. (A) sınıfı pay senetleri Hazineye aittir ve sermayesinin yüzde 51'inden aşağı düşemez. (B) sınıfı pay senetleri Türkiye'de faaliyette bulunan ulusal bankalara ayrılmıştır. (C) sınıfı pay senetleri, yabancı bankalarla imtiyazlı şirketlere ayrılmıştır. (D) sınıfı pay senetleri ise Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişilere ait bulunmaktadır. Her yılın Nisan ayında toplanır. Genel Kurula "Başkan" başkanlık eder.

Genel Kurul'un görev ve yetkileri kanunun 15. maddesinde, altı bent halinde düzenlenmiştir:

- "i) Banka Meclisi tarafından verilen yıllık faaliyet raporu ile Denetleme Kurulu raporunun incelenmesi,
- ii) Bankanın bilânço, kâr ve zarar hesabının incelenmesi ve karara bağlanması,
- iii) Banka Meclisi üyelerinin ve Denetleme Kurulu'nun ibrası,
- iv) Sermayenin arttırılması,
- v) Esas Sözleşme'de değişiklik yapılması,
- vi) Bankanın tasfiyesi hakkında karar verilmesidir."

Bütün bu görev ve yetkilerin kullanılmasında; Genel Kurul'da % 51'den fazla oy hakkı olan Hazine'nin, kararları dilediği şekilde yönetme yetkisi

¹²⁵ Melike ALPARSLAN: "TCMB Statüsü ile Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsünün Bağımsızlığa İlişkin Hükümlerinin Karşılaştırılması", www.tbb.or.tr/turkce/ab/tbmerkez/ erişim tarihi 06.01.2005, s. 2.

mevcuttur. Hatta, Genel Kurul'un önemli kararları, ayrıca hükümetin onayına tabidir.¹²⁶

3.2.2.2. Banka Meclisi

Banka'nın en yüksek karar organıdır. Banka Meclisi, Başkan (Guvernör) ile Genel Kurulca seçilen altı üyeden oluşur. Başkan Banka Meclisi'nin başkanıdır. Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıldır. Her yıl meclis üyelerinin üçte biri Genel Kurul'da yenilenir. Süreleri biten üyelerin yeniden seçilmeleri mümkündür. Ayda en az bir defa toplanır. Gündem başkanlık tarafından belirlenir. Banka Meclisi toplantıları Ankara'da yapılır. Lüzum görülmesi halinde, başka bir yerde de toplantı yapılabilir. Üyelerin en az üçte ikisinin katılmasıyla toplanır ve mevcut üyelerin çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği halinde Başkan'ın oyu iki oy kabul edilir. Başkan Yardımcıları da Banka Meclisi toplantılarına, oy hakları olmaksızın katılabilirler.

Banka Meclisi'nin görev ve yetkilerinin en önemlileri şunlardır:¹²⁷

- "i) Para politikası stratejisi ve enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanabilecek para politikasına ve kullanılabilecek para politikası araçlarına ilişkin kararların alınması,
- ii) Tedavüldeki paraların değiştirilmesine, yok edilmesine ve tedavülden kaldırılmasına ilişkin konularda kararlar alması ve düzenlemeler yapması,
- iii) Açık piyasa işlemlerini düzenlemek,
- iv) Banka bütçesinin, yıllık faaliyet raporun, bilânço, kâr ve zarar hesaplarının ve Genel Kurul gündeminin hazırlanması,
- v) Banka'nın idare, teşkilat ve hizmetleri ile personeline ilişkin olarak hazırlanan düzenlemelerin ve banka personel kadrolarının onaylanması,

¹²⁶ Ö. Turgut TELMAN: a.g.e., s.266

¹²⁷ 1211 sayılı TCMB Kanunu, madde 22

- vi) Banka'nın ihtiyacı olan gayrimenkullerin satın alınması veya iktisabı, gerektiğinde satılması veya bağışlanması yönünde kararlar alması,
- vii) Sermayenin artırılmasına ve Esas Sözleşme'de değişiklik yapılmasına ilişkin olarak, Genel Kurul'a öneride bulunması,
- viii) Ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemlerinin güvenilirlik ve etkinliklerini artıracak şekilde kurulması konusunda kararlar alması,
- ix) Provizyon ve ihtiyatlara ilişkin konularda kararlar alması,
- x) Şube ve temsilciliklerin kurulması ve Banknot Matbaası'na ilişkin konularda kararlar alması,
- xi) PPK kararına bağlı konular dışında kalan hususlarda, kararlar alması ve düzenlemeler yapılması ile görevli ve yetkilidir."

3.2.2.3. Para Politikası Kurulu

Başkan'ın başkanlığı altında, Başkan Yardımcıları, Banka Meclisi'nce üyeleri arasından seçilecek bir üye ve Başkanın önerisi üzerine müşterek kararlar atanacak bir üyeden oluşur. Hazine Müsteşarı veya belirleyeceği Müsteşar Yardımcısı toplantılara oy hakkı olmaksızın katılabilir. Para Politikası Kurulu, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla; para politikası ilke ve stratejilerini belirler. Hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesinin planlarını hazırlar. Para politikası hedefleri ve uygulamaları konusunda dönemsel raporlar hazırlayarak, kamuoyunu bilgilendirir. Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli önlemlerin alınması ve yabancı paralar ile altın karşısındaki eşitliğini saptamaya yönelik kur rejiminin belirlenmesi ile görevli ve yetkilidir.¹²⁸

PPK, ilan edeceği hususları ve bunların ilan şeklini de belirler. PPK tarafından Resmi Gazetede ilanı istenilecek hususlar gecikmeksizin ilan edilir. PPK kararları, Başkan tarafından yürütülür ve Banka Meclisi'nin bilgisine sunulur.

¹²⁸ TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü: a.g.e., s. 29.

3.2.2.4. Başkanlık (Guvernörlük)

Bakanlar Kurulu kararı ile beş yıllık bir dönem için atanır. Bu süre sonunda yeniden atanabilir. Başkan, en yüksek icra amiri sıfatıyla Banka'yı sevk ve idare eder, yurt içinde ve dışında temsil eder. Kanun hükümlerinin ve Banka Meclisi kararlarının yürütülmesini sağlar. Kanunun bankaya verdiği görevlerin ifası için uygun bulacağı tedbirleri alır ve gerekli görmesi halinde, bunlar hakkında Banka Meclisi'ne tekliflerde bulunabilir.

Başkan, Banka Meclisi kararlarına muhalefeti halinde, kararın icrasını geciktirebilir ve bir sonraki toplantıda yeniden görüşülmesini talep edebilir. Acil durumlarda, Banka Meclisi, Başkan'ın daveti üzerine toplanarak ihtilaf konusu işleri tekrar görüşür. Başkan ile Banka Meclisi arasında görüş ayrılığı olması durumunda, Başbakan hakemlik eder.¹²⁹

Başkan'ın yokluğunda kendisinin tayin edeceği Başkan Yardımcısı, Başkanlık'a vekâlet eder. Başkan, kanunun 27.¹³⁰ maddesindeki yasaklara uymaması ve bu kanunla, kendisine verilen görevleri, devamlı surette ifasını imkânsız kılması durumunda, atanmasındaki usule göre, görevden alınır. Başkanlık'ın boşalması durumunda, Banka Meclisi'nce, Başkan Vekili olarak seçilecek bir Başkan Yardımcısı, Başkanlık görevini, yeni Başkan seçilene kadar ifa eder.

Başkan'a yardımcı olmak üzere dört Başkan Yardımcısı görevlendirilir. Başkan Yardımcıları Başkanın önerisi üzerine müsterek kararla beş yıl süre ile atanırlar. Bu sürenin sonunda tekrar atanmaları mümkündür. Başkan'ın görevden alınması ile ilgili hususlar, Başkan Yardımcıları hakkında da geçerlidir.

¹²⁹ 1211 sayılı TCMB Kanunu madde 26

¹³⁰ 1211 sayılı TCMB Kanunun 27. maddesinin 1. fıkrası: "Başkanlık (Guvernörlük) görevi, özel bir kanuna dayanmadıkça Banka dışında teşrii, resmi veya özel herhangi bir görev ile birleşemez. Bundan başka Başkan (Guvernör) ticaretle uğraşamayacağı gibi, bankalar ve şirketlerde de hissedar olamaz. Hayır dernekleri ile amacı hayır, sosyal ve eğitim işlerine yönelmiş vakıflardaki görevler ve kar amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hüküm dışındadır."

3.2.2.5. Denetleme Kurulu

Bankanın bütün işlem ve hesaplarını denetler. Kurulun yıl sonunda işlemler ve hesaplar hakkında hazırladığı rapor Genel Kurul'a sunulur. Denetleme Kurulu üyeleri hissedarlar tarafından Genel Kurul'da seçilir. (A) sınıfı hissedarınca bir üye, (B) ve (C) sınıfı hissedarlarınca iki üye ve (D) sınıfı hissedarlarınca bir üye olmak üzere toplam dört üye seçilir. Denetleme Kurulu üyelerinin görev süreleri 2 yıldır. Süre sonunda yeniden atanmaları mümkündür.

Başkanlık, Denetleme Kurulu'nun talep edeceği bankayla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdür. DK'nın azletme yetkisi yoktur. Mütalaalarını yazılı olarak Banka Meclisi'ne bildirir ve bir kopyasını da Başbakanlığa gönderir. Yıl sonunda, bankanın işlemleri ve hesapları hakkında hazırlayacağı raporu, Genel Kurul'a arz eder.

3.2.2.6. Yönetim Komitesi

Başkan ile dört Başkan Yardımcısından oluşur. Başkan'ın, Başkanlık edemediği durumlarda, Başkan'ın tayin edeceği Başkan Yardımcısı, Yönetim Komitesi'ne başkanlık eder. Yönetim Komitesi toplantılarında kararlar, tam üye sayısının çoğunluğu ile alınır. Oyların eşitliği halinde Başkan'ın katıldığı teklif kabul edilmiş sayılır.

Yönetim Komitesi, Banka Meclisi kararı gerektiren konuları önceden inceleyerek Banka Meclisi'ne yapılacak önerileri ve banka idaresi ile ilgili yönetmelikleri hazırlarlar. Yönetmeliklerle, yönetim komitesinin kararına bırakılan hususlarda karar alır ve banka işlemlerinde koordinasyonu sağlar. Ayrıca atanmaları Banka Meclisi'nce yapılan personel dışında kalan memur ve hizmetlilerin; tayin, emeklilik, özlük gibi işlemlerini yaparlar.¹³¹

¹³¹ Ö. Turgut TELMAN: a.g.e., s.267

3.2.3. 2001 YILINDA 4651 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NI GÜÇLENDİREN HUSUSLAR

14.01.1970 tarihli ve 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 26.10.1970 tarihinden günümüze kadar geçen süre içerisinde hızla değişen ekonomik koşullar ve merkez bankacılığı konusunda başta AB normları olmak üzere dünyada meydana gelen gelişmeler çerçevesinde 2001 yılında önemli değişiklikler yapılması gereği doğmuştur. Genel olarak getirilen yenilikler; yeni görev ve yetkiler, hükümetle ilişkiler ve merkez bankasının bağımsızlığını güçlendiren değişikliklerdir.

3.2.3.1. Görev ve Yetkiler Açısından

Temel amacına ulaşmak için bankaya yeni görev ve yetkiler verildiği gibi mevcut görev ve yetkilerin kapsamı da genişletilmiştir. Enflasyon hedeflemesinin gerektirdiği analitik ve istatistiksel yeterliliğin artırılması için, Banka, finansal sistemle ilgili tüm istatistikî bilgilerle ekonomideki ve ödemeler dengesindeki gelişmelerin izlenmesinde gerekli görülecek diğer istatistikî bilgileri toplama yetkisine sahip kılınmıştır.

Mali alanda istikrarı sağlama görev ve yetkisi kapsamında, Bankaya mali sistemin alt yapısının güçlendirilmesi ve mali sistemin taşıdığı risklerin belirlenmesi amacıyla, sistemi izleme ve değerlendirmeler yapmak, mali sistemdeki risklerin sektörün geneline yayılmasını önlemek için gerekli tedbirleri alma gibi yetkilerle donatılmıştır.¹³²

Banka, bir bütün olarak makro ekonomik dengelerin sağlanması açısından, teknolojik gelişmelerden de yararlanarak etkin ve güvenilir bir ödeme sistemi kurmak ve sürdürmekle görevlendirilmiştir. Bankaya verilen yeni görevlerle belirlenen hedefler sonucu ve ekonomik koşullarda meydana gelen değişiklikler nedeniyle, uygulanma olanağı kalmayan maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.

¹³² Nurettin BİLİCİ: a.g.s., s. 74

3.2.3.2. Hükümet ile İlişkiler ve Denetim Açısından

Benimsenen bu ilkelerle, bankanın bağımsızlığı sağlamlaştırılmaya çalışılırken, siyasi sorumluluk taşıyan ve mali politikaları yürütme yetkisi ile donatılan hükümetle, uyum içinde çalışılması gereği de göz ardı edilmeyerek, birlikte hareket edilmesi için gereken konular da bu kanunla düzenlenmiştir.

Banka, ana hedefi olan enflasyonla mücadelenin etkin biçimde sürdürülmesi amacıyla, birçok ülkede başarı ile uygulanan enflasyon hedeflemesini hükümetle birlikte belirleme görev ve yetkisiyle donatılmıştır.

1211 sayılı Kanunun eski hükmünde de mevcut olduğu gibi, Türk Lirası'nın iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki denkliliğini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek yetkisi de, hükümetle birlikte kullanılacaktır.

Fiyat istikrarının gerçekleştirilmesinde etkinlik sağlanması amacıyla, dünyadaki uygulamalar da göz önüne alınarak, Banka bünyesinde ağırlıklı olarak danışma fonksiyonu üstlenen "Para Politikası Kurulu" oluşturulmuştur. Kurulun yapısı içerisinde hükümet tarafından atanan bir üyeyle birlikte Hazine'nin de temsili öngörülerek burada da hükümet politikalarıyla uyum sağlanmaya çalışılmıştır.

Banka, bilânço, kâr ve zarar hesaplarını bağımsız denetim kuruluşlarına denetlettirebilir. Getirilen bu yeni hükümle, bankanın bilânço, kâr ve zarar hesaplarını bağımsız denetim kuruluşlarına denetlettirebileceği düzenlenmiştir. Böylece ABMB Tüzüğü'nün 27. maddesinde belirtilen "AB'de bağımsız denetim kuruluşları tarafından merkez bankaları denetlenir" hükmüyle paralellik sağlanmış oldu.¹³³

Bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılacak denetim, bir işlem denetimi olmayıp, mali tabloların genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine ve zorunlu kılınmış muhasebe standartlarına uygunluğu hakkında görüş bildirmekten ibarettir. Merkez bankalarının kanunlarında açık hüküm bulunsun ya da bulunmasın, dünyada hemen hemen tüm merkez bankaları bağımsız

¹³³ Nurettin BİLİCİ: a.g.s., s. 74.

denetim kuruluşları tarafından denetlenmektedir. Kanunda konuya ilişkin açık hüküm bulunmasının esası ise, şeffaflığı artıracığı ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine katkı sağlayacağı kabul edilmektedir.¹³⁴

3.2.3.3. Bağımsızlık Açısından

4651 sayılı kanunla yapılan değişikliklerle; öncelikle merkez bankalarının bağımsızlıkları konusundaki ilkeler gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bir bağımsızlık ölçütü olarak, TCMB'nin temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu ve bankanın ülke para politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu olduğu hükme bağlanmıştır.¹³⁵

Banka, fiyat istikrarını sağlamak ve enflasyonla mücadele edebilmek için günümüz merkez bankacılığında kullanılan para politikası araçlarını doğrudan belirleme ve kullanma ile görevli ve yetkili kılınmıştır. Böylece, Bankanın operasyonel bağımsızlığı ve para politikası araçlarının seçimi konusundaki yetkiler arttırılmıştır.

