

Tarih: 01.02.2006

Araştırma Raporu

Sayı : 2006/42/52-2006/42/54-2006/42/61-2006/42/63

Konu : Seçilmiş Dünya Merkez Bankalarına Örnekler

**(ABD Merkez Bankası-Almanya Merkez Bankası-İngiltere Merkez Bankası
İtalya Merkez Bankası-Fransa Merkez Bankası-Japonya Merkez Bankası
Hollanda Merkez Bankası)**

Hazırlayan: Bilge AFŞAR

SEÇİLMİŞ DÜNYA MERKEZ BANKALARINA ÖRNEKLER

Son yıllarda dünya ekonomisinde yaşanan değişimler merkez bankalarının yapılarını ve işlevlerini önemli boyutlarda etkilemiştir. Özellikle piyasa sistemine ağırlık verilmesiyle daha bağımsız bir merkez bankasına olan ihtiyaç artmış, şeffaf ve açık merkez bankalarının fiyat istikrarını daha sağlayacakları fikri ön plana çıkmıştır. Bu fikir ve gelişmeler doğrultusunda bütün ülkeler merkez bankası yapılarında ekonomik değişimlere uyacak şekilde düzenlemelere gitmişlerdir.

ALMANYA MERKEZ BANKASI

(BUNDESBANK MODELİ)

Bağımsızlık konusunda dünyadaki en başarılı örnek Almanya Merkez Bankası Bundesbank'tır. Bundesbank'ın bu özelliği Almanya'nın ekonomik kalkınmadaki başarısı ve düşük enflasyon seviyesinde kendini açıkça ortaya koymaktadır. Ülkemizde ise özellikle 2001 yılında TCMB Kanunu'nda değişiklik yapılarak 1211 Sayılı kanun ile daha bağımsız merkez bankası oluşturulmaya çalışılmıştır.¹ Gerekçe olarak da değişen ekonomik koşullarımız, düşük enflasyon isteği ve yüksek ekonomik kalkınma ihtiyacı ortaya sunulmuştur.

Dünya merkez bankaları arasında en yüksek bağımsızlığa sahip olanı Almanya Merkez Bankası Bundesbank'tır. Günümüzde bağımsız merkez bankacılığı olgusuyla adeta özdeşleşen Bundesbank'ın tam kuruluş tarihi 26-Temmuz-1957'dir. Banka, kuruluş kanununun kabulünden önce, Almanya'da bulunan on bölge bankası ile Deutscher Lander'in birleşmesi ile ortaya çıkmıştır. Merkezi Frankfurt'ta bulunan Bundesbank, örgüt başkanlarından kurulu Merkez Konseyi tarafından yönetilmektedir. Bankanın başkanı bu konseyin de başkanıdır. Üyeleri Federal Cumhurbaşkanı tarafından atanan bu konsey, bankanın para ve kredi politikasını düzenlemesi için gerekli koşulları saptamakta ve kendisine bağlı örgütlerle, aldığı önlemlerin uygulanmasını sağlamaktadır. Bankanın görevleri, kuruluş konumunda; paranın istikrarını korumak amacıyla madeni ve kağıt para tedavülünü düzenlemek ve ekonomiye gerekli kredileri sağlamak olarak belirlenmiştir. Ayrıca banka yabancı ülkelerle olan ilişkilerinden doğan ödemeleri kontrol etmekle de yükümlü bulunmaktadır.

Sermayesi tamamen kamuya ait olan Bundesbank, 1957 tarihli yasayla örgütlenmiş anti enflasyonist para politikasından taviz vermeyen, gerçek anlamda dünyanın en bağımsız merkez bankalarının başında gelen Bundesbank'ın bütçe bağımsızlığı ve hükümete kaynak sağlaması da yasayla sınırlandırılmıştır. Bundesbank; Federal Hükümetin bankerliğini veya hazinedarlığını yapma, dolaşıma banknot çıkarma, bankalar arası para nakillerine aracılık etme, para arzını denetim altında tutma, milli paranın değerini koruma, bankalar için başvurulacak son kredi mercii olma gibi işlevleri de yerine getirmektedir.

