

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN TÜRK DEVLET
TEŞKİLATINDAKİ YERİ VE AVRUPA MERKEZ BANKASI İLE
KARŞILAŞTIRILMASI**

DOKTORA TEZİ

**Hazırlayan
Mehmet Şerif UYGUN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Hasan TUNÇ**

Ankara - 2008

ONAY

Mehmet Şerif Uygun tarafından hazırlanan “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın Türk Devlet Teşkilatındaki Yeri ve Avrupa Merkez Bankası ile Karşılaştırılması” başlıklı bu çalışma, 23 /12 /2008 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Anayasa Hukuku dalında Doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

.....

Prof. Dr. Atilla ÖZER

.....

Prof. Dr. Hayati HAZIR

.....

Prof. Dr. Hasan TUNÇ

.....

Prof. Dr. Enver BOZKURT

.....

Doç. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın, konuya ilişkin tartışma ve duraksamalara mutlak doğru cevabı vermek, son noktayı koymak gibi bir amacı veya iddiası yoktur, olamaz da. Amaçlanan, Merkez Bankası'na ilişkin hukuki çerçeveye değinmek, bazı hususları hatırlatmak veya değerlendirmeye sunmaktan ibarettir.

Eğer çalışma teze dönüşebilmişse, şüphesiz en büyük pay; bilgisi, hoşgörüsü ve ilgisiyle Tez Danışmanım Sayın Prof. Dr. Hasan Tunç'a aittir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	xiv
TABLolar DİZİNİ.....	xv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZ BANKALARININ TARİHÇESİ VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NA İLİŞKİN GENEL HUKUKİ ÇERÇEVE

I. TARİHÇE.....	8
A. Merkez Bankacılığı.....	8
B. Merkez Bankalarının Doğuş Süreci.....	9
C. Merkez Bankalarının Doğuş Nedeni.....	10
D. Ülkemizde Merkez Bankacılığı.....	12
1. Osmanlı Bankası Deneyimi.....	12
2. Milli Bankacılık Fikrinin Doğuşu ve Devlet Bankası Kurma Çabaları.....	14
3. Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası.....	16
4. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Kuruluşu.....	18
5. 11 Haziran 1930 Tarih ve 1715 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu.....	22
a. Hukuki Nitelik.....	22
b. Sermaye.....	23
c. İdare Meclisi (Banka Meclisi).....	24
d. Denetleme Kurulu.....	25
e. Genel Müdür.....	26

f. Kamuya Kaynak Aktarma Yasağı.....	27
g. 1715 Sayılı Kanun'a İlişkin Genel Değerlendirme ve Bu Kanun'un Yürürlükten Kaldırılması.....	27
II. MERKEZ BANKASI'NA İLİŞKİN GENEL HUKUKİ ÇERÇEVE.....	29
A. Sermaye Yapısı.....	29
1. Merkez Bankalarında Sermaye.....	29
2. Merkez Bankası'nın Sermayesi ve Sınıfları.....	30
3. Merkez Bankalarının Sermaye Yapısı ile Bağımsızlığı Arasındaki İlişki.....	31
4. Merkez Bankalarının Sermayelerinin Simgesel Yönü.....	33
5. Merkez Bankası'nın Karı.....	34
B. İdare Merkezi.....	34
C. Unvan.....	37
D. Organlar.....	38
1. Genel Kurul.....	38
2. Banka Meclisi.....	40
a. Anonim Şirket Yapısı İçinde Banka Meclisi ve Oluşumu.....	40
b. 1211 Sayılı Kanun'un Kurduğu Yapı İçinde Banka Meclisi'nin Özellikli Konumu.....	43
3. Denetleme Kurulu.....	46
4. Para Politikası Kurulu.....	47
a. Niteliği.....	47
b. Oluşumu.....	48
c. Görevleri.....	49
d. Kararları.....	50
5. Başkanlık.....	51
6. Yönetim Komitesi.....	52
7. Organlar Arasındaki İlişki.....	55
E. Görev ve Yetkiler.....	57
1. Genel Olarak.....	57

2. Enflasyon Hedeflemesi.....	59
a. 1211 Sayılı Kanun'un Enflasyon Hedeflemesine İlişkin Hükümleri.....	59
b. Enflasyon Hedefinin Belirlenmesi Süreci ve Bu Süreçte Yetkili Organlar.....	60
c. Enflasyon Hedefinin Belirlenmesinde Hükümet- Merkez Bankası İlişkisinin Sağlanması.....	60
d. Enflasyon Hedeflemesinin Hukuki Rejimine İlişkin Diğer Hususlar.....	61
3. Faizlerin Belirlenmesi.....	63
a. Konuya İlişkin Mevzuat.....	63
b. Merkez Bankası'nın Konuya İlişkin Uygulaması.....	64
(1) Asli Para Politikası Araçları.....	64
(2) Açık Piyasa İşlemleri Çerçevesinde Yürütülen Faaliyetler.....	65
(3) Açık Piyasa İşlemleri Çerçevesinde Oluşan Faizler.....	65
(4) Gecelik Vadedeki Faizlerin Belirlenmesi Uygulaması.....	66
i. 2006 Yılına Kadarki Uygulama.....	66
ii. 2006 Yılından Sonraki Uygulama.....	67
(5) Para Politikası Kurulu'nun Belirlediği Faiz ile Piyasalar Genel Müdürlüğü'nün Görevini Yerine Getirmesiyle Oluşan Faizler Arasındaki İlişki.....	68
c. Faizlerin Belirlenmesi Konusundaki Yetki.....	68
(1) Politika Faizinin Belirlenmesi Konusunda Asli Yetkili Organ ve Yetki Devri.....	68
(2) Banka Meclisi'nin Politika Faizini Belirleme Yetkisini Devredebileceği Organ.....	70

i. Banka Meclisi'nce Söz Konusu Yetkinin Para Politikası Kurulu'na Devri.....	70
ii. Banka Meclisi'nce Söz Konusu Yetkinin İdare Merkezi Birimlerinden Birine Devri.....	71
iii. Söz Konusu Yetkinin Yönetim Komitesi'ne Devri.....	71
iv. Söz konusu Yetkinin Başkan'a Devri.....	72
(3) Bu Yetkinin Kullanılmasında Başkan'la Para Politikası Kurulu Arasındaki İlişki.....	72
i. Başkan'ın Devraldığı Bu Yetkiyi Para Politikası Kurulu'na Devredememesi.....	72
ii. Başkan'ın Para Politikası Kurulu'nun Kararlarıyla Ne Ölçüde Bağlı Olduğu Hususu.....	73
iii. Banka Meclisi'nin Söz konusu Yetkisini Başkan'a Devrederken Sınır Getirip Getiremeyeceği Sorunu.....	73
d. Politika Faizinin Açıklanması Konusunda Yetki.....	74
e. Faizlerin Belirlenmesine İlişkin Genel Hukuki Çerçeve.....	74
F. Diğer Kanunlardaki Değişiklikler Nedeniyle 1211 Sayılı Kanun'da Güncelliğini Yitiren Hükümler.....	77
1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun " <i>Katma Bütçeli İdare</i> " Kategorisini Hukuk Düzeninden Çıkarması.....	77
2. 275 ve 624 Sayılı Kanunların Yürürlükten Kaldırılmış Olması.....	77
3. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün Türkiye İstatistik Kurumu'na Dönüştürülmesi.....	78
4. Merkez Bankası'nın Haznedarlık Yetkisinin Kapsamının Zımnen Genişlemesi.....	78
5. 1211 Sayılı Kanun'un 16. Maddesiyle 1. Maddesi Arasındaki Uyumsuzluk.....	80

6. 1211 Sayılı Kanun'un 39. Maddesindeki Atfın Yanlışığ	80
7. 1211 Sayılı Kanun'un 9. ve 10. Maddelerinde Yer Alan "Milli Banka" Kavramı	81
8. 1211 Sayılı Kanun'da Emekli Sandığı Kanunu'na Yapılan Bazı Atıfların Güncelliği	81
9. Özel Finans Kurumlarının Yeni Bankacılık Kanunu'nda Katılım Bankaları Olarak Nitelendirilmesi	81

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN TÜRK HUKUK DÜZENİNDEKİ YERİ

I. MERKEZ BANKASI'NIN HUKUKİ KİŞİLİĞİ	83
A. Merkez Bankası'nın Anonim Şirket Olarak Nitelendirilmesi	83
1. Merkez Bankası'nı Açıkça Anonim Şirket Olarak Niteleyen Kanun Hükümleri ve Gerekçeleri	83
2. Merkez Bankası'nı Anonim Şirket Olarak Niteleyen Hükümleri Güçlendiren Diğer Hükümler	85
3. Merkez Bankası'nın Anonim Şirket Olarak Kurulmasının Nedenleri	87
4. Merkez Bankası'nın Hukuki Niteliğinin Sadece Anonim Şirket Olarak Belirlenmesinin Yetersizliği	89
5. Merkez Bankası'nın Hukuki Niteliğinin, Özel Hukuk- Kamu Hukuku Tüzel Kişilerini Ayırt Etmekte Kullanılan Ölçütler Açısından Değerlendirilmesi	91
a. "Kamu Tüzel Kişilerinin Kanunla Kurulması" Ölçütü Açısından	93
b. "Kamu Tüzel Kişilerinin Amaçları ve Faaliyet Konuları" Ölçütü Açısından	94

c. “Kamu Tüzel Kişilerinin, Kamu Gücü Ayrıcalıklarıyla Donatılmış Olması” Ölçütü Açısından.....	95
II. MERKEZ BANKASI’NIN TÜRK İDARİ TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERİ.....	96
A. Merkez Bankası’nın Merkezi İdare Kavramına Dahil Olup Olmadığı.....	97
B. Merkez Bankası’nın Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşu Olup Olmadığı.....	99
1. “İdari Kamu Kurumları” Kategorisi Açısından Merkez Bankası.....	100
2. “İktisadi Kamu Kurumları” Kategorisi Açısından Merkez Bankası.....	102
C. Merkez Bankası’nın Bağımsız İdari Otorite Olup Olmadığı.....	104
D. Merkez Bankası’nın Kamu Bankası Olup Olmadığı.....	109
E. İdarenin Bütünlüğü İlkesi Yönünden Merkez Bankası’nın Konumu.....	110
1. İdari Vesayet Bakımından Merkez Bankası.....	111
2. Bağlı–İlgili–İlişkili Kuruluş Kavramları Açısından Merkez Bankası.....	115
3. İdarenin Bütünlüğü İlkesini Sağlamaya Yönelik Merkez Bankası’na Özgü Hukuki Araçlar.....	119
F. Merkez Bankası’nın İşlemlerinden Doğan Davalar.....	121
G. Merkez Bankası’nın Anayasal Konumu.....	125
III. MERKEZ BANKASI ÇALIŞANLARININ STATÜSÜ.....	134
A. Genel Olarak Çalışanların Statüsü.....	134
B. Çalışanların Statüsünün Banka Meclisi’nin Çıkardığı Yönetmeliklerle Belirlenmesi.....	137
C. Çalışanların Statüsünün Anayasa’ya Uygunluğu Sorunu.....	139
D. Çalışanların Statüsüne İlişkin Yönetmeliklerin Resmi Gazete’de Yayımlanması Meselesi.....	142
E. Çalışanlara İlişkin Uyuşmazlıkların Görülmesi.....	145

F. Emeklilik Bakımından Çalışanların Durumu.....	147
G. Ceza Hukuku Bakımından Çalışanların Durumu.....	147
H. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Bakımından Çalışanların Durumu.....	150

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MERKEZ BANKASI

BAĞIMSIZLIĞI KAVRAMI

I. BAĞIMSIZLIK.....	151
A. Merkez Bankası'na Bağımsızlık Tanınmasının Nedenleri.....	151
1. Enflasyon ve Zararları.....	152
2. Enflasyonun Sebepleri.....	153
3. Enflasyon–Merkez Bankası Bağımsızlığı İlişkisi.....	154
B. Bağımsızlık Kavramının Tanımlanması Sorunu.....	156
C. Bağımsızlık Kavramının Uygulanabilme Alanı, Asgari Koşulu....	158
D. Kimden Bağımsızlık.....	159
E. Bağımsızlık Kavramının Doğasında Varolan Sınır.....	160
1. Fiyat İstikrarını Sağlamada Hükümetlerle İşbirliği İçinde Olma Zorunluluğu.....	161
2. Savaş ve Seferberlik Hali.....	162
F. Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramının Tasnifi.....	163
1. Siyasi ve İktisadi Bağımsızlık.....	164
2. Kanuni ve Fiili Bağımsızlık.....	167
G. Merkez Bankası Bağımsızlığına Yöneltilen Eleştiriler (Bağımsızlık Demokrasi İlişkisi).....	170
1. “Amaç Bağımsızlığı”–“Araç Bağımsızlığı” Ayrımı.....	175
2. Merkez Bankası'nın Açıklık (Şeffaflık) ve Hesap Verebilirliği (Denetimi).....	176
a. Açıklık (Şeffaflık).....	176

b. Hesap Verebilirlik (Denetim).....	180
(1) İç Denetim.....	180
(2) Dış Denetim.....	181
i. Kamusal Dış Denetim.....	181
ii. Bağımsız Dış Denetim.....	182
(3) Merkez Bankası'nın Tabi Olmadığı	
Denetim Usulleri.....	183
i. Sayıştay.....	183
ii. KİT'lerin Denetlenmesi Hakkında Kanun.....	184
iii. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu.....	185
iv. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	185
II. MERKEZ BANKASI'NIN ANAYASA'DA DÜZENLENMESİ.....	188
A. Anayasal İktisat.....	188
1. Anayasal İktisadın Hareket Noktası ve Temel Önermesi.....	188
2. Anayasal İktisadın Günümüz Demokrasi ve	
Anayasalarına Bakış Açısı.....	190
3. Anayasal İktisat Kuramının Somut Önerileri.....	192
4. Parasal Anayasa.....	193
5. Anayasal İktisat ve Parasal Anayasaya	
Yönelik Eleştiriler.....	194
6. Anayasal İktisat (Parasal Anayasa) Kuramı ile Merkez	
Bankası Bağımsızlığı ve Bu Bağımsızlığın Anayasa'da	
Güvencelenendirilmesi Fikrinin Farklılığı.....	197
B. Merkez Bankası'nın Anayasal Kurum Haline Gelmesi.....	198
1. 1961 ve 1982 Anayasalarının Hazırlık Süreçlerinde	
Merkez Bankası'nın Anayasa'da Düzenlenmesine	
Yönelik Çalışmalar.....	198
a. 1961 Anayasası.....	198
b. 1982 Anayasası.....	201
2. Merkez Bankası Bağımsızlığının Anayasal	
Güvenceye Kavuşturulması.....	204

a. Parlamenter Sistemin Yasama-Yürütme Kurgusu.....	204
b. Siyasi Parti Yapılarının Yasama Yürütme Erklerinin Ayrılığı Üzerine Etkisi.....	205
c. Merkez Bankası Bağımsızlığını Diğer Kanunlarla Yapılacak Değişikliklere Karşı Güvencelendirdiği İddia Edilen Hukuki Araçların Yetersizliği.....	208

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA MERKEZ BANKASI VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN BAĞIMSIZLIĞININ AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KULLANDIĞI ÖLÇÜTLER ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

I. AVRUPA MERKEZ BANKASI VE AVRUPA MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ.....	211
A. Eurosistem.....	212
B. Avrupa Merkez Bankaları Sistemi.....	214
C. Avrupa Merkez Bankası.....	216
1. Hukuki Niteliği.....	216
a. Tüzel Kişiliği.....	216
b. Bağımsızlığı.....	216
c. Hukuki Düzenleme Yapma Yetkisi.....	217
d. Yaptırım Uygulama Yetkisi.....	217
e. Yargısal Denetimi.....	217
f. Çalışan Statüsü.....	218
g. Merkezi.....	219
2. Görevleri.....	219
3. Organları.....	221
a. Yönetim Konseyi.....	221
b. Yürütme Kurulu.....	223

c. Genel Konsey.....	225
4. Açıklık ve Hesap Verebilirliği.....	225
5. Kamu Kurumları ile İşlemleri.....	226
II. KANUNİ BAĞIMSIZLIĞI AYRINTILANDIRAN AVRUPA BİRLİĞİ	
ÖLÇÜTLERİ VE BU ÖLÇÜTLER ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE	
CUMHURİYET MERKEZ BANKASI AÇISINDAN TEREDDÜT	
DOĞURABİLİR HUSUSLAR.....	227
A. Kanuni Bağımsızlığı Ayrıntılandırıan Avrupa Birliği Ölçütleri.....	227
1. Kurumsal Bağımsızlık.....	230
a. Kavramsal Çerçeve.....	230
b. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın	
Kurumsal Bağımsızlığı.....	231
2. İşlevsel Bağımsızlık.....	232
a. Kavramsal Çerçeve.....	232
b. Temel Amacın Belirlenmesi.....	232
c. İşlevsel Bağımsızlığa İlişkin Diğer Hükümler.....	235
3. Bireysel Bağımsızlık.....	236
a. Kavramsal Çerçeve.....	236
b. Merkez Bankası Yöneticilerinin Görev Süreleri.....	238
c. Merkez Bankası Yöneticilerinin Atanma Usulleri.....	240
d. Merkez Bankası Yöneticilerinin Görevden Alınmaları..	242
e. Merkez Bankası Yöneticilerinin Atanmalarında	
“Öneri” Aranması.....	242
f. Merkez Bankası Yöneticilerinin	
Yeniden Atanabilmeleri.....	244
g. Merkez Bankası Yöneticilerinin Çıkar Çatışmalarının	
Uzağında Tutulabilmeleri.....	245
h. Sır Saklama Yükümlülüğü.....	248
i. Merkez Bankası Yöneticilerinin Atanmasında	
Bazı Mesleki Niteliklerin Aranması.....	248
j. Merkez Bankası Yöneticilerinin Ücretlerinin	

Belirlenmesi.....	250
4. Mali Bağımsızlık.....	251
a. Kavramsal Çerçeve.....	251
b. Merkez Bankası'nın Bütçesi.....	252
c. Merkez Bankası'nın Karının Dağıtılması.....	253
d. Merkez Bankası'nın Kamuya Kaynak Sağlamaması.....	253
e. Kamuya Ayrıcalık veya İstisna Tanınmaması.....	256
B. Avrupa Merkez Bankası'nın Kullandığı Ölçütler Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Açısından Tereddüt Doğurabilir Hususlar.....	259
1. Merkez Bankası'nın Karar Organlarını Oluşturan Üyelerin Bağımsız Olduklarının İfade Edilmesi.....	260
2. Merkez Bankası'na Talimat Verilemeyeceği Hususunun Açık Hükme Bağlanması.....	261
3. Merkez Bankası'nın Yurt Dışında Temsilcilik Açmasının Başbakanlığın Kabulüne Bağlanması.....	264
4. Merkez Bankası'nın Milletlerarası Mali, İktisadi ve Mesleki Teşekküllere Hissedar Olabilmesi İçin Hükümetin Kabulünün Aranması.....	264
5. Sermaye Artırımında Hükümetin ve Esas Mukavele Değişikliğinde Bakanlar Kurulu'nun Onayının Aranması....	265
6. Enflasyon Hedefinin Hükümet ve Merkez Bankası'nca Birlikte Belirlenmesi.....	266
7. Banka Meclisi Üyelerinin Seçilmesi Usulü.....	267
8. Banka Meclisi Üyelerinin Görevden Alınması.....	268
9. Banka Meclisi Üyelerinin Görevden Alınması Durumunda Yargı Yoluna Başvurulması.....	269
10. Banka Meclisi Üyelerinin Görev Süresi.....	270
11. Banka Meclisi Üyelerinin İbra Edilmesi.....	270
12. Denetleme Kurulu Üyelerinin Durumu.....	272
13. Başbakan'ın Hakemliği.....	273
14. Başkan ve Başkan Yardımcılarının Görevden Alınması.....	274

15. Para Politikası Kurulu Üyeleri Bakımından da Bireysel Bağımsızlık İlkesinin Gerçekleştirilmesi.....	276
16. Başbakan'ın Denetim Yetkisi.....	278
17. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Avans.....	278
18. Hazine Müsteşarı'nın Para Politikası Kurulu Toplantılarına Katılması.....	281
19. Başkan, Başkan Yardımcıları ve Para Politikası Kurulu'nun Müşterek Kararnameyle Atanan Üyesinin Görevden Alınmaları Durumunda Yargı Yoluna Başvurulabileceğine Dair Açık Bir Hükmün Bulunmaması.....	281
20. Kur Rejiminin Hükümetle Birlikte Belirlenmesi.....	282
21. Merkez Bankası Üzerindeki Bağımsız Denetimin Zorunlu Olmaması.....	283
22. Nihai Kredi Mercii Sıfatıyla Bankalara Sınırsız Kredi Sağlanabileceği.....	284
23. Merkez Bankası Yöneticilerine 1211 Sayılı Kanun Dışındaki Kanunlarla Verilebilecek Görevler.....	285
24. Başkan'ın Bakanlıklararası Komite Toplantılarında Görev Alması.....	286
25. Hazine Müsteşarlığı'na İlişkin Kanun'un 2. Maddesi.....	287
26. Banka'nın Görev ve Yetki Alanına Giren Bir Kanun Tasarısına İlişkin Olarak Görüşünün Alınması.....	287
27. Cezai Faizlerin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Gelir Kaydedilmesi.....	288
SONUÇ.....	290
KAYNAKÇA.....	300
ÖZET.....	319
ABSTRACT.....	321

KISALTMALAR DİZİNİ

ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
age	:Adı geçen eser
agm	:Adı geçen makale
AMBS	:Avrupa Merkez Bankaları Sistemi
AMBS Statüsü	:Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsü
AMKD	:Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AÜHF	:Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBF	:Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
BDDK	:Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİO	:Bağımsız idari otorite
bkz	:Bakınız
E	:Esas
EPDK	:Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
İÜSBF	:İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
K	:Karar
m	:Madde
ODTÜ	:Orta Doğu Teknik Üniversitesi
s	:Sayfa
S	:Sıra
TL	:Türk Lirası
TMSF	:Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TODAİE	:Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vd	:ve devamı
YÖK	:Yükseköğretim Kurulu
YTL	:Yeni Türk Lirası

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo I: Banka Organlarının Toplantı ve Karar Yeter Sayılarına İlişkin Tablo

Tablo II: Enflasyon Hedefinin Belirlenmesine İlişkin Tablo

Tablo III: Faizlerin Belirlenmesi Konusundaki Yetkiye İlişkin Tablo

Tablo IV: Merkez Bankasının Açıklık (Şeffaflık) ve Hesap Verebilirliği

Tablo V: Avrupa Merkez Bankası'nın Kullandığı Ölçütler Çerçevesinde 1211 Sayılı Kanun'un Bağımsızlığa İlişkin Anahtar Hükümleri

GİRİŞ

Merkez Bankası, kurulması çalışmalarının başladığı 1920'li yıllardan bu yana çok sayıda görüşün, tartışmanın, incelemenin konusu olagelmıştır. Konuya ilişkin dünya genelindeki tartışmaların ise daha da eskiye uzandığı, birkaç yüzyıllık geçmişe sahip bulunduğu ifade edilebilir.

Bu tartışma zaman içinde yoğunluğunu yitirmiş de değildir. Tam aksine, konuya ilişkin tartışmaların her zamankinden daha yoğun, incelemelerin ise daha çok sayıda olduğunu söyleyebilmek olanaklı görünmektedir.

Merkez bankalarını bu denli güncel, yoğun tartışmaların konusu yapan olgulardan dünya ölçeğinde olanı; Avrupa Birliği'nin temel bir kurumu olarak, Avrupa Merkez Bankası'nın kurulmuş olmasıdır. Ülkemiz özelinde konunun bu denli önemli olması ise; *“kur politikası”*nın, *“Devlet aşırı borçlanması”*nın ve *“bankacılık sistemi”*nin başrol oynadığı derin, ağır iktisadi buhranlarla doğrudan bağlantılıdır. Öyle ki, 2001 yılı Şubatında yaşanan –deyim yerindeyse– iktisadi dibe vuruşun birincil çaresi olarak, Merkez Bankası Kanunu'nun değiştirilmesi görülmüştür. Bu değişikliğin temel felsefesi ise Banka'nın bağımsızlığının güçlendirilmesidir.

Merkez bankası bağımsızlığı kavramı, iktisadi bir gereklilik olarak savlanmaktadır. Buna göre, fiyat istikrarının sağlanabilmesi, banknot ihracı ve para politikası araçlarını kullanma yetkilerini, ülkenin sonsuz ihtiyaçlarını karşılamak üzere sonsuz paraya ihtiyaç duyan yürütme organından almayı kaçınılmaz kılmaktadır. Aksi halde, kronikleşen enflasyon, gelir dağılımını tamamıyla adaletsizleştirmekte; ekonomik belirsizlik siyasi ve toplumsal huzuru tehdit eder hale gelmektedir. Diğer bir ifade ile, *“parayı basan ile onu harcamaya sınırsız ihtiyaç duyanın birbirinden ayrılması zorunluluğu”*, üzerinde oydaşma kurulmuş genel iktisadi bir kural, ilkedir. Oysa hiç şüphe yok ki, *“merkez bankası bağımsızlığının fiyat istikrarını sağlamak için gerekli olduğu”* belirlendikten sonra, mesele iktisadi olmaktan çok, hukuki nitelik kazanmaktadır. Merkez bankası bağımsızlığı kavramının; hukuki kavram, kural ve ilkelerle açıklanmış olmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Ancak, konuya ilişkin bu yoğunluktaki çalışmaların neredeyse tamamı iktisatçılar tarafından yapılmıştır. Sınırlı sayıdaki hukuki çalışmada ise, Avrupa Merkez Bankası'nın ulusal merkez bankalarının bağımsızlık derecelerini belirlemekte kullandığı ölçütlerle (kurumsal–işlevsel–bireysel–mali bağımsızlık) yetinilmektedir. Bu ölçütlerin de yol gösterici olmakla birlikte, tek başına, bağımsızlık kavramını; hukukun genel ilkeleri, Anayasa, idari teşkilat hukuku, demokrasi kuramı açısından yerli yerine oturtmaya yeterli olmadığını söylemek çok iddialı bir yorum olmayacaktır.

Özetle, konunun önemi; bir yandan güncelliğinden, bir yandan da hukukçularca az incelenmiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu mülahazalarla, çalışmada konunun iktisadi yönünün dışında kalınması doğaldır. Sadece, incelemenin zorunlu kıldığı yerlerde, mümkün olduğunca sınırlı olarak ve herhangi bir yorum eklenmeksizin iktisat alanındaki görüşlere de değinilmiştir.

Benzer biçimde, Banka'nın, 1211 sayılı Kanun'la "*anonim şirket*" olarak nitelendirilmesinin sonucu olarak, konunun anonim şirketler hukuku alanını ilgilendiren yönleri de bulunmaktadır. Yine bu alana da, "*Banka'nın Türk Hukukundaki yerinin tespiti*" amacının gerektirdiği ölçüde temas edilmesiyle yetinilmiştir. Somutlaştırmak gerekirse, Banka'nın anonim şirket yapısının sonucu olarak, 1211 sayılı Kanun'un 1. maddesinin yollamasıyla Türk Ticaret Kanunu hükümlerinin uygulandığı Genel Kurul'un ve Yönetim Kurulu'nun (Banka Meclisi) işleyişi, toplantı usulleri, esas mukavele, pay defterleri gibi hususlar nitelikleri gereği çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Çalışma esas olarak, Merkez Bankası'nı anayasa ve idare hukuku kuram, kural ve ilkeleri açısından incelemeyi amaçlamıştır. Ancak, konunun tipik, saf bir anayasa hukuku veya idare hukuku konusu olduğundan söz edebilme imkanı da yoktur.

Çizilen bu çerçeve içinde tez, bir diğerinin ulaştığı tespit ve sonuçlardan yararlanan, aralarında nedensellik bağı bulunan dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölüm, Merkez Bankası'na ilişkin tarihçe ve genel hukuki çerçeve olmak üzere iki ana başlığa bölünmüştür. Tarihçe başlığı altında, dünyadaki merkez bankalarının doğuşuna değinilmekle yetinilmiştir. Başlığın üzerinde

yoğunlaştığı konu “*ülkemizde merkez bankacılığı*”dır ki, bu tercih bir rastlantının sonucu değildir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın kuruluş süreci, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kuruluş döneminin koşullarına tanıklık etmektedir. Bu tanıklık, bir yandan dönemin olanaksızlıklarına ve güçlüklerine, diğer yandan Cumhuriyet’in kurucularının geniş öngörüsüne ve tereddütsüz kararlılığına dairdir.

Osmanlı Bankası’nın ilk merkez bankamız olarak nitelendirilmesi yönünde kolaycı bir ezber bulunmaktadır. Oysa, “*kuruluş amacıyla*”, “*İngiltere ve Fransa ağırlıklı sermaye yapısıyla*”, “*kar gütme saikiyle*” ve hatta “*idare merkezinin Londra’da bulunuşuyla*” Osmanlı Bankası, bu tarihsel unvanı hakeder görünmemektedir. Anılan Banka, olsa olsa bir dış borçlanma aracıdır. Konuya ilişkin bir çalışmada bu hususa yer vermemek eksiklik olacaktı.

Değnilmemesi eksiklik olacak bir başka husus da, “*Milli Devlet Bankası*” kurulması çabasının kuvvetli düşünsel temelini “*Türkçülük*” kaynağından aldığıdır. Milli Devlet Bankası kurma öngörüsünü, Türkçülük fikri bütünlüğünün önemli bir parçası olarak Ziya Gökalp temellendirmektedir. Bu temel üzerine kurulan Osmanlı İtibarı Milli Bankası, her ne kadar kısa ömründe banknot ihracı yetkisine kavuşmamışsa da, açtığı ve aydınlattığı yoldan ilerleme onuru, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nındır.

Genç Cumhuriyet’in kurucularının Kurtuluş Savaşı ile kazanılan bağımsızlığı, iktisadi bağımsızlıkla anlamlandırma, tamamlama gayretinin, somut bir tezahürü Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’dır.

Ancak, amaçlanan sadece milli bir merkez bankası kurmaktan ibaret de değildir. Henüz 1930 yılında, 1715 sayılı Kuruluş Kanunu ile amaçlananın, aynı zamanda Merkez Bankası’nı “*bağımsız*” kılmak olduğu da aşıkardır.

Öyleyse kuvvetle ifade edilmelidir ki, “*Merkez bankası bağımsızlığı*” ilkesi, ne bugüne özgü gelip geçici bir modadır, ne de Avrupa Merkez Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi küresel aktörlerden öğrenilen yepyeni ve tanımadığımız bir mefhum.

Tüm bu mülahazalarla, Merkez Bankası'nın kuruluşundaki sağlam felsefenin, olgun fikri bütünlüğün sadece bugüne değil, yarına da rehberlik ettiğini vurgulamak ihmal edilemez bir zorunluluktur.

Birinci bölümün ikinci asli başlığı genel hukuki çerçevedir. Bu başlık altında, diğer bölümlerde ulaşılan yargıları temellendirmek, daha anlaşılır kılmak, konuya ilişkin güncel bazı tartışmaların hukuki yönüne işaret etmek, Banka'nın para politikasına ilişkin önemli uygulamalarını hukuki ilke ve kurumların süzgecinden geçirmek gibi amaçlar taşınmıştır. Bu amaçlar çerçevesinde; *“Banka'nın sermaye yapısına”, “İdare Merkezine”, “unvanına”, “organlarına ve bu organlar arasındaki ilişkiye”, “Banka'nın görev ve yetkilerine”, “bu görev ve yetkiler içinde özellikle enflasyon hedeflemesi ve faizlerin belirlenmesine”* ve son olarak *“1211 sayılı Kanun'un güncelliğini yitiren hükümlerine”* temas edilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümü Merkez Bankası'nın Türk Hukuk Düzeni içindeki yerine özgülenmiştir. *“Merkez Bankası”, “bağımsızlık”* kavramı ile birlikte anılır olmuştur. Bununla birlikte, bağımsızlığı sağlamaya matuf, her hukuk düzeniyle uyumlu, her ülkede umulan sonucu doğurmaya elverişli tek bir kalıp *“hukuki yapı”* yoktur. Bu tespit, Banka'nın milli hukuk düzeni içindeki konumunun belirlenmesini daha önemli hale getirmekte; bağımsızlığın milli hukukun kurum, kural ve ilkeleriyle açıklanıp, tanımlanmasını ise zorunlu kılmaktadır.

Bu çerçevede, çalışmanın cevap aradığı asli sorulardan bazıları bu bölümde işlenmiştir:

- Banka'yı açıkça anonim şirket olarak niteleyen kanun hükümleri, gerekçeleri ve yargı kararları Banka'nın hukuki niteliğini tespiti ne kadar elverişlidir?

- Banka'nın hukuki niteliğinin anonim şirket olarak ifade edilmesiyle yetinilmesi, Hukuk Düzenimiz içindeki yerinin tespitinde yeterli midir?

- Özel hukuk–kamu hukuku tüzel kişilerini ayırt etmekte kullanılan ölçütler doğrultusunda Banka'nın hukuki niteliği nedir?

- Banka'nın anonim şirket hukuki yapısıyla, bağımsızlığı arasında doğrudan bir bağ var mıdır?

– Banka, kamu tüzel kişisi olarak vasıflandırılabilirse dahi idari teşkilat içindeki yeri nedir?

– Banka, merkezi idare, hizmet yerinden yönetim kuruluşu, bağımsız idari otorite kategorilerinden birine dahil edilebilir mi?

– Banka'nın idari teşkilat içindeki yeri idarenin bütünlüğü ilkesi bakımından neyi ifade eder?

– Bu ilke, kurum ve kurallar çerçevesinde merkez bankası bağımsızlığı nasıl tanımlanabilir?

– Banka için öngörülen hukuki nitelik 1982 Anayasası'yla uyumlu mudur?

Bu soruların birbirleriyle neden–sonuç ilişkisi içinde bulunduğu ve çalışmanın da kalbini oluşturduğuna hiç şüphe yoktur.

İkinci bölümün, bir diğer konusu da Banka'nın çalışanlarının hukuki statüsüdür. Banka'nın kendine özgü hukuki statüsünün devamı ve sonucu olarak, çalışanlarının hukuki statüsü de kendine özgüdür. Bu çerçevede, Banka çalışanlarının hukuki statüsüne memur hukuku, emeklilik hukuku, ceza hukuku, ceza muhakemesi hukuku gibi farklı disiplinler açısından ayrı ayrı değinilmeye çalışılmıştır. Banka çalışanlarının hukuki statüsünü belirleyen yönetmeliklere ve belirlenen statünün Anayasallığına alt başlıklar ayrılmıştır. Bu bölümde, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemesi ve İlk Derece Mahkemesi kararlarının, belirleyici etkisinin olması tabiidir.

Üçüncü bölüm, öncelikli olarak, bağımsızlık kavramına neden ihtiyaç duyulduğu konusu üzerinde durmaktadır. Elbette bu neden iktisadidir. En yalın ifadesiyle, merkez bankası bağımsızlığının sağlanamamasının maliyeti enflasyondur. Enflasyonun doğrudan neden olduğu zincirleme olumsuzlukların ise, ağır ve istenmeyen sonuçlarını sadece iktisadi alanda değil, toplumsal ve ahlaki alanda da yoğun olarak hissettirdiği savlanmaktadır. Gerçekten de, Türkiye'nin yakın tarihi bu savı doğrular görünmektedir. Hukukun da bu gerçekliğe yabancı kalması, görmezden gelmesi, çözüm yolları üretmekten uzak durması kabul edilemez.

Bu bölümde değinilmesi zorunlu konuların başında, “*merkez bankası bağımsızlığı*” kavramının –deyim yerindeyse– yeşerip yaşayabileceği asgari iktisadi ve hukuki iklimin ne olduğu gelmektedir. Bu sorudan türev bir başka soru da kavramın, herhangi bir siyasi düşünce veya tercihe özgülenip özgülenemeyeceği, en azından daha yakın kabul edilip edilemeyeceğidir.

Bağımsızlık başlıklı bölümün olmazsa olmaz konularından biri de; merkez bankalarının temel amacı olan fiyat istikrarını gerçekleştirebilmek için elinde bulunan para politikası araçlarının yetersiz oluşudur. Bu durum, ilginç bir ikilem doğurmaktadır. Fiyat istikrarının sağlanabilmesi için hükümetlerden bağımsız olması gereken merkez bankaları, yine fiyat istikrarını sağlayabilmek için hükümetlerin elindeki maliye politikalarına muhtaçtır. Bu ikilemin hukuki yapıyı da derinden etkilemesi, biçimlendirmesi kaçınılmazdır. Ayrıca, bu tespit bağımsızlık kavramının doğasında varolan “*sınırı*” da çizmektedir. Bu sınır, hükümetlerle merkez bankalarının birlikte, uyumlu çalışmaları zorunluluğudur.

Bağımsızlık kavramı konuyu farklı yönleriyle açıklayan, birbirini tamamlayan tasniflerin konusudur. “*Siyasi–iktisadi bağımsızlık*”, “*fiili–kanuni bağımsızlık*” gibi tasniflere ana hatlarıyla değinme zorunluluğu mutlaktır. Bununla birlikte, çalışmanın ayrıntılandırılmasında, özellikle kanuni bağımsızlıktan yararlanılması da kaçınılmazdır. Konuya ilişkin değerlendirmelerde ağırlıklı olarak kanuni bağımsızlığın kullanılması ise; “*bağımsızlığın bir gelenek olarak toplumca benimsenmiş olması*”, “*hükümetlerin konuya ilişkin yaklaşımları*”, “*merkez bankası yöneticilerinin dirayeti*” gibi hukuk dışı, fiili bir çok nedenin bağımsızlığın hayata geçirilebilmesinde başat rol oynadığı gerçeğini görmeyi engellemez.

Çalışmanın cevap aramak zorunda olduğu hayati önemdeki sorulardan biri de, her yurttaşı doğrudan etkileyen “*para politikası*” gibi bir alanın, seçimle gelmeyen, seçimde hesap vermeyen merkez bankası yöneticilerine teslimini öngören merkez bankası bağımsızlığı kavramının; “*siyasi iktidarı kullananların yönetilenler tarafından denetlenmesi ve değiştirilmesi olanağının varlığını*” hukuki bir zorunluluk olarak savlayan demokrasiyle nasıl bağdaştırılacağıdır.

Merkez bankası bağımsızlığı kavramını demokratik işleyişle uyumlu kılabilmek için, “amaç–araç bağımsızlığı ayrımı”, “merkez bankasının açıklığı ve hesap verebilirliği” ve “merkez bankasına özgü idarenin bütünlüğü ilkesini sağlayamaya yönelik hukuki araçlar” gibi üç hukuki müessese önemli işlev üstlenmektedir. Dolayısıyla, bu müesseselere, özellikle de “merkez bankasının açıklığı ve hesap verebilirliği”ne ilişkin alt başlıklara da yer verilmiştir.

Üçüncü bölümün ikinci ana başlığı “*Merkez Bankasının Anayasa’da Düzenlenmesi*”dir. Merkez bankası bağımsızlığı ilkesinin, anayasal iktisat öğretisiyle benzer kabulleri, ortak doğruları bulunmaktadır. Bu nedenle, “anayasal iktisat” kavramı üzerinde de durulmaya gayret edilmiştir. Ancak, henüz giriş bölümünde dahi belirtilebilir ki, merkez bankası bağımsızlığının anayasayla güvencelenendirilmesi gereğini savlayan görüş, anayasal iktisatçılara özgü olmadığı gibi, anayasal iktisatçılar arasında merkez bankasını kaldırmak gerektiğini düşünenler dahi bulunmaktadır.

Gerek 1961 gerekse de 1982 Anayasalarının hazırlık sürecinde, Merkez Bankası’na anayasal statü verme hususu gündeme gelmiş, tartışılmış, ancak kabul görmemiştir. Dönemin tartışma ve değerlendirmelerine de yer vermeye çalışılmıştır.

Bu başlık altında son olarak “*parlamente sistemde yasama–yürütme ilişkisi*” ve “*siyasi partiler rejiminin, yasama–yürütme erklerinin ayrılığı üzerine etkisi*” dikkate alınarak merkez bankası bağımsızlığının Anayasa’da düzenlenmesinin faydalı olacağı kanaati ileri sürülmüştür.

Tezin dördüncü bölümü “*Avrupa Merkez Bankası’na ve ‘O’nun kullandığı, kanuni bağımsızlığı ayrıntılandıran ölçütler doğrultusunda Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın değerlendirilmesi*”ne ayrılmıştır. Konuya ilişkin Avrupa Birliği mevzuatının daha somut bir ifadeyle AMBS Statüsü’nün ölçüt kabul edilmesinin nedeni ise, merkez bankası bağımsızlığı kavramını alt unsurlarına ayırarak, sistematik biçimde kurallaştırmış olmasından ibarettir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZ BANKALARININ TARİHÇESİ VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NA İLİŞKİN GENEL HUKUKİ ÇERÇEVE

I. TARİHÇE

A. Merkez Bankacılığı

Nobel Ödülü sahibi Amerikalı ekonomist Samuelson'a göre; merkez bankaları, ateş ve tekerlekle birlikte, insanlık tarihinin en önemli üç buluşundan biridir.¹ Yazarın böylesine abartılı bir ifadeyi, merkez bankalarının günümüz ekonomileri için ne denli vazgeçilmez olduğunu, çok çarpıcı, akılda kalıcı bir biçimde vurgulayabilmek amacıyla kullandığı şüphe götürmez derecede açıktır. Ancak, yine bu derece açık bir gerçeklik vardır ki; o da merkez bankalarının, ekonominin, özellikle de para politikalarının can damarı olduğudur.

Merkez bankaları, çağdaş ekonomilerde bankacılık sisteminin ve para politikasının düzenleyicisi,² bankaların nihai kredi mercii ve mevduatlarını yatırdıkları bankalar oluşları dolayısıyla "*bankaların bankalarıdır*". Ancak, banka olarak adlandırılmalarına rağmen, asli amaçları kar etmek değildir; hatta kar etmek, amaçları arasında sayılamaz.

Merkez bankalarına en çok yakıştırılan ikinci nitelime ise, "*Devletin bankası*" olmasıdır. Çünkü merkez bankaları, Anayasaların genelde yasama organına tanıdığı para ihracı yetkisini kullanmakta, Devletin ekonomi politikalarının en önemli ayaklarından olan para politikasını belirlemekte ve uygulamakta, hükümetin haznedarlığını ve mali ajanlığını yapmakta, ülke altın ve döviz rezervlerini tutmakta ve yönetmektedirler. Her ne kadar merkez bankası terimi hep "*bağımsızlık*" kavramı ile birlikte anılıyor olsa da, bu tür

¹ Paul Anthony Samuelson, **İktisat**, Çeviren: Demir Demirgil, Ankara, 1970, s. 346.

² Tezer Öçal, Ö. Faruk Çolak, **Para Teori ve Politika**, İstanbul, Nobel Yayın Dağıtım, 1999, s. 29.

görevleri, hisselerinin özel kişilere ait olduğu örneklerde dahi, merkez bankalarının, “*Devletin bankası*” olarak anılmalarını sağlamaktadır.

B. Merkez Bankalarının Doğuş Süreci

Merkez bankalarının tarihi, ticari bankaların kuruluşundan çok sonraya rastlar. Hatta, merkez bankaları, ticaret bankalarının zaman içinde şekil değiştirmesiyle ortaya çıkmıştır denilebilir.³

17. yüzyıl Avrupası’nda Devletin mali ihtiyaçlarının artması ve ticaret hacminin genişlemesi, ekonomik faaliyetlerin yoğunlaşması sonucunu doğurmuş, bu da nakit ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.⁴ Bu dönemde başta altın ve gümüş olmak üzere o güne dek değişim aracı olarak kullanılan değerli madenler, güvenliklerinin sağlanması amacıyla ticari bankalara yatırılmaya ve karşılığında da bankalarca sahiplerine belgeler verilmeye başlanmıştır. Kısa bir süre sonra bu belgeler piyasada tedavül gücü kazanmış, bunların bankalara sunularak, karşılığı olan değerli madenlerin talep edilmesine istisnaen rastlanır olmuştur.⁵

1656 yılında bir ticaret bankası olarak kurulup, zaman içerisinde İsveç Merkez Bankası (Sveriges Riksbank) haline gelen Stockholm Bankası,⁶ bu saptamadan yararlanan ilk banka olmuş ve altın ya da gümüş olarak karşılığı bulunmayan belgeleri piyasaya sürmeye ve bunlarla kredi vermeye

³ Haydar Akyazı, “Merkez Bankacılığı ve Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Sorunu, Türkiye ve ABD Örnek Olayı”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 1994, s. 10.

⁴ Mehmet Işkın, “Merkez Bankasının Bağımsızlığı”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas, 1997, s. 4.

⁵ Leman Dönmez, “Çeşitli Ülke Merkez Bankalarının Yapılarının Karşılaştırılması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 1996, s. 3.

⁶ Kurucusu olan Johan Palmstruch’un adı ile de anılan Stockholm Bankası, özel bir banka olmasına karşın, yönetimi Kral tarafından belirlenmekteydi. Karşılığı bulunmaksızın fazla sayıda banknot ihraç etmesi, bankanın çöküşüne neden olmuş; bankanın zararlarından sorumlu tutulan Palmstruch ölüm cezasına mahkum edilmiş ise de, sonradan affedilmiştir. 17 Eylül 1668 tarihinde, Palmstruch’a verilmiş olan banka işletme imtiyazı Riksbank’a devredilmiş ve mevcut parlamentonun desteği ile kullanılan imtiyaz çerçevesinde banka faaliyete geçmiştir. 1866 yılında ise, bankanın adı “*Sveriges Riksbank*” olarak değiştirilmiştir. Daha fazla bilgi için bkz. İsveç Merkez Bankası’nın web sayfası: <http://www.riksbank.se>.

başlamıştır.⁷ Her ne kadar bu senetlerin tedavül gücü oldukça kısa ömürlü olmuşsa da, söz konusu faaliyeti Banka'ya "*dünyanın ilk emisyon bankası*" sıfatını kazandırmıştır. Ayrıca, Stockholm Bankası'nın yeni şekli olan İsveç Merkez Bankası'nı, merkez bankalarının ilk örneği olarak kabul eden yazarlar da bulunmaktadır.⁸

Çok sayıda yazar ise, emisyon bankası olmanın yanında, diğer bankaların nezdinde mevduat bulundurmayı gelenek haline getirdiği ve Devletin haznedarlığı gibi bazı görevleri de üstlenen ve 1694 yılında bir anonim şirket olarak kurulan İngiltere Merkez Bankası (Bank of England)'nı ilk merkez bankası olarak kabul etmektedirler.⁹

Merkez bankacılığı, esas itibarıyla 19. yüzyıldan itibaren gelişmeye başlamış ve 1800'de Fransa Bankası, 1814'te Hollanda Bankası, 1817'de Avusturya Milli Bankası ve Norveç Bankası, 1850'de Belçika, 1860'da Rus, 1873'te Reichbank, 1882'de Japonya, 1893'te İtalya Milli Bankası, 1914'te ABD Federal Reserve Bank kurulmuştur.¹⁰

C. Merkez Bankalarının Doğuş Nedeni

Yukarıda değinilmeye çalışıldığı üzere, merkez bankalarının kurulmasından önce, aynı ülkede birden çok ticari banka –deyim yerindeyse– gelişigüzel banknot çıkarmaktaydı. Örneğin, 1863 yılında ABD'de banknot

⁷ Aziz Köklü, **Makro İktisat**, 3. Baskı, Ankara, S Yayınları, 1984, s. 312.

⁸ Sıtkı Eroğlu, **Merkez Bankası Hukuku**, Yayınlanmamış Ders Notları, s. 6; Işkın, **a.g.e.**, s. 4; Ziya Kayla, **Merkez Bankası İşlemleri**, Ankara, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1981, s. 5; Avni Zarakolu, **Merkez Bankacılığı Bilgisi**, Ankara, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 1988, s. 6.

⁹ Akyazı, **a.g.e.**, s. 10; İlyas Yıldırım, "Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Sorunu ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, 1997, s. 5.

¹⁰ Yıldırım, **a.g.e.**, s. 6; Zarakolu, **a.g.e.**, s. 7. Merkez bankalarının kuruluş yılları, banknot ihracı tekeline sahip oldukları yıllar ve nihai kredi mercii olma niteliğine sahip oldukları yıllara dair çizelgeler için bkz. Stanley Fischer, "Modern Central Banking", **The Future of Central Banking**, Editör: Forrest Capie, Charlos Goodhart, Norbert Schadt, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, s. 268.

basan banka sayısı 1600'e ulaşmıştı ve yaklaşık 10.000 çeşit banknot tedavül etmekteydi.¹¹

Bu durumun oldukça ağır ekonomik ve hukuki sakıncalarını gidermeyi amaçlayan devletler, kağıt para basma imtiyazını ticari bankalardan birine vermişler, böylece merkez bankaları emisyon bankaları olarak doğmaya başlamıştır.

Merkez bankalarının doğuşunda görülen ikinci durum ise, 1. Dünya Savaşı'ndan sonra, merkez bankalarının bu amaçla, özel olarak kurulmaları olmuştur. Savaş yıllarında, savaş masraflarının karşılanabilmesi için altın standardından tamamen vazgeçilmiş, para sistemi altüst olmuş, dünya bir iktisadi bunalıma sürüklenmiştir.

Yarattığı insani yıkımlar ve maliyetler yanı sıra 1. Dünya Savaşı, o güne dek hiçbir savaşın olmadığı kadar büyük bir iktisadi maliyet de doğurmuştur. Savaş döneminde her ülke yüksek miktarlarda banknot ihraç ederek, bu maliyeti en aza indirmeye çalışmıştır.

Bu mülahazalarla, savaş sonrası geniş katılımlı iki uluslararası konferans düzenlenmiştir. Bunlardan birincisi, Milletler Cemiyeti Meclisi'nin tertibiyle 24 Eylül–8 Ekim 1920 tarihleri arasında Brüksel'de toplanan Maliye Konferansı'dır. Bu Konferans, onaltı maddelik bir Tasarıyı, bütün ülkelerin uygulaması temennisiyle kabul etmiştir. Bu temenniler içinde ikisi, konumuz bakımından doğrudan önem göstermektedir.¹²

Bunlardan birincisi, her ülkede bir merkez bankasının kurulması yönündeki telkindir. Buna göre; *“Merkez ihraç bankası olmayan memleketlerde böyle bir banka tesis edilmek ve şayet tesisi için ecnebi sermayesine de müracaat etmek lazım gelirse, bunun şu veya bu şekilde beynelmilel bir murakabeyi göze almak gerekir.”*

İkinci olarak da, kurulmuş veya kurulacak merkez bankalarının bağımsız olması gereği üzerinde duruluyordu; *“Bankalar ve bilhassa ihraç*

¹¹ Selim Tarlan, **Tarihte Bankacılık**, Ankara, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1986, s. 37.

¹² İlhan Tekeli, Selim İlkin, **Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1997, s. 242-245.

bankaları, her türlü siyasal nüfuzdan sakınmalı ve ihtiyatlı bir mali siyasetin prensiplerinden ilham alınarak idare olunmalıdır.”¹³

Savaştan galip çıkan müttefik devletlerin 3 Mayıs 1922 tarihinde Cenova’da topladığı ikinci Konferansın üzerinde uzlaştığı ilke kararlarının başında da şu gelmektedir: “*Bankaları ve bilhassa ihraç bankalarını, siyasi mahiyette her türlü nüfuzdan korumak ve bunların sırf ihtiyatlı mali usullere göre işlemesini temin etmek gerektir. Merkez ihraç bankası olmayan memleketlerde böyle birer banka kurmaya lüzum vardır.*”¹⁴

Bu çalışmaların sonucu olarak, söz konusu dönemde çok sayıda yeni merkez bankası kurulmuş, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası da bunlardan birisi olmuştur.¹⁵

D. Ülkemizde Merkez Bankacılığı

1. Osmanlı Bankası Deneyimi

1853 yılında Kırım Savaşı, İmparatorluğun maddi kaynak ihtiyacını en üst düzeye çıkardı. Bu gelişmenin sonucunda, 1856 yılından itibaren temel işlevlerini Osmanlı İmparatorluğu’na borç vermek olarak belirleyen çok sayıda ticari banka kuruldu. Bu dönem bankacılığı için, “*borçlanma bankacılığı*” nitelendirilmesinin kullanılması yanlış olmayacaktır.¹⁶

“*Borçlanma bankacılığı*”nın en önemli örneği ise, 1856 yılında kurulan ve asli amacını açıkça, İmparatorluğun dış borçlanmasına aracılık etmek olarak belirleyen Bank-ı Osmani olmuştur. İngiliz sermayesi ile kurulan Banka, daha sonra Fransız ve Avusturya sermayesinin de katılmasıyla Bank-ı Osmani Şahane adını almıştır.

¹³ Edmond Ulrich, **Harpten Sonra Avrupa’da Merkez Bankalarının Tensiki Prensibi**, Çeviren: S. H. Baban, Ankara, 1936, s. 7-8.

¹⁴ Ulrich, **a.g.e.**, s. 9.

¹⁵ Bu dönemde kurulan merkez bankaları için bkz. Nevzat Alptürk, **Merkez Bankacılığı**, Türkiye Bankalar Birliği, Ankara, 1972, s. 15-16.

¹⁶ Akyazı, **a.g.e.**, s. 8.

Osmanlı Bankası'na 1863 ve 1875 yıllarında, üçte bir altın karşılığında banknot çıkarma ve Devlet bütçesini kontrol edebilme gibi çok önemli imtiyazlar tanınmıştır.¹⁷ Banka, hazine bonolarını iskonto edecek, iç ve dış borçların ana para ve faiz ödemelerini binde beşlik komisyon karşılığında yapacaktı. Devlet'in, Banka'nın karından pay almamasına karşın, Banka her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulacaktı.¹⁸

Osmanlı Bankası'nın ihraç ettiği banknotların tedavül alanı İstanbul'la sınırlı kalmıştır. Bu durumun nedenlerinin başında, 1840 yılında çıkarılan ve Devlet'in ilk kağıt parası olma özelliğini taşıyan "*Kaime*"nin benimsenememiş, kullanılmamış olmasından kaynaklanan olumsuz deneyimin izlerinin silinememesi gelmektedir.¹⁹ Banka'nın tedavüle çıkardığı banknotlar, kısa bir süre sonra Banka'ya getirilip, altın karşılığı talep edilmekteydi. Kendi çıkardığı paranın itibar görmemesinden en büyük zararı görmesi beklenen Banka ise, ilginç bir biçimde bu durumdan kazançlı çıkmaktaydı. Çünkü üçte bir karşılık esasına göre banknot ihraç eden Banka, her altın lirada iki lira gibi oldukça büyük bir kazanç elde etmekteydi.²⁰

Yine olağandışı biçimde, Osmanlı Bankası'nın idare merkezi de Londra'da bulunmaktaydı.

Bütün bunlar göstermektedir ki, ilk bakışta bir merkez bankasıymış izlenimini uyandıran Osmanlı Bankası, kuruluş amacıyla, sermaye yapısıyla, kar gütmeye saikiyle, kendisine uygun gördüğü işlevi ile gerçek anlamda, Devletin çıkarları için, Devletiyle birlikte var olan bir merkez bankası değildir.

Nitekim, 1. Dünya Savaşı yılları, yukarıdaki yargımızın somut bir kanıtı olarak dikkat çekicidir. Bu dönemde, İngiliz ve Fransız Merkez Bankaları, Devletlerine büyük kolaylıklar sağlamalarına karşın, anılan Devletlerin

¹⁷ Öztin Akgüç, **Cumhuriyet Döneminde Bankacılık Alanında Gelişmeler**, Ankara, Türkiye Bankalar Birliği, 1975, s. 9.

¹⁸ Öztin Akgüç, **Türkiye'de Bankacılık**, 2. Baskı, İstanbul, Gerçek Yayınları, 1987, s. 114.

¹⁹ Akyazı, **a.g.e.**, s. 37.

²⁰ Haydar Kazgan, "Osmanlı Bankası ve Osmanlı Para Politikaları", **Para ve Sermaye Piyasaları**, Eylül 1990, s. 25.

baskıları ile Osmanlı Bankası, Devlet'e kaynak sağlamak bir yana, Savaş'ın devamı süresince banknot çıkarma imtiyazından vazgeçtiğini bildirmiştir.²¹

1. Dünya Savaşı sona erdiğinde, tedavülde 158.748.536 Liralık Düyun-u Umumiye evrakı nakdiyesi, 2.967.000 Lira Bank-ı Osmani Şahane banknotu bulunmaktaydı. Osmanlı Bankası bu banknotların altın karşılığının talep edilmesinden endişe duyduğundan, bunları toplama çabasında olmuştur.²²

Düyun-u Umumiye evrakı nakdiyesinin kaderi ise, barış antlaşmalarına bağlı olmuştur. 28 Haziran 1919'da Versailles ve 10 Eylül 1919'da Saint German Antlaşmalarıyla, birinci tertip evrakı nakdiyenin karşılığı olarak Reichsbank ve Avusturya Macaristan Bankası'nda tutulan altınlar galip devletlere teslim edilmiş, böylece birinci tertip paralar bütünüyle karşılıksız bırakılmıştır. Versailles Antlaşması'nda diğer altı tertibin karşılığının on iki yılda peyderpey ödenmesi öngörülmüşse de, Almanya böyle bir ödemeyi hiçbir zaman yapmamıştır.²³

2. Milli Bankacılık Fikrinin Doğuşu ve Devlet Bankası Kurma Çabaları

2. Meşrutiyet döneminde ve özellikle de 1. Dünya Savaşı sırasında borçlanma ve para politikalarının uygulanmasında genel olarak milli bir bankacılık sisteminden, özelde de bir milli devlet bankasından yoksunluk bütün ağırlığıyla hissedilmiştir. Öyle ki, milli devlet bankasının eksikliği, "*çoğu kez etkinliği az ve daha pahalı çözümlere razı olmayı gerektirmiştir.*"²⁴

Böyle zorlu bir dönemde, milli bir devlet bankası (ya da merkez bankası) kurulması fikrinin, kuvvetli düşünsel temelini "*Türkçülük*" oluşturmuştur. Bu çerçevede, kurulduktan sonra tam anlamıyla bir milli devlet bankasına çevrilmesi tasarlanan İtibar-ı Milli Bankası'na kaynak sağlamak

²¹ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Tekeli, İlkin, **a.g.e.**, s. 108-148.

²² Tekeli, İlkin, **a.g.e.**, s. 132.

²³ Burhan Zihni Sanus, **Para Ekonomisi**, İstanbul, İstanbul Matbaası, 1960, s. 260-262.

²⁴ Tekeli, İlkin, **a.g.e.**, s. 136.

amacıyla İttihat ve Terakki öncülüğünde yürütülen çalışmalar sırasında yaygınlaşan milli devlet bankası kurma öngörüsünü, Türkçülük fikri bütünlüğünün bir parçası olarak Ziya Gökalp temellendirmektedir.

Siyasi bağımsızlığın vazgeçilmez, ihmal edilmez koşulu iktisadi bağımsızlıktır. “*Fikri, harsi kapitülasyonlardan*” kurtulmak, ancak iktisadi kapitülasyonlar alt edilerek sağlanacak siyasi bağımsızlıktan sonra mümkün olabilirdi. Gökalp “*milli iktisadi kapitülasyonları kaldırmak için ne suretle çalışmalı*” sorusuna, öncelikle “*iktisadi teşkilata*” sahip olmak gerektiği yanıtını veriyordu.

“Gökalp’e göre, devlet, ulusun siyasi örgütü, ulus ise, uzviyeti hareket ettirici aygıtı (cihaz-ı hareki) idi. Ulus, toplumsal uzviyete benzetilince, iktisadi örgüt de bu uzviyetin kan dolaşım aygıtının (cihaz-ı deveran) yönlendiricisi oluyordu. İnsan uzviyetinde hareket aygıtının merkezi beyin olduğu gibi, ulusal uzviyette de siyasal örgütün merkezi kabineydi. Benzer düşünüşle, insanın kan dolaşımının merkezi kalp olduğuna göre, ulusal uzviyette de iktisadi örgütün bir düzenleyici merkezi (merkezi nazımı), yani bir kalbi olması gerekiyordu. İşte, ulusta kan işlevini gören kredi dediğimiz şeydi ve kalbin kan dolaşımını düzenleyişi gibi, ulusta da tüm kredileri banka denilen kuruluş toplayıp dağıtmaktaydı. Ziya Gökalp, bu benzetmeden yola çıkarak, şu sonuca varıyordu; ‘Meğer bizim milli deveran-ı daimimizin merkezi, yani milli kalbimiz yok imiş’ dedikten sonra, ulusal bankanın kurulmasının ‘bizi şiddetle muhtaç olduğumuz bu milli kalbe malik’ kılacağı ve ‘mefkuru ve seviyemizin tealisine taalluk eden büyük istifadeler’ sağlayacağını belirtiyor. ‘mefkure için sarf olunan her türlü faaliyet, cihad mahiyetinde olduğu için milli iktisat hareketine iktisadi cihad’ diyordu.”²⁵

Bu çerçevede, Ziya Gökalp’in Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın kurulmasına fikri kaynaklık etmekle kalmayıp, bugüne de ışık tuttuğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

²⁵ Zafer Toprak, “Osmanlı Devletinin Birinci Dünya Savaşı Finansmanı ve Para Politikası”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1979 -1980 Özel Sayısı, s. 220–221.

3. Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası

Milli iktisadi düzeni gerçekleştirme girişiminin en önemli aşamalarından biri, 1918'de otuz yıl süreli bir imtiyazlı şirket olarak Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası'nın kurulması olmuştur. Banka'nın milli niteliğini vurgulayan özelliklerinin başında tüm hisse senetlerinin Türkçe basılması ve nama muharrer olarak yalnızca Osmanlı tebaasına ait olması gelmektedir. Dolayısıyla, Banka hisselerinin milli niteliğini yitirmesinin de önüne geçilmiş oluyordu. Banka'nın yalnız ilk on yıl için umum müdürü ile sınırlı sayıdaki uzmanının yabancı uyruklu olmasına izin verilmiş, diğer çalışanların tamamının Osmanlı tebaasından olması zaruri kılınmıştır.²⁶

Banka bir ticari bankanın faaliyet alanlarının yanı sıra, demiryolları, havayolları, kanallar, limanlar, genel bayındırlık hizmetleri, tarım ve sanayinin gelişimine yardım edebilecek milli şirketler kurma ve bu şirketlere hissedar olma konusunda da yetkili kılınmıştır.

Banka'nın faaliyet alanının böylesine geniş tutulması, yabancı sermayenin yürütmekte olduğu iş sahalarına Türk sermayesinin girmesinin sağlanmak istenmesindendir. Dönemin Maliye Nazırı Cavit Bey, Banka'nın sermayesi büyüdükçe doğal kaynakların işletilmesinde, yabancı sermayenin yerini alacağını açıkça belirtmektedir.²⁷

8 Şubat 1918 tarihinde çıkarılan bir Kanun'la, Banka'ya verilen geniş görevlerin yerine getirilmesini sağlamak ve Banka'nın hissedarı olmayı daha cazip hale getirebilmek amacıyla Banka'ya kapsamlı bir vergi, posta ve telgraf ücreti muafiyeti tanınmıştır. Bu Kanun'un Meclisi Ayan'da görüşülmesi sırasında Damat Ferit Paşa "*her Osmanlının tediye ile mükellef olduğu rüsum ve tekaliften, Milli Banka'nın muafiyetini kabulün, devlet içinde devlet ihdas edeceği*" yönündeki endişesini belirtmiştir. Maliye Nazırı Cavit Bey de bu hususa, bundan sonra kurulacak her bankaya benzer ayrıcalıklar verilmesinin

²⁶ **Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası, Nizamnameyi Esasi**, İstanbul, 1532, m. 69-121; A. Gündüz Ökçün, "1909-1930 Yılları Arasında Anonim Şirket Olarak Kurulan Bankalar", Editör: Osman Okyar, H. Ünal Nalbantoğlu, **Türkiye İktisat Tarihi Semineri**, Ankara, Hacettepe Üniversitesi, 1975, s. 416-417.

²⁷ Tekeli, İlkin, **a.g.e.**, s. 142.

söz konusu dahi olmadığını belirterek, ancak benzer ayrıcalıkların halihazırda bir çok yabancı şirkete verildiğini hatırlatarak yanıt vermektedir.²⁸

Ayrıca Cavit Bey, Banka'nın kurulması sürecinde, *“hükümetin hisseyi iştiraklerinin mümkün olduğu kadar az olması”* gereğinde ısrarcı olmuştur.²⁹ Bu yaklaşımda, Banka'nın bağımsız olarak kurulması yönünde bir fikrin işaretleri görülebilmektedir.

Cavit Bey'in işaret ettiği başka bir husus da, Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası'nın şartları oluştuğunda milli bir merkez bankası olarak tahayyül edildiğinin berrak bir ifadesidir: *“Banka bugünkü halde bir devlet bankası değildir, fakat ileride milli banka, devlet bankası olma ihtimali vardır. Henüz Banka'nın banknot ihraç hakkı yoktur. Çünkü bu hak henüz Osmanlı Bankası'nındır.”*³⁰

Banka'nın kuruluş safhasında dikkate değer bir başka husus da; Banka'nın kuruluşunu destekleyen çok sayıda milliyetçi yazının yayımlanması ve Banka'nın kuruluşuna yabancı şirketlerin müdahil olmasının engellenmesidir. Bu ortam, yabancıların özellikle Almanların Banka'nın kuruluşuna tereddüt ve tepkiyle yaklaşmasına neden olmuştur. Almanların konuya ilişkin olarak Talat Paşa'yı uyardığı dahi belirtilmektedir.³¹

1. Dünya Savaşı'nın Osmanlı İmparatorluğu'nun mağlubiyeti ile sonuçlanmasıyla, Banka da ortadan kaldırılmaya, millilik niteliğini kaybettirecek biçimde İngiliz ve Fransız bankalarıyla birleşmeye zorlanmıştır. Cavit Bey durumu şöyle açıklamaktadır: *“Galip gelseydik, Osmanlı Bankası'nın yerini alacaktık, uzlaşma sulhü olursa Osmanlı Bankasıyla birleşecektir. Mağlup olduk, şimdi de Almanlarla yapmadığımız ihtilafı düşmanlarımızla yapma zaruretinde kalacağız.”*³²

²⁸ **Meclisi Ayan Zabıt Ceridesi**, 6 Şubat 1932, s. 346-351.

²⁹ “Maliye Nazırı Cavit Beyin Hatıraları”, **Tanin**, 4 Nisan 1945.

³⁰ Tekeli, İlkin, **a.g.e.**, s. 144.

³¹ “Maliye Nazırı Cavit Beyin Notları”, **Tanin**, 29 Mart 1945.

³² “Maliye Nazırı Cavit Beyin Notları”, **Tanin**, 20 Ekim 1945.

Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası, buhran döneminden, bir yabancı banka veya sermaye grubu içinde varlığını ve niteliğini kaybetmeden çıkabilmiştir. Türkiye İş Bankası'na örnek teşkil etmiş ve onunla birleşmiştir.³³

Ancak, o günün koşulları içinde, işgal altındaki bir ülkede, milli bir merkez bankası kurulması fikri ve ümidinin de ertelenmek dışında çaresinin olmadığı malumdur.

Bu çerçevede, Osmanlı Bankası'nın ilk merkez bankamız olduğu yönündeki yaygın kanaat ve kabulle bir bakıma çelişmek pahasına, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na kaynaklık eden asıl müessesenin; kuruluşunun temelindeki fikri bütünlük, kuruluş amacı, felsefesi ve yapısıyla Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası olduğu düşünülmektedir.

4. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Kuruluşu

1. Dünya Savaşı'ndan sonra, her ülkede bir merkez bankası kurma fikri üzerine şekillenen ve yoğun uluslararası katılımı toplanan Brüksel ve Cenova Konferanslarına, Kurtuluş Savaşı içinde bulunan Türkiye'nin katılmaması doğaldır. Ancak bu Konferanslar doğrudan olmasa da, Türkiye'de merkez bankası kurulması çalışmaları açısından yol gösterici nitelik taşımıştır. Bu çerçevede, Büyük Taarruzun arifesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde merkez bankası sorunu üzerinde durulması konuya ilişkin bilincin ve günün zorlu koşullarının dikkat çekici bir örneğidir.

14 Ağustos 1922 tarihinde Bütçe görüşmeleri sırasında, Tevfik Rüştü Aras'ın sorusuna cevaben, Maliye Vekili Hasan Fehmi Bey şunları söylemiştir: *“Paraya para kazandırmak için bir Devlet Bankası vücuda getirmek zarureti vardır. Milli sermayeyle büyük bir banka vücuda getirir ve Devlet kasadarlığını, Hazine kahyalığını ona devredersek Devlet Bankası vücuda gelir mi? Ve bu, günün meselesi midir? Vaktiyle İstanbul'da İtibar-ı Milli Bankası bu maksatla teessüs etti. Fakat vaziyeti malum. Takdiri, Heyeti*

³³ Cemil Topuzlu, Celal Muhtar Özden, **Hatıraları, Canlı Tarihler**, Cilt X, İstanbul, Türkiye Yayınevi, 1945, s. 28-29.

Celileye bırakıyorum. Esas hakkında arzularına bendeniz de iştirak ederim. Fakat bunları ve altı yüz seneden beri mevcut olmayanı bugün Maliye Vekaletinden istemesinler. Vakti merhumuna talik etsinler ³⁴

Genç Cumhuriyetin kurucuları, Kurtuluş Savaşı ile kazanılan bağımsızlığın, iktisadi bağımsızlıkla taçlandırılmasını yürekten istiyorlardı. İktisadi bağımsızlığın en önemli simge ve güvencelerinden olmak üzere, merkez bankasının kurulması zorunluluğunun bilincindeydiler.

Milli bir merkez bankası kurulması düşüncesinin en güçlü biçimde ifade edildiği yer ise henüz 1923'te 1. İzmir İktisat Kongresi olmuştur. Kongre'nin raporunda şöyle denilmektedir: *"İşte iktisadi hayatın ayrı ayrı her safhasını tenmiye maksadile tesis olunacak banka müesseselerinin ortasında bütün bu sermaye ve kredilerin devri hareketleri içinde nazımlık vazifesini görecek milli bir devlet bankası bulunmak zaruridir. Bir taraftan, Devletin banka siyasetini temin ve diğer taraftan banknot ihracı ile devlet kredisini tanzim eyleyecek böyle bir merkezi büyük banka ile hayatı iktisadiyemiz bugünkü ihtiyaçlarının en mübremelerini olsun temin eylemiş bulunur ve beynelmilel iktisat dünyasında sağlam bir mevki ihraz eyler."³⁵*

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

Osmanlı Bankası, milli bir merkez bankası kurulması düşüncesinin gelişimini çok yakından ve kendi adına kaygıyla izlemiş, engellemek üzere çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Osmanlı Bankası Genel Müdürü, Banka'nın Londra'daki yöneticilerine gizli kaydıyla yazdığı 18 Kasım 1928 tarihli mektubunda *"İsmet Paşa ve mesai arkadaşları, çok zor şartları kabul etmek ya da ilk ortaya çıkanın ellerine, kendilerini teslim etmek yerine beklemeyi tercih ediyorlar"* demektedir.³⁶

³⁴ Tekeli, İlkin, **a.g.e.**, s. 245.

³⁵ A. Gündüz Ökçün, **Türkiye İktisat Kongresi (1923–İzmir): Haberler, Belgeler, Yorumlar**, Ankara, AÜSBF, No: 262, 1968, s. 70.

³⁶ Mektubun tam metni için bkz. Tekeli, İlkin, Ek No: VIII.

Osmanlı Bankası Genel Müdürü'nün 22 Ocak 1928 tarihli bir başka mektubunda Başbakan İsmet İnönü'nün kendisine söylediğini aktardığı şu sözler ise, Osmanlı Bankası'nın bu konudaki girişimlerinin sonuçsuz kalacağını, milli bir banka fikrinin kesin olarak benimsendiğinin çok belirgin bir kanıtıdır: *"..... Osmanlı Bankası'na her türlü koşulda güvenilemeyeceği ve Bankanın bizimle ilişkilerinde 'başka mülahazalardan' ilham alabileceği neticesini çıkardım. Bunda hakkı olabilir. Ancak, ben, Hükümetin Başı, bundan tek bir sonuç çıkarabilirim, o da, zor anlarda gerekecek diğer başka yardımların teminini araştırmak ihtiyacıdır."*³⁷

İş Bankası Genel Müdürü Celal Bayar da, kurulması öngörülen merkez bankasının, Türkiye İş Bankası bünyesinde faaliyet göstermesini içtenlikle istiyordu. Bu doğrultuda, yapılan çok sayıda çalışma ve başvurulmuş uzman görüşü yanında Hollanda Merkez Bankası Başkanı Dr. Vissering Türkiye'ye davet edildi. Vissering'in Raporunda *"hükümete bağlı olmayan ve anonim şirket şeklinde örgütlenmiş özel bir merkez bankası"* kurulması önerilmekteydi.³⁸ Celal Bayar Vissering Raporunu Başvekil'e sunarken İş Bankası'nın bu işlevi üstlenmesi konusundaki kişisel eğilimini de hissettiren ayrıntılı bir mektubu da eklemiştir. Bu mektupta *"memleketimiz için devletin lüzum ve vücudu ne ise, Bankanın da vücudu devlet için aynı ehemmiyettedir."* denilmektedir. Celal Bayar Vissering'in Raporu doğrultusunda merkez bankasının anonim şirket olarak kurulmasını talep

³⁷ Mektubun tam metni için bkz. Tekeli, İlkin, Ek No: VI.

³⁸ Raporda yer alan bazı bölümler bağımsızlık fikrinin kesin ve kuvvetli biçimde ifade edilmiş olması yönüyle dikkat çekicidir: *"Bir merkez bankası bir ülke için, paranın dolaşımını kollamak ve paranın kesin olarak istikrara kavuşmasını sağlamak için gerçekten gerekli bir araçtır."*

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

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

Bu nedenlerle, bankanın görevlerini yerine getirirken tamamen serbest ve dış etkilere uzak kalmasının temel bir önemi vardır. Merkez bankası yönetimini hükümete tabi kılmak bir girişimin çok tehlikeli olacağı, bu tehlikenin, hükümetlerin oldukça sık değişimleri halinde merkez bankası politikasının da sık sık değişimlere kolayca neden olarak daha da büyüyeceği ortaya çıkmaktadır.", Tekeli, İlkin, a.g.e., Ek No: II.

etmektedir. Merkez bankasının tüm sermayesinin Devlet'e ait olduğu bir modeli ise sakıncalı ve başarılı olma ihtimalinden yoksun görmektedir.³⁹

Bu Rapora ilişkin görüşlerini açıklarken İsmet İnönü şöyle demektedir: *"Merkez Bankası'nın başından beri müstakil bir müessese olmasını, diğer hususi bankalarla ilişkisi olmak şöyle dursun, Devlet'e karşı da, bizzat Maliye Vekaleti'ne karşı da vazifesinin icabettirdiği dürüstlük ve sertlikle çalışması gerektiğini biliyordum."*⁴⁰

1928 yılı sonunda, Mustafa Kemal Atatürk de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yaptığı konuşmada *".... Cumhuriyet Bankası'nın bu sene zarfında açılmasına muvafakatiniz, yüksek ve esaslı icraatınıza hakikaten iftihar olunacak bir ilave olacaktır."* demektedir.⁴¹

1929 Dünya ekonomik buhranı, Türkiye ekonomisini de derinden etkilemiş ve bu etki, merkez bankasının kurulmasını daha da zorlaştırmış, ancak diğer yandan zorunlu hale getirmiştir. Bunun için, Hükümet tarafından, o dönemde Almanya'da merkez bankası işlevini gören Reichbank'ın Genel Müdür Yardımcısı Karl Müller Ülkemize davet edilmiştir. Müller yaptığı çalışmanın sonucunda, merkez bankasının kurulması için öncelikli ölçüt saydığı ödemeler dengesini sağlayacak etkili bir dış ticaretin, ekonomik dalgalanmalara karşı ayakta kalabilecek bir devlet maliyesinin ve yüksek üretim düzeyinin bulunmadığını, bu sebeple Türkiye'de merkez bankasının kurulamayacağını belirtmiştir.⁴²

Bu Rapordan çok kısa bir süre sonra, Avrupa'nın çeşitli ülkelerinden akademisyenlerin de katkılarıyla hazırlanan *"Cumhuriyet İhraç Bankası Kanun Layihası"* 28 Mayıs 1930 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunuldu. 11 Haziran 1930 tarihinde kabul edilen 1715 sayılı Kanun Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın kuruluş kanunu oldu. Banka, 3 Ekim 1931 tarihinde çalışmalarına başladı.⁴³

³⁹ Tekeli, İlkin, **a.g.e.**, s. 257-263.

⁴⁰ Tekeli, İlkin, **a.g.e.**, s. 266.

⁴¹ Kazım Öztürk, **Cumhurbaşkanlarının Türkiye Büyük Millet Meclisini Açış Nutukları**, İstanbul, İş Bankası Yayını, 1969, s. 207.

⁴² Raporun tam metni için bkz. Tekeli, İlkin, **a.g.e.**, Ek No: IV.

⁴³ Ziraat Bankası İdare Meclisi Üyesi Cevdet Nasuhi Bey'in 5 Nisan 1931 tarihli Konferanstaki sözleri de, dönemin konuya ilişkin düşünsel gelişmişliğine, bugüne dahi örnek geniş öngörüsüne başka bir

5. 11 Haziran 1930 Tarih ve 1715 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu

a. Hukuki Nitelik

Sadece bir merkez bankası kurmak değil, aynı zamanda onu bağımsız kılmak konusunda da berrak bir bilincin ve inançlı bir kararlılığın bulunduğu, 1715 sayılı Kanun'un birçok düzenlemesinden anlaşılabilmektedir.⁴⁴

Banka'nın unvanında dahi bu titizlik görülebilmektedir. Merkez Bankası'nın, Osmanlı Bankası'ndan farklı olarak milliliğine dikkat çekmek üzere Türkiye Cumhuriyeti ile ilişkilendirilmesi istenmiş, ancak, bağımsızlığını vurgulayabilmek için de kamu kurumlarından farklı olarak *“Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası”* unvanı seçilmiştir.

Öncelikle, Kanun'un 1. maddesinde de belirtildiği üzere, Banka, *“Türkiye’de banknot ihracı imtiyazını münhasıran haiz olmak üzere”* anonim şirket (özel hukuk tüzel kişisi) olarak kurulmuştur. Her anonim şirketin olduğu gibi, Banka'nın da hissedarlardan oluşan bir genel kurulu,⁴⁵ yönetimini

misaldir: “Bankalar, özellikle banknot ihraç eden bankalar siyasi baskılardan bütünüyle kurtarılmış olmalı ve sadece basiretli bir maliye gidişi üzerinden yönetilmelidir. Merkez bankaları gittikçe daha az devlet daireleri ve gittikçe daha fazla geniş ölçüde amme tröstleri gibi sayılmaktadır. Deniliyor ki, kuvvetli bir merkez bankası, devlete bir çok hizmetler görebilir. Bağımsızlığı kesin olarak ve kanunla sağlandığı zaman, bu hizmetler daha büyük olur. Bankanın her bir kararı, memleketin her çeşit ekonomik faaliyeti üzerinde etki edeceğinden yola çıkarak, idaresi de devamlı olarak aynı şaşmaz yoldan yürümelidir. Fakat Banka, doğrudan doğruya devlet kontrolü altında kaldıkça her hükümet değişmesi sonucunda, yön değiştirmekten kendisini kurtaramaz. Böyle bir hareket, milli paranın değerinin düşmesinin hem nedeni hem de sonucu mahiyetini alır. Ve enflasyona gitmek böyle olur.”, Mehmet Özdemir, **Cumhuriyetten Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1997, s. 197 vd.

⁴⁴ Merkez Bankası Eski Başkanı Bülent Gültekin Ufuk Şanlı ile yaptığı bir mülakatta şöyle demektedir: “Cumhuriyetin kurucuları yaşadıkları deneyimlerden ötürü yüksek enflasyona neden olabilecek davranışlardan özellikle sakınmıştır. Hatta bu hassasiyet o derecedir ki Kurtuluş Savaşı sırasında Rusların ‘askeri yardımı boş verin, gelin size para basma makinesi verelim’ önerisi bile o zor şartlar altında reddedilir.”, Bülent Gültekin, **Aksiyon Haftalık Haber Dergisi**, Sayı 634, 29 Ocak 2007, (Erişim) <http://www.aksiyon.com.tr/detay.php?id=26582>, 2 Haziran 2008.

⁴⁵ **11 Haziran 1930 Tarih ve 1715 Sayılı Mülga Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Madde Değişiklikleri, Ek Kanunlar, Gerekçeler, Meclis Tutanakları, Tefsir Kararları**, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1987, m. 58-62.

üstlenen bir idare meclisi⁴⁶ ve bu işlemlerini denetleyen bir denetleme kurulu⁴⁷ bulunmaktadır.

b. Sermaye

Banka, 15 milyon TL sermaye ile kurulmuştur.⁴⁸ Banka'nın, (A), (B), (C) ve (D) olarak adlandırılan dört sınıf hissesi bulunmaktadır. (A) sınıfı hisseler kamu kurumlarına, (B) sınıfı hisseler Türk bankalarına, (C) sınıfı hisseler yabancı bankalar ile yabancı sermayeli imtiyazlı şirketlere, (D) sınıfı hisseler de Türk vatandaşlarına ve şirketlerine ayrılmıştır.⁴⁹

Hükümetin genel kurula bütünüyle hakim olmasını engellemek, böylece Banka'nın bağımsızlığını pekiştirmek üzere, Kanun'un kullandığı deyimle *"hükümet müesseseleri"*ne ayrılan (A) sınıfı hisse senetlerinin, toplam sermaye içindeki payının yüzde onbeşi geçemeyeceği Kanun'un 26. maddesinde hükme bağlanmıştı. Ancak, daha sonra yapılan değişiklikle bu oran yüzde yirmibeşe çıkarılmıştır.

1715 sayılı Kanun'un öngördüğü sermaye yapısının; *"bağımsızlık"* ilkesini uygulamak, somutlaştırmak bakımından bugünkünden çok daha ileri olduğunu söylemek abartılı bir yorum olmayacaktır.

Hazine'nin sermaye payının yüzde onbeşle sınırlı olması iki temel fayda sağlamaktadır. Öncelikle, Genel Kurul kararlarının oy çokluğuyla alınması ve 1211 sayılı Kanun'un öngördüğü Hazine'nin sermayenin en az yüzde ellibirini elinde tuttuğu yapı, yürürlükteki Kanun uygulamasında Genel Kurul'u

⁴⁶ 1715 Sayılı Mülga Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), m. 63-70.

⁴⁷ 1715 Sayılı Mülga Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), m. 71-74.

⁴⁸ Banka'nın sermayesinin nasıl güçlüklerle elde edildiğine, örneğin kibrit imtiyazının bir yabancı şirkete devredilerek elde edilen gelirin, Banka'nın sermayesine aktarılışına ilişkin olarak bkz. Ersel Yavi, *Batırılan Bir Ülke Nasıl Kurtarılır*, İstanbul, Yazıcı Yayınevi, 2002, s. 25, *"Kibrit imtiyazına ilişkin Antlaşmanın TBMM'de görüşülmesi sırasında, Maliye Vekili Şükrü Saraçoğlu amacını şöyle açıklamaktadır; 'Mukavele tasdikinize iktiran eder ve katiyet kesp eylerse, alacağımız on milyon doların kısmı azamını ve belki de kaffesini sadece bir tek işe tahsis eylemek niyetindeyiz. O da Merkez Bankası'nın memlekete daha nafi olması için, bir an evvel bu meblağla techizidir.'*

⁴⁹ 1715 Sayılı Mülga Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), m. 21-33; Banka'nın hisse senetlerinin örnekleri, hisse senedi almaları için halka yapılan çağrılar konusunda bkz. Özdemir, a.g.e..

Hazine'nin tek etkili olduğu bir organa dönüştürmektedir. Bu durumun somut yansımaları olarak; *"hesapların onaylanması"*, *"Banka Meclisi üyelerinin ibrası"* ve *"seçilmeleri"* münhasıran Hazine'nin tekelindedir. 1715 sayılı Kanun ise öngördüğü sermaye yapısı ile bu sakıncaları önlemişti.

Ayrıca, Hazine'nin sermaye payının yüzde onbeşle sınırlı olması pratik bir hukuki fayda da sağlamaktaydı. Kamuya ilişkin genel, tek tip, çoğu zaman Banka'nın hukuki niteliği gözetilmeden hazırlanan hukuki düzenlemelerin kapsamı, *"sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kurumlar"* olarak belirlenmektedir. Bu yöndeki kapsam veya tanım maddelerinin, kamu iktisadi teşebbüslerini nitelediği, Merkez Bankası'nı içermediği kuvvetli gerekçelerle savunulabilir bir görüş ise de, çoğu zaman lafzi bir yorumla Merkez Bankası'nın da değinilen kapsamda olduğu yönünde uygulama tesis etmeye yönelik bir eğilim, en azından bu konuda bir duraksama bulunmaktadır. Eğer, 1211 sayılı yürürlükteki Kanun, 1715 sayılı ilk kuruluş Kanunu'nun öngördüğü sermaye dağılımını korusaydı, Merkez Bankası bugün de yukarıdaki benzeri tartışmaların dışında ve hatta uzağında bulunabilecekti.⁵⁰

c. İdare Meclisi (Banka Meclisi)

Sekiz kişiden oluşan İdare Meclisi'nin üyelerinin seçiminde de, Hükümete, biri başkan olmak üzere iki üyeyi belirleme hakkı tanınmıştır. İki üye (B) ve (C) sınıfı, bir üye (D) sınıfı hissedarlarca seçilmektedir. Ayrıca, Ticaret ve Sanayi Odaları bir, Ziraat Kooperatifleri iki üye belirlemektedir.

Bu doğrultuda 1715 sayılı Kanun'la 1211 sayılı Kanun'un birbirinden en belirgin biçimde ayrıldığı hususlardan biri de 1715 sayılı Kanun'un kullandığı terimle İdare Meclisi'nin (1211 sayılı Kanun'un tercih ettiği terimle Banka Meclisi'nin) oluşumudur.

⁵⁰ M. Şerif Uygun, İdil Büke Salgırtay, Sinem Artık, "Kuruluşundan Günümüze Bankamız Kanunları", **Lira Dergisi**, Sayı 40, Ekim 2006, s. 59, *"Açıkça ve kuvvetle belirtmekte hiçbir sakınca yoktur ki; 1715 sayılı Kanun'un öngördüğü Hazine'nin sermaye payını sınırlayan yapı, gelecekte daha bağımsız bir Merkez Bankası kurma çalışmalarına da ışık tutacak niteliktedir."*

1715 sayılı Kanun öncelikle Hazine dışında kalan hissedarlardan her bir gruba ayrı bir İdare Meclisi üyesi seçme olanağı tanımak suretiyle; –1211 sayılı Kanun’un uygulamada tüm Banka Meclisi üyelerini Hazine’nin seçmesi dışında bir sonuç doğurmaya elverişli bulunmayan yapısından– keskin çizgilerle ayrılmaktadır. Bu yöndeki bir düzenlemenin, bağımsızlık açısından tercihe şayan olduğu ayrıca açıklanmaya ihtiyaç göstermeyecek derecede berraktır.

1715 sayılı Kanun’un tipik anonim şirket işleyişinin dışına çıkmak pahasına öngördüğü çeşitli meslek gruplarının temsilcilerine İdare Meclisi’nde yer verme biçimindeki korparatif ve katılımcı yapı; 1715 sayılı Kanun’un belirlediği “*memleketin iktisadi inkişafına yardım amacı*”yla örtüşmekteydi. Ancak, 4651 sayılı Kanun’la temel amacını fiyat istikrarı olarak belirleyen Merkez Bankası’nın genel yetkili, asli karar organında meslek gruplarının özellikle de sanayi, ticaret ve ziraat meslek gruplarının temsilcilerinin bulunması önerilebilir, tercih edilebilir bir durum değildir.⁵¹

d. Denetleme Kurulu

Dört kişiden oluşan Denetleme Kurulu’nun iki üyesi (B) ve (C) sınıfı, diğer iki üyesi ise (D) sınıfı hissedarlarca seçilmektedir. Kamu kurumlarına ait olan (A) sınıfı hisselerin, Denetleme Kurulu üyesi seçme hakkı vermemesi, başka bir söyleyişle, Banka’nın denetim organında Hükümetin belirlediği bir üyenin bulunmaması da dikkate değerdir.

⁵¹ “İdare Meclisinin teşekkül tarzı para politikası bakımından düşündürücü ve tehlikeli bir durum yaratmıştır. Gerçekten İdare Meclisi, hissedarlarla (hükümet, milli bankalar, diğer banka ve imtiyazlı şirketler, Türk firmaları vs.) ticaret, sanayi ve ziraat sektörünün (ve 1960’tan sonra banka personeli) temsilcilerinden teşekkül etmiştir. Oysa bu özel ve kamusal çıkar gruplarının kendi çıkarlarını koruma kaygısıyla memleketin genel ekonomik menfaatini her zaman göz önünde tutmaksızın, kendi ekspansiyonu yönünde gelişen her para politikasını benimsemeye ve aksine her kontraksiyon politikasını kötülemeye eğilimli olabilecekleri düşünülmemiştir. Bunun ise ülkenin devamlı enflasyonist gelişmeye doğru itilmesi sonucunu doğurabileceği göz önünde bulundurulmamıştır.”, Sait Dilik, “Devlet Karşısında Merkez Bankası ve Merkez Bankalarının Bağımsızlığı”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt XXV, No:1, 1970 (Mart), s. 178.

1211 sayılı yürürlükteki Kanun, 1715 sayılı Kanun'dan ayrılarak Hazine'ye ait olan (A) sınıfı hisseler de Denetleme Kurulu üyesi seçme hakkı tanımıştır. 1715 sayılı Kanun'un benimsediği yöntemin “bağımsızlık” kadar, “*hissedar grupları arasındaki dengenin sağlıklı kurulması*” ve “*denetim mantığı*” açısından da olumlu değerlendirilmesi mümkün görünmektedir.

e. Genel Müdür

Genel Müdür, Kanun'un 75. maddesi uyarınca, İdare Meclisi'nin teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile Cumhurbaşkanı tarafından beş yıllık bir süre için seçilir. Genel Müdür'ün, bu süre dolmadan önce aynı usulle görevden alınabilmesi de mümkündür.

1715 sayılı Kanun, Başkan'ın atanması açısından; 1211 sayılı Kanun'un 25 Ekim 1990 tarih ve 3670 sayılı Kanun ile değişik yürürlükteki 25. maddesinden önemli bir farklılık taşımaktadır. 1715 sayılı Kanun'a göre Umum Müdür'ünün atanabilmesinin zorunlu ön koşulu “*İdare Meclisi'nin teklifi*”dir.

1715 sayılı Kanun'un ilgili maddesinin İktisat Encümeni gerekçesinde aynen “*Tasarının 74. maddesini teşkil eden bu maddede Genel Müdürün Hükümet tarafından tayin edilmesini uygun görmeyen İktisat Encümeni Banka'nın anonim şirket olarak kurulmasından dolayı bağımsızlığını temin amacıyla, Genel Müdürün İdare Meclisi'nin teklifi üzerine Hükümetçe tayinini sağlayacak şekilde değişiklik yapmış ve madde bu şekilde kanunlaşmıştır.*” denilmektedir.⁵²

⁵² 1715 Sayılı Mülga Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), s. 113.

f. Kamuya Kaynak Aktarma Yasağı

Bugün için merkez bankalarının en önemli bağımsızlık ölçütlerinden biri olarak benimsenen ve mali bağımsızlık olarak ifade edilen kamuya avans verilmemesi de 1715 sayılı Kanun'un 42. ve 44. maddelerinde açık olarak hükme bağlanmıştır.

g. 1715 Sayılı Kanun'a İlişkin Genel Değerlendirme ve Bu Kanun'un Yürürlükten Kaldırılması

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

Ancak, 1715 sayılı Kanun otuz sekiz yıla ulaşan yürürlük döneminde yirmi iki kez değişikliğe uğramış, böylece Kanun'un sistematik bütünlüğü yitirilmiştir.

Ayrıca, başlangıçta yüzde onbeşle, daha sonra yüzde yirmibeşle sınırlı olan Devlet sermayesi, (B) sınıfı hisse senedi sahibi olan kamu bankalarının, zamanla paylarını artırması sonucunda toplam sermayenin yarısını aşmıştır.

Banka'nın bağımsızlığını zayıflatan başka bir değişiklik de, kamuya finansman sağlanması yolunun açılması olmuştur.⁵³

⁵³ Merkez Bankası Eski Başkanı Bülent Gültekin Ufuk Şanlı ile yaptığı bir mülakatta şöyle demektedir: *"Gültekin, milli şef döneminde görünüşte son derece masum bir kanuni düzenleme ile Merkez Bankası'na Hazine ve diğer kamu kurumlarına ihtiyaç halinde borç verme görevi verildiğini, bu düzenleme ile de özerklik döneminin kapandığını açıklıyor. Düzenleme ile Banka kamu borçlarını finanse eden bir kasa haline getirilir ve Merkez Bankası'nın görevleri kamu kurumlarının açıklarını kapatmakla sınırlandırılır. Gültekin yeterli vergi toplanamadığı, borçlanma yapılamadığı ve mali piyasalar da yeterince gelişmediği için Merkez Bankası bütçeyi finanse eden bir kurum olarak çalışma zorunda kaldı."*, Bülent Gültekin, **Aksiyon Haftalık Haber Dergisi**, Sayı 634, 29 Ocak 2007, (Erişim) <http://www.aksiyon.com.tr/detay.php?id=26582>, 2 Haziran 2008.

Paranın altın karşılığı basılması esasının terkedilmesi, özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra merkez bankalarının temel hedefinin fiyat istikrarını sağlamak haline gelişi, merkez bankacılığının kabuk değiştirmesine yol açan gelişmeler olmuştur. Bu gelişmelerin sonucu olarak, merkez bankalarının paranın dolaşımını düzenleme ve kontrol etme görevleri genişlemiş ve başta açık piyasa işlemleri olmak üzere bu görevleri daha iyi yerine getirebilmelerini sağlayacak yeni araçlar ortaya çıkmıştır. Bu sebeplerle, 1715 sayılı Kanun yetersiz hale gelmiş, ihtiyaçları karşılayamaz olmuştur.⁵⁴

Yukarıda ana hatlarıyla özetlenen gerekçelere dayanılarak 1715 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 14 Ocak 1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Halen yürürlükte bulunan bu Kanun, defalarca değişikliğe uğramıştır.⁵⁵ Bu değişikliklerin en önemlisi ve kapsamlısı olan 25 Nisan 2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun'a ise başta "*Bağımsızlık*" olmak üzere, çeşitli başlıklar altında değinilecektir.

İlk kuruluş kanunu olan mülga 1715 sayılı Kanun yürürlükteki 1211 sayılı Kanun'la kıyaslandığında, iki kuruluş kanununun birbirinden kesin, keskin sınırlarla ayrılan iki bağımsız dönemi ifade etmediği tespit edilebilmektedir. Aksine, temel ilkeleri, asli müesseseleri değişmeyen, aynı felsefe üzerine kurulu, önceki birikim ve tecrübelerden beslenen bütünlük içinde tek bir uygulama döneminden söz etmek çok daha doğru olacaktır.⁵⁶

⁵⁴ 1211 sayılı Kanun Tasarısı Gerekçesinin, "*Yeni bir Kanunun hazırlanmasını gerektiren hukuki ve ekonomik sebepler*" alt başlığı, **14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Gerekçeler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları**, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1988, s. 171.

⁵⁵ 1211 sayılı Kanun, 28 Mayıs 1970 tarih, 1264 sayılı; 3 Ekim 1983 tarih, KHK/92 sayılı; 6 Aralık 1984 tarih, 3098 sayılı; 28 Mayıs 1986 tarih, 3291 sayılı; 18 Mayıs 1987 tarih, KHK/281 sayılı; 14 Ocak 1988 tarih, KHK/311 sayılı; 19 Nisan 1990 tarih, KHK/422 sayılı; 25 Ekim 1990 tarih, 3670 sayılı; 21 Nisan 1994 tarih, 3985 sayılı; 25 Temmuz 1995 tarih, KHK/562 sayılı; 18 Haziran 1999 tarih, 4389 sayılı; 17 Aralık 1999 tarih, 4491 sayılı; 25 Nisan 2001 tarih, 4651 sayılı; 19 Ekim 2005 tarih, 5411 sayılı; 23 Ocak 2008 tarih, 5728 sayılı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle değiştirilmiştir.

⁵⁶ Merkez Bankası Kanunları ve geçirdikleri değişikliklere dair genel bir değerlendirme için bkz. Uygun, Salgırtay, Artık, **a.g.m.**. Bu makalenin sonuç bölümünde 1715 ve 1211 sayılı Kanunlara ilişkin şu değerlendirme yapılmaktadır:

II. MERKEZ BANKASI'NA İLİŞKİN GENEL HUKUKİ ÇERÇEVE

A. Sermaye Yapısı

1. Merkez Bankalarında Sermaye

Merkez bankalarının sermaye sahipliği yönünden beş gruba ayrılması mümkün görünmektedir.⁵⁷

1. Sermayesinin tümü Devlete ait merkez bankaları bulunmaktadır. Romanya, İsveç, Kanada, Rusya, Danimarka, Çin, Yeni Zelanda, İsrail Merkez Bankaları sermayesinin tamamı Devlete ait olarak kurulan merkez bankalarıdır. İngiltere, Fransa, Hollanda, Norveç Merkez Bankaları ise sonradan devletleştirilmek suretiyle, sermayesinin tamamı Devlete ait merkez bankaları arasına katılmışlardır.

2. Sermayesinin tümü özel gerçek ve tüzel kişilere ait merkez bankaları günümüzde kalmamıştır.

3. Sermayesinin bütünü ticaret bankalarına ait tek merkez bankası ise ABD Merkez Bankasıdır (Federal Reserve Bank).

4. Sermayeleri kısmen Devlete, kısmen özel kişilere ait merkez bankalarına örnek olarak Meksika ve Yunanistan Merkez Bankaları gösterilebilir.

5. Sermayeleri Devlet, bankalar, diğer gerçek ve tüzel kişiler arasında bölüşülmüş merkez bankalarına Şili Merkez Bankasıyla birlikte Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası misal teşkil etmektedir.

“Henüz 1930 yılında, 1715 sayılı Kanun’la dahi amaçlananın, merkez bankası kurmaktan ibaret olmadığı; aynı zamanda bağımsız bir merkez bankası kurma yönünde berrak bir bilincin, tereddütsüz bir iradenin bulunduğu açıktır.

Bugün de ‘Merkez Bankası Bağımsızlığı’ fikri, 1715 sayılı Kanun’un 1211 sayılı Kanun’a devrettiği bir bayraktır.

Merkez bankası Kanunlarına ilişkin en genel değerlendirmenin dahi vardığı netice, bağımsızlığın; Türk hukuku açısından yeni veya yabancı bir kavram olmadığı, gelip geçici, günlük bir modayı ifade etmediğidir. Tam aksine bu temel ilke, Merkez Bankası Kanunlarının sözüne ve özüne hakim olan köklü bir hukuki gelenektir.

Bu gelenek, Merkez Bankası’nın geleceğini de aydınlatmaktadır.”

⁵⁷ Akyazı, **a.g.e.**, s. 14; Sami Ayhan, **Türkiye’de Para ve Merkez Bankacılığı**, Ankara, Nam Matbaası, 1971, s. 10; Dönmez, **a.g.e.**, s. 76-77; Zarakolu, **a.g.e.**, s. 12.

2. Merkez Bankası'nın Sermayesi ve Sınıfları

25 milyon Lira sermaye ile kurulan Banka'nın sermayesi bugün 25 milyar Liradır (25.000 YTL). 1211 sayılı Kanun'un 5. maddesinde belirtilen bu sermaye, 250.000 adet hisseye ayrılmıştır. Hisse senetlerinin hepsi nama yazılıdır ve bunlar (A), (B), (C) ve (D) olmak üzere dört sınıfa ayrılmıştır.

(A) sınıfı hisse senetleri, sermayenin yüzde ellibirinden aşağı olmamak üzere Hazine'ye;

(B) sınıfı hisse senetleri, Türkiye'de faaliyette bulunan milli bankalara;

(C) sınıfı hisse senetleri, 15.000.- adet hisse ile sınırlandırılmış olarak yabancı bankalara ve yabancı sermayeli imtiyazlı şirketlere;

(D) sınıfı hisse senetleri, Türk ticaret kuruluşlarına, Türk vatandaşı gerçek ve tüzel kişilere tahsis edilmiştir.

Halen Banka'nın yüzde elli dört hissesine sahip olan Hazine, en büyük hissedar konumundadır. Böylece, Genel Kurul'da çoğunluğu Hazine oluşturmaktadır.

1211 sayılı Kanun'un Esas Mukavele'de değişiklik yapılmasını Genel Kurul'da üçte iki nitelikli çoğunluk sağlanmasına bağlayan 16. maddesinin son fıkrası ve *"Bu sermaye, Hükümetin tasvibiyle artırılabilir."* hükmünü içeren 5. maddesi karşısında, sermaye, Genel Kurul'da sağlanan üçte iki çoğunluk ve Bakanlar Kurulu'nun kararıyla artırılmaktadır.

Bu çerçevede, 1715 sayılı mülga Kanun'la 1211 sayılı Kanun arasındaki en temel farklardan biri sermayeye ilişkindir. Merkez Bankası'nın sermayesi 15 milyon Liradan 25 milyon Liraya yükseltilirken, 10 milyon Liralık farka tekabül eden hisse senetlerinin tamamı (A) sınıfı hissedar olarak nitelendirilen Hazine'ye bırakılmıştır. Bu durum, 1211 sayılı Kanun'un 8. maddesinde yer verilen (A) sınıfı hisse senetlerinin sermayenin yüzde elli birinden aşağıya düşemeyeceği hükmüyle birlikte, belirgin bir tercih değişikliğine işaret etmektedir. Anılan maddenin gerekçesinde de döneme hakim olan Devletin üstünlüğü genel prensibine uyulduğu belirtilmektedir.⁵⁸

⁵⁸ 1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), s. 326.

3. Merkez Bankalarının Sermaye Yapısı ile Bağımsızlığı Arasındaki İlişki

Merkez bankalarının sermaye yapıları ile bağımsızlıkları arasında doğrudan bir ilişki bulunup bulunmadığı hususu tartışmalıdır.

Bir yanda; merkez bankasının sermayesinin Devlet'e ait olup olmasını bağımsızlık konusunda en önemli etken olarak kabul eden yazarlar bulunmaktadır.⁵⁹ Bu görüşü kabul edenler, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası özelinde de şu sonuca varmaktadırlar:

“Merkez Bankası'nın sermaye yapısı da, kuruluşundan bu yana değişikliğe uğrayarak bağımsızlığı yara almıştır. Buradan anlaşıyor ki, kuruluş yasası, 1211 sayılı Yasaya göre Merkez Bankası'nın bağımsızlığı konusunda daha duyarlı bir şekilde hazırlanmıştır.

1211 sayılı Kanunla yapılan son değişiklikle Merkez Bankası'nın kamu kuruluşu gibi denetim altına alınması amacı, bankanın bağımsızlık zırhının delinmesi anlamına gelir.”⁶⁰ “Banka sermayesinin yarıdan fazlasının devlete ait kabul edilmesi, Merkez Bankası'nın bir kamu kuruluşu gibi denetim altına alınması amacını ortaya koyar.”⁶¹

Karşıt görüşe göre ise; *“Devletin merkez bankalarına müdahalelerinin genişliği, yani bir anlamda merkez bankalarının bağımsızlığı ile bu bankaların sermayelerinin devlete ait olup olmaması arasında bir ilişkinin kurulmaması gerekir.”⁶² Bu görüş sahipleri, savlarını Almanya Merkez Bankası (Bundesbank) örneği ile güçlendirebilmektedirler: “Bundesbank'ın tüm sermayesi devlete ait olmasına rağmen, dünyada, para politikasını*

⁵⁹ Güler Çinier, “Merkez Bankalarının Bağımsızlık Sorunu Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının İncelenmesi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir, 1997, s. 175; Dilik, **a.g.m.**, s. 178.

⁶⁰ Yıldırım, **a.g.e.**, s. 95.

⁶¹ Celil Çetin, “Türkiye’de Enflasyon ile Mücadelede Merkez Bankası’nın Bağımsızlığı”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1998, s. 55; Çinier, **a.g.e.**, s. 176; Erdinç Tokgöz, “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt XIII, 1995, s. 21. Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Suat Oktar, **Enflasyon Hedeflemesi: Para Politikasının Güvenilirliği ve Fiyat İstikrarı**, Ankara, Bilim Teknik Yayınevi, 1998.

⁶² Akyazı, **a.g.e.**, s. 14.

*uygulamada hükümetin en az müdahale ettiği merkez bankalarından biridir.*⁶³

Kanımızca, “merkez bankalarının bağımsızlığının en önemli ve öncelikli unsuru olarak sermaye içinde Devlet payının yokluğunu ya da azlığını kabul eden” ve “merkez bankalarının bağımsızlığı ile bu bankaların sermayelerinin Devlete ait olup olmaması arasında bir ilişkinin kurulmaması gereğini savlayan” birbirine karşıt her iki görüşün de her somut örnek üzerinde mutlak doğru sonuçlar veren şablonlar olarak benimsenebilmesi imkanı yoktur. Bu iki genelleme yerine, her merkez bankasının hukuki yapısına, organlarının durumuna, hepsinden önemlisi sermaye dağılımına nasıl hukuki sonuçlar bağlandığına bakmak gerekmektedir. Bu çerçevede, sermayesinin tamamı Devlete ait olmasına rağmen en bağımsız merkez bankası olarak kabul gören Almanya Merkez Bankası örneğini⁶⁴, bu konudaki Devlet geleneği, yerleşik bağımsızlık kültürü ile açıklamanın doğru olacağı düşünülmektedir.

Değinilen kanaat çerçevesinde, sermayesindeki Hazine ağırlığı (ve bu ağırlığın kanuni güvenceye kavuşturulmuş olması) nedeniyle, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın bağımsız olmadığı savı abartılıdır. Ancak, mevcut sermaye yapısının; Banka Meclisi üyelerinin tamamının doğrudan Hazine’nin tekelinde belirlenmesi, Hazine’nin dilerse Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu üyelerini ibra edilmeme dolayısıyla sorumluluk davasıyla karşı karşıya bırakma tehdidi altında tutabilmesi, Esas Mukavele’nin Hazine’ce değiştirilebilmesi gibi ağır ve bağımsızlıkla ilişkilendirilebilir sonuçları dolayısıyla, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası özelinde sermaye ile bağımsızlık arasında hiçbir bağın bulunmadığı görüşünün de benimsenebilmesi güçtür.⁶⁵

⁶³ Zehra Gökalp, “Ülkemizde Merkez Bankacılığı ve Merkez Bankasının Bağımsızlığı Sorunu”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 1995, s. 54.

⁶⁴ Ö. Turgut Telman, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, İstanbul, Güray Matbaası, 1994, s. 248-253.

⁶⁵ 1715 sayılı Kanun’un öngördüğü sermaye yapısının üstünlüğüne dair görüşler için bkz. Uygun, Salgırtay, Artık, **a.g.m.**, s. 59; Süreyya Serdengeçti, “Merkez Bankası Bağımsızlığı” konulu Konuşma, Muğla, 24 Şubat 2005, s. 16, (Erişim) <http://www.tcmb.gov.tr>, 5 Nisan 2008; Gül Özatay, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın İdari Bağımsızlığı”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2005, s. 81.

4. Merkez Bankalarının Sermayelerinin Simgesel Yönü

Konuya ilişkin olarak, Merkez Bankası'nın sermayesinin bir yönüyle de sadece simgesel değer ve anlam taşıdığını vurgulamamak da eksiklik olacaktır. Merkez Bankası'nın, tipik anonim şirketler gibi, mali itibar ve gücünün sermayesiyle ilişkisi yoktur. Hiç şüphe yok ki, bu durum, zaten Merkez Bankası'nın tipik anonim şirketlerden bütünüyle farklı olarak nihai amacının kar etmek olmamasıyla, daha da doğru bir tespitle birincil ya da ikincil amaçları arasında kar etme saikinin bulunmamasıyla açıklanabilir.⁶⁶

Merkez Bankası, kanuni temel amacı olan fiyat istikrarını sağlamak üzere faaliyette bulunurken, para politikasının dikkate alınmayan bir sonucu ve bazen gereği olarak zarar edebilir. Kaldı ki, bu zararın Merkez Bankası'nın sermayesini kat kat aşan rakamlarda gerçekleşmesi de tabiidir.

Merkez Bankası'nın kar ve zararının, sermayesinin Banka'nın para politikasındaki etkinlik ve başarısıyla ilişkisinin bulunmadığını gösteren önemli bir örnek, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın 2000'li yıllardaki tecrübesidir. Merkez Bankası, Ülkemizin gördüğü en ağır ve kapsamlı iktisadi buhranlardan Şubat 2001 krizinin yaşandığı 2001 yılında 5.154.468.000.000.000.-TL kar etmiş ve hatta ironik biçimde o yılın kurumlar vergisi rekortmeni olmuştur.⁶⁷ Buna karşın, temel amacı olan fiyat istikrarı bakımından oldukça önemli mesafeler katettiği 2005 yılında ise 131.439.000.-YTL zarar etmiştir.⁶⁸

Öyleyse, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın sermaye büyüklüğünün, kar ve zararının, kar payı ödemelerinin, diğer merkez bankalarında da olduğu gibi sadece simgesel anlam taşıdığı belirtilmelidir.

⁶⁶ “Kamu hukuku tüzel kişilerinin etkinlik amacı hiçbir zaman salt ekonomik anlamda kazanç ve kar elde etmek olamaz ve bunlar kamu yararının gerçekleştirilmesinden başka bir amaca yönelik olarak çalışamazlar.

Bazen bir tüzel kişilik kar amacı gütmemekle beraber kazanç elde etmiş olabilir. Kar elde etmeye yönelik gibi görünen muamelelerin araç olarak kullanılması veya arzi kar elde edilmesi de söz konusu olabilir. Fakat bu anılan ilkeyi değiştirmedeği gibi tüzel kişiliğin türü üzerinde de etki yapmaz.”, İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitapevi, 2004, s. 125.

⁶⁷ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası A.Ş. 1 Ocak 2001–31 Aralık 2001 Dönemine Ait Bağımsız Denetim Raporu, (Erişim) <http://www.tcmb.gov.tr>, 2 Haziran 2008.

⁶⁸ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası A.Ş. 31 Aralık 2005 tarihi itibarıyla Bağımsız Denetim Raporu ve Mali Tablolar, (Erişim) <http://www.tcmb.gov.tr>, 2 Haziran 2008.

5. Merkez Bankası'nın Karı

Merkez Bankası'nın karının dağıtımı da 1211 sayılı Kanun'un 60. maddesinde düzenlenmiştir:

"Bankanın yıllık safi karı, aşağıdaki şekilde dağıtılır.

a) % 20'si ihtiyat akçesine;

b) Hisse senetlerinin nominal değerleri üzerinden, % 6 oranında ilk kar hissesi olarak hissedarlara;

c) Yukarıdaki yüzdeler tutarının düşülmesinden sonra kalan miktarın en çok % 5'i, iki aylık maaş tutarını geçmemek üzere Banka mensuplarına ve %10'u fevkalade ihtiyat akçesine;

d) Hisse senetlerinin nominal değerleri üzerinden Genel Kurul kararıyla en çok % 6 nispetinde ikinci kar hissesi olarak hissedarlara.

Bu dağıtımdan sonra kalan bakiye Hazineye verilir."

B. İdare Merkezi

1211 sayılı Kanun'un 2. maddesinin ilk fıkrası *"Bankanın merkezi Ankara'dadır."* hükmünü amirdir. 1715 sayılı mülga Kanun'un 3. maddesi de *"Bankanın merkezi Ankara'dır. Umumi Heyet ve İdare Meclisi içtimaları Ankara'da yapılır."* demektedir.

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, 10 Ocak 2008 tarihinde 60. Hükümet Programı Eylem Planı'nı açıklarken, Plan'ın Merkez Bankası İdare Merkezi'nin İstanbul'a taşınması hususunu da kapsadığını belirtmiştir.

Banka'nın merkezinin taşınabilmesinin hukuki yöntemi, 1211 sayılı Kanun'un 2. maddesinin *"Bankanın merkezinin hangi şehirde olduğunun belirtilerek değiştirilmesi"* veya *"mezkur hüküm yürürlükten kaldırılarak, Esas Mukavele'nin aynı doğrultudaki 2. maddesinin değiştirilmesi"* olabilir.

2 Temmuz 2008 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilen *"Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı"*nda ise bu yöntemlerden birincisi

tercih edilmiştir. Tasarı'nın 2. maddesinin (A) fıkrasıyla, 1211 sayılı Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrasının "*Bankanın merkezi İstanbul'dadır.*" olarak değiştirilmesi öngörülmektedir.⁶⁹ Değişikliğin gerekçesi olarak da, "*bireysel müşteri pazarındaki rekabet*", "*kredi portföyündeki artış*", "*dış ticaret işlemlerinden pay alma çabası*", "*bu büyük pastadan daha fazla pay alabilme*" gibi Merkez Bankası ile uzak yakın ilişkisi bulunmayan hususlara işaretlerle, "*İstanbul'un finans merkezi haline geldiği*" belirtilmektedir.⁷⁰

Merkez Bankası'nın Ankara'da kurulması; öncelikle kuruluşundaki felsefe, bir Cumhuriyet kurumu ihdas etme, Düyun-u Umumiye ve Osmanlı Bankası tecrübeleriyle bağları koparma saikiyle uyumludur.

Bugün de, Merkez Bankası nerede bulunursa bulunsun bankalarla yapılan işlemlerin aynı düzende elektronik ortamda sürmesi dışında bir ihtimal bulunmamaktadır. Diğer taraftan, Merkez Bankası'nın, Hazine

⁶⁹ Tasarı'nın 2. maddesinin (B) fıkrasıyla da, 1211 sayılı Kanun'un 21. maddesinin birinci cümlesinin "*Banka Meclisi toplantıları İstanbul'da yapılır.*" olarak değiştirilmesi önerilmektedir. Ayrıca Tasarı'nın 2. maddesinin (F) fıkrasında, 1211 sayılı Kanun'a geçici 10. madde olarak şu hükmün eklenmesi öngörülmektedir: "*Bankanın merkezinin İstanbul'a taşınmasına ilişkin iş ve işlemler tamamlanıncaya kadar Bankanın İdare Merkezi Ankara'dadır. Banka Meclisi toplantıları da Ankara'da yapılır. Merkezin nakli, iki yıl içinde tamamlanır. Bakanlar Kurulu bu süreyi uzatmaya yetkilidir.*", (Erişim) <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-06.25.pdf>, 2 Temmuz 2008.

⁷⁰ "*Bankacılık sektörü son yıllarda yaşanan büyük dalgalanmalar neticesinde, enflasyonun da etkisiyle oluşan büyük kârlılık dönemini geride bırakmış ve bankalar yeni kâr merkezleri yaratma arayışı içine girmiştir. Diğer yandan riskleri büyük ölçüde azaltacak önlemler alınması da zorunlu hale gelmiştir.*

Bu çerçevede bankalar arasında özellikle bireysel müşteri pazarında büyük bir rekabet başlamıştır. Yine bankalar özellikle dış ticaret işlemlerinden önemli ölçüde pay alma çabalarını da yoğunlaştırmışlardır. Ayrıca kamu borçlanmasının azalma trendinde olması nedeniyle bankaların bono portföyü giderek azalırken kredi portföyünde artış meydana gelmiştir.

Reel sektörün İstanbul ve civarında yoğunlaşması nedeniyle ülkemiz iç ve dış ticaretinde tek başına çok büyük bir paya sahip olan ve aynı zamanda ülke nüfusunun da önemli bir bölümünü barındıran İstanbul, bu özelliği nedeniyle finans merkezi haline gelmiştir. Bankacılık sektöründe yer alan özel bankaların tamamı ve son olarak da İş Bankası ve Şekerbank genel müdürlüklerini İstanbul'a naklederek bu büyük pastadan daha fazla pay alabilmeyi amaçlamışlardır.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı, bankacılık sektörünün en büyük beş bankası arasında yer almaktadır. Banka, gerek müşteri kitlesi gerekse sunduğu hizmetler ve geniş ürün yelpazesi ile sektörün en büyük özel bankalarıyla rekabet edecek düzeye gelmiştir. Sektörün en hızlı ve sağlıklı büyüyen bankalarından olan Vakıfbankın rekabet gücünü artırabilmek ve hedeflediği büyümeyi devam ettirebilmek için, önümüzdeki günlerde Genel Müdürlüğünün İstanbul'a nakledilmesi zorunlu görülmektedir.

Bu amaçla; Vakıfbankın gerekli organizasyonu tamamlayarak Banka Genel Kurulunun uygun göreceği bir zamanlama çerçevesinde Genel Müdürlüğünün Ankara dışına nakledilmesine imkan sağlamak ve yukarıda izah olunan gerekçelerle Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun faaliyetlerinde daha etkin, verimli ve süratli olmalarını temin etmek maksadıyla bu kurumların da merkezinin İstanbul'a taşınmasını sağlamak üzere bu Tasarı hazırlanmıştır.", (Erişim) <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-06.25.pdf>, 2 Temmuz 2008.

Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Başbakanlık gibi Ankara'da bulunan teşkilatlarla yakın, yüz yüze ilişkilerinin yoğunluğu ise, Banka'nın Ankara'da olmasını gerektirmektedir.

Merkezi idareye dahil olmaması nedeniyle Merkez Bankası'nın Ankara'da bulunmasının Anayasa'nın 2. maddesi delaletiyle mutlak zorunluluk olduğundan söz edilemezse de⁷¹, bu denli hayati kamusal görevler üstlenen bir kurumun başkent dışında bir şehirde bulunmasının yine de Anayasallık tartışmalarını da beraberinde getirmesi ihtimal dahilindedir.⁷²

Kaldı ki, diğer ülke uygulamaları da kendine özgü koşulları bulunan Almanya ve Avustralya istisnaları dışında merkez bankalarının başkentlerde kurulu olması yönündedir. Ticari-siyasi merkez ayrımının en belirgin olduğu ABD'de sermayesinin tamamı ticari bankalara ait bulunan Merkez Bankası'nın dahi New York'ta değil, Washington'da olması yol gösterici bir örnektir.⁷³

⁷¹ Gözler'e göre, başkent Ankara olarak belirlenmesinin anlamı kural olarak Cumhurbaşkanı'nın Ankara'da ikamet etmesi ve Bakanlar Kurulu'nun Ankara'da toplanmasından ibarettir. Bu görüş dahilinde, bakanlıkların merkez teşkilatının bile Ankara dışında kurulması olanaklıdır. Benzer biçimde, Yüksek Mahkemelerin de başkentte bulunmalarının anayasal bir zorunluluk olmadığı, Yüksek Mahkemelerin kuruluş kanunlarında Ankara dışında bir yerde bulunmalarının öngörülebileceği savunılmaktadır. Bu savı güçlendiren örnek de Alman Anayasa Mahkemesi'nin başkent dışında, Karlsruhe'de kurulu bulunmasıdır. Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2008, s. 116.

⁷² Hasan Dursun, Merkez Bankası İdare Merkezinin Ankara dışında bulunmasını öngören bir kanunu açıkça ve kesin olarak Anayasa'nın 3. maddesine aykırı bulmaktadır: “Yürürlükteki 1982 Anayasası'nın 3. maddesinin son fıkrasında yer alan Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olduğunu belirten hüküm şekilsel ve içi boş bir kavram değildir. Türkiye Cumhuriyeti'nin başkentinin Ankara olması, hukuksal açıdan derin anlamlar taşımaktadır.

Başkent; temel Devlet kurumları ve yetkililerinin yerleştiği kent anlamını taşır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ni normal olarak; yasama, yürütme, yargı ve idare organları, kısacası, merkezi idare oluşturur. En geniş anlamıyla Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ni ise, normal olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni oluşturan organlar yanında, yerinden yönetim kuruluşları da oluşturur.

..... Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve diğer kamu bankalarının merkezlerinin İstanbul'a veya Ankara dışında başka bir kente taşınması hukuken olanaksızdır. Taşınma işi hukuken olanaksız olduğu için söz konusu bankaların taşınması hakkında yerindelik ve siyasi tartışmalara girmenin anlamsız, hatta abesle iştigal etmek olduğunu savlayabilmek de olanaklıdır.”, Hasan Dursun, “Ankara'nın Başkent Olmasının Hukuksal Anlamı (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Diğer Kamu Bankalarının Merkezleri Ankara Dışına Çıkartılamaz)”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 75, Mart-Nisan 2008, s. 352-384.

⁷³ “Bu taşınma meselesi son derece gereksiz. İletişim araçlarının bu kadar geliştiği bir dünyada Merkez Bankası'nın İstanbul'a taşınması operasyonel açıdan bankaya bir artı sağlamaz. Kaldı ki başkentle mali piyasaların aynı olmadığı ABD, Almanya gibi çok ciddi örnekler ortada iken böyle bir öneriyi nasıl değerlendirmek gerekiyor? 1933'te aynı yerde faaliyet gösteren bir kurumun taşınması kimliğini değiştirmek anlamına gelir. Bu geçmişe özellikle de cumhuriyet tarihine saygısızlık. Bu nedenle eski bir çalışanı olarak Merkez Bankası'nın değil İstanbul'a, Ankara'nın Ulus semtinden

C. Unvan

1211 sayılı Kanun'un "Kuruluş ve unvan" başlıklı ilk maddesinin birinci fıkrası; *"Türkiye'de banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip ve bu Kanunda yazılı görev ve yetkileri haiz olmak üzere 'Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası' unvanı altında anonim şirket olarak bir banka kurulmuştur."* demektedir. 1715 sayılı Kanun'un 1. maddesi de Banka'ya aynı unvanı vermektedir.

Merkez Bankası'nın unvanının "Türkiye Cumhuriyet" olarak belirlenmesinin, Banka'yı "Türkiye Cumhuriyeti" unvanlı tipik kamu kurum ve kuruluşlarından ayırma gayesiyle açıklanabilmesi mümkün görünmektedir.