Bankanın bu kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği ve kullanacağı vurgulanmıştır. Bağımsızlığın sağlanması kapsamında hazineye ve kamu sektörüne avans ve kredi verilmesi uygulaması kaldırılmış, hazine ile kamu kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarının birincil piyasadan satın alınması yasaklanmıştır. Bu bağlamda, bankaca hükümetin büyüme ve istihdam politikalarının ancak fiyat istikrarını sağlama amacıyla çalışmamak kaydıyla, desteklenmesi öngörülmüştür.

Başkan Yardımcıları'nın atanması, görev süreleri, görevden alınamamaları konularındaki düzenlemelerle bağımsızlık kriterlerinden biri daha gerçekleştirilmiştir. Bankanın, para politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında şeffaflığı ile para politikası kararlarında hesap verilebilirliği

¹³⁴ TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü: a.g.e., s. 44.

¹³⁵ TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü: a.g.e., s. 45

arttırılmıştır. TCMB'nin hukuki bağımsızlığının bir bütün olarak incelenmesi ve ABMBS ile karşılaştırılması ise, takip eden başlıklar altında incelenmiştir.

3.3. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI'NIN AVRUPA BİRLİĞİ MEVZUATI İLE KARŞILAŞTIRILMASI

3.3.1. GENEL OLARAK

1980'li yılların ikinci yarısından itibaren sanayileşmiş ülkelerde enflasyonla mücadelede sağlanan başarının devam ettirilmesi için fiyat istikrarının sağlanması ve korunması görevinin bağımsız bir kuruma bırakılması gereği üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bu kurum merkez bankası olmuştur. Bu yaklaşımda merkez bankası fiyat istikrarını korumak için para politikasının bağımsız olarak uygulanmasını sağlayacaktır. Bu uygulamada güvenilirlik, hesap verebilirlik ve şeffaflık, bağımsızlık açısından temel prensiplerdir. Merkez bankası bağımsızlığı, fiyat istikrarı yönünden, inanırlık sağlamak yoluyla enflasyonu düşürmekte yardımcı olacak, kurumsal bir özelliktir. 1989 yılında Yeni Zelanda uygulaması ile başlayan bağımsız merkez bankası yaklaşımını, Şili, Arjantin, Fransa ve Uzak Doğu Asya ülkeleri izlemiştir.¹³⁶

Ülkemizde, Gümrük Birliği sonrasında AB ile olan ilişkilerimizde en çok rol alan sektörler arasında bankacılık ve finans hizmetleri gelmiştir. Türkiye'de bankacılık ve mali hizmetler sektörü AB üyesi ülkeler ile rekabet edebilirlik ve AB mevzuatına uyum açısından ileride olduğunu söyleyebiliriz. Diğer taraftan mali sistemin işleyişinde önemli bir role sahip olan ve para politikasının hazırlanması ve yönetilmesinden sorumlu olan TCMB'na ilişkin yasal düzenlemeler de AB mevzuatı ile paralellik göstermektedir. TCMB, Birliğin çizdiği normlara uygun olarak, para ve kredi politikasının bağımsız olarak yürütülmesini ve mali sistemin de daha etkin olarak işlemesini sağlayacak unsurlardan biridir. Ekonomide istikrarın sağlanması için merkez

¹³⁶ Ahmet DİNÇER: "TCMB ile ABMB'nın Bağımsızlık Yönünden Karşılaştırılması", İktisat-İşletme ve Finans Dergisi, Temmuz 2001, s. 96.

bankasının bağımsız olarak fiyat istikrarı hedefini gerçekleştirmesi son derece önem taşımaktadır. Çünkü fiyat istikrarı ve mali istikrarın sağlanması, istikrar içinde büyümenin de ön koşuludur. Dünyadaki merkez bankaları içinde tam bağımsızlık özelliğini taşıyan en çarpıcı örnek olarak Almanya Merkez Bankası “*Bundesbank*” verilmektedir.

AB’ye üye olan ülkeler, Maastricht Kriterleri’ni yerine getirdikleri zaman Ekonomik ve Parasal Birliğe üye olmaktadır. Bu ülkeler EPB’ye üye oldukları zaman, bağımsız para politikası yetkilerini ABMB’ye devretmektedirler. Euro Bölgesi para politikası ABMB tarafından belirlenmekte, uygulaması da ABMB’nin denetiminde üye ülke merkez bankalarınca gerçekleşmektedir. Bu çerçevede Türkiye EPB’ye üye olduğunda, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası da Euro sistem’e dahil olan diğer ülkeler gibi para politikasını belirleme yetkisini, Avrupa Birliği Merkez Bankası’na devredecek ve hedefi Euro Bölgesi’nde fiyat istikrarı olan ABMB’nin operasyonlarını yürüten bir birim olarak görev yapacaktır. TCMB, Avrupa Birliği Merkez Bankası’nın direktif ve tavsiyelerine göre hareket edecek olmakla beraber işlerliğini yitirmeyecektir. Kaynak tahsilâtı, kredi dağıtımı, ödeme sistemleri yönetimi, finansal istikrarın sağlanması vb. gibi kendi alanlarda yetkilerini koruyarak etkinliğini sürdürecektir. ABMB’de bugünkü yapı korunduğu takdirde TCMB Başkanı aynı zamanda ABMB’nin para politikasını belirleyen üst karar alma organı olan Yönetim Konseyi’nin bir üyesi olarak yerini alacaktır. TCMB para basma yetkisi ile beraber döviz rezervleri ve altınların bir kısmını da ABMB’ye devredecek ve karşılığında ABMB’nin hissedarı olacaktır.¹³⁷

Yukarıdaki gelişmeler ışığında TCMB’nin bağımsızlığının nasıl sağlanacağı veya bağımsız bir merkez bankasının hangi kriterler taşıması gerektiği ile ilgili ortak noktalara ulaşılmaya çalışılmıştır. AA ve ABMBS’nin statüsünü belirleyen Tüzükte yer alan bazı maddeler kapsamında ülkelerin uymaları gereken bağımsızlığa ilişkin önlemler bakımından TCMB, 2001 yılında 4651 sayılı kanunla yapılan ve bağımsızlığı güçlendiren değişikliklere

¹³⁷ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası: “Sıkça Sorulan Sorular”, www.tcmb.gov.tr, Erişim Tarihi: 29.05.2006, s.7

uğramıştır. Bu değişikliklerle beraber; amaç, araç, kurumsal, kişisel ve ekonomik bağımsızlıklar açısından karşılaştırma, detaylı bir şekilde yapılacaktır.

3.3.2. BAĞIMSIZLIĞIN ÖLÇÜTLERİ

Bağımsız bir merkez bankasının temel amacına ulaşmak amacıyla uygulamaya koyduğu politikalar açısından, toplumu bilgilendirmesi, diğer bir deyişle şeffaf olması gerekmektedir. Bu aynı zamanda ekonominin daha sağlıklı işlemesi için de gerekli bir koşuldur. Şeffaflığın yanı sıra, merkez bankalarının topluma hesap verme zorunlulukları da olmalıdır. Böylelikle para politikasına olan güvende artacaktır.¹³⁸

Şeffaflık ve hesap verebilirlik uygulamaları yalnızca özde değil şekli açılardan da farklılıklar gösterebilir. Halkı parasal ve mali kurumlar ve bunların politikaları hakkında bilgilendirmek açısından, önemli olan bir konu da, kamuya yapılan bu açıklamaların yapılış tarzına da bakmak gerekir. Özellikle para politikası ile alakalı olarak şeffaflık ve hesap verebilirlik ile ilgili uygulamalar, merkez bankalarının kanunlarında mı hukuki dayanağa sahip olacaktır ya da başka bir yasa ya da düzenlemeye mi dayanacaktır.

Bağımsız başkanların aldıkları kararlardan ve bunların sonuçlarından halka karşı sorumlu olmaları hesap verebilirlik kavramı içerisinde ifade edilmektedir. Bağımsız merkez bankalarının şeffaflığı, hesap verebilir olmaları için gerekli bir ön koşuldur. Şeffaf olmayan merkez bankalarında hesap verebilirliğin sağlanması söz konusu olmamaktadır. Ayrıca, halk tarafından seçilmemiş bağımsız merkez bankası karar alıcılarının halk tarafından seçilmiş siyasiler karşısındaki bağımsızlıkları demokrasi açısından sorun yaratabilmektedir. Bu nedenle demokratik toplumlarda şeffaflık ve hesap verebilirlik merkez bankası bağımsızlığını dengeleyici öğeler olarak kabul edilmektedir. Artan şeffaflığın mümkün kıldığı hesap verebilirlik kavramı bağımsız merkez bankasının aldığı kararlardan kamuya ve yasama organına

¹³⁸ Erdinç TELATAR: "Para ve Maliye Politikası Dominant Rejimlerde Fiyat Belirlenemezlik Problemi ve Merkez Bankası Bağımsızlığı", Ekonomik Yaklaşım, Cilt: 10, Sayı: 356, 1999, s. 17.

karşı sorumlu tutulmasını içerir. Demokratik toplumlarda şeffaflığın, bağımsız merkez bankalarının hesap verebilirliğinin sağlanmasında önemli bir araçtır.

3.3.2.1. Hesap Verebilirlik

3.3.2.1.1. Genel Olarak

Bağımsızlık niteliğine bağlı olarak; demokrasilerde, merkez bankasının karar alabilen bir kurum olarak ortaya çıkması, bu konumunu kullanmasından kaynaklanan bir sorumluluğu da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, bağımsızlık aynı zamanda topluma karşı son derece ciddi bir sorumluluk üstlenilmesi anlamına gelir. Bu anlamıyla bakıldığında, bağımsızlığın diğer yönü, hesap verebilirliktir.

Yapısal bir bütün olarak ele alındığında, merkez bankasının yasalarla desteklenmiş net ve belirli bir hedefi ve bu hedefe ulaşmada bağımsız olarak kullanabileceği politika araçları varsa, bağımsızlık ve hesap verebilirlik birbirlerini tamamlarlar. Diğer bir deyişle, merkez bankalarının fiyat istikrarına ulaşmada kendi kararlarını alabilen bağımsız bir otorite olmaları, hesap verebilir olmalarını gerektirmektedir. Neticede; bağımsız bir merkez bankası, bir taraftan fiyat istikrarını ve paraya karşı güveni sağlarken, bir taraftan da kendisinin bağımsızlığını garantileyen topluma ve toplumun temsilcisi sıfatıyla demokratik olarak seçilmiş parlamentoya karşı bir sorumluluk taşır ve hesap verebilir olur.¹³⁹

Para politikası hedeflerinin kamuya açıklanmasıyla, kamunun, merkez bankasının neyi başarmaya çalıştığını daha iyi anlamasını sağlar. Kendi politik tercihlerini ifade etmek için bir çerçeve meydana gelirken, para politikasının etkinliğinin artmasına da katkı sağlamış olur.

¹³⁹ N. SÜREYYA Serdengeçti: Merkez Bankası Bağımsızlığı (Başkan Süreyya Serdengeçti'nin 28 Şubat 2003 tarihinde İstanbul'da Finans Kulüp'te yaptığı konuşma), TCMB, Ankara, 2003. s.9

3.3.2.1.2. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Hesap Verebilirliği

TCMB'de yasal bağımsızlık alanlarında kaydedilen gelişmeler detaylı bir şekilde incelendiğinde; daha bağımsız bir merkez bankasına doğru en büyük adımın, siyasi bağımsızlıkla ilgili reformlardan çok, Bankanın ekonomik bağımsızlığını güçlendiren düzenlemelerle atıldığı görülmektedir. 2001 tarihinde 4651 sayılı Kanun ile gelen reformlardan bazıları; fiyat istikrarının TCMB'nin tek ve öncelikli hedefi olduğunun belirtilmesi, araç bağımsızlığının tam olarak sağlanması, hazine avansının ve kamuya açılan kredilerin kaldırılması olmuştur. Özellikle vurgulanması gereken husus ise zaman içerisinde AB merkez bankacılığı normlarına, tam olarak yaklaşmayı hedefleyen, TCMB'nin 2001 yılındaki reformları ile bağımsızlık yolunda hem yerel hem de uluslararası karşılaştırmalarda ciddi bir yol aldığıdır.

Bağımsızlık indeksi içerisinde yer alan ve hesap verebilirlikle ilgili en temel gösterge merkez bankalarının düzenli aralıklarla parlamentolarına rapor verme zorunda olup olmadıklarıdır. Merkez bankalarının büyük çoğunluğu düzenli olarak yasama organına para politikası uygulamaları ve sonuçları ile ilgili hesap vermektedir. TCMB'de hesap verebilirlik ile ilgili temel düzenlemelere 4651 sayılı kanunun 42. maddesinde yapılan değişiklikler ile gerçekleştirilmiştir. Bu maddenin 3. fıkrasında; "Başkan (Guvernör) tarafından, banka faaliyetleri ile ilgili uygulanmış ve uygulanacak olan para politikası hakkında her yıl Nisan ve Ekim aylarında Bakanlar Kurulu'na rapor sunulur. Banka, faaliyetlerine ilişkin olarak, yılda iki defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nu bilgilendirir." ABMB Başkanı da benzeri şekilde üç ayda bir AB Parlamentosuna bilgi vermektedir.¹⁴⁰

Seçilmemiş ve bağımsız merkez bankacıları aldıkları kararlarla ulusal ekonomik performansı ve dolayısıyla halkın yaşamını etkilerler. AB üyesi ülkelerin seçilmemiş ve bağımsız merkez bankası başkanlarının demokratik usullerle seçilmiş hükümetler karşısında hesap verebilirliğini artıran böylesi hükümler, demokratik problemler açısından dengeleyici rol oynayabilecektir.