¹ Suat Oktar, "T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?", Bankacılık ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl: 34, Sayı: 5, Mayıs 1997

Bundesbank'ın hükümet ile olan ilişkisinde kamu kuruluşlarına kullandırılan krediler önemli bir yer tutmaktadır.² Federal Devlet ve ona bağlı kamu kuruluşları, ellerinde bulunan paraları Bundesbank'a yatırmak zorunluluğundadır. Bankanın her hafta yayınladığı raporlarda, Federal Almanya ekonomisiyle ilgili bilgileri bulmak imkanı vardır.

Avrupa'da merkez bankaları içerisinde bağımsızlıkla ilgili kıstaslar dikkate alındığında Almanya Merkez Bankası en bağımsız merkez bankasıdır. Kanundan gelen bağımsızlık yönünden birinci, merkez bankası başkanının değişim süresi yönünden dokuzuncu sırada yer alan ve ekonomik, politik kurumlardan bağımsız olarak çalışan Bundesbank, Alman toplumunun desteğine ve tam güvenine sahip bulunmaktadır.

İNGİLTERE MERKEZ BANKASI

(BANK OF ENGLAND)

Geleneklerine bağlılığı ile ünlü olan İngiltere Merkez Bankası 1694 yılında özel ticaret bankası olarak kurulmuştur. Hazine ile ilişkileri sınırlı, özel bir ortaklık olarak kalan merkez bankası 1946 yılında kamulaştırılmış ve hazinenin bir organı haline dönüştürülmüştür. Bir finans merkezi olan Londra ile hükümet arasında bir bağlantı aracı durumunda olan ve işlemlerini yerine getirirken sınırlı bir biçimde özerk davranabilen Bank Of England'ın başlıca üç hedefi vardır. Bunlar;

- “Hükümetle anlaşma sağlanan politikalar yolu ile ulusal paranın değerini korumak,
- Bankaların doğrudan denetimini kapsayacak şekilde, finansal sistemin sağlamlığını temin etmek,
- İçeride ve uluslararası platformda, finansal sistemin rekabet edebilirliğini ve etkinliğini geliştirmektir”³.

İngiltere Merkez Bankası'nın sermayesi kamu ağırlıklıdır ve bu ülkede para politikası hazine tarafından yürütülmektedir. Hazine ve Merkez Bankası arasında dikkate değer bir işbirliği çerçevesinde bakan ve guvernör her hafta en az bir defa bir araya gelerek detayları görüşmektedirler. Guvernör ve guvernör yardımcısı banka işleri ile uğraşmak mecburiyetindedirler. İdare Meclisi ancak dört üyesini sadece banka işleri ile meşgul olmak üzere tayin eder. Bu şekilde vazifelendirilmiş İdare Meclisi üyelerine ”Executive Directors” adı verilmektedir.⁴

² Fethi Şahin Horoz, 1987 Teftiş Kurulu Konferansı 3, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Başbakanlık Basımevi, Yayın No: 1988/299, Ankara, 1988

³ Kasım Eren, AB' de ve Türkiye' de Bankacılık, Beta f, İstanbul, 1996

⁴ İbrahim Kurt , T.C. Merkez Bankası Kanunu Şerhi ve Yabancı Mevzuat ve Uygulama, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, No: 79, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1997

Diğer Avrupa ülkelerindeki uygulamaların aksine İngiltere’de bankacılık uğraşlarına ait özel bir kanun bulunmamaktadır. Bankacılığa ilişkin düzenlemeler, çok çeşitli ve aslında değişik amaçlarla çıkarılmış kanunlara dayanılarak gerçekleştirilmekte ve bunun sonucu olarak birçok konuda yasal boşluklar ortaya çıkmaktadır. Böylesi boşluk durumlarında yerleşmiş örf ve adetlere göre hareket edilmektedir ve bu durum, Bank Of England ile hükümet arasındaki ilişkiler açısından da geçerlidir.