Serdengeçti, Banka'nın unvanının, "bağımsızlık" olarak özetlenen kendine özgü hukuki statüyle ilişkisini şöyle açıklamaktadır:

*"Merkez Bankası'nın 1715 sayılı Kuruluş Kanunu, sözü de ruhu da bağımsızlık ilkesi gözetilerek şekillendirilmiştir. Bu konu üzerinde o kadar hassasiyetle durulmuştur ki, Banka'nın unvanına dahi bu ilke yansıtılmıştır: Merkez Bankası'nın olumsuz çağrışımları olan Osmanlı Bankası deneyiminden farklılığına dikkat çekmek üzere Türkiye Cumhuriyeti ile ilişkilendirilmesi istenmiş, ayrıca, bağımsızlığını vurgulayabilmek için de kamu kurumlarından bütünüyle farklı olarak Tasarıda 'Cumhuriyet Merkez Bankası' unvanı seçilmiştir. Tasarının Türkiye Büyük Millet Meclisi İktisat Encümeni'nde görüşülmesi sırasında, Banka'nın ülke dışında vasfının daha iyi anlaşılması amacı ile adına Türkiye ibaresi eklenmiş ve Banka'nın adı böylece 'Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası' olarak değiştirilerek bu şekilde kanunlaşmıştır. Bu unvan ile, Banka'nın bir Cumhuriyet kurumu olduğu, fakat 'merkezi idare' kurumu olmadığı vurgulanmış"*⁷⁴

Gürses'e göre de;

"Merkez Bankası'nın unvanı 'Cumhuriyet'tir. Çünkü Merkez Bankası, ülkenin ve halkın merkez bankasıdır, bağımsızdır ve tektir. Cumhuriyet

başka bir semte taşınmasına bile karşı çıkmak gerektiğini düşünüyorum.", Bülent Gültekin'in Ufuk Şanlı ile yaptığı mülakat, **Aksiyon Haftalık Haber Dergisi**, Sayı 634, 29 Ocak 2007, (Erişim) <http://www.aksiyon.com.tr/detay.php?id=26582>, 2 Haziran 2008.

⁷⁴ Serdengeçti, **a.g.m.**, s. 14.

hükümetlerinin merkez bankası değildir. Merkez Bankası'nın 'aidiyeti' hükümette değil halktır. Bu yüzden Merkez Bankası'nın unvanındaki 'TC'nin anlamı 'Türkiye Cumhuriyet'tir.'⁷⁵

D. Organlar

Banka'nın organları 1211 sayılı Kanun'un 13. maddesinde sayılmaktadır. Bunları iki ayrı grup olarak değerlendirmek mümkündür: Banka'nın bir anonim şirket olarak kurulmuş olması dolayısıyla, Türk Ticaret Kanunu'nun anonim şirketler bakımından öngördüğü zorunlu organlar modeli esas alınarak belirlenen, Genel Kurul, Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu'ndan oluşan birinci grup; Ticaret Kanunu'ndan kaynaklanmayan ve yalnızca Banka'ya özgü olan Başkanlık, Yönetim Komitesi ve Para Politikası Kurulu'ndan oluşan ikinci grup.

1. Genel Kurul

Banka'nın, anonim şirketler hukuku sistemiği ve mantığı yönünden kuramsal olarak en üst karar organı olan Genel Kurul, 1211 sayılı Kanun'un 14. ve 15. maddelerinde düzenlenmiştir. Genel Kurul'un işleyişine ilişkin daha ayrıntılı düzenleme ise Banka Esas Mukavelesi'nin 14. ve 15. maddelerinde yapılmıştır. Bu hükümlerin yetersiz kaldığı durumlarda, 1211 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle, "*Kanun'da açıklık bulunmayan hallerde genel hükümlere yapılan gönderme*" dolayısıyla, Türk Ticaret Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulama alanı bulmaktadır.

Genel Kurul, Banka'nın pay sahipleri defterinde yazılı bulunan hissedarlardan oluşur ve toplantılarda her on hisseye sahip olan kimse bir oy

⁷⁵ Uğur Gürses, "TCMB ve TCDD Arasındaki Fark!", **Radikal Gazetesi**, 2 Aralık 2002.

hakkına sahiptir. Bunun tek istisnası olan Denetleme Kurulu üyelerinin seçiminde ise her hisse bir oy hakkı vermektedir.

Genel Kurul'a Banka Başkanı başkanlık eder. Kurul olağan toplantıları, her yılın Nisan ayı içinde Banka Meclisi'nin belirleyeceği günde yapıldığı gibi, gerektiğinde olağanüstü toplantı da yapılır. Kanun'un 22. maddesi ile Genel Kurul gündeminin hazırlanması görev ve yetkisi Banka Meclisi'ne verilmiştir.

Banka Esas Mukavelesi'nin, Kanun'un 15. maddesini genişleten 15. maddesi hükmü uyarınca Genel Kurul, Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu raporlarını, Banka'nın bilançosu ile kar ve zarar hesabını incelemek ve karara bağlamak; Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu üyelerini ibra etmek; Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu üyelerini seçmek; sermayeyi artırmak,⁷⁶ Esas Mukavele'de değişiklik yapmak⁷⁷ ve Banka'nın tasfiyesi hakkında karar vermek ile görevli ve yetkilidir.

Kanun'un 16. maddesinde, “..... tasfiye hakkında karar alınabilmesi için, Genel Kurul'da üçte iki çoğunluk şarttır” hükmüne yer verilmiştir. Bir kanunla kurulmuş olan Banka'nın ancak yine bir kanunla tasfiye edilebileceği tartışmasızdır. Bu nedenle söz konusu hükmün olsa olsa simgesel bir değerinden söz edilebilir. Aksi halin kabulü, Banka Genel Kurulu kararı ile, onu yürürlüğe koyacak Bakanlar Kurulu kararının; Kanun'u yürürlükten kaldırması anlamına gelecektir ki, Kanun Koyucunun iradesinin bu yönde olamayacağı tartışmasızdır. Bu çerçevede, söz konusu hükmün, Banka Genel Kurulu ve Bakanlar Kurulu kararı olmadıkça, Banka'nın kanunla tasfiye edilemeyeceği biçiminde yorumlanıp, uygulanması da yasama yetkisinin genelliği ilkesiyle bağdaştırılamaz.

Merkez Bankası'nın sermaye yapısının sonucu olarak Genel Kurul'un Hazine dışındaki hissedarlar bakımından büyük ölçüde geleneksel bir etkinlik, tören havasında geçtiği belirtilebilir. Bu durumda; Banka Meclisi üyelerinin seçimi, azli, ibra gibi konularda, sermaye yapısının bir yansıması

⁷⁶ Ayrıca, 1211 sayılı Kanun'un 5. maddesine göre, sermaye artırımını konusunda “*Hükümetin tasvibi*” gerekmektedir.

⁷⁷ 1211 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca, Esas Mukavele'de değişiklik yapılması için Genel Kurul'da üçte iki çoğunluk şarttır ve Genel Kurul'ca yapılması onaylanan değişiklikler Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe girmektedir.

olarak Hazine'nin münhasıran yetkili olması yanında, dağıtılan karların simgesel rakamlarla sınırlı kalmasının da payı büyüktür.

2. Banka Meclisi

a. Anonim Şirket Yapısı İçinde Banka Meclisi ve Oluşumu

Banka Meclisi, anonim şirketler hukukunun sistematığı yönünden Banka'nın “Yönetim Kurulu”, karar ve yönetim organıdır. Kuruluşu, üyelerinin görev süresi, görev ve yetkileri, toplantı ve kararları, 1211 sayılı Kanun'un 19–22. maddeleri ile bu hükümlerin izdüşümü olan Banka Esas Mukavelesi'nin yine 19–22. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiş olan Banka Meclisi, Başkan ile Genel Kurul tarafından seçilen altı üyeden oluşmaktadır.

Kanun'un 8. maddesi ile sermayenin en az yüzde ellibirine sahip olması öngörülen ve bugün itibarıyla sahip olduğu yüzde ellidört oranındaki hisseyle en büyük hissedar konumunda olan Hazine'nin, Banka Meclisi üyelerinin seçiminde belirleyici bir rolün de ötesinde, tek seçici konumunda bulunduğu açık bir gerçekliktir.⁷⁸ Başka bir ifadeyle, 1211 sayılı Kanun'un öngördüğü sermaye yapısı Başkan dışındaki Banka Meclisi üyelerinin münhasıran Hazine tarafından seçilmesi dışında bir sonuç doğurmaya elverişli değildir.⁷⁹

⁷⁸ Tamamıyla Hazine'ye ait olan (A) sınıfı hisse senetlerinin sermayenin yüzde ellibirinden aşağı düşmeyeceğini, her on hissenin bir oya sahip olacağını ve tüm Banka Meclisi üyelerinin Genel Kurul'ca seçileceğini öngören Kanun Koyucu, aslında Banka Meclisi üyelerinin tamamının sadece Hazine tarafından seçilmesini amaçlamış; ancak, bu amacı açık bir normatif düzenlemeyle değil, dolaylı olarak gerçekleştirmeyi tercih etmiştir.

⁷⁹ 1211 sayılı Kanun'un Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki görüşmelerine dair tutanaklardan; sermayeye, bu sermaye yapısının doğurduğu sonuçlara ilişkin tereddütlerin o dönemde de gündeme geldiği anlaşılmaktadır. Bir milletvekilinin şu sözleri dikkate değerdir: “..... Banka hissedarları sermaye itibarıyla (A) sınıfı, (B) sınıfı, (C) sınıfı, (D) sınıfı diye dört sınıfa ayrılmıştır. Fakat ekseriyet, yüzde 51 hiçbir zaman Hazine'den diğer hissedarlara geçemeyecek. Binaenaleyh, bugünkü haliyle ve ilerideki sermaye tarzı terekkübü itibarıyla daimi olarak Hazine, Bankada her hususta hakim olacaktır. Bu, bizim kabul ettiğimiz bir konudur. Banka Meclisi üyeliğine seçilecek altı kişinin de yüzde 51 hisseye sahip olan Hazine tarafından seçileceği de gayet tabiidir. Diğer sınıfların da Hazine'nin hakimiyeti baki kalmak şartıyla temsilinde bendeniz fayda mülahaza ediyorum. Hiç olmazsa yönetimde de milli bankalardan veyahut da (A) sınıfı dışındaki diğer sermayedarlardan iki

Ancak, bu sakıncanın ortadan kaldırılmasına yönelik, örneğin, Denetleme Kurulu üyelerinin seçimine benzer bir yöntemin esas alınması veya Banka Meclisi'nin *“değişik meslek yahut da çıkar çevrelerinin temsil edildiği bir organ”* şekline dönüştürülmesi gerektiği gibi çeşitli görüşlere rastlanmaktadır.⁸⁰

Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıldır ve süreleri biten üyelerin yeniden seçilmeleri olanaklıdır. Ayrıca, Kanun'da, her yıl üyelerin üçte birinin yenileneceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenlemenin gerekçesi olarak Millet Meclisi Geçici Komisyon Raporu'nda, *“Bu hükümlere göre Meclis üyelerinin 1/3'ü her yıl değişecek ve bu suretle her yıl Mecliste eski ve dolayısıyla tecrübeli üyeler ile yeni üyelerin bir arada bulunması sağlanmış olacaktır”* denilmektedir.⁸¹ Bu yöntemin, *“Hükümet içerisindeki siyasi partilere göre farklı görüşlere sahip olan kişilerin Banka Meclisi'nde bir arada görev yapabilmelerine”* zemin hazırladığı düşüncesiyle savunulduğu⁸² da görülmektedir. Uygulamada genel olarak aynı üyelerin yeniden seçilmeleri yoluna gidildiği ve üyelerin üç yıl olan görev süresinin bağımsızlığı zedeleyen bir husus olarak eleştirildiği de göz önünde bulundurulduğunda, böyle bir yöntemin amacı gerçekleştirmediği, tam aksine seçimlerin siyasi etkiye açık hale gelmesini kolaylaştırabileceği ve böylelikle Banka bağımsızlığının zedelenmesi sonucunu doğuracağı savunulmaktadır.⁸³

Banka Meclisi'ne, doğal üye olan Banka Başkanı başkanlık eder. Başkan Yardımcıları ile Denetleme Kurulu üyelerinin de oy hakları olmaksızın

hissedarın seçilebilmesine imkan vermek için acaba bu maddede bir tadilat düşünülemez mi?”, 1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), s. 326-327.

⁸⁰ Zekeriya Yıldırım, “Nasıl Bir Merkez Bankası” konulu konuşma, **Maliye Yazıları Dergisi**, Temmuz-Eylül 1993, Sayı 40, s. 25. Bu görüşün eleştirisine *“Sermaye”* başlığı altında değinilmiştir.

⁸¹ **1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları)**, s. 36 ve 188.

⁸² C. Tayyar Sadıklar, **Türk Mali Sistemi İçinde Bankalar**, Ankara, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1981, s. 102.

⁸³ Bu eleştiri, 1211 sayılı Kanun'un 4651 sayılı Kanun'la değiştirilmesi çalışmaları sırasında Uluslararası Para Fonu ve Avrupa Merkez Bankası yetkilileri tarafından dile getirilmiştir. Ancak, bir anonim şirket olan Banka'nın Türk Ticaret Kanunu anlamında *“Yönetim Kurulu”* niteliğindeki Banka Meclisi'nin üyelerinin görev sürelerinin üç yıldan, önerildiği şekilde beş yıla çıkarılmasının Banka'nın mevcut yapısından uzaklaşması sonucunu doğuracağı kaygısıyla, bu eleştiri doğrultusunda düzenleme yapılmamış; örnek gösterilen şekilde görev güvencesi yalnızca Başkan ve Başkan Yardımcıları ile sınırlı kalmıştır.

toplantılara katılmaları mümkündür.⁸⁴ Toplantılar, Başkan'ın çağrısı ile ayda en az bir defa olmak üzere yapılır.

Banka'nın karar ve yönetim organı olan Banka Meclisi'nin görev ve yetkileri Kanun'un 22. maddesinde sayılmıştır.⁸⁵

⁸⁴ Bu çerçevede, belirtilmesi gereken bir husus da Başkan Yardımcılığı ile Banka Meclisi üyeliği sıfatlarının aynı anda tek bir kişide birleşememesidir.

1211 sayılı Kanun, bir kişinin birden fazla görev üstlenmesini öngördüğü durumlarda duraksamaya imkan bırakmayan açıklıkta hükümler koymuştur. Başkan'ın "*Banka Meclisi, Para Politikası Kurulu ve Yönetim Komitesi üyeliği*"; Başkan Yardımcılarının "*Yönetim Komitesi ve Para Politikası Kurulu üyeliği*"; bir Banka Meclisi üyesinin "*Banka Meclisi ve Para Politikası Kurulu üyeliği*" hep 1211 sayılı Kanun'un sarıh hükümleri nedeniyle mümkün olabilmektedir.

Kanun'un Başkan Yardımcıları ile Banka Meclisi üyeleri arasında kurduğu işbölümü şöyle özetlenebilir: Başkan Yardımcıları, Yönetim Komitesi üyesi sıfatıyla Banka Meclisi'nce alınacak kararların hazırlık, ön işlemlerini tesis edecektir. Banka Meclisi bu hazırlık işlemlerini değerlendirerek karar alacak idari işlem tesis edecektir. Ardından yine Başkan Yardımcıları, bu defa Banka Meclisi kararlarının icrasıyla görevli olacaktır.

Bu yapı içinde bir kişinin Başkan Yardımcısı ve Banka Meclisi üyesi sıfatlarını birlikte üstlenerek hazırlık işlemini tesis, karar alma ve nihayet kararının icrası aşamalarının hepsinde doğrudan var olması Kanun'un mantığıyla örtüşmez görünmektedir.

Özetlenmeye çalışılan tablo dahilinde, bu yönde bir istisnai ve ayrıcalıklı konumun sadece Başkan'a tanındığı, bu tanımanın ise 1211 sayılı Kanun'un tereddüde yer bırakmayan açıklıktaki hükümleriyle gerçekleştirildiği vurgulanmalıdır.

Kaldı ki, konunun bir an için idare hukuku karakterinden sıyrılarak ticaret hukukunun murahhas yönetim kurulu üyesi müessesesi ile açıklanarak, mümkün görülmesi imkanı dahi yoktur. Çünkü bu durumda da açık bir Esas Mukavele hükmünün bulunması zorunludur.

Kanımızca, Banka Meclisi üyesi iken müşterek kararname gibi bir idari işlemle Başkan Yardımcılığına atanan kişinin Banka Meclisi üyeliği sıfatı kendiliğinden sona erecektir. Böyle bir durumda Banka Meclisi üyeliğinden istifa edilmesine de gerek bulunmamaktadır.

⁸⁵ 1211 sayılı Kanun'un 22. maddesi şu şekildedir: "*Banka Meclisi;*

a) *Para politikası stratejisi ve enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanabilecek para politikasına ve kullanılabilecek para politikası araçlarına ilişkin kararların alınması,*

b) *Tedavüldeki banknotların değiştirilmesine, tedavülden kaldırılmasına ve yok edilmesine ilişkin konularda düzenleme yapılması ve karar alınması,*

c) *Açık piyasa işlemlerine, döviz ve efektif işlemlerine, reeskont ve avans işlemleri ile reeskont ve avans faiz oranlarına, zorunlu karşılıklara ve umumi disponibiliteye, diğer para politikası işlemleri ve araçlarına, ülke altın ve döviz rezervlerinin yönetimine ilişkin usul ve esasların tespiti ile gerekli düzenlemelerin yapılması,*

d) *40 ıncı maddenin (I) ve (III) numaralı fıkralarında düzenlenen hususlarda karar alınması,*

e) *Ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemlerinin güvenilirlik ve etkinliklerini artıracak şartlarda kurulması konusunda karar alınması, ödeme yöntemleri ile araçlarının usul ve esaslarının belirlenmesi, takas odalarının gözetim ve denetimine ilişkin düzenlemelerin yapılması,*

f) *Bilgi istemeye, risk ve istatistiki bilgileri toplamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi,*

g) *Şube açılması, muhabir temin edilmesi, temsilcilik ve büro kurulması ile Banknot Matbaasına ilişkin konularda düzenleme yapılması ve karar alınması,*

h) *Provizyon ve ihtiyatlara ilişkin konularda karar alınması ile karın dağıtılmasından sonraki bakiyenin Hazineye verilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi,*

ı) *Bankanın bütçesinin, yıllık faaliyet raporunun, bilanço, kar ve zarar hesaplarının ve Genel Kurul gündeminin hazırlanması,*

j) *Sermayenin artırılmasına ve Esas Mukavelede değişiklik yapılmasına ilişkin olarak Genel Kurula öneride bulunulması,*

k) *Bankanın idare, teşkilat ve hizmetleri ile personeline ilişkin olarak hazırlanan düzenlemelerin onaylanması,*

b. 1211 Sayılı Kanun'un Kurduğu Yapı İçinde Banka Meclisi'nin Özellikli Konumu

1211 sayılı Kanun'un öngördüğü idari yapı içinde, hiç şüphe yok ki, Banka'nın en kritik öneme sahip organı Banka Meclisi'dir. Banka Meclisi; Banka'nın ilk, genel ve asli yetkili organıdır. Şöyle ki;

Banka Meclisi, Banka'nın “ilk” yetkili organıdır. Banka'ya tanınan her görev ve yetkinin ilk sahibi, muhatabı Banka Meclisi'dir. Banka Meclisi, Banka'nın görev ve yetki alanına giren bir konuyu araya başka herhangi bir işlem veya organ-makam girmeksizin düzenleyebilir. Banka'nın diğer organ, makam ve birimlerinin ise (açıkça Kanunla kendilerine verilenler dışında) bir yetkiyi kullanabilmeleri, o yetkinin öncelikle Banka Meclisi'nce devredilmiş olması koşuluna bağlıdır.

Banka Meclisi, Banka'nın “genel” yetkili organıdır. Banka Kanunu'nun 22. maddesi (o) bendi⁸⁶ ve Esas Mukavelesi'nin 22. maddesinin birinci fıkrası⁸⁷, Banka Meclisi'nin genel yetkili organ olduğunu göstermektedir. Bu doğrultuda, Kanun'la açıkça başka bir organ ya da makama verilmeyen her yetki Banka Meclisi'ne aittir. Banka Meclisi'nin genel yetkili olması aynı zamanda, bir konuyu Kanun'un belirlediği sınırlar içinde takdir ettiği ölçüde ayrıntılı düzenleyebileceğini de ifade eder. Ancak, Banka Meclisi'nin genel ilkeleri saptamakla yetinmeyip, görev alanına giren bir konuyu en ince ayrıntısına kadar düzenlemesinin, her somut durumda iyi yönetimin

l) Bankanın ihtiyacı için gayrimenkul satın alınması veya iktisabı, maliki bulunduğu gayrimenkullerin gerektiğinde satılması, trampa edilmesi, bağışlanması ve sair işlemlerde bulunulması hakkında karar alınması,

m) Bankanın diğer organlarına vereceği yetkiler kapsamı dışındaki meblağlara ve kıymetlere ilişkin bağış, sulh, ibra, feragat ve terkin konularında karar verilmesi,

n) Bankanın personel kadrolarının onaylanması,

o) Bu Kamunda Para Politikası Kurulu kararına bağlı konular dışında kalan, Başkanlık (Guvernörlük)çe inceleme ve onaya sunulacak sair hususlar hakkında karar alınması ve düzenleme yapılması,

ile görevli ve yetkilidir.”

⁸⁶ 1211 sayılı Kanun'un 22/o maddesi şu şekildedir: “Banka Meclisi;

Bu Kamunda Para Politikası Kurulu kararına bağlı konular dışında kalan, Başkanlık (Guvernörlük)çe inceleme ve onaya sunulacak sair hususlar hakkında karar alınması ve düzenleme yapılması, ile görevli ve yetkilidir.”

⁸⁷ Banka Esas Mukavelesi'nin 22. maddesinin birinci fıkrası şu şekildedir: “Banka Meclisi, Banka üzerinde tam yetki ve kontrol hakkını haizdir. Meclis, Bankayı ilgilendiren bütün işlerle iştigal eder.”

gerekleriyle bağdaşıp bağdaşmadığı Banka Meclisi'nin takdir alanına giren ayrı bir değerlendirme konusudur.

Banka Meclisi, Bankanın “asli” yetkili organıdır. Banka Meclisi, Banka'ya verilen görev ve yetkilerin kural olarak asıl sahibi olduğuna göre, devrettiği bir yetkiyi usulüne uygun bir idari işlemle her zaman kaldırabilir.

Ancak, kabul etmek gerekir ki, Banka Meclisi'nin tek başına Banka'ya verilen görevlerin tamamına yakınına yerine getirmesi iyi yönetimin gerekleriyle bağdaşmamak bir yana fiilen de imkansızdır. Gerçekten uygulamada da Banka Meclisi bir çok yetkisini devretmekte, devretmek durumunda kalmaktadır.

Fakat önemle belirtilmelidir ki, 1211 sayılı Kanun yetki devrine ilişkin genel ve açık bir hükümden yoksundur. Bu nedenle, Banka Meclisi'nin uygulamada zorunlu olarak başvurmak durumunda kaldığı yetki devirleri, “yetki devrinin kanunla öngörülmesi gerektiği”⁸⁸, “yetkiyi kullanacak kişinin yasa cevaz vermedikçe, bunu başkasına devredemeyeceği”⁸⁹ yönündeki ilke açısından duraksamaya açıktır.⁹⁰

Her ne kadar, 1211 sayılı Kanun'un 22. maddesinin (m) bendi⁹¹ dolaylı biçimde belirli konulara özgü olarak diğer organlara; 30. maddesinin (3) numaralı fıkrası⁹² ise yönetmelik ile yapılması koşuluyla Yönetim Komitesi'ne

⁸⁸ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt I, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2003, s. 652-658.

⁸⁹ Bahtiyar Akyılmaz, **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 115.

⁹⁰ 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun mülga 40. maddesi, kredi işlemlerinden alınacak faiz oranları ile diğer masrafların nitelik ve üst sınırını belirleme yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermektedir. Bakanlar Kurulu ise bu yetkisini Merkez Bankası'na devretmiştir. Bu yetki devri hukuki dayanak kabul edilerek Merkez Bankası'nca çıkarılan tebliğ, Danıştay tarafından şu gerekçeyle iptal edilmiştir: “Bakanlar Kurulu'na tanınan bu yetkinin ancak kanunla bir devir yetkisi tanınması halinde devredilebilmesi mümkün olup, böyle bir yetkinin bulunmaması bankalarca kredi işlemlerinde faiz dışında temin olunacak masrafların nitelik ve azami sınırlarının tespiti konusunda Merkez Bankası ve Bankalar Kanunu uyarınca Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin başka bir mercie devrine olanak bulunmamaktadır.”, Danıştay 10. Dairesi, 21 Ocak 1992 tarih, E.1991/1213, K.1992/73, A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt I, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s. 448-449'dan naklen.

⁹¹ 1211 sayılı Kanun'un 22/m maddesi şu şekildedir: “Banka Meclisi;

m) Bankanın diğer organlarına vereceği yetkiler kapsamı dışındaki meblağlara ve kıymetlere ilişkin bağış, sulh, ibra, feragat ve terkin konularında karar verilmesi, ile görevli ve yetkilidir.”

⁹² 1211 sayılı Kanun'un 30/3. maddesi şu şekildedir: “Yönetim Komitesinin görevleri aşağıda gösterilmiştir:

3. Yönetmeliklerle Yönetim Komitesinin kararına bırakılan hususlarda karar almak;”

Banka Meclisi'nin yetkilerini devredebileceğini hükme bağlamaktaysa da, Banka'nın yetki devri uygulamasına açık ve genel kanuni dayanak sağlamanın çok uzağındadır.⁹³

Banka Meclisi'nce çıkarılan Merkez Bankası Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği'nin 8. maddesi⁹⁴ de, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un "Yöneticilerin sorumluluğu ve yetki devri" başlıklı 32. maddesini⁹⁵ model alan bir yetki devri hükmünü kapsamaktadır. Fakat, bu hüküm de, kanun hükmü olmaması⁹⁶ yanı sıra İdare Merkezi, Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü ve şubelerdeki amirlerin yetkilerini devredebilmelerine izin vermesi dolayısıyla da yetersizdir.

Bu çerçevede, çok sayıda ve azımsanamayacak önemde kamu hukuku karakterli görev ve yetki üstlenen Banka Meclisi'nin anonim şirket yönetim kurulu olduğu gerekçesiyle, yetki devri uygulamasının da Türk Ticaret Kanunu'nda düzenlenen "murahhas müdür" ve Borçlar Kanunu'nda

⁹³ Danıştay'ın, yönetmeliğin sağladığı dayanakla yapılan yetki devirlerini hukuka uygun bulduğu kararları için bkz. Danıştay 8. Dairesi'nin 24 Haziran 1997 tarih, E.1997/1224, K.1997/2255; Danıştay 10. Dairesi'nin 7 Kasım 1990 tarih, E.1990/81, K.1990/2484 sayılı Kararları, Kazancı Yayınları, Danıştay Kararları CD'si.

⁹⁴ Merkez Bankası Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği'nin "Yetki Devri ve Vekalet" başlıklı 8. maddesi: "Her amirin yetkisini bizzat kullanması esastır.

Başkan devredeceği yetkileri ve bunların kullanılmasını kanun ve yönetmelikler uyarınca kendi takdirine göre düzenler.

Diğer amirler, gerekli gördükleri hallerde yetkilerinden uygun gördüklerini alt kademelerine devredebilirler. Devredilen yetkilerin kapsam ve sınırları, işin gereğine göre, yetkiyi devreden amirce açıkça belirlenir. Ancak, yürürlükteki mevzuat uyarınca, doğrudan doğruya Başkanlıkça emir ve yetki verilmesini, genel uygulamaya ilişkin karar alınmasını gerektiren hallerde, yetki sahipleri yetkilerini alt kademelere devredemezler.

Amirler tarafından devredilmiş olan yetkiler, amirin değişmesi halinde, yeni amirce aksine bir talimat verilmediği sürece aynen devam eder.

Yetkinin devredilmesi, amirin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz." hükmünü içermektedir.

⁹⁵ 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un "Yöneticilerin sorumluluğu ve yetki devri" başlıklı 32. maddesi şu hükmü içermektedir: "Başbakanlık Teşkilatıyla, bağlı ve ilgili kuruluşların her kademesindeki yöneticileri, yapmakla yükümlü bulundukları hizmet veya görevleri verilecek emir ve direktifler doğrultusunda mevzuata, plan ve programlara uygun olarak yerine getirmek ve yürütmekten bir üst yöneticiye karşı sorumludur.

Başbakan, Başbakanlık Müsteşarı ve Başbakanlık Teşkilatının her kademesindeki yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilirler.

Yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz."

⁹⁶ Gözübüyük, Tan; "yetki devrine izin veren yasa veya düzenleyici işlem olmalıdır" görüşündedir. Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 447.

düzenlenen “*temsil*”, “*vekalet*” müesseseleriyle açıklanması ve böylelikle yetki devrinin kanuniliği ilkesinin Banka Meclisi için gerekli olmadığı görüşü kabul edilebilir değildir.

3. Denetleme Kurulu

Denetleme Kurulu, 1211 sayılı Kanun ile Banka Esas Mukavelesi'nin 23. ve 24. maddelerinde düzenlenmiştir. Daha önce de değinildiği üzere, bu hükümlerde açıklık bulunmayan hallerde yine Kanun'un 1. maddesinin yollaması gereği Türk Ticaret Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanmaktadır.

Denetleme Kurulu, Genel Kurul tarafından seçilen dört kişiden oluşmaktadır. Bu dört kişi; (A) sınıfı hissedarı olan Hazine tarafından bir üye, (B) ve (C) sınıfı hissedarlarınca iki üye ve (D) sınıfı hissedarlarınca bir üye seçilmek suretiyle belirlenir. Bu sistemin benimsenmesi suretiyle, Genel Kurul'da en büyük hissedar ve dolayısıyla belirleyici oy sahibi Hazine'nin bu konudaki gücünün bir ölçüde dengelenmesi amaçlanmıştır. Denetleme Kurulu'na üye seçiminde hissedar gruplarının ayrı ayrı üye seçmesini öngören bu sistem benimsenmeseydi, Banka Meclisi'nde olduğu gibi Denetleme Kurulu'nda da tüm üyelerin Hazinece belirlenmesi sonucu doğacaktı.

Denetleme Kurulu üyelerinin seçiminde her hisse bir oy hakkı vermektedir. Daha önce belirtildiği üzere, bu düzenleme, 14. maddede öngörülen genel kuralın tek istisnasıdır. Bu istisna ile, ondan az sayıda (D) sınıfı hissesine sahip olan kişilerin, Denetleme Kurulu üyelerinin seçiminde, Kanun Koyucunun amaçladığının tersine olarak, oy kullanamamaları gibi bir durumun ortaya çıkmasının önüne geçilmek istenmiştir.⁹⁷

Denetleme Kurulu üyelerinin görev süreleri iki yıldır.

Denetleme Kurulu, Banka'nın bütün işlem ve hesaplarını denetler ve yıl sonunda işlem ve hesaplar hakkında hazırlayacağı raporu Genel Kurul'a

⁹⁷ Aynı görüş için bkz. Yaşar Erikçi, **1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu Açıklaması**, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 2000, s. 42.

sunar. Başkanlık, Kurul'un talep edeceği bütün bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdür.

Denetleme Kurulu üyeleri, Banka dışında başka bir işte çalışabilmekle birlikte, denetim görevinin mantığı gereği ve Türk Ticaret Kanunu'nun 347. maddesi uyarınca, Banka'da başka bir görev üstlenemezler ve *“Banka memuru”* sayılmazlar.

4. Para Politikası Kurulu

a. Niteliği

1211 sayılı Kanun'a 4651 sayılı Kanun ile eklenen 22/A maddesi, Banka bünyesinde bir Para Politikası Kurulu oluşturulmasını öngörmektedir.

Burada öncelikle ifade edilmesi gereken konu, Para Politikası Kurulu'nun; *“talep edildiğinde, tamamen sabit bir kur üzerinden tam konvertibilite taşıyan ve yüzde yüzü yabancı para cinsinden düşük riskli rezervlerle desteklenen yerli parayı piyasaya sürmekle görevli olan”* Para Kurulu'ndan bütünüyle farklı bir niteliği bulunduğu⁹⁸.

Banka bünyesinde oluşturulan Kurul, örneklerine Japonya, Polonya, Singapur, Güney Afrika, İngiltere, Fransa ve Yunanistan gibi ülkelerde rastlanılan, Hükümet ile Banka'nın ortak yürüteceği politikalar açısından uyum zemini oluşturması amaçlanan bir organ olmaktan ibarettir.

Bu çerçevede, Merkez Bankası nezdinde kurulan Para Politikası Kurulu İngiltere örneğiyle benzerlik göstermektedir. İngiltere'de 1997 yılında kurulan Para Politikası Kurulu, Merkez Bankası Başkanı, iki Başkan Yardımcısı, Başkan tarafından atanan iki genel müdür, Hükümet tarafından atanan dört üye ve karar mekanizmasına katılmayan bir Hazine temsilcisinden oluşmakta ve enflasyon hedeflemesine ilişkin görevler üstlenmektedir.

⁹⁸ Para Kurulu'na ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Nilgün Acar Balaylar, Aylin Abuk Duygulu, “Fiyat İstikrarının Sağlanması, Para Kurulu Uygulamasının Değerlendirilmesi”, **Maliye Yazıları**, 59, Nisan-Haziran 1998, s. 52; Dilek Dileyici, “Parasal Disiplinin Sağlanmasında ‘Merkez Bankası Özerkliği’ ve Diğer Alternatif Öneriler”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1997.

Benzerlik gösteren bir başka örnek olarak, Polonya Merkez Bankası Para Politikası Kurulu'na da değinilebilir. 1997 yılında, Polonya Merkez Bankası Kanunu'nda Banka'nın bağımsızlığını güçlendirmeye yönelik değişiklikler yapan ve Banka'nın temel amacını fiyat istikrarı olarak belirleyen Kanun'la Banka'nın organları arasına Para Politikası Kurulu eklenmiştir. Bu Kurul, para politikasının ana hatlarını, öncelik ve amaçlarını ilke düzeyinde belirlemekle yetkili kılınmıştır. Kurul, Merkez Bankası Başkanı ile Hükümet ve Senato tarafından altı yıl için atanan üyelerden oluşmaktadır.⁹⁹

b. Oluşumu

Para Politikası Kurulu; Başkan, Başkan Yardımcıları, Banka Meclisi'nce üyeleri arasından seçilecek bir üye ve Başkan'ın önerisi üzerine müşterek kararnameyle atanacak bir üye olmak üzere toplam yedi kişiden oluşmaktadır. Hazine Müsteşarı veya belirleyeceği Müsteşar Yardımcısı toplantılara oy hakkı olmaksızın katılabilmektedir.¹⁰⁰

Kurul'un bir üyesinin doğrudan müşterek kararnameyle atanması bu Kanun özelinde idarenin bütünlüğü ilkesini sağlamaya yönelik bir hukuki araç olarak değerlendirilebilir.

Müşterek kararla atanacak söz konusu üyenin *“para politikası konusunda çalışmalarının bulunması ve ekonomi, işletme, bankacılık ve finans alanlarından birinde akademik unvana sahip, görevi ile ilgili alanda en az 10 yıl çalışmış, yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olması”* gereğini 1211 sayılı

⁹⁹ **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.4.2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler**, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 2001, s. 28.

¹⁰⁰ Para Politikası Kurulu'nu ihdas ederek Merkez Bankası'nın organları arasına ekleyen 4651 sayılı Kanun'un Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu'ndaki muhalefet şerhi şöyledir: *“Tasarı ile kurulacak ‘Para Politikası Kurulu’ fiyat istikrarını ve enflasyon hedefini belirleyecektir. Bunların sağlanması para politikası ile birlikte yatırım, üretim ve ihracatın da dengeli gelişmesine bağlıdır. Netice olarak Merkez Bankası Başkanı ve yardımcılarının teşekkül edecek bir kurul yetersiz kalır. Bu kurulda DPT, Hazine, Dış Ticaret ve Maliye Müsteşarları da bulunmalıdır.”*, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 1/839, Dönem 21, Yasama Yılı 3, S. Sayısı 655, Cevat Ayhan, Zeki Ergezen, Sait Açıba, Aslan Polat, Hüseyin Karagöz Muhalefet Şerhi.

Kanun'un 22/A maddesi düzenlemektedir. Bu üyenin de görev süresi beş yıldır.¹⁰¹

Kurul'un bir üyesinin, *“Banka Meclisi’nce kendi üyeleri arasından seçilmesi”* ve *“Banka Meclisi üyeliği görevi sona erenlerin Para Politikası Kurulu üyeliği sıfatının da sona ermesi”*, 1211 sayılı Kanun’un mantığına, söz konusu iki organ arasındaki ilişkinin niteliğine uygundur. Bu organlar arasındaki ilişki şöyle özetlenebilir: *“Para Politikası Kurulu, para politikası alanında ilke düzeyinde kararlar almakta, Banka Meclisi ise bu kararları uygulamaktadır.”* Dolayısıyla, iki organ arasında bir bağlantı sağlanması gereği mutlaklır.¹⁰² Bu çerçevede, Banka Meclisi ve Para Politikası Kurulu üyesi sıfatlarını birarada bulunduran kişi, diğer Para Politikası Kurulu üyelerinin üstlendiği görevlere ek olarak, Banka Meclisi ile Para Politikası Kurulu arasında bir köprü olmak işlevini de yüklenmiştir.¹⁰³

c. Görevleri

1211 sayılı Kanun’un 22/A maddesi Para Politikası Kurulu’nun görev ve yetkilerini de sınırlayıcı biçimde saymaktadır: *“Fiyat istikrarını sağlamak amacıyla para politikası ilke ve stratejilerinin belirlenmesi”, “para politikası stratejisi çerçevesinde Hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi”, “para politikası hedefleri ve uygulamaları konusunda belirli dönemler itibarıyla raporlar hazırlayarak Hükümetin ve belirleyeceği esaslar doğrultusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi”, “Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirlerin alınması ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejiminin belirlenmesi.”*

¹⁰¹ 1211 sayılı Kanun’un 22/A maddesi uyarınca, 19. maddede Banka Meclisi üyeleri için öngörülen başka işte çalışma yasağı Para Politikası Kurulu’nun atama suretiyle gelen üyesi için de geçerlidir. Ancak, Üniversitelerde alınacak görevler bu hükmün dışındadır. Bu üye, Banka Meclisi üyeleri ile aynı mali ve sosyal haklara sahiptir.

¹⁰² **4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler**, s. 28.

¹⁰³ 1211 sayılı Kanun’un 22/A maddesinde düzenlenen Para Politikası Kurulu kararlarının Banka Meclisi’nin bilgisine sunulması hususu da, değinilen iki organ arasındaki ilişkinin gereğidir.

Ayrıca, Banka'nın şeffaflığını sağlama amacına da hizmet etmek üzere, Kurul'un ilan edeceği hususları ve bunların ilan şeklini belirleyeceği ve Kurulca Resmi Gazete'de ilanı istenilecek hususların gecikmeksizin ilan edileceği hükme bağlanmaktadır.

d. Kararları

Para Politikası Kurulu danışma organı, kararları ise tavsiye niteliğindedir.¹⁰⁴

Bu çerçevede, Merkez Bankası'nın "2005 Yılında Para ve Kur Politikası" başlıklı Raporu'nda, faizlerin belirlenmesinde "*Para Politikası Kurulu toplantısındaki değerlendirmelerin de dikkate alınacağı*" belirtilmektedir. 2006 yılında fiilen enflasyon hedeflemesine geçilmesiyle birlikte faiz kararlarının Kurul'da oylanmaya başlanması da kararların tavsiye niteliğini değiştirecek bir husus değildir. 1211 sayılı Kanun'un 22/A maddesinde "*Hazine Müsteşarı veya belirleyeceği Müsteşar Yardımcısı toplantılara oy hakkı olmaksızın katılabilir.*" hükmüne yer verildiğine ve Para Politikası Kurulu yönünden Banka Meclisi'nin oylama usulünü belirleyen 21. maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarına göndermede bulunulduğuna göre, Kurul'da oylama yapılması 1211 sayılı Kanun'un gereğidir. Ancak, bir kurulun kararlarını oylama yapmak suretiyle alması, bu kararların tavsiye niteliğinde olmasına engel değildir. Bu durumun Türk Hukukundaki en bilinen somut örneği, kararlarını oylama suretiyle alan ve Anayasa'da kararlarının tavsiye niteliği açıkça, özellikle vurgulanan Milli Güvenlik Kurulu'dur.¹⁰⁵

¹⁰⁴ 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler, s. 27.

¹⁰⁵ Milli Güvenlik Kurulu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Hasan Tunç, Ayhan Döner, "MGK ve Milli Güvenlik Kavramı", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Sayı 1, Konya, 1998.

5. Başkanlık

Başkanlık teşkilatı, 1211 sayılı Kanun'un getirdiği yeniliklerden biridir. Bu husus, 1211 sayılı Kanun'un gerekçesinde, *"Banka'nın yabancı ülke merkez bankalarıyla olan temaslarında ortaya çıkan protokol sorunlarını gidermek ve temsilde benzerlik yaratmak amacıyla, 1715 sayılı Kanun ile oluşturulmuş 'Genel Müdürlük' teşkilatının, 'Başkanlık (Guvernörlük)' teşkilatına dönüştürüldüğü"*¹⁰⁶ şeklinde açıklanmaktadır.

1211 sayılı Kanun'un 25-28. maddeleri arasında Başkan, 29. maddesinde ise Başkan Yardımcıları düzenlenmiştir.

Başkan, en yüksek icra amiri sıfatıyla Banka'yı yönetir ve yurt içinde ve dışında temsil eder. Başkan'ın temsil yetkisinin *"törenselle nitelikte (protokol gereği)"* olduğu, bu nedenle, bu yetkiyi ortaya koyan 25. madde hükmünün, Banka adına düzenlenecek belgelerin geçerliliği ve bağlayıcılığı bakımından Türk Ticaret Kanunu'nun 321. maddesinin üçüncü fıkrasında¹⁰⁷ öngörülen çift imza kuralının istisnası olarak değerlendirilemeyeceği görüşüne rastlanmaktadır.¹⁰⁸ Ancak, anılan 321. madde uyarınca çift imza kuralına Esas Mukavele ile dahi istisna getirilebileceği gerçeğinin bizi ulaştırdığı sonuç, Türk Ticaret Kanunu'na göre sonraki tarihli ve özel bir kanun olan 1211 sayılı Kanun ile yapılan bu düzenlemenin, çift imza kuralının kanundan doğan istisnası olduğudur.¹⁰⁹ Kaldı ki, Merkez Bankası Başkanı'nın hukuki konumunun sadece ticaret hukuku kurallarıyla açıklanması yeterli değil ve hatta yanıltıcıdır.

Bakanlar Kurulu kararıyla beş yıllık bir süre için atanan Başkan, bu sürenin sonunda yeniden atanabilmekle birlikte; ancak Kanun'un 27.

¹⁰⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Madde gerekçesi ve görüşmeler; **1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları)**, s. 46-47, 176, 190, 236, 360, 416, 488-496.

¹⁰⁷ Türk Ticaret Kanunu'nun 321. maddesinin üçüncü fıkrası, *"Anonim şirket adına tanzim edilecek evrakın muteber olması için, aksine esas mukavelede hüküm olmadıkça temsile salahiyyetli olanlardan ikisinin imzası kâfidir."* hükmünü içermektedir.

¹⁰⁸ Erikçi, **a.g.e.**, s. 46.

¹⁰⁹ Aynı görüş için bkz. İbrahim Kurt, Vural Günel, Talat Tuğçetin, **T.C. Merkez Bankası Kanunu Şerhi ve Yabancı Mevzuat ve Uygulama**, Ankara, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1977, s. 113-114.

maddesindeki¹¹⁰ yasakların gerçekleşmesi ve bu Kanun'la kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkansız kılacak durumların ortaya çıkması hallerinde, atanmasındaki usulle görevden alınabilir.

1211 sayılı Kanun'un 29. maddesi uyarınca, Başkan'a yardımcı olmak üzere dört Başkan Yardımcısı görevlendirilir. Başkan Yardımcıları Başkan'ın önerisi üzerine müşterek kararnameyle beş yıllık bir süre için atanır. Başkan gibi, Başkan Yardımcılarının süreleri sona ermeden görevden alınabilmeleri, Kanun'la kendileri için getirilen yasakların gerçekleşmesi ve görev yapmalarını imkansız kılacak durumların ortaya çıkması şartına bağlanmıştır. Başkan Yardımcılarının da görev sürelerinin sonunda yeniden atanabilmeleri olanaklıdır.

6. Yönetim Komitesi

1211 sayılı Kanun'un 30. maddesinde düzenlenen Yönetim Komitesi, Başkan'ın başkanlığı altında Başkan Yardımcılarından kuruludur. Yönetim Komitesi bir anlamda, Banka Meclisi'ne sunulacak hususların hazırlayıcısı bir kurul niteliğindedir. Burada bir kere daha belirtmekte yarar vardır ki, Banka'nın asli karar ve yönetim organı Banka Meclisi'dir ve bu nedenle, Yönetim Komitesi'nin anonim şirket yapılanması içerisindeki “Yönetim Kurulu” ile benzerliği bulunmamaktadır.

30. madde Yönetim Komitesi'nin görevlerini şöyle saymaktadır:

“1. Başkan (Guvernör)ca lüzum görülen hallerde, Banka Meclisi kararına bağlanacak hususları önceden inceleyerek, Banka Meclisine yapılacak teklifleri hazırlamak;

¹¹⁰ 1211 sayılı Kanun'un “Yasaklar” başlıklı 27. maddesi;

“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.

Bakanlar ve müsteşarlar seviyesindeki bakanlıklararası komite toplantılarında Başkan (Guvernör)ün görev alması, birinci fıkra hükmüne aykırı sayılmaz.” hükmünü içermektedir.

2. Bankanın idare, teşkilat ve hizmetlerine ilişkin yönetmelikleri hazırlamak;

3. Yönetmeliklerle Yönetim Komitesinin kararına bırakılan hususlarda karar almak;

4. Banka işlemlerinde koordinasyonu sağlamak;

5. Atanmaları Banka Meclisince yapılan personel dışında kalan memur ve hizmetlilerin tayin, aylıklarını tespit, işten çıkarma ve emeklilik gibi işlemleri yapmak.”

Tablo I: Banka Organlarının Toplantı ve Karar Yeter Sayılarına İlişkin Tablo¹¹¹

	İlgili Madde	Toplam Üye Sayısı	Toplantı Yeter Sayısı	Karar Yeter Sayısı
BANKA MECLİSİ	21	7	5 (Üyelerin en az üçte ikisi)	Mevcut Üyelerin Çoğunluğu (En az 3) (Eşitlik halinde Başkan'ın katıldığı taraf)
PARA POLİTİKASI KURULU	22/A ve 21	7 (Hazine Müsteşarı, oy hakkı bulunmadığından bu sayıya katılmamaktadır.)	5 (Üyelerin en az üçte ikisi)	Mevcut Üyelerin Çoğunluğu (En az 3) (Eşitlik halinde Başkan'ın katıldığı taraf)
YÖNETİM KOMİTESİ	30	5	3 (Tam üye sayısının çoğunluğu)	3 (Tam Üye Sayısının Çoğunluğu) (Eşitlik halinde Başkan'ın katıldığı taraf)

¹¹¹ Salt çoğunluk “belli bir sayının yarısından bir fazlası” olarak değil, “sayının yarısını aşan çoğunluk” olarak hesaplanmıştır. Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 681; Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar**, 8. Bası, İstanbul, Beta Yayınları, 2003, s. 45.

7. Organlar Arasındaki İlişki

1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun başta 13, 22, 22/A, 23, 26, 29 ve 30. maddeleri olmak üzere bütünü incelendiğinde aşağıdaki hususlar tespit edilmektedir:

Banka Meclisi icra edilecek kararlar alabilen bir organ olarak öngörülmüş, düzenleyici işlem yapma yetkisi Banka Meclisi'ne özgülenmiştir.

“Başkan, Başkan Yardımcıları ve onların altında yer alan Birimlerden oluşan İdare Merkezi teşkilatı” ise, Banka Meclisince alınan kararların bireyselleştirilmesi, somutlaştırılması ve icrasının gerçekleştirilmesi ile görevli kılınmıştır.¹¹²

Para Politikası Kurulu ve Denetleme Kurulu da bu yapının dışında bırakılarak farklı işlevlerle donatılmıştır.

Nitekim, bizatihi Banka Meclisi, Banka Teşkilat ve Görevleri Esas Yönetmeliği ile yukarıda belirtilen öngörüğü somutlaştırmış, ayrıntılarını belirlemiştir.

Konu idare hukuku ve 1211 sayılı Kanun açısından değerlendirildiğinde, bir hiyerarşiden değil, organlar arası eşitlik esasıyla uzaklaşmayan görev dağılımı ve işbölümünden söz edilebilir. Bir başka ifadeyle ne Banka Meclisi Para Politikası Kurulu'nun; ne de Para Politikası Kurulu Banka Meclisi'nin hiyerarşik amiri konumundadır. Denetleme Kurulu'na ise idari hiçbir yetki tanınmamış, tamamen farklı bir işlev yüklenmiştir.

Bu tablo içinde, Para Politikası Kurulu'nun para politikası alanıyla sınırlı da olsa ilke düzeyinde kararlar alması sebebiyle; Banka Meclisi'nin ise Banka'nın genel yetkili organı olması (diğer organlara bırakılmayan tüm yetkileri kullanması ve yetkilerinin konu yönünden sınırlanmaması) nedeniyle

¹¹² Bu tespitin somut bir sonucu olarak; Banka Meclisinin bir üyesinin idari işleyiş içinde yer alacak bir kurul ya da komisyona üye veya başkan olarak katılması tereddüte açıktır. Söz konusu kurul veya komisyonun geçici olması, sadece hazırlık işlemi tesis etmesi, organ ya da birim niteliğini taşıması da bu tereddütü zayıflatmamaktadır.

Bir Banka Meclisi üyesinin dahil olduğu danışma veya hazırlık işlevi gören kurulun her türlü karar ve işlemi üzerinde ilgili Başkan Yardımcısının hiyerarşik yetkisinin bulunacağı tabiidir. Böyle bir durumun, Banka Kanunu'nun öngördüğü yapı yönünden açıklanabilmesi kolay değildir.

Kaldı ki, bu yönde bir kabul, bazen Banka Meclisi üyesinin daha sonra karar alacağı bir konunun hazırlık çalışmaları içinde de bulunması sonucunu da doğurabilmektedir.

“özellikli” olduğu vurgulanabilir. Ancak, bu organlardan hiçbirine bir diğeri üzerinde kullanabileceği, kararlarını değiştirebilme, yürürlüğe sokmama, erteleyebilme, onaylama, üyelerini görevden alma, disiplin cezası tesis edebilme gibi hiyerarşik bir güç tanınmamıştır.

1211 sayılı Kanun’un öngördüğü yapı içinde “Başkan”ın konumunun ayrıca irdelenmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

1211 sayılı Kanun’un 13. maddesinde Başkanlığın bir organ olarak kurulduğu ve 26. maddesinde, Başkan’ın en yüksek icra amiri sıfatıyla Banka’yı sevk ve idare ve yurt içinde ve dışında temsil edeceği açık hükme bağlanmıştır.

19. maddede Başkan’ın Banka Meclisi’nin, 22/A maddesinde de Para Politikası Kurulu’nun Başkanı olduğu hükme bağlanmıştır. Genel Kurul ve Yönetim Komitesi’nin de kanuni, doğal başkanı, Banka Başkanı’dır.

Ayrıca, gerek Para Politikası Kurulu’nda gerekse de Yönetim Komitesi’nde oyların eşitliği durumunda, Başkan’ın katıldığı tarafın teklifi kabul edilmiş sayılır. Keza, Başkan Yardımcılarının atanmasında Başkan’ın önerisi de aranmaktadır.

Bununla da yetinilmeyerek, 21. maddede Banka Meclisi’nde oyların eşitliği halinde Başkan’ın oyuna ağırlık verilmiş; gündemi belirleme yetkisi münhasıran Başkan’a bırakılmış ve hatta gündem dışı görüşülmesi istenen hususların o toplantıda görüşülebilmesi ancak Başkan’ın muvafakatiyle mümkün kılınmıştır. Keza, Banka Meclisi kararlarına muhalefeti halinde Başkan’a, kararın icrasını erteleme ve müteakip toplantıda yeniden görüşülmesini isteme yetkisi tanınmıştır. Bu cümleden olmak üzere not edilmesi gereken bir başka husus da, Başkan’ın, görev süresi üç yıldan uzun olan ve Genel Kurul’un iradesi doğrultusunda görevden alınamayan yegane Banka Meclisi Üyesi olduğudur.

Bu doğrultuda, 1211 sayılı Kanun’un birçok hükmüyle Başkan’a “özel önem”, “ayrıcalıklı konum”, “kilit rol” ve “hiyerarşik yetkiler” tanınmıştır. Başkan’ın konumunun “eşitler arasında birinci” olmanın da ötesinde bulunduğu vurgulanmalıdır.

E. Görev ve Yetkiler

1. Genel Olarak

1211 sayılı Kanun'un 4. maddesi, Banka'nın görev ve yetkilerini başka bir açıklamaya ihtiyaç göstermeyecek berraklıkta ortaya koymaktadır. Bu maddeye göre;

*"Banka'nın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler."*¹¹³

Banka, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler.

Banka'nın temel görevleri;

- Açık piyasa işlemleri yapmak,
- Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek, Türk Lirasının yabancı paralar karşısındaki değerinin belirlenmesi için döviz ve efektiflerin vadesiz ve vadeli alım ve satımı ile dövizlerin Türk Lirası ile değişimi ve diğer türev işlemlerini yapmak,

- Bankaların ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kurumların yükümlülüklerini esas alarak zorunlu karşılıklar ve umumi disponibilibite ile ilgili usul ve esasları belirlemek,

- Reeskont ve avans işlemleri yapmak,

¹¹³ İstisnasız tüm merkez bankaları gibi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın da asli görevi, daha belirgin bir vurguyla varlık sebebi "*para politikası*"dır. Bu nedenle, aşağıdaki açıklama ve değerlendirmenin benimsenebilmesi güçtür: "*Ülkemizde uygulanacak para politikasının para piyasaları konusunda birincil olarak yetkili ve görevli kamu kurumu olan BDDK'na verilmek yerine Merkez Bankası içerisinde yapılandırılan Para Politikası Kurulu'na verilmiş olması, görev alanının duyarlılık ve önemi dikkate alınarak kurumlar arasında karşılıklı bir denge oluşturulmaya çalışıldığı izlenimini verse de, yapısal karmaşanın doğuracağı sorunlar gözden kaçırılmış gözükmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun özerk yapısı nedeniyle sorunlara yol açmakta olduğu yönündeki iddialar nedeniyle para politikası konusundaki görev ve yetkinin Merkez Bankasına verildiği yönünde görüşler bulunmaktadır.*", N. İlker Çolak, **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Uygulaması**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2003, s. 74; N. İlker Çolak, "Mali Piyasaların Denetimi, Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları", **Prof. Dr. Özer Seliçi'ye Armağan**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2006, s. 769.

- Ülke altın ve döviz rezervlerini yönetmek,
- Türk Lirasının hacim ve tedavülünü düzenlemek, ödeme ve menkul kıymet transferi ve mutabakat sistemleri kurmak, kurulmuş ve kurulacak sistemlerin kesintisiz işlemlerini ve denetimini sağlayacak düzenlemeleri yapmak, ödemeler için elektronik ortam da dahil olmak üzere kullanılacak yöntemleri ve araçları belirlemek,
- Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak,
- Mali piyasaları izlemek,
- Bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile özel finans kurumlarındaki katılma hesaplarının vadelerini belirlemektir.”

Banka'nın temel yetkileri de yine aynı maddede sayılmıştır. Buna göre;

- “- Türkiye’de banknot ihracı imtiyazı tek elden Banka’ya aittir.
- Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur.
- Banka, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu Kanun’da belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.
- Banka, olağanüstü hallerde ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, belirleyeceği usul ve esaslara göre bu Fon’a avans vermeye yetkilidir.
- Banka, nihai kredi mercii olarak bankalara kredi verme işlerini yürütür.
- Banka, bankaların ödünç para verme işlemlerinde ve mevduat kabulünde uygulayacakları faiz oranlarını, belirleyeceği usul ve esaslara göre bankalardan istemeye yetkilidir.
- Banka, mali piyasaları izlemek amacıyla bankalar ve diğer mali kurumlardan ve bunları düzenlemek ve denetlemekle görevli kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgileri istemeye ve istatistiki bilgi toplamaya yetkilidir.”

Ayrıca Banka’ya müşavirlik görevleri de verilmiştir:

- “- Banka, Hükümetin mali ve ekonomik müşaviri, mali ajanı ve haznedarıdır. Banka’nın Hükümetle ilişkisi, Başbakan aracılığı ile sağlanır.

- *Banka, finansal sistemle ilgili olarak istenilecek hususlarda Hükümete görüş verir.*

- *Banka, 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'nın değinilen görev ve yetkilerinden “*enflasyon hedeflemesi*” ile “*faizlerin belirlenmesi*”, nasıl ve kim tarafından kullanılacağı konusundaki tereddüt dolayısıyla ayrıca incelenebilir.

2. Enflasyon Hedeflemesi

a. 1211 Sayılı Kanun'un Enflasyon Hedeflemesine İlişkin Hükümleri

1211 sayılı Kanun'un Merkez Bankası'nın temel görev ve yetkilerinin yer aldığı 4. maddesinin (II) numaralı fıkrasının (b) bendinde “*Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur*” hükmüne yer verilmiştir.

22/A maddesinin (a) ve (b) bentlerinde ise;

“a) *Fiyat istikrarını sağlamak amacıyla para politikası, ilke ve stratejilerinin belirlenmesi,*

b) *Para politikası stratejisi çerçevesinde Hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi,*”

Para Politikası Kurulu'nun görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır.

Banka Meclisi'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 22. maddenin (a) bendi de “*Para politikası stratejisi ve enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanabilecek para politikasına ve kullanılabilecek para politikası araçlarına ilişkin kararların alınması*” hükmünü içermektedir.

b. Enflasyon Hedefinin Belirlenmesi Süreci ve Bu Süreçte Yetkili Organlar

Öncelikle Para Politikası Kurulu tarafından para politikası ilke ve stratejileri belirlenecektir.

Bu strateji çerçevesinde, enflasyon hedefi Hükümetle birlikte Banka tarafından belirlenir.

Bu konularda Banka içinde yetkili organ Para Politikası Kurulu'dur.

Belirlenen para politikası stratejisi ve enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanabilecek para politikasına ve kullanılabilecek para politikası araçlarına ilişkin kararların alınması Banka Meclisi'nin görev ve yetkisindedir.

c. Enflasyon Hedefinin Belirlenmesinde Hükümet–Merkez Bankası İlişkisinin Sağlanması

Söz konusu hedefleme yapılırken Hükümet ile olan ilişki, *“Para Politikası Kurulu'nun Başkanı oluşu”* ve *“26. madde uyarınca Banka'yı sevk, temsil ve idare yetkilerine sahip bulunması”* dolayısıyla Başkan tarafından sağlanacaktır.

4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 1211 sayılı Kanun'un 22/A maddesi uyarınca Hazine Müsteşarı'nın veya Yardımcısının Para Politikası Kurulu'na oy hakkı olmaksızın katılabilmeleri hususu birlikte değerlendirildiğinde, bu ilişkinin sağlanmasında Hazine Müsteşarlığı ile işbirliği yapılabileceği düşünülmektedir.

d. Enflasyon Hedeflemesinin Hukuki Rejimine İlişkin Diğer Hususlar

Para Politikası Kurulu'nun konuya ilişkin kararlarının yürütülmesinden 1211 sayılı Kanun'un 22/A maddesinin son fıkrası uyarınca Başkan sorumludur.

Yine aynı hüküm gereğince, söz konusu kararların Banka Meclisi'nin bilgisine sunulması zorunludur.

Enflasyon hedeflemesindeki hukuki sınır, Banka'nın tüm işlemleri için geçerli olan *“Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır”* hükmüdür.

Para Politikası Kurulu'nun Kanun'un 22/A maddesi uyarınca ilan edeceği hususlara ve bunların ilan şekline ilişkin yapacağı belirlemenin önceden bir düzenleyici işlemle yapılması, hukuki belirliliğin sağlanmasına hizmet edecek; bu belirlemede enflasyon hedefinin hukuki bağlayıcılığının bulunmadığının açık kurala bağlanması da olası hukuki ihtilafları önleyebilecektir.