¹⁴⁰ Erdiñç TELATAR: a.g.m., s.16

Hesap verebilirliği güçlendiren uygulamalar merkez bankalarının genelinde görülmektedir. Dünyadaki ekonomik konjonktür, merkez bankalarının hesap verebilirlik yönünden kesintiye uğramamasını gerektirmektedir. Ancak böylesi uygulamaların merkez bankalarının hesap verebilirliğini işlevsel kılabilmesi ise, bu bankaların sahip oldukları şeffaflık derecesi ile belirlenmektedir. Kamuoyuna para politikası ile ilgili detaylı ve düzenli bilgi aktarmayan bir merkez bankasının, seçilmişler karşısında hesap vermeleri de kuşkusuz sınırlı bir çerçevede olacaktır.¹⁴¹

3.3.2.2. Şeffaflık

3.3.2.2.1. Genel Olarak

Parasal ve mali konularda şeffaflığın varlığı iki temel öncüle dayalıdır. Öncelikle, uygulanan politikanın amaç ve araçları kamu tarafından biliniyorsa ve bunları yerine getirmek için yetkililer güvenilir bir taahhütte bulunmuşlarsa, parasal ve mali politikaların etkinliği güçlendirilebilir. Parasal ve mali politikalar ile ilgili daha fazla bilgiye ulaşılması halinde, iyi şeffaflık uygulamaları piyasaların potansiyel verimliliğini artırır. İkinci olarak, iyi yönetim, parasal ve mali otoritelere yüksek derecede bir özerklik sağlandığında; merkez bankalarının ve mali kurumların sorumluluğunu artırır.

Merkez bankalarının hesap verebilir sıfatını taşıyabilmeleri için politikalarını oluştururken ve uygularken aynı zamanda şeffaf olmaları da gerekmektedir. Ekonomideki birimlere hedeflerini ve uygulamalarını en açık bir şekilde anlatmak, kısaca şeffaf olmak hesap verebilir olmanın gerektirdiği bir nitelik olmanın yanı sıra, merkez bankasının hedefine ulaşmasında da önemli bir araçtır. Bu çerçevede, merkez bankalarının toplumun başlıca dört kesimi ile ayrı ayrı iletişim mekanizmalarını geliştirmesi ve bu kesimlerin talepleri doğrultusunda şeffaf olması gerekmektedir. Bunlar; piyasalar, basın, toplum ve politikacılarıdır.

Şeffaflığın merkez bankaları için öneminin zaman içinde bu denli artmasının başlıca nedeni, merkez bankası şeffaflığının ekonomik birimlerin

¹⁴¹ Caner BAKIR: a.g.m., s. 24.

bekleyişlerini şekillendirmede, önemli bir role sahip olmasıdır. Merkez bankası politikalarının başarısında, güvenilir bir kurum tasarlanması ve bekleyişlerinin uygulanan politikalar doğrultusunda şekillendirilmesini sağlayan şeffaf iletişim mekanizmaları, çok önemli rol oynamaktadır. Güvenilir ve uygulamaları öngörülebilir bir merkez bankası, güvenilir olmayan ve uygulamaları öngörülemeyen bir merkez bankasına göre fiyat istikrarını, daha düşük ve daha istikrarlı faiz oranlarında sağlayabilmektedir.¹⁴²

3.3.2.2.2. Merkez Bankalarının Şeffaflığına İlişkin Etkin Uygulamalar

Uluslararası Para Fonu, merkez bankalarının ve mali kurumların faaliyetlerinin daha şeffaf olmasını sağlamak amacıyla “iyi uygulamalar kuralları”nı geliştirmiştir. *IMF*’in, “Para Politikaları ve Mali Politikalara İlişkin İyi Uygulamalar Kuralları”¹⁴³ adı altında geliştirdiği bu kurallar iki prensibe dayanmaktadır:

“i) Merkez bankaları ile mali kurumların uyguladığı politikaların amaçlarının ve söz konusu politikaları uygulamak için kullandıkları araçların kamuoyu tarafından bilinmesi ve anlaşılması, para politikası ve mali politikaların daha etkin olmasını sağlamaktadır.

ii) Ayrıca kamuoyunun söz konusu politikaları daha iyi anlaması bu kurumların sorumluluklarının ve güvenilirliklerinin artmasına neden olmaktadır.”

Para politikası ve mali politikalara ilişkin iyi uygulamalar kuralları, IMF tarafından Eylül 1999’da kabul edilmiştir. Bu kuralların temelini oluşturan şeffaflık kategorileri ise şunlardır:

“i) Sorumlulukların, hedeflerin ve rollerin açıkça belirlenmesi,

ii) Politik kararların açıkça belirtilmesi ve raporlanması ile ilgili süreç,

¹⁴² N. SÜREYYA Serdengeçti: Merkez Bankası Bağımsızlığı, a.g.e., s. 10

¹⁴³ Türkiye Bankalar Birliği: “Para Politikaları ve Mali Politikalarda Uluslar arası Standartlar”, www.tbb.org.tr, Erişim Tarihi: 01.06.2006, s.2

iii) Para politikaları ve mali politikalara ilişkin bilgilerin kamuoyu tarafından bilinmesi,

iv) Merkez bankalarının hesap verebilirliği ve güvenilirliğidir.”

Birinci şeffaflık kategorisine göre; merkez bankalarının rolü, sorumlulukları ve hedefleri hakkında kamuoyu bilgilendirilmeli ve bu hususlara kanunda da yer verilmelidir. Ayrıca, döviz kuru politikası ve kurumsal sorumlulukla ilgili bilgilendirme yapılmalıdır. Merkez bankalarının amaçlanan hedefleri gerçekleştirmek için kullanması gerekli araçları seçme yetkisi kanunla verilmeli, parasal ve mali operasyonlarla ilgili kurumsal ilişkisi açıkça tanımlanmalıdır.

İkinci şeffaflık kategorisine göre; merkez bankalarının kararları, kamuoyuna açıkça bildirilmelidir. Bu çerçevede merkez bankasının hedefleri, uyguladığı politika araçları, karar organlarının yapısı ve burada verilen kararlar hakkında kamuoyu bilgilendirilmelidir.

Üçüncü şeffaflık kategorisi kapsamında, merkez bankalarının uyguladığı para politikaları ile ilgili bilgiler, kamuoyunun bilgisine sunulmalı ve merkez bankası verilerine ilişkin yayınlar, IMF’in veri yayınlama standartlarıyla uyumlu olmalıdır. Merkez bankaları, kamu için bilgi hizmetleri kurarak, bu hizmetleri düzenli bir şekilde sürdürmelidir.

Dördüncü şeffaflık kategorisinde belirtildiği üzere, para politikası ve mali politikalara ilişkin “iyi uygulamalar kuralları”nda merkez bankalarının, kendi faaliyetlerinden sorumlu tutulması önerilmektedir. Merkez bankası yetkilileri, kamu otoritesine para politikası uygulamaları hakkında rapor vermeden önce, merkez bankasının politika hedeflerini, bu hedefleri gerçekleştirmedeki performansı ve mali sistemin durumu ile ilgili görüşleri hakkında açıklama yapmak için gerekli hazırlıkları tamamlamalıdır. Bundan başka merkez bankası operasyonlarının doğruluğunu kontrol etmeli, bîlânço ve bankanın faaliyetleri ile ilgili gelir ve gider durumunu yayınlamalıdır.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Türkiye Bankalar Birliği: a.g.m., s.3

3.3.2.2.3. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Şeffaflığı

Para politikası ile ilgili kararlar, bunların gerekçeleri ve gelecekte izlenecek politika ile ilgili öngörülerin, düzenli olarak açıklanması merkez bankalarının şeffaflığını artırmaktadır. Para politikasının kamuoyuna açıklanması ve hesap verme zorunluluğunun olması, TCMB'nin kredibilitesini arttıran unsurlar arasındadır. 4651 sayılı Kanun ile PPK, para politikasının ilke ve stratejilerini belirlemek amacıyla kurulmuştur. PPK her ayın sekizinde öğleden sonra saat üçte düzenli olarak toplanmakta ve bu toplantıyı izleyen ilk iş günü sabah saat dokuzda kısa vadeli faizler ile ilgili kararını kamuoyuna duyurmaktadır. TCMB, faiz değiştirme veya değiştirmeme kararının gerekçesini, Aylık Enflasyon ve Görünüm duyurusu ile toplantıyı izleyen en geç iki gün içerisinde yapmaktadır. Olağanüstü bir gelişme olmadığı takdirde bir sonraki toplantıya kadar faiz oranları değiştirilmemektedir. 4651 sayılı Kanunun ile değiştirilen 42. maddesi şeffaflık ile ilgili önemli hükümler içermektedir.¹⁴⁵

Bu maddenin 4. fıkrasında; "Banka, para politikası hedefleri ve uygulamalarına ilişkin dönemsel raporlar hazırlarlar ve kamuoyuna duyurur. Raporların hangi dönemler itibarıyla hazırlanacağı, kapsamı ve açıklanma usulü Bankaca belirlenir. Banka, belirlenen hedeflere ilan edilen sürelerde ulaşılamaması ya da ulaşılamama olasılığının ortaya çıkması halinde, nedenlerini ve alınması gereken önlemleri hükümete yazılı olarak bildirir ve kamuoyuna açıklar." Şeffaflık değerlendirmeleri açısından, AB üyesi ülkelerin MB ile karşılaştırıldığında TCMB'nin şeffaflık değerleri daha düşüktür. Bunun nedenleri ise; TCMB Kanunu'nda enflasyon hedefinin rakam veya aralık olarak belirtilmemesi, para politikası oluşturmakta kullandığı makro ekonomik modelleri kamuoyu ile paylaşmaması, PPK toplantı tutanakları ve oylama sonuçlarını yayımlamaması, PPK'nın geleceğe yönelik açık değerlendirmelerde bulunmaması ve TCMB'nin operasyonel hedefinin belirtilmemesidir. Ancak, 2006 yılından itibaren TCMB'nin açık enflasyon

¹⁴⁵ Yaşar ERİKÇİ: 1211 Sayılı TCMB Kanunu Açıklaması, TCMB Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara, 2000, s. 85.

hedeflemesine geçmiş olmaktadır. Resmi enflasyon hedeflemesine geçişle birlikte kullanılan makro ekonomik modellerinde yayımlanmasının gündemde olması, Para Politikası Kurulu toplantı tutanaklarının özetlerinin yayınlanacak olması ile TCMB'nin şeffaflığı da artacaktır.¹⁴⁶

3.3.3. BAĞIMSIZLIK ÖLÇÜTLERİ BAKIMINDAN AVRUPA BİRLİĞİ MERKEZ BANKASI SİSTEMİ İLE UYUM DEĞERLENDİRİLMESİ

3.3.3.1. Kurumsal Bağımsızlık Açısından

Kurumsal bağımsızlık, merkez bankalarındaki karar organlarının, görevlerini yerine getirirlerken herhangi bir kuruluş ya da organdan talimat almalarını engellemeye yönelik bir takım hukuki düzenlemelerin bulunması halinde söz konusudur. Bu hukuki düzenlemelerle; temel amaç olan fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik kararların alınması sürecinde siyasi bir baskıyla karşılaşılmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.¹⁴⁷

ABMBS'de kurumsal bağımsızlık, Tüzüğün 7. maddesindeki; "AA'nın 108. maddesine uygun olarak, ABMB, UMB ve bunların karar organları, bu antlaşma ve ilgili tüzüğün kendilerine verdiği yetkileri kullanırlarken ve görevleri yerine getirirlerken, Birlik kurum ve organlarından, üye devlet hükümetlerinden veya herhangi bir kuruluştan talimat alamazlar. Birlik kurum ve organları ile üye devlet hükümetleri, bu ilkeye saygı göstereceklerini ve ABMB'nin ya da UMB'nin karar organlarının üyelerini, görevlerini yerine getirirlerken etkilemeyeceklerini taahhüt ederler" hükmü ile ortaya koyulmuştur. Bu hükümle, kamu otoritelerinin veya organlarının, ABMB veya UMB'ye talimat vermesi, UMB'nin kararlarını onaylaması, iptal etmesi, erteleme, sınırlaması ya da UMB'ye karar almadan önce bu organlara başvurma yükümlülüğü getirmesi engellenmekte ve böylece bunların kurumsal bağımsızlıkları güvence altına alınmaktadır.

¹⁴⁶ Caner BAKIR: a.g.m., s. 35.

¹⁴⁷ Bilin NEYAPTI/Hakan BERVMENT: "TCMB Ne Kadar Bağımsız", İktisat-İşletme ve Finans, Aralık 1999, s. 13

TCMB'nin kurumsal bağımsızlığını artırmak üzere 1211 sayılı TCMB Kanunu'nda bir değişikliğe gidilmiştir. Bu kanunun 4. maddesinin 3. fıkrasının son bendindeki, "Banka, bu Kanun ile kendisine verilen yetkileri kendi sorumluluğu altında müstakil olarak kullanır" hükmü, 4651 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle; "Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır" şeklinde daha açık olarak ifade edilmiştir. Böylece, TCMB Kanunu'nda tanımlanan görevlerin, herhangi bir kişi ya da organdan bağımsız olarak yürütülmesi yönünde güvence sağlanmıştır.¹⁴⁸

Kurumsal bağımsızlık bakımından TCMB'nin anonim şirket yapısına sahip olmasının da bazı önemli sonuçları bulunmaktadır. 11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı ilk TCMB Kanunu hazırlanırken, TCMB'nin siyasi etkiden uzak olmasını sağlamak amacıyla, AŞ olarak kurulması kararlaştırılmıştır. Böylece, anonim şirket yapısının tanıdığı özel hukuk tüzel kişisi statüsü ile TCMB'nin kamu hukuku kurallarına tabi olmaması sağlanmıştır. Ayrıca, bu kanunun ilk hali; Hazine'ye, hisselerin sadece %15'ine sahip olma hakkı tanımıştır. Dolayısıyla, ilk TCMB Kanunu kapsamında siyasi otoritenin kararların alınmasındaki ağırlığı oldukça sınırlı kalmıştır. Ancak, zamanla Hazine'nin sahip olduğu TCMB hisselerinin payı artırılmış ve 1211 sayılı TCMB Kanunu'nda Hazine'nin sahip olduğu (A) sınıfı hisse senetlerinin sermayenin %51'inden az olmayacağı hükmü getirilmiştir.¹⁴⁹

Hisselerin çoğunluğunun ya da tamamının devlete ait olması, UMB'nin bağımsızlığını belirlemek bakımından tek kriter olmamakla beraber, geleneksel olarak MB bağımsızlığı konusunun önemini çok fazla dikkate almayan ülkeler açısından, bağımsızlığı garanti altına alan hükümlerin MB Kanunlarına dahil edilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu bakımdan, TCMB hisselerinin çoğunluğuna hazinenin sahip olmaması TCMB'nin kurumsal bağımsızlığını önemli ölçüde artıracaktır. Kurumsal bağımsızlığı artırmak bakımından, hazinenin sahip olduğu hisse oranının temsil ettiği oy hakkının

¹⁴⁸ Hayriye ATİK/Hakan KUM: "TCMB'nin Bağımsızlığı: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırma", www.erciyes.edu.tr/akademik/kum/merkezbank.htm, Erişim Tarihi: 06.02.2006, s. 9.

¹⁴⁹ Bilin NEYAPTİ/Hakan BERVMENT: a.g.m., s. 14.

azaltılması ya da hazinenin oy verebileceği alanların daraltılmasıdır. Böylece, Genel Kurul'un yapısı, siyasi nitelik taşısa dahi, yetkileri itibariyle banka üzerinde siyasi etki oluşturulması engellenmiş olacaktır.