Merkez bankalarının bağımsızlığı ile ilgili yapılan araştırmada, İngiltere Merkez Bankası kanundan gelen bağımsızlık yönünden 71 ülke içerisinde yer almamış, merkez bankası başkanının değişme süresi yönünden ise yedinci sırada yer almıştır. Sonuç olarak Bank Of England’ın bağımsızlık derecesinin fazla olduğu söylenememekle birlikte İngiltere’nin ekonomik kalkınmasını gerçekleştirdiği görülmektedir.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ MERKEZ BANKASI

(FED)

Bu ülkede merkez bankacılığı görevini yapan örgüt, İngiltere ve Fransa Bankalarına göre çok daha geç kurulmuştur. 1907 yılına kadar para çıkarma yetkisi, federal yasalara göre düzenlenen koşulları kabul eden her milli bankaya verilmekte idi. 1907 yılında Amerika Birleşik Devleti Bankacılık Sistemi’ni sarsan büyük bir ekonomik bunalım baş gösterdi. Bu bunalımda bir çok banka kasalarında yeteri kadar para bulundurmadıkları için mevduat sahiplerinin isteklerini karşılayamadılar ve iflas ettiler. Bu durum, kasalardaki paraların bir merkezde toplanması ve günlük çeken bankalara kredi yardımı yapacak daha kuvvetli bir kuruluşun bulunması gereğini ortaya çıkardı. Bankacılık sistemindeki bu olumsuz gelişmeler sonunda 3 -Aralık –1913 reformu gerçekleştirilmiş ve bu reform ile Federal Reserve System doğmuştur.⁵ ABD’nin merkez bankası olan Federal Rezerv Sistem Amerikan Ulusuna güvenli, çok esnek ve daha istikrarlı parasal ve finansal sistem sağlamak için Amerikan Kongresi tarafından kurulmuştur. Her birinin çalışma alanı sınırlandırılmış olan 12 Federal Reserve Bank’ tan oluşan bu sistemde bütün milli bankalar Federal Reserve System’e bağlıdır ve vadesiz mevduatlarının bir bölümünü kendi bölgelerindeki Federal Reserve Bank’a yatırırlar. 1931-1932 yıllarında bankacılık alanında görülen bunalım nedeniyle sistemde önemli değişiklikler yapılmış ve uygulama alanı genişletilmiştir. Uygulama alanı ve işlevleri genişletilen Federal Reserve Bank’ın görevleri genel olarak;

- “Tam istihdam ve fiyat istikrarını kollamak için ekonomideki para ve kredi koşullarını etkileyerek ülkenin para politikasını yürütmek,

⁵ Ziya Kayla, “Merkez Bankası İşlemleri”,Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları,No:149,Şubat 1981

- Tüketicinin kredi haklarını korumak, ulusun finansal ve bankacılık sisteminin güvenliği ve sağlıklı çalışmalarını sağlamak amacıyla bankacılık sektörünü düzenlemek, gözetmek ve kontrol etmek,
- Finansal piyasalarda çıkabilecek sistematik riskleri kontrol etmek ve finansal sistemin istikrarını sağlamak,
- Ulusun ödemeler sistemi operasyonunda önemli bir rol oynamasının yanında, ABD hükümetine, halka, finansal kurumlara ve resmi yabancı kurumlara belirli finansal hizmetleri sağlamak şeklinde sıralanabilir”.

Guvernörü, 12 Federal Reserve Bankaları tarafından seçilen Federal Reserve System'in diğer ülke merkez bankalarından en büyük farkı; hazine ile olan ilişkisi bakımından bağımsız bir durumda olmasıdır. Bu durum; Amerikan Merkez Bankası'nda devletin hissesinin olmamasından kaynaklanmaktadır. Merkez bankalarının bağımsızlıkları ile ilgili olarak 71 ülkede yapılan araştırmada, ABD Merkez Bankası kanunla gelen bağımsızlık yönünden beşinci, merkez bankalarının başkanlarının değiştirilmesi sıklığı açısından on dördüncü sırada yer almıştır.