Tablo II: Enflasyon Hedefinin Belirlenmesine İlişkin Tablo

**TEMEL AMAÇ: FİYAT
İSTİKRARININ SAĞLANMASI**

(m. 4)



“Fiyat istikrarını sağlamak amacıyla”

**para politikası ilke ve stratejilerinin
belirlenmesi** → **Para Politikası Kurulu**
(m. 22/A-a)



“Para politikası stratejisi çerçevesinde”

enflasyon hedefinin belirlenmesi → **Hükümet ve Para Politikası
Kurulu**
(m. 22/A-b)



*“Para politikası stratejisi ve
enflasyon hedefi doğrultusunda”*

**uygulanabilecek para politikası
ve kullanılabilecek para politikası
araçlarına ilişkin kararların alınması** → **Banka Meclisi**
(m. 22-a)

3. Faizlerin Belirlenmesi

a. Konuya İlişkin Mevzuat

1211 sayılı Kanun'un "Banka Meclisi'nin Görev ve Yetkileri" başlıklı 22. maddesinin sırasıyla (a), (c), (d) ve (o) bentleri;

"Para politikası stratejisi ve enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanabilecek para politikasına ve kullanılabilecek para politikası araçlarına ilişkin kararların alınması,"

"Açık piyasa işlemlerine, döviz ve efektif işlemlerine, reeskont ve avans işlemleri ile reeskont ve avans faiz oranlarına, zorunlu karşılıklara ve umumi disponibiliteye, diğer para politikası işlemleri ve araçlarına, ülke altın ve döviz rezervlerinin yönetimine ilişkin usul ve esasların tespiti ile gerekli düzenlemelerin yapılması,"

*"40 ıncı maddenin (I) ve (III) numaralı fıkralarında düzenlenen hususlarda karar alınması,"*¹¹⁴

"Bu Kanunda Para Politikası Kurulu kararına bağlı konular dışında kalan, Başkanlık (Guvernörlük)ça inceleme ve onaya sunulacak sair hususlar hakkında karar alınması ve düzenleme yapılması,"

hususlarında Banka Meclisi'ni görevli ve yetkili kılmaktadır.

¹¹⁴ 1211 sayılı Kanun'un 40. maddesinin (I) ve (III) numaralı fıkraları şu şekildedir:

"I-a) Banka, nihai kredi mercii sıfatıyla ödeme sisteminde aksamalara sebep olabilecek geçici likidite sıkışıklıklarını ve finansal piyasaların etkin bir şekilde çalışmasını engelleyebilecek teknik kaynaklı ödeme sorunlarını gidermek amacıyla, sisteme, teminat karşılığında gün içi veya gün sonu kredi imkanı sağlayabilir.

b) (19.10.2005 tarih, 5411 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.)

c) Bankaca, banka sisteminde belirsizlik ve güvensizlik oluşması ve fon çekilişlerinin hızlanması halinde, haklarında belirsizlik ve güvensizlik oluşan bankalara, şartları Banka tarafından kararlaştırılmak üzere, fon çekilişlerini karşılayacak miktarda kredi verilebilir. Bu hüküm gereğince kendisine kredi verilen bankaların iflası halinde Banka, verilen kredi miltarı ve faizi için iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatıyla iştirak eder.

.....

III-a) Bankanın temel görev ve yetkilerinin yürütülmesi amacıyla mevzuatla Bankaya verilen yetkiler çerçevesinde bankalar, ödünç para verme işlemleri ve mevduat kabulünde uygulayacakları faiz oranlarını belirlenecek esaslara göre Bankaya bildirirler.

b) Banka, bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile özel finans kurumlarındaki katılma hesaplarının vadelerini belirler."

1211 sayılı Kanun'un 22/A maddesi uyarınca da, "*Para Politikası Kurulu;*

a) Fiyat istikrarını sağlamak amacıyla para politikası ilke ve stratejilerinin belirlenmesi,

b) Para politikası stratejisi çerçevesinde Hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi,

c) Para politikası hedefleri ve uygulamaları konusunda belirli dönemler itibarıyla raporlar hazırlayarak Hükümetin ve belirleyeceği esaslar doğrultusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi,

d) Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirlerin alınması ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejiminin belirlenmesi,

ile görevli ve yetkilidir."

b. Merkez Bankası'nın Konuya İlişkin Uygulaması

(1) Asli Para Politikası Araçları

Banka'ya, bankacılık sisteminin likiditesini ayarlama amacına yönelik üç araç tanınmıştır:

a) Açık piyasa işlemleri: En etkin ve sık kullanılan temel para politikası aracıdır.¹¹⁵

b) Reeskont işlemleri: Reeskont faizi 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun'da yapılan atıf nedeniyle kural olarak yılda iki kez belirlenmektedir. Bu faizi belirleme yetkisi Banka Meclisi'ne aittir. Ancak, reeskontun para politikası aracı olarak kullanılmadığı da belirtilmelidir.¹¹⁶

¹¹⁵ 1211 sayılı Kanun'un 52. maddesinde düzenlenmektedir.

¹¹⁶ 1211 sayılı Kanun'un 45. maddesinde düzenlenmektedir.

c) Bankacılık sisteminde güvensizlik oluşması halinde bankalara kredi verilmesi (likidite desteği kredisi): Konuya ilişkin faizi belirleme yetkisi Banka Meclisi'nde olmakla birlikte, bu araç fiilen kullanılmamaktadır.¹¹⁷

(2) Açık Piyasa İşlemleri Çerçevesinde Yürütülen Faaliyetler

Yukarıda değinilmeye çalışıldığı üzere, açık piyasa işlemleri Banka'nın en etkin ve sık kullanılan para politikası aracı olma özelliğini göstermektedir. Bu çerçevede, yedi ayrı işlem yapılmaktadır:

Piyasalar Genel Müdürlüğü Para Piyasaları Müdürlüğü'nde:

- a) YTL depo alımı ile borçlanma,
- b) YTL depo verilmesi ile borç verme.

Piyasalar Genel Müdürlüğü Açık Piyasa İşlemleri Müdürlüğü'nde:

- a) Ters repo işlemleri ile borçlanma,
- b) Repo işlemleri ile borç verme,
- c) Devlet İç Borçlanma Senedi alımı ile likidite verme,
- d) Devlet İç Borçlanma Senedi satımı ile likidite çekme,
- e) Likidite senetleri ihracı ile likidite çekme.

(3) Açık Piyasa İşlemleri Çerçevesinde Oluşan Faizler

Banka'nın açık piyasa işlemlerine ilişkin uygulaması çerçevesinde gecelik vadede yedi türlü faiz ortaya çıkmaktadır:

- a) Para Piyasaları Müdürlüğü'nde gün içinde YTL depo borç alma faizi,
- b) Para Piyasaları Müdürlüğü'nde gün içinde YTL depo borç verme faizi,
- c) Para Piyasaları Müdürlüğü'nde gün sonunda YTL depo borç alma faizi,

¹¹⁷ 1211 sayılı Kanun'un 40. maddesinin (I) numaralı fıkrasının (c) bendinde düzenlenmektedir.

d) Para Piyasaları Müdürlüğü'nde gün sonunda YTL depo borç verme faizi,

e) Açık Piyasa İşlemleri Müdürlüğü'nde gün içinde İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda repo ile borç verme faizi,

f) Açık Piyasa İşlemleri Müdürlüğü'nde gün içinde İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda ters repo ile borç verme faizi,

g) Açık Piyasa İşlemleri Müdürlüğü'nde gün içinde Piyasa Yapıcı Bankalara repo ile borç verme faizi.

Banka, gün içinde gecelik vadede, Para Piyasalarındaki “YTL depo alımı ile borçlanma” ve “YTL depo verilmesi ile borç verme” işlemleri ile Açık Piyasa İşlemleri Müdürlüğü'nce İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda gün içinde gerçekleştirdiği ters repo–repo ile borç verme işlemlerine aynı faizi uygulamaktadır.

(4) Gecelik Vadedeki Faizlerin Belirlenmesi Uygulaması

i. 2006 Yılına Kadarki Uygulama

Açık piyasa işlemi yapma ve faizlerini belirleme yetkileri; Para Piyasaları Müdürlüğü'ne (İdare Merkezi şeklinde) 26 Şubat 1988 tarihli, Açık Piyasa İşlemleri Müdürlüğü'ne ise (Piyasalar Genel Müdürlüğü şeklinde) 7 Mart 1988 tarihli Banka Meclisi kararları ile devredilmiş, konuya ilişkin işlemler bu yetki devirleri çerçevesinde yürütülmüştür. Gecelik faizleri belirleme yetkisi de, bu kararlar kapsamında 2006 yılına kadar Başkanlıkça kullanılmıştır.

Yine daha sonra uygulamaya konulan likidite senetleri ihraç etme ve faizlerini belirleme yetkisi, Banka Meclisi'nce Yönetim Komitesi'ne, Yönetim Komitesi'nce de İdare Merkezi'ne devredilmiştir.

ii. 2006 Yılından Sonraki Uygulama

5 Aralık 2005 tarihli *“Enflasyon Hedeflemesi Rejiminin Genel Çerçevesi ve 2006 Yılında Para ve Kur Politikası”* başlıklı basın duyurusunun 7 numaralı fıkrasında 2005 yılı uygulaması için; *“Para Politikası Kurulu toplantıları önceden belirlenen ve kamuoyuna ilan edilen tarih ve saatte yapılmaya ve faiz kararları bu toplantılardan sonra ve toplantılardaki görüşler de dikkate alınarak takip eden işgünü saat 09.00’da açıklanmaya başlanmıştır.”* denilmektedir. Aynı duyuruda 2006 yılına ilişkin olarak *“Karar Alma Süreci”* başlığı altında 43 numaralı fıkra ise *“Para Politikası Kurulu para politikası kararlarında ‘tavsiye veren’ konumdan ‘karar alıcı’ konuma geçecektir.”* açıklamasına yer verilmiştir. Uygulamada, değinilen basın açıklaması dayanak gösterilerek, gecelik faizlerin Para Politikası Kurulu tarafından belirleneceğinin ilan edildiği ve bundan sonra kararların Para Politikası Kurulu’nca alındığı belirtilmektedir.¹¹⁸

Gerçekten de bu tarihten sonraki Para Politikası Kurulu kararı özetlerinde, faiz kararının Para Politikası Kurulu’nca alındığına ilişkin ifadeler yer almıştır. Son olarak 16 Ekim 2007 tarihli toplantının özetinde 18 numaralı fıkra *“Kurul, Yeni Türk Lirası faizlerindeki düşme eğilimini dikkate alarak, gecelik vadedeki faizlerin potansiyel oynaklık aralığının daraltılması amacıyla borç alma ile borç verme faiz oranları arasındaki farkın kademeli bir şekilde azaltılmasını gerekli görmüştür. Bu doğrultuda, borç alma faizleri 50 baz puan, borç verme faizleri ise 75 baz puan indirilmiştir.”* açıklamasına yer verilmiştir.¹¹⁹

¹¹⁸ *“Enflasyon Hedeflemesi Rejiminin Genel Çerçevesi ve 2006 Yılında Para ve Kur Politikası”* başlıklı Basın Duyurusu, (Erişim) <http://www.tcmb.gov.tr>, 6 Nisan 2008.

¹¹⁹ Para Politikası Kurulu Toplantı Özeti, Toplantı Tarihi: 16 Ekim 2007, s. 4, (Erişim) <http://www.tcmb.gov.tr>, 6 Nisan 2008.

(5) Para Politikası Kurulu’nun Belirlediği Faiz ile Piyasalar Genel Müdürlüğü’nün Görevini Yerine Getirmesiyle Oluşan Faizler Arasındaki İlişki

Para Politikası Kurulu sadece gecelik faiz (gün içi ve gün sonu olmak üzere bir gün vadeli işlemlerdeki faiz) sınırlarını belirlemektedir.

Gecelik faiz oranları olarak nitelenen bu faiz oranları bir bant şeklinde, Para Politikası Kurulu tarafından belirlenmekte ve bir sonraki Para Politikası Kurulu toplantısına kadar uygulanmaktadır.

Banka, açık piyasa işlemleri çerçevesinde gecelik vadedeki işlemlerin dışında daha uzun vadeli depo alımı–verilmesi, repo–ters repo, Devlet İç Borçlanma Senedi alım–satımı ve likidite senetleri ihracı gibi işlemleri yapabilmektedir. Bu işlemlerin faizleri ve miktarları, Başkanlığın bilgisi ve onayı dahilinde kullanılmakla birlikte İdare Merkezince (Piyasalar Genel Müdürlüğü’nce) belirlenmektedir.

Sonuç olarak, Para Politikası Kurulu sadece gecelik vadede uygulanacak faiz bantlarının alt ve üst sınırlarını belirlemektedir. Genel Müdürlüğün bu bantların arasında, gerek görürse, gecelik işlemlere ilave olarak ihale yöntemi ile farklı vadelerde ve faizlerden işlem yapabilmesi mümkündür. Bant dışına çıkılması gereken olağanüstü durumlarda ise bir üst paragrafta belirtilen uzun vadeli işlemlerin gerçekleştirilmesi söz konusu olmaktadır.

c. Faizlerin Belirlenmesi Konusundaki Yetki

(1) Politika Faizinin Belirlenmesi Konusunda Asli Yetkili Organ ve Yetki Devri

1211 sayılı Kanun’un yukarıda “*Konuya İlişkin Mevzuat*” başlığı altında değinilen hükümleri ışığında, politika faizinin para politikası aracı olup olmadığı yönündeki iktisadi içerikli tartışmadan bağımsız olarak ve politika

faizinin bir para politikası aracı olduğu kabulünden hareketle; söz konusu yetkinin asli ve ilk sahibinin Banka Meclisi olduğu sonucuna ulaşılabilmektedir.

Nitekim, Para Politikası Kurulu'nun konuya ilişkin yetkilerinin para politikası ilke ve stratejilerinin belirlenmesi ile sınırlı olması ve Banka Meclisi'nin açıkça diğer organlara verilmemiş her yetkinin sahibi bulunması karşısında yukarıda değinilen 22/a ve 22/c hükümleri olmasaydı dahi; politika faizini belirleme yetkisinin Banka Meclisi'ne ait olduğu yönündeki bir tespit Kanun'un mantığına bütünüyle uygun olacaktır.

Bu çerçevede önemle belirtilmelidir ki, Banka Meclisi'nde olduğu belirtilen ve bundan sonra inceleme konusu yapılacak yetki; *“politika faizi olarak nitelenen gecelik vadede uygulanacak olan faiz bantlarının alt ve üst sınırlarının belirlenmesi”*dir. Bunun dışında kalan ve niteliği gereği günlük (hatta anlık) işlemlerle yürütülen görevlerin, Banka Meclisi'nde olduğu ve Banka Meclisi'nce (ya da devrettiği yetkiyle doğrudan Başkan'ca) bizzat kullanılacağı yönünde bir kabul; *“idari işleyiş ve iş bölümüne”*, *“söz konusu işlemlerin doğasına”* ve *“hayatın olağan akışına dahi”* aykırı düşecektir.

Nitekim bu yetki, Banka Meclisi'nin devri yasaklanmış veya niteliği gereği devri mümkün bulunmayan yetkilerinden değildir.¹²⁰ Başka bir ifadeyle, Banka Meclisi'nin söz konusu yetkisini, yetki devri kurallarına uygun olarak, devredebilmesine hukuki bir engel yoktur. Hatta Kanun Koyucu da; bu yetkinin Banka Meclisi'nce kullanılmasının fiilen güç olduğu gerçeğinden hareketle, 22/c maddesinde *“usul ve esasların tespit edilmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması”* hükmüyle adeta yetki devrini zımnen öngörmüştür.

¹²⁰ Yetki devri, istisnai niteliğinin sonucu olarak, ancak mevzuatın öngördüğü veya en azından yasaklamadığı konularda yapılabilir. Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 115; Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006, s. 379; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, 1982, s. 87-88; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 658.

(2) Banka Meclisi'nin Politika Faizini Belirleme Yetkisini Devredebileceği Organ

Banka Meclisi'nin bu yetkisini hangi organ, makam ya da kişiye devredilebileceği konusu hiç şüphe yok ki Banka Meclisi'nin yerindelik yönünden yapacağı bir değerlendirmeyi gerektirmektedir. Ancak bu değerlendirme sırasında, yetki devrine ilişkin genel hukuki ilkeler yanında konuya özgü ve Banka'nın idari yapısıyla ilişkili bazı özelliklerin de dikkate alınması gereği bulunmaktadır:

i. Banka Meclisi'nce Söz Konusu Yetkinin Para Politikası Kurulu'na Devri

Banka Meclisi'nin bu yetkisini Para Politikası Kurulu'na devri iki nedenle hukuken mümkün bulunmamaktadır.

Öncelikle Para Politikası Kurulu'nun görev ve yetkileri 1211 sayılı Kanun'un 22/A maddesinde tahdidi olarak sayılmıştır. Bu çerçevede Para Politikası Kurulu'nun Banka Meclisi'nden farklı olarak özel yetkili organ olması sebebiyle, yetki devri gibi bir idari işlemle Kanun'da sayılan görev ve yetkilerinin artırılması, beraberinde hukuki tartışmaları da doğuracaktır.

Ayrıca, yetki devrinin aynı hiyerarşik yapı içinde üstten alta doğru yapılması gerektiği yönündeki ilke¹²¹ karşısında, aralarındaki ilişki iş bölümünden ibaret bulunan (altlık-üstlük kurulmamış) Banka Meclisi ile Para Politikası Kurulu'nun birbirlerine yetki devri hukuki açıdan sorunludur.

¹²¹ Atay, **a.g.e.**, s. 379; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 650-652; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 446; Metin Günday, **İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2004, s. 129; Özay, **a.g.e.**, s. 160.

ii. Banka Meclisi'nce Söz Konusu Yetkinin İdare Merkezi Birimlerinden Birine Devri

Kural olarak Banka'nın üçüncü kişiler üzerinde etki doğuran idari işlemleri, organları tarafından oluşturulur. Bu süreçte birimlerin görev ve yetkisi, hazırlık işlemlerinin tesisiyle sınırlıdır. Gerçekten de idare hukukunun ve 1211 sayılı Kanun'un öngörüsü de bu yöndedir.

Bu doğrultuda, politika faizinin belirlenmesi gibi kamuoyunu doğrudan ilgilendiren önemli bir hususa ilişkin Banka iradesinin, Banka'nın bir birimi tarafından kullanılması veya temsil edilmesi hukuki açıdan duraksamaya sebep olacaktır.

Her ne kadar, yetki devri kurallarına göre daha alt makama devir mümkün ise de, yetki devrinden söz edebilmek için planlama yetkilerinin bir kısmının da devredilmesi gereği¹²² bu duruma ilişkin duraksamanın haklı diğer bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

iii. Söz Konusu Yetkinin Yönetim Komitesi'ne Devri

Gerek Banka Meclisi'nin Yönetim Komitesi'nin üzerinde bulunması gerekse de Yönetim Komitesi'nin organ niteliğini taşıması hususları gözetildiğinde, bu yetkinin Yönetim Komitesi'ne devrinin hukuken mümkün bulunduğu tespiti yapılabilir. Gerçekten de, 1211 sayılı Kanun'un 30/3 hükmü¹²³ de bu tespitin yasal dayanağı olarak görülebilir.

Ancak, Yönetim Komitesi'nin de Banka Meclisi'nde olduğu gibi anlık toplanmasında yaşanabilecek güçlükler nedeniyle, bu yetkinin Yönetim Komitesi'ne devrinin fiilen umulan sonuçları gerçekleştirmeye matuf olmayabileceği öngörülebilir.

¹²² “Yetki devrinden söz edebilmek için görevle birlikte, bazı karar alma ve yürütme, hatta planlama yetkilerinin bir kısmının devri söz konusu olmalıdır.”, Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 115.

¹²³ Bkz. 92 numaralı dipnot.

iv. Söz konusu Yetkinin Başkan'a Devri

Bu yetkinin Başkan'a devrinin önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır. 1211 sayılı Kanun'un 26/1-2 maddelerinin, Başkan için öngördüğü özellikli ve öncelikli konum, Başkan'ın Banka Meclisi ve Para Politikası Kurulu'nun doğal ve kanuni başkanlığını yürütmesi, Başkanlığın anonim şirketlerde murahhas üyeliğin ötesinde murahhas organ olarak belirlenmesi hususları gözetildiğinde; Başkan'ın hukuki açıdan da söz konusu yetkinin devredilebileceği en uygun makam olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Nitekim, halihazırda faiz belirleme yetkisi Başkan'a devredilmiş bulunmaktadır.

(3) Bu Yetkinin Kullanılmasında Başkan'la Para Politikası Kurulu Arasındaki İlişki

i. Başkan'ın Devraldığı Bu Yetkiyi Para Politikası Kurulu'na Devredememesi

Başkan'ın Banka Meclisi'nden aldığı kısa vadeli faiz belirleme yetkisini Para Politikası Kurulu'na devredebilmesi, yetki devrinin üstten alta doğru yapılması yönündeki ilke ile çelişecektir.¹²⁴ Ayrıca, bir yetkiyi devralanın o yetkiyi başka bir makam veya organa devretmesi de tereddüde açıktır. Bu doğrultuda Banka Meclisi'nce Başkan'a yapılan yetki devrinde Başkan tarafından bu yetkinin Para Politikası Kurulu'na devredilebileceğine ilişkin hüküm konulması dahi hukuki açıdan doğacak sakıncalara engel olamayacaktır.

¹²⁴ Atay, **a.g.e.**, s. 379; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 650-652; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 446; Günday, **a.g.e.**, s. 129; Özay, **a.g.e.**, s. 160.

ii. Başkan'ın Para Politikası Kurulu'nun Kararlarıyla Ne Ölçüde Bağlı Olduğu Hususu

Konuya ilişkin olarak asıl üzerinde durmaya değer husus, Para Politikası Kurulu'nun aldığı tavsiye niteliğindeki kararın, Başkan'ın kararı açısından ne ölçüde bağlayıcı olduğudur.

Her ne kadar Para Politikası Kurulu kararlarının istişari olduğu kabul edilmekteyse de (yol gösterici bir örnek olan Milli Güvenlik Kurulu'nda olduğu gibi) Başkan'ın; bizzat başkanlık ettiği, önemli ve özellikli görevler yüklenen kanuni organ olan Kurul'un kararından ayrılması, ancak açık, mutlak gerekçelerin varlığı halinde, çok istisnai bir durum olarak kabul görebilir. Böylesine bir gerekçe yokken, Başkan'ın Para Politikası Kurulu'nun kararından ayrılarak faiz belirlemesi durumunda, kamuoyuna karşı belirgin bir sorumluluk doğacağı öngörülebilir.

iii. Banka Meclisi'nin Söz konusu Yetkisini Başkan'a Devrederken Sınır Getirip Getiremeyeceği Sorunu

Başkan–Para Politikası Kurulu arasındaki ilişki başlığı altında, incelenmeye değer başka bir husus da, Banka Meclisi'nin faiz belirleme yetkisini Başkan'a devrederken, bu yetkinin kullanılmasında Para Politikası Kurulu'nun istişari kararlarının “*dikkate alınacağı*”, “*esas alınacağı*”, “*ölçüt kabul edileceği*”, “*çizdiği çerçeve içerisinde kullanılacağı*” gibi bir sınırlama koyup koyamayacağıdır. Banka Meclisi tarafından Başkan'a yapılan yetki devrinde, yetkinin sınırlanmasının mümkün ve geçerli olacağı düşünülmektedir. Zira, bu yöndeki bir yetki devri; yetki devrinin sınırlarının belirlenmesi, yeterli açıklıkta yapılması gerektiği ilkesiyle¹²⁵ örtüşmektedir. Ayrıca, Para Politikası Kurulu'nun, para politikası ilke ve stratejilerinin belirlenmesiyle görevli olduğu dikkate alındığında böyle bir uygulamanın,

¹²⁵ Gözler, *İdare Hukuku I*, s. 660.

Kurul'a Kanun'un vermediği bir görevin hukuka aykırı olarak bir idari işlemle tevdi edilmesi şeklinde de yorumlanamaz.

d. Politika Faizinin Açıklanması Konusunda Yetki

Politika faizinin açıklanması konusundaki yetki, politika faizinin belirlenmesi yetkisinden ayrılabilir.

Politika faizinin hangi organ tarafından belirleneceği hususundan bağımsız olarak, belirlenen politika faizinin açıklanması (kamuoyuna duyurulması) yetkisi, *“en yüksek icra amiri sıfatıyla Banka'yı sevk, idare ve temsil”* yetkisiyle donatılan ve Banka Meclisi'nce alınacak kararların yürütülmesiyle görevlendirilen Başkan'a ve yetki devri konusundan bağımsız olarak Başkan'ın görevlendirebileceği ilgili birime aittir.

e. Faizlerin Belirlenmesine İlişkin Genel Hukuki Çerçeve

Faizlerin belirlenmesine ilişkin olarak değinilmeye çalışılan hukuki çerçevenin kenar çizgileri şöyle çizilebilir:

– Gecelik vadede uygulanacak faiz bantlarının belirlenmesi yetkisinin ilk ve asli sahibi Banka Meclisi'dir.

– Banka Meclisi'nin bu yetkisini Başkan'a devretmesi hukuka uygundur.

– Banka Meclisi'nin söz konusu yetkiyi Başkan'a devrederken *“Para Politikası Kurulu kararlarının dikkate alınması”* gibi bir sınır getirilebilmesinin hukuki açıdan mümkün olduğu düşünülmektedir

– Başkan'ın devraldığı yetkiyi kullanırken, Banka Meclisi'nce bir sınır getirilmemiş olsa bile, Para Politikası Kurulu kararından ayrılabilmesi; açık, kesin gerekçelerin varlığı halinde, çok istisnai bir durum olarak kabul görebilir.

– Bu işleyiş ve idari silsile içinde Piyasalar Genel Müdürlüğü de belirlenen gecelik vadede uygulanacak faiz bantlarının alt ve üst sınırları arasında kendine yönetmeliklerle verilen görevleri yerine getirecektir.

Tablo III: Faizlerin Belirlenmesi Konusundaki Yetkiye İlişkin Tablo

Gecelik Vadede Uygulanacak Faiz Bantlarının Belirlenmesi Yetkisi



F. Diğer Kanunlardaki Değişiklikler Nedeniyle 1211 Sayılı Kanun'da Güncelliğini Yitiren Hükümler

1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Katma Bütçeli İdare*" Kategorisini Hukuk Düzeninden Çıkarması

Merkez Bankası Kanunu'nun 41. maddesinin "*Haznedarlık*" başlıklı (III) numaralı fıkrasında "*katma bütçeli idare*" ifadesi yer almaktadır.

1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren 10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe türleri; merkezi yönetim bütçesi (genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi), sosyal güvenlik kurumu bütçesi ve mahalli idare bütçesi olarak belirlenmiş, "*katma bütçe*" hukuk düzenimizden çıkarılmıştır. Bu doğrultuda, Anayasamızda geçen "*genel ve katma bütçe*" ibareleri de "*merkezi yönetim bütçesi*" olarak, 9 Kasım 2005 tarihinde yürürlüğe giren 29 Ekim 2005 tarih 5428 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'la değiştirilmiştir.

Yukarıda değinilmeye çalışılan hukuki durum karşısında, Banka Kanunu'nun 41. maddesinin (III) numaralı fıkrasının da değiştirilmesi hukuki bir zorunluluk olarak dikkat çekmektedir. Banka'nın uygulaması bakımından ise sorun; Tarifeler Yönetmeliği'nin 23 Aralık 2005 tarih ve 8702/18301 sayılı Banka Meclisi kararıyla değiştirilmesi suretiyle çözümlenmiştir.

2. 275 ve 624 Sayılı Kanunların Yürürlükten Kaldırılmış Olması

Banka Kanunu'nun personel statüsüne ilişkin 32. maddesinde Banka memurlarının kurduğu ve kuracağı sendikalar dolayısıyla göndermede bulunulan "*275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu*" ile "*624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu*" yürürlükte bulunmamaktadır.

3. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün Türkiye İstatistik Kurumu'na Dönüştürülmesi

1211 sayılı Kanun'un 43. maddesinde, Banka'nın istatistiki bilgilerin toplanmasında işbirliği içinde olacağı kurum ve kuruluşlar arasında "*Devlet İstatistik Enstitüsü*" de sayılmaktadır. 18 Kasım 2005 tarihinde yürürlüğe giren 10 Kasım 2005 tarih ve 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu uyarınca "*Devlet İstatistik Enstitüsü*", "*Türkiye İstatistik Kurumu*"na dönüştürülmüştür. Bununla birlikte, söz konusu Kanun'un geçici 8. maddesinin ikinci fıkrasında "*diğer mevzuatta Devlet İstatistik Enstitüsü'ne yapılmış atıfların Türkiye İstatistik Kurumu'na yapılmış sayılacağı*" hükme bağlanmaktadır. Dolayısıyla bugün için hukuki bir zorunluluk bulunmamakla birlikte, Banka Kanunu'nda bu maddede değişiklik yapılması halinde, "*Türkiye İstatistik Kurumu*" ifadesinin kullanılması gerekecektir.

4. Merkez Bankası'nın Haznedarlık Yetkisinin Kapsamının Zimnen Genişlemesi

Banka Kanunu'nun, "*Haznedarlık*" yetkisine ilişkin 41. maddesinin (III) numaralı fıkrasının ikinci paragrafı; Merkez Bankası nezdinde veya muhabetlerinde paralarını tutma zorunluluğunu Hazine, katma bütçeli idareler, özel idare ve belediyelerle sınırlı olarak düzenlemekteydi.

5234 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un 31. maddesiyle yukarıda değinilen hükmün kapsamı Türk Lirası hesaplar bakımından zimnen genişletilmişti. Bu hükme göre; "*Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, sosyal güvenlik kurumları, bütçeden yardım alan kuruluşlar, özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bu maddede sayılanların bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmeleri ile birlikleri (kamu bankaları, mazbut vakıflar, özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek*

kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile kefalet ve yardımlaşma sandıkları hariç) kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan bütün kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya muhabiri olan Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası nezdinde kendi adlarına açtıracakları Türk Lirası cinsinden hesaplarda toplarlar.”

1211 sayılı Kanun’a doğrudan işlenebilir bir değişiklik yapılmaksızın, “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması” isimli bir Kanunla Merkez Bankası’nın görev alanına ilişkin önemli bir konuda esaslı değişiklik yapılmasının sakıncalı olduğu not edilebilir.

Son olarak, bu sakıncayı da kısmen giderir biçimde 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 12. maddesinde 16 Temmuz 2008 tarih ve 5787 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle haznedarlığa ilişkin şu hüküm getirilmiştir: “Genel bütçe kapsamındaki idareler kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nda veya muhabirinde açılacak hesaplarda toplarlar. Kamu bankaları, mazbut vakıflar, özel kanunla kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile kefalet ve yardımlaşma sandıkları hariç olmak üzere özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları, özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşlar ile döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bu maddede sayılanların bağlı ortaklıkları, müessese ve işletmeleriyle birlikte kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynaklarını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nda veya Maliye Bakanı ile Bakan’ın müşterek teklifi ve Başbakan’ın onayı ile belirlenecek esaslar dahilinde Türkiye’de yerleşik bankalar nezdinde kendi adlarına açtıracakları hesaplarda toplarlar.”

Bu hükümle, öncelikle Anayasa ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun bütçe türlerine ilişkin terminolojisiyle uyum sağlanmıştır. Ayrıca Kanun, genel bütçeli idarelerin durumu bakımından bir değişiklik öngörmemekte, bu idareler için, “kendi bütçeleri veya tasarrufları altında bulunan her türlü mali kaynağını Merkez Bankası’nda veya muhabirinde (Ziraat Bankası) açılacak hesaplarda toplama” zorunluluğunu korumaktadır.

Değinilen hükümle getirilen temel farklılık genel bütçe dışındaki idarelerin hesapları bakımındandır. Genel bütçe dışındaki diğer kamu kurum ve kuruluşlarına mali kaynaklarını Merkez Bankası yanında Türkiye’de yerleşik bankalar nezdinde açılacak hesaplarda tutma olanağı getirilmiştir. 5234 sayılı Kanun’un yukarıda değinilen 31. maddesi ise yürürlükten kaldırılmıştır.

5. 1211 Sayılı Kanun’un 16. Maddesiyle 1. Maddesi Arasındaki Uyumsuzluk

Banka Kanunu’nun 1. maddesinde 21 Nisan 1994 tarih ve 3985 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle, banknot ihracı imtiyazı süresiz olarak Banka’ya verilmesine karşın; 16. maddenin (b) bendindeki *“birinci madde ile tespit edilen müddetin bitiminden evvel”* ibaresi Kanun’dan çıkarılmamıştır.

6. 1211 Sayılı Kanun’un 39. Maddesindeki Atfın Yanlılığı

Banka Kanunu’nun 22. maddesinin 25 Nisan 2001 tarih ve 4651 sayılı Kanun’la değiştirilmesine rağmen, 39. maddenin ikinci fıkrasında 22. maddenin değişiklikten önceki 3. ve 5. bentlerine yapılan atıf Kanun metninde kalmaya devam etmiştir. Yürürlükteki 22. maddenin 3. ve 5. bendi bulunmamaktadır.

7. 1211 Sayılı Kanun'un 9. ve 10. Maddelerinde Yer Alan “*Milli Banka*” Kavramı

18 Haziran 1999 tarih ve 4389 sayılı mülga Bankalar Kanunu ile “*milli banka*” kavramı hukuk düzenimizden çıkarılmıştır.¹²⁶ Banka Kanunu’nun (B) ve (C) sınıfı hisse senetlerini düzenleyen 9. ve 10. maddelerinde ise “*milli banka*” ifadesi varlığını sürdürmektedir.

8. 1211 Sayılı Kanun’da Emekli Sandığı Kanunu’na Yapılan Bazı Atıfların Güncelliği

Banka Kanunu’nun 34. maddesinde Banka çalışanlarının emeklilik keseneğine esas aylıklarının, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu’nun 15. maddesinin (B) bendine göre tespit edileceği düzenlenmektedir.

Ancak, bahis konusu bent, 21 Nisan 2005 tarih ve 5335 sayılı Kanun’la yürürlükten kaldırılmıştır.

9. Özel Finans Kurumlarının Yeni Bankacılık Kanunu’nda Katılım Bankaları Olarak Nitelendirilmesi

5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun “*Kaldırılan ve değiştirilen hükümler*” başlıklı 168. maddesinin (F) bendi uyarınca; Banka Kanunu’nun 40. maddesinin (I) numaralı fıkrasının (b) bendi yürürlükten kaldırılmış ve (II) numaralı fıkrası ile 44. maddesi değiştirilmiştir.

¹²⁶ “*Milli Banka ifadesi ülkemizin üyesi bulunduğu uluslararası ekonomik kurumlar nezdinde yabancı sermayeli bankalar veya Türkiye’deki yabancı banka şubeleri aleyhine ayrıcalık yaratıldığı izlenimini vermektedir. Bu nedenle milli banka tabiri 3 ve 13. madde metinlerinden çıkarılmıştır.*”, Seza Reisoğlu, **4491 Sayılı Yasa ile Değişik Bankalar Kanunu Şerhi**, Ankara, Doğuş Matbaası, 2000, s. 39.

İçeriği değiştirilen söz konusu maddelerde, Bankacılık Kanunu'nda “*özel finans kurumu*” yerine “*katılım bankası*”¹²⁷ nitelemesinin tercih edildiği gözetilerek düzenleme yapılmıştır.¹²⁸

Diğer taraftan 1211 sayılı Kanun'un, 5411 sayılı Kanun'la içeriğinde değişiklik öngörülmeyen ancak “*özel finans kurumu*” teriminin geçtiği diğer hükümlerinde¹²⁹ sadece yukarıda değinilen terim farklılaşmasına uyum sağlamak amaçlı değişiklikler yapılmamıştır.

Nitekim, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun, “*Diğer kanunlarda ve mülga 3182 sayılı Bankalar Kanunu ve bu Kanunla yürürlükten kaldırılan 4389 sayılı Bankalar Kanununda özel finans kurumlarına yapılan atıflar, katılım bankalarına yapılmış sayılır.*” biçimindeki sarih 169. maddesi hükmü karşısında; Banka Kanunu'nun içeriğinde başkaca değişiklik bulunmayan hükümlerinin, sırf anılan terim farklılaşması nedeniyle değiştirilmesine hukuki açıdan ihtiyaç bulunmadığı kesin olarak ifade edilebilir.

¹²⁷ “4389 sayılı Yasadaki –faiz dışı bankacılık olarak da anılan– özel finans kurumları bu Yasada katılım bankası ismini almışlar ve mevduat kabulü dışında her türlü bankacılık faaliyetleri yapabilecekleri kabul edilmiştir.”, Seza Reisoğlu, **Bankacılık Kanunu Şerhi**, Cilt I, Ankara, Yaklaşım Yayınları, 2007, s. 98-99.

¹²⁸ 40. maddenin (II) numaralı fıkrasında, katılım bankalarını da kapsamına alması sebebiyle sadece “bankalar” ifadesinin kullanılmasıyla yetinilmiş; 44. maddede ise “mevduat bankaları” ibaresini tamamlamak üzere “katılım bankaları” teriminin de eklenmesi öngörülmüştür.

¹²⁹ 1211 sayılı Kanun'un 4/I-ı, 40/III-b, 43 maddeleri.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN TÜRK HUKUK DÜZENİNDEKİ YERİ

I. MERKEZ BANKASI'NIN HUKUKİ KİŞİLİĞİ

A. Merkez Bankası'nın Anonim Şirket Olarak Nitelendirilmesi

1. Merkez Bankası'nı Açıkça Anonim Şirket Olarak Niteleyen Kanun Hükümleri ve Gerekçeleri

Merkez Bankası'nın kuruluş kanunu olan 1211 sayılı Kanun'un hiçbir maddesinde, Banka'yı doğrudan kamu tüzel kişisi olarak niteleyen bir hüküm yoktur. Aksine, 1. maddesinde, çok açık biçimde, Banka'nın özel hukuk tüzel kişisi olduğu hükme bağlanmaktadır:

“Türkiye’de banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip ve bu Kanunda yazılı görev ve yetkileri haiz olmak üzere ‘Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’ unvanı altında anonim şirket olarak bir banka kurulmuştur.

Banka, bu Kanunda sarahat bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabidir.”

Bu hükmün gerekçesinde de, *“Zuhuru muhtemel tereddütlerin izalesi için Banka'nın özel hukuk hükümlerine tabi olduğu hususunda maddeye fıkra ilave edildiği”* belirtilmektedir.¹³⁰

Aynı hüküm, Banka'nın Esas Mukavelesi'nde de yinelenmiştir.

1211 sayılı Kanun'un 35. maddesinde de yer alan, *“Banka mensupları, görevleri ile ilgili olarak Banka'ya verdikleri zararlardan ötürü, Borçlar Kanunu'nun haksız fiil hükümlerine tabidirler.”* hükmüne ilişkin gerekçede de; *“Mezkur 35. maddenin 3. fıkrası Banka mensuplarının vazifelerini ifa sırasında, Banka'ya verebilecekleri zararlar nazara alınarak sevk edilmiştir.*

¹³⁰ 1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), s. 7.

Özel hukuk tüzel kişisi olan Banka'nın mensupları ceza bakımından memur kapsamına girmediklerinden, bu gibi fiilleri 'haksız fiil' ve 'emniyeti suistimal' sayılacaktır.” denilmiştir.¹³¹

Mülga 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun'un 4. maddesinin son fıkrası, *“1 inci, 2 nci ve 3 üncü fıkralarda yazılı idareler, ... kamu tüzel kişisi sayılırlar”* hükmünü içermekteydi. 3. fıkra ise *“Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası”* da sayıldığından, en azından 468 sayılı Kanun uygulaması açısından Banka'nın kamu tüzel kişisi ve kamu iktisadi teşebbüsü olduğu sonucuna varılabilmekteydi.

Ancak, 1211 sayılı Kanun'un 69. maddesiyle, 468 sayılı Kanun'un 4. maddesinin son fıkrası *“1 inci ve 2 nci fıkralarda yazılı idareler, ... kamu tüzel kişisi sayılırlar”* şeklinde değiştirilerek, Bankayla ilgili 3. fıkraya yapılan atıf kaldırılmış ve mevzuatta Banka'yı doğrudan kamu tüzel kişisi olarak sayan tek hüküm de yürürlükten kaldırılmıştır. Bu değişiklik ile ilgili olarak 69. maddenin gerekçesinde aynen:

“..... 468 sayılı Kanun, bir tanımlama kanunu olmadığı halde, Banka'yı bir kamu tüzel kişisi saymıştır.

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

Bu durumda, Banka'nın hukuki statüsünün kesinlikle belirtilmesi ve tatbikatta tereddütlere meydan verilmemesi bakımından, tasarının 69 uncu maddesinin birinci fıkrasından sonra '12.5.1964 tarihli ve 468 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin son fıkrası hükmü Banka hakkında uygulanmaz' yolunda bir fıkra ilave edilerek madde bu ilave ile kabul edilmiştir.”¹³²

69. maddeye ilişkin Meclis görüşmeleri sırasında da, Geçici Komisyon Başkanı tarafından aşağıdaki ifadeler zapta geçirilmiştir:

“Evvela şunu tebarüz ettirelim: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kamu tüzel kişisi değildir. 4 üncü maddenin son fıkrasında o mana çıkmaktadır ki, sanki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kamu tüzel

¹³¹ 1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), s. 35.

¹³² 1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), s. 130.

kişisidir. Bu yanlıştır. Bu 4 üncü maddenin tedvininde bir maddi hata yapılmıştır. 3 üncü fıkra çıkmış, Merkez Bankasına müteallik fıkra adeta 3 üncü fıkra olarak gözükmektedir. Bu 468 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi tedvin olunurken yapılan maddi hatayı Sayın Çoşkun Kırca arkadaşımızın vermiş olduğu önerge düzeltmektedir.”¹³³

Mülga 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nun 88. maddesinde değişiklik yapan 27 Nisan 1955 tarih ve 6544 sayılı Kanun’un gerçeğinde de şu ifade yer almaktaydı: *“Bu Bankanın ayrı bir statüye tabi olması ve hususi bir Kanunla teşekkül etmesine rağmen Anonim Şirket olduğunun gözden kaçmaması gerektiği, bundan dolayı anonim şirket hükümlerine tabi olması lazım geldiği, ticaret siciline kayıtlı olduğuna göre de anonim şirket statüsüne ve Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olması gerekeceği, Kanunla kurulmuş olmasının Bankanın anonim şirket vasfını değiştirmeyeceği belirtilmiştir.”¹³⁴*

2. Merkez Bankası’nı Anonim Şirket Olarak Niteleyen Hükümleri Güçlendiren Diğer Hükümler

Kanun Koyucu Merkez Bankası’nı 1. maddeyle anonim şirket (özel hukuk tüzel kişisi) olarak nitelemekle de yetinmemiştir. Bu nitelemeye uygun, Banka’nın söz konusu niteliğini güçlendirdiği ve tamamladığı iddia edilebilir başka hükümler de vazetmiştir.

Banka anonim şirket olarak kurulurken banknot ihracı da imtiyaz suretiyle verilmiştir.¹³⁵ *“İmtiyaz”* terimi, kamu görev ve hizmetlerinin özel hukuk tüzel kişilerine gördürülmesini sağlayan bir usuldur.¹³⁶

¹³³ 1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), s. 415-416.

¹³⁴ 1715 sayılı Mülga Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), s. 127.

¹³⁵ 1715 sayılı mülga Türkiye Cumhuriyet Merkez Kanunu’nun 1. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *“Bankanın ve banknot ihracı imtiyazının müddeti otuz senedir. Bu imtiyazın müddeti, bitmesine beş sene kalıncaya kadar temdit edilebilir.”* hükmünün gerekçesinde, *“Türkiye’de banknot ihracı imtiyazı münhasıran Merkez Bankası’na verilmiş ve imtiyaz müddeti 50 sene olarak tespit edilmiştir. Ancak İktisat Encümenince Bankanın adı uluslararası ilişkiler düşünülerek Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası olarak değiştirilmiştir. İmtiyaz müddeti de aynı Encümen tarafından Banka kurulup çalışmaya başladıktan sonra kendisine kanunla verilen imtiyazlardan elde ettiği fayda ve menfaatlere*

Banka'nın organları da, Türk Ticaret Kanunu'nun anonim şirket için öngördüğü kanuni zorunlu organlar esas alınarak belirlenmiştir.¹³⁷ Buna göre Banka'nın da anonim şirketlerde olduğu gibi Genel Kurulu, yönetim kuruluna (idare meclisine) tekabül eden Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu bulunmaktadır. Bu organların işleyişine ilişkin olarak 1211 sayılı Kanun'da açıklık bulunmayan hallerde Türk Ticaret Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri uygulanmaktadır.

Banka'nın hukuki niteliğinin anonim şirket olarak ifade edilmesinin bir diğer sonucu da Banka'nın diğer şirketler gibi sermayesinin olmasıdır.¹³⁸ Bu cümleden olmak üzere, Banka'nın hisse senetleri de bulunmaktadır.¹³⁹

Banka'nın hukuki kişiliğini şirketlere yakınlığının başka bir husus da esas mukavelesinin (ana sözleşmesinin) varlığıdır.¹⁴⁰

karşılık Devlet yararına da bazı şartlar koymak gerektiği ve bunun da ancak imtiyaz müddetinin sona ermesiyle temdidî sırasında yapılabileceği düşünüldüğünden Hükümete bu imkanı sağlamak için 50 senelik imtiyaz süresi 30 seneye indirilmiştir. Ayrıca Hükümet tasarısında aynı maddenin son fıkrasında bu imtiyazın bitmesinden beş sene evvel tecdit edilebileceği yazılmaktaydı. İktisat Encümenince 'tecdit'in aynı müddeti yenileme anlamına geldiği halbuki bu müddetin 30 sene müddetle uzatılması mutlaka gerekmediğinden 'tecdit' kelimesi yerine 'temdit' kullanılmıştır." denilmektedir.

¹³⁶ Onar, kamu hizmetinin özel hukuk tüzel kişileri tarafından yürütülmesi örneği olan imtiyaz usulünde, imtiyazlı şirketlerin, idareyle ve kamu hizmetiyle olan yakın ilişkisine rağmen kamu kurumu olarak nitelendirilemeyeceğini belirtmektedir. Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. Basım, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1966, s. 1045.

¹³⁷ Türk Ticaret Kanunu, anonim şirketlerde İdare Meclisi (m. 317-341), Murakıplar (m. 347-359), Genel Kurul (m. 360-398) olmak üzere üç kanuni ve mecburi organ kabul etmektedir. Orhan Nuri Çevik, **Şirketler Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınevi, 1994, s. 277-336; Reha Poroy, Ünal Tekinalp, Ersin Çamoğlu, **Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku**, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2003, s. 291 vd.

¹³⁸ 1211 sayılı Kanun m. 5.

¹³⁹ 1211 sayılı Kanun m. 6-7-8-9-10-11-12.

¹⁴⁰ 1211 sayılı Kanun'un 16/a maddesi; *"Banka Esas Mukavelesi, Genel Kurulun tasvibi ve Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe girer. Esas Mukavelede yapılacak değişiklikler de bu hükme tabidir."* hükmünü içermektedir. Bu hüküm hukuki dayanak alınarak 24 Temmuz 1970 tarih, 13558 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7/597 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Banka Esas Mukavelesi çıkarılmıştır. Esas Mukavele niteliği gereği büyük ölçüde Kanun hükümlerini yinelemekle yetinmektedir. Sadece, Genel Kurul'un yapılmasına ilişkin hükümler Esas Mukavele ile ayrıntılandırılmıştır. Ayrıca, *"kanunsuz suç ve ceza olmaz"* ilkesinin tabii sonucu olarak Kanun'un 68. maddesindeki *"Ceza hükümleri"* başlıklı madde Esas Mukavele'de yer almamaktadır.

3. Merkez Bankası'nın Anonim Şirket Olarak Kurulmasının Nedenleri

Merkez Bankası'nın anonim şirket olarak kurulmasının tesadüfi değil, aksine bilinçli bir tercihin sonucu olduğu ifade edilmektedir.

Dönemin İş Bankası Genel Müdürü Celal Bayar'ın milli bir merkez bankasının kuruluşuyla ilgili çalışmalara yol göstermesi amacıyla Türkiye'ye davet ettiği Hollanda Merkez Bankası Başkanı Dr. Vissering'in Raporunda *"merkez bankasının devlet bankası türünde olmaması, hükümete bağımlı olmayan ve anonim şirket şeklinde örgütlenmiş özel bir merkez bankası kurulması"* yönünde öneride bulunmaktadır.¹⁴¹

Tek başına bu husus dahi henüz kuruluş çalışmaları aşamasında Banka'nın bağımsızlığı ile anonim şirket yapısı arasında doğrudan bir bağ, kuvvetli bir neden-sonuç ilişkisi kurulduğunu göstermeye yeterlidir.

Banka'nın eski Başkanlarından N. Süreyya Serdengeçti, Banka'nın anonim şirket olarak kurulmasının sağladığı faydaları ve bu statüyle bağımsızlık kavramı arasında kurulan ilişkiyi şöyle açıklamaktadır:

"..... Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın anonim şirket olarak kurulması da bilinçli bir tercihin sonucudur.

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

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

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

¹⁴¹ Tekeli-İlkin, a.g.e., Ek No: II.

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

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

Bu doğrultuda saydığım ve vakit elvermediği için saymadığım daha birçok sebep göstermektedir ki, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın bağımsızlığı, 'anonim şirket' yapısı biçimindeki sağlam hukuki temel üzerine inşa edilmiştir.”¹⁴²

Başka bazı yazarlar da, merkez bankası bağımsızlığı kavramı ile anonim şirket statüsü arasında doğrudan bir ilişki kurmaktadır.¹⁴³

Öyle ki, bazı görüşlerde, Banka'nın anonim şirket olarak kurulmasıyla umulanın; Banka'yı Devlet yapısı, idari teşkilat içinde bağımsız kılmaktan da öte, tümüyle Devlet dışı kılmak olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, “*Merkez Bankası sistemi tamamen özel sektör gibi kurulup çalışsa, yani bir nevi bankaların holdingi gibi bir şirket kurulsa aynı hizmetler görülebilir mi?*” sorusu üzerinde durulmaktadır.¹⁴⁴

Benzer şekilde, Merkez Bankası'nın kuruluşundaki özel sermaye ağırlığına da atıfla Banka'nın özelleştirilmesi dahi önerilmektedir: “*KİT'lerin özelleştirilmesi programı uygulanırken teknik anlamda KİT olmayan ancak özel kanunla kurulmuş devlet işletmesi özelliğini taşıyan T.C. Merkez Bankası'nın da yeniden özelleştirilmesi sağlanmalıdır.*”¹⁴⁵

Ayrıca, kuruluşta model kabul edilen Fransa ve Hollanda Merkez Bankalarının da anonim şirket hukuki niteliğini taşımaları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın anonim şirket biçiminde kurulmasının nedenleri arasında sayılabilir.

¹⁴² Serdengeçti, **a.g.m.**, s. 20-21.

¹⁴³ Hasibe Bıyık, “T.C. Merkez Bankasının Bağımsızlığı ve Türkiye’de İzlenen Para Politikaları”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1999, s. 57; Çetin, **a.g.e.**, s. 55; Özatay, **a.g.e.**, s. 98; Yusuf Sinikkaya, “Kuramda ve Uygulamada Merkez Bankasının Bağımsızlığı”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1997, s. 83; Tokgöz, **a.g.m.**, s. 204.

¹⁴⁴ Telman, **a.g.e.**, s. 126.

¹⁴⁵ Mustafa Aysan, “En Başta T.C. Merkez Bankası Özelleştirilmeli”, **Kapital**, Kasım 1986, s. 20-21.

4. Merkez Bankası'nın Hukuki Niteliğinin Sadece Anonim Şirket Olarak Belirlenmesinin Yetersizliği

Her ne kadar, kuruluşundan bu yana her iki Merkez Bankası Kanununda da Banka'nın anonim şirket olarak kurulduğu ve bu Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi olacağı açık hükme bağlanmış, bu husus doğrudan bağımsızlığın sağlayıcısı olarak anlaşılmış, Banka için diğer anonim şirketlerdeki gibi bir organik yapı, sermaye, hisse senedi, esas mukavele öngörülmüş ve hatta banknot ihracı imtiyaz olarak ifade edilmişse de; Merkez Bankası'nın hukuki niteliğinin sadece anonim şirket (özel hukuk tüzel kişisi) olarak belirlenmesi yetersiz ve hatta yanıltıcıdır.¹⁴⁶

Merkez Bankası'nın, Türk Ticaret Kanunu'na tabi diğer anonim şirketlerden farksız herhangi bir anonim şirket olduğu kabul edilebilseydi, yalnızca hukukun değil aklın dahi sınırlarını zorlayan hukuki sonuçlarla karşılaşılabilirdi. Örneğin, Türk Ticaret Kanunu'nun 324, 434 ve 436. maddelerinde, sermayesinin belirli bir bölümünü yitiren anonim şirketler için şirketin infisahına kadar varan tedbir ve müeyyideler öngörülmektedir. Bu doğrultuda 1211 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca sermayesi yirmibeşbin

¹⁴⁶ Onar, Merkez Bankası'nı Emlak ve Eytam Bankasıyla birlikte “*muhtelit sermayeli müessese (economie mixte müessese)*” olarak saymaktadır. Bu tipteki müesseselerin hukuki mahiyetini ise şöyle açıklamaktadır: “*Yukarıda economie mixte müesseselerinin hususi hukuk hükmi şahsı sayılmaları lazım geleceğini söylemiştik. Bizdeki muhtelit sermayeli müesseseler birer kanunla ihdas ve idareleri de bu kanunla tanzim edilmiş olmak ve bu itibarla menşe bakımından amme hukukuna dahil sayılabilmekle beraber bunlarda hususi hukuk mahiyeti galidir. Bunların en büyük uzuvları olan umumi heyetleri tamamen bir şirket umumi heyeti vaziyetindedir ve hatta bu şirketi fesih salahiyetini bile haizdir. Devletin bunlar üzerinde iç idare ve faaliyet tarzı bakımından ne hiyerarşi ve ne de idari vesayet mahiyetinde bir murakabesi yoktur. Devletin bunlar üzerinde diğer şirket ve bankalardan farklı olarak yaptığı murakabe imtiyazlı şirketler ve müesseseler üzerindeki murakabeye benzer ki böyle bir murakabenin müessesenin hususi mahiyetini değiştirmeyeceği tabiidir. Bunlar faaliyet mevzuları itibarıyla de doğrudan doğruya bir amme hizmeti görmez ve umumi menfaat maksadı takip etmezler: Filhakika gerek Emlak ve Eytam Bankası ve gerekse Merkez Bankası paranın, sahiplerinin menfaatine en uygun şekilde tenmiyesi ve mali işlerin en müsait bir şekilde tanzimi gibi ticari ve mali gayeler takip ederler. Bu faaliyetin neticesinden devletin himaye ettiği yetimlerin veya bizzat devletin menfaatlenmesi vaziyeti değiştirmemek lazım gelir. Binaenaleyh bu müesseselere ticari zihniyet ve gayeler daha kuvvetli bir tesir icra eder.*”

Bu itibarla bunlar bir hususi hukuk hükmi şahsı sayılmak ve devletin bunlar üzerindeki vaziyeti imtiyaz sahiplerine karşı mevcut vaziyet şeklinde telakki edilmek daha doğru olur.”, Sıddık Sami Onar, **İdare Hukuku**, Cilt I, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1942, s. 877-878. Kitabın sonraki baskılarında ise Banka kamu iktisadi teşebbüsleri arasına dahil edilmektedir.

YTL'den ibaret olan ve fakat son bir kaç yılda üst üste milyarlarca YTL zarar eden Merkez Bankası'nın çoktan tasfiyeye uğramış olması gerekecekti.

Benzer nitelikli bir başka örnek de Türk Ticaret Kanunu'nun 312. maddesi uygulamasına ilişkindir. Söz konusu madde kural olarak yönetim kurulunun hissedarlardan oluşmasını öngörmektedir. Hissedar olmayanlar ise yönetim kurulu üyesi seçildikleri takdirde ancak hissedar sıfatını kazandıktan sonra göreve başlayabileceklerdir. Bu hükmün amacının da, yönetim kurulu üyesinin şirket işlerine ilgisini ve bağlılığını sağlamak olduğu açıktır.¹⁴⁷ Banka'nın sermaye yapısı karşısında, değinilen hükmün de, Banka'nın yönetim kurulu olan Banka Meclisi üyeliği seçiminde uygulanamayacağı her türlü duraksamanın dışındadır.¹⁴⁸

Yukarıda değinilen yalın örnekler dahi göstermektedir ki, Merkez Bankası'nın hukuki niteliğini özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirketten ibaret olarak nitelendirmek, Banka'nın Türk Hukukundaki yerinin doğru olarak tespit edilebilmesi amacına matuf değildir.

Bu örnekler de işaret etmektedir ki, Merkez Bankası; kamu hukuku ilke ve kuralları bir yana bırakılıp, sadece anonim şirketler hukukunun kural ve kurumları açısından incelense bile ulaşılabilecek sonuç, "*Merkez Bankası anonim şirkettir.*" belirlemesinin, Merkez Bankası'nın hukuki niteliğini tanımlamak bakımından ne kadar yetersiz ve yüzeysel olduğudur. Bu bakış açısıyla yapılabilecek en ılımlı tespit dahi olsa olsa Merkez Bankası'nın atipik bir anonim şirket olduğudur. Öyle ki, anonim şirket olduğuna delalet eden hususlar dahi aslında Merkez Bankası'nın "*ne kadar az anonim şirket*" olduğunu göstermektedir. Merkez Bankası'nın anonim şirketler gibi sermayesi vardır, ancak sermayesini yitirmesine rağmen tamamlanmamaktadır; Esas Mukavelesi vardır, ancak niteliği gereği Kanun'un yinelenmesinden ibarettir; anonim şirkettir, ancak kar etmek gayesi yoktur; ticaretle uğraşmamakta, mal ya da hizmet üretmemekte,

¹⁴⁷ Halil Arslanlı, **Anonim Şirketler**, Cilt II, İstanbul, 1960, s. 95; Oğuz İmregün, **Anonim Ortaklıklar**, İstanbul, 1974, s. 154.

¹⁴⁸ Bu durumun, kamu tüzel kişisine, yönetim kuruluna doğrudan hissedar olmayan temsilci üye atama izni veren Türk Ticaret Kanunu'nun 275. maddesiyle açıklanabilmesi imkanı da yoktur. Çünkü Hazine'nin seçtiği üyeler, yönetim kurulunda, Hazine temsilcisi sıfatıyla bulunmadığı gibi; tüm Banka Meclisi üyeleri atamayla değil Genel Kurul'da yapılan seçimle göreve gelmektedirler.

pazarlamamaktadır. Bu durumda Merkez Bankası'nın anonim şirket oluşu neredeyse sadece organları ve bu organların işleyişiyle sınırlıdır. Kaldı ki bu durumda dahi Merkez Bankası'nın Para Politikası Kurulu gibi anonim şirket yapısına yabancı organlarının varlığını dikkate almak gerekmektedir. Öyleyse, yalnızca anonim şirketler hukukunun kurum ve kurallarıyla dahi, Merkez Bankası'nı anonim şirket olarak nitelemek güçtür.¹⁴⁹

Bu doğrultuda, Merkez Bankası'nın özel hukuk tüzel kişileri ile kamu hukuku tüzel kişilerini ayırmada kullanılan ölçütler açısından değerlendirilmesi gereği mutlaklıdır. Ancak, bu belirleme; Merkez Bankası'nı anonim şirket-özel hukuk tüzel kişisi biçiminde tanımlayan hükümlere de hiçbir hukuki değer yüklenemeyeceği veya sonuç bağlanamayacağı yönünde de yorumlanamaz.

5. Merkez Bankası'nın Hukuki Niteliğinin, Özel Hukuk-Kamu Hukuku Tüzel Kişilerini Ayırt Etmekte Kullanılan Ölçütler Açısından Değerlendirilmesi

Anayasa'nın idareye ilişkin çeşitli hükümlerinde, "*Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri*" terimi kullanılmaktadır.¹⁵⁰ Yerinden yönetim ilkesinin doğal bir sonucu olarak Devlet yanı sıra başka kamu tüzel kişileri de doğmuştur.

Bu doğrultuda, idari teşkilata ilişkin olarak "*hak sùjelerinin kamu tüzel kişilerinden ibaret olduğu*"¹⁵¹ ya da "*idare hukukunun asli ve yoğun sùjelerinin kamu tüzel kişileri olduğu*"¹⁵² saptaması yapılmaktadır.¹⁵³

¹⁴⁹ Aksi yönde görüş için bkz. Erikçi, **a.g.e.**, s. 2-4; Kurt, Günel, Tuğçetin, **a.g.e.**, s. 2-3.

¹⁵⁰ 1982 Anayasası, m. 29, 82, 128, 161.

¹⁵¹ Duran, **a.g.e.**, s. 88.

¹⁵² Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku, I- Genel Konular**, Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1970-1972, s. 198.

¹⁵³ Danıştay, kamu tüzel kişiliğine sahip olmamakla birlikte merkezi idare içinde icrai karar almaya yetkili oldukları yönünde hüküm kurmuştur. Danıştay 1. ve 3. Dairelerin E.1965/91, K.1965/65 sayılı Kararı, Güven Dinçer ve Arkadaşları, Danıştay Kararları 1967-1969, s. 400 vd. Bu çerçevede, "*ayrı bir tüzel kişilikleri olmadığı halde Devlet içinde yer alan ve kamu tüzel kişilerine bağlı organ ve makamlar da kamu hukukuna tabi görev ve yetkileri ile idare hukuku sùjesi durumundadırlar.*" Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 175.