ABMBS'ye üye ülke merkez bankalarından, AŞ yapısındaki Avusturya ve Yunanistan merkez bankalarındaki düzenlemelerin bu çerçevede TCMB'ye örnek oluşturabileceği düşünülebilir. Avusturya Merkez Bankası'nda, TCMB'den farklı olarak, sermayesinin ancak yarısı hükümete aittir. Bu nedenle, Hissedarlar Genel Kurulu (TCMB'de GK), Genel Konsey (TCMB'de Banka Meclisi) üyelerinin seçiminde oy ağırlığına sahip değildir. Yunanistan Merkez Bankası'nda ise, devletlerin ya da kamu kuruluşlarının, sermayenin ancak %35'e sahip olabileceği belirtilmektedir. Diğer üye ülkelerden Almanya, Fransa ve Lüksemburg merkez bankalarında ise hisselerinin tamamı devlete aittir. Bununla birlikte, bu ülkelerde, geleneksel olarak atanan kişiler, atanmalarından sonra hükümetten bağımsız olarak hareket etmektedirler. Buna ilişkin olarak; Kanunlarında, ABMBS Statüsünü belirleyen Tüzüğün 7. maddesine paralel hükümlerde getirilmiştir.

TCMB'nin kurumsal bağımsızlığına ilişkin olarak, Para Politikası Kurulu'ndaki bir üyenin atamayla gelmesinin etkisi üzerinde durulduğunda ise, kurulda böyle bir üyenin yer almasının, kurulun sadece strateji belirleme görevinin bulunması ve dolayısıyla bir karar organı olmaması nedeniyle kurumsal bağımsızlığa zarar vermeyeceği sonucuna varılabilir. Ayrıca, bu üyenin hükümetle olan ilişkileri devam ettirmek ve böylece, ekonomi politikalarının başarısının artırılması bakımından bir işlevi bulunmaktadır. Diğer taraftan, Banka Meclis Üyeleri arasından seçilen üyenin de, Para Politikası Kurulu'nun asıl karar organı olan Banka Meclisi ile ilişkileri sağlama işlevi bulunmaktadır.

1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 15. maddesi kapsamında, Genel Kurul'un Banka Meclisi Üyelerini ve Denetleme Kurulu'nu ibra yetkisine sahip olmasının kurumsal bağımsızlık bakımından sonuçları da değerlendirilebilir. GK'nın, ibra yetkisine sahip olması, başkan da dahil olmak üzere, tüm Banka Meclisi Üyeleri üzerinde, hükümetle ilişkilerin hükümetin istediği doğrultuda

yürümesi yönünde siyasi baskı ihtimali oluşturmaktadır. Ne ABMBS Statüsünde ne de AB üyesi UMB Kanunları'nda bu tür bir hükme rastlanmaktadır. Kurumsal bağımsızlığı olumsuz yönde etkilediği düşünülen TCMB Genel Kurulu'nun bu yetkisinin Kanun'dan da çıkarılmasının bağımsızlık bakımından olumlu olacağı kanaatini taşımaktayız.

Bankanın işlem ve hesaplarının denetimi konusunda Başbakan'a yetki verilmesinin de TCMB'nin kurumsal bağımsızlığını zedelediği düşünülebilir. Bu kanunun 42. maddesine göre "Başbakan Bankanın işlem ve hesaplarını denetlettirebilir. Başbakanlık bu hususta her türlü bilgiyi bankadan isteyebilir" hükmü, Banka'nın DK ve dış denetim yoluyla denetimi dışında, Başbakana; ne amaçla olursa olsun, TCMB'nin her türlü işlemini denetime tabi tutma hakkını vermektedir. Bu nedenle, Başkan ve üst yönetimdeki diğer kişilerin siyasi bir baskı ile karşılaşma olasılıkları ortaya çıkmaktadır.¹⁵⁰

ABMBS'de ABMB ve UMB'nin hesapları ve bilançosu Tüzüğü'nün 27.1. maddesi gereğince, Yönetim Komitesi tarafından önerilen ve Konsey tarafından onaylanan bağımsız dış denetçiler tarafından denetlenmektedir. Bunun yanı sıra, 27.2. maddesinde; Birliğin gelir ve giderlerinin Sayıştay tarafından denetleneceği belirtilmektedir. Dolayısıyla, ABMBS içinde Bankanın siyasi bir organın denetiminde bulunması söz konusu değildir. Nitekim, üye devletlerin MB Kanunlarında da sisteme uymayan bu tür bir denetime imkan veren bir düzenleme yer almamaktadır. Denetim organları, üye ülkelerinden sadece Finlandiya, Lüksemburg ve Portekiz MB'lerinde Meclis ya da hükümet tarafından atanmaktadır. Diğer üye ülke MB'lerinde yönetim organları tarafından atanan bağımsız denetçiler ya da MB içindeki denetim birimleri tarafından denetim yapılmaktadır. Aday ülkeler için de benzer bir durum söz konusudur.

Banka kârının dağıtılmasında üçüncü kişilerin, özellikle hükümetin doğrudan ya da dolaylı müdahalesini önleyen hükümlerde, kurumsal bağımsızlık açısından önemlidir. ABMBS'de, kârın dağıtımı, Tüzüğü'nün 33.1 numaralı maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, miktarı Yönetim

¹⁵⁰ TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 43.

Komitesi tarafından belirlenecek olan ve net kârın en fazla %20'si tutarındaki bölümü sermayenin %100'ünü aşmayacak bir limite tabi olarak ihtiyat akçesine transfer edilmekte, geri kalan kısım ise, ABMB'nin hissedarları arasında dağıtılmaktadır. TCMB'de ise kârın dağıtımı, Kanunun 60. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, TCMB Kanunu'nda, kârın dağıtımı kesin kurallara bağlanmış ve Genel Kurul kararı ile dağıtım olacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla hükümetin etkisine bırakılmamıştır. Bu çerçevede, TCMB'de kârın dağıtımı konusunun sistem ile uyumlu olduğunu görebilmekteyiz.¹⁵¹

Merkez bankalarının uluslararası organizasyonlara katılımında herhangi bir makamın onayının alınmasının gerekli olup olmadığı konusu da kurumsal bağımsızlıkla ilişkilendirilebilmektedir. ABMBS Tüzüğü'nde bu konu, 6.2 numaralı maddede düzenlenmiştir. Buna göre, UMB, uluslararası parasal kuruluşlara ancak ABMB'nin onayını aldıktan sonra üye olabilmektedir. Bu hükme benzer bir hüküm TCMB Kanunu'nda da yer almaktadır. 3. maddedeki; "Banka, merkez bankalarının katıldığı uluslararası mali, iktisadi ve mesleki teşekküllere Banka Meclisi'nin kararıyla üye olabilir ve Hükümetin muvafakatiyle bu gibi teşekküllere hissedar olarak katılabilir" hükmü, TCMB'ye de bu tür organizasyonlara katılım öncesinde bir üst makamın onayını alma zorunluluğu getirmektedir.

Bu hüküm, TCMB'nin bu tür kuruluşlara katılımını, üye UMB'den farklı olarak, siyasi bir organın onayına bağlamaktadır. Ancak, üye ve aday ülke merkez bankaları içinde benzer bir durum söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, bu ülkelerde de merkez bankalarının bu tür organizasyonlara katılımı ya ilgili Bakan ya da Hükümet onayı ile gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, MB Kanunlarında, bu konuda ABMB'nin onayının alınacağı da belirtilmiştir. Bu açıdan, sistem ile tam uyum sağlayabilmek açısından, AB üyeliğine kabulü öncesi ya da kabulünden sonra, TCMB'nin bu tür organizasyonlara katılımında ABMB'nin de onayına başvurulacağına dair bir hükmün getirilmesi gerekmektedir.

¹⁵¹ Hayriye ATİK/Hakan KUM: a.g.m., s. 10

3.3.3.2. Kişisel Bağımsızlık Açısından

Bu kavram; merkez bankalarının üst yönetiminin, kanunlarında belirtilen hedefler doğrultusunda görevlerini yaparken, siyasi etkiden bağımsız olmalarını güvence altına almayı ifade etmektedir. ABMB ve UMB’ deki üst yönetim ABMBS’nin AA’da tanımlanan hedeflerini gerçekleştirirken bağımsız hareket edebilmelerini sağlamak üzere, görev süreleri ile görevden alınma koşulları, Tüzüğün 14.2. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde içinde geçen; “UMB Kanunları’nda, UMB başkanının görev süresinin beş yıldan az olamayacağı hükme bağlanmalıdır” hükmü, UMB başkanlarının görev sürelerine ilişkin bir alt sınır getirilmiştir. UMB’lerde kişisel bağımsızlık, Tüzük ile güvence altına alınmak istenmiştir.¹⁵²

1211 sayılı TCMB Kanunu’nun 25. maddesinde ise, “Başkan (Guvernör), Bakanlar Kurulu kararıyla beş yıllık bir dönem için atanır. Bu sürenin sonunda yeniden atanabilir” hükmü, TCMB Kanunu’nun, Başkanın görev süresi bakımından ABMBS ile tam uyum içerisinde olduğunu göstermektedir. Buna ek olarak, 4651 sayılı Kanun ile 1211 sayılı TCMB Kanunu’nda yapılan değişiklikle; Başkan Yardımcılarının da görev süreleri üç yıldan beş yıla çıkarılmıştır.

Başkanın görev süresinin ABMB Tüzüğü ile uyumlu olmasına karşın, beş yılın üzerine çıkarılması, kişisel bağımsızlığın bu kriter bakımından daha da artmasını sağlayacaktır. Böylece, uygulanan para politikalarının istikrarının da artacağı düşünülmektedir. Bunun, dünyada en güzel örneğini, *Bundesbank*’ta görebilmekteyiz. *Bundesbank*’ta, Başkan, Başkan Yardımcıları ve MB Konseyi üyelerinin görev süreleri 8 yıl olarak belirlenmiştir.

Banka Meclis üyelerinin görev süreleri bakımından ise, ABMBS ile uyumlu olmadığını görmekteyiz. ABMBS Tüzüğünde UMB’nin Yönetim Komitesi (ülkemizde Banka Meclisine paralel organ) üyelerinin görev sürelerine ilişkin ayrı bir hüküm bulunmamakla birlikte Kurucu Antlaşma’nın

¹⁵² Hayriye ATİK/Hakan KUM: a.g.m., s. 11.

108. ve Tüzüğün 7. maddesinde geçen “karar organları” terimi Banka Meclisi üyeleri içinde geçerlidir. AB üye ülkelerin ve aday ülkelerin MB Kanunları incelendiğinde, banka meclisi üyelerinin görev sürelerinin ortalama 6 yıl olduğu görülmektedir.

Bu çerçevede, en geç AB üyeliği öncesi, TCMB Kanunu’nun Banka Meclis Üyelerinin görev sürelerini düzenleyen 20. maddesinin, üyelerin görev sürelerini en az beş yıla çıkacak şekilde değiştirilmesinin, Başkan ve Başkan Yardımcılarının görev süreleriyle paralellik sağlanması bakımından yararlı olacağı düşünülebilir. Bu paralellik, aslında, Banka Meclisi’nin, TCMB’nin görevlerine ilişkin kararları alan asıl organ olmasıyla da ilgilidir. Diğer bir ifadeyle banka meclisi, özellikle para politikası ile ilgili kararları alan organ olduğundan, görev sürelerinin Başkan ve Başkan Yardımcılarıyla uyumlu olması işlevsel açıdan yararlı olacaktır.¹⁵³

BM üyelerinin görev sürelerinin ABMBS içinde üst yönetim için öngörülen minimum süreye çıkarılması, aynı zamanda BM üyeleri arasında TCMB’nin Para Politikası Kurulu’na seçilen üyenin, kurul içindeki görev süresinin, diğer kurul üyeleri ile paralellik sağlaması açısından da faydalı olabilecektir. Nitekim, MB Kanunu’nun 22/A maddesi uyarınca, Para Politikası Kurulu Üyelerinin üyeliği, Başkanlık, Başkan Yardımcılığı ve Banka Meclis Üyeliği görevi sona erenler için son bulmaktadır.

Merkez bankası üst yönetiminin görev sürelerinin yenilenebilmesinin kişisel bağımsızlığı ne yönde etkilediği üzerinde de durulabilir. MB Kanunlarında, üst yönetimin görev süresinin uzatılmasına imkân tanıyan bir maddenin bulunması, hükümet ya da daha üst düzey siyasi organ tarafından seçilen üst yönetimin, yeniden seçilebilmek için görev süreleri boyunca bu organlarla ilişkilerini iyi tutmaları yönünde baskı yaratabilecektir. ABMB Yürütme Kurulu Üyelerinin, bir daha seçilmemek kaydıyla göreve gelmeleri de bu çerçevede değerlendirilebilir. ABMBS’de merkez bankaları üst yönetiminin yeniden seçilebilmesinin, kişisel bağımsızlığı çok olumsuz

¹⁵³ Bilin NEYAPTI/Hakan BERVMENT: a.g.m., s. 13.

etkileyen bir faktör olarak değerlendirilmediğini göstermektedir. Nitekim, Tüzük'te, yeniden seçilebilmeye engel bir hükme rastlanmamaktadır.

TCMB Kanunu'nda da üst yönetime yeniden seçilebilme imkânı tanınmaktadır. ABMBS Tüzüğü'ne göre, bu konuda bir yasak getirilmiş olmadığından sistem ile bir uyumsuzluğu bulunmamaktadır. Buna karşın, görev sürelerinin yenilenmesine ilişkin hükümlerin kanundan çıkarılmasının kişisel bağımsızlığı artıracağı ve dolayısıyla, Türkiye'de para politikasının istikrarına tehdit oluşturabilecek bir durumu ortadan kaldıracı olduğu düşünülebilir. Bağımsızlık bakımından ün kazanan *Bundesbank*'ta da görev süresinin uzatılması olanaklı kılınmıştır.

TCMB'de, Başkanın Hükümet tarafından, Başkan Yardımcıları'nın üçlü kararnameyle atanmasının ABMBS Statüsüne uygun olup olmadığı konusu da kişisel bağımsızlık konusu içinde değerlendirilebilir. ABMBS Statüsüne bakıldığında, benzer durumun ABMB içinde geçerli olduğu, yani ABMB Yönetim Komitesi'nin aynı zamanda Yürütme Kurulu üyesi olan üyelerinin de üye devletlerin ortaklaşa kararıyla, diğer bir ifadeyle, siyasi yolla seçildiği görüldüğünden, Tüzük ile uyumsuz bir durumun olmadığı sonucuna varılmaktadır. Sistemde, bu konuda üzerinde durulan asıl konu, ABMB ve UMB'nin yönetim organlarındaki kişilerin, seçildikten sonra icraatlarında siyasi etkiden uzak görev yapabilmelerinin, yani kişisel bağımsızlıklarının güvence altına alınıp alınmadığıdır.¹⁵⁴

Merkez bankalarının üst yönetiminin aylık ücretlerinin siyasi kişi ya da organlarca belirlenmesinin, görev süreleri boyunca bu kişiler üzerinde siyasi baskı oluşturma ihtimali de kişisel bağımsızlık kapsamında incelenebilir. ABMBS Tüzüğünde, UMB'nin üst yönetiminin aylıklarının hangi organ ya da kişi tarafından belirlenmesi gerektiği konusunda bir hüküm getirilmediği görülmektedir. TCMB Kanunu'nda ise, 19. maddeye göre; BM üyelerinin aylıkları ile tazminatları ve 33. maddeye göre Başkan ve Başkan Yardımcılarının aylık ücretleri ile temsil ödenekleri Bakanlar Kurulu (BK) tarafından tespit edilmektedir. Bu çerçevede, bu konuya ilişkin olarak Tüzükte

¹⁵⁴ Hayriye ATİK/Hakan KUM: a.g.m., s. 8.

bir düzenleme getirilmemiş olmasına rağmen TCMB Kanunu'nda Banka üst yönetiminin aylıklarının hükümet tarafından belirlenmesini öngören maddelerin yürürlükten kaldırılması, kişisel bağımsızlığın güçlendirilmesi bakımından yararlı olabilecektir. Nitekim, üye aday ülke merkez bankalarında üst yönetimin aylıkları, banka yönetim organlarınca belirlenmektedir.