JAPONYA MERKEZ BANKASI

1994 yılında bugün geçerli olan kanunu çıkarılan Japonya Merkez Bankası'nın, maliye bakanının büyük ölçüde etkili olduğu ancak üst düzey görevlilerinin bakanlar kurulu tarafından atanıp görevden alındığı, **bütçe özerkliği olmayan bağımlı bir yapısı bulunmaktadır.** Uygulamada ise bakanlık bu gücünü kullanmamakta, bu suretle hükümet ve banka arasındaki uyumsuzluklar bertaraf edilebilmektedir. Guvernör, guvernör başyardımcısı ve politika kurulunun (Policy Board) oy verme yetkisine sahip olan dört üyesi bakanlar kurulu tarafından atanmaktadır. Guvernör ve başyardımcısı sadece bir dönem için ve beş yıllığına atanmaktadırlar. **Üst düzey görevlileri maliye bakanı tarafından görevden alınabilen Japonya Merkez Bankası, bütçe bağımsızlığı olmayan ve G-10'a üye olan tek merkez bankasıdır.** Bütçe harcamalarında hükümetten onay almak zorunda olan bankanın görevleri arasında; para miktarının düzenlenmesi, kredi ve finansman olanaklarının kontrolü ve kredi sistemini milli politikalara uygun olarak geliştirmek yer almaktadır.

HOLLANDA MERKEZ BANKASI

Açık bir ekonomiye sahip olan ve dış ticaret hacmi ulusal gelirin %50'sinden fazla olan Hollanda'nın başlıca para otoritesi olan kurumu, Merkez Bankası (De Nederlandsche Bank)'dır. **1814 yılında Fransız İşgali'nin sona ermesi ile kurulmuş ve 1863 yılında çıkarılan bir yasa ile kamu limited şirketine dönüştürülen ve sermayesi kamuya ait olan Hollanda Merkez Bankası bu özelliklerine rağmen geniş ölçüde bağımsızdır.** Bankalar

arasında birleşmeye izin vermek, likidite ve mali sağlamlık oranlarını belirlemek, kredi sınırlarını tespit etmek, mali yapısının bozulmaması ve rekabet gücünün azalmaması koşulu ile bankaların sermaye iştirakinde bulunmalarına izin vermek bir para otoritesi olarak merkez bankasının yetkileri arasındadır.

Açıkça görülmektedir ki Avrupa’da Merkez Bankacılığı Sistemi yerine oturmuştur ve bağımsızlık kavramı ülkelere göre farklılık göstermektedir. Örneğin İngiltere Merkez Bankası geleneklerine son derece bağlı ve çok fazla bağımsız olan bir banka olmamakla birlikte hükümet ile uyum içinde çalışmaktadır. Öte yandan Almanya Merkez Bankası bağımsızlıkta dünyada örnek alınan bir bankadır ve son derecede bağımsızdır.

FRANSA MERKEZ BANKASI (BANQUE DE FRANCE)

Fransız mali sistemi, devletin gerek doğrudan doğruya veya egemen olduğu mali kurumlar eliyle mali aracı, gerekse geleneksel düzenleyici rolü oynadığı çok sayıda ve çok çeşitli mali kurumlardan oluşan karmaşık bir sistemdir. Banque de France 1800 yılında özel bir banka olarak kurulmuş, II.Dünya Savaşı’ndan sonra resmi kuruluşlara ait olması gereken bazı önemli ayrıcalıklar elde etmiştir ve 1945 yılında devletleştirilmiştir. Bankanın bütün işleri guvernör tarafından yürütülmekte ve iki guvernör yardımcısı bu konuda guvernöre yardımcı olmaktadır. Cumhurbaşkanının idari kararıyla görevlerine atanan guvernör ve yardımcılarının görev süreleri belirlenmediği gibi istenildiğinde yine cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilmektedirler. Fransa Merkez Bankası’nın yetkilerinden bazıları şöyledir:

- “Hükümetçe izlenmesi benimsenen para politikasının geliştirilmesine ve yürütülmesine katkıda bulunmak,
- Bankaların likidite durumlarını kontrol etmek amacıyla düzenlemeler yapmak,
- Bankacılık sisteminde toplanan fonların kullanımına ilişkin politika ve ilkelerin uygulanmasını sağlamak,
- Reeskont limitlerini ve oranlarını tespit etmek, zorunlu rasyoları belirlemektedir”.

Fransa Merkez Bankası bağımsızlık ve karar verme gücüne haiz olana kadar hükümet tarafından tespit edilen genel ekonomi politikasına tabi olarak faaliyette bulunur ve uygulamalarına katılırdı. Hükümetin bankası konumunda olan merkez bankası kamunun aşırı borçlanmasını önlemek için sınırlar koymuştur. Koyulan bu sınırlar Ekonomik İşler ve Maliye Bakanı tarafından merkez bankası başkanı ile anlaşarak belirlenmiştir.