Ancak, kamu hukuku - özel hukuk tüzel kişisi ayrımının berraklığını yitirdiği yönünde bir belirleme yanlış olmayacaktır. Bu durumun neticesi olarak, bir kurumun hukuki niteliğinin saptanabilmesi güç olabilmektedir. Bu nedenledir ki, “kendine özgü özellikleri olan kamu tüzel kişisi”¹⁵⁴, “kamu tüzel kişilerinin statülerine yaklaştırılmış kuruluşlar”¹⁵⁵, “sınırdaki tüzel kişiler”, “karma kişiler”, “kamu hizmeti ile görevli özel kuruluşlar” gibi¹⁵⁶ terim ve nitelemeler kullanılmaktadır. Hatta kamu iktisadi teşebbüslerinin karma nitelikli tüzel kişi olduğu dahi savlanmaktadır.¹⁵⁷ Nitekim, Uyuşmazlık Mahkemesi de, “kamu kurumuna benzer”¹⁵⁸, “kamu tüzel kişiliğine yaklaşan müesseseler” terimlerini kullanmaktadır.¹⁵⁹

Bu cümleden olmak üzere, Merkez Bankası’nın hukuki niteliğinin açıklanabilmesinde de zorluklarla karşılaşmaktadır. Özel hukuk - kamu hukuku tüzel kişilerini ayırmakta kullanılan ölçütler açısından Merkez Bankası’nın durumu şöyle değerlendirilebilir:

¹⁵⁴ Uyuşmazlık Mahkemesi’nin 11 Şubat 1991 tarih, E.1990/37, K.1991/1 sayılı Kararı, 12 Mayıs 1991 tarih, 20869 sayılı Resmi Gazete, s.10 vd.

¹⁵⁵ Uyuşmazlık Mahkemesi’nin 18 Mayıs 1992 tarih, E.1992/21, K.1992/22 sayılı Kararı, 24 Haziran 1992 tarih, 21264 sayılı Resmi Gazete, s.22 vd.

¹⁵⁶ Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 176.

¹⁵⁷ Ergun Özsunay, **Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler**, İstanbul, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, 1982, s. 40.

¹⁵⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi 24 Haziran 1996 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan E.1992/21 sayılı “Trakya Yağlı Tohumlar Satış Kooperatifleri Birliği”ne ilişkin Kararında “Birliğin kuruluşu ve tüzel kişilik kazanması, örnek sözleşmesinin hazırlanması ve Birliğin çalışma komularına ilişkin maddelerinde Devletin önderliği, yardım ve koruması altında kurulup faaliyet gösterdiği görülmektedir.” gerekçesiyle Birliğin “kamu kurumlarına benzer bir nitelik taşıdığına” hükmetmiştir. Ancak, “kamu kurumuna benzer” nitelemesi Anayasal açıdan sorgulanmaya açıktır. Kaldı ki, söz konusu Birliğin Anayasa’nın 135. maddesinde düzenlenen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları arasında mütalaa edilebilmesi mümkün görünmektedir.

¹⁵⁹ Uyuşmazlık Mahkemesi 8 Haziran 1999 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan E.1999/1 sayılı Kararında da aşağıdaki gerekçelerle Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı’nın hukuki statüsünü “kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese” olarak açıklamaktadır. “..... Kamu hizmetlerinden sağlanacak gelirlerin vakıf amacına tahsis edilmesi ve bu şekilde klasik kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülmesi olağan bir yöntem değil ise de kurucuları ile organları tümiyle Bakanlık merkez teşkilatında görev yapan kamu görevlilerinden oluşan Adalet Teşkilatını Güçlendirme Vakfı’nın, süreklilik arzeden gelirinin Bakanlık birimleri taşra teşkilatı tarafından verilecek her türlü hizmetten dolayı sağlanacak gelirlerden oluştuğu; gelirlerinin en az yüzde 80’ini nevi itibarıyla genel bütçeli idare bütçesi içinde yer alan bir hizmetin yerine getirilmesi amacıyla tahsisen kurulmuş olması nedeniyle 903 sayılı Kanun’un 4. maddesine göre Bakanlar Kurulu Kararı ile vergi muafiyetinden yararlandığı dikkate alındığında, adalet hizmetine yardımcı ve ona bitişik olarak kamu hizmetini yerine getiren ve ağırlıklı olarak kamusal bir nitelik taşıması dolayısıyla da kamu tüzel kişiliğine yaklaşan yeni bir müessese olduğunun kabulü gerekir.”

a. “Kamu Tüzel Kişilerinin Kanunla Kurulması” Ölçütü Açısından

Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası “*kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*” hükmünü amirdir.

Bu hüküm karşısında, özel hukuk tüzel kişileri ya da gerçek kişiler tarafından, serbest iradeleriyle kurulan bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olduğundan söz edebilmek imkanı yoktur.¹⁶⁰ Başka bir ifadeyle, bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak kabul edilebilmesi için özel kişilerce değil, Devlet tarafından kamu kudreti kullanılarak kurulmuş olması zorunludur.¹⁶¹

Kamu tüzel kişilerinin belirlenmesinin bu ilk ölçütünün, 1211 sayılı Kanun'la kurulan Merkez Bankası açısından geçerli olduğu konusunda herhangi bir duraksamaya yer yoktur.¹⁶²

Ancak, şirketler hukukuna ilişkin genel hükümlerin bir kısmından istisna tutulmasını sağlamak üzere kanunla kurulan¹⁶³ veya Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun 7. maddesine göre kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı¹⁶⁴ gibi doğrudan kanunla kamu hizmeti

¹⁶⁰ Anayasa Mahkemesi E.1985/7 sayılı Kararında şu tespiti yapmaktadır: “Hiç şüphesiz Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu ile kamusal ihtiyaçların gerekli kıldığı hallerde, yasama organı, herhangi bir alanı yasal statü içine alarak bir kamu hizmeti tespit edebilir. İşte İlkokul Öğretmenleri, Sağlık İhtimai Yardım Sandığı da bu suretle meydana getirilmiş bir kamu kurumudur.

Üyelerinin serbest irade ve inisiyatiflerinin eseri değildir. Fonksiyonları bakımından kamu gücüne dayanan bir statüye sahiptir. İşlemlerinin kapsam ve sınırı kanunla tayin ve tespit edilmiştir. Taşındığı bu özellikleri nedeniyle tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumu olduğu aşikar bulunan Sandığın Anayasa'nın 33. maddesine göre kurulan derneklerle herhangi bir benzerliği yoktur.”, **AMKD**, Sayı 21, E.1985/7, s. 249.

¹⁶¹ Atay, **a.g.e.**, s. 142; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 142; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 179; Günday, **a.g.e.**, s. 68; Özay, **a.g.e.**, s. 121-122; Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, Alkım Yayınları, 2005, s. 243.

¹⁶² Eroğlu, Anayasa'nın 123. maddesinden de bahisle ulaştığımız yargıların bütünüyle aksi tespitlerde bulunmaktadır: “Banka bir anonim şirket, bir özel hukuk tüzel kişisi ve doğal olarak bu kavramın zıttı olan kamu tüzel kişisi değil, kamu kurum ve kuruluşu veya bu kavramı ifade etmek üzere Anayasa'nın kullandığı deyimle kamu tüzel kişisi değil. Gerçekten de Anayasa'ya baktığımızda 123. maddede ‘kamu tüzel kişiliği ancak kanunla ve kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak kurulur’ deniliyor. Dolayısıyla bir hukuki kuruluş oluşturulurken kamu tüzel kişisi olduğunun açıkça yazılması gerekiyor ki bu konuda örnek de var. Merkez Bankası bakımından bırakın bu yönde açık veya zımni yazımı, tam aksine bir düzenleme getirilmiş durumda.”, Sıtkı Eroğlu, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Personelinin Hukuki Durumu ve Personel Davaları Açısından Soruşturma Raporları”, **Teftiş Kurulu Başkanlığı Soruşturma Semineri**, Ankara, Kasım 2004, s. 218.

¹⁶³ Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 180.

¹⁶⁴ M. Ulvi Saran, “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Hakkında”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 407, 1995, s. 53 vd.

görmek üzere görevlendirilen istisnai özel hukuk tüzel kişilerinin varlığı gözetildiğinde diğer ölçütlerin de dikkate alınmasında yarar bulunmaktadır.

b. “Kamu Tüzel Kişilerinin Amaçları ve Faaliyet Konuları” Ölçütü Açısından

Kamu tüzel kişilerini, özel tüzel kişilerden farklılaştıran ikinci ölçüt, kamu tüzel kişilerinin kuruluş amacını kamu yararının¹⁶⁵ ve faaliyet konusunu ise kamu hizmetinin oluşturmasıdır.¹⁶⁶

Bu ölçüt çerçevesinde de, kamu yararı amacıyla kamu hizmeti faaliyeti yürüttüğü konusunda tereddüt bulunmayan Merkez Bankası’nın, özel hukuk tüzel kişiliğindense, kamu hukuku tüzel kişiliğine yakın olduğu görüşü güçlenmektedir.

Bu çerçevede, Merkez Bankası’nın üstlendiği kamu hizmetinin, bilhassa para basma, para politikasını yürütme gibi görevlerin münhasıran kendisine verildiği gözetildiğinde, “*nitelik ve özelliği*” itibarıyla, özel kişilerce de görülebilecek kamu hizmetlerinden olmadığı düşünülmektedir. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi’nin “*özel öğretim kurumları*” için verdiği, nitelik ve özelliği bağdaştığı ölçüde, bazı kamu hizmetlerinin özel kişilerce de gerçekleştirilebileceği yönündeki Kararının, Merkez Bankası’nın “*özel hukuk tüzel kişisi*” olduğu görüşüne dayanak oluşturması da mümkün bulunmamaktadır.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Onar, kamu yararına hizmet eden kurumları (kamu menfaatine hizmet eden müesseseler) da kamu tüzel kişisi olarak kabul etmemektedir. Onar, **1966**, s. 1047.

¹⁶⁶ Atay, **a.g.e.**, s. 144-145; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 205; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 147, “*Kamu tüzel kişiliğinin tanımında kamu yararı amacı veya kamu hizmeti kriteri belirleyici değildir.*”

¹⁶⁷ Anayasa Mahkemesi’nin 12 Nisan 1990 tarih, E.1990/4, K.1990/6 sayılı Kararı: “*Kamu hizmetleri, aslında bir bütündür. Bunun yerine getirilmesi de ilke olarak Devlete aittir. Ancak toplum hayatının gittikçe genişlemesiyle çoğalan kamu hizmetlerinin mutlaka klasik idare kuruluşları tarafından görülmesi koşulu artık aranmamakta, bunların dışında özel kişilerce de gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, kamusal hizmet ünitelerinin nitelik ve özellikleriyle uyushabildiği ölçüde, kamu ve özel hukuk kurallarından oluşan karma nitelikte yapılandırılmaları mümkündür. Bu sebeptendir ki, kamu hizmetleri ne suretle yürütülürse yürütülsün kamu kurum ve kuruluşlarının gözetim ve denetimleriyle hizmeti yönlendirme yetkileri var olduğu sürece, hizmet kamusal niteliğini korumuş olur.*”

Anayasa Mahkemesi'nin “yasayla kurulma”, “kamu hizmeti görme”, “kamu hukuku kurallarına tabi olma” ve “kamusal ayrıcalıklardan yararlanma” ölçütlerini kullanarak, vakıf üniversitelerinin kamu tüzel kişilerinden olduğuna hükmettiği Kararı da konu bakımından yol gösterici nitelik taşımaktadır.¹⁶⁸ Bu ölçütler doğrultusunda ve vakıf üniversitelerinin dahi kamu tüzel kişisi kabul edilmesi örneğinden hareketle, Merkez Bankası'nı kamu tüzel kişisi olarak niteleme zorunluluğu evleviyetle bulunmaktadır.

c. “Kamu Tüzel Kişilerinin, Kamu Gücü Ayrıcalıklarıyla Donatılmış Olması” Ölçütü Açısından

Bir tüzel kişi, üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahip kılınmışsa, kamu tüzel kişisi olması kuvvetle muhtemeldir. Bir başka ifadeyle, bir tüzel kişinin öteki gerçek ve tüzel kişilerle eşit olmayıp, aralarındaki hukuki ilişkide üstün ve ayrıcalıklı bir konumda olması da kamu tüzel kişisi olduğuna delalet etmektedir.¹⁶⁹

Bu ölçüt çerçevesinde, Merkez Bankası'nın üzerine rakamlar basarak tedavüle sürdüğü kağıt parçalarının Devletin tedavülü mecburi yegane parası olduğu öncelikle değerlendirilmelidir.

Ayrıca, Merkez Bankası çok çeşitli tek yanlı hukuki sonuç doğuran işlemler tesis edebilmektedir. Yönetmelik, talimat, genelge gibi adlarla muhatapları bakımından uyulması zorunlu, uyulmaması kamu hukuku

¹⁶⁸ “AMKD, Sayı 26, 30 Mayıs 1990 tarih, E.1990/2, K.1990/10 sayılı Karar, s.205: “Üniversiteler, Anayasa'nın 130. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak yasayla kurulan, bilimsel özerkliğe sahip birer kamu tüzel kişileridir. Kamusal bir kuruluşun ve bu kuruluşla ilişkin bir kamu hizmetinin yürütülmesinin söz konusu olduğu durumlarda kural olarak, kamu hukuku gerekleri gözetilir ve bu alanda geçerli kurallar uygulanır.”

Yasayla kurulma zorunluluğunun doğal sonucu olan ‘kamu tüzel kişiliği’ niteliği, üniversitelerin yapısına uygun bir özelliktir. Devlet ya da vakıflar tarafından kurulması bu konuda bir ayırım gerektirmemektedir. Vakıflar tarafından kurulan üniversitelerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları, Anayasa'nın 130. maddesinin son fıkrasında öngörülen mali ve idari konulardaki serbestlikle çatışmaz. Vakıf üniversitesi olmak yasa temeliiyle kamu tüzel kişisi sayılmayı engellemediği gibi, kamu tüzel kişisi olmak da mali ve idari konularda istediği kuralları ve düzeni seçip uygulamayı engellemez.”

¹⁶⁹ Atay, a.g.e., s. 145; Gözler, *İdare Hukuku I*, s. 143; Gözübüyük, Tan, a.g.e., s. 183; Günday, a.g.e., s. 68.

karakterli yaptırımlara tabi düzenlemeler çıkarmaktadır. Bu cümleden olmak üzere, Banka'nın "cebri icra" yetkisiyle donatılmış olması da dikkate değer başka bir husustur.

Bunlara ek olarak, Banka Kanunu'nun 66. maddesi uyarınca "*Bankanın her türlü evrak, kayıt, defter ve senetleriyle bunlara dayanan hesap özetlerinin resmi belge sayılması*" da Banka'nın kamu hukuku tüzel kişisi karakterinin bir diğer emaresi olarak görülebilir.

Bir kamu tüzel kişisinde, kamu gücü ayrıcalıklarından tümünün toplanmasının gerekmediği ve hatta sadece birinin bulunmasının bile kamu tüzel kişiliğinin işareti olduğu¹⁷⁰ gözetildiğinde; Merkez Bankası'nın mallarının kamu malı sayılmaması, gelirlerinin tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'dan yararlanamaması, Gelir Vergisi mükellefi olması, çalışanlarının Türk Ceza Kanunu uygulamasında kamu görevlisi (memur) olup olmadığının tartışmalı bulunması, Devlet İhale Kanunu'na tabi olmaması hususları, Merkez Bankası'nın kamu tüzel kişisi olmadığını iddia etmek için yeterli değildir.¹⁷¹

II. MERKEZ BANKASI'NIN TÜRK İDARİ TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERİ

Yukarıda değinilmeye çalışıldığı üzere, her ne kadar Merkez Bankası Kanunu'nda ve bu Kanun'un gerekçesinde Banka'nın anonim şirket olduğuna ilişkin hüküm ve açıklamalar, hatta bu meyanda yargı kararları da bulunmaktaysa da, kamu tüzel kişilerinin belirleyici ölçütlerinin Banka için de geçerli olduğu kanaati taşınmaktadır. Kanunla kurulan, kamu yararı amacıyla kamu hizmeti faaliyeti yürüten ve bu faaliyetleri yürütürken kamu kudreti ayrıcalıkları kullanan Merkez Bankası'nın kamu hukuku süjesi olduğu görüşü, özel hukuk süjesi olduğu görüşüne kıyasla çok daha kuvvetli gerekçelere dayandırılabilir bir görüştür.

¹⁷⁰ Gözler, *İdare Hukuku I*, s. 143; Gözübüyük, Tan, *a.g.e.*, s. 183.

¹⁷¹ "Merkez Bankası, ekonomik alanda kamusal görevler yerine getiren, Devletin para ve kredi politikalarının yürütülmesinde görev alan özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu tüzel kişisidir.", Turgut Tan, *Ekonomik Kamu Hukuku*, Ankara, TODAİE Yayını, 1984, s. 98.

Ancak, kamu tüzel kişiliğine daha yakın olduğunun vurgulanması, Merkez Bankası'nın hukuki konumunun tam olarak belirlenebilmesine kafi değildir. Asıl cevabı bulunması gereken soru, Merkez Bankası'nın Türk İdari Teşkilatı içinde nerede konumlandırıldığıdır. Bu sorunun cevabı, “Banka'nın bağımsızlığı” ve “anonim şirket olarak nitelendirilmesine bağlanan sonuç”la da doğrudan bağlantılıdır.

Ancak, Merkez Bankası'nın Türk İdari Teşkilatındaki yerinin belirlenmesine yönelik bir değerlendirmede, İdare Teşkilatının geneline ilişkin bir mülahazanın da dikkate alınması zorunluluğu vardır. *“Kurulurken belirli tip ve modellere uyulmadığından sonuçta her biri farklı ve kendi başına tür olan kamu kurumları ortaya çıkar. Ayrıca bir kamu kurumu belirli bir kamu hizmetinin ya da işin yürütülmesi için örgütlenir. Her hizmetin ise, kendine özgü nitelik ve özellikleri olduğundan, örgütlenme buna göre biçim almakta ve sonuçta birbirinden çok farklılaşmış örgüt tipleri meydana çıkmaktadır. Bu yüzden kamu kurumlarını, ortak niteliklerine göre kümelendirip, her kümenin niteliklerini belirttikten sonra, şunlar bu kümeye girer demek olanağı yoktur. Kısaca kamu kurumlarını sınıflandırma zordur.”*¹⁷² Genel olarak ifade edilen bu zorluk, Merkez Bankası'na ilişkin bir değerlendirme özelinde belirgin biçimde geçerlidir.

A. Merkez Bankası'nın Merkezi İdare Kavramına Dahil Olup Olmadığı

Merkezi idare¹⁷³ veya yaygın ifade ediliş biçimiyle Devlet ya da genel idare, bütün ülke üzerinde genel yetkili olan kamu tüzel kişisidir.¹⁷⁴

¹⁷² Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayınları, 1998, s. 159. Bu yöndeki görüşler için bkz. Duran, **a.g.e.**, s. 194; İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, İstanbul, Der Yayınları, 2001, s. 258; Özay, **a.g.e.**, s. 128; Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri**, Konya, MIMOZA Yayınları, 2006, s. 137.

¹⁷³ Gözler'e göre “merkezi idare” yerine “devlet idaresi” teriminin tercih edilmesi yerinde olacaktır. Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 194. Bununla birlikte, Anayasa'nın 123. maddesinde yer alması, kullanımının yaygın ve yerleşik olması nedeniyle, bu çalışmada “merkezi idare” terimi kullanılmıştır.

¹⁷⁴ “Hukuki açıdan özel nitelikli bir tüzel kişi olan Devlet, egemenliği dolayısıyla kendi görev ve yetki alanını Anayasası ile kendisi serbestçe belirlemektedir. Oysa, öteki kamu hukuku tüzel kişilerinin

29/4, 82/1, 128/1 ve 161/1. maddelerinde “devlet ve diğer kamu tüzel kişileri” terimini kullanan Anayasa’nın Devleti bir kamu tüzel kişisi olarak belirlediği açıktır.

Merkezi idare içinde tek bir tüzel kişiden söz edilebilir. Devlet tek bir tüzel kişiliktir. Bakanlıkların, il, ilçe ve bucağın tüzel kişiliği yoktur. Merkezi idare içinde yer alan Danıştay, Milli Güvenlik Kurulu, Sayıştay, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Denetleme Kurulu gibi yardımcı kuruluşların da tüzel kişiliği bulunmamaktadır.¹⁷⁵

Bu çerçevede, ayrı bir tüzel kişilik olarak kurulan Merkez Bankası’nın merkezi idare içinde mütalaa edilebilmesine imkan yoktur.

Kaldı ki, merkezi idare içinde özel bir yeri olan¹⁷⁶, merkezi idareyi vurgulayan bir husus niteliği taşıyan hiyerarşi kavramının da Merkez Bankası bağımsızlığı ilkesi ile birlikte işlemesi mümkün değildir.

“Silsile-i meratip”, “mertebeler silsilesi” veya “sıralı düzen” olarak da ifade edilen bu kavram, büyükten küçüğe ya da küçükten büyüğe doğru sıralanma olarak tanımlanabilir.¹⁷⁷ Bu tanıma koşut olarak idare hukukunda da hiyerarşi, “idare teşkilatı içinde yer alan makam ve görevlilerin aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine derece derece bağlanarak, tepedeki yetkili ya da yetkililere tabi olmasını ifade eder. Hiyerarşi sayesinde idari teşkilatın en üst makamında bulunan yönetici, tüm örgütü yönlendirebilmek ve yönetebilmek imkanına sahip olmaktadır.”¹⁷⁸

Bu çerçevede hiyerarşi yetkisi, idari kademelerin en üstünde yer alanların, altındakilere emir ve talimat verme, altındakilerin işlemlerini düzeltme, değiştirme, kaldırma, geri alma, iptal etme ve işlemlerinin ihtiyaca

görev ve yetkileri Devlet tarafından kuruluşları aşamasında belirlendiği gibi, onlar üzerinde sürekli bir denetim yetkisi de vardır.

Devletin her alanda (ekonomik, sosyal, kültürel vb.) faaliyette bulunabilmesine karşın diğer kamu tüzel kişilerinin faaliyet alanları kuruluş statülerinde belirlenmiştir.”, Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 177.

¹⁷⁵ Atay, **a.g.e.**, s. 167-206; Süheyp Derbil, **İdare Hukuku Cilt I**, Ankara, AÜHF, 1940, s. 240-254; Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, Beşinci Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 1985, s. 146-157; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 150; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 185-234; A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004, s. 22; Günday, **a.g.e.**, s. 353-402; Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku**, s. 31-62.

¹⁷⁶ Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 173.

¹⁷⁷ Ferit Develioğlu, **Osmanlıca-Türkçe Lügat**, Ankara, Aydın Kitabevi, 1984, s. 1143.

¹⁷⁸ Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü**, Konya, Mimoza Yayınları, 2006, s. 195.

ve hizmetin gereklerine uygunluğunu denetlemeye dek varan yetkiler kullanabilmesini içerir.¹⁷⁹

Merkezi idarenin üzerine şekillendirildiği bu hiyerarşik düzen içinde ana hatlarıyla Bakanlar Kurulu en yüksek karar organı, Başbakan ve Bakanlar ise en üstteki hiyerarşik amirdir. Anayasa'nın 112/2 ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un 21. maddeleri de Bakanı, Bakanlığın en yüksek hiyerarşik amiri olarak belirlemektedir. Bakanın altında müsteşar, müsteşar yardımcıları, genel müdür, daire başkanı, şube müdürü gibi kendi arasında hiyerarşi bulunan zincirleme yapı devam etmektedir.¹⁸⁰

Bu doğrultuda, Merkez Bankası, Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunması ve bağımsızlığının gereği olarak idari hiyerarşiye tabi olmaması, 1211 sayılı Kanun'un 4. maddesinde ifade edildiği üzere *“kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirmesi ve kullanması”* dolayısıyla merkezi idare içerisinde yer almamaktadır.

B. Merkez Bankası'nın Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşu Olup Olmadığı

Faaliyet alanları ve yönetim biçimleri bakımından yapılan tasnif¹⁸¹, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına ilişkin sağlıklı değerlendirmeler yapabilmeye elverişli değildir.¹⁸² Bu nedenle, Merkez Bankası'nın hizmet

¹⁷⁹ Atay, **a.g.e.**, s. 125-127; Günday, **a.g.e.**, s. 356; Özay, **a.g.e.**, s. 152-154.

¹⁸⁰ Bu konuda bkz. Atay, **a.g.e.**, s. 180-182; Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2000, s. 606; A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004, s. 74; Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 99-134; A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 12. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003, s. 246; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2003, s. 322-323.

¹⁸¹ Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, faaliyet alanları esas alınarak, genel ve özel olarak ikiye ayrılmaktadır. Bütün ülke çapında ve hatta ülke dışında da faaliyet gösteren hizmet yerinden yönetim kuruluşları genel (milli) kamu kurumları; yerel yönetimlere bağlı olarak belirli bir bölgede faaliyet gösterenler ise özel mahalli kamu kurumları olarak anılmaktadır. Duran, **a.g.e.**, s. 195.

Yönetim biçimlerine göre ise hizmet yerinden yönetim kuruluşları, kamusal yönetim biçimi uygulayan, özel yönetim biçimi uygulayan kamu kurumları olarak tasnif edilmektedir. Duran, **a.g.e.**, s. 157.

¹⁸² Atay, **a.g.e.**, s. 301.

yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığına ya da nasıl bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olduğuna dair değerlendirme, Merkez Bankası özelinde daha kullanılabilir bir tasnif olan “*faaliyet konuları*”¹⁸³ esas alınarak yapılmaya çalışılacaktır.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları faaliyet konuları açısından; idari kamu kurumları, iktisadi kamu kurumları, sosyal kamu kurumları, bilimsel teknik ve kültürel kamu kurumları, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olarak tasnife tabi tutulmaktadır.¹⁸⁴

Bu kategorilerden sosyal kamu kurumları, bilimsel teknik ve kültürel kamu kurumları, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları Merkez Bankası ile ilişkilendirilebilir bir benzerlik göstermemektedir. Dolayısıyla, Merkez Bankası’nın sadece idari kamu kurumu veya iktisadi kamu kurumu terimlerinin kapsamına dahil edilip edilemeyeceği üzerinde durulmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

1. “*İdari Kamu Kurumları*” Kategorisi Açısından Merkez Bankası

*“İdari kamu kurumları, aslında merkezi idare tarafından öteden beri yürütülen bazı klasik hizmet ve faaliyetlerin merkezi idare teşkilatı dışında ayrı bir tüzel kişilik biçiminde örgütlenmesi sonucu ortaya çıkan kuruluşlar”*¹⁸⁵ şeklinde tanımlanmaktadır. Bu özellikleri itibarıyla “*Devlet dairesi biçimindeki kamu kurumları*” olarak da adlandırılmaktadırlar.¹⁸⁶

Sadece bu tanımdan hareket edildiğinde dahi “*merkezi idare tarafından öteden beri yürütülen klasik hizmet ve faaliyetleri*” yürütmekle görevli ve yetkili olmayan Merkez Bankası’nın bu kapsamda bulunmadığı savlanabilir.

¹⁸³ Günday, **a.g.e.**, s. 468.

¹⁸⁴ Atay, **a.g.e.**, s. 301; Duran, **a.g.e.**, s. 188 vd.; Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s. 256 vd.; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 466 vd.; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 304 vd.; Onar, **1966**, s. 865 vd; Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku**, s. 137.

¹⁸⁵ Atay, **a.g.e.**, s. 302; Duran, **a.g.e.**, s. 194; Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s. 260; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 480-481; Günday, **a.g.e.**, s. 469; Onar, **1966**, s. 893 vd.

¹⁸⁶ Atay, **a.g.e.**, s. 302; Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s. 260.

İdari kamu kurumlarının belirleyici özelliklerinden biri örgütlenme biçimlerine ilişkindir. İdari kamu kurumları genel müdürlük olarak kurulmaktadır.¹⁸⁷ Merkez Bankası ise, bir başkanlık ve anonim şirketin zorunlu organlarından oluşan örgüt yapısıyla idari kamu kurumlarından farklılaşmaktadır.

İdari kamu kurumlarının ortak ayırt edici niteliklerinden biri de bir Bakanlığa ya da bazı örneklerde doğrudan Başbakanlığa bağlı olmalarıdır. Merkez Bankası bakımından bu yönde bir bağıllık ilişkisi de kurulmamıştır.

Yukarıda değinilen bağıllığın sonucu olarak idari kamu kurumları üzerindeki vesayet, hiyerarşi ilişkisine varan bir görünüm arz etmektedir. Bu doğrultuda, söz konusu kurumların özerklikleri de, çok sınırlı ve biçimsel olmaktan ibarettir.¹⁸⁸ Temas edilen diğer tüm farklılıklar bir yana, sadece çok sınırlı ve biçimsel bir özerkliğe sahip olmaları dahi Merkez Bankası'nın idari kamu kurumlarından olmadığını göstermeye yeterlidir.

İdari kamu kurumlarının personel statüsü de Merkez Bankası'ndan tamamıyla farklıdır. İdari kamu kurumlarının personeli 657 sayılı Kanun'a tabi Devlet memurudur. Bu personelin bir bölümü bağlı bulunan bakanlıkça, bir bölümü ise genel müdür tarafından atanmaktadır.¹⁸⁹ Merkez Bankası personelinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na da tabi bulunmadığı hususu ilgili bölümde ayrıntılandırılacaktır.

İdari kamu kurumlarının bir başka özelliği de, genel bütçe usul ve esaslarına göre hazırlanan ve genel bütçeye ek olarak çıkarılan katma bütçelerle yönetilmeleridir.¹⁹⁰ Daha önce katma bütçeli olarak nitelenen kurumlar, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun sistematığı açısından bakıldığında genel bütçe kapsamındadırlar. Merkez Bankası ise "*bütçe (mali) bağımsızlığı*"nın bir gereği olarak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi kılınmamıştır. Bu Kanun'dan önce de Bütçe Kanunlarında Merkez Bankası yer almamaktaydı.

¹⁸⁷ Atay, **a.g.e.**, s. 302; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 481; Günday, **a.g.e.**, s. 470.

¹⁸⁸ Atay, **a.g.e.**, s. 302; Duran, **a.g.e.**, s. 197; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 481; Günday, **a.g.e.**, s. 470.

¹⁸⁹ Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 481; Günday, **a.g.e.**, s. 471.

¹⁹⁰ Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 481; Günday, **a.g.e.**, s. 471.

İdari kamu kurumlarının diğer bir niteliği de Sayıştay denetimine ve Devlet İhale Kanunu'na tabi bulunmalarıdır.¹⁹¹ Dolayısıyla, Merkez Bankası Sayıştay denetimi ve Devlet İhale Kanunu dışında bırakılması nedeniyle de idari kamu kurumlarından ayrılmaktadır.

Bu çerçevede, merkezi idareye hiyerarşi ilişkisine yaklaşan bir bağlılıkları bulunan, genel müdürlük olarak örgütlenen, personeli 657 sayılı Kanun'a tabi, Sayıştay denetimi ve Devlet İhale Kanunu'nun kapsamında yer alan genel bütçeye dahil idari kamu kurumlarının; Merkez Bankası'yla benzerlik göstermediği kuvvetli gerekçelerle savunulabilecektir.

2. “İktisadi Kamu Kurumları” Kategorisi Açısından Merkez Bankası

*“İktisadi kamu kurumları ticaret, sanayi, madencilik, tarım ve bankacılık gibi ekonomik faaliyetlerde bulunmak üzere, kamu sermayesi veya kamu sermayesinin katkısı ile kanun veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemlerle kurulan ve işletilen teşebbüsler”*¹⁹² olarak tanımlanmaktadır.

Günümüzde bu tür kamu kurumları asıl olarak “*kamu iktisadi teşebbüsleri*” terimi altında toplanmaktadır.¹⁹³

1961 Anayasası'nda kamu iktisadi teşebbüslerinden söz edilmekteyse de, tanımı yapılmamıştır. 1982 Anayasası'nın 165. maddesinde ise kamu iktisadi teşebbüsleri, “*sermayesinin yarısından fazlası, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları*” olarak tanımlanmış, bunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri esas itibarıyla özel hukuk hükümlerine tabi kılınmışlardır. Anayasa Mahkemesi de “..... *Kamu iktisadi teşebbüsleri, ... ticari esaslara, yani özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunan ve kamu*

¹⁹¹ Günday, **a.g.e.**, s. 471.

¹⁹² Duran, **a.g.e.**, s. 197.

¹⁹³ Günday, **a.g.e.**, s. 472.

yararı amacıyla çalışan kamu tüzel kişileridir. Kamu iktisadi teşebbüsünün özel hukuk kurallarına bağlı olarak faaliyette bulunması onun kamusal niteliğini değiştirmez.” demektedir.¹⁹⁴

Ayrıca kamu iktisadi teşebbüsleri özerk bütçeli kuruluşlar olarak, Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay denetiminin dışında tutulmuşlardır.¹⁹⁵

Bu çerçevede özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket olarak kurulan, Kanunu’nun 8. maddesinde sermaye içinde Hazine payının yüzde ellibirden aşağı düşmeyeceğine dair hüküm bulunan Merkez Bankası’nın da kamu iktisadi teşebbüsü olduğu savlanabilir. Ayrıca, Merkez Bankası’nın da kamu iktisadi teşebbüsleri gibi Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay denetimi dışında tutulması da bu savı güçlendiren yan unsurlar olarak görülebilir.¹⁹⁶

Ancak, öncelikle üzerinde durulması gereken husus, Merkez Bankası’nın kamu iktisadi teşebbüslerinde olduğu gibi bir ekonomik faaliyette bulunmadığıdır. Merkez Bankası’nın ticari esaslara göre faaliyette bulunduğunu, bu faaliyetlerinin özel hukuk kurallarına bağlı olduğunu söyleyebilmek imkanı yoktur. Bir an için, Merkez Bankası’nın da mal üreten kamu iktisadi teşebbüsleri gibi *“banknot ihraç ettiği”* düşünülebilirse de *“paranın”* bu anlamda bir mal olduğu iddiasının benimsenebilmesi oldukça güçtür.

Nitekim, Kanun Koyucunun açık, herhangi bir duraksamaya yer bırakmayan düzenlemeleri karşısında, yukarıdaki yoruma dahi gerek kalmadan, Merkez Bankası’nın kamu iktisadi teşebbüsü olmadığı tespit edilebilmektedir.

Mülga 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun’un 4. maddesinin son fıkrası, *“1 inci, 2 nci ve 3 üncü fıkralarda yazılı idareler, ... kamu tüzel kişisi sayılırlar.”* hükmünü içermekteydi. Üçüncü fıkrada Merkez

¹⁹⁴ Anayasa Mahkemesi’nin 22 Aralık 1994 tarih, E.1994/70, K.1994/65-2 sayılı Kararı, **AMKD**, Sayı 31, Cilt I, s. 385 vd.

¹⁹⁵ Kamu İktisadi Teşebbüslerinin nitelikleri için bkz. Atay, **a.g.e.**, s. 302; Duran, **a.g.e.**, s. 196-200; Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s. 271-291; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 311-333; Günday, **a.g.e.**, s. 472-480; Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku**, s. 138-146; Turan Yıldırım, **a.g.e.**, s. 189-194.

¹⁹⁶ Onar, *“Cumhuriyet Merkez Bankasının faaliyet mevzuunun doğrudan doğruya bir amme hizmeti sayılmadığı, Banka’nın anonim şirket ve hakiki bir banka mahiyetinde olduğu”* görüşündedir. Bu çerçevede, Banka’yı İktisadi Devlet Teşekkülleri içinde tasnif etmektedir. Onar, **1966**, s. 937-938.

Bankası da sayıldığından, Merkez Bankası'nın da 468 sayılı Kanun kapsamında ve kamu iktisadi teşebbüsü olduğu sonucuna ulaşılabilmekteydi. 468 sayılı Kanun'un 4. maddesinin değinilen son fıkrası, 1970 yılında 1211 sayılı Kanun'un 69. maddesiyle *"1 inci ve 2 nci fıkralarda yazılı idareler, ... kamu tüzel kişisi sayılırlar."*, üçüncü fıkrası ise, *"Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kamu İktisadi Teşebbüsü sayılmaz ve bu Kanunla konulan denetime tabi değildir."* olarak değiştirilmiştir.

Yukarıda değinilen 468 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 2 Nisan 1987 tarih ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un¹⁹⁷ 2. maddesinin üçüncü fıkrasında, *"Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmaz. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bu Kanunla konulan denetime tabi değildir."* hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin *"İstisnalar"* başlıklı 58. maddesinin birinci fıkrasında da, *"..... Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketi bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi değildir."* hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümler, pozitif hukuk açısından da, Merkez Bankası'nın kamu iktisadi teşebbüsü olmadığını başkaca bir açıklamaya gerek bırakmayacak berraklıkta ortaya koymaktadır.

C. Merkez Bankası'nın Bağımsız İdari Otorite Olup Olmadığı

Bir yandan henüz BİO'ların üzerinde uzlaşılan, ortak bir tanıma kavuşturulamamış, idari yapılanmadaki yerlerinin kesin biçimde belirlenememiş olması,¹⁹⁸ diğer yandan Merkez Bankası'nın kendine özgü

¹⁹⁷ Bu Kanun, kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi esaslarının kanunla belirlenmesini emreden Anayasa'nın 165. maddesinin gereğidir.

¹⁹⁸ Ender Ethem Atay, "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler: Rekabet Konseyi", **Rekabet Dergisi**, Sayı 8, Ankara, Ekim-Kasım-Aralık 2001, s. 51; Atay, **a.g.e.**, s. 318; Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Bağımsız İdari Otoriteler**, Editör: İbrahim Ö. Kaboğlu,

hukuki statüsü, Merkez Bankası'nın BİO olup olmadığını çetrefil bir sorun haline getirmektedir.¹⁹⁹

Genelde, sınırlayıcı olmamakla birlikte, BİO'lar sayılırken, Merkez Bankası'na yer verilmemektedir.²⁰⁰ Ancak, bu çalışmalarda, özel olarak Merkez Bankası'nın BİO olup olmadığı sorusu cevaplanmadığından, sadece bu noktadan hareketle Merkez Bankası'nın BİO olmadığı sonucuna ulaşmak doğru olmayacaktır.

Karacan ise, “*Merkez Bankası bu tanıma girmekte midir*” sorusuna “*Evet*” cevabını vermekte, ancak hemen arkasından tek bir görüş dışında merkez bankalarının bu kapsamda kabul edilmediğini eklemektedir.²⁰¹

Fransa'da da Danıştay, BİO'ları sınırlayıcı olarak saymış, ancak bu listeye Fransa Merkez Bankası'nı eklememiştir.²⁰²

Merkez Bankası'nın da yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullandığı,²⁰³ tipik vesayet ve hiyerarşik denetime tabi olmadığı,²⁰⁴ kurulmasının değilse de bağımsızlık tanınmasının gerekçesinin “*görevlerinin yerine getirilişini siyasi müdahale dışında tutma kaygısı*” oluşu²⁰⁵ hususları gözetildiğinde Karacan'ın görüşüne katılabilmek mümkündür.²⁰⁶

Ancak, Merkez Bankası'nın, BİO'ların ayırt edici nitelikleri olarak belirlenen başka bazı özellikleri taşımadığı gözetildiğinde, Banka'nın BİO olmadığı görüşünün benimsenebilmesi de mümkün görünmektedir.

İstanbul, Alkım Yayınları, 1998, s. 24; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 396; Oğuz Sancakdar, “İdare Hukuku Yönüyle BDDK'nın Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı 37, 2001, s. 50.

¹⁹⁹ Konuya ilişkin bir değerlendirme için bkz. Şebnem Özbek, M. Şerif Uygun, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bağımsız İdari Otorite midir?”, **Lira Dergisi**, Sayı 27, Temmuz 2003, s. 8-10.

²⁰⁰ Atay, **a.g.e.**, s. 325-328; Mehmet Çekinmez, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye'deki Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi”, **Active**, Haziran-Temmuz 1998, s. 21; Duran, **a.g.m.**, s. 25; Mehmet Seven, “Üst Kurulların Denetimi veya Denetimsizliği”, **Dünya Gazetesi**, 23 Ekim 2002, s. 10; Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35/2, Haziran 2002, s. 15; Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, **Danıştay Dergisi**, 1999, Sayı 100, s. 3.

²⁰¹ Ali İhsan Karacan, “Özerk Kurumların Özerkliği”, **Perşembe Konferansları**, Ankara, Mart 2002, s. 7.

²⁰² Atay, **a.g.m.**, s. 64.

²⁰³ Karacan, **a.g.m.**, s. 7.

²⁰⁴ Ali Ulusoy, “Regülasyon Kurumları”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2000/2, s. 48.

²⁰⁵ Atay, **a.g.m.**, s. 54.

²⁰⁶ Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı döneminde Kemal Derviş, BDDK ve EPDK ile birlikte Merkez Bankası'nı da işaret ederek; “*Günlük siyasetin baskısından kurtulan bağımsız kurullar oluştu.*” tespitini yapmaktadır, 22 Ekim 2001 tarihinde CNN Türk'te Devlet Bakanı Kemal Derviş ile yapılan söyleşi.

Daha açık bir ifade ile kavramı oluşturan üç sözcükten²⁰⁷, “bağımsızlık” Merkez Bankası’na uymakla birlikte, diğer iki sözcük açısından Merkez Bankasının konumu tartışmaya açık bir görüntü vermektedir.

Öncelikle, “*bu alandaki yapılanma modelinin ancak kamu tüzel kişiliği kurulması ile mümkün olabileceği*”²⁰⁸ diğer bir söyleyişle “*kamu tüzel kişiliği*” statüsünün bunlar için bir çerçeve oluşturduğu yönündeki yaygın görüş benimsenirse, anonim şirket olarak bir özel hukuk tüzel kişisi biçiminde örgütlenen Merkez Bankası, bu ölçüte uymayacak, çizilen çerçevenin dışında kalacaktır.²⁰⁹

İkinci olarak, bu kapsamdaki kurulların birçoğunun isminin de çağrıştırdığı üzere, BİO’ların ortak, ayırt edici özelliklerinden biri de belirli bir alanı düzenliyor ve denetliyor olmalarıdır.²¹⁰ Başka bir anlatımla, BİO’ları tanımlayan özelliklerin başında, kural koyma işlevleri gelir. Oysa Merkez Bankası ile en ilgili görünen bankacılık alanında dahi düzenleme ve denetleme, kural koyma yetkisi asıl olarak BDDK’ya aittir. Merkez Bankası’nın ise ancak, çok sınırlı konularda düzenleme yetkisinden ve istisnaen denetleme yetkisinden söz edilebilir. Merkez Bankası’nın asli işlevi ise, ulusal piyasaları hukuki araçlarla, kural koyarak değil, döviz alıp satmak, açık piyasa işlemleri yapmak, zorunlu karşılık oranlarını belirlemek gibi iktisadi araçlarla düzenlemek noktasında ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Merkez Bankası’nın faaliyet alanının önemli bir kısmını oluşturan uluslararası piyasalarda ise hiçbir düzenleme ya da denetleme yetkisinden söz edilemez. Merkez Bankası, uluslararası piyasalarda, herhangi bir bankadan farksız, döviz alıp satan, açık piyasa işlemleri yapan bir piyasa işlemcisi olmaktan

²⁰⁷ Tan, **a.g.m.**, s. 15.

²⁰⁸ Atay, **a.g.e.**, s. 322; Celal Erkut, “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Editör: İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul, Alkım Yayınları, 1998, s. 130-131; Metin Günday, “Rekabet Kurulu Kararlarının Denetimi”, **Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu**, Ankara, Rekabet Kurumu Yayını, 1999, s. 61; İbrahim Ö. Kaboğlu, “Değerlendirme”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, İstanbul, Alkım Yayınları, 1998, s. 195; Karacan, **a.g.m.**, s. 7.

²⁰⁹ Bu farklı yapılanma modelinin sonucu olarak, Merkez Bankası’nın BİO’lardan ayrılmasını sağlayan bir Genel Kurulu, sermayesi, Esas Mukavelesi, unvanı, kar ve zararı, gelir vergisi mükellefiyeti bulunmaktadır.

²¹⁰ Duran, **a.g.m.**, s. 25; Karacan, **a.g.m.**, s. 7; Tan, **a.g.m.**, s. 27; Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, s. 6; Ulusoy, “Regülasyon Kurumları”, s. 46.

ibarettir. Yine, Banka'nın bir mevduat bankası gibi işçi dövizlerini değerlendirmesinde, bir başka üretim faaliyetinden farksız olarak para, milli piyango bileti, Hazine kağıdı bastığı durumlarda da bir düzenleme ve denetleme yetkisi yoktur.

BİO'ların doğuşu ve yaygınlaşması, özelleştirilen sektörlerde özelleştirme sonrası doğan düzenleme ve denetleme gereksinimi ile açıklanmaktadır.²¹¹ *“Elektrik ve telekomünikasyon gibi özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da işletici olarak faaliyetlerini sürdürmesi karşısında, devletin hem yargıç hem de taraf olamayacağı gerekçesiyle ‘işletici’ ve ‘düzenleyici’ ayrımı yapılması gereği ortaya çıkmıştır.”*²¹² Söz konusu ayırımdaki düzenleyicilik rolü ise, BİO'lara verilmiştir.

Bu doğrultuda, Merkez Bankası, düzenleyici-işletici ayırımına²¹³ da tam olarak oturmamaktadır. Banka, düzenleyici ve denetleyici olmaktan çok, bir işlemci, piyasa aktörü oluşu dolayısıyla, BİO'lar için öngörülen çerçevenin dışına çıkmakta, görev yönünden onlardan farklı özellik göstermektedir.

Avrupa Birliği de mal ve hizmeti sunan *“işletici”* ile oyunun kurallarını koyan ve uygulanmasını denetleyen *“düzenleyici”* ayrımının yapılmasını ve düzenleyicilik işlevinin BİO'larca üstlenilmesini üye ülkelerden istemektedir.²¹⁴ Avrupa Birliği hukukunda merkez bankalarına tanınan özel konumun da açıkça gösterdiği üzere, Avrupa Merkez Bankası ve üye ülkelerin merkez bankaları da BİO değillerdir.

BİO'ların genel, ortak özelliklerinden biri de nihai karar verici bir kurul tarafından yönetilmeleridir.²¹⁵ Merkez Bankası'nın anonim şirket olarak örgütlenmesinin sonucu olarak, kuramsal anlamda en üst karar organı Genel Kurul'dur. Banka'nın Yönetim Kurulu olan Banka Meclisi'nin üyeleri de Türk Ticaret Kanunu hükümleri uyarınca Genel Kurul tarafından seçilmekte ve yine Genel Kurul tarafından görevden alınabilmektedir. Ayrıca, Banka'nın idari yapısı içinde Para Politikası Kurulu olarak adlandırılan ikinci bir kurul

²¹¹ Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, s. 4.

²¹² Tan, **a.g.m.**, s. 13.

²¹³ Tan, **a.g.m.**, s. 13.

²¹⁴ Ali Ulusoy, “Kamu Hizmeti Anlayışındaki Yeni Yönelimler; Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmetine Etkileri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt XXXI, Sayı 2, 1998, s. 21.

²¹⁵ Atay, **a.g.e.**, s. 319; Karacan, **a.g.m.**, s. 13; Tan, **a.g.m.**, s. 23.

daha bulunmaktadır. Dolayısıyla, Merkez Bankası'nın örgütlenme biçimi ile de BİO'lardan ayrıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

BİO'ların özgün yanlarından biri de düzenleme ve denetlemelerine bırakılan alandaki kimi uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmaları, bir başka söyleyişle yarı yargısal bir işlevle de donatılmış olmalarıdır.²¹⁶ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın ise böyle bir işlevi olmadığı, ayrıca hiçbir açıklamayı gerektirmeyecek berraktır.

BİO'larla merkez bankalarını karşılaştırırken söz konusu kurumların tarihleri de yol göstericidir. Merkez bankaları 1600'lü yıllarda kurulmaya başlanmıştır. Oysa BİO'ların ilk örneği olduğu belirtilen ABD'deki *"Interstate Commerce Commission"*ın dahi kuruluş tarihi 1889'dur.²¹⁷ Kaldı ki ABD'nin federal yapısı ve başkanlık hükümeti sistemi *"Interstate Commerce Commission"*ın, Kıta Avrupası ve dolayısıyla Türk Hukukundaki anlamıyla BİO'ların ilk örneği olduğu görüşünü zayıflatmaktadır. Kıta Avrupası'nda ise, BİO'ların tarihi çok yakın bir zamana, sadece 1970'lere kadar gidebilmektedir.²¹⁸

Danıştay da Merkez Bankası'nın BİO olmadığına, ancak onlarla benzerlik gösterdiğine hükmetmektedir.²¹⁹

2004 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilen, fakat Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki görüşmeleri tamamlanamayan, tüm BİO'ları ortak bir hukuki çerçeve içinde düzenlemeyi amaçlayan *"Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı"*nın kapsamı sınırlı sayıda sayma yöntemiyle belirlenmekteydi.²²⁰ Bu Kanun Tasarısında da, Merkez Bankası BİO'lar olarak genelleştirilebilir kümeye dahil edilmemektedir.²²¹

²¹⁶ Atay, **a.g.m.**, s. 61; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 394; Tan, **a.g.m.**, s. 31.

²¹⁷ Atay, **a.g.m.**, s. 52.

²¹⁸ Atay, **a.g.e.**, s. 310; Tan, **a.g.m.**, s. 13.

²¹⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 10 Mart 2005 tarih, E.2005/74, K.2005/68; 15 Haziran 2006 tarih, E.2005/1846, K.2006/746 sayılı Kararları.

²²⁰ Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı, sevk tarihi 12 Temmuz 2004, Sıra Sayısı 1/866, (Erişim) www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun-tasarisi-gd-onerge-bilgileri-kanunlar-sira-no=28035, 20 Haziran 2008.

²²¹ Kanun Tasarısı; BDDK, EPDK, Kamu İhale Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurumu, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurumu, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'nu kapsamında saymaktadır.

D. Merkez Bankası'nın Kamu Bankası Olup Olmadığı

Adında geçen “*Banka*” kelimesi nedeniyle olsa gerek, Merkez Bankası'nın kamu bankası olarak nitelendiğine rastlanmaktadır.

Merkez Bankası'nın işlevi²²², herhangi bir mevzuat hükmüne göndermede bulunulmasına ihtiyaç olmadan, Merkez Bankası'nın banka olmadığını ortaya koymaktadır.²²³

Yine de, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 3. maddesinde bu Kanun'un uygulama alanını da belirler biçimde banka tanımına yer verilmiş, aynı maddede söz konusu tanıma dahil olmadığını gösterir şekilde “*Merkez Bankası*” ayrıca tanımlanmıştır. Bu doğrultuda, Türk Hukukunda “*banka*” kavramını tanımlayan asli ve genel düzenleme niteliğindeki Bankacılık Kanunu açısından, Merkez Bankası'nın banka olmadığı, yoruma dahi ihtiyaç göstermeyen yazılı bir hukuk kuralı haline getirilmiştir.²²⁴

Dolayısıyla, Merkez Bankası bir banka değildir ki, kamu bankası olduğundan söz edilebilsin.²²⁵

Bu çerçevede, “*göz bankası*”, “*kan bankası*” ne kadar “*banka*” ise Merkez Bankası'nın da “*o kadar banka*” olduğu belirtilebilir.

TMSF'nin ise, “*Kurum gelirlerinin, giderlerini karşılama esas kabul eden*”, “*Kurum bütçesinin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirlenen esas ve usullere göre hazırlanmasını öngören*” ve “*Kurumun gelirleri ile giderleri arasındaki olumlu farkın, Kurumun bütçesinde öngörülen harcamalar dikkate alınarak, her üç ayda bir Hazine'ye aktarılmasını*” emreden 23. madde istisna olmak üzere Tasarı'ya tabi olması benimsenmiştir.

Kanun'un kapsamında sayılmayan İstanbul Menkul Kıymetler Borsası ise, yukarıda değinilen “*Kurumun gelirleri ile giderleri arasındaki olumlu farkın belirli esaslar dahilinde Hazine'ye aktarılmasını*” öngören 23. maddenin ikinci fıkrası hükmüne tabi kılınmıştır.

²²² Merkez Bankası, hukuki dayanağını Türk Parasının Kıymetini Koruma Mevzuatında bulan bir uygulamayla, yurt dışında yerleşik Türk Vatandaşlarından döviz cinsinden mevduat toplamakta, başka bir ifadeyle klasik mevduat bankacılığı hizmeti sunmaktadır. “*İşçi Döviz Hesapları*” olarak anılan bu istisnai ve klasik merkez bankacılığı işlevleriyle örtüşmeyen uygulama, ülke döviz rezervlerini yüksek tutma gibi kamusal bir neden ve ihtiyaçla ortaya çıkmıştır. Merkez Bankası, bu faaliyetini tasfiye etme çalışmalarını sürdürdüğünü ilan etmiştir.

²²³ Ayrıkça bir görüş olarak, “*Bankalar Kanununun Banka için uygulanabildiği ölçüde bağlayıcı olduğunu kabul etmek gerekir.*” belirlenmesi yapılmaktadır. Eriççi, **a.g.e.**, s. 4.

²²⁴ 11 Ekim 2006 tarih ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, “*bankacılık alanında faaliyet gösterenlere*” yönelik olarak karaparayla mücadele amacıyla, “*kimlik tespiti*”, “*şüpheli işlem bildirimi*” gibi yükümlülükler öngörmektedir. Merkez Bankası da, “*bankacılık alanındaki faaliyetleri*” dolayısıyla bu Kanun kapsamındadır.

²²⁵ Ahmet Battal, **Bankacılık Kanunu Şerhi (5411 Sayılı Kanun ve Açıklaması)**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2006, s. 49; Reisoğlu, **Bankacılık Kanunu**, s. 94; Attila Özer, **Bankacılık Kanunu ve İlgili Yönetmelikler**, Gazi Yorumu, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s. 16; Ünal Tekinalp, **Banka Hukukunun Esasları**, İstanbul, Beta Yayınları, 1988, s. 45.

E. İdarenin Bütünlüğü İlkesi Yönünden Merkez Bankası'nın Konumu

Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında “*idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu*” açık ve kesin hükme bağlanmaktadır.

Bir tarafta merkezi idarenin geniş başkent ve taşra teşkilatları, diğer tarafta yerinden yönetim ilkesinin hem yer, hem hizmet yönünden uygulanması sonucu doğan çok sayıda kamu tüzel kişisi karşımıza çok örgütlü, çok parçalı bir idari yapı çıkarmaktadır.²²⁶

Ancak, her ne kadar bu yapı çok parçalı birbirinden ayrılmış görüntüsü verse de, hem kuruluş hem görevleri yönünden birbiriyle ilişkisiz, birbirinden tamamen bağımsız, deyim yerindeyse darmadağın bir idari yapı da kabul ve tahayyül edilemez.

Özellikle üniter (tekçi) devlet sisteminde, Devlet denildiğinde akla tek bir varlık, bütüncül bir yapı gelmelidir. Nitekim, bir ülkede egemenlik de tektir. Egemenliğin tek oluşunun doğal ve zaruri neticesi olarak da Devlet ve Devletin kullandığı yetki de tektir. Bu nedenle “*idarenin bütünlüğü*” ilkesi üniter (tekçi) devlet ile sıkı sıkıya ilişkilidir ve hatta ondan kaynaklanmaktadır.²²⁷

Ayrıca, idareyi oluşturan her bir örgüt ya da yapının varlık kaynağı kanundur. İdareyi oluşturan istisnasız her bir örgüt doğrudan doğruya kanunla veya kanunun sarıh biçimde verdiği yetkiye dayanılarak kurulmaktadır. İşte bu ilke “*kanuni idare ilkesi*”dir.²²⁸ İdarenin bütünlüğü ilkesi kanuni idare ilkesiyle de doğrudan ve yakın ilişki içindedir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi sınırlayıcı olmamakla birlikte kural olarak “*hiyerarşi*” ve “*idari vesayet*”le sağlanmaktadır. Bunların yanında idarenin

²²⁶ Atay, **a.g.e.**, s.120; Duran, **a.g.e.**, s. 35; Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s. 174 vd.; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 160; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 165; Günday, **İdare Hukuku**, s. 70; Özay, **a.g.e.**, s. 135; Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Ders Notları**, Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1977, s. 180 vd.; Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku**, s. 25; Turan Yıldırım, **a.g.e.**, s. 13.

²²⁷ Atay, **a.g.e.**, s. 12; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 160.

²²⁸ “*Kanun idarenin örgütlenmesi ve faaliyetlerinin hem şartı hem de sınırıdır. Bu anlamda idarenin faaliyetlerinin kanuna aykırı olamaması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.*”, Atay, **a.g.e.**, s. 121.

bütünlüğü ilkesini sağlama amacına hizmet eden başka bazı hukuki araçlar da bulunmaktadır.²²⁹

1. İdari Vesayet Bakımından Merkez Bankası

*“İdari vesayet, kanunla öngörülmüş durumlarda merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir.”*²³⁰

Anayasa’nın 127. maddesinin beşinci fıkrası merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisini şöyle ifade etmektedir: *“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”*

Anayasa’da merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet yetkisine ilişkin açık bir hüküm yoktur. Ancak, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına kıyasla daha özerk olan mahalli idareler için vesayet öngörüldüğüne göre,²³¹ hizmet yerinden yönetim kuruluşları için bu yetkinin varlığını evleviyetle kabul etmek gerekmektedir. Bu kabul, idarenin bütünlüğü ilkesinin de bir gereği ve sonucudur.²³²

İdari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnası olduğuna göre dar bir yoruma tabi tutulmalıdır. Başka bir ifadeyle yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği kural, üzerlerindeki idari vesayet

²²⁹ Günday, **a.g.e.**, s.70.

²³⁰ Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 174.

²³¹ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Muhammed Savaş Bayındır, “İdari Denetim Olarak İdari Vesayet”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007.

²³² Atay, **a.g.e.**, s. 129 vd.; Sabri Coşkun, **İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet**, Ankara, 1976; Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s. 184 vd.; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 173 vd.; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 171 vd.; Onar, **1966**, s. 622 vd.; Özay, **a.g.e.**, s. 177 vd.; Özyörük, **a.g.e.**, s. 177 vd.; Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif**, İstanbul, İÜSBF Yayını, No: 56, 1982.

istisnadır.²³³ İdari vesayet yetkisi, istisnai niteliği nedeniyle, kanunda açıkça öngörülmedikçe kullanılamaz.²³⁴

İdari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde kullanılmaktadır. Vesayet makamlarına yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde tanınan yetkiler “iptal”, “onama”, “erteleme” ve “düzeltme” olarak tasnif edilebilir.²³⁵ Yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerindeki idari vesayet yetkileri ise, genellikle “*organ ve görevlilerin seçimi, atanması, seçimlerinin onanması, geçici olarak görevlerine son verilmesi ve görevlerine son verilmesi*” biçimlerinde ortaya çıkmaktadır.²³⁶

Bu yetkiler Merkez Bankası açısından irdelendiğinde; Merkez Bankası’nın işlemleri üzerinde merkezi idareye “iptal”, “onama”, “erteleme”, “düzeltme” yetkilerinin tanınmadığı tespit edilebilir. Bu doğrultuda, Merkez Bankası’nın işlemleri üzerinde belirgin, ağır bir idari vesayet yetkisinin bulunmadığı söylenebilir. Ancak, 1211 sayılı Kanun’un 2. maddesinin son fıkrasında “*Banka, keza Banka Meclisinin kararı ve Başbakanlığın muvafakatiyle yabancı memleketlerde temsilcilikler kurabilir.*” denilmektedir. 1211 sayılı Kanun’un 3. maddesi ise “*Banka, merkez bankalarının katıldığı milletlerarası mali, iktisadi ve mesleki teşekküllere Banka Meclisi’nin kararıyla üye olabilir ve Hükümetin muvafakatiyle bu gibi teşekküllere hissedar olarak katılabilir.*” hükmünü içermektedir.²³⁷ Ayrıca, 5. maddede sermayenin “*Hükümetin tasvibiyle*” artırılabilirliği; 16. maddede de Esas Mukavele değişikliklerinin Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe gireceği kurala bağlanmaktadır.

²³³ Anayasa Mahkemesi’nin 22 Haziran 1988 tarih, E.1987/18, K.1988/23 sayılı Kararı.

²³⁴ Atay, **a.g.e.**, s. 130-131; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 175; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 173-174; Günday, **İdare Hukuku**, s. 74; Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku**, s. 28-29.

²³⁵ Atay, **a.g.e.**, s. 132-133; Coşkun, **a.g.e.**; Giritli, Bilgen, Akgüner, **a.g.e.**, s. 184 vd.; Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 173 vd.; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 172-173; Onar, **1966**, s. 622 vd.; Özay, **a.g.e.**, s. 177 vd.; Özyörük, **a.g.e.**, s. 177 vd.; Yayla, **a.g.e.**.

²³⁶ “*Devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idareye tanınan en önemli yetki, kamu kurumlarının yöneticilerinin atanmasıdır.*”, İsmet Giritli, **Türkiye’nin İdari Yapısı**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1993, s. 78; Vakur Versan, **Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat**, 10. Basım, İstanbul, Der Yayınları, 1990, s. 234.

²³⁷ Her iki hüküm de fiilen uygulanmamakta, Merkez Bankası’nca sonradan bilgi verilmesiyle yetinilmektedir.

Bu doğrultuda çok sınırlı, uygulamada sorun doğurmayan istisnai birkaç konuyla da ilgili olsa değinilen hükümlerdeki “*muvafakat*”ın da bir tür vesayet olduğu düşünülmektedir.

Banka’nın organları üzerindeki vesayet ise daha belirgindir. 1211 sayılı Kanun’un 25. maddesi; Başkan’ın Bakanlar Kurulu kararıyla atanacağını düzenlemektedir. 1211 sayılı Kanun’un 27. maddesi uyarınca da Başkan Yardımcıları, Başkan’ın önerisi üzerine müşterek kararnameyle atanırlar.