Kişisel bağımsızlığa ilişkin olarak, ayrıca, Tüzüğün 14.2. maddesinde yer alan; “Bir MB başkanı, ancak görevini yerine getirmek için gerekli koşulları kişisel olarak sağlayamadığında ya da ciddi şekilde görevi ihmalden suçlu bulunduğu görevden alınabilir” hükmü, görevden alınmaya ilişkin düzenleme getirmektedir. Bu hüküm, MB Başkanını atayan otoritenin, aynı şekilde görevden almasını önlemeye yöneliktir.

Başkanın ve BM üyelerinin görevde alınma koşullarını belirleyen AB düzenlemesine karşılık, 1211 sayılı TCMB Kanunu'nda ne tür düzenlemelere yer verildiğine bakılabilir. Başkanın yapamayacağı işler TCMB Kanunu'nun 27. maddesinde sayılmaktadır. Buna göre, Başkanın yapamayacağı başlıca işler; özel bir kanun olmadıkça dışarıda resmi veya özel herhangi bir görev alamaması, ticaretle uğraşamaması, bankaların ve şirketlerde hissedar olamaması gibi hükümler sayılmıştır. 28. maddede ise bu yasaklara uyulmaması ya da Başkan'ın, Kanunun kendisine verdiği görevleri sürekli şekilde yapmasını imkânsız kılan durumların varlığı halinde, atanma usulleri çerçevesinde görevden alınabileceği ifade edilmektedir. 4651 sayılı Kanun ile TCMB Kanunu'nun 29. maddesine getirilen eklemeye, Başkan Yardımcıları'nın da görevden alınmaları Başkan'a ait şartlara bağlanmıştır. Böylece, Başkan Yardımcılarına da görev süreleri boyunca güvence getirilmiştir.¹⁵⁵

Başkan ve Başkan Yardımcılarının görevden alınma şartları, TCMB Kanunu'nda açıkça belirtilmesine karşın, BM Üyeleri için bu tür bir hükme rastlanmamaktadır. TCMB Kanunu'nda BM üyelerinin görevden alınmalarını belirleyen şartlara ayrıca yer verilmemesinin, TCMB'nin, AŞ yapısında olmasıyla ilgisi bulunmaktadır. Ticaret Kanunu'nda görevden alma şartları

¹⁵⁵ Durmuş YILMAZ: a.g.s., s. 112.

açıkça belirlendiğinden TCMB Kanunu'nda ayrıca belirtilme gereği görülmemiştir. AB üyesi ülkelerin merkez bankalarına bakıldığında, Banka Meclisi üyelerinin görevden alınma şartlarının, kendi kanunlarında ayrıca belirtildiğini görebilmekteyiz. Özellikle, İtalya ve Yunanistan MB Kanunlarında bu tür hükümlerin bulunması dikkat çekicidir. Bu bakımdan, TCMB Kanunu'nda buna ilişkin bir düzenleme getirilmesi gerekmektedir.

ABMB Tüzüğü'nün 14.2 numaralı maddesindeki; "Başkan veya Yönetim Komitesi üyeleri, bu Antlaşma'nın veya bunun uygulanmasına ilişkin herhangi bir hukuk kuralının ihlaline dayanarak, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'na (ATAD) kararın iptali istemiyle başvurabilirler" hükmü de kişisel bağımsızlığı sağlamaya yöneliktir. AB üyesi devletlerin Merkez Bankası kanunlarının, bu hükme uyum sağladıkları görülmektedir. Buna göre, bazı üye UMB'lerde, görevden alınan kişiler, ATAD'a, bazılarında ise kendi ilgili mahkemelerine başvurabilmektedirler. Bununla birlikte, üye ülkelerden Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Yunanistan, İngiltere ve Danimarka MB Kanunlarında adli yargıya başvurma konusunda bir hükme rastlanmamaktadır. TCMB Kanunu'nda, AB mevzuatına karşılık gelen bir hüküm bulunmamaktadır. Buna rağmen, Başkan ve Başkan Yardımcıları için böyle bir karar alındığında, idari mahkemelere ve Danıştay'a başvurma yolu açıktır. Banka Meclisi üyeleri de hukuk mahkemelerinde dava açabilmektedirler.

Kişisel bağımsızlık konusu çerçevesinde TCMB Kanunu'nun AB Sistemi ile uyumlu olmadığı tespit edilen bölümlerine ilişkin gerekli düzenlemelerin en geç AB üyeliği öncesinde yapılması gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu konuda yapılması gereken düzenlemelerin hemen gerçekleştirilmesi, hem AB mevzuatı ile uyumun sağlanması hem de TCMB'nin uyguladığı politikaların istikrarını artırmak bakımından da olumlu yönde katkıda bulunacağı kuşkusuzdur.

3.3.3.3. Ekonomik Bağımsızlık Açısından

Merkez bankalarının para politikalarını etkin biçimde uygulayabilmelerinin en önemli koşullarından biri de ekonomik açıdan bağımsız olmalarını güvence altına alan hukuki kurulların varlığıdır.¹⁵⁶ Merkez bankalarının ekonomik bağımsızlığı, kamu kuruluşlarının doğrudan ya da dolaylı olarak MB kaynaklarını kullanabilmelerini engelleyen hukuki kurulların varlığı halinde söz konusu olabilmektedir. Ekonomik bağımsızlık, ABMBS Tüzüğü'nün 21.1. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre; "ABMB veya UMB, Birlik kurum veya organlarına, üye devlet hükümetlerine, bölgesel, yerel veya diğer kamu otoritelerine, kamu hukuk düzeni içindeki diğer organlara veya kamu teşebbüslerine her ne şekilde olursa olsun kredi veremez."

4651 sayılı Kanun ile TCMB Kanununun 50. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, bankanın hazineye açtığı kısa vadeli avansların önüne geçilmiş olundu. Ayrıca, 56. maddesi; "Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz. Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarının birincil piyasadan satın alamaz. Banka, bu Kanun ile yetki verilen işlemler dışında avans veremez ve kredi açamaz. Vereceği avans ve açacağı kredi teminatsız veya karşılıksız olamaz. Her ne şekilde olursa olsun kefil olamaz ve doğrudan kendisi ile ilgili işlemler dışında teminat veremez." şeklinde değiştirilmiştir. Bu madde ile, kamuya kredi olanaklarından biri olan hazineye ve diğer kamu kuruluşlarına kısa vadeli avans yolu kapatılmış ve kamu kuruluşlarının borç enstrümanlarının birincil piyasadan satın alınması uygulamasına son verilmiştir. Böylece, bu iki yolla TCMB'nin hazineyi ve diğer kamu kuruluşlarını bütçe açıkları ve görev zararlarından ötürü finanse etmesi engellenmiş ve piyasaya karşılıksız para çıkmasının önüne geçilmiştir. Dolayısıyla Tüzüğü'nün 21.1 numaralı maddesiyle uyum sağlanmıştır.

TCMB'nin ekonomik bağımsızlığını artırmaya yönelik olarak 50. maddenin yürürlükten kaldırılmasına ve 56. maddenin değiştirilmesine

¹⁵⁶ Bilin NEYAPTI/Hakan BERVMENT: a.g.m., s. 17.

rağmen TCMB Kanunu'nda ABMBS'nin ekonomik bağımsızlık anlayışına aykırı bir hüküm bulunmaktadır. Bu hüküm, 40. maddenin 1. fıkrasının (b) bendinde düzenlenmektedir. Bu maddeye göre; "Banka, olağanüstü hallerde ve TMSF'nin kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, belirleyeceği usul ve esaslara göre bu fona avans vermeye yetkilidir". Bu hükümle, TCMB yalnızca olağanüstü hallerde TMSF'ye avans vermeye yetkili kılınmakla birlikte, TCMB'nin TMSF aracılığı ile kamuya fon aktarması ihtimalini de yükseltmektedir. TMSF, kamu görevi ifa eden bir kuruluş olmakla birlikte, mali açıdan özerk olduğundan TMSF'ye avans verilmesi doğrudan kamuya kaynak aktarımı anlamına gelmemektedir. Buna rağmen, TMSF'ye sağlanan avansın sorunlu kamu bankalarına kullanılması, dolaylı olarak kamuya kaynak aktarımına yol açmaktadır.

Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasının bir an önce tamamlanarak, bankaların risk kültürünün geliştirilmesi yönündeki çalışmaların hızlandırılması, mali sistemin tam rekabete dayalı serbest piyasa koşullarında çalışmaya başlamasını ve böylece, mali sistemin üyelik öncesinde daha hazır hale gelmesini sağlayabilecektir.¹⁵⁷ Bu nedenle, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması süreci devam ettiği müddetçe ve TMSF kendi kaynaklarını yaratana kadar nakit kaynak ihtiyacını karşılamak üzere TCMB'ye başvurulması, mali sistemin istikrarını sağlamak bakımından bir zorunluluk olacaktır. TMSF'ye verilecek kredinin makul vade ve faizde olması ise, TMSF'nin bu krediyi geri ödeyebilmesini sağlayacaktır.

ABMBS'nin ekonomik bağımsızlığı sağlamaya yönelik diğer bir düzenlemesi, AA'nın 102. maddesidir. Bu maddede ifade edilen; ihtiyatlı nedenlere dayanmayan ve Birlik kurum ve organlarının, üye ülke hükümetlerinin, bölgesel, mali veya diğer kamu otoritelerinin, kamu hukuku düzeni içindeki diğer organların veya kamu teşebbüslerinin mali kurumlara imtiyazlı şekilde başvurmaya imkân veren herhangi bir önlemin yasaklandığı hükmüdür. 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun kamu müesseselerine kredi verilmesini düzenleyen 51. maddesi 4651 sayılı kanun

¹⁵⁷ Nevzat ALPTÜRK: Merkez Bankacılığı, Ankara, 1982, s. 15.

ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece ABMBS'nin bu düzenlemesine uyum sağlanmış ve TCMB'nin ekonomik bağımsızlığı artırılmıştır.

3.3.3.4. Amaç Bağımsızlığı Açısından

Avrupa Birliği'nde tek para politikası uygulanmakta, maliye politikası ise, bazı ortak kurallar ve kriterler getirilmesi karşılığında, üye devletlerin kendi yönetimine bırakılmaktadır. Üye devletlerin uygulayacakları maliye politikaları ise, ortak para politikasından önemli ölçüde etkilenmektedir. Maliye politikalarının etkinliği, fiyatlar genel seviyesindeki hareketlerin yüksek dalgalanmalar göstermemesine ve böylece; piyasadaki aktörlerin fiyat gelişmelerini tahmin edebilmelerine, yani fiyat istikrarına, önemli ölçüde bağlıdır. Dolayısıyla, fiyat istikrarını temel amaç olarak alan para politikaları, piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde çalışması ve uygulanan maliye politikalarının, özellikle büyüme ve istihdam açısından beklenen sonuçları verebilmesi bakımından çok büyük önem taşımaktadır. Fiyat istikrarının reel ekonomiye olumlu etkisinin yanı sıra, mali piyasalardaki istikrara da katkısı bulunmaktadır.

ABMBS'de fiyat istikrarının, sistemin temel amacı olduğu, gerek AA'da gerekse Tüzükte açıkça belirtilmiştir. AA'nın 105. maddesinin 1. fıkrası ile Tüzüğün 2. maddesinde; "ABMBS'nin temel amacı fiyat istikrarını korumaktır" ifadesi yer almaktadır. Bunun yanı sıra, bu amaca ters düşmemek kaydıyla, KA'nın 2. maddesinde sıralanan birlik amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak üzere, birliğin genel ekonomi politikalarının destekleneceği belirtilmektedir.

İlgili AB mevzuatına karşılık olarak, 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi, 4651 sayılı Kanun ile değiştirilmeden önce; "TCMB'nin amacının; ekonomik gelişmeyi desteklemek üzere, para ve kredi politikasını, kalkınma planları ve yıllık programları göz önünde bulundurarak, ekonominin gereklerine göre fiyat ve istikrarını koruyacak bir tarzda yürütmektir." olduğunu belirtmekteydi. Bu maddede, TCMB'nin görevleri arasında fiyat istikrarının sağlanması bulunmakla beraber, temel

amacının bu olduğu açık bir şekilde ortaya konmamıştır. Bu nedenle, 4651 sayılı Kanun ile 1211 sayılı TCMB Kanunu’nun ilgili maddesi değiştirilmiştir. Madde yeni haliyle; “Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır... Banka, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler” şeklinde ifade edilmiştir.¹⁵⁸

Fiyat istikrarının sağlanabilmesi; merkez bankalarının, kurumsal, kişisel, işlevsel ve finansal bakımdan bağımsız olmalarını gerektirmektedir. TCMB Kanunu’nda fiyat istikrarının hedef olduğunun açıkça belirtilmesi, bu hedefe ulaşabilmesi için, TCMB’nin her açıdan bağımsız olması zorunluluğun daha fazla ortaya koymakta ve bu nedenle, bağımsızlığı sağlama yönünde bir baskı oluşturmaktadır. 4651 sayılı Kanun ile TCMB Kanunu’nda yapılan değişikikte, TCMB’nin amacının fiyat istikrarı olduğu belirtilerek, ABMBS ile uyum sağlanmasına karşın, enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesinin uygun olmadığı eleştirilerek, bunun önlenmesine yönelik düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Enflasyon oranının, maliye politikalarından çok büyük ölçüde etkilendiği dikkate alındığında, buna ilişkin hedefin hükümetle birlikte belirlenmesinin, amaç bağımsızlığına aykırı bir durum oluşturmadığı düşünülebilir.¹⁵⁹

Enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesini gerekli kılan en önemli neden, tüketici fiyat endeksi içinde %20’den fazla ağırlığının kamu mallarından oluşması ve ayrıca diğer sektörler açısından, daha çok girdi niteliğindeki kamu mal ve hizmetlerindeki fiyat artışlarının, daha sonra özel sektör mal ve hizmetlerinin fiyatlarına önemli ölçüde yansımadır. Bu bakımdan; hükümetin, enflasyon ve dolayısıyla, fiyat istikrarı konusunda etkisinin bu kadar yüksek olduğu bir ekonomik ortamda, enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesinin uygun olduğu düşünülmelidir. Ancak, özelleştirmenin tamamlanması ile birlikte, ekonomide kamu etkisinin ortadan kalkması ve tam rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin işlerlik kazanması durumunda, enflasyon hedefinin, uygulayacağı politikalarla fiyat

¹⁵⁸ Durmuş YILMAZ: a.g.s., s.109

¹⁵⁹ Durmuş YILMAZ: a.g.s., s.110.

istikrarını gerçekleştirmeyi hedefleyen TCMB tarafından hükümet olmaksızın belirlenmesi mümkün olabilecektir.