Merkez bankalarının kanundan gelen bağımsızlık yönünden yapılan araştırmada on altıncı sırada, yine merkez bankası başkanlarının değişim süresinin uzunluğu yönünden

yapılan araştırmada da on altıncı sırada yer aldığı ortaya çıkan Fransa Merkez Bankası'nın ne kanuni ne de yöneticilerin seçimi yönünden fazla bağımsız olduğu söylenemez.

İTALYA MERKEZ BANKASI

(BANCA D'ITALIA)

İtalyan ekonomisinde önemli bir sorun kamu açıklarının çok büyük boyutlarda olmasıdır. İtalya'da hayli etkili uzun vadeli tahvil piyasası bulunmasına rağmen, kısa vadeli sermaye piyasası gelişmemiştir. Toplam kredilerin yaklaşık yarısı banka sistemi tarafından sağlanmaktadır. İtalya'nın merkez bankası Banca D'İtalia 'dır. 1893 yılında kurulmasına rağmen, merkez bankası olarak çalışmaya, 1926 yılında tedavüle para çıkarmada tek yetkili kuruluş olarak belirlenmesinden sonra başlamıştır. Merkez bankası kamu hukukuna göre kurulmakla birlikte, kamulaştırılmış bir kurum değildir. Bununla birlikte merkez bankası devletten bütünüyle bağımsız da değildir. Bakanlıklar arası Kredi ve Tasarruf Komitesi'nin direktiflerine uymak zorundadır. Ancak bankanın bütün güç ve yetkileri guvernörde toplanmıştır. Guvernör ise Hissedarlar Genel Kurulu'na karşı sorumludur. Merkez bankası başkanı, bankanın en yüksek seviyede icra organıdır. Kanunlara, tüzüklere ve statülere riayet etmek ve ettirmek, bankanın her türlü işlemlerini yürütmek ve bunlara nezaret etmekle görevlidir.

Banca D'İtalia, hükümetin ve birkaç önemli kamu kuruluşunun hesaplarını tutmak ve devlet tahvillerinin dolaşımını düzenlemekle yükümlüdür. Banka, kamu sektörünün açıklarını finanse etmek açısından ağır bir yükümlülük altındadır. Banca D'İtalia başvurulacak son kredi merciidir. Hükümetin politikası ile uyumlu bir tarzda faiz oranlarının düzeyini ve banka kredilerinin nicelik ve niteliğini etkilemek açısından da tam bir merkez bankası sorumluluğu altındadır.

KAYNAKÇA

- Kasım Eren, AB' de ve Türkiye' de Bankacılık, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1996
- İbrahim Kurt , T.C. Merkez Bankası Kanunu Şerhi ve Yabancı Mevzuat ve Uygulama, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, No: 79, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1997
- Fethi Şahin Horoz, 1987 Teftiş Kurulu Konferansı 3, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Başbakanlık Basımevi, Yayın No: 1988/299, Ankara, 1988
- Suat Oktar, “T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?”, Bankacılık ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl: 34, Sayı: 5, Mayıs 1997
- Kasım Eren, AB' de ve Türkiye' de Bankacılık, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1996
- İbrahim Kurt , T.C. Merkez Bankası Kanunu Şerhi ve Yabancı Mevzuat ve Uygulama, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, No: 79, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1997
- Fethi Şahin Horoz, 1987 Teftiş Kurulu Konferansı 3, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Başbakanlık Basımevi, Yayın No: 1988/299, Ankara, 1988
- Suat Oktar, “T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?”, Bankacılık ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl: 34, Sayı: 5, Mayıs 1997
- Ziya Kayla, “Merkez Bankası İşlemleri”,Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları,No:149,Şubat 1981
- Kasım Eren, AB' de ve Türkiye' de Bankacılık, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1996
- İbrahim Kurt , T.C. Merkez Bankası Kanunu Şerhi ve Yabancı Mevzuat ve Uygulama, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, No: 79, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1997
- Fethi Şahin Horoz, 1987 Teftiş Kurulu Konferansı 3, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Başbakanlık Basımevi, Yayın No: 1988/299, Ankara, 1988
- Suat Oktar, “T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?”, Bankacılık ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl: 34, Sayı: 5, Mayıs 1997