Merkez Bankası’nın şirketler hukukundaki yönetim kuruluna tekabül eden Banka Meclisi’nin üyeleri ise 1211 sayılı Kanun’un 19. maddesi uyarınca yine Türk Ticaret Kanunu’nun sistematığına koşut olarak Hissedarlar Genel Kurulu’nca seçilmektedir. Ancak, 1211 sayılı Kanun’un 8. maddesinde Hazine’ye ait sermayenin yüzde ellibirin altına düşmeyeceği düzenlendiğinden, tüm Banka Meclisi üyelerinin Hazine tarafından seçilmesi dışında bir durumun doğması imkanı kanunen yoktur. Bu çerçevede, Banka Meclisi üyelerinin seçiminde de dolaylı bir vesayetten güçlü bir vurguyla söz edilebilir.

Denetleme Kurulu’nda ise, 1211 sayılı Kanun’un 23. maddesi doğrultusunda Hazine’ye ait hisseler bir denetleme kurulu üyesini seçmektedir.

Para Politikası Kurulu üyelerinden birisi de, 1211 sayılı Kanun’un 22/A maddesi gereğince müşterek kararnameyle atanmaktadır.

1211 sayılı Kanun’un 28. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca “*Başkan ancak, 27 nci maddedeki yasakların gerçekleşmesi ve bu Kanunla kendisine verilen görevlerin devamlı suretle ifasını imkansız kılacak durumların ortaya çıkması hallerinde, atanmasındaki usule göre görevinden af olunabilir.*” Maddede göndermede bulunulan 27. madde ise Başkan’ın başka işte çalışma yasağını düzenlemektedir.²³⁸ Merkez Bankası’nın bağımsızlığına ağırlık verilerek ve AMBS Statüsü de göz önünde bulundurularak, “*görevlerin devamlı suretle ifasını imkansız kılacak durumlar*” ifadesinin, sağlık sorunları ve ceza mahkumiyeti ile sınırlı anlaşılması gerektiği düşünülmektedir. Daha

²³⁸ 1211 sayılı Kanun’un 27. maddesi için bkz. 110 numaralı dipnot.

açık bir anlatımla, Merkez Bankası Başkanı ancak, görevini yerine getirmesine kesin engel bir sağlık sorununun tıbbi bir raporla belgelenmesi veya aldığı ceza mahkumiyeti nedeniyle görevi ifa edemeyecek duruma düşmesi durumunda görevden alınabilir.²³⁹

Başkan'a görev güvencesi tanır biçimde yorumlanmaya elverişli bu hüküm 1211 sayılı Kanun'un 29. maddesi delaletiyle Başkan Yardımcılarına da uygulanacaktır.

Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu üyelerinin görevden alınabilmesi, Türk Ticaret Kanunu'nun anonim şirketlere ilişkin hükümlerine göre Genel Kurul kararıyla olabilecektir.

Müşterek kararnameyle beş yıllık bir süre için atanan Para Politikası Kurulu üyesine ise bir görev güvencesi tanınmış değildir.

1211 sayılı Kanun'un yukarıda değinilmeye çalışılan hükümleri ışığında, Merkez Bankası'nın işlemleri üzerinde sadece yabancı memleketlerde temsilcilik kurma ve milletlerarası teşekküllere hissedar olma hususları bakımından vesayet olarak yorumlanabilir bir yetkinin bulunduğu; organları üzerinde ise tüm yöneticilerinin atanması ve Para Politikası Kurulu'nun bir üyesinin hem atanması hem de görevden alınması bakımından belirgin bir vesayetin olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da daha genel bir değerlendirmeye; *"1211 sayılı Kanun incelendiğinde Bankanın bu Kanunla verilen görev ve yetkilerini yerine getirirken ve kullanırken yaptığı tasarruf ve işlemler üzerinde gerek Bakanlar Kuruluna gerekse Bakanın Hükümetle olan ilişkilerini sağlayan Başbakanı onaylama, reddetme ya da yerine geçerek karar verme şeklinde bir yetki tanınmadığı görülmektedir. Bu açıdan T.C. Merkez Bankasının, Anayasa Mahkemesi kararlarında ve doktrinde, 'merkezi yönetimin vesayet yetkisine bağlı diğer kamu tüzel kişilerinin yürütülebilir (icrai) kararlarını onaylama, geri çevirme, kimi ayrık durumlarda da değiştirerek onaylama yetkisi' olarak tanımlanan idari vesayete tabi olmadığı anlaşılmaktadır."* sonucuna varmaktadır.

²³⁹ Konuya ilişkin farklı yöndeki Danıştay Kararları için bkz. 578 numaralı dipnot.

2. Bağlı–İlgili–İlişkili Kuruluş Kavramları Açısından Merkez Bankası

“İlgili” ve “ilişkili” kuruluş olarak merkezi idare ile irtibatlandırma da, idarenin bütünlüğü ilkesini sağlamaya yönelik bir hukuki araçtır.²⁴⁰

Bağlı kuruluş, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’un 10. maddesinde “*Bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, Bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar*” olarak tanımlanmaktadır.²⁴¹ Bu ilişki, üzerlerindeki vesayet hiyerarşi ilişkine yaklaşan idari kamu kurumları için öngörülmüştür.²⁴² Merkez Bankası’nın bağlı kuruluş kabul edilemeyeceği konusunda tereddüt bulunmamaktadır.

İlgili kuruluş ise yine 3046 sayılı Kanun’un 11. maddesine göre; “*Özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet yerinden yönetim kuruluşları*” olarak tanımlanmıştır.²⁴³

Hukuk düzenimizde ilgili kuruluş tanımını içeren tek düzenleme olan 3046 sayılı Kanun’un 11. maddesinde ilgili kuruluşların ortak niteliği olarak “*hizmet yerinden yönetimi kuruluşu*” olma belirlenmiştir.

Ancak, ilgili bölümde temas edilmeye çalışıldığı üzere, Merkez Bankası hizmet yerinden yönetim kuruluşu kategorilerinden hiçbirine dahil edilmemektedir. Bu sebeple de Merkez Bankası’nın 3046 sayılı Kanun’un 11. maddesi anlamında ilgili kuruluş olarak belirlenebilmesi güçtür.

Merkez Bankası’nca İç Denetim Genel Müdürlüğü kurulması işlemi aleyhine açılan davada, ilk derece mahkemesi sıfatını taşıyan Danıştay 5. Daire, Merkez Bankası’nı ilgili kuruluş olarak görmüş ve bu duruma başka

²⁴⁰ Atay, a.g.e., s. 182; Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003, s. 97.

²⁴¹ “*Bağlı Kuruluş: özel bir kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı ve katma bütçeli kuruluşlardır. Genel Müdürlük biçiminde özel bir kanunla kurulan kuruluşlara bağlı kuruluş denilmektedir ve bunlardan sadece bir kısmının tüzel kişiliği bulunmaktadır. Tüzel kişiliği olmayan bağlı kuruluşlar ile bakanlık arasındaki ilişki hiyerarşi ilişkisidir.*”, Atay, a.g.e., s. 182.

²⁴² Günday, **İdare Hukuku**, s. 470.

²⁴³ “*Tüzel kişiliğe sahip bağlı kuruluşlar dışında öteki hizmet kuruluşları, idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince bir bakanlıkla ilişki içine sokulmuşlardır.*”, Atay, a.g.e., s. 182.

hukuki sonuçlar bağlamıştır: “T.C. Merkez Bankası, kamu kurumu olması nedeniyle 3046 sayılı yasaya göre Devlet Bakanlığının ilgili kuruluşudur. Dolayısıyla Bankanın, sadece 1211 sayılı Yasa ile değil, aynı zamanda 3046 sayılı Yasada ilgili kuruluşların teşkilatını düzenleyen kurallar uygulanarak teşkilatlanması mümkündür. Bir başka deyişle Banka Meclisi, Bankanın özel statüsü gereği 1211 sayılı Yasanın 22/C maddesiyle tanınan düzenleme yetkisini, 3046 sayılı Yasada yer alan ilgili kuruluşlar hakkındaki kurallar ve sınırlar içinde kullanabilir.

Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Yasa’nın 14 üncü maddesinde ‘ilgili kuruluşlarda hizmet özelliklerine göre hangi danışma, denetim ve yardımcı birimlerin kurulacağı, bu kuruluşların kuruluş kanunu veya statüsünde belirlenir.’ hükmüne yer verilmiştir. Aynı Yasa’nın 33 üncü maddesinde ise, Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşların danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimleri, merkezdeki benzerleriyle sınırlı tutulmuştur. 3046 sayılı Yasa’da danışma, denetim ve yardımcı birimler, ‘Teftiş Kurulu Başkanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Personel Genel Müdürlüğü, Eğitim Daire Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı, Savunma Sekreterliği, Özel Kalem Müdürlüğü’ şeklinde sayılmış; iç denetim birimine yer verilmemiştir. Anayasa’nın 123 ve 128 inci maddeleri karşısında, kamu kurumlarında yasayla belirlenmeyen teşkilatlanmaya gidilemeyeceği açıktır.

Bu itibarla T.C. Merkez Bankası, 3046 sayılı Yasada ilgili kuruluşlarda yer alacak danışma, denetleme ve yardımcı birimlerin sınırlandırılması, iç denetime yer verilmemesi, 1211 sayılı Yasada da iç denetimin yer almaması karşısında, iç denetim genel müdürlüğü kurmaya yetkili bulunmamaktadır.²⁴⁴

Danıştay 5. Daire’nin söz konusu Kararını temyizen inceleyerek bozan Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ise; “T.C. Merkez Bankası, özel bir kanunla kurulmakla beraber, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmadığına ve görev ve yetkilerini kullanırken, kendi teşkilatını kendisi oluştururken, personeli ile ilgili tasarrufta bulunurken merkezi idarenin idari vesayeti altında

²⁴⁴ Danıştay 5. Daire’nin 24 Kasım 2004 tarih, E.2003/570, K.2004/4653 sayılı Kararı.

olmadığından hizmet bakımından yönetim kuruluşu olarak da nitelendirilemeyeceğine göre, Bankanın ne Başbakanlığın ne de bir Devlet Bakanlığının ‘ilgili kuruluşu’ olması ve bu nedenle 3046 sayılı Kanun kapsamında kabul edilmesi mümkün değildir.” demektedir.²⁴⁵

1211 sayılı Kanun’un 4. maddesinin (III) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan “Bankanın Hükümetle ilişkisi, Başbakan aracılığı ile sağlanır.” hükmü de, Merkez Bankası’na Hükümetle ilişkisi bakımından da “bağlı” ve “ilgili” kuruluş kategorilerinin dışında kendine özgü bir statünün tanındığı biçimde yorumlanmaya elverişlidir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da “1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 4. maddesinde yer alan ‘Bankanın Hükümetle ilişkisi, Başbakan aracılığı ile sağlanır.’ hükmü gereğince, Bankanın ancak Başbakanlık ile ilişkili bir kuruluş olduğu söylenebilir ki, yasa koyucu tarafından yapılan bu nitelendirme, idari vesayeti içinde barındırmaması nedeniyle Bakanın bağımsız ve özerk yapısına daha uygun düşmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının, doktrinde bağımsız idari otorite olarak nitelendirilen kuruluşlara benzer şekilde görev ve yetki alanı ile ilgili olarak merkezi idareden bağımsız kabul edilmesi ve bu açıdan ‘ilişkili kuruluş’ şeklinde değerlendirilmesi, Anayasada yerini bulan idarenin bütünlüğü ilkesini zedeleyici bir özellik arzetmemektedir.” yönünde hüküm kurmuştur.²⁴⁶

Diğer taraftan, Bakanlar Kurulu’nun görev dağılımını gösteren Başbakanlık genelgelerinde, Merkez Bankası, ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı (Hazine’nin bağlı bulunduğu Devlet Bakanı) olarak nitelendirilen Bakanın ilgili kuruluşu olarak gösterilmektedir. Başbakanlık’ın bu genelgeleri, 1211 sayılı Kanun’un 4/III-a maddesinin “Bankanın Hükümetle ilişkisi Başbakan aracılığı ile sağlanır.” yönündeki hükmünün ve 1211 sayılı Kanun’la öngörülen hallerle sınırlı olmak üzere Başbakan’ın yetkisini bir

²⁴⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 10 Mart 2005 tarih, E. 2005/74, K. 2005/68 sayılı Kararı.

²⁴⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 10 Mart 2005 tarih, E.2005/74, K.2005/68 sayılı Kararı.

Devlet Bakanı aracılığıyla kullanmasının sonucu olup, bu hususa bundan fazla bir hukuki sonuç bağlanmasının mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da “*Bakanlar Kurulunun görev dağılımını göstermek amacıyla yapılan listede, T.C. Merkez Bankasının Devlet Bakanlığının ‘ilgili kuruluşu’ olarak gösterilmiş olmasının Bankanın ilgili kuruluş olarak kabul edilmesi için hukuken geçerli bir neden olamayacağı açıktır.*” görüşündedir.²⁴⁷

Gerçekten de, Bakanlar Kurulu’nun görev dağılımında ilgili kuruluş olarak belirlenmeye hukuki sonuç bağlanabilseydi, bu listelerde ilgili kuruluş olarak belirlenen Danıştay’ın da 3046 sayılı Kanun uyarınca teftiş kurulu, hukuk müşavirliği kurması gibi hukukun ve hatta mantığın sınırını zorlayan neticelere ulaşılabilecekti.

Genel anlamda; Merkez Bankası’nın idari kamu kurumu olmaması nedeniyle bağlı kuruluş, diğer hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından olmaması sebebiyle de ilgili kuruluş kabul edilemeyeceği, Kanundaki “*Bankanın Hükümetle ilişkisi Başbakan aracılığı ile sağlanır.*” hükmünün idarenin bütünlüğü ilkesini sağlama amacına hizmet eden kendine özgü bir araç olduğu ve bu niteliği itibarıyla Merkez Bankası’nın konumunun olsa olsa “*ilişkili kuruluş*”²⁴⁸lara benzer olduğu, bu yönde bir izah tarzının Merkez Bankası’nın bağımsızlık özelliğine de uygun düşeceği sonucuna varılmaktadır.²⁴⁹

²⁴⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 10 Mart 2005 tarih, E.2005/74, K.2005/68 sayılı Kararı.

²⁴⁸ Kanunlaşmayan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı, Tasarı kapsamındaki kurumları “*ilişkili kuruluş*” olarak saymaktaydı. Ancak, yürürlükteki hukukumuzda ilişkili kuruluşu tanımlayan bir hüküm bulunmamaktadır. Sadece Bankacılık Kanunu’nun 3. maddesinde olduğu gibi, bağımsız idari otoritelerin kuruluş kanunlarında “*İlişkili Bakan*” terimi kullanılmaktadır. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı, sevk tarihi 12 Temmuz 2004, Sıra Sayısı 1/866, (Erişim) www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun-tasarisi-gd-onerge-bilgileri-kanunlar-sira-no=28035, 20 Haziran 2008.

²⁴⁹ “*İlişkili Kuruluş: Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların faaliyet konusundan hareketle bir bakanlıkla hiyerarşi ve vesayet denetimi dışında özerkliklerini koruyarak ilişkilendirilmiş olmasını ifade eder.*”, Atay, **a.g.e.**, s. 182. Bu kavramın, BİO’ların merkezi idareyle ilişkilendirilmesi, diğer taraftan ilgili ve bağlı kuruluş da olmaması gereğine hizmet eden pratik bir formül olduğu ifade edilmektedir. Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 372. Ancak, aksi yönde bir görüş olarak “*ilgili bakan*” deyiminin “*ilişkili*” olarak değiştirilmesi, “*özerklik açısından üstü kapalı bir gerilemeyi ifade etmektedir.*”, Karacan, **a.g.m.**, s. 34.

3. İdarenin Bütünlüğü İlkesini Sağlamaya Yönelik Merkez Bankası'na Özgü Hukuki Araçlar

Danıştay kararlarında da vurgulandığı üzere, Merkez Bankası, üzerinde hiyerarşi kurulmamış, vesayete ise Başkan ve Başkan Yardımcılarının atanmasıyla sınırlı olarak tabi kılınmıştır. Ayrıca, bağlı ve ilgili kuruluş olarak da kabul edilmemiş, Merkez Bankası ile merkezi idare arasında, ilişkili kuruluşa yakın bir münasebet kurulmuştur.

Bu kendine özgü hususiyetler gösteren yapının, Merkez Bankası özelinde İdarenin bütünlüğü ilkesi bakımından bir zaafiyet doğurmaması için, Merkez Bankası'nın yapısı ve görevleriyle uyumlu, idarenin bütünlüğünü sağlama amacına matuf Merkez Bankası'na özgü hukuki araçlar da düzenlenmiştir.

Öncelikle, 1211 sayılı Kanun'un *"Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler."* hükmünü içeren 4. maddesinin (II) numaralı fıkrasının (b) bendi idarenin bütünlüğü ilkesini Banka yönünden sağlayan çok önemli ve kendine özgü bir araçtır.

2001 yılında 4651 sayılı Kanun'la 1211 sayılı Kanun'a eklenen 22/A maddesinde düzenlenen Para Politikası Kurulu da idarenin bütünlüğü ilkesine hizmet edecek niteliktedir. Kanun'un gerekçesinde de vurgulandığı üzere Para Politikası Kurulu'nun asli işlevi hükümet politikaları ile Merkez Bankası'nın para politikası arasındaki uyumu, tarafların haberdarlığını sağlamaktır.²⁵⁰

Ayrıca Hazine Müsteşarının veya belirleyeceği Müsteşar Yardımcısının bu Kurulun toplantılarına oy hakkı olmaksızın katılabileceği öngörülmüştür. Kurul'un bir üyesi de doğrudan müşterek kararnameyle atanmaktadır.

1211 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (I) numaralı fıkrasının (b) bendinde yer alan *"Hükümetle birlikte Türk Lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini*

²⁵⁰ 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler, s. 28.

tespit etmeye yönelik rejimini belirlemek” görevi de idarenin bütünlüğü ilkesi açısından dikkate değerdir.

Yine 4. maddenin (III) numaralı fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde düzenlenen *“Banka, finansal sistemle ilgili olarak istenilecek hususlarda görüş verir.”*, *“Banka, bankalar ve uygun göreceği diğer mali kurumlar hakkındaki görüşlerini Başbakanlığa bildirebilir.”* hükümleri de idarenin bütünlüğü ilkesiyle ilişkilendirilebilir.

1211 sayılı Kanun’un 37. maddesinde de *“Eskimiş ve yıpranmış banknotlar, Başbakanlık ile Banka arasında tespit edilecek esaslar dahilinde ve yönetmelikle kabul edilecek kararî usulüne göre Bankaca yedek banknotlarla değiştirilir.”* hükmüne yer verilmektedir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da şu hususa işaret etmektedir: *“1211 sayılı Kanunun 42. maddesinde; Başbakanın, Bankanın işlem ve hesaplarını denetlettirebileceği, Başbakanlığın bu hususta her türlü bilgiyi Bankadan isteyebileceği belirtilmiş olup, idarenin bütünlüğü ilkesini sağlamak açısından benzer araçlar mevzuatta merkezi idareye tanınmıştır.”*²⁵¹

Yine 42. maddede yer verilen *“Başkan (Guvernör) tarafından, Banka faaliyetleri ile uygulanmış ve uygulanacak para politikası hakkında her yıl nisan ve ekim aylarında Bakanlar Kuruluna rapor sunulur.”* hükmü de Merkez Bankası’na özgü idarenin bütünlüğü ilkesini sağlamaya yönelik bir hükümdür.

Ayrıca, Merkez Bankası’nın Devlet Denetleme Kurulu denetimine tabi bulunması da idarenin bütünlüğü ilkesine hizmet eder.

İdarenin bütünlüğü ilkesi açısından, Merkez Bankası özelinde üzerinde durulması gereken bir başka husus ilişkili Bakanın, Merkez Bankası’nın hukuka aykırılığından şüphe duyduğu işlemlerin iptali için idari yargıya başvurabilme yetkisinin olup olmadığıdır. Kanaatimiz, ilişkili Bakanın hukuka aykırılığı konusunda şüphe taşıdığı işlemler için ayrıca özel bir menfaatinin olup olmadığının araştırılmasına gerek dahi olmaksızın iptal davası açabileceğidir.²⁵² Aksine bir kabul, belki kişisel bir zarar doğurmadığı için

²⁵¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 10 Mart 2005 tarih, E.2005/74, K.2005/68 sayılı Kararı.

²⁵² *“İlişkili bakanlığın kendisiyle ilişkilendirilen düzenleyici ve denetleyici kuruluşun işlemine karşı dava açma hakkının varlığı kabul edilmektedir.”*, Atay, **a.g.e.**, s. 182.

bireylerce yargıya götürülemeyen ancak toplumun geneli yönünden hukuka aykırı olan Merkez Bankası işleminin, hukuka aykırılığına rağmen uygulanmaya devam olunması gibi hukuk devletinde kabul edilemeyen bir sonuç doğurabilecektir.

Kuramsal olarak, ilke düzeyinde bu görüş belirtilmekle birlikte, Merkez Bankası işlemlerinin önemli bir kısmının, özellikle para politikası işlemlerinin neredeyse tamamının anlık kararlar oluşup, uygulandığı ve sonuçlarını da anında doğurduğu gözetildiğinde, Merkez Bankası işlemlerinin niteliği gereği iptal davasına konu edilebilmesinin fiili güçlüğü de kabul edilmelidir. Merkez Bankası işlemlerinin değinilen niteliği, BİO'lar açısından önerilen *“her türlü kararın belirli bir süre içinde ilişkili Bakana gönderilmesi zorunluluğunun”*²⁵³ Merkez Bankası'na uygulanmasının güç ve hatta imkansız olduğunu da göstermektedir.

F. Merkez Bankası'nın İşlemlerinden Doğan Davalar

Banka'nın merkez bankacılığı işlemlerinden kaynaklanan, bankalarla arasındaki uyuşmazlıkların çözüm yeri adli yargıdır. Danıştay 10. Daire'nin 2 Mayıs 1994 tarih ve E.1992/4076, K.1994/1962 sayılı Kararında, *“... aracı banka tarafından davacıya kullandırılan kredilere ait senetleri teminata almak suretiyle sağladığı reeskont kredisini iptal etmesi, T.C. Merkez Bankası A.Ş.'nin bankacılık faaliyetine ilişkin olup, davalı ile davacı arasındaki uyuşmazlığın özel hukuk hükümleri çerçevesinde adli yargı yerinde çözümlenmesi gerekmektedir.”* yönünde hüküm kurulmuştur. Bu esaslar, klasik mevduat bankacılığından farklı olmayan işçi dövizli hesapları uygulaması için de geçerlidir.

Diğer taraftan, Banka'nın *“Devlet adına aldığı idari kararlar ve yaptığı idari işlemler”* aleyhine açılan davaların çözüm yeri idari yargıdır.²⁵⁴ Buradaki

²⁵³ Ulusoy, **a.g.e.**, s. 97-98.

²⁵⁴ A. Şeref Gözübüyük, Güven Dinçer, **İdari Yargılama Usulü**, 2. Bası, Ankara, Turan Kitabevi, 1999, s. 537.

ölçüt Banka'nın idare hukukundan kaynaklanan yetkiler kullanıp kullanmadığıdır.²⁵⁵

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin de, Banka'nın bu işlemlerinin idari yargı tarafından denetlenmesi gerektiği yönünde kararları bulunmaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesi Türkiye–İran–Pakistan arasında imzalanan bir iktisadi anlaşmanın uygulanmasında bir şirketin yaptığı ihracata ilişkin davada şöyle karar vermiştir:

“Dava, Milletlerarası antlaşmaya uygun olarak yapılan ihracattan elde edilen dövizin Merkez Bankası’nca Türk Parasına çevrilirken işlem günündeki gişe kurunun uygulanmamasından dolayı, davacı şirket aleyhine doğan farkın tahsili istemiyle açılmıştır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 14/1/1970 gün ve 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu ile, Türkiye’de banknot ihracı ve imtiyazına münhasıran sahip ve bu Kanunda yazılı görev ve yetkileri haiz olmak üzere anonim şirket olarak kurulmuştur. Kanun’un 1. maddesi ile kuruluş amacı belirlendikten sonra 4. maddede bankanın temel görev ve yetkileri tek tek sayılmış ve bankanın bu hükümlere göre; Hükümetin mali ve ekonomik müşavirlik, mali ajanlık ve haznedarlık görevlerini ifa edeceği belirtilmiş ve Kanunun 8. maddesinde Bankanın (A) tipi hisse senetlerinin %51’inin Hazineye ait olacağı öngörülmüştür.

Kuruluş amacı, görev ve yetkileri bakımından banka, Devletin mali politikasını Devletle birlikte tespit ve yürütmek, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu çerçevesinde piyasayı düzenleyici tedbirleri almak gibi tamamen Devletin genel mali politikasında aktif rol alan kendine özgü bir kamu kuruluşudur.

.....

Bütün bu açıklamalardan Merkez Bankasının kuruluş amacı, temel görev ve yetkileri, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu çerçevesinde görevi gereği almak zorunda olduğu tedbirler, RCD anlaşmasına göre

²⁵⁵ “Kamu hukuku tüzel kişileri, nitelik ve özellikleriyle bağdaştığı ve statülerinin elverdiği ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin genel hükümlere göre haiz olduğu hakları da kullanabilir, borçları da yüklenebilir. Fakat kamu tüzel kişiliğinin esas ve normal hukuki rejiminin, kamusal mevzuat hükümleri ile idare hukuku kuralları olduğu hiçbir zaman unutulmamalıdır.”, Duran, a.g.e., s. 72.

yapılacak ticari işlemlerde tek merkez durumunda bulunması gibi hususlar, bankanın bu tür işlemlerinin, para alım satım ve kredi işlemleri yapan diğer bankalardan farklı olduğunu ortaya koymaktadır. Dava konusu edilen işlemin de bu bankanın kanun ve karnamelerle dayalı buyurucu nitelikte idari ve düzenleyici işlemlerine dayalı eylem ve işlemlerden olduğu anlaşılmaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları ihlal edilenler tarafından açılacak tam yargı davaları idari dava türleri arasında sayılmıştır. Bu nedenle meydana geldiği ileri sürülen zarar davalı idarenin idari nitelikteki eylem ve işlemlerine dayanmakta, alacak iddiası da kamu idaresinin bu işlemlerine karşı ileri sürülmektedir. Bu durumda, idare ile özel hukuk tüzel kişileri arasında meydana gelen anlaşmazlığın çözüm yeri idari yargı olacağından Ankara 3. Asliye Ticaret Mahkemesi'nin görevlilik kararının kaldırılması gerekmektedir.”²⁵⁶

İhracatta ödenen vergi iadesine ilişkin bir başka Kararında da Uyuşmazlık Mahkemesi, yine Merkez Bankası'nın hukuki niteliğini “kendine özgü bir kamu tüzel kişisi” olarak belirledikten sonra, aşağıdaki belirlemeyi yapmaktadır:

“..... Bakanlar Kurulu Kararıyla T.C. Merkez Bankasına, Ticaret ve Maliye ve Gümrük Bakanlıklarınca tesbit olunan döviz girdilerinin hesaplanmasına ilişkin hükümlere göre vergilerin ödenmesinde ve iadesinde görevler verilmiş; 26. maddeyle de; yanlış ve fazla ödemelerin alınmasında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilerek Banka, bu geri alma işlemlerini sağlamak, kolaylaştırmak ve hızlandırmak için her türlü fiili ve hukuki tedbirleri almaya yetkili kılınmıştır. Bu itibarla, Merkez Bankasına Kanunlar ve Bakanlar Kurulu Kararlarıyla verilmiş bulunan kamu görevlerinin ifası sırasında Bankaca yapılan idari işlemler bulunmaktadır.

Olayda da, Bakanlar Kurulu Kararına göre, vergi ve teşvik primi (sübvansiyon) niteliğindeki kamu alacaklarının ve gecikme faizlerinin tahsilini sağlamak amacıyla, teminatın paraya çevrilmesi işlemlerini, T.C. Merkez

²⁵⁶ Uyuşmazlık Mahkemesi'nin (Hukuk Bölümü) 17 Mayıs 1992 tarih ve 21231 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 23 Mart 1992 tarih, E.1992/3, K.1992/9 sayılı Kararı.

*Bankası gerçekleştirmiş, vergi dairesi de 'bir tahsil dairesi' olarak görev yapmıştır. Sözü edilen bankanın bu işlemlerinin 'idari' olduğunda kuşku yoktur.*²⁵⁷

Uyuşmazlık Mahkemesi, Merkez Bankası'nın "*Kaynak Kullanımını Destekleme Primi*"²⁵⁸ ve "*ithalat rejimi*"²⁵⁹ uygulamalarına ilişkin olarak da, kamusal bir yetkinin kullanıldığına ve tesis edilen işlemlerin idari işlem olduğuna hükmetmiştir.²⁶⁰

Bu doğrultuda, hukuki niteliği ile de ilişkili biçimde Banka'nın işlemleri kural olarak idare gücüne dayanır, kamu hukuku karakterlidir. Bu işlemlerden

²⁵⁷ Uyuşmazlık Mahkemesi'nin (Hukuk Bölümü) 28 Eylül 1992 tarih, E.1992/26, K.1992/32 sayılı Kararı.

²⁵⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi'nin (Hukuk Bölümü) 26 Ekim 1992 tarih, E.1992/33, K.1992/36 ve 11 Şubat 1991 tarih, E.1990/37, K.1991/1 sayılı Kararları.

²⁵⁹ Uyuşmazlık Mahkemesi'nin (Hukuk Bölümü) 24 Mart 1997 tarih, E.1997/7, K.1997/8 sayılı Kararı.

²⁶⁰ Uyuşmazlık Mahkemesi'nin (Hukuk Bölümü) 23 Mart 1992 tarih, E.1992/3, K.1992/9 sayılı Kararı'na ilişkin Mustafa Şahin ve Dr. Ekrem Serim'in karşı oy yazıları da dikkate değerdir: ".....dava ister adli yargı yerinde isterse idari yargı yerinde görülsün, mahkemece yapılacak iş dış satımdan elde edilecek dövizin hangi tarihteki gişe kuru üzerinden ödenmesinin lazım geleceğini saptaarak sonucuna göre bir karar vermekten ibarettir.

Bilindiği gibi, adli yargı düzeninde sadece özel kişiler arasında meydana gelen uyuşmazlıklara ve davalara bakılmaz. Devlet ve kamu tüzel kişilerine yöneltilen bir kısım dava ve uyuşmazlıklar da adli yargı yerlerinde görülür. Bilhassa ekonomik, sosyal, kültürel, ticari ve sınai ağırlıklı, özel yönetim usul ve esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü, adalet mahkemelerinin görev alanı içine girmektedir. Bu itibarla, kamu hizmetlerine ilişkin her faaliyetin ve her uyuşmazlığın, mutlaka kamu hukuku kurallarına göre ve idari yargı düzeni içinde görülüp çözüleceği iddia edilemez. Değişik yargı düzenleri arasındaki bu görev ayrımı, idari yargı yerlerinin özel hukuku, adli yargı yerlerinin de idare hukuku kurallarını görev alanlarına giren davalarda asla uygulamayacakları anlamına gelmez. Yerine ve karakter özelliklerine göre, bu iki yargı yeri, kamu hizmetlerine hem kamu hukukunu hem de özel hukuk kurallarını uygulayabilirler. Soyut bir kamu hizmeti kavramı, idari etkinliğin hukuki rejimini ve görevli yargı yerini tayin için yeterli neden değildir. Anılan dava ve uyuşmazlıklar, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kamu hizmetleriyle ilgili ve girişik oldukları için uygulayıcılarda çok defa adli yargı düzeni dışında kaldığı izlenimi verebilir.

Dava, nitelikçe, sebepsiz kazançtan kaynaklanan bir alacak davasıdır. Davalının malvarlığında haksız bir artış iddiası söz konusudur. Bunun geri verilmesi istenmektedir. Diğer bir deyişle banka ile müşteri arasında özel hukuk ilişkisinden doğmuş bir uyuşmazlık vardır.

Binaenaleyh, Bankanın idare gücüne dayanarak kamu hukuku alanındaki faaliyetleriyle ilgili olmayan, yanlara eşit hak ve yetkiler tanıyan ve özel hukuk alanında somu doğuracağı aşikar bulunan bu uyuşmazlığın adli yargı yerince çözümlenmesi hizmetin karakteri gereğidir.

14/1/1970 gün ve 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu'nun 1. maddesinin ikinci fıkrasında; 'Banka, bu kanunda sarahat bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabidir.' denilmektedir. Şu halde, Merkez Bankasının eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların adli yargı yerlerinde çözümlenmesi genel kural, yasada açıkça belirtilen eylem ve işlemlerinden dolayı idari yargı yerinin görevli olması da istisnai kuraldır. Mahkeme'nin ele aldığı konuda yasal herhangi bir açıklık bulunmadığına göre, 1211 sayılı Yasa'nın bu açık hükmü karşısında, yanlar arasındaki anlaşmazlığın çözümünde genel kural gereğince adli yargı yerinin görevli olduğunun kabulü zorunludur."

doğın ihtilafların idari yargının görev alanına girmesi tabiidir. Buna karşılık, Banka'nın girdiğı hukuki ilişkilerden taraflarına eşit hak ve yetkiler tanıyanlara dair ihtilaflar adli yargıda görülecektir.

G. Merkez Bankası'nın Anayasal Konumu

Merkez Bankası Kanunu'nun 1. maddesi, Merkez Bankası'nın anonim şirket olduğunu ve bu Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi olacağını düzenlemektedir. Bu husus Kanun'un gerekçesinde de birkaç defa yinelenmektedir. Banka'nın sermayesinin, esas mukavelesinin, hisse senetlerinin, anonim şirketler için öngörülen zorunlu organlarının bulunması gibi hususlar da Merkez Bankası'nı özel hukuk tüzel kişisi olan şirketlere yaklaştırmaktadır. Nitekim, bazı yargı kararları da Merkez Bankası'nın hukuki niteliğini özel hukuk tüzel kişisi olarak belirlemekte ve Banka'nın bağımsızlığı ile anonim şirket hukuki niteliğini doğrudan neden-sonuç ilişkisi içinde değerlendiren görüşlere rastlanmaktadır.

Ancak, Merkez Bankası'nın özel hukuk tüzel kişisi olduğunun ifade edilmesi, Banka'nın hukuki niteliğini belirlemeye yeterli ve elverişli değildir. Daha açık bir anlatımla, Merkez Bankası'nın hukuki niteliğini özel hukuk tüzel kişisi olarak belirtmekle yetinen görüş eksik, yanlış ve yanıltıcıdır.

Kanunla kurulan, kamu yararı amacıyla kamu hizmeti faaliyeti yürüten ve bu faaliyetlerini yürütürken kamu kudreti kullanan Merkez Bankası, kamu tüzel kişilerini ayırt etmek için kullanılan hangi ölçüt esas kabul edilirse edilsin kamu tüzel kişisidir. Aksi halde Merkez Bankası'nın üzerine rakamlar bastığı kağıda, kanunen tedavülü mecburi Devlet Parası özellik ve anlamının yüklenmesi bile açıklanamaz.

Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da şu tespiti yapmaktadır: *“..... Mevzuatın incelenmesinden anlaşılacağı üzere; temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olan, ülkenin para politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu bulunan, banknot ihraç imtiyazına tek*

elden sahip olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, anonim şirket olarak kurulmuş ve 1211 sayılı Kanunda açıklık bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi kılınmış olup, kuruluş amaç, görev ve yetkileri açısından; Bankanın kamusal görev ve yetkilerle donatıldığı, kamu hizmeti yerine getirdiği, hisselerinin çoğunluğunun Hazineye ait bulunduğu, milli bütçe içinde yer aldığı, Banka Esas Mukavelesinin Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girdiği, Başkan (Guvernör)'ün Bakanlar Kurulu Kararıyla, Başkan Yardımcılarının müşterek kararname ile atandığı, Banknot Matbaası işçileri hariç Banka Mensupları hakkında 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu hükümlerinin uygulandığı ve bunların kamu personeli olduğu gibi hususlar göz önüne alındığında, Bankanın kamu kurumu olduğunda kuşku olmayıp, esasen Danıştay Beşinci Daire kararında bu husus açıklıkla vurgulanmıştır.”²⁶¹

Bu çerçevede, Merkez Bankası'nın kamu tüzel kişisi olduğunun vurgulanması bir sonuç değil başlangıçtır. Esaslı ve öncelikli sorun, Merkez Bankası'nın kamu tüzel kişisi olduğundan hareketle, Anayasa'nın çizdiği idari teşkilat şeması içinde nerede konumlandırılacağıdır.

Merkez Bankası'nın; Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunması ve bağımsızlığının kaçınılmaz bir gereği olarak idari hiyerarşiye tabi olmaması, merkezi idare yapısı içinde kabul edilebilmesine engeldir.

Merkez Bankası'nın, faaliyet konuları açısından yapılan sınıflandırma esas alınarak hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığı sorunsalı üzerinde durulurken, Banka'nın sosyal kamu kurumları, bilimsel teknik ve kültürel kamu kurumları, kamu kurumları niteliğinde meslek kuruluşları kategorilerine dahil olmadığı hususu ayrıntılandırılmaya ihtiyaç göstermeyecek derecede berraktır.

Merkez Bankası'nın; merkezi idareyle arasında hiyerarşi ilişkisine varan bir bağ kurulan, genel müdürlük olarak teşkilatlandırılan, personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi, Sayıştay denetimi ve Devlet İhale Kanunu'nun kapsamında yer verilen ve genel bütçeye dahil edilen idari kamu

²⁶¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 10 Mart 2005 tarih, E.2005/74, K.2005/68 sayılı Kararı.

kurumlarından olmadığı sonucuna da kısa bir değerlendirmeden sonra ulaşılabilmektedir.

Değinilen mülahazalar çerçevesinde, Merkez Bankası'nın hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığı sorusu, kamu iktisadi teşebbüsü olup olmadığı sorusuyla özdeştir. Söz konusu sorunun cevabı aranırken, Merkez Bankası'nın *“sermayesinin yarısından fazlasının Hazine'ye ait anonim şirket olarak kurulması”*, bir an için de olsa Banka'nın kamu iktisadi teşebbüsü kategorisine dahil bulunduğu izlenimini uyandırabilir. Fakat Kanun Koyucu konuya ilişkin en ufak bir tereddüte yer bırakmak istememiş olmalı ki, Banka'nın kamu iktisadi teşebbüsü olmadığını 1211 sayılı Kanun'da, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de ayrı ayrı açık hükme bağlamıştır.

Ayrıca, Merkez Bankası'nı hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından ayıran en temel, belirleyici fark, Merkez Bankası'nın bağımsızlık derecesidir.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, merkezi idareye dahil olmadığı sonucuna varılan Merkez Bankası'nın; hizmet yerinden yönetim kuruluşları için belirlenen kategorilere de dahil edilemeyeceği, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ortak ayırt edici özelliklerinin Merkez Bankası'ndan ciddi farklılıklar gösterdiği de düşünülmektedir.²⁶² Gerçekten Danıştay'ın görüşü de sarıh biçimde Merkez Bankası'nın hizmet yerinden yönetim kuruluşu olmadığı istikametindedir.²⁶³

Bu durumda, Merkez Bankası'nın BİO olup olmadığı hususunun da inceleme konusu yapılması zarureti doğmaktadır. BİO'ların kesin, sınırları

²⁶² *“Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını mali yapılarına göre katma bütçeli ve özerk bütçeli kamu kurumları olarak tasnif etmek de mümkündür.”*, Ömer Faruk Batırel, **Devlet Bütçesi Türkiye’de Kamu Kesimi**, Fasikül 4, Ankara, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2006, s. 14 vd. Ancak Merkez Bankası her iki bütçe türünün de kapsamı dışındadır. Dolayısıyla mali yapılara göre yapılan sınıflandırmadan da hareketle Merkez Bankası'nın hizmet yerinden yönetim kuruluşu olmadığı savlanabilecektir.

²⁶³ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 10 Mart 2005 tarih, E.2005/74, K.2005/68 sayılı Kararı: *“T.C. Merkez Bankası, özel bir kamunla kurulmakla beraber, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmadığına ve görev ve yetkilerini kullanırken, kendi teşkilatını kendisi oluştururken, personeli ile ilgili tasarrufları bulunurken merkezi idarenin idari vesayeti altında olmadığından hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak da nitelendirilemeyeceğine göre, ...”*.

belirli bir tanımının yapılamamış olması ve Merkez Bankası'nın kendine özgü işlevleri ile hukuki statüsü dolayısıyla, Merkez Bankası'nın, BİO olup olmadığı sorusuna mutlak, iddialı bir yanıt vermek mümkün görünmemektedir. Yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanması, tipik hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi olmaması Merkez Bankası'nı BİO'lara yaklaştıran hususlar olarak dikkate değerdir. Bununla birlikte, Merkez Bankası; *“anonim şirket olarak bir özel hukuk tüzel kişisi biçiminde örgütlenmesi”*, *“asli işlevinin, varlık sebebinin belirli bir alanı düzenleme ve denetleme olmaması”*, *“düzenleyici işletici ayrımına oturmaması”*, *“nihai karar verici bir kurul tarafından yönetilmemesi”*, *“yarı yargısal yetkilerle donatılmaması”* gibi nedenlerle, BİO'ların belirleyici ortak özelliklerini de taşımamakta, BİO'lardan da ayrılır görünmektedir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da; Merkez Bankası'nın *“merkezi idareden bağımsız ve özerk, kendine özgü bir kamu kurumu olduğu”* sonucuna varmaktadır.²⁶⁴

Uyuşmazlık Mahkemesi de, birden fazla Kararında Merkez Bankası'nın hukuki niteliğine ilişkin olarak aynı tespiti yapmaktadır:

“Kuruluş amacı, görev ve yetkileri bakımından Banka, Devlet'in mali politikasını Devletle birlikte tespit etmek ve yürütmek, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu çerçevesinde piyasayı düzenleyici tedbirleri almak

²⁶⁴ *“Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının; Başkan ve Başkan Yardımcılarının 5 yıllık süreyle atanmaları ve yasak faaliyetlerin gerçekleşmesi ve verilen görevlerin devamlı suretle ifasını imkansız kılacak durumlar ortaya çıkması dışında bu süre içinde görevden alınamaması, böylece görev süresince görevden alınmaya karşı yasal güvence sağlanması; Bankanın tek ve temel hedefi olan fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirlemesi, fiyat istikrarı hedefi için para politikası araçlarının Hükümetin onayına gerek duymadan serbestçe kullanabilmesi; 1211 sayılı Kanunla ve Mevzuatla kendisine verilen yetki ve görevlerle ilgili olarak düzenlemeler yapmaya ve bunları uygulamaya, bu düzenlemelere tabi kurum ve kuruluşlar nezdinde bunlara uygun hareket edilip edilmediğini denetlemeye görevli ve yetkili olması; 1211 sayılı Kanun'un 4. maddesinde de ifade edildiği üzere Bankanın bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirmesi ve kullanması gibi özellikleri dikkate alındığında, Bankanın merkezi idareden bağımsız ve özerk kendine özgü bir kamu kurumu olduğu sonucuna varılmaktadır.”*, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 15 Haziran 2006 tarih, E.2005/1846, K.2006/746; 10 Mart 2005 tarih, E.2005/74, K.2005/68 sayılı Kararları.

*gibi, tamamen Devlet'in genel mali politikasında aktif rol alan kendine özgü bir kamu kuruluşudur.*²⁶⁵

Bu durumda “merkezi idare”, “hizmet yerinden yönetim kuruluşu” ve “BİO” tanımlarının dışında olma olarak özetlenebilir söz konusu “kendine özgü hukuki yapı”; merkezden yönetim ve yerinden yönetim yapılanması dışında ayrı bir hukuki yapı, konum ya da nitelik olarak kabul edilebilir mi? Merkezden yönetim ve yerinden yönetim yapılanmaları dışında bir idari yapı öngörmeyen Anayasa'nın 123. maddesi²⁶⁶ karşısında bunun mümkün olmadığı kesin olarak mütalaa edilmektedir.

Bu bağlamda, Merkez Bankası'nı Türk Hukukunda yerinden yönetim kuruluşları kategorisine dahil etmek mümkün ve hatta zorunlu görünmektedir. Yerinden yönetim kuruluşları içinde ise hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları yanında BİO'ların üçüncü bir grup olarak kabul edilebileceği yönündeki görüşlerden²⁶⁷ de cesaretle, Merkez Bankası'nın da kendine özgü bir yerinden yönetim kuruluşu olduğu fikrinin savunulabileceği düşünülmektedir. Mezkur kendine özgü konumun, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaştığı hususuna da ilgili başlıklar altında değinilmeye çalışılmıştı.²⁶⁸

Diğer taraftan, Danıştay görüşünden de ayrılarak hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları dışında bir kamu kurumu kategorisinin bulunmadığını savlayan görüşlerin²⁶⁹ benimsenmesi

²⁶⁵ Uyuşmazlık Mahkemesi'nin (Hukuk Bölümü) 24 Mart 1997 tarih, E.1997/7, K.1997/8; 23 Mart 1992 tarih, E.1992/3, K.1992/9; 28 Eylül 1992 tarih, E.1992/26, K.1992/32; 11 Şubat 1991 tarih, E.1990/37, K.1991/1; 18 Mayıs 1992 tarih, E.1992/15, K.1992/18 sayılı Kararları.

²⁶⁶ Erkut, **a.g.m.**, s.131; Ulusoy, **a.g.e.**, s. 87.

²⁶⁷ Atay, **a.g.e.**, s. 313; Günday, **İdare Hukuku**, s. 508; Ulusoy, **a.g.e.**, s. 93.

²⁶⁸ T.C. Devlet Teşkilatı Rehberinde ise Merkez Bankası “Özerk, Tarafsız Öteki Kurum ve Kuruluşlar” başlığı altında sayılmıştır. Statüsü ise şöyle açıklanmaktadır: “Tüzel kişiliği olan, sermayesinin yarısından fazlası Hazine'ye ait, Kamunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine bağlı, Türkiye'de banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip bir anonim ortaklıktır. Bankanın Hükümetle ilişkisi Başbakan ile sağlanır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmaz ve bu kanunda konulan denetime tabi değildir. Bu Bankanın Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, Anayasanın 94 üncü maddesinde söz konusu milli bütçenin incelenmesi yoluyla yapılır.”, **T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi**, Ankara, TODAİE, 2007, s. 701.

²⁶⁹ Gözler, **İdare Hukuku I**, s. 486; Turan Yıldırım, **a.g.e.**, s. 243: “Anayasa'da sayılan yerel yönetimler dışındaki tüm kamu tüzel kişileri, hizmet bakımından yerinden yönetim idaresi olarak nitelendirilmelidir.”.

durumunda; Merkez Bankası'nın da kendine özgü bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olduğunun kabulü dışında bir seçenek kalmamaktadır.

Merkez Bankası da bilgi edinme başvurularına verdiği cevaplarda, dava dilekçelerinde, idari yazışmalarında, Danıştay'ın yukarıda değinilen 2005–2006 yıllarındaki yerleşik içtihadına kadar, Banka'nın hukuki niteliğini “*özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket*” olarak açıklamakla yetinmekteydi. Söz konusu Danıştay içtihadından sonra ise şu kalıp paragrafları kullanmaktadır:

“Merkez Bankası, kendine özgü bir tüzel kişiliktir.

Yargı kararlarında da belirlendiği üzere, ‘merkezi idare veya hizmet yerinden yönetim kuruluşu (KİT) olmayan’, ‘bağımsız idari otorite olarak nitelendirilmeyen’, ‘bağlı-İlgili ve ilişkili kuruluş tanımlarının dışında kalan’, ‘idari hiyerarşi ve vesayete tabi bulunmayan’, ‘Bütçe Kanunlarının kapsamında yer almayan’, ‘1211 sayılı Kanunla anonim şirket olarak kurulmuş ve örgütlenmiş’ Merkez Bankası; –bağımsızlık olarak ifade edilen– bütünüyle kendine özgü bir hukuki statüye sahiptir.”

Merkez Bankası'nın kullandığı mezkur paragraflar, Merkez Bankası'nın hukuki niteliğini anonim şirket olarak açıklamayı yeterli gören anlayışa kıyasla tercih edilebilir olsa da, bu paragrafların da eleştiriye açık yönleri bulunmaktadır.

Öncelikle Merkez Bankası'nın kullandığı kalıp tanım Merkez Bankası'nın özel hukuk tüzel kişileri ile kamu tüzel kişileri arasında “*sınırdaki bir tüzel kişilik*” ya da “*karma kişi*” gibi anlaşılmasına neden olabilecek muğlaklıktadır. En azından Merkez Bankası'nın kalıp tanımı, Merkez Bankası'nın yerinden yönetim kuruluşları dışında üçüncü veya dördüncü bir kategori olduğu izlenimini uyandırabilir içeriktedir. Böyle bir statünün Anayasa'nın 123. maddesiyle bağdaştırılabilmesi imkan dahilinde değildir.

Merkez Bankası'nın kendisini nitelemekte kullandığı kalıp tanımda geçen “*bağımsız idari otorite olarak nitelendirilmeyen*” ifadesi yanlış değilse de, Merkez Bankası ile BİO'lar arasındaki benzerliğe hiç işaret etmediğinden eksiktir.

Kalıp tanımdaki daha belirgin eksiklik ise, Banka'nın ilişkili kuruluş da olmadığı yönündeki belirlemesidir. Danıştay kararlarında Merkez Bankası'nın

bağlı ve ilgili kuruluş olmadığı açıkça belirtilmekle birlikte, ilişkili kuruluş olma bakımından, deyim yerindeyse, açık bir kapının bırakıldığı kabul edilmelidir.

Bu tanımın tenkide açık başka bir yönü de, Merkez Bankası'nın idari vesayete hiçbir biçimde tabi olmadığına dair açıklamadır. İlgili bölümde daha ayrıntılı değinildiği üzere, Merkez Bankası'nın en azından yöneticilerinin atanma usulü dolayısıyla organları üzerinde bir vesayetin bulunduğu belirtilmemesi yanıltıcıdır.

Kalıp tanımın önemli bir zaafiyeti de, *“idarenin bütünlüğü ilkesi”* açısından Merkez Bankası'nın durumuna hiç temas etmemiş olmasıdır.

Son olarak, bir eksiklik olmamakla birlikte, *“anonim şirket olarak kurulmuş ve örgütlenmiş”* ifadesi yerine, Gözübüyük'ün kullandığı *“özel hukuk yapılı”* ifadesinin üslup açısından daha tercih edilir olduğu, hukuki durumu daha iyi yansıttığı kanaati taşınmaktadır.

Değinilen tüm bu mülahazalarla, Merkez Bankası'nın kullandığı kalıbın aşağıdaki gibi ifade edilmesinin gerek Anayasamız gerekse de Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarına daha uygun olacağını düşünmekteyiz:

“Merkez Bankası kendine özgü bir kamu tüzel kişisidir (yerinden yönetim kuruluşudur). Yargı kararlarında da belirlendiği üzere, ‘merkezi idare ve hizmet yerinden yönetim kuruluşu tanımlarına dahil olmayan’, ‘BİO’lara benzemekle birlikte onlardan da farklı bir hukuki niteliğe sahip’, ‘bağlı, ilgili kuruluşlardan olmayıp olsa olsa ilişkili kuruluş olarak nitelendirilebilir’, ‘idari hiyerarşiye tabi bulunmayan, üzerindeki idari vesayet ise yöneticilerinin atanmasıyla sınırlı tutulan’, ‘bütçe kanunlarının kapsamında yer almayan’, ‘1211 sayılı Kanun’la anonim şirket (özel hukuk) yapılı olarak kurulmuş’, ‘niteliğine ve görevlerine uygun hukuki araçlarla idarenin bütünlüğü ilkesi açısından konumu güçlendirilen’ Merkez Bankası; bağımsızlık olarak ifade edilen kendine özgü bir hukuki statüye sahiptir.”²⁷⁰

²⁷⁰ Gözübüyük'ün kullandığı Türk kamu yönetiminin teşkilat yapısına ilişkin ayrıma göre Ülkemizin mevcut yönetsel teşkilatı; *“genel yönetim kuruluşları”*, *“yerel yönetim kuruluşları”*, *“hizmet yerinden yönetim kuruluşları”*, *“meslek kuruluşları”*, *“denetleme ve danışma kuruluşları”* ve *“özel hukuk yapılı kuruluşlar”*dan oluşmaktadır. Söz konusu teşkilat içinde Merkez Bankası'nın konumu da şöyle açıklanmaktadır: *“Kamu yönetimi ile ilgili bazı kuruluşlar, özel hukuk alanında uygulanan teşkilat biçiminden yararlanılarak kurulmuşlardır. Bunun için de, çoğu kez anonim ortaklıklardan yararlanılmaktadır; Merkez Bankasında olduğu gibi.”*, Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s.

Bu tanımdan hareketle, kendine özgü hukuki konumunun Merkez Bankası bağımsızlığının sağlayıcısı olduğu belirtilebilir. Türk İdare Hukuku terminolojisi açısından, Merkez Bankası bağımsızlığının kısaca *“idari hiyerarşiye tabi olmama, vesayete ise sadece yöneticilerinin atanması yönünden tabi bulunma”* olarak tanımlanması da mümkün görünmektedir.²⁷¹

Yukarıdaki tanımda Merkez Bankası'nın *“kendine özgü”, “atipik”, “bütün olan idare içinde özel bir yere sahip”* olduğu sonucuna ulaşılması, Merkez Bankası'nın, yine atipik yapılar olarak nitelendirilen İstanbul Menkul Kıymetler Borsası ve Özerk Futbol Federasyonu²⁷² ile benzer özellikler gösterdiği, bunlarla ortak bir kategori oluşturduğu anlamına gelmediğinin de vurgulanmasında yarar bulunmaktadır.

*“.... idari kuruluşlar arasında, zorunlu olanlar dışında ayrıcalıklı statüler yaratılmaması gerekirken, ..., kamu kurumlarının statülerinde büyük bir dağınıklık gözlenmektedir.”*²⁷³ yönündeki eleştiri içeren tespitin²⁷⁴, kendine

22-23. Örnek de, kamu kurumlarını idari ve ekonomik kamu kurumları olarak iki ayrı kümede sınıflandırmayı önermektedir. Bu sınıflandırma açısından Merkez Bankası, ekonomik kamu kurumlarına dahil olacaktır. Örnek, **a.g.e.**, s. 100.

²⁷¹ Merkez Bankası eski Başkanı konuya şöyle değinmektedir: *“Bu konu ile ilgili olarak ilk bahsedeceğim husus ‘tanım’ sorunudur. ‘Merkez Bankası bağımsızlığı’ genelde iktisatçıların ve doğal olarak iktisadi ölçütlerle tanımlanan bir kavram olagelmektedir. Yapılan sınırlı sayıdaki hukuki tanımda ise, Avrupa Birliği’nin kullandığı ve az önce değindiğim kurumsal, işlevsel, bireysel ve finansal bağımsızlık gibi unsurlara atıf yapılmak suretiyle bir çerçeve çizilmeye çalışılmaktadır.*

Ancak burada Türk Yönetim Hukuku’nun kavramlarını kullanarak, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın Türk hukuk düzeni içindeki konumunu belirlemeye yönelik bir tanıma da ihtiyaç duyduğumuz düşüncesindeyim. Buna göre, Türk Yönetim Hukuku bakımından merkez bankası bağımsızlığı, ‘Merkez Bankası’nın idari hiyerarşiye ve idari vesayete tabi olmamasıdır. Bu konu ile ilgili olarak bahsedeceğim ikinci husus Merkez Bankası’nın Türk Hukuk Düzeni içindeki yeridir. Hiç şüphe yoktur ki, Merkez Bankası’nın Hukuk düzenimiz içindeki yeri doğrudan bağımsızlığı ile ilişkilidir.”, Serdengeçti, **a.g.m.**, s. 17-18.

²⁷² Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 401; Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, s. 315 vd.

²⁷³ Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 165.

²⁷⁴ Yıldırım, karma tüzel kişilikler yaratılmasına yönelik olarak şu önemli tespiti yapmaktadır: *“Özel hukuktaki karşılıklı iradelerin eşitliği ilkesi uygulanmamakta, kamu kudreti olarak adlandırılan, bireyler üzerinde tek yanlı iradeyle hukuki sonuçlar doğurma yetkisi kullanılmaktadır. Tek yanlı olarak kişileri yükümlülük altına sokma, kararların re’sen ve gerektiğinde cebren icra edilmesi gibi özel hukukta söz konusu olamayacak yetkiler, bu kurumlara tanınmaktadır. Uygulamada yargı mercilerinin çelişkili kararlar vermesine yol açan durum, bu yetkililerdir. Bir başka söyleyişle, özel hukukun ve kamu hukukunun yönetim (daha doğrusu yönetimde olanlar) yararına tüm kolaylıkları alınarak yeni bir tüzel kişilik yaratılmıştır.*

Anayasa’da düzenlenen kamu tüzel kişileri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında karma bir tüzel kişilik yaratma girişiminin yargı tarafından engellenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, hukuki niteliği tartışmalı tüzel kişilerde kamu tüzel kişiliğinin tüm ölçütleri birarada aranmalıdır. Bir kurumun kamusal yetkiler kullanması, istediğinde ise özel hukuk hükümleri aracılığıyla kamusal denetimden kaçınması önlenmelidir.”, Turan Yıldırım, **a.g.e.**, s. 24. Ancak

özgü statüsü dolayısıyla Merkez Bankası için de geçerli olup olmadığı tartışmaya açıktır. Ancak, kendine özgü statüsünün nedeni olan bağımsızlığının deneysel iktisadi bir sürecin sonucu olduğu hususu ile görev ve yetkileri gözetildiğinde, Merkez Bankası'nın bu statüsünün “zorunlu” olduğu kanaatine ulaşılmaktadır.

Nitekim, Avrupa Merkez Bankası tecrübesi ve diğer ülke uygulamaları da, kural olarak merkez bankalarının kendine özgü hukuki statülerle kurulduğunu göstermektedir.

Fransa'da Danıştay, Merkez Bankası'nın “sermayesinin Devlet'e ait olduğuna”, “sınai ve ticari kamu teşebbüsü olarak nitelendirilemeyeceğine”, “Banka'nın medeni hukuk ve ticaret hukukuna tabi faaliyetlerinin bulunduğu”, “kamu kurumlarına uygulanan hukuki rejime bütünüyle tabi olmadığına” işaret etmekte ve “kamu teşebbüslerinin herhangi bir sınıfına dahil olmayan, kendine özgü bir kamu kurumu olduğu” sonucuna varmaktadır.²⁷⁵

kanımızca son derece yerinde olan bu tespit ve eleştiri Merkez Bankası özelinde geçerli değildir. Öncelikle Merkez Bankası, karma nitelikli bir tüzel kişi değil, kamu tüzel kişisidir. Kaldı ki, Banka idari yargı denetimine tabi olduğu gibi, Banka için kamusal nitelikli çok sayıda denetim usulü de öngörülmüştür.

²⁷⁵ “4 Ağustos 1993 tarihli Kanun'un 6. maddesi uyarınca Fransa Merkez Bankası, sermayesi Devlet'e ait olan bir kuruluştur. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 16 Haziran 1997 tarihli, La Fontaine de Mars. M & Mrs. Muet davasına ilişkin Kararında hükmedildiği üzere, kendisine anılan Kanun ile kamusal görevler verilmiş bir kamu kurumudur.

Bu kamusal görevler, esas olarak, para politikasının uygulanması ile takas ve ödeme sistemlerinin kesintisiz biçimde işleminin teminine ve mali istikrara ilişkin olup, idari niteliktedirler. Bu nedenle, Banka, sınai ve ticari kamu teşebbüsü olarak nitelendirilemez.

Bununla birlikte, 4 Ağustos 1993 tarihli Kanun'un birbiriyle bağlantılı 21. ve 11. maddelerinin uygulamasında, Banka'nın işlemleri ve AMBS ile ilgili görevler kapsamına girmeyen faaliyetleri, medeni hukuk ve ticaret hukukuna tabidir. Bunun sonucu olarak, ilgili işlem ve faaliyete bağlı olarak, Banka'nın düzenlemeleri ve sözleşmelerinin tabi olduğu hukuki rejim ve taraf olduğu kişiler ve üçüncü kişilerle ilişkilerinin hukuki rejimi, duruma göre, idari kamu teşebbüslerine uygulananlardan farklı olabilmektedir.

Ayrıca, 1806 yılından beri sürekli olarak çıkarılan yasal bir hüküm gereği, çalışanlarıyla ilgili davalarda idare mahkemelerinin yetkili olmasına karşın, Banka 26 Temmuz 1983 tarihli, kamu sektörünün demokratikleşmesine ilişkin Kanun'un III no.'lu Ekinde belirtilmekle, idari kamu teşebbüslerine uygulanmayan bu Kanun'un, II no.'lu Ekindeki hükümler hariç olmak üzere, kapsamında bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, idari kamu teşebbüslerine uygulanabilir kurallara bir kez daha aykırı olarak, Banka Kamu Muhasebesi kurallarına tabi değildir, fakat, 3 Aralık 1993 tarihli Kararın IV. Başlığı gereği, Ticaret Kanunu'nun ve uygun olduğu takdirde bankacılık düzenlemesinin muhasebe kurallarına tabi bulunmaktadır.