Belirtilen nedenlerden dolayı; Türkiye’de enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesi, doğal ve gerekli olmakla birlikte, ABMBS’de merkez bankalarının bağımsızlığına aykırı bir durum olduğu kabul edilmektedir. Gerçekten de, Tüzükte, UMB’nin enflasyon hedefini hükümetle birlikte belirleyeceklerine dair bir hüküm yer almamaktadır. Bu noktada, hatırlanması gereken bir konu ise, AB’ye tam üyelikle birlikte, ABMB’nin tespit edeceği ve tüm ülkeler için geçerli olan bir enflasyon kriterine tabi olunacağı, bu nedenle de enflasyon oranının hükümetle beraber belirlenmesi gibi bir durum zaten söz konusu olmayacaktır.

Fiyat istikrarını sağlama amacına yönelik olarak kurumsal bazda bir düzenleme olan, para politikasının ilke ve stratejilerini belirlemek üzere “Para Politikası Kurulu”nun oluşturulmasıdır. Kurul; Başkan ve Başkan Yardımcıları’nın yanı sıra, BM üyelerinin kendi aralarından seçtikleri bir üye ve Başkanın önerisi ile üçlü kararnameyle atanan bir üyenin bulunması, PPK’ya hükümetle TCMB arasında bir köprü işlevi kazandırmaktadır. Böylece, PPK’nın temel görevlerinden biri olan enflasyon hedefinin belirlenmesi hükümetle birlikte gerçekleştirilebilmektedir. Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirlerin alınması ve kur rejiminin belirlenmesi de hükümetle birlikte gerçekleştirilecek görevler arasında yer almaktadır. Bu çerçevede, PPK’nın temel olarak, TCMB ile Hükümet arasında uzlaşma sağlamaya yönelik bir işleve sahip olduğu söylenebilir.

3.3.3.5. Araç Bağımsızlığı Açısından

Fiyat istikrarı hedefinin, merkez bankaları tarafından sağlanması ve korunması; merkez bankalarının araç bağımsızlığına, dolayısıyla uygulayacağı politikaları ve politika araçlarını kendisinin belirleyebilmesine bağlıdır. Diğer bir ifadeyle, TCMB’nin araç bağımsızlığına sahip olması fiyat istikrarı amacı bakımından da önemli bir sigorta niteliğindedir.

Para politikasını yürütmekten sorumlu TCMB'nin, para politikasını, etkin bir biçimde uygulayabilmek için kullanacağı araçları, başka kuruluş ya da organlarla paylaşmadan, münhasıran kendisinin belirleyebilmesi ve uygulayabilmesi, temel amacı olan fiyat istikrarını gerçekleştirmesini kolaylaştıracaktır. Böylece para politikası araçlarının, para politikasını uygulayan organ tarafından etkin kullanımı ve para politikasının belirlenen hedeflere yönelmesi sağlanabilecektir.¹⁶⁰

4651 sayılı Kanun ile, 1211 sayılı TCMB Kanununun 4. maddesine getirilen, "Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler" hükmü, TCMB'ye fiyat istikrarını sağlamak amacıyla para politikasını ve araçlarını doğrudan belirleme yetkisi vermektedir. Dolayısıyla, TCMB'yi araç bağımsızlığına sahip kılmaktadır. Ancak, AB Sistemine uyum sağlayabilmesi için para politikasının ve kullanılacak politika araçlarının TCMB tarafından belirleneceği hükmünün, tam üyelik sonrasında, bu yetkinin ABMB'ye verilmesi yönünde değiştirilmesi gerekecektir.

3.4. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN ULUSLARARASI KURULUŞLARLA OLAN İLİŞKİLERİ

3.4.1. GENEL OLARAK

Merkez Bankalarının uluslararası kuruluşlara katılımı ve bu kuruluşların merkez bankalarının bağımsızlığını ne derecede etkilediği kurumsal bağımsızlık anlamında düşünülebilir. Ekonomisi dışa bağımlı olan ülkelerin, uluslararası mali kuruluşlarla ilişkileri maksimum düzeydedir. Özellikle ülkemiz açısından değerlendirdiğimizde, TCMB'nin Uluslararası Para Fonu (*IMF*) ile ilişkileri günümüzde çok daha fazla önem arz etmektedir.

Merkez Bankalarının bu kuruluşlarla ilişkilerde herhangi bir makamın onayının alınmasının gerekli olup olmadığı ve doğrudan üye olup olmayacağı ilgili ülkelerin merkez bankaları mevzuatında, farklı düzenlemelere tabidir.

¹⁶⁰ Ömer EROĞLU/H. ALTINTAŞ: "Merkez Bankası Bağımsızlığı Sorunu: Enflasyon ve Ekonomik Performans Üzerine Bir Değerlendirme", İktisat, İşletme ve Finans, Haziran 1997, s. 49.

ABMBS'yi düzenleyen Tüzükte bu konu; 6. maddenin 2. fıkrasında düzenlenmektedir. Buna göre; Ulusal merkez bankaları, uluslararası parasal kuruluşlara ancak ABMB'nin onayını aldıktan sonra üye olmaktadır. Bu hükme benzer bir hüküm TCMB Kanunu'nun 3. maddesinde de yer almaktadır. Bu maddeye göre; "Banka, merkez bankalarının katıldığı milletlerarası mali, iktisadi ve mesleki teşekküllere Banka Meclisi'nin kararıyla üye olabilirler ve Hükümet'in muvafakatiyle bu gibi teşekküllere hissedar olarak katılabilirler." hükmü TCMB'ye de bu tür kuruluşlara katılım öncesinde bir üst makamın onayını alma zorunluluğu getirmektedir.

Bu maddeden anlaşılabacağı gibi; TCMB'nin bu tür kuruluşlara katılımını, Birlik mevzuatından farklı olarak, siyasi bir organın onayına bağlamaktadır. Ancak, aday ülke merkez bankaları için de benzer bir durum söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, bu ülkelerde de merkez bankaların bu tür kuruluşlara katılımı ya ilgili bakan ya da hükümet onayı ile gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, Sistemde üye ülke merkez bankalarının ABMB'nin onayını alacağı belirtilmiştir.

Türkiye, mali alanda uluslararası kuruluşlar olan Dünya Bankası ("IBRD" Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası) ve Uluslararası Para Fonu'na (IMF) üyedir ve ilişkiler yüksek düzeydedir. Gelişmekte olan bir ülke olması nedeniyle, sık sık yabancı kaynağa ihtiyaç duyan ülkemiz, düşük faiz oranlarında dış borç teminini bu kuruluşlar kanalıyla sağlamaktadır. Devletin kasası konumunda olan TCMB, bu kredilerin geri ödenmesinde baş rol oynamaktadır. Şüphesiz merkez bankaları için önemli olan bağımsızlık kavramı, ekonomileri dışa bağımlı olan ülkelerde daha çok önem arz etmekle beraber, dışa bağımlılık olgusu bağımsızlığı sekteye uğratabilmektedir.¹⁶¹

IMF ile birlikte eş zamanlı olarak 1944 yılında kurulması kararlaştırılan Dünya Bankası, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 45 üye ülkenin Ana Sözleşmeyi imzalamalarıyla birlikte, 1947 yılında faaliyete geçmiştir. Dünya Bankası da, IMF gibi, statü itibarıyla Birleşmiş Milletler Teşkilatı'nın özel bir

¹⁶¹ Özlem, DERİCİ: "Dünden bugüne IMF-Türkiye İlişkileri", www.borsa.net/makale, Erişim Tarihi: 02.06.2006 s.2

organizasyonudur. Banka'nın amaçları arasında, üye ülkelere kısa vadeli kredi kolaylıkları temin eden *IMF*'in yanında daha çok uzun vadeli kredi ve yatırım imkanları sağlamak bakımından, az gelişmiş ülkelerle savaşta tahrip olmuş veya tabii afetlerden zarar görmüş ülkelerin ekonomilerini kalkındırmayı yöneliktir.¹⁶²

Ana Sözleşme uyarınca; üye ülkeler IBRD ile olan ilişkilerini Hazine veya merkez bankası benzeri bir mali kurum aracılığıyla yürütmek zorundadır. Bu bağlamda Türkiye'yi, Dünya Bankası ile ilişkilerinde Hazine Müsteşarlığı temsil etmektedir. TCMB de Dünya Bankası varlıklarının, nezdindeki hesaplar ile menkul kıymet hesaplarında yer almasının temininden sorumludur. Dünya Bankası'ndan Hazine Müsteşarlığı'nca sağlanan kredi ve hibelerin büyük bir kısmı Hazine Müsteşarlığı adına TCMB tarafından izlenmektedir. Söz konusu kredilerin geriye ödemeleri ise karşılığı Türk Lirası olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından tespit edildikten sonra, merkez bankası tarafından döviz olarak yapılmaktadır.¹⁶³

Dünya Bankası, yıllık olarak hazırladığı raporlarla, dünya ekonomisinin geleceğine yön verebilmektedir. Dünyadaki ekonomik gelişmeleri izleyerek, raporlar halinde açıklayan Banka, son raporunda Türkiye'nin de içinde yer aldığı Avrupa ve Orta Asya'da meydana gelen son gelişmeleri değerlendirerek uyarılarda bulunmuştur. AB'ye üye olmaya hazırlanan ülkelere yönelik kısa vadeli sermaye girişlerinin büyük olduğuna dikkat çekmiştir. Ayrıca raporda, doğrudan sermaye girişlerinin, daha istikrarlı ve yüksek faiz oranlarının çektiği finansal akımlara göre, olumsuz bir dönüş yapma olasılığı, daha düşük olan finansal kaynaklar olarak görülmesine karşın, AB'ye katılmakta olan diğer ülkelerin tecrübesinin doğrudan sermaye girişlerinin de durabileceğini gösterdiği uyarısı yapılmıştır. Yüksek cari açıkları olan ülkelerin, özellikle de yeni üye ülkelerin riskte olabileceği belirtildi. Raporda bu olasılığı en aza indirmek için, mali politikaların sıkılaştırılması ve finansal sistemin ortaya çıkabilecek hızlı değişikliklere karşı

¹⁶² Z. Sacit, ÖNEN: a.g.e., s. 40

¹⁶³ TCMB: "TCMB Hakkında Sıkça Sorulan Sorular", www.tcmb.gov.tr, Erişim Tarihi: 29.05.2006, s.7

koyma yeteneğinin güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Türkiye'nin mevcut uyguladığı ekonomi politikalarının gözden geçirilmesi gerektiği dolaylı yoldan rapora yansımıştır.¹⁶⁴

3.4.2. ULUSLARARASI PARA FONU (IMF) VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI İLE OLAN İLİŞKİLERİ

Dünya ticaretinin giderek serbestleşmesi ve bunun küreselleşme olarak adlandırılması ile, dünya ekonomisindeki hakim sistemin yaşadığı krizlerin artarak günümüzde vardığı nokta ortadadır. Dünya ekonomisindeki kâr oranlarının düşmesi ve ülkeler arasındaki gelir farklılıklarının artması sonucu, global ekonomiye yön veren ülkeler yaşadıkları ve yaşamaları olası krizlerin önüne geçmeleri yönünden diğer ülkelerin ekonomilerini kontrol altında tutmaları gerektiğini düşünmüşlerdir. Dünya ekonomisini, 1929 bunalımı ve İkinci Dünya Savaşı gibi, önemli ölçüde etkileyen olayların ardından; sistemi onarıcı, düzenleyici ve sistemde meydana gelebilecek düzensizlikleri gidermek üzere koordinasyon sağlayıcı kurumlara gereksinim duyulmuştur.

Bu kurumlardan biri ve en önemlisi, Dünya Bankası ile eş zamanlı kurulan Uluslararası Para Fonu'dur. (IMF) İkinci Dünya Savaşından bu yana ödeme güclüğü içindeki ülkelere yardım eden IMF, ABD'nin *New Hampshire* eyaletinin *Bretton Woods* kasabasında kurulmuştur. IMF'nin günümüzdeki üye sayısı 184'tür. En zengininden en fakirine 184 ülkenin üye olduğu IMF'in kuruluş aşamasındaki temel amaçlarını; uluslararası parasal işbirliğinin teşvik edilmesi, uluslararası ticaretin genişletilmesi, dış ödeme güçlükleriyle karşılaşan ülkelere gerekli kaynak yardımında bulunulması, üye ülkelerin ödemeler bilânçosu açıklarının azaltılmasına yardımcı olunması şeklinde sayabiliriz.¹⁶⁵ IMF, bu amaçları hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla; kurulduğundan günümüze kadar, yaptığı uygulamaların, zaman zaman olumsuz sonuçlarına da rastlanabilmektedir. Özellikle, başta Türkiye olmak

¹⁶⁴ Milliyet Ekonomi Servisi: "Dünya Bankası: Doğrudan Sermaye Girişi Durabilir", www.milliyet.com.tr, Erişim Tarihi: 31.05.2006, s.1

¹⁶⁵ Ekodialog.com: "IMF'nin Kuruluşu, Amacı ve İşleyişi, Erişim Tarihi: 01.06.2006, s.2

üzere gelişmekte olan ülkelere önerdikleri reçetelerle, hayli tartışılır bir hale gelmiştir.