Yine belirtmelidir ki, Banka Devlet'in bir kuruluşu ise, Banka'nın AMBS'ye dahil olması dolayısıyla yürüttüğü görevlerin yerine getirilmesine ilişkin işlemlerinde, Devlet'in kontrol etme veya

Benzer şekilde, Hollanda Merkez Bankası'nın da Hollanda hukukunda kamu kurumlarının oluşturduğu kategorilerden hiçbirine tam olarak dahil edilemediği, "*kendine özgülüğün*", Merkez Bankası'nın Hollanda hukukundaki konumunu tanımlamak bakımından en doğru ifade olduğu belirtilmektedir.²⁷⁶

Yine Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile benzerlik gösterir biçimde, Avusturya²⁷⁷, Belçika²⁷⁸, Kanada²⁷⁹ ve İsviçre²⁸⁰ Merkez Bankaları da anonim şirket olarak kurulmuştur.

III. MERKEZ BANKASI ÇALIŞANLARININ STATÜSÜ

A. Genel Olarak Çalışanların Statüsü

Kanun koyucu, Banka'ya kendine özgü bir hukuki statü tanırken, bu hukuki statünün devamı ve sonucu olarak Banka çalışanlarına da "*kendine özgü bir hukuki statü*" vermiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 237. maddesine 1211 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden birkaç ay sonra 31 Temmuz 1970 tarih ve 1327 sayılı Kanun'la eklenen (d) bendinde; "*1211 sayılı Kanun hükümleri saklıdır.*" denilmektedir.

Bu doğrultuda, Devlet memuru olmayan Banka çalışanlarının hukuki statüsü, esas olarak 1211 sayılı Kanun'un 32. maddesinde düzenlenmektedir:

"Banka personeli, Bankanın memurları ile Banknot Matbaası işçilerinden terekküb eder.

yönlendirmede bulunma imkanı bulunmamaktadır (Antlaşma m. 108 – 4 Ağustos 1993 tarihli Kanun m. 1).

Sonuç olarak, Banka, kendisine kamu kurumu olma vasfı sağlayan bir sermayeye sahip olmakla beraber, bu özel yapı, kamu teşebbüslerinininkinden farklı bulunmaktadır.

Bu mülâhazalarla, Banka, kamu teşebbüslerinin herhangi bir sınıfına dahil değildir ve bu nedenle, kendine özgü (sui generis) bir kamu kurumudur."

²⁷⁶ Attila Arda, **De Nederlandsche Bank (Central Bank of the Netherlands) Independence Presentation**, 12 October 2005; Nout Wellink, "The Bank: A Hybrid Legal Organisation", **BIS Review**, 65/2002, s. 4.

²⁷⁷ (Erişim) <http://www.oenb.at/en/img/nbg-e-tcm16-16439.pdf>, 3 Nisan 2008.

²⁷⁸ (Erişim) <http://www.nbb.be/doc/ts/Enterprise/juridisch/E/organic-act.pdf>, 3 Nisan 2008

²⁷⁹ (Erişim) <http://www.bankofcanada.ca/en/about/are.html>, 3 Nisan 2008.

²⁸⁰ (Erişim) <http://www.snb.ch/en/iabout/snb/org>, 3 Nisan 2008.

(Banka memuru) deyimi, Banka hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere, devamlı vazife görmek üzere atanan kişileri ifade eder.

Banka memurlarının kurduğu ve kuracağı sendikalar hakkında 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu hükümleri uygulanır. 15.7.1963 tarih ve 275 sayılı Kanunun 20 nci maddesindeki yasak, Banka hizmetlerinde de uygulanır.

Banka personeli, bu Kanun ile Banka Meclisince düzenlenecek statü hükümlerine tabidir.

Banka Meclisi kararı ile sözleşmeli olarak yerli ve yabancı uzman çalıştırılabilir.”

Banka Başkanı, Başkan Yardımcıları, Banka Meclisi, Denetleme Kurulu ve Para Politikası Kurulu üyeleri, *“Banka hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere devamlı vazife görmek üzere değil, belirli bir süre ile sınırlı olarak atanan veya seçilen kişiler”* olmaları nedeniyle, söz konusu 32. maddenin tanımladığı *“Banka personeli”* teriminin kapsamı dışındadır.²⁸¹

Bu çerçevede, Merkez Bankası çalışanlarının (1211 sayılı Kanun’un tercih ettiği terimle Banka personelinin) Devlet memuru olmadığı, Banka Meclisi’nce belirlenen statü hükümlerine tabi kamu görevlisi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Ancak, bu sonuçla taban tabana zıt Yargı kararları bulunmaktadır. Örneğin Ankara 2. İdare Mahkemesi bir Kararında *“1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununun 1. maddesinde, bankanın özel hukuk hükümlerine tabi, anonim şirket statüsünde bir kuruluş olduğu, aynı yasanın 69. maddesinde; yürürlükteki kanunların bu kanuna uymayan hükümlerinin banka hakkında uygulanmadığı, 657 sayılı yasanın 237. maddesinde ise banka personelinin yasa kapsamında olmadığına hükme bağlandığı, bankanın özel hukuk tüzel kişisi olması nedeniyle banka personelinin yasa kapsamında olmadığına hükme bağlandığı, bankanın özel hukuk tüzel kişisi olması nedeniyle banka*

²⁸¹ Bu doğrultuda, Banka Başkanı, Başkan Yardımcıları, Banka Meclisi, Denetleme Kurulu ve Para Politikası Kurulu üyelerinin bir yandan Merkez Bankası yönetmeliklerine, bir yandan da Devlet Memurları Kanunu’na tabi olmamalarının sonucu olarak, disiplin sorumluluğu gibi konulardaki durumları belirsizdir. Bunun giderilmesi gereken bir eksiklik olduğu duraksamasızdır.

personelinin de kamu personeli sayılamayacağı” yönünde hüküm kurmuştur.²⁸²

Kanımızca 1211 sayılı Kanun’un Banka’yı anonim şirket (özel hukuk tüzel kişisi) olarak niteleyen 1. maddesi hükmünün dar lafzi yorumundan hareketle Banka çalışanlarının kamu görevlisi olmadığı yönünde bir yargıya varılamaz. Yukarıda Banka’nın hukuki statüsünü belirlemek üzere yapılan tespitler ve Banka’nın kamu tüzel kişisi olduğuna dair belirlememiz Banka çalışanlarının da kamu görevlisi olduğunun kabulünü gerektirmektedir.

Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu konuya ilişkin bir Kararı’nda, “..... 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ‘Yürürlükten Kaldırılan Hükümler’ başlıklı 237. maddesinin (d) bendinde; 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Bankası Kanunu hükümlerinin saklı olduğu belirtilerek, Banka personelinin 1211 sayılı Kanun çerçevesinde belirlenen statü hükümlerine tabi olduğu kabul edilmiştir. Banknot Matbaası işçileri hariç Banka mensupları hakkında 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu hükümlerinin uygulandığı ve bunların kamu personeli olduğu gibi hususlar göz önüne alındığında, Banka’nın kamu kurumu, personelinin de kamu personeli olduğunda kuşku olmayıp” denilmektedir.²⁸³

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, başka bir Kararında da bu hususa ayrıntılı gerekçelerle ve Banka’nın hukuki niteliğiyle ilişki kurarak şöyle işaret etmektedir: “1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu incelendiğinde anlaşılabacağı üzere; temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olan, ülkenin para politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu bulunan, banknot ihracı imtiyazına tek elden sahip olan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, anonim şirket olarak kurulmuş ve 1211 sayılı Kanunda açıklık bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi kılınmış ise de; kuruluş amacı, görev ve yetkileri açısından; Bankanın kamusal görev ve yetkilerle donatıldığı, kamu hizmeti yerine getirdiği, hisselerinin çoğunluğunun Hazineye ait bulunduğu, milli bütçe içinde yer aldığı, Banka Esas Mukavelesinin Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girdiği, Başkan

²⁸² Ankara 2. İdare Mahkemesi’nin 20 Eylül 1994 tarih, E.1994/93, K.1994/1999 sayılı Kararı.

²⁸³ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nın 10 Mart 2005 tarih, E.2005/74, K.2005/88 sayılı Kararı.

*(Guvernör)'in Bakanlar Kurulu Kararıyla, Başkan Yardımcılarının müşterek kararname ile atandığı, Banknot Matbası işçileri hariç Banka mensupları hakkında 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu hükümlerinin uygulandığı ve bunların kamu personeli olduğu gibi hususlar göz önüne alındığında, Bankanın kamu kurumu, personelinin de kamu personeli olduğunda kuşku bulunmamaktadır.*²⁸⁴

Danıştay'ın başka bir Kararında da bu husus şöyle ifade edilmektedir: *“Kanunla kurulmuş bir anonim şirket olan T.C. Merkez Bankasının, kanunla verilen görevleri ve milli ekonomi ve para politikasındaki yeri ve önemi dikkate alındığında, Bankanın kamu kuruluşu niteliğinde olduğunu ve personelinin de kamu personeli olduğunu kabul etmek gerekir.”*²⁸⁵

B. Çalışanların Statüsünün Banka Meclisi'nin Çıkardığı Yönetmeliklerle Belirlenmesi

Yukarıda değinilen 1211 sayılı Kanun'un 32. maddesinin verdiği yetki ve sağladığı hukuki dayanakla Banka Meclisi, Merkez Bankası çalışanlarının hukuki statüsünü yönetmeliklerle belirlemektedir. Çalışan statüsünü belirleyen asli ve en kapsamlı düzenleme, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Memurları Yönetmeliği'dir. Bu Yönetmeliğin “Kapsam” başlıklı 2. maddesinde:

“Bu Yönetmelik, Banka memurları hakkında uygulanır.

Sürelili olarak çalıştırılmalarına ihtiyaç duyulan yerli ve yabancı uzmanlar ile Bankaca alınmasına gerek görülen diğer personel sözleşmeli olarak çalıştırılabilir. Sözleşmeli personelin aylıkları ile tabi olacakları diğer hususlar sözleşmelerinde belirtilir.

²⁸⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 7 Nisan 2005 tarih, E.2004/2352, K.2005/208 sayılı Kararı.

²⁸⁵ Danıştay 8. Daire'nin 10 Nisan 1996 tarih, E.1995/903, 1996/1062 sayılı Kararı.

Sözleşmeli personelin atanacağı görevler ile alınış usul ve esasları görevin tanımı ve gereklerine göre bu Yönetmelik hükümleri paralelinde belirlenir.

Güvenlik ve Savunma Sekreteri, Savunma Uzmanı ve Sivil Savunma Uzmanlarının kendileriyle ilgili mevzuatta hüküm bulunmayan hususlarda bu Yönetmelik hükümleri uygulanır.

Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü'nde çalışan işçiler hakkında ise özel Yönetmeliklerinde ve Toplu İş Sözleşmelerinde belirlenen hususlar uygulanır.” hükmüne yer verilmektedir.²⁸⁶

Söz konusu hüküm, 1211 sayılı Kanun'un 32. maddesiyle birlikte değerlendirildiğinde Merkez Bankası'nda; “Banka hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere atanan Banka memurları”, “işçiler” ve “sözleşmeli personel” olmak üzere üç tür çalışan bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Banka çalışanlarının hukuki statüsünü belirleyen diğer yönetmelikler ise, “Merkez Bankası Memurlarının Yer ve Görev Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik”, “Dış Temsilcilikler Hizmet Yönetmeliği”, “Mesleki Eğitim ve Mesleki Araştırmaları Teşvik Yönetmeliği”, “Uzmanlık Yönetmeliği”, “Disiplin ve Ödül Yönetmeliği”, “Araştırmacı, Ekonomist ve Kıdemli Ekonomistlerin Atanma ve Yükseltilmelerine İlişkin Yönetmelik”, “Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü Yönetmeliği”, “Bilişim Teknolojileri Genel Müdürlüğü Yönetmeliği”, “İç Denetim Yönetmeliği”, “Aile ve Sağlık Yardımları Yönetmeliği”, “Teftiş Kurulu Yönetmeliği” olarak sayılabilir.

Banknot Matbaasında çalışan işçiler, 4657 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabi olarak hizmet sözleşmeleriyle çalışmaktadırlar. Bağlı bulundukları Basın-İş Sendikası tarafından 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu gereğince yapılan toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanmaktadırlar.

En çok oldukları dönemde sayıları beşyüzelliye ulaşan Banknot Matbaası işçilerinin neredeyse tamamı Banka memuru kadrolarına geçirilmişlerdir. Bugün Banka'da çalışan işçi sayısı sadece ikidir.

²⁸⁶ Bu Yönetmelik Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır.

1211 sayılı Kanun'un 32. maddesi ve Merkez Bankası Memurları Yönetmeliği uyarınca, sözleşmeli personel çalıştırılması istisnai bir durumdur. Bu hükümler, Banka hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan sürekli görevlerde sözleşmeli personel istihdamını öngörmemektedir. Ancak, uygulama farklı yönde gelişmiştir. *“Çalışanı belirli bir deneme süresine tabi tutma”, “ücret farklılaştırma”, “gerektiğinde kolaylıkla işten çıkarabilme”* gibi gayelerle Banka'daki sürekli hizmetler için de sözleşmeli personel istihdam edilmektedir.

“Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” hakkında 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın kapsama dahil kuruluşları sınırlayıcı biçimde sayan 1. maddesi, Merkez Bankası'nı zikretmemektedir. Yine aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan, *“Teşkilat Kanunlarında özel hüküm bulunan kuruluşlar hakkında bu esaslar uygulanmaz.”* hükmü de, Banka'nın söz konusu Kararname kapsamında olmadığı belirlemesini güçlendirmektedir.

C. Çalışanların Statüsünün Anayasa'ya Uygunluğu Sorunu

Banka Kanunu'nun Banka çalışanlarının hukuki statüsünü belirleyen asli hükmü olan ve bu yetkiyi Banka Meclisi'ne bırakmakla yetinen 32. maddesi hükmünün, Anayasa'nın 128. maddesindeki *“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”* emriyle ne ölçüde uyumlu olduğu hususu duraksamaya açıktır.

Anayasa Mahkemesi'nin 11 Ağustos 2004 tarih ve 25550 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 20 Kasım 2003 tarih, E.2002/32, K.2003/100 sayılı Kararı ölçüt alındığında, bu duraksama daha da derinleşmektedir. Anayasa Mahkemesi bu Kararı'nda Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'nu

kuran 4733 sayılı Kanun'un, anılan Kurum'un çalışanlarının statüsünün belirlenmesini yönetmeliklere bırakan hükmünü iptal etmiştir.²⁸⁷

Nitekim, Merkez Bankası aleyhine açılan bir davada Danıştay Savcısı da; *"..... kamu görevleriyle ilgili konularda (nitelik, atama, görev, yetki vs.) düzenleme yapma yetkisi münhasıran yasama organına ait olduğu halde 1211 sayılı Kanunda hizmet birimlerine ve bu birimlerde görev yapacak personele ilişkin hükümlere yer verilmeyerek Banka Meclisi'ne anılan konularda hazırlanacak düzenlemelerin onaylanması yetkisinin devredilmesinin Anayasa'nın 123/1 ile 128/2 maddelerine aykırı"* olduğu yönünde mütalaada bulunmuştur.

Bu davayı ilk derece mahkemesi sıfatıyla gören Danıştay 5. Daire tarafından ise; *"1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununda Banka Meclisine tanınan teşkilatı düzenleme yetkisi, Bankanın kamu kurumu ve ilgili kuruluş olması nedeniyle Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki*

²⁸⁷ "Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.

Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmektedir. Maddenin gerekçesinde, 'İdarenin kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenleneceği ilkesinin bir sonucu olarak, kamu tüzel kişilerinin de ancak kanunla veya kanunun açık yetki vermesi halinde idarî işlemle kurulabileceği öngörülmektedir.' denilmektedir. 4733 sayılı Yasa'yla oluşturulan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu idarenin bütünlüğü içinde, yasayla kurulmuş kamu tüzel kişisidir. Kurumun hizmet birimlerinin de idarenin kanuniliği ilkesi gereğince yasayla kurulması gerekirken yönetmelikle düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık oluşturur.

Öte yandan, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri yasayla düzenlenir. Memurların görev ve sorumlulukları ile kadro ihdasının, mutlaka yasayla yapılması önemli bir güvencedir. 4733 sayılı Yasa'nın 4. maddesinde Kurum hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, hizmet sözleşmesi ile istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmakla birlikte, idari hizmet birimlerinin nelerden oluşacağı, görev ve yetkilerinin kapsamı ve niteliği hakkında herhangi bir düzenleme yapılmamış, hizmet birimlerinin görev ve sorumlulukları, kadro unvan ve sayıları ile kurum personelinin emeklilik statülerinin belirtilmesi açısından durumlarına ilişkin düzenleme yasayla yapılmayıp yönetmeliğe bırakılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, 4733 sayılı Yasa'nın 9. maddesinin A bendinin (2) numaralı alt bendi, Anayasa'nın 7., 123. maddesinin birinci fıkrası ve 128. maddesi ikinci fıkrasına aykırıdır. Kuralın iptali gerekir.", Anayasa Mahkemesi'nin 20 Kasım 2003 tarih, E.2002/32, K.2003/100 sayılı Kararı.

3046 sayılı Yasayla sınırlı olup; iki yasal düzenlemenin birlikte uygulanması zorunludur. Anılan iki yasal düzenleme birlikte değerlendirildiğinde bir kamu kurumu ve ilgili kuruluş olan Bankanın teşkilatını düzenleyen yasa hükümlerinin yasallık ilkesine aykırı bulunmadığı” gerekçesiyle Anayasa’ya aykırılık iddiasının ciddi olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak, bu Karar 3046 sayılı Kanun’la 1211 sayılı Kanun’un bir arada uygulanacağı yönündeki hükmü dolayısıyla tartışmaya açık olduğu gibi, Banka çalışan statüsünün Anayasa’ya uygun olup olmadığı konusunda bir değerlendirme içermemesi nedeniyle de eksiktir.²⁸⁸

Danıştay 5. Daire’nin yukarıda atıfta bulunulan Kararı’nı temyizen inceleyen Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da, Banka Meclisi’nin Banka çalışan statüsünü belirlemesine hukuki dayanak oluşturan 1211 sayılı Kanun’un 32. maddesinin Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasını şu gerekçelerle ciddi bulmamaktadır: “..... davacıların Anayasaya aykırılık iddiası ciddi ve yerinde bulunmadığı gibi, görev ve yetki alanına ilişkin olarak merkezi idareden bağımsız ve özerk bir kamu kuruluşu olduğu belirlenen T.C. Merkez Bankasının, 3046 sayılı Kanun kapsamında Devlet Bakanlığının ‘ilgili kuruluşu’ şeklinde nitelendirilmesine hukuken imkan bulunmadığından, Banka Meclisinin, 1211 sayılı Kanunun 22. maddesinin (k) bendi ve 32. maddesi uyarınca Bankanın idare, teşkilat ve hizmetleri ile personeline ilişkin düzenlemeleri yürürlüğe koyma konusunda yetkili olduğu ve bu yetkiye dayanarak gelişen hizmet koşullarına göre yeni teşkilatlanmaya gidebileceği kuşkusuzdur.”²⁸⁹

Bu Karar çerçevesinde, Kanun Koyucunun Banka’ya teşkilatlanma ve çalışan statüsünü tayin etme konularında da bağımsızlık tanıdığı ve bu hususun Danıştay tarafından Anayasa’ya uygun mütalaa edildiği söylenebilecektir.²⁹⁰

²⁸⁸ Danıştay 5. Daire’nin 24 Kasım 2004 tarih, E.2003/570, K.2004/4653 sayılı Kararı.

²⁸⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 10 Mart 2005 tarih, E.2005/94, K.2005/68 sayılı Kararı.

²⁹⁰ “Kamu Reformu Paketi” diye anılan çalışmaların sonuçlarından biri olarak da “Kamu Personeli Kanunu Tasarısı Taslağı” sunulmaktadır. Söz konusu Taslak, Merkez Bankası’nı da kapsar genişliktedir. Bu doğrultuda, Taslak’ın mevcut haliyle kanunlaşması durumunda Banka’ya tanındığı ifade edilen, “çalışan statüsünü tayin etme bağımsızlığı” ve “kendine özgü çalışan statüsü” tarihe karışacaktır.

D. Çalışanların Statüsüne İlişkin Yönetmeliklerin Resmi Gazete’de Yayımlanması Meselesi

3011 sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun’un 1. maddesi *“Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan yönetmeliklerinin Resmi Gazete’de yayımlanmasını”* zaruri kılmaktadır.

Ancak, uygulamada Merkez Bankası, *“kamu tüzel kişisi değil, anonim şirket olduğu, dolayısıyla 3011 sayılı Kanun’un kişi yönünden kapsamına girmedığı”* gerekçesiyle personeline ilişkin yönetmeliklerini Resmi Gazete’de yayımlatmamıştır.²⁹¹

Merkez Bankası’nca benimsenen bu görüşe koşut biçimde bir İdare Mahkemesi Kararında da *“..... bankanın özel hukuk tüzel kişisi olması nedeniyle banka personelinin de kamu personeli sayılamayacağı, 3011 sayılı yasanın Başbakanlık, Bakanlıklar ve Kamu Tüzel Kişilerinin kamu*

Taslak’ın mevcut metniyle kanunlaşması durumunda, 132. madde, 1211 sayılı Kanun’un Banka’ya çalışanlarının statüsünü belirleme yetkisi tanıyan 32. maddesini zımnen ilga edecektir. Böylece Banka’nın atama, kadro ve sınıflar, yükselme ve ilerleme, yer ve görev değiştirme, çalışma saatleri ve izinler, sicil ve performans, ücret ve ek ödemeler, sosyal yardımlar, disiplin, görevden uzaklaştırma, yurt dışına eğitime gönderme, hizmet içi eğitim gibi konularda düzenleme yapma yetkisi hukuki varlığını yitirecektir.

Dolayısıyla, Banka’nın başta Memurlar ile Disiplin ve Ödül Yönetmelikleri olmak üzere, Uzmanlık, Yer ve Görev Değiştirme Suretiyle Atama gibi Yönetmelikleri de hukuki dayanaktan yoksun hale gelecektir.

Ayrıca, Taslak’ın 41. maddesi, Banka yöneticilerinin de atanmalarındaki usule göre her zaman görevden alınabilmelerine imkan veren açık bir lafız içermektedir.

Bu doğrultuda, Taslak’ın Merkez Bankası’nı da kapsamına alan mevcut haliyle kanunlaşması durumunda; Avrupa Birliği’ndeki merkez bankalarına tanınan, *“genel personel rejimlerinin dışında doğrudan kendilerinin belirledikleri farklı personel statülerine sahip olma”* ve *“yöneticilerinin beş yıldan az olmayan görev süreleri boyunca görevden alınamamaları”* gibi nitelikler, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bakımından geçerli olmayacaktır.

²⁹¹ 1211 sayılı Kanun’un doğrudan açık emriyle Banka’ya ilişkin bazı düzenlemelerin Resmi Gazete’de yayımlanması zorunlu kılınmaktadır:

1. Banka Meclisi’nce tayin olunacak altın ve döviz alışı ve satış fiyatları (m. 39),
2. Zorunlu karşılıklar ve umumi dispoñibilibiteye ilişkin düzenlemeler (m. 39’un, 22. ve 40. maddelerin 4651 sayılı Kanunla değişmeden önceki haline yaptığı atıf),
3. Bankalardaki mevduatın vade ve türleri ile katılma hesaplarının vadelerinin belirlenmesi (m. 39’un, 22. ve 40. maddelerin 4651 sayılı Kanunla değişmeden önceki haline yaptığı atıf)
4. Eski banknotların değiştirme işleminin başlayacağı tarih ve 10 yıllık süre içinde eski banknotların mecburi tedavül müddeti (m. 37/a-son),
5. Para Politikası Kurulu’nun Resmi Gazete’de ilanını isteyeceği hususlar (m. 22/A),
6. Bilanço (m. 58),
7. Her hafta sonu itibarıyla hesap durumunu kısaca gösteren bülten (m. 63).

*personeline ilişkin yönetmeliklerinin Resmi Gazete’de yayımlanması zorunluluğu getirdiği, bu nedenle Merkez Bankası Memurları Yönetmeliği’nin Resmi Gazetede yayımlanması zorunluluğu’nun bulunmadığı yönünde hüküm kurulmaktadır.*²⁹²

Kanımızca bu Karar bir yandan “*merkez bankası ve çalışanlarının hukuki niteliğine*” ilişkin tespiti, diğer yandan da “*3011 sayılı Kanun’un kişi yönünden kapsamına*” dair belirlemesi nedeniyle eleştiriye açıktır. Ayrıntılı olarak değinildiği üzere, öncelikle Merkez Bankası’nın bir kamu tüzel kişisi, çalışanlarının ise kamu personeli olduğu yönündeki kanaatimiz karşısında bu Karara katılma imkanı yoktur. Ayrıca, 3011 sayılı Kanun’un kişi yönünden kapsamı, Anayasa’nın 124. maddesinde sayılan yönetmelik çıkarabileceklerle aynıdır. Dolayısıyla yönetmelik çıkarmaya yetkili olanların tamamı, 3011 sayılı Kanun’un kapsamındadır. Bu çerçevede, Merkez Bankası’nın yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu, ancak konu yönünden ayrımsız hiçbir Yönetmeliği’nin, 3011 sayılı Kanun’un kapsamında bulunmadığı görüşü, Anayasayla da çelişiktir.

Danıştay 8. Daire ise bir Kararında, Banka’nın kamu tüzel kişisi olmasına rağmen, özel statüsü nedeniyle yönetmeliklerinin 3011 sayılı Kanun kapsamında bulunmadığı sonucuna ulaşmaktadır.²⁹³

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ise bir Kararında Banka’nın bağımsızlığı ile yönetmeliklerinin Resmi Gazete’de yayımlanmaması arasında bir neden-sonuç ilişkisi kurmaktadır. Bu Kararda; “..... *genel idare teşkilatı içindeki yeri ve statüsü 1211 sayılı Kanun ile belirlenen T.C. Merkez Bankasının görev ve yetkilerini kullanırken merkezi idareden bağımsız kendine özgü bir kamu kurumu olduğu, Banka memurları kamu personeli olmakla beraber bu personelin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundan*

²⁹² Ankara 2. İdare Mahkemesi’nin 20 Eylül 1994 tarih, E.1994/93, K.1994/1499 sayılı Kararı.

²⁹³ Danıştay 8. Daire’nin 10 Nisan 1996 tarih, E.1995/903, K.1996/1062 sayılı Kararı; “*Kanunla kurulmuş bir anonim şirket olan T.C. Merkez Bankasının, kanunla verilen görevleri ve milli ekonomi ve para politikasındaki yeri ve önemi dikkate alındığında, Bankanın kamu kurumu niteliğinde olduğunu ve personelinin de kamu personeli olduğunu kabul etmek gerekir.*

Ancak, bankanın özel statüsü ve yasanın 32. maddesindeki banka personelinin Banka Meclisince çıkarılacak statü hükümlerine tabi olacağı yolundaki hükmü dikkate alındığında, banka personeli hakkındaki statünün, 3011 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanunda yayımlanması öngörülen yönetmeliklerden olmadığı sonucuna varılmıştır.”

*istisna tutularak genel personel sisteminin dışında bırakılıp, 1211 sayılı Kanun ile belirlenen çerçevede statü hükümlerine tabi kılındığı, yasakoyucu tarafından Bankanın bağımsız kendine özgü statüsünü teminat altına almak için, yürürlükteki kanunların bu Kanuna uymayan hükümlerinin Banka hakkında uygulanamayacağına kurala bağlandığı, dikkate alındığında, 3011 sayılı Kanunun T.C. Merkez Bankası hakkında uygulanamayacağı sonucuna ulaşılmıştır.*²⁹⁴ denilmektedir.

Söz konusu Danıştay Kararında, Banka'nın bağımsızlığı ile yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımlanmaması arasında nasıl bir bağ kurulduğu hususu berrak değildir. Kanımızca, yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımlanması, Banka'nın bağımsızlığını zedeleyecek, bu nedenle de bağımsızlık statüsüyle uyumlayacak bir durum değildir. Aksine, Banka'nın bağımsızlığının sınırsız, ölçsüz bir güç olmaması için, mutlaka "açıklık ve hesap verebilirlik"le dengelenmesi zorunludur. Merkez Bankası'nın yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımlanması ise açıklığının sağlanabilmesi için asgari koşuldur.

Bu doğrultuda, söz konusu Danıştay Kararı'nın aksine, "merkez bankası bağımsızlığı" kavramı, Banka'nın yönetmeliklerinin de Resmi Gazete'de yayımlanmasını gerektirmektedir.

Nitekim Danıştay da konuya ilişkin içtihadını değiştirmiştir. Son dönemde Danıştay "Banka'nın kamu kurumu, personelinin de kamu personeli olduğundan hareketle yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği", ayrıca "Merkez Bankasının, usulüne uygun olarak Resmi Gazete'de yayımlamadan yürürlüğe koyduğu Yönetmelik hükmü uyarınca tesis ettiği işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı" yönünde yeni bir içtihadı yerleştirmiştir.²⁹⁵

²⁹⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 10 Mart 2005 tarih, E.2005/74, K.2005/68 sayılı Kararı.

²⁹⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 7 Nisan 2005 tarih, E.2004/2352, K.2005/208; 15 Haziran 2006 tarih, E.2005/1846, K.2006/746; 5. Daire'nin 24 Kasım 2004 tarih, E.2003/570, K.2004/4653; 12. Daire'nin 20 Şubat 2005 tarih, E.2002/1403, K.2005/520 sayılı Kararları. Danıştay'ın son dönemdeki Banka yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği yönündeki mezkur Kararları da kritik bir oyçokluğuyla alınmaktadır. Karşı oy yazılarında Banka'nın kendine özgü hukuki niteliği ile yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımlanmaması arasında bağ kurulmaya devam edilmektedir.

Danıştay'ın Merkez Bankası'nın çalışan statüsüne ilişkin yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği yönündeki içtihadının yerleşmesinin ardından Merkez Bankası, “disiplin ve ödüle” ilişkin hükümleri, Banka Memurları Yönetmeliği'nden ayırmış, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Disiplin ve Ödül Yönetmeliği” adıyla Resmi Gazete'de yayımlatmıştır.²⁹⁶ Banka'nın çalışan statüsüne ilişkin en kapsamlı ve genel düzenleme niteliğindeki Memurlar Yönetmeliği ise Resmi Gazete'de yayımlanmış değildir.²⁹⁷

E. Çalışanlara İlişkin Uyuşmazlıkların Görülmesi

Merkez Bankası'nın ve çalışanlarının hukuki statüsüne ilişkin olarak yapılan belirlemelerin doğal ve mutlak sonucu, çalışanlarıyla Banka arasındaki uyuşmazlıkların da idari yargıda görülmesi gereğidir.

Yine de, Banka'nın çalışanlarına ilişkin uyuşmazlıkların hangi yargı düzeninde görüleceği hususu Uyuşmazlık Mahkemesi'nin önüne kadar gidebilmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi konuya ilişkin Kararında şöyle demektedir:

“1211 sayılı Kanun’un 32. maddesinde, banka personelinin statüsü belirlenmiştir. Söz konusu maddede: ‘..... (Banka memuru) deyimi, banka hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere, devamlı vazife görmek üzere atanan kişileri ifade eder. Banka personeli, bu kanun ile Banka Meclisince düzenlenecek statü hükümlerine tabidir.’ denilmektedir. Banka Memurları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 237/d. maddesinin; ‘1211 sayılı TC. Merkez Bankası Kanunu hükümleri saklıdır.’ şeklinde yaptığı yollama nedeniyle 1211 sayılı Kanun’un 32/IV. maddesine dayanılarak çıkarılmış bulunan ‘Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Memurları Yönetmeliği’ hükümlerine tabi bulunmaktadır. Bu hükümlerden ve devam

²⁹⁶ 22 Nisan 2006 tarih, 26147 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

²⁹⁷ Merkez Bankası’nın Disiplin ve Ödül Yönetmeliği dışında Resmi Gazete’de yayımlanan ve çalışan statüsüne ilişkin hükümler içeren tek yönetmeliği İç Denetim Yönetmeliği’dir. Bu Yönetmelik 20 Eylül 2006 tarih, 26295 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

eden ‘ücret rejimi’ne ilişkin hükümlerden Merkez Bankası Memurlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olmayıp, 1211 sayılı Kanun’un verdiği yetkiyle Banka Meclisince düzenlenen personel rejimine göre çalıştırdıkları anlaşılmaktadır.

Bankanın 1211 sayılı Kanunda saklı tutulan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi olduğu 35. maddenin son fıkrasında da: Banka mensuplarının görevleri ile ilgili olarak bankaya verdikleri zararlardan dolayı Borçlar Kanunu’nun haksız fiil hükümlerine tabi oldukları belirtilmektedir. Bu hüküm, idarenin günlük işlerinde ve üçüncü kişilerle olan ilişkilerinde personelin bankaya karşı olan haksız fiillerini kapsamaktadır. Olayda davacı ve davalılar üçüncü kişi olmayıp bankanın personel rejimine göre atama tasarrufu ile işe alınan kamu görevlileridir. Dava konusu edilen husus da davacının özlük hakkını ilgilendirmekte ve davalıların ifa ettikleri kamu görevleriyle ilgili idari işleme ilişkin bulunmaktadır.²⁹⁸

Banka’nın sözleşmeli personeline ilişkin uyuşmazlıklar açısından da, bir ayırım yapılmamakta, idari yargının görevli olduğu yönünde kararlar verilmektedir. Örneğin, Malatya İdare Mahkemesi’nin E.2000/1146 sayılı Görevlilik Kararı’nda şöyle denilmektedir:

“Bu itibarla, ortada idari bir sözleşme bulunması, taraflardan birinin kamu tüzel kişisi olması, sözleşmenin düzenleme ve yürütme biçiminin özel hukuk esaslarından çok kamu hukuku esaslarına uygun bulunması karşısında idare ile vatandaş arasında idare hukukuna giren bir anlaşmazlık söz konusu olmaktadır.

İdare Mahkemeleri, genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları çözmekle görevli olduğundan, idari sözleşmenin idare tarafından feshinden doğan anlaşmazlığın görüm ve çözümünün idari yargı yerine ait olması gerekir.”

Ayrıca, Yargıtay ve İş Mahkemeleri de, işçilerine ilişkin davalarda Merkez Bankası’nı İş Kanunu yönünden kamu kuruluşu olarak nitelemekte,

²⁹⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi’nin (Hukuk Bölümü) 8 Mayıs 1992 tarih, E.1992/15, K.1992/18 sayılı Kararı. Bu Karar 18 Temmuz 1992 tarih ve 21288 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

gerek borçlanılan askerlik sürelerini, gerekse önceki kamu kuruluşlarında geçen hizmetlere ilişkin süreleri, kıdem tazminatı hesaplamasında göz önüne almaktadır.²⁹⁹

F. Emeklilik Bakımından Çalışanların Durumu

Banka personelinin, Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmesi 1211 sayılı Kanun'un 34. maddesi ile sağlanmıştır. Buna göre; *“Banka mensupları ile emekliliğe tabi görevlerden Banka Meclisi'ne seçilenler hakkında, Banknot Matbaası işçileri hariç olmak üzere 5434 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.”*

Bu hükümde, personel statüsünü düzenleyen maddeden farklı olarak, *“Banka mensupları”* terimi kullanılmıştır. Banka mensupları terimi, banka personeli kavramından geniş olarak, Başkan ve Başkan Yardımcılarını, Banka Meclisi ve Para Politikası Kurulu üyelerini de kapsamaktadır.

Nitekim, 34. maddenin son fıkrasında, Banka Başkanı'na Bakanlık Müsteşarları, Başkan Yardımcılarına Müsteşar Yardımcıları ve personele ise, görevleri itibarıyla, Devlet Memurları Kanunu'na göre girebilecekleri sınıflardaki benzer görevler için belirlenen makam tazminatlarının uygulanacağı hükmüne yer verilmiştir.

Banka'nın işçileri ise Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabidirler.

G. Ceza Hukuku Bakımından Çalışanların Durumu

1211 sayılı Kanun'un 35. maddesinin ve 1211 sayılı Kanun'un 68. maddesini değiştiren 4651 sayılı Kanun'un 14. maddesinin gerekçelerinde, *“Merkez Bankası mensuplarının ceza hukuku bakımından memur sayılmadığı”* ifadelerine yer verilmiştir.

²⁹⁹ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi'nin E.1992/15345, K.1993/4850; E.1987/7516, K.1987/8837; Ankara 1. İş Mahkemesi'nin E.1987/383, K.1987/753 sayılı Kararları.

Bu doğrultuda, memurlara özgü suçların faili olamayacakları gözetilerek, Kanun'un 68. maddesinde Banka mensuplarına özgü zimmet suçu düzenlenmiştir.³⁰⁰

Bu sebeple, Merkez Bankası mensupları, hizmet sebebiyle emniyeti suistimal suçunun ve 1211 sayılı Kanun'un 66. maddesinde defter ve kayıtların resmi belge olarak kabulü nedeniyle, bu evraklar üzerinde sahtecilik yönünden resmi evrakta sahtecilik suçunun faileri olabileceklerdir.

Nitekim, Banka mensuplarının ceza hukuku bakımından memur olmadığı, Yargıtay, Danıştay ve ilk derece mahkemesi kararlarında da ifade edilerek, kesin hükme bağlanmaktadır.

Zimmet ve ihtilâsen zimmet suçlarından hakkında kamu davası açılan bir Banka mensubu ile ilgili olarak Ankara 4. Ağır Ceza Mahkemesi'nin 10 Haziran 1976 tarih ve E.1974/166, K.1976/195 sayılı Kararında; *"..... gerçekten 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanununun incelenmesinden bu Bankanın bir anonim şirket olduğuna temas edildiği ve bu kuruluştaki çalışan memurların işledikleri suçlar yönünden devlet memuru gibi cezalandırılacakları yolunda hiçbir hüküm mevcut olmayıp, 1211 sayılı Kanunun 35/son maddesinde ise görevleri ile ilgili olarak Bankaya verdikleri zararlardan ötürü Borçlar Kanununun haksız fiil hükümlerine tabi olacakları sarahaten belirtilmiştir. Maddedeki bu sarahat karşısında, umumi niteliği bulunan T. Ceza Kanunumuzun 279. maddesindeki hükümden ahkam çıkarmaya mahal yoktur. Çünkü özel hüküm bulunan hallerde genel hükmün nazarı itibare alınmayacağı hususu ceza hukukunun temel ilkelerindendir.*

Bu itibarla sanığa isnat olunan suçun zimmet ve ihtilâs suçları çerçevesinde mütalâa edilmesine imkan olmayıp ancak hizmet nedeniyle emniyeti suistimal suçu olarak mütalâa edilmesi gerekmektedir." denilmek suretiyle, Banka mensuplarının Ceza Kanunu karşısında *"memur"* olarak kabul edilmeyeceği vurgulanmıştır.

Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun E.1998/256, K.1998/314, Danıştay 2. Daire'nin E.1997/2213, K.1997/2171, İzmir 9. Asliye Ceza Mahkemesi'nin

³⁰⁰ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 1/839, Dönem 21, Yasama Yılı 3, S. Sayısı 655.

E.1998/1532, K.1999/323 sayılı Kararlarında da Banka mensuplarının Ceza Kanunu bakımından memur sayılmadığı hükme bağlanmıştır.

5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu ise, “*memur*” yerine “*kamu görevlisi*” terimini benimsemektedir. Yürürlükteki Türk Ceza Kanunu’nun “*kamu görevlisi*”nin de tanımlandığı 6. maddesinin gerekçesinde açıkça, “*kamu görevlisi*” terimi ile kastedilenin, mülga Türk Ceza Kanunu’nun kullandığı “*memur*” teriminden çok daha kapsamlı olduğu ifade edilmektedir. Söz konusu gerekçede ayrıca; “*eski memur tanımının doğurduğu sakıncaların bu suretle giderileceği*”, “*kamu görevlisi sayılma için, görülen işin kamusal faaliyet olmasının yegane ölçüt kabul edildiği*”, “*bu bakımdan avukat veya noterin kamu görevlisi olduğu hususunda tereddüt bulunmadığı*” açıklamalarına yer verilmektedir.³⁰¹

Ancak, 5237 sayılı Kanun’un yürürlük tarihinden sonra bir Merkez Bankası çalışanı “*kamu görevlisine özgülenen suçlardan*” herhangi birine ilişkin olarak yargılanmadığından³⁰², yeni Kanun yönünden Banka çalışanlarının Ceza Kanunu uygulamasında kamu görevlisi olup olmadığı hususu bir yargı kararıyla belirlilik kazanmış değildir.³⁰³

Kanımızca, Banka çalışanlarının hukuki statüsü ve üstlendikleri görevler ile kullandıkları yetkiler gözetildiğinde, ceza hukuku uygulamasında kamu görevlisi (memur) sayılmamaları dolayısıyla rüşvet, görevde yetkiyi kötüye kullanma gibi suçların faili olamamaları, hukuki olmadığı gibi vicdani açıdan da rahatsız edicidir.

³⁰¹ İzzet Özgenç, **Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005, s. 101.

³⁰² Ankara 11. Asliye Ceza Mahkemesi’nce verilen 30 Aralık 2005 tarih, E.2002/591, K.2005/1151 sayılı Kararla bir Merkez Bankası mensubu 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’ndan önceki tarihli bir fiili nedeniyle memur suçu olan görevde yetkiyi kötüye kullanmadan mahkum olmuştur. Önceki yargı kararlarından belirgin biçimde ayrılan bu Karar Yargıtay tarafından da onanmıştır.

³⁰³ Eroğlu, yürürlükteki yeni Türk Ceza Kanunu yönünden de Banka çalışanlarının kamu görevlisi sayılmayacağı görüşündedir: “*Türk Ceza Kanunu’nun memuru tanımlayan 279. maddesi ile bu 6. madde kıyaslandığında görülen o ki gerçekte aradaki fark sadece ve sadece dildeki sadeleştirmeden ibaret. Sadeleştirmeye sınırlı olması karşısında, ... bu konuda Bankamız çalışanlarının kamu görevlisi terimi içine de girmeyeceğini, bu yöndeki yargı kararlarının yine eskisi gibi devam edeceğini düşünüyoruz.*”, Eroğlu, **a.g.m.**, s. 229.

H. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Bakımından Çalışanların Durumu

Yargıtay 5. Ceza Dairesi'nin E.2002/1, K.2002/2, CBSav.2002/1 İtiraz sayılı Kararında; *“TCMB memurlarının işledikleri ve görevlerinden kaynaklanan suçları nedeniyle hem MMHK döneminde hem de 4483 sayılı Yasanın yürürlük tarihinden sonra memur yargılamasına tabi olmadıkları görüş ve uygulaması yerleşmiş bulunmaktadır.*

Özetle, 1211 sayılı Yasa T.C.M.B. Mensuplarının görev suçlarını kendi bünyesinde özel olarak düzenlediği gibi, yargılama usulünü de kendi içinde ve diğer özel yargılama usullerinden farklı olarak düzenlemiştir. T.C.M.B. Mensuplarının görev suçları bakımından memur yargılamasına, bir başka ifade ile 4483 sayılı Yasaya tabi olmadıkları sonucuna varılmış olmakla Yargıtay C.Başsavcılığının itirazının açıklanan gerekçelerle reddine karar verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.” denilmektedir.

Yargıtay 4. Ceza Dairesi'nin 21 Mart 2002 tarih, 2002/1 sayılı Görevsizlik Kararında da bu hususa işaret edilmektedir.

Ancak, Banka çalışanları için bir muhakeme şartı öngörülmemiş değildir. 1211 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (II) numaralı fıkrasında, *“Bu fıkarda tanımlanan suçlar ve Kanunda belirtilen görevlerin yerine getirilmesi sırasındaki fiilleri dolayısıyla Banka personeli hakkında soruşturma ve kovuşturma yapılması Banka Meclisi'nin Cumhuriyet Başsavcılığı'na yazılı başvuruda bulunması”* koşuluna bağlanmıştır. Yine aynı fıkra uyarınca, atama ve seçim suretiyle görev yapan Banka mensupları hakkında yazılı başvuruda bulunma yetkisi Başbakan'a tanınmıştır.³⁰⁴

³⁰⁴ Atama ve seçim suretiyle görev yapan Banka mensubu terimi; Başkan, Başkan Yardımcıları, Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu üyeleri ile Para Politikası Kurulu'na müşterek kararnameyle atanan üyeyi kapsamaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI KAVRAMI

I. BAĞIMSIZLIK

A. Merkez Bankası'na Bağımsızlık Tanınmasının Nedenleri

Merkez Bankası bağımsızlığı kavramı ya da ilkesi, hukuki bir gereklilik veya ihtiyaçtan kaynaklanmaz. Bağımsız bir Merkez Bankası'nın hukuki statüsü, milli hukuk düzeni içindeki yeri, hangi asgari ölçütleri taşıması gerektiği hukuki meseleler olmakla birlikte, merkez bankalarının bağımsız olması gereği, iktisadi nedenlerle açıklanmaktadır.

Altın para sisteminin geçerli olduğu dönemlerde Merkez Bankası'nın banknot ihracı, altınla ödeme gücüyle sınırlıdır. Başka bir ifadeyle, böyle bir sistemde, Merkez Bankası tedavüle banknot çıkarırken, talep halinde altın karşılığını sağlamakla yükümlü olduğunun bilincindedir ve bu nedenle, tedavül hacmi altın varlığına denktir. Dolayısıyla yüzde yüz altın karşılığının geçerli olduğu dönemlerde merkez bankalarının bağımsızlığına ihtiyaçtan söz etmek şöyle dursun, emisyon bankalarının bütünüyle özel olmasında dahi hiçbir sakınca yoktur.³⁰⁵

Altın para sisteminin (altın standartının) terk edilmeye başlanması, merkez bankalarını para arzını ayarlama konusunda kendi kendilerine bırakmıştır. Bu gelişme merkez bankalarının bağımsızlığı konusunu da beraberinde getirmiştir.³⁰⁶ Günümüzde merkez bankalarının sadece parayı basan birer fabrika olmasının çok ötesinde, para politikasını uygulayan, para politikasının

³⁰⁵ Gökalp, **a.g.e.**, s. 51.

³⁰⁶ Akyazı, **a.g.e.**, s. 157; Hermod Skanland, **The Central Bank and Political Authorities In Some Industrial Countries**, Oslo, Norges Bank, 1984, s. 35.

sorumluluğunu üstlenen kurum olma özelliklerinin öne çıkması, merkez bankası bağımsızlığı konusunu daha da önemli ve güncel hale getirmiştir.³⁰⁷

En yalın ifadeyle, karşılıksız para arzı, enflasyonu doğuran en belirgin nedendir.

1. Enflasyon ve Zararları

Enflasyon terimi, Latince “*iç şişkinlik*” anlamına gelen “*inflare*” kelimesinden doğmuştur.³⁰⁸

Enflasyon, fiyatların genel seviyesindeki süreklilik arz eden artış anlamına gelmektedir.³⁰⁹

Enflasyonu, fiyatların devamlı ancak farklı hızlarda artışı doğurur. Bu biçimdeki bir artış; fiyat ayarlamasının güçleşerek, etkin kaynak dağılımının bozulması, uzun vadeli öngöründe bulunulmasının güçleşmesi, dolayısıyla planlama ufğunun kapanarak uzun vadeli yatırımların giderek azalması, böylelikle bir yandan yeni istihdam alanlarının açılmaması bir yandan da artan işgücü maliyetinin doğrudan etkisiyle mevcut istihdam alanlarının da daralması gibi zincirleme, birbiriyle iç içe geçmiş olumsuzluklar doğurur.

Enflasyonist sürecin beraberinde getirdiği güvensizlik ve belirsizlik, uzun vadeli, kalıcı sermayeyi kaçıır ya da ürkütürken, kısa vadeli, dar zamanda geniş kazanç uman, spekülatif sermayeyi davet eder.

Enflasyonun doğurduğu sakıncaların iktisadi alanla sınırlı kalması da fazlasıyla iyimser bir beklentidir.

Gelirlerin artışındaki farklılık, toplumun güçsüz kesimleri aleyhine bozulan bir iktisadi yapıyı beraberinde getirir. Gelir dağılımı bozulur, zengin yoksul arasındaki denge alt üst, orta sınıf ise yok olur. Böyle bir manzara, şüphesiz ağır ahlaki ve toplumsal bir maliyete katlanılmasını kaçınılmaz kılar. Bu ahlaki ve toplumsal bozulmadan nemalanan ve bu nedenle sürmesinden

³⁰⁷ Çinier, **a.g.e.**, s. 47.

³⁰⁸ Çetin, **a.g.e.**, s. 6.

³⁰⁹ Çetin, **a.g.e.**, s. 6; Paul Anthony Samuelson, William D. Nordhaus, **Economics**, Mac Grow Hill, 1992, s. 587.

ve hatta derinleşmesinden bireysel fayda uman gruplar, ahlaki ve toplumsal çözülmeyi daha da derinleştirir.

Halk milli paradan adeta kaçarak, istikrarlı yabancı parayı benimser. Milli paranın değersizleşmesi de, devamlı açık veren bütçeleri ve açığı kapatmak için, güçsüzlerin biraz daha güçsüzleşmesi pahasına, para ihtiyacını açık finansmanla sürdürme tercihinin boyun eğmek zorunda kalan Devleti doğurur.

Bu duruma düşmüş bir Devletin uluslararası ilişkilerinde güçlü ve dirayetli, içeride saygın, güvenilir olması umulamaz bile. Geniş yurttaş kesimlerinin de bugününden mutlu, yarınından umutlu olabilmesi ihtimal dahilinde değildir.

Özetle, enflasyonun doğurduğu zincirleme olumsuzluklar, ağır maliyetini sadece iktisadi alanda değil, toplumsal ve ahlaki alanda da yoğun olarak hissettirir.³¹⁰

2. Enflasyonun Sebepleri

Enflasyonu doğuran birden fazla etken içinde, en temel olanın sürekli parasal genişleme olduğu kabul görmektedir. Kesintisiz yüksek enflasyonun asli sebebi de talepteki artıştır. Talep artırıcı politikalar ise vergi oranlarındaki azalış, reel kamu harcamalarındaki artış ve parasal genişlemedir. Vergi oranları sürekli azaltılamayacağına, kamu harcamaları da sürekli artırılmayacağına göre, talep artırıcı politikalar içinde fiili ve fiziki hiçbir sınırlamaya tabi bulunmayan, sadece parasal genişlemedir. Başka bir ifadeyle, banknotlar üzerindeki rakamlar talep edilen, ihtiyaç duyulan

³¹⁰ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Melike Altinkemer, “Karşılıksız Para Basmak Neden Enflasyonisttir?”, **T.C. Merkez Bankası Araştırma ve Para Politikası Genel Müdürlüğü Tartışma Tebliği**, Mayıs–Aralık 1996, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, Tartışma Tebliği No.9616, s. 47-54; Çetin, **a.g.e.**, s. 9 vd.; Özatay, **a.g.e.**, s.11 vd.

miktarda artırılabilir. Öyleyse bir ülkede sürekli enflasyon varsa, asıl neden sürekli parasal genişlemedir.³¹¹

Yukarıdaki belirlemeyi takip eden soru, hükümetlerin neden parasal genişleme seçeneğini tercih ettikleri, bu seçeneğe hangi sebeple yatkın olduklarıdır. Bu tercih, iki nedenle açıklanmaktadır.

Öncelikle parasal genişleme, faizlerin düşürülmesi ve şirketlere açılan kredi miktarının artırılması suretiyle talebin dolayısıyla da üretimin artırılması saikiyle tercih edilebilir. Bu seçenek, uzun süreli, kalıcı bir çözüm yerine geçici bir canlanma vaat eder. Bu biçimdeki parasal genişlemenin seçim öncesi dönemlerde oy artırmak gayesiyle kullanıldığı yönünde sonuçlara ulaşan ampirik çalışmalar bulunmaktadır.³¹² Değinilen birinci neden bir veya iki haneli enflasyonu açıklamak bakımından daha elverişlidir.³¹³

Hükümetleri parasal genişlemeye iten ikinci neden ise, yüksek ya da hiperenflasyonu açıklamakta daha başarılıdır. Buna göre, enflasyonun arkasındaki asli sebep, merkez bankası kaynaklarına başvurulmasıdır.³¹⁴

3. Enflasyon–Merkez Bankası Bağımsızlığı İlişkisi

Enflasyonun asli nedenlerinin, hükümetlerin merkez bankası kaynaklarına başvurusu olarak belirlenmesi ve enflasyonun iktisadi, toplumsal, ahlaki yıkıma sebep olduğunun birden fazla ülke tecrübesiyle sabit olması noktasında, merkez bankası bağımsızlığı görmezden gelinemez bir çözüm olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bağımsız, siyasi kaygı ve beklentilerden arınmış, sadece fiyat istikrarına odaklanmış bir merkez bankasıyla enflasyon arasında ters yönlü bir ilişki

³¹¹ Özatay, **a.g.e.**, s. 12 vd.; David Romer, **Advanced Macroeconomics**, 2. Baskı, Mc. GrowHill, 2001, s.102.

³¹² Alberto Alesina, Nouriel Cohen, Gerald D. Roubini, **Political Cycles and The Macroeconomy**, 2. Baskı, Cambridge, MIT Press, 1999.

³¹³ Özatay, **a.g.e.**, s. 15.

³¹⁴ Fischer, **a.g.m.**.

kuran, bu yönde bir ilişkiyi kanıtlayan çok sayıda deneysel çalışma bulunmaktadır.³¹⁵

Özetle, merkez bankası bağımsızlığı, üzerinde oydaşma sağlanmış genel bir iktisadi kural, ilkedir.³¹⁶

Çalışmamızın konu yönünden kapsamının darlığı da gözetilerek, ana hatlarıyla, yalın olarak şöyle söylenebilir: Bir kötüniet atfı olarak değil, doğası ve varlık sebebi gereği sınırsız ihtiyaçlar için sınırsız kaynağa ihtiyaç duyan hükümetlerle, parayı basan ve para politikasını yürüten merkez bankalarının birbirinden ayrılması bir zorunluluktur. Bu zorunluluğun ihlali ve hatta ihmali, devlet ve milleti enflasyon denen yıkıcı bir soruna karşı korumasız bırakmaktadır.³¹⁷

³¹⁵ Alberto Alesina, Lawrence Summers, “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, **Journal of Money, Credit and Banking**, Cilt XXV, Sayı 2, Mayıs 1993; Alex Cukierman, **Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence**, MIT Press, 1992; Gabriel Mangano, “Measuring Central Bank Independence: A Tale of Subjectivity and of Its Consequences”, **Oxford Economic Papers**, Cilt L, 1998, s. 468-492.

³¹⁶ Cukierman, Webb, Neyaptı'nın merkez bankası bağımsızlığının ölçümü konusundaki Dünya Bankası destekli, 1992 tarihli çalışmaları çok kapsamlıdır. 1950-1989 arası dönem dikkate alınarak 21 gelişmiş, 51 gelişmekte olan ülkenin merkez bankalarının bağımsızlığı ölçülmüştür. Türkiye'nin toplam 72 ülke içinde 9. ve 51 gelişmekte olan ülke içinde de 5. sırada yer aldığı sonucu çıkarılmıştır. Alex Cukierman, Stewen Webb, Bilin Neyaptı, “Measuring The Independence of Central Banks and Its Effects On Policy Outcomes”, **World Bank Economic Review**, Eylül 1992, s. 353-397; Hakan Berument, Bilin Neyaptı, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ne Kadar Bağımsız?”, **İşletme ve Finans**, Cilt XIV, Sayı 165, 1999, s. 11-17; Bülent Günsoy, “Hukuksal Yapı ve İktisadi Başarı: TCMB Örneği”, **İÜSBF Dergisi**, No: 23-24, Ekim 2000 – Mart 2001, (Çevrimiçi) <http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/dergi/sayi23-24/13.htm>, 4 Ocak 2008.

³¹⁷ “Merkez Bankası Bağımsızlığının Nedenleri” başlığı altında konu edilmeye gayret edilen hususları, Merkez Bankası eski Başkanı Serdengeçti özlü biçimde şöyle anlatmaktadır: “Öncelikle merkez bankası bağımsızlığının neden gerekli olduğunun tam olarak anlaşılabilmesi için fiyat istikrarının bir toplum için taşıdığı önemin farkında olunması gereklidir. Bugün artık geline nokta, yüksek ve kronik enflasyonun ekonomileri tahrip ettiği ve sadece ekonomik değerlere değil toplumsal değerlere de zarar verdiği, gerek ülkemiz gerekse dünya örnekleri çerçevesinde tarihin önümüze koyduğu bir gerçektir. Tarihsel olarak yaşanan bu süreç sonrasında fiyat istikrarının; makro ekonomik istikrarın, sürdürülebilir büyüme ve sürdürülebilir istihdam artışının olmazsa olmaz bir önkoşulu olduğu için artık tüm dünyada kabul edilmektedir.

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

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

İşte bu noktada enflasyonu kontrol etmek, fiyat istikrarına, dolayısıyla tam istihdama ve sürdürülebilir büyümeye ulaşılmasını sağlamak üzere merkez bankaları, toplum tarafından, daha

B. Bağımsızlık Kavramının Tanımlanması Sorunu

Merkez Bankası'nın bir Bakanlık örgütü dolayısıyla da en üst hiyerarşik amirinin bir Bakan olduğu merkez bankaları bulunmaktaydı. Entegrasyon merkez bankaları olarak anılan bu yapıların, siyasi ve iktisadi düzenleri totaliter olan Devlet örgütleriyle uyumlu ve hatta onlara özgü olduğu belirtilebilir. Bir dönemin Sovyetler Birliği ve Doğu Almanya Merkez Bankaları, bu tip merkez bankalarının en belirgin örnekleri olarak hatırlanabilir.³¹⁸

Ancak günümüzde neredeyse tüm merkez bankalarının³¹⁹ az ya da çok bağımsız olduğundan söz edilme olanağına sahibiz.³²⁰ Ancak buna rağmen, bağımsızlık kavramının kesin, üzerinde uzlaşılabilmiş bir tanımını verebilmek mümkün değildir.³²¹

Oktar'a göre merkez bankası bağımsızlığı, *"hükümetin merkez bankası üzerindeki baskı ve müdahalesinin sona ermesidir"*.³²² *"Kendisine verilen hedefler doğrultusunda gerektiğinde siyasi otoritenin nüfuz ve idaresine karşı kendi politikasını uygulayabilme ve bu yönde gerekli değişiklikleri yapabilme esnekliğine ve inisiyatifine sahip olmayı ifade eder."*³²³

Dilik'e göre ise, *"merkez bankası bağımsızlığı, merkez bankasının sadece hükümetin baskı ve müdahalesinin dışında kalarak serbestçe hareket etmesi değil, aynı zamanda hükümet tarafından hazırlanmış ekonomi politikaları çerçevesinde, belirlenen hedeflere ulaşmak amacıyla en uygun*

uzun vadeyi hedefleyebilmeleri amacıyla, siyasi otoriteden bağımsız olarak görevlendirilmektedirler. Bu yapı, merkez bankalarına fiyat istikrarına karşı tehdit oluşturan diğer politika uygulamalarına hayır diyebilmeleri ve gerekli uyarıları yapabilmeleri için uygun ortamı yaratmaktadır.", Serdengeçti, **a.g.m.**, s. 2-3.

³¹⁸ Dilik, **a.g.m.**, s.174.

³¹⁹ Yüzbir merkez bankasını kapsayan bir araştırma sonucunda, 2003 yılı sonu itibarıyla, amaç, hedef veya araç bağımsızlığından en az birine sahip merkez bankasının oranının %93'e ulaştığı tespit edilmiştir. Toony Lybek, Joanne Morris, "Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management", **IMF Çalışma Tebliği**, No: 04/226, Aralık 2004.

³²⁰ Nuran Gökbudak, "Central Bank Independence, The Bundesbank Experience", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1995, s. 4.

³²¹ Bağımsızlık tanımları için bkz. Alesina, Summers, **a.g.m.**, s. 152-153; Robert Hetzel, "Central Bank Independence", **Journal of Monetary Economics**, Cilt XXV, No: 1, 1990, s. 165-166.

³²² Suat Oktar, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, Ankara, Bilim Teknik Yayınevi, 1996, s. 63.

³²³ Suat Oktar, "Merkez Bankalarının Bağımsızlık Sorunu", **Finans Dünyası**, Sayı 57, Eylül 1994, s. 68.

*para politikasını serbestçe belirleyebilme ve hiçbir siyasi nüfuz ve etkiye bağlı kalmadan yürütebilme” gücünü ifade eder.*³²⁴

Tuncer’e göre de, *“bağımsızlık kavramını, merkez bankalarının; devletin ve onun yürütme organı olan hükümetin genel politikalarına paralel veya en azından bu genel politikalara ters düşmeyecek ve ülke çıkarlarını zedelemeyecek şekilde ve fakat kendi ürettiği para-banka ve kredi politikalarını hem yurt içinde hem de uluslararası işlemlerinde fazlaca bir baskı veya müdahaleye maruz kalmaksızın ve şahsiyetli bir şekilde yürütebilme yeteneği olarak anlamak yerinde olacaktır.”*³²⁵

Grilli, Masciandaro, Tabellini ise, merkez bankası bağımsızlığını şöyle tanımlamaktadır: *“para politikasına ilişkin temel ölçütler belirleme konusunda kuruma verilen serbestlik ile siyasi otorite-merkez bankası arasındaki işbirliği ve yetki-sorumluluk paylaşımıdır. Ekonomik ve politik ortamda, belli bir kurumsal çerçevede karar alma gücünün merkez bankasına verilmesidir.”*³²⁶

Aktan, Togay ve Utkulu ise kavrama aşağıdaki gibi bir tanım getirmektedirler: *“Konuyu ele alan çalışmaların çoğunda bağımsızlık; siyasi iktidardan bağımsızlık, diğer deyişle hükümetin Merkez Bankası üzerinde etkinliğinin kalmaması olarak algılanmaktadır. Merkez Bankası bağımsızlığı üzerine çeşitli tanımlar vardır. Bunların birleştikleri husus Bankanın ‘ paranın istikrarını sağlama’ görevini yerine getirirken siyasi otoriteden direktif almama kuralının söz konusu bağımsızlığın olmazsa olmaz koşulu olduğudur. Bu yaygın kabul gören şekli ile Merkez Bankası bağımsızlığı, para politikasına ilişkin temel kriterleri belirleme ve uygulamada kuruma verilen serbestidir.”*³²⁷

³²⁴ Dilik, **a.g.m.**, s. 174.