*IMF*in yapısındaki en önemli üç kurul; Guvernörler Kurulu, İcra Direktörleri Kurulu (Yönetim Kurulu) ve Yönetim Kurulu Başkanıdır. Guvernörler Kurulu; *IMF*in en yetkili organı olup, üye ülkelerin genellikle Maliye Bakanı ya da Merkez Bankası Başkanlarından oluşmaktadır. Yılda bir kez toplanan Kurul, *IMF*in karar organı olmakla birlikte, bazı konularda yetkilerini Yönetim Kurulu'na devredebilir. Ancak, Fon'a yeni üyelerin kabul edilmesi, pay oranlarının değiştirilmesi, üye ülkelerin milli paralarını paritelerinin değiştirilmesi, bir üyenin Fon'dan çıkarılmasını istemek, Fonun tasfiyesine karar vermek gibi önemli konularda Kurul'un yetkilerini devretmesi mümkün olmamaktadır.¹⁶⁶

Yönetim Kurulu; Guvernörler Kurulu'nun verdiği yetkilerle çalışan, günlük kararları almakla görevlendirilen bir Kuruldur. 8'i atanmış (ABD, Almanya, Japonya, Fransa, İngiltere, Çin, Rusya, Suudi Arabistan) ve 16'sı seçilmiş olmak üzere, toplam 24 kişiden oluşur. Guvernörler Kurulu'nun verdiği işlerle birlikte, *IMF*in günlük işlerinin yürütülmesinden sorumludur. Devamlı olarak görev yapan Yönetim Kurulu genel kural olarak haftada üç defa toplanmaktadır. Kararlar oy çokluğu ile alınmaktadır

Yönetim Kurulu Başkanı ise; Yönetim Kurulu tarafından beş yıl için seçilir. Başkan'ın ayrıca birde yardımcısı vardır. Yönetim Kurulu'nun aldığı kararlar doğrultusunda, Fon'un günlük faaliyetlerini sevk ve idare eder. Ayrıca, Yönetmelik hazırlamak gibi görevleri de vardır.¹⁶⁷

Türkiye'nin *IMF* ile ilişkileri 1957 yılında yapılan *Stand-by* anlaşması ile başlamıştır. *IMF* ile günümüze kadar 19 *Stand-by* anlaşması yapılmıştır. 1958 yılında istikrar tedbirlerinin alınmasından sonra, *IMF* Türkiye'ye kredi vermeye başlamıştır. Bu krediler zaman zaman ekonominin rahatlamasını sağlarken, çoğu zamanda ekonomide yapıcı tedbirler alınmamasından ötürü derin krizlerin oluşmasında en büyük etken olmuştur. Özellikle 2001 krizinin

¹⁶⁶ Z. Sacit, ÖNEN: a.g.e., s. 26

¹⁶⁷ Ekodialog.com: "IMF'nin Kuruluşu, Amacı ve İşleyişi, Erişim Tarihi: 01.06.2006, s.3

çıkmasında *IMF*in uyguladığı ekonomi politikalarının, başarısızlığa neden olduğu, dünya ülkeleri tarafından görülmüştür.¹⁶⁸

Türkiye'nin *IMF* ile ilişkilerinde mali ajan görevini Hazine Müsteşarlığı yerine getirmektedir. Merkez Bankası, *IMF* varlıklarını, nezdindeki hesaplar ile menkul kıymet hesaplarında yer almasının temininden sorumludur. Merkez Bankası Başkanı, *IMF*in en yetkili organı olan Guvernörler Kurulu'nda, Türkiye'yi Guvernör Vekili sıfatıyla temsil etmektedir. *Stand-by* düzenlemeleri; *IMF* tarafından, üye ülkeye, belirlenmiş bir nakdi tutarı, belirli bir sürede kullanma imkânı sağlar. Bu kapsamda verilen niyet mektupları ülke adına Ekonomiden Sorumlu Bakan ile Merkez Bankası Başkanının imzasını taşımaktadır. Söz konusu niyet mektubu, ülkenin *IMF* ile uygulayacağı program çerçevesinde takip edeceği politikaları, bu politikaları uygularken kullanacağı araçları ve ulaşacağı hedefleri ortaya koyan ve *IMF* Başkanı'na hitaben yazılan bir belgedir

*IMF*e verilen niyet mektuplarının içeriği doğrultusunda, ekonomiye yön vermek, siyasi iktidarları ve dolayısıyla merkez bankalarını, alacağı kararlarda bağlamaktadır. Bu durum ise, merkez bankalarının bağımsızlıklarına olumsuz yansımaktadır. Dolayısıyla, TCMB, alacağı kararlarda *IMF*de ikna etmesi gerekmektedir. Son dönemlerde ekonomide yaşanan olumsuzluklara karşı *IMF*in müdahaleci yönde tavırlar sergilemesi bu durumu doğrulamaktadır.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Özlem, DERİCİ: "Dünden bugüne IMF-Türkiye İlişkileri", www.borsa.net/makale, Erişim Tarihi: 02.06.2006 s.4

¹⁶⁹ TCMB: "TCMB Hakkında Sıkça Sorulan Sorular", www.tcmb.gov.tr, Erişim Tarihi: 29.05.2006, s.6

SONUÇ

1980'li yıllarda yaşanmaya başlanan sürekli enflasyon, yüksek iç ve dış borçlanma, bütçe açıklarının katlanarak artması gibi sorunlar ülke ekonomilerinde istikrarsızlıklara neden olmaktaydı. Bu dönemde hükümetlerin ekonomik sorunlara oy kaygısıyla yaklaşması merkez bankasının para politikası yoluyla siyasi emellere alet olmasına neden oluyordu. Hükümetler merkez bankalarını istedikleri doğrultuda yönlendiriyorlar ve ekonomik istikrarsızlıkları daha da artırıyorlardı. Bu yıllarda Almanya Merkez Bankası *Bundesbank*'ın fiyat istikrarı sağlamadaki başarısı tüm dünyanın ilgisini çekti. *Bundesbank*'ın bu başarısı farklı yapısından kaynaklanmaktaydı. *Bundesbank*'ın başarıları, istikrarsızlıkların çözümünde alternatif yöntemler arayan ülke ekonomilerini, bir anlamda merkez bankalarını bağımsız hale getirmeye zorladı.

Doktrinde merkez bankası bağımsızlığı genellikle siyasi otoriteden bağımsızlık anlamında kullanılmaktadır. MB bağımsızlığı kısaca; hükümetin merkez bankası üzerinde etkinliğinin kalmaması olarak tanımlanabilir. Bu anlayışa göre merkez bankası aldığı kararlarda ve uygulayacağı politikalarda bağımsızdır ve hiçbir siyasi baskıdan etkilenmemektedir. MB bağımsızlığı konusunda yapılan kurumsal ve ampirik çalışmaların artmasıyla birlikte daha bağımsız bir merkez bankası yaratılması düşüncesi de önem kazanmaya başladı. Bu doğrultuda, tüm dünya ülkeleri merkez bankalarının bağımsızlık derecelerini artırma yoluna gitmişlerdir.

Siyasi otoriteye, bağımsız olmayan bir merkez bankasına müdahale edebilme ve onu talepleri yönünde yönlendirebilme gücünü veren ana unsur, bankanın yasal statüsüdür. Bu statü içerisinde özellikle idari personelin konumu bu gücü doğrudan belirler ve etkiler. Bankanın üst düzey personelinin ya da organlarının görevde kalma süresi, göreve getirilmenin şekli ve buna ilişkin yetki, hükümetlerin merkez bankasının işlemlerine müdahalede, doğrudan rol oynar. Hükümet, banka personelinin atama ve görevden alma yetkisini elinde tuttuğu sürece, bu müdahale her zaman etkili

olur. İdari personelin görevde kısa süreli kalması ve ondan da önemlisi yeniden seçilme olanağının bulunması, bankayı hükümetin direktiflerine açık hale getirir. Bu bakımdan merkez bankasının bağımsızlığının güvencesi olan yasal statüsünün özellikle bu noktalar dikkate alınarak düzenlenmesi gerekir.

Merkez Bankalarının bağımsız olması, onun hükümetten tamamıyla ayrılması anlamına gelmez. Merkez bankalarının, bağımsız karar alma ve uygulama konusundaki hareket serbestisi, hükümetin genel ekonomi politikasına ters düşemez. Çünkü her iki politikanın da, belirlenen hedef doğrultusunda optimal bir etki sağlamak üzere koordine edilmeleri esastır. Öte yandan MB bağımsızlığı, demokrasi anlayışı ile de çelişmez. Özellikle, 1970'li yıllardan bu yana, demokratik ülkelerde seçilerek göreve gelen iktidarların, ekonomi politikalarını çoğu kez ne kadar yanlış ve taraflı uyguladıkları bilinen bir gerçektir. Oysa, merkez bankalarının bağımsız olması demokrasinin de güçlenmesine doğrudan bir katkıdır. Çünkü, böyle bir MB teknik olarak bağımsız karar alma ve uygulama serbestisiyle ekonomide adem-i merkeziyetçi yapının da güçlenmesini sağlar.

Günümüzde MB bağımsız olan ülkelerin, demokratik yönden güçlü ülkeler olması hiç tesadüfî bir durum değildir. Gerçekten de politik istikrarın süreklilik gösterdiği ve demokratik kurumların gelişmiş olduğu ülkelerde MB bağımsızlığı giderek artış göstermektedir. Merkez bankalarına bağımsızlık verilmesi, kuşkusuz ekonomide söz konusu sorunların çözümü için tek ve yeterli araç değildir. Ancak, önemli ve gereklidir. Bağımsızlık, hükümetlerin ölçüsüz ve sorumsuz müdahalelerinin önüne geçerek bankanın politize olmasını engeller.

Çoğulcu demokrasilerde hükümetlerin temel görevi toplumda çıkar grupları arasında uzlaşma sağlayıp, istikrar içinde büyümeyi sürdürmek olmalıdır. Aynı zamanda ülkedeki sosyal dengeleri de gözetmek esastır. Kamu yönetiminin ve kamu maliyesinin etkin çalışmaması; kamu kesiminde israfın, dolayısıyla finansman açığının büyük boyutlara ulaşmasına yol açmaktadır. Kamu açıklarının her yıl artan oranda MB kaynaklarından karşılandığı bir durumda fiyat istikrarını sağlamak elbetteki güç olacaktır.

Üretmeden tüketen, çalışmadan kazanan ve kısa vadeli dış borç sermaye girişiyle ayakta durmaya çalışan bir ekonomide, MB bağımsızlığı pek anlam ifade etmeyecektir. Bütün bunların ışığı altında TCMB Kanununda 4651 sayılı kanunla 2001 yılında yapılan değişiklikler yerindedir.

Bağımsız bir Merkez Bankası oluşturmanın önemini kavrayan bir ülke, iki sorununa dikkat etmesi gerekir. Birincisi, ülkedeki politikacılar ve genel olarak da toplum, bağımsızlığın hangi derecesine hazırdır. Merkez Bankası'nın bağımsızlığının para politikasının kredibilitesini artırabilmesi prensipte kabul edilse bile, istenilen bağımsızlık derecesinin ülkeye özgü çok sayıda faktöre bağlı olması muhtemeldir. Bu faktörler; ülkemizde olduğu gibi, bir ülkedeki enflasyonun tarihi seyrini, ülkenin siyasi sistemindeki mevcut yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin karşılıklı olarak birbirlerini denetlemenin niteliğini, kamuoyunun ekonomik konulara olan duyarlılığını ve ülkenin finansal piyasalarının gelişme düzeyini kapsamaktadır.

İkincisi; Merkez Bankası bağımsızlığının istenilen derecesi dikkate alındığında, para politikası uygulamasının belli zamanlarda kişilere bağlı olmayacağı bir durumda, bağımsızlığının söz konusu derecesini korumak için ne gibi düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Bu gibi düzenlemelerin detaylarının çok önemli olması muhtemeldir. Ayrıca Merkez Bankası yöneticileri ile politikacıların çalışma eğilimini etkileyen motivasyonların ve Merkez Bankası yöneticileri ile politikacılar arasındaki yasal ve yasal olmayan ilişkilerinin niteliğinin dikkate alınması gereklidir.

Unutulmamalıdır ki; bir ülkede enflasyon yükseliyor, işsizlik artıyor ve işler kötüye gidiyorsa, kamuoyu bağımsız bir MB Başkanını değil hükümeti suçlar. Tersi bir durumda ise, ülkede istikrar içerisinde bir büyüme sürüyorsa ve işler yolundaysa kimse merkez bankasının olumlu katkısını görmez. Hükümet alkışlanır. Merkez bankaları bu açıdan, dinleyen, izleyen, doğru yolu göstermekten çekinmeyen, hesap verebilirliği ve saydamlığı tam olan, toplumun güvenini kazanmış kurumlar olmalıdır. Hükümetlerle çatışmak yerine uyum içerisinde çalışmak ülkelerin en büyük kazançları olacaktır.

Merkez bankalarının 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.

MB bağımsızlığı tüm ekonomiler için bir gerekliliktir. Ancak bu tüm merkez bankaları için genel geçerli, bir 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 ve geleneklerini dikkate almak durumundadırlar. Bu bağlamda TCMB; merkezi idare içinde bulunmayan, kamu iktisadi teşebbüsü, kamu bankası ve bağımsız idari otorite olmayan, tamamen kendine özgü “*sui generis*” bir hukuki yapıya sahiptir.

Bağımsızlık açısından, MB Kanunu’nun, bağımsızlığın derecesinin belirlenmesinde, tek kaynak olarak değerlendirilmemesi gereğidir. MB Kanunu’nun özellikle bağımsızlığı getiren hükümlerinin bu kanun sonrasında çıkarılan yasalarla çiğnenememesi ilkesinin hayata geçirilmesi de sağlanmalıdır. Bu çerçevede, bağımsızlığı olumsuz etkileyen yasal değişikliklerin, yalnızca Merkez Bankası Kanunu’nda değişiklik getiren düzenlemelerle değil, genel düzenlemelere merkez bankasının da dahil edilmesi suretiyle yapılabilir olması gerekmektedir. Ancak, MB’nin hukuk düzeninin bütünü içinde bağımsızlığının gözetilmesinin şart olması, her kurum gibi merkez bankasını işlem ve eylemlerinin, yargı denetimine tabi olamaz anlamı çıkarılmamalıdır.

Bir ülkede, ekonominin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için, merkez bankaları bağımsızlığı en temel gereksinimdir. Fakat, bağımsızlık kriteri tek başına yeterli olamayabilmektedir. Özellikle, ekonomisi dışa bağımlı ve ağır dış borç yükü altında olan Türkiye gibi ülkeler; merkez bankası bağımsızlığının gerektirdiği tüm kriterleri yerine getirmeye çalışsalar bile, tam bağımsızdır denilemez. Şartlı borç veren *IMF* gibi uluslararası mali kuruluşlar tam bağımsızlığın önündeki en büyük engeldir.

Türkiye, merkez bankası bağımsızlığı alanında oldukça yol kat etmiş olmakla beraber, AB müktesebatına uyum çerçevesinde, yapması gereken değişiklikleri bu çalışma ile saptamış olmaktadır. Gerek ekonomi açısından, gerekse toplumsal açıdan taşıdıkları önemin büyüklüğü ile karşılaştırıldığında, merkez bankaları tüm dünyada anlaşılması zor olan kurumlardandır. Gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerin, merkez bankası bağımsızlıklarına bakış açılarının farklılık arz etmesi normal bir durum olarak görülebilmektedir.

Tam üyelik müzakerelerinin başladığı günümüzde, AB'ye üye olmak için gerekli yapısal koşullardan biri de TCMB'nin tam bağımsızlığı yönündeki engellerin ortadan kaldırılmasıdır. Gerek MB organlarının yapmış oldukları çalışmalar, gerekse hükümetin çalışmaları sorunsuz bir Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nı Birliğe dahil etmekte olduğumuzun en büyük göstergesidir.

KAYNAKÇA

AKTÜRK, İsmail: “Hazine ve Merkez Bankası Alanında Son Gelişmeler”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı: 12, (Aralık, 1993).

ALPARSLAN, Melike: “Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Milli Merkez Bankaları”, **Araştırma Tebliğler Serisi**, Sayı: 1997–51, Türkiye Bankalar Birliği, 1997.

ALPARSLAN, Melike: “TCMB Statüsü ile Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsünün Bağımsızlığa İlişkin Hükümlerinin Karşılaştırılması”, www.tbb.org.tr/turkce/ab/tbmerkez, Erişim tarihi: 06.01.2006.

ALPTÜRK, Nevzat: **Merkez Bankacılığı**, Ankara, 1982.

Annual Report, (2005), European Central Bank, 2006, Frankfurt, Germany, www.ecb.int, Erişim Tarihi: 16.05.2006

ARAT, Tuğrul: “Ekonomik ve Parasal Birliğin Hukuki Boyutu”, **Türkiye’nin Mali Alanda Topluluk Kazanımına Uyum Semineri**, TCMB, Ankara, 2002.

ARSLAN, İ. Hakkı / HAMZADI, İdil: **Avrupa Para Birliği ve Euro’nun Finans ve Bankacılık Sektörü Üzerindeki Muhtemel Etkileri**, TCMB, Ankara, 1998.

ATİK, Hayriye / KUM, Hakan: “TCMB’nin Bağımsızlığı: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırma”, www.erciyes.edu.tr/akademik/kum/merkezbank.htm, Erişim Tarihi: 06.02.2006.

Avrupa Merkez Bankası Kanun Tasarısı Buna İlişkin Tanıtım Raporu ve Açıklamaların Çevirisi, Çeviren: Sezer GÖKHAN, Ankara, 1991.

BAKIR, Caner: “Merkez Bankası Bağımsızlığı, Hesap Verebilirliği ve Saydamlığı = TCMB Uygulaması ve Uluslararası Bir Karşılaştırma” **İşletme ve Finans Dergisi**, (Ağustos, 2005), Sayı: 233, s. 21–35.

BİLİCİ, Nurettin: “Avrupa Merkez Bankası: Bağımsızlık Kavramı Yapısı ve İşleyişi” **Türkiye’nin Mali alanda Topluluk Kazanımına Uyum Semineri**, TCMB, Ankara, 2002.

BOZKURT, Enver / ÖZCAN, Mehmet / KÖKTAŞ, Arif: **Avrupa Birliği Hukuku**, Nobel Yayınları, Ankara, 2001.

CANEVİ, Yavuz: “Euro Vizyon”, **TUSİAD Görüş**, Temmuz-Ağustos, İstanbul, 1998.

CANGÖZ, M. Coşkun: TCMB ve Bazı Ülkelerdeki Merkez Bankalarının Yapıları-Faaliyetleri”, **Hazine Dergisi**, Sayı: 2, Nisan 1996.

DERİCİ, Özlem: “Dünden Bugüne IMF Türkiye İlişkileri”, www.borsa.net/makale, Erişim Tarihi: 02.06.2006

Dış Ticaret Müsteşarlığı, TOBB = **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. Baskı, Ankara, Kasım, 2002.

DİNÇER, Ahmet: “TCMB ile Avrupa Merkez Bankası’nın Bağımsızlık Yönünden Karşılaştırılması”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, 19. Yıl, Temmuz, 2004.

EKODIALOG.COM: “**Uluslararası Para Fonu’nun Kuruluşu, Amacı ve İşleyişi**”, Erişim Tarihi: 01.06.2006

ERÇEL, Gazi: “Merkez Bankası’nın Zor Kazanılan Bağımsızlığı”, www.sabah.com.tr/2005/1/29/yaz, Erişim Tarihi: 06.02.2006.

EROĞLU, Ö. / ALTINTAŞ, H. : “Merkez Bankası Bağımsızlığı Sorunu = Enflasyon ve Ekonomik Performans Üzerine Bir Değerlendirme”, **İktisat, İşletme ve Finans**, Haziran, 1997.

ERİKÇİ, Yaşar: 1211 Sayılı TCMB Kanunu’nun Açıklanması, **TCMB Teftiş Kurulu Başkanlığı**, Ankara, 2000.

ERSEL, Hasan : “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Sorunu”, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, **Tartışma Tebliği**, No: 9015, Haziran, 1990.

ERTUĞRUL, Ahmet : “Liberal Bankacılık anlayışı İçerisinde Merkez Bankalarının Konumu”, **Maliye Yazıları**, Sayı: 29, Mart-Nisan, 1991.

European Central Bank Convergence Report, 1998, ECB, www.ecb.int, Erişim Tarihi: 16.05.2006

European Central Bank: “Price Stability: Why Is It Important For You ?” ECB, www.ecb.int, Erişim Tarihi: 16.05.2006

European Central Bank: The **European Central Bank, The Eurosystem, The European System Of Central Banks**, European Central Bank, 2006, Frankfurt, Germany

GÖKÇE, Deniz : “Kaç Kepçe Bağımsızlık İstiyoruz?”, **Finans Dergisi**, Yıl: 1, No: 4, 1990.

GÜNDAY, Metin: İdare **Hukuku**, İmaj Yayınları, 7. Bası, Ankara, 2003.

GÜNŞOY, Bülent : “Hukuksal Yapı ve İktisadi Başarı: TCMB Örneği, www.istanbul.edu.tr/siyasal/turkce/dergi, Erişim Tarihi: 06.02.2006.

İktisadi Kalkınma Vakfı: Bütünleşmiş **Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları, Amsterdam Antlaşması**, İstanbul, İKV, 1999.

İktisadi Kalkınma Vakfı: Avrupa **Birliği’nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye**, (İstanbul 2000), İKV, 163.

İktisadi Kalkınma Vakfı : “2004 İlerleme Raporu”, www.ikv.org.tr/turkce-ab/guncel/ilerleme_raporu, Erişim Tarihi: 07.01.2005.

KARLUK, S. Rıdvan: Uluslararası **Ekonomik, Mali ve Siyasal Kuruluşlar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

KARLUK, S. Rıdvan: Avrupa **Birliği ve Türkiye**, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul, 2003.

KAZGAN, Haydar: TCMB, **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayınları**, Ankara, 2000.

KUM, Melike: Avrupa **Birliği Bütünleşme Sürecinde Avrupa Merkez Bankası’nın Bağımsızlığı**, Kayseri, 2002 (Yayınlanmamış Master Tezi).

MARTA, Castello – Branco and Mart Swisburne : “Merkez Bankası Bağımsızlığı”, Çeviren: Hüseyin ŞEN, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Şubat, 1999, s. 55–63.

Milliyet Ekonomi Sayfası : “Avrupa’da Merkez Bankası Bağımsızlığı: 10 soruda 10 cevap”, www.milliyet.com.tr/200/04/20/ekonomi, Erişim Tarihi: 06.02.2006.

Milliyet Ekonomi Sayfası : “Dünya Bankası: Doğrudan Sermaye Girişi Durabilir”, www.milliyet.com.tr/ekonomi, Erişim Tarihi: 31.05.2006.

NEYAPTI, Bilin / BERVMENT, Hakan : “TCMB Ne Kadar Bağımsız?”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Aralık 1999, s. 12–17.

NURDAN, Aslan: “Avrupa Topluluğu’nun Ekonomik ve Parasal Entegrasyon Sorunu”, **Banka ve Ekonomi Yorumları**, Yıl: 29, Sayı: 12, 1992.

OKTAR, Suat : “Merkez Bankalarının Bağımsızlık Sorunu”, **Finans Dergisi**, Sayı: 57, Eylül, 1994.

OKTAR, Suat: Merkez **Bankalarının Bağımsızlığı**, Bilim Teknik Yayınevi, 1996.

OKTAR, Suat : “Bağımsız Bir Merkez Bankası’nın Siyasi Otorite Karşısında Sorumluluğu”, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Öneri Dergisi**, Ocak, 1997.

OKTAR, Suat : Avrupa **Birliği, Euro ve Türkiye**, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 2000.

ÖNEN Z. Sacit: Uluslararası **Mali Kuruluşlar**, Gazi Üniversitesi Yayınları, Ankara, (3. Baskı) 1996

ÖZDEMİR, Mehmet: Cumhuriyetten **Bugüne TCMB**, TCMB Yayınları, Ağustos, 1997.

SARAÇOĞLU, Rüşdü : “Türkiye’de Merkez Bankacılığı”, **İşletme ve Finans Dergisi**, Ağustos, 1993.

SHELLER, K. Hanspeter: **The European Central Bank**, ECB, 2004, Frankfurt, Germany

SERDENGECİ, N. Süreyya : “Merkez Bankası Bağımsızlığı”, www.tcmb.gov.tr, Şubat, 2005 Erişim Tarihi: 11.12.2005.

SERDENGECİ, N. Süreyya: Merkez **Bankası Bağımsızlığı** (Başkan Süreyya Serdengeçti'nin 28 Şubat 2003 tarihinde İstanbul'da Finans Kulüp'te yaptığı konuşma), TCMB, Ankara, 2003.

TCMB Baş Hukuk Müşavirliği Genel Müdürlüğü: Avrupa **Merkez Bankaları Sistemi ve Avrupa Merkez Bankası Statüsü**, TCMB, Ankara, 2004.

TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü: **TCMB Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Daire 25.04.2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler**, TCMB, Ankara, 2001.

TELATAR, Erdinç : “Para ve Maliye Politikası Dominant Rejimlerde Fiyat Belirlenemezlik Problemi ve Merkez Bankası Bağımsızlığı”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt: 10, Sayı: 35, 1999, s. 4–19.

TELMAN, Ö. Turgut: Merkez **Bankalarının Bağımsızlığı**, İstanbul, 1994.

TEZCAN, Ercüment: Avrupa **Birliği Kurumlar Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2001.

TOKGÖZ, Erdinç : “Merkez Bankalarının Temel Görev ve Yetkilerinin Yürütülmesinde Yönetim Banka İlişkileri”, **Devlet-Merkez Bankası İlişkileri Semineri**, TCMB Yayınları, İstanbul, 1995.

TOKGÖZ, Erdinç: “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, 1995.

TUR, Orhan: **Avrupa Para Birliği**, Beta Yayınları, İstanbul, 2000.

Türkiye Bankalar Birliği: “**Para Politikaları ve Mali Politikalarda Uluslararası Standartlar**”, www.tbb.org.tr, Erişim Tarihi: 01.06.2006

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası: “Sıkça Sorulan Sorular”, www.tcmb.gov.tr, TCMB, Erişim Tarihi: 29.05.2006

Türkiye Genç İş Adamları Derneği: **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Merkez Bankası Bağımsızlığı**, TÜGİAD, 1997.

UZUNOĞLU, Sadi : “Merkez Bankası Bağımsız Olsun mu?”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 350, 1994.

WELTEKE, Ernst: "Merkez Bankacılığı Hakkında Söyleşi", Çeviren: Ali BİLGE, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Haziran 1999, s. 6–11.

YILMAZ, Durmuş : “AT’de ve Türkiye’de Para Politikasının Hukuki Veçhesi”, **Türkiye’nin Mali Alanda Topluluk Kazanımına Uyumu Semineri**, TCMB, Ankara, 2002.

ÖZET

Doktrinde merkez bankası bağımsızlığı genellikle siyasi otoriteden bağımsızlık anlamında kullanılmaktadır. Merkez bankalarının bağımsızlığı kısaca; hükümetin merkez bankası üzerinde etkinliğinin kalmaması olarak tanımlanabilir. Bu anlayışa göre, merkez bankası aldığı kararlarda ve uygulayacağı politikalarda bağımsızdır. Merkez bankası bağımsızlığı konusunda yapılan kurumsal ve ampirik çalışmaların artmasıyla birlikte daha bağımsız bir merkez bankası yaratılması düşüncesi de önem kazanmaya başladı. Bu doğrultuda, tüm dünya ülkeleri merkez bankalarının bağımsızlık derecelerini artırma yoluna gitmişlerdir.

Merkez bankasının, bağımsız karar alma ve uygulama konusundaki hareket serbestisi; hükümetin genel ekonomi politikasına ters düşmeyeceği gibi demokrasi anlayışı ile de çelişmez. Merkez Bankası'nın bağımsız olması demokrasinin de güçlenmesine doğrudan bir katkıdır. Çünkü, bir Merkez Bankası teknik olarak bağımsız karar alma ve uygulama serbestisiyle, ekonomide adem-i merkeziyetçi yapının da güçlenmesini sağlar.

Günümüzde, merkez bankaları bağımsız olan ülkelerin, demokratik yönden güçlü ülkeler olması hiç tesadüfî bir durum değildir. Gerçekten de politik istikrarın süreklilik gösterdiği ve demokratik kurumların gelişmiş olduğu ülkelerde Merkez Bankası bağımsızlığı giderek artış göstermektedir. Merkez Bankası'na bağımsızlık verilmesi, kuşkusuz ekonomide söz konusu sorunların çözümü için tek ve yeterli araç değildir. Ancak, önemli ve gereklidir. Bağımsızlık; hükümetlerin ölçsüz ve sorumsuz müdahalelerinin önüne geçerek, bankanın politize olmasını engeller.

Merkez Bankası bağımsızlığı, tüm ekonomiler için bir gerekliliktir. Ülkeler merkez bankalarının bağımsızlığını güçlendirecek hukuki statüyü belirlemede kendi hukuk düzenlerini, yönetim kültürlerini ve geleneklerini dikkate almak durumundadırlar. Bu bağlamda Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası; merkezi idare içinde bulunmayan, kamu iktisadi teşebbüsü, kamu

bankası ve bağımsız idari otorite olmayan, tamamen kendine özgü “*sui generis*” bir hukuki yapıya sahiptir.

Tam üyelik müzakerelerinin başladığı günümüzde, AB'ye üye olmak için gerekli yapısal koşullardan biri de TCMB'nin tam bağımsızlığı yönündeki engellerin ortadan kaldırılmasıdır. Gerek MB organlarının yapmış oldukları çalışmalar, gerekse hükümetin çalışmaları sorunsuz bir TCMB'nı Birliğe dahil etmekte olduğumuzun en büyük göstergesidir.

ABSTRACT

Generally, “the independence of central banks” means “being independent from the political authority” in doctrine. The independence of central banks can be defined briefly in this way: “Government has no power to influence the central bank.” According to this point of view, the central bank is independent about its decisions and policies. As a reason of the increase of the institutional and empiric studies about the independence of central banks, thought of “to create a more independent central bank” is getting important. In this direction, all countries of the world are increasing the degree of the independence of their central banks.

Freedom of activity about taking independent decisions and implementation of central bank can't be in contradiction with the general economy policy of the government and democracy. Central bank's independence directly assists the democracy to get stronger, because a central bank ensures the strength of decentralized structure in economy through his freedom of taking independent decisions and implementation.

In these days, it's not a coincidence that the countries having independent central banks are powerful from the standpoint of democracy. Actually, in the countries where the political stability is continual and democratic institutions are developed, the independence of central banks is increasing. It's sure that to give independence to central banks isn't the only and sufficient way to solve the problems in economy, but it's important and necessary. Independence prevents the bank to be politicized through putting a stop the careless and irresponsible interventions of the government.

Independence of the central bank is a necessity for all economies. Countries should take into consideration their legal orders, culture of administration and traditions while they are defining the legal status, which will make the independence of central banks stronger. In this context, Central Bank of Turkish Republic isn't in the central administration, isn't a cooperation in which the government is the majority stockholder, isn't a

public bank and isn't an independent administrative authority, therefore its legal structure is totally sui generis.

In these days, to be a member of EU with whom the negotiations have started, it's a structural necessity to get rid of the obstacles about the full-independence of Central Bank of Turkish Republic. Both the studies of the organs of the central bank and studies of the government are the biggest indicators to make the central bank involve in the Union.