³²⁵ Mehmet Tuncer, “Bağımsız Merkez Bankacılığı Açısından İngiltere Bankası Örneği”, **Teftiş Kurulu Konferansları**, IV, Ankara, 1988-89, s. 14.

³²⁶ Vittorio Grilli, Donato Masciandaro, Guido Tabellini, “Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies In The Industrial Countries”, **Monetary And Economic Policy**, Editör: T. Perrson, G. Tabellini, 2. Baskı, 1994, s. 342.

³²⁷ Coşkun Can Aktan, Selahattin Togay, Utku Utkulu, **Nasıl Bir Para Sistemi?: Parasal Disiplin ve Parasal İstikrar İçin Alternatif Öneriler**, İstanbul, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, 1998.

Bıyık ise, “*parasal yönetimle ilgili olarak kurumun kantitatif hedefleri arasında yer alan temel kriterleri belirlemede kuruma verilen serbesti*” tanımını benimsemektedir.³²⁸

Dileyici de “*para politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasının merkez bankasına ait olmasıdır. Bu durumda merkez bankalarının özerkliği (bağımsızlığı) ile para politikasının bağımsızlığı aynı anlamdadır.*” demektedir.³²⁹

Merkez bankası bağımsızlığına ilişkin başka tanımlara da yer verilebilmesi elbette mümkündür. Konuya ilişkin tüm tanımlar bakış açılarına göre doğru kabul edilebilir. Ancak, çok yönlülüğü, temel alması gereken hassas dengeler, hukuk düzeninin bütünü içinde kabul edilebilir bir yere oturtulması zorunluluğu, demokrasi ve hukuk devleti kavramlarıyla çelişmemesi gereği, hukuk ve iktisat gibi birden fazla disiplini ilgilendiren niteliği gibi bir çok unsur bağımsızlık kavramını; bir ya da birkaç cümleyle tanımlamayı güçleştirmektedir. Bu güçlük göze alınarak yapılacak tanımın da mutlaka eksik olacağı, ayrıntılandırılmaya, açıklanmaya muhtaç kalması kuvvetle muhtemeldir.

Yapılacak en kapsamlı tanımın dahi, tek başına somut bir kuralın veya uygulamanın bağımsızlık ilkesine uygun olup olmadığını değerlendirmek bakımından yetersiz kalması tabiidir. Bu nedenle, bağımsızlık kavramının asgari koşulunun, sınırlarının, türlerinin ve alt unsurlarının incelenmesine ihtiyaç vardır.

C. Bağımsızlık Kavramının Uygulanabilme Alanı, Asgari Koşulu

Öncelikle, merkez bankası bağımsızlığı kavramının uygulanabilme alanının neresi olduğunun belirlenmesinde fayda bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, merkez bankası bağımsızlığının yeşerip yaşayabileceği asgari iklim koşulları nelerdir.

³²⁸ Bıyık, **a.g.e.**, s. 1.

³²⁹ Dileyici, **a.g.e.**, s. 111.

Ekonomik ve siyasi açıdan totaliter bir düzenle, merkez bankası bağımsızlığı kavramı bir araya gelemez. Merkez bankası bağımsızlığı kavramı, hem teorik hem pratik olarak komünist ya da faşist bir düzenle bağdaşmaz. Bu cümleden olmak üzere, tüm iktidarın tek bir kişi ya da grupta toplandığı otoriter bir yapıda da, merkez bankası bağımsızlığı kavramı bir anlam ifade etmez.

Öyleyse, merkez bankası bağımsızlığının tartışılabilmesinin asgari başlangıç koşulunun en genel anlamıyla serbest bir ekonomik yapı (piyasa ekonomisi) ve demokratik bir Devlet düzeni olduğudur.

Ancak, piyasaya ekonomisi içinde, merkez bankası bağımsızlığı kavramı, tek bir siyasi harekete ya da tercihe mal edilemez. Kavramın, liberalizm, sosyal demokrasi ya da başka bir siyasi tercihe daha yakın olduğu da kolay kabul edilebilir güçte bir görüş olmayacaktır.

D. Kimden Bağımsızlık

Bağımsızlık kavramını somutlaştırmak için üzerinde durulması gereken bir başka konu da bağımsızlığın kimden ya da kime karşı olduğudur. Bağımsızlığın nedeni, *“enflasyondan korunabilmek veya kurtulabilmek saikiyle sınırsız ihtiyaç için sınırsız kaynağa ihtiyaç duyan hükümetlerle, parayı basan ve para politikasını yürüten merkez bankalarının birbirinden ayrılması gereği”* olarak belirlendiğine göre, bağımsızlıkla kastedilen öncelikle yürütmeden bağımsızlıktır.

Yürütmeden bağımsızlık olarak doğan ve bu biçimde anlaşılabilen merkez bankası bağımsızlığı kavramının anlamlı, işlevli ve gerçek kılınabilmesi için idareden bağımsızlığı da kapsar biçimde geniş anlaşılması ve uygulanması gereğine de işaret edilmektedir.³³⁰

³³⁰ Konuya ilişkin olarak Özbek Uygun, Uygun, şöyle bir değerlendirmede bulunmaktadır. *“Ayrıntı sayılabilecek, Banka ile doğrudan bağlantısı bulunmayan, örneğin kamu taşıtlarına, ihale düzenine ilişkin çok sayıda kanunla ve hatta niteliği gereği geçici, dönemsel olan bütçe kanunlarıyla da, Merkez Bankası Kanunu’nda yer verilen bağımsızlık kavramı parlak ve fakat içi boş bir slogana indirgenebilir. Hatta daha da vahimi, bu yöndeki kanunların sağladığı hukuki dayanak ve fiili*

Ancak, bağımsızlık, sadece Devleti oluşturan bazı erklere karşı değil, aynı zamanda özel baskı ve çıkar gruplarına, örneğin bankacılık sistemine karşı da bağımsız olmayı gerektirir biçimde anlaşılmalı ve uygulanmalıdır.³³¹ Bu ilkenin özel baskı ve çıkar gruplarına karşı eşit mesafede durmayı kapsadığı da şüphesizdir.

Diğer taraftan bağımsızlık kavramı, merkez bankalarının hükümetten, genel iktisadi politikalardan tamamen kopmaları, neredeyse dördüncü bir güç haline gelmeleri biçiminde yorumlanamaz.³³²

Zaten, merkez bankalarının temel amacı olan fiyat istikrarının, sadece merkez bankasının elinde bulunan para politikası araçları ile sağlanması mümkün değildir. Fiyat istikrarına ulaşabilmesi mutlaka, para politikasının, maliye politikaları, fiyatlandırma, ücretlendirme gibi yürütme organının elinde bulunan araçlarla desteklenmesini gerektirmektedir.³³³

E. Bağımsızlık Kavramının Doğasında Varolan Sınır

Hukuk devleti, idarenin bütünlüğü gibi genel; temel amacın kanunla belirlenmesi gibi merkez bankasına özel birden çok ilke, merkez bankası bağımsızlığının hukuki sınırını oluşturmaktadır. Bu sınır, “*merkez bankalarının tamamen bağımsız olması*” olarak da ifade edilen, merkez

*cesaretle sadece yürütmenin değil, idarenin de, normlar hiyerarşisinde en altlarda yer alan, valilik talimatı, belediye genelgesi gibi düzenlemelerle, bağımsızlığı işletmek isteyenlerin önünde aşılması güç, kalın duvarlar örmesi mümkün olabilir. Öyleyse, parantez içerisinde belirtilmelidir ki, bu yazının vardığı sonuçlardan birincisi, bağımsızlık kavramına yeni bir kavramsal çerçeve çizmek ve bu çerçevenin sınırlarını, yürütmenin bir aygıtı, alt örgütlenmesi olarak ‘idareden bağımsızlık kavramını da kapsar biçiminde genişletmek durumunda olduğumuzdur.’, Şebnem Özbek Uygun, Mehmet Şerif Uygun, “Daha Kapsamlı Bir Bağımsızlık Kavramı Üzerine”, **Lira Dergisi**, Sayı 32, Ekim 2004. Bağımsızlık, ilkesi Merkez Bankası Kanunu ile kurallaştırılıp, Merkez Bankası’na idari teşkilat içinde bu ilkeyle uyumlu bir konum sağladıktan sonra, idareden bağımsızlık kavramı hukuki bir konu olmanın dışında fiili bir durum haline gelmektedir. Bir başka ifadeyle, hukuk düzenin yazılı kuralla sağladığı bağımsızlığın, idarece bir bilinç olarak benimsenmesine, bir ilke olarak içselleştirilmesine, bir gelenek olarak özümsemesine ihtiyaç duyulmaktadır.*

³³¹ İlyas Yıldırım, **a.g.e.**, s. 44.

³³² Sinikkaya, **a.g.e.**, s. 24.

³³³ 1211 sayılı Kanun’da değişiklik yapan 4651 sayılı Kanun’la Merkez Bankası’nın organları arasına eklenen Para Politikası Kurulu’nun Hükümet ile Merkez Bankası politikaları arasında böyle bir uzlaşma zemini yaratmak amacıyla kurulduğuna, ilgili bölümde değinilmeye çalışılmıştı.

bankası bağımsızlığını kurallara dayandırmama fikrini³³⁴ kati ve külli olarak reddetmeyi gerektirmektedir.

Merkez bankası bağımsızlığı kavramının kendiliğinden var olan, deyim yerinde ise, doğasından, özünden kaynaklanan içsel sınırları bulunduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

1. Fiyat İstikrarını Sağlamada Hükümetlerle İşbirliği İçinde Olma Zorunluluğu

Merkez bankalarının, temel amacı olan fiyat istikrarını sağlamak için kullanabileceği tek araç para politikasıdır. Ancak, para politikası araçları, tek başlarına fiyat istikrarını sağlama amacına matuf değildir. Fiyat istikrarının sağlanıp, sürdürülebilmesi için para politikası; maliye politikası, fiyatlandırma, ücretlendirme gibi merkez bankasının hiçbir yönüyle müdahil olmadığı yürütmenin elinde bulunan araçlarla desteklenmeye muhtaçtır.³³⁵ İşte bu birlikte, uyumlu çalışma zorunluluğu merkez bankası bağımsızlığı kavramının içsel sınırını oluşturmaktadır.

Tarafların birbirlerinin politikalarından habersiz olduğu, birbirlerini göz ardı ettiği, bütünüyle kopuk bir merkez bankası - hükümet ilişkisi tahayyül edilemez. Merkez bankası bağımsızlığı bu denli katı ve ölçüsüz anlaşılamaz, uygulanamaz.

Aksine, merkez bankası bağımsızlığı kavramı, hem hükümete hem merkez bankalarına, karşılıklı politikalardan haberdar olma, kanunların belirlediği sınır ve kurallar içinde uyumlu çalışma ödevini yüklemektedir.

Bu çerçevede, sadece temel amaç olan fiyat istikrarını gözetmek konusunda Kanun'un görev yüklediği Merkez Bankası'nın; bir yandan hükümet politikalarının güdümüne girmeme, bir yandan da bu politikalardan destek alma gibi hassas ve incelikli bir dengeyi kurma zorunluluğu vardır. *“Temel amacın kanunla açıkça belirlenmiş olması”, “enflasyon hedefinin*

³³⁴ Çetin, **a.g.e.**, s. 31.

³³⁵ Sinikkaya, **a.g.e.**, s. 24.

Hükümetle birlikte belirlenmesi”, “Para Politikası Kurulu’nun bir uzlaşısı zemini olarak öngörülmesi” gibi yardımcı hukuki araçlar belirlenmişse de, söz konusu hassas ve incelikli dengenin eksiksiz biçimde yazılı hukuk kurallarıyla tesis edilebilmesi imkanı yoktur. Bu denge, ancak merkez bankası yöneticilerinin dirayet ve özverisi ile hükümetlerin bağımsızlığın sağlayacağı faydanın sonuçlarından orta ve uzun vadede kendilerinin de yararlanacağına ilişkin farkındalığı ile kurulabilir. Bu dengenin sağlıklı tesis edilebilmesinin sonuç itibarıyla tüm toplumun yararına olduğu da bütün şüphelerin dışındadır.

Kendilerine izafe edilen bağımsızlık niteliği dolayısıyla, merkez bankalarının hükümetten ve genel iktisadi politikalardan bütünüyle kopmaları, neredeyse dördüncü bir güç haline gelmeleri sadece hukuki açıdan değil, iktisadi yönden de ihtimal dışıdır.

İngiltere Merkez Bankası Başkanı, Londra Üniversitesi’nde yaptığı bir konuşmada bu durumu şöyle ifade etmektedir: *“Merkez bankalarının bağımsızlığı yüzyılın başındaki kendi işleriyle meşgul olup, hükümet ve politikalarıyla ilgilenmeme yaklaşımından, merkez bankalarının düşünce ve işlemlerinde bağımsızlığını korumakla birlikte, hükümetle çok yakın bir uyum içinde olma anlayışına doğru dönüşmektedir.”*³³⁶

2. Savaş ve Seferberlik Hali

Merkez Bankası bağımsızlığı kavramının ilk akla getirdiği husus, merkez bankalarının kamuya kaynak aktarmasının yasaklanmasıdır. Nitekim, merkez bankası bağımsızlığının gerekliliğini açıklayan görüş de genel olarak, merkez bankasının kamuya kaynak sağlamasının enflasyona neden olduğu noktasından hareket etmektedir.

³³⁶ Hakan Ersel, “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Sorunu”, **Merkez Bankası, Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliği**, No: 9015, Haziran, 1990, s. 4.

Ancak, kanımızca, bu ilke olağan dönemler için geçerlidir.³³⁷ Savaş içinde bulunan, dolayısıyla varlığı tehlike altında olan bir Devletin, zaruri ihtiyaçlarını karşılamak, varlığını sürdürmek için muhtaç olduğu parasal kaynak talebinin, *“merkez bankasının kamuya kaynak aktarmasının fiyat istikrarını bozacağı, bağımsızlığını zedeleyeceği”* gibi gerekçelerle reddedilmesi her şeyden önce akli değildir. Bir savaş durumunda içinde bulunulan koşullar karşısında, merkez bankası bağımsızlığı, anlamdan ve uygulanma gücünden yoksundur. Savaş ve benzeri durumlarda hükümetler kaçınılmaz olarak enflasyonist bir tutum içinde olabilirler.³³⁸

Bu durumda savaş halinde, hiçbir hukuki düzenleme bulunmasa dahi, merkez bankası yöneticileri hükümetlerin kaynak ihtiyacını karşılamak zorundadırlar. Bu yargının, ayrımsız, seferberlik hali içinde geçerli olduğu kabul edilmelidir.

Anayasa'nın 122. maddesi çerçevesinde çıkarılacak sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleriyle de hükümetlerin merkez bankası kaynaklarına başvurabilecekleri düşünülmektedir.

F. Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramının Tasnifi

Merkez bankası bağımsızlığı kavramı genel olarak iki ayrı şekilde tasnif edilerek açıklanmaktadır. Söz konusu iki tasnif karşıt görüşlere dayanmamakta, bağımsızlığı farklı yönleriyle izah ederek birbirini tamamlamaktadır.

³³⁷ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Rosa Maria Lastra, Geoffrey Miller, “Central Bank Independence In Ordinary and Extraordinary Times”, **Central Bank Independence: The Economic Foundations, The Constitutional Implications and Democratic Accountability**, Editör: Jan Kleineman, Hague, Kluwer Law International, 2001, s. 31-50.

³³⁸ Peter Bernholz, “Monetary Constitution, Political –Economic Regime and Long Term Inflation”, **Constitutional Political Economy**, Sayı 12, 2001.

1. Siyasi ve İktisadi Bağımsızlık

Merkez bankası bağımsızlığını açıklamaya yönelik tasniflerden biri, bağımsızlık olgusunun siyasi ve iktisadi açılardan ayrılarak incelenmesine dayanır.³³⁹

Siyasi bağımsızlık ana hatlarıyla, merkez bankalarının siyasi etkinin dışında, siyasi baskının uzağında bulunması biçiminde tanımlanabilir.³⁴⁰ Bunun yanı sıra, siyasi bağımsızlık, “*merkez bankasının kendi iktisadi politika hedeflerini doğrudan kendisinin hükümet etkisi olmadan belirleyebilmesidir. Buna göre, siyasi bağımsızlığa sahip olan bir merkez bankası para politikasının enflasyon ya da ekonomik hareketlilik düzeyini tespit edebilme yetkisi ile donatılmıştır.*” biçiminde de tanımlanmaktadır.³⁴¹

Yukarıdaki ikinci tür tanımlamaların içerdiği amaç bağımsızlığı ve onunla bağlantılı olarak araç bağımsızlığı kavramlarına, “*demokrasi – merkez bankası bağımsızlığı ilişkisi*” yönünden gösterdiği özel önem nedeniyle, söz konusu başlık içinde değinilmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede, siyasi bağımsızlık kavramı daha genel tanıma uygun olarak, siyasi iktidar baskısı altında olmama olarak işlenecektir.

Siyasi bağımsızlık, belirlenen ölçütler esas alınarak analitik ölçümlere konu edilmektedir. Grilli, Masciandaro ve Tabellini siyasi bağımsızlık ölçütleri olarak; merkez bankası başkanının atanma usulünü, görev süresini, yönetim kurulu üyelerinin atanma usulünü ve görev süresini, yönetim kurulunda hükümet temsilcisinin bulunup bulunmamasını, para politikasının oluşum sürecinde hükümet onayının gerekip gerekmediğini, kanunda amacın fiyat istikrarı olarak belirlenip belirlenmediğini, hükümetle merkez bankası arasında doğabilecek bir ihtilafta, merkez bankasını güvencelendirecek kanuni mekanizmaların öngörülüp öngörülmediğini değerlendirmektedir.³⁴² Bu değerlendirmeye göre, Almanya ve Hollanda Merkez Bankaları siyasi

³³⁹ Alesina, Summers, **a.g.m.**, s. 153.

³⁴⁰ Özatay, **a.g.e.**, s.22.

³⁴¹ Çetin, **a.g.e.**, s. 35; Işkın, **a.g.e.**, s. 102; Oktar, “Bağımsızlık Sorunu”, s. 85 -86; Sinikkaya, **a.g.e.**, s. 34; İlyas Yıldırım, **a.g.e.**, s. 48.

³⁴² Grilli, Masciandaro, Tabellini, **a.g.m.**, s. 205.

bağımsızlığı en kuvvetli merkez bankaları olarak dikkati çekmektedir. ABD ve İsviçre Merkez Bankaları da siyasi bağımsızlığı kuvvetli diğer merkez bankaları olarak onları izlemektedirler. Belçika, Japonya, Portekiz ve İngiltere Merkez Bankaları ise eşit puanla bağımsızlık endeksinin takip eden sıralarında yer almaktadır. Yeni Zelanda Merkez Bankası ise, siyasi açıdan en bağımlı merkez bankası olarak değerlendirilmiştir.

Alesina ve Summers da siyasi bağımsızlığı benzer ölçütlerle değerlendirmektedirler.³⁴³

Bade ve Parkin ise, *“para politikasını belirlemede siyasi iktidar – merkez bankası ilişkisini”, “merkez bankası yöneticilerinin atanma ve görevden alınma usullerini”, “merkez bankası ile hükümet arasındaki mali ilişkileri”* ölçüt kabul ederek, analitik bir değerlendirmede bulunmaktadır. Bu değerlendirmeye göre, Almanya Merkez Bankası siyasi açıdan, İngiltere Merkez Bankası ise tüm ölçütler yönünden en bağımsız merkez bankası olarak tespit edilmiştir. Japonya Merkez Bankası ise mali ölçütler yönünden en bağımlı merkez bankası konumundadır.³⁴⁴

Amaç-araç bağımsızlığının ayrıca incelenmesi gereğine ilişkin mülahazayla, iktisadi bağımsızlık kavramı da, merkez bankası-hazine ilişkisi ile sınırlı olarak incelenecektir. Başka bir ifadeyle, iktisadi bağımsızlık, merkez bankaları kaynaklarının ülkelerinin kamu açıklarını kapatmakta kullanılıp kullanılmadığı yönünden ele alınacaktır.

Bu ölçüt açısından, açık kanun hükümleriyle kamuya kaynak aktarması kesin olarak yasaklanmış merkez bankaları bir ucu, kanununda kamuya aktaracağı kaynağa dair hiçbir ölçü ya da sınır getirilmemiş merkez bankaları ise diğer ucu oluşturmaktadır.

Serdengeçti bu ölçütün önemini şöyle vurgulamaktadır: *“David Ricardo’nın 1824 yılında ölümünden bir yıl sonra yayımlanan ‘Bir Milli Bankanın Kurulmasına İlişkin Plan’ adlı çalışmasında, (Plan for the Establishment of a National Bank), para arzını sağlayan yetkili kurumun*

³⁴³ Alesina, Summers, **a.g.m.**, s. 153.

³⁴⁴ Robert Bade, Michael Parkin, “Central Bank Laws and Monetary Policy”, **Working Paper**, University of Western Ontario, Department of Economics, 1998, s. 31.

harcama yapan otorite olan hükümetten farklı bir kurum olması gerektiği vurgulanmakta ve kesin olarak, 'Hükümet kaynak gerektiğinde vergi toplamalı, borç alabilmeli, ancak kesinlikle para yaratma gücüne sahip kurumdan borç almamalıdır.' şeklinde ifade edilmektedir.

*Ricardo'nın yazılarından bu yana, takdir edersiniz ki, tüm dünyada merkez bankalarının kurumsal tasarımlarında önemli değişimler kaydedilmiştir. Yine de merkez bankası bağımsızlığı denildiğinde halen ilk akla gelen unsurun merkez bankasının kamuya kredi vermemesi olması ve hemen hemen bütün ülkelerde bu koşulun merkez bankası bağımsızlığının temel ilkesi sayılması oldukça önemlidir.*³⁴⁵

Bir başka eski Merkez Bankası Başkanı da iktisadi bağımsızlığın hayatiyetini aşağıdaki gibi açıklamaktadır: *"Merkez bankaları normal olarak para basmayan müesseselerdir. Çünkü para dediğimiz şey merkez bankasının ürettiği bir maldır ve her üretici gibi merkez bankası da ürettiği malın değerli olmasını ister. Buna karşılık para basmak harcamacı kuruluşların arzuladığı bir şeydir. Merkez bankası ise harcamacı bir kuruluş değildir. Merkez bankalarının hazineye bağlı olmaktan çıkarılması yahut da para basma yetkisinin hazineleden alınması gerekir.*³⁴⁶

Grilli, Masciandaro ve Tabellini, merkez bankalarının iktisadi bağımsızlıklarını da analitik incelemeye tabi tutmuşlardır. Bu analizde, doğrudan kaynak aktarma yolunun bulunup bulunmaması, kamuya sağlanan kaynağın piyasa faizi oranı üzerinden verilip verilmemesi, sağlanan kaynağın geçiciliği, sağlanan kaynağın sınırının olup olmaması, merkez bankasının kamunun çıkardığı borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alıp alamayacağı, bankanın yönetiminde merkez bankasının sorumluluk derecesi hususları ölçüt kabul edilmiştir. Bu ölçümlerin ulaştığı sonuç, Kanada, Almanya, İsviçre ve ABD Merkez Bankalarının iktisadi bağımsızlık yönünden en ileride olduklarıdır. İktisadi bağımsızlığı en zayıf merkez bankası olarak

³⁴⁵ Serdengeçti, **a.g.m.**, s. 5.

³⁴⁶ Rüşdü Saraçoğlu, "TCMB Başkanı ile Söyleşi", **İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı 89, Ağustos, 1993, s.11-34.

İtalya ve onu takiben Yunanistan ve Portekiz Merkez Bankaları tespit edilmiştir.³⁴⁷

Mali disiplinin kurulamadığı, yüksek bütçe açıkları ve reel faizlerin bulunduğu bir ülkede, nihayetinde para basılması önlenemez bir durum olabilir. Böyle bir ülkede, iç ve dış borçlanma sürekli artacak ve bu düzen bir noktadan sonra sürdürülemez hale gelecektir. İşte bu noktada konkordato ilanı veya para basılması dışında bir seçenek kalmayacaktır. Para basılmasını kaçınılmaz kılan bu çarpık yapı içinde merkez bankası bağımsızlığı, kurallı bir para politikası, parasal disiplin gibi olgular uygulama gücünden yoksun ilkeler olarak fiilen hayata geçirilemeyecektir.

Siyasi ve iktisadi bağımsızlık ayrımı hukuki açıdan yol gösterici nitelik taşısa da, asli kaynak, temel çıkış noktası olarak da kabul edilemez.

2. Kanuni ve Fiili Bağımsızlık

Merkez bankası bağımsızlığını açıklamaya yönelik ikinci ayrım, kanuni ve fiili bağımsızlık ayrımıdır.

Kanuni bağımsızlık, terimin de çağrıştırdığı üzere; merkez bankası bağımsızlığını sağlamak için gereken hukuki araçların açık ve kesin olarak merkez bankası kanununda düzenlenerek ilkenin hukuki güvenceye kavuşturulmasıdır. Oktar; *“Merkez bankası çerçevesi net olarak belirlenmiş yasal statülerinde yer alan unsurlarla, gerek siyasi otoriteden gelecek siyasal ve ekonomik, gerekse idari nitelikli baskılara karşı koyabilme gücüne ve iradesine sahip olabilmektedir.”* görüşündedir.³⁴⁸

Cukierman, Webb ve Neyaptı yirmibiri gelişmiş, ellibiri gelişmekte olmak üzere yetmişiki ülkeyi çalışma alanı kabul ederek, kanuni bağımsızlığı ölçümlemişlerdir. Bu ölçümlemede, *“merkez bankası başkanlarının göreve atanma ve görevden alınma usulleri, başkanların başka görevlerinin bulunup bulunmaması, görev döneminin genel seçim dönemleriyle çakışıp*

³⁴⁷ Grilli, Masciandaro, Tabellini, **a.g.m.**, s. 205.

³⁴⁸ Oktar, **a.g.e.**, s. 84.

çakışmaması”, “para politikasının belirlenmesinde hükümetin merkez bankası üzerindeki etkisi ve bütçenin oluşum sürecinde merkez bankasının rolü”, “merkez bankasının amaçları”, “merkez bankasının doğrudan ya da dolaylı kamuya kaynak aktarmasının yasaklanıp yasaklanmadığı, yasaklanmamışsa bunların vadesi ve faizi”, “merkez bankası çalışanlarının ücretlerinin belirlenmesini de içerir biçimde banka bütçesinin belirlenmesi” hususları ölçüt kabul edilmiştir.

Cukierman, Webb ve Neyaptı’nın ulaştıkları sonuç sırasıyla Almanya, İsviçre, Avusturya ve Danimarka Merkez Bankalarının kanuni bağımsızlığı en güçlü merkez bankaları olduklarıdır. Sıralamada en altta Polonya Merkez Bankası gelmektedir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ise orta sıralarda yer almaktadır.³⁴⁹

Bu çalışmada da, merkez bankası bağımsızlığı ölçütleri ve bu ölçütler açısından Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın konumu belirlenirken kanuni bağımsızlık esas alınacaktır. Ancak bu vesileyle vurgulanmalıdır ki, genel kanaatin aksine, bir merkez bankasının kanuni bağımsızlığının değerlendirilmesinde sadece merkez bankası kanununun incelenmesi yeterli olmayabilecektir. Merkez bankasının tüm hukuk düzeni içindeki konumunun belirlenmesi, sonraki tarihli kanunlarla merkez bankası kanununun bağımsızlığa ilişkin hükümlerinin zımnen ilga edilip edilmediğinin dikkate alınması, özel kanunlarla merkez bankası kanunundaki bağımsızlık ölçütlerine istisnalar getirilip getirilmediğinin gözetilmesi; kanuni bağımsızlığın daha doğru tespitinde mutlak fayda sağlayacaktır.³⁵⁰

Fiili bağımsızlık ise kanuni bağımsızlığı da kapsayan ancak ondan daha geniş bir kavramı ifade eder. Hiç şüphe yok ki, bağımsızlığın fiilen sağlanabilmesi öncelikle bu ilkenin kanuni güvenceye kavuşturulmuş olmasını gerektirir. Fakat, kanuni bağımsızlık fiili bağımsızlığın sadece asgari koşulunu oluşturur.

³⁴⁹ Cukierman, Webb, Neyaptı, **a.g.m.**.

³⁵⁰ Özbek Uygun, Uygun, **a.g.m.**, s. 2.

Bu tespitin en inandırıcı kanıtlarından biri, birbirinin aynı metinlerin çevirisi niteliği taşıyan son dönem merkez bankası kanunlarının, her ülke uygulamasında farklı sonuçlar doğurmasıdır.

Merkez bankası – hükümet ilişkilerinin bir bölümünün doğası gereği kapalı kapılar ardında gerçekleşmesi, ülkenin iktisadi yapı ve koşulları, bağımsızlığın yerleşiklik kazanma ve gelenekselleşme düzeyi, hükümetlerin bağımsızlığa saygısı, para politikası konusundaki sağduyusu, kamuoyunun bilinç ve duyarlılığı, öncelikle başkan olmak üzere merkez bankası yöneticilerinin tutumları gibi çok sayıda ve karmaşık etken, kanunen sağlanan bağımsızlığın ne ölçüde hayata geçebileceğini belirlemektedir.

Kanuni bağımsızlığın en mükemmel biçimiyle sağlandığı bir ülkede dahi, *“iyiniyetli de olsa bakanların para politikasına ilişkin yorumda bulunuyor olmaları”, “başkanların atanması sürecinde yaşanan, özellikle yeterliliği konusunda nesnel şüphe duyulabilecek kişilerin atanması gayretleri gibi olumsuzluklar”, “merkez bankası koltuklarının makul sayılamayacak uzunluktaki zaman dilimlerinde boş bırakılması”, “merkez bankası yöneticilerinin ön çalışması ve hatta haberi dahi olmadan bankanın idare merkezinin taşınması kararlılığının kamuoyuyla paylaşılması”* gibi tamamı öngörülüp, önceden sınırlayıcı biçimde sayılamayacak bir çok uygulama, fiili bağımsızlığın zayıflığına işaret eden kuvvetli emareler olarak görülebilir.

Bu başlık altında mutlaka belirtilmesi gereken bir husus da merkez bankalarının kanuni bağımsızlığını sağlamak amacına matuf, her ülkede aynı olumlu sonucu doğuran, deyim yerindeyse, sihirli bir merkez bankası statüsünün bulunmadığıdır.

Nitekim, bu husus Avrupa Birliği'nin bağımsızlık konusunda 1998 yılındaki Yakınsama Raporu'nda şöyle ifade edilmektedir: *“Merkez bankası bağımsızlığı matematiksel bir formülle açıklanabilecek ya da mekanik yolla uygulanabilecek bir kavram değildir. Bu nedenle, her bir ulusal merkez bankasının bağımsızlığı ne şekilde, hangi kurumsal yapıyla elde ettiği ulusal*

özellikleri saklı tutulmak üzere her ülke bakımından ayrıca değerlendirilmelidir.”³⁵¹

Merkez Bankası eski Başkanlarından N. Süreyya Serdengeçti de bu tespiti kuvvetle yinelemektedir: “Merkez bankası bağımsızlığı tüm ekonomiler için bir gerekliliktir. Ancak bu, tüm merkez bankaları için genel geçerli, her hukuk düzenine uyan, ‘kalıp’ bir hukuki statünün varlığı anlamına gelmez. Başka bir deyişle, ülkeler, merkez bankalarının bağımsızlığını güçlendirecek hukuki statüyü belirlemede kendi hukuk düzenlerini, yönetim kültürlerini, geleneklerini dikkate almak durumundadırlar.”³⁵²

Şubat 2005’te düzenlenen Euro-Akdeniz Semineri’nde Fransa Merkez Bankası Başkanı Christian Noyer de 1998 tarihli Yakınsama Raporu’na atıfla konuyu bir kere daha dile getirmiştir.³⁵³

G. Merkez Bankası Bağımsızlığına Yöneltilen Eleştiriler (Bağımsızlık Demokrasi İlişkisi)

Friedman’a göre, “para, merkez bankerlerine bırakılamayacak kadar ciddi bir konudur.”³⁵⁴ Merkez bankası bağımsızlığına karşı yöneltilen iktisadi gerekçeli eleştirilerin önemli bir kısmı, bu cümleyi kendilerine bir önsöz olarak kabul etmektedir. Bu görüşlere göre, fiyat istikrarını sağlamak gibi tek bir amaca yoğunlaşan ve bu konuda bağımsız hareket eden merkez bankaları, büyüme gibi diğer hedefleri gözardı edebilirler, bu da ekonomik gelişmeyi yavaşlatır ve hatta durdurur.³⁵⁵

İktisadi içerikli bir diğer eleştiri de, henüz iktisadi gelişmesini tamamlamamış, finansal piyasaları yerleşmemiş ülkelerde merkez bankası

³⁵¹ 1998 yılı Yakınsama Raporu.

³⁵² Serdengeçti, **a.g.m.**, s. 9.

³⁵³ Christian Noyer, “Central Bank Independence”, **Euro-Mediterranean Seminar**, 8-9 Şubat 2005, s. 4.

³⁵⁴ Milton Friedman, **Kapitalizm ve Özgürlük**, Çeviren: D. Erberk, N. Himmetoğlu, İstanbul, Altın Kitaplar, 1988, s. 89.

³⁵⁵ Çinier, **a.g.e.**, s. 94.

bağımsızlığının, sosyal politikaların bir yana bırakılması sonucunu doğuracağı, böylece ülkeye zarar verileceği yönündeki eleştiridir.³⁵⁶

Ayrıca, henüz iktisadi gelişmişlik düzeyine ulaşmamış bir ülkede merkez bankası bağımsızlığı, ulusal politikalardan bağımsızlık, ancak Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası finans kuruluşlarına bağlılık sonucu doğurmaya da elverişlidir.

Ancak iktisadi içerikli bu eleştirilere kıyasla hukuki açıdan çok daha önem gösteren konu, merkez bankası bağımsızlığının, demokratik ilkelere uygun kabul edilip edilemeyeceğidir. *“Demokratik rejimlerde meşruiyetin temeli seçimdir. İdareci durumunda bulunanlar seçim sonuçlarına göre idareyi elde ederler, yine seçim sonuçlarına göre idareyi kaybederler. Bu sebepten seçim, demokratik rejimler için temel direktir diyebiliriz.”*³⁵⁷

Dahl’a göre de, liberal demokrasinin asgari varlık koşullarından biri *“Devlet politikası ve hükümet kararları üzerindeki kontrol yetkisinin, anayasal olarak, seçimle belirlenmiş görevlilere bırakılmasıdır.”*³⁵⁸

Popper da *“Bir Devlet nasıl örgütlenmelidir ki, kötü yöneticilerini kan dökülmeden veya şiddet kullanılmadan, ülke yönetiminden uzaklaştırabilsinler.”* demektedir.³⁵⁹ Bu görüş, *“yönetilenlerin şikayetçi oldukları yöneticilerini değiştirmeyi mümkün kılan sistemin demokrasi olduğunu ve demokrasilerin ayırt edici vasfının ise serbest seçimler olduğunu ifade etmektedir.”*³⁶⁰

Benzer biçimde Sartori de, *“siyasi iktidarın yönetilenler tarafından denetlenmesi ve değiştirilebilmesi imkanının varlığını”* demokrasi için olmazsa olmaz şart olarak benimsemektedir.³⁶¹

³⁵⁶ Rosa Maria Lastra, **Central Banking and Banking Regulations**, Londra, Financial Markets Group, 1996, s. 20.

³⁵⁷ Attila Özer, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003, s. 92.

³⁵⁸ Robert A. Dahl, **Polyarchy, Participation and Opposition**, New Haven, Yale University Press, 1971, s. 1-5.

³⁵⁹ Karl R. Popper, “Açık Toplum ve Düşmanlarına Yeniden Bakış”, Çeviren: İ.D. Dağlı, Derleyen: Attila Yayla, **Sosyal ve Siyasi Teori**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1993, s. 23-30.

³⁶⁰ Hasan Tunç, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 2. Baskı, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 1999, s. 187.

³⁶¹ Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çeviren: T. Karamustafaoğlu, M. Turhan, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, 1993, s. 466.

Ancak özetle, sınırlı biçimde değinilen bu çerçeve doğrultusunda, seçimle gelmeyen, siyasi sorumluluğu bulunmayan “*Merkez Bankası yöneticilerinin, kendi bünyelerinde hükümete danışmadan kritik kararları veriyor olmaları demokrasinin işlerliği açısından sorun yaratabilir*”.³⁶² Başka bir ifadeyle, seçmen “*doğrudan günlük hayatını dahi ilgilendiren para politikası*” alanını yönetecek kişileri tayin edebilmek imkanından yoksundur. Oysa paradoksal biçimde Merkez Bankası’nın yürüttüğü para politikası, seçmenin tercihleri ve dolayısıyla siyasi iktidarın karşılaşacağı seçim sonuçları yönünden etkilidir.³⁶³

İzlenen para politikalarının başarısız olması sonucunda demokratik tepkilerin yöneleceği organın, siyasi sorumluluğu bulunan yürütme olacağı gerçeği karşısında, bağımsızlığın demokratik ilkelere uygunluğunun kabulü daha da güçleşmektedir.³⁶⁴ Bu görüşe göre; “*eğer bir kurum politik kontrolden tamamen bağımsız olursa demokraside bir eksiklik doğar*”.³⁶⁵

Fransa Merkez Bankası’nın bağımsızlığının kuvvetlendirilmesi çalışmaları sırasında, bu çalışmaların karşısında bir tutum izleyen Fransız siyasetçi Philippe Sequin de “*ekonomik ve sosyal sonuçları fevkalade önemli olan parasal tercihler söz konusu olduğunda, bence demokratik kontroller daima teknik sorumsuzluklardan daha üstündür*.” demektedir.³⁶⁶

İngiltere’de de üst düzey hazine yöneticileriyle liberal sol siyasetin, merkez bankası bağımsızlığı konusunda tereddütlü oldukları ifade edilegelmektedir. Bu anlayışa hukuki dayanak olarak, merkez bankası bağımsızlığının Anayasayla çeliştiği, yasama yetkisine sınır getirdiği ileri sürülmektedir.³⁶⁷ Benzer şekilde Başbakanlar John Major ve Margaret Thatcher’ın da merkez bankası bağımsızlığına “*Bankanın demokratik hesap*

³⁶² Deniz Gökçe, “Nasıl Bir Merkez Bankası”, **Finans Dergisi**, Haziran, 1993, s. 31.

³⁶³ Otmir Issing, “Central Bank Independence and Monetary Stability”, **Occasional Paper 89**, 1993, s. 25.

³⁶⁴ Alex Cukierman, “Central Bank Independence and Monetary Control”, **The Economic Journal**, Kasım 1994, s. 1437.

³⁶⁵ Rosa Maria Lastra, **Legal Foundations of International Monetary Stability**, New York, Oxford University Press, 2006, s. 63.

³⁶⁶ Telman, **a.g.e.**, s. 128.

³⁶⁷ Will Hutton, “A Made To Measure European Constitution Is In The Offing Which Is Set To Expose The Eccentricities and Peculiarities Of a Wilting Mother Of Democracy”, **The Guardian**, 17 December 1990.

verme sürecinin dışında kalacağı” gerekçesiyle mesafeli yaklaştıkları vakıadır.³⁶⁸

2001 yılında 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu 4651 sayılı Kanun’la değiştirken Plan ve Bütçe Komisyonu’nda verilen muhalefet şerhi de bu görüşleri yansıtmaktadır: *“Tasarı ile siyasi iradeye, TBMM’ne ve Hükümete kapalı bir merkez bankası hedef alınmaktadır. Ülkeyi yönetim hakkı ve vazifesi TBMM’den güvenoyu almış Hükümete aittir. Seçimler bunun için yapılır. Merkez Bankasının görevi Hükümetin politikalarıyla uyum içinde çalışmaktır.*

*Son yıllarda, ara rejimler döneminde, özerk kurumlar kurularak kamu yönetiminin bazı alanları siyasi iradenin, Hükümetin icra sahasının, TBMM’nin denetim sahasının dışına çıkarılmaktadır. Hükümete rağmen icra gücü oluşturulmaktadır. Bu anlayış ve uygulamalar neticede demokrasiyi tahrip eder ve ülkeyi bürokratik totaliter bir düzene götürür. Ülkenin kalkınması ve gelişmesinin demokrasi ve hukukun güçlenmesine bağlı olduğu iyi bilinmelidir.”*³⁶⁹

Özetle, *“demokrasi, seçmenle seçilen arasındaki hesaplaşmanın ancak süresi önceden belirlenmiş, serbest seçimlerle yapıldığı bir sistemdir.”*³⁷⁰ Oysa merkez bankası bağımsızlığı kavramı, seçimle gelen temsilcilerin belirli bir süre dolmadan görevden almadıkları ve seçimde hesap vermeyen banka yöneticilerinin, para politikası alanından sorumluluğunu öngörmektedir.³⁷¹

Ancak, diğer taraftan, bağımsız bir merkez bankasının gerekliliğini, hatta zorunlu olduğunu vurgulayan düşünce, deneysel bir iktisadi sürecin sonucudur.³⁷² Fiyat istikrarının sağlanabilmesi, bir başka ifade ile enflasyonla mücadele edilebilmesi, banknot ihracı ve para politikası araçlarını kullanma

³⁶⁸ “Too Many Pies For The Old Lady”, **The Economist**, 28 August 1993.

³⁶⁹ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 1/839, Dönem 21, Yasama Yılı 3, S.Sayısı 655, Cevat Ayhan, Zeki Ergezen, Sait Açba, Aslan Polat, Hüseyin Karagöz Muhalefet Şerhi.

³⁷⁰ Tunç, **a.g.e.**, s. 193.

³⁷¹ Özerklik kavramı, yerel yönetimler düzleminde, halkın kendi kendini yönetimi ilkesini güçlendirmesi nedeniyle ideal kabul edilmektedir. Meltem Dikmen Caniklioglu, “Özerklik: Anayasal Temelleri ve Demokrasilerde Anlamı”, **Kamu Hukuku Arşivi**, Şubat 2000, (Çevrimiçi) <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka>, 17 Kasım 2007. Fakat, Merkez Bankası örneğinde, özerkliğin *“halkın kendi kendini yönetimi”* ilkesine katkı sağladığından söz edebilme imkanı yoktur.

³⁷² Sadi Uzunoğlu, “Merkez Bankası Bağımsız Olsun mu?” **İktisat Dergisi**, Temmuz, 1994, s. 21.

yetkilerini ülkenin sonsuz ihtiyaçlarını karşılamak üzere sonsuz paraya ihtiyaç duyan yürütme organından almayı kaçınılmaz kılmaktadır.³⁷³ Aksi halde, kronikleşen enflasyon gelir dağılımını tamamiyle adaletsizleştirmekte, ekonomik istikrarsızlık, siyasi istikrarı, demokratik düzeni tehdit eder hale gelmektedir.³⁷⁴

Bu doğrultuda, merkez bankası bağımsızlığı iktisadi bir gereklilik, ihtiyaç olduğuna göre³⁷⁵, bağımsız merkez bankası yapısını demokratik ilkeler açısından kabul edilebilir biçimde kurmak asıl meseledir.

Merkez bankası bağımsızlığı kavramını demokratik işleyişle uyumlu kılabilmek için üç başlık altında toplanabilir hukuki mekanizmaların birarada kurulmuş olması ihmal edilemez bir zorunluluktur.

a) Öncelikle “*amaç bağımsızlığı*” ile “*araç bağımsızlığı*” birbirinden ayrılmalı, merkez bankasının amacı doğrudan ve açıkça kanunla belirlenmelidir. Bu çerçevede merkez bankası bağımsızlığı, Kanun Koyucunun belirlediği temel amaca ulaşmak üzere faaliyette bulunma ile sınırlanmalıdır.

b) Bağımsızlık kavramının dengelenebilmesi, ölçüsüz bir güce dönüşmemesi için, merkez bankası politika, karar ve işlemlerinin açık, anlaşılabilir, ulaşılabilir olması ve merkez bankalarının denetlenmesi gerekmektedir. Bu ilke genelde “*açıklık (şeffaflık) ve hesap verebilirlik*” olarak ifade edilmektedir.

c) Nihayet, “*Başkan ile Başkan Yardımcılarının Bakanlar Kurulu Kararı ve müşterek kararnameyle atanması*”, “*Para Politikası Kurulu’na bir üyenin doğrudan müşterek kararnameyle atanması*”, “*Hazine Müsteşarı veya belirleyeceği Müsteşar Yardımcısının oy hakları olmaksızın Para Politikası*

³⁷³ Enflasyon-Merkez Bankası bağımsızlığı ilişkisi için bkz. Çetin, **a.g.e.**; Gökalp, **a.g.e.**; Oktar, **Enflasyon Hedeflemesi**; Telman, **a.g.e.**, s. 54.

³⁷⁴ Bağımsızlık ile enflasyon oranları arasındaki doğrudan, belirgin rakamsal bağlantı için bkz. Zahide Ayyıldız Onaran, “Para Politikası ve Merkez Bankası’nın Rolü”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Kasım 1998, s. 53.

³⁷⁵ Almanya Merkez Bankası Başkanı’nın konuya ilişkin belirlemesi de dikkate değerdir: “*Demokrasi teorisi açısından merkez bankalarının siyasi açıdan bağımsız olmalarını anlamakta güçlük çekebiliriz. Fakat mevcut duruma ve aynı zamanda akademik araştırmalardan çıkan sonuçlara baktığımız zaman, siyasi etkilerden bağımsız olan merkez bankalarının istikrara çok daha büyük katkı sağladıkları ortadadır.*” Ernst Welteke, “Alman Merkez Bankası Başkanı İle Söyleşi”, **İşletme ve Finans Dergisi**, Haziran 1999, s. 24.

Kurulu toplantılarına katılması”, “enflasyon hedefinin ve kur rejiminin Hükümetle birlikte belirlenmesi” gibi idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik düzenlemeler, aynı zamanda merkez bankası bağımsızlığını demokrasiye uygun işletmek amacına da hizmet eder niteliktedir.

Bu doğrultuda aşağıda “amaç ve araç bağımsızlığı ayrımı” ile “açıklık (şeffaflık) ve hesap verebilirlik” konularına daha ayrıntılı değinilmeye çalışılacaktır. Konu bakımından önem gösteren “*idarenin bütünlüğü*” ilkesine ve Merkez Bankası özelinde bu ilkeyi gerçekleştirmesi öngörülen hukuki araçlara, “*İdarenin Bütünlüğü İlkesini Sağlamaya Yönelik Merkez Bankası’na Özgü Hukuki Araçlar*” başlığı altında değinildiğinden, tekrardan kaçınılmıştır.

1. “Amaç Bağımsızlığı” – “Araç Bağımsızlığı” Ayrımı

Amaç bağımsızlığı, merkez bankasının kanundan kaynaklanan bir sınır olmaksızın, temel amacını da doğrudan kendisinin belirlemesidir. Başka bir anlatımla, amaç bağımsızlığı, uygulayacağı para politikasının yöneleceği amacın da yine merkez bankası tarafından saptanmasını ifade eder.³⁷⁶

Dolayısıyla, merkez bankasına amaç bağımsızlığının tanındığı bir hukuk düzeninde, iktisat politikalarının en önemli parçalarından biri olan para politikasının sadece uygulanmasında değil; amacının, yöneleceği hedefin de belirlenmesinde tek yetkili merkez bankasıdır. Demokratik sürecin işleyişiyle oluşan yasama ve yürütme erklerinin, para politikasının yöneleceği amacın belirlenmesine hiçbir dahlinin olmadığı böylesine bir yapının; demokratik ilkelere uygun addedilmesi güçtür.³⁷⁷

Bu bağlamda araç bağımsızlığı ise, “*belirlenen amaç doğrultusunda*” ve “*bu amacın gerektirdiği biçimde*” merkez bankasının uygun gördüğü para politikası araçlarını bağımsız olarak seçme ve kullanma iktidarına sahip olmasıdır.

³⁷⁶ Özatay, **a.g.e.**, s. 34.

³⁷⁷ Stanley Fischer, “The Unending Search For Monetary Salvation”, **NBER Macroeconomic Annual**, Derleyen: B.S. Bernanke, J.J. Rotemberg, Cambridge, The MIT Press, 1995, s. 275-295.

Bu nedenledir ki, amacın yasama veya yürütme erkince belirlenmesi, merkez bankasının ise belirlenen amaca uygun para politikasını izlemesini ifade eden araç bağımsızlığı demokrasiyle çelişmez. Öyleyse, bir yandan demokrasiye uygun, diğer yandan da iktisadi gereklere cevap veren bir merkez bankası; amacı yönünden bağımlı (amacı yasama veya yürütme organınca tayin edilmiş), amaca ulaşmak için kullanacağı araç ve yöntemleri belirleme ve uygulama yönünden ise bağımsızdır.³⁷⁸

Değnilmeye çalışılan çerçevede, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın temel amacı da fiyat istikrarı olarak Kanun Koyucu tarafından 1211 sayılı Kanun'da açıkça belirlenmiştir. Ayrıca, enflasyon hedefi ve kur rejimini Hükümet ile Merkez Bankası birlikte tayin edecektir. Başka bir ifadeyle, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, amaç bakımından bağımlı, araç bağımsızlığına sahip kılınmış bir merkez bankasıdır. Öngörülen bu yapı, yukarıda değnilmeye çalışılan demokratik ölçüte uygundur.

2. Merkez Bankası'nın Açıklık (Şeffaflık) ve Hesap Verebilirliği (Denetimi)

a. Açıklık (Şeffaflık)

Çağdaş hukuk düzenlerinin en belirleyici, ayırıcı özelliklerinin başında açıklığın ya da daha yaygın ifade edilmiş biçimiyle şeffaflığın geldiğini vurgulamak yanlış bir saptama olmayacaktır. Bu çerçeve içinde, para politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu olan ve yürütme organına karşı hukuki bağımsızlığını sağlamaya yönelik bir çok mekanizma ile güvencelenendirilen bir merkez bankasının da açık ve hesap verebilir olmaması hukuk devleti anlayışı içinde kabul edilebilir bir durum

³⁷⁸ Lastra, *Monetary Stability*, s. 54.

değildir.³⁷⁹ Daha açık bir ifadeyle, Merkez Bankası yönetiminin “*gün ışığında*” olması evleviyetle aranır ve beklenir.³⁸⁰

Bağımsızlığın, kuralsızlığa, sorumsuzluğa, dengesiz bir güce dönüşmemesi için merkez bankalarının mutlak olarak açık ve hesap verebilir olmaları gerekmektedir.³⁸¹ Başka bir ifadeyle, merkez bankası bakımından “*bağımsızlık*” ile “*açıklık ve hesap verebilirlik*” arasında doğrudan bir neden-sonuç ilişkisi vardır. Bu iki kavram, bir bütünün ayrılmaz, birine diğ erinden daha fazla önem yüklenemez parçalarıdır. Nitekim, faaliyetleri konusunda kamuoyunu bilgilendirmenin, merkez bankasının amacını gerçekleştirmesi ve bu amaçtan sapmaları en aza indirmesi bakımından önem taşıdığı belirtilmektedir.³⁸²

Bu doğrultuda, Banka özelinde açıklık ilkesini gerçekleştirmeye yönelik birden fazla ilke ve kural 1211 sayılı Kanun’da düzenlenmiştir. 2001 yılında, 1211 sayılı Kanun’da değişiklik yapan 4651 sayılı Kanun’la 42. maddeye, Başkan tarafından, Banka faaliyetleri ile uygulanmış ve uygulanacak para politikaları hakkında her yıl Nisan ve Ekim aylarında Bakanlar Kurulu’na rapor sunulması öngörölmüştür. Merkez bankalarının uygulamak istedikleri para politikalarını önceden açıklamalarının, belirsizliği azaltarak kamuoyunun karar verme sürecini de olumlu yönde etkileyeceği tabiidir.

Bunun dışında, yine 4651 sayılı Kanun’un görüşmeleri sırasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu’nda Hükümet tarafından da benimsenen bir önergeyle Kanun’un 42. maddesine eklenen hükümle, Banka’nın, faaliyetlerine ilişkin olarak yılda iki defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu’nu da bilgilendirmesi

³⁷⁹ Eyüp Kahveci, “Merkez Bankalarında Bağımsızlık, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik”, **Lira Dergisi**, Ekim 2002, s. 8.

³⁸⁰ “*Gün Işığında Yönetim*” kavramı, ABD’de yurttaşlara sağlanan yönetime etkin olarak katılabilme olanağı ile ilişkili biçimde şöyle açıklanmaktadır: “*Yönetimin karar alma süreci içinde yapılan bütün kurul toplantılarının, dileyen ve ilgilenen herkese açık olması da, demokrasi anlayışının ulaştığı boyutu ve vatandaşa verilen değeri göstermesi açısından önem taşır. Bu sistem, bu sebeple teknik tabir ifadesi ile Gün Işığında Yönetim olarak adlandırılmaktadır.*” Tunç, **a.g.e.**, s. 203; Özay, **a.g.e.**, s. 73.

³⁸¹ Lastra, **Monetary Stability**, s. 67.

³⁸² Stanley Fischer, “Modern Approaches to Central Banking”, **National Bureau of Economic Research**, Working Paper, No. 5064, Maassachusettes, 1995, s. 203.

öngörülmüştür.³⁸³ Para politikasını yürüten merkez bankalarının, böyle bir yöntemle yasama organına karşı sorumlu tutulması, hesap verebilirliğin öncelikli koşuludur.³⁸⁴ Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu ekonomik konularla ilgili yasal düzenlemeler açısından ihtisas komisyonu niteliğindedir. Bu nedenle, komisyon üyelerinin para politikası konusunda bilgilendirilmesi, iktisadi konularla ilgili kanuni düzenlemelerin daha tutarlı yapılmasını sağlayabilecektir.

Ancak, sadece Plan ve Bütçe Komisyonu'na yönelik olarak yapılan bilgilendirmenin, yasama organına karşı sorumluluğu sağlamak bakımından ne ölçüde yeterli olduğu, Merkez Bankası Kanunu'nun bir dahaki değişikliği sırasında değerlendirilmeye muhtaçtır. En azından, Genel Kurul'a da yönelik bir bilgilendirme sunuşunun yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Kanun'un 58. maddesi gereğince, Banka, her takvim yılı sonu itibarıyla düzenleyeceği bilanço, kar ve zarar hesabı ile yıllık faaliyet raporunu Genel Kurul'un toplanmasından önce Başbakanlığa göndermekte ve bilançosunu Resmi Gazete'de yayımlatmaktadır.

Kanun'un 63. maddesi uyarınca da, her hafta sonu itibarıyla hesap durumunu kısaca gösteren bir bülten yayımlanarak, Resmi Gazete ile de ilan edilmektedir. Bu bültende, Banka'nın kasa mevcudu, altın mevcudu, döviz vaziyeti, dahilde ödenecek senetler toplamı, yabancı memleketlerdeki mevduatı, alacaklı olduğu diğer kıymetleri, sermayesi, yedek akçeleri, tedavülde bulunan banknotların miktarı, nezdindeki mevduatı ve borçlu olduğu diğer kıymetleri, kendi işlemleriyle ilgili yürürlükteki reeskont, iskonto ve faiz hadlerinin de gösterileceği, bültenin gerekli görülecek kuruluşlara ve yabancı merkez bankalarına gönderileceği hükme bağlanmıştır.

³⁸³ Anayasa Mahkemesi, BİO'ların Bakanlar Kurulu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu'nu bilgilendirmesine dair bir hüküm içeren 4743 sayılı Kanun'un 7. maddesini şöyle değerlendirmektedir: *"Kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetlerine ilişkin yıllık raporun, her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'na sunulması ve bunların çalışmaları hakkında yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu'nu bilgilendirmelerinin Anayasa'nın öngördüğü denetimle ilgisi bulunmamakta ise de, bu tür bilgilendirmelere Anayasal bir engel de yoktur."*, Anayasa Mahkemesi'nin 25 Haziran 2002 tarih, E.2002/31, K.2002/58 sayılı Kararı. Anılan hüküm başka bir nedenle iptal edilmiştir.

³⁸⁴ Patricia S. Pollard, "A Look Inside Two Central Banks, The European Central Bank and The Federal Reserve", **Review the Federal Reserve of St Louis**, January, 2003, s. 11.

Kamuoyunun aydınlatılmasına ilişkin bu hükümler dışında, şeffaflığın gerçekleşmesi ve kamuoyu denetiminin artırılması için, Kanun'un 42. maddesine, Banka'nın para politikası hedefleri ve uygulamalarına ilişkin olarak dönemsel raporlar hazırlayarak kamuoyuna duyurması, belirlenen hedeflere ilan edilen sürelerde ulaşılmaması ya da ulaşılamama olasılığının ortaya çıkması hallerinde, nedenlerinin ve alınması gereken önlemlerin Hükümet'e yazılı olarak bildirilmesi ve kamuoyuna açıklanması hükmü eklenmiştir.

Bazı ülke merkez bankalarının denetimine bakıldığında, Fransa, İngiltere, İspanya, Yeni Zelanda, Macaristan, Bulgaristan ve Hırvatistan Merkez Bankalarının parlamentoya bilgi verdikleri; Almanya ve Japonya Merkez Bankalarının ise Maliye Bakanlığı'na rapor sundukları; İngiltere, Bulgaristan ve Hırvatistan Merkez Bankalarının Kanunlarında da bağımsız denetime açık olduklarının hükme bağlandığı görülmektedir.

Ayrıca, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da Merkez Bankası'nın açıklığının sağlanması amacına hizmet etmektedir.

Açıklığı sağlamak üzere sarıh biçimde Kanunlarda düzenlenen yöntemlere ek olarak, çeşitli konferans, konuşma ve yayınlar aracılığıyla kamuoyuna sürekli, güncel ve doğru bilgi akışının sağlanması da “*açıklık ve hesap verebilirlik*” ilkesinin Merkez Bankası yöneticilerine yüklediği önemli ve öncelikli bir görevdir.³⁸⁵

³⁸⁵ “Merkez bankalarının bağımsızlığı aynı zamanda bu kuruma, kendini topluma açıklama yükümlülüğü getirmektedir. Daha açık olarak ifade etmek gerekirse merkez bankalarının bağımsız olmaları toplumun gözü önünde olmaları demektir. Bu kavram bağımsızlık madalyonunun diğer yüzüdür ve hesap verebilirlik olarak adlandırılmaktadır. Hesap verebilirlik, merkez bankasının bağımsız olmasının bir gereği olarak uyguladığı politikalar ve sonuçlarına ilişkin toplumun her kesimine karşı sorumlu olmasıdır.

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

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

Bu kapsamda şeffaflığın artırılmasının ve etkin iletişimin, ekonomiye ve para politikasına en önemli katkısı, geleceğe ilişkin belirsizliği azaltmasıdır. Ayrıca, merkez bankalarının şeffaf olmaları ve iletişime önem vermeleri, para politikasının öngörülebilirliğini artırması ile ekonomik birimlerin beklentilerinin merkez bankası hedefleri doğrultusunda şekillenmesi açısından da çok önemli bir rol oynamaktadır.”, Serdengeçti, **a.g.m.**, s. 8.

b. Hesap Verebilirlik (Denetim)

(1) İç Denetim

Banka'nın bünyesindeki denetim ikili bir yapı üzerine kurulmuştur. Bunlardan birincisi, anonim şirket yapısının sonucu olan, Türk Ticaret Kanunu'nun öngördüğü zorunlu organlarca yürütülen özel hukuk karakteri ağır basan denetimdir. İkincisi ise, Banka'nın idari teşkilatına dahil birimlerce yürütülen denetim faaliyetidir.

Anonim şirket yapısının doğurduğu özel hukuk karakterli ilk denetim usulü, Genel Kurulca yapılan denetimdir. 1211 sayılı Kanun'un 15. maddesi uyarınca Genel Kurul, Banka Meclisi'nce verilen yıllık raporu ve Denetleme Kurulu raporunu incelemek, Banka'nın bilanço, kar ve zarar hesabını incelemek ve karara bağlamak, Banka Meclisi ve Denetleme Kurulu'nu ibra etmek suretiyle Banka'yı denetlemektedir.

Anonim şirket hukukundan kaynaklanan ikinci denetim mekanizması ise bütünüyle denetim amacına özgülenerek kurulan Denetleme Kurulu'nun yürüttüğü faaliyettir. 1211 sayılı Kanun'un 24. maddesi gereğince de, Banka'nın bütün işlem ve hesapları Denetleme Kurulu'nca denetlenmekte ve hazırlanan rapor Genel Kurul'a sunulmaktadır. Denetleme Kurulu, denetim sırasında görüşlerini yazılı olarak Banka Meclisi'ne bildirdiği gibi, bir kopyasını da Başbakanlık'a vermektedir.

Banka'nın idari birimlerince yürütülen denetim faaliyetleri açısından ise, Banka'nın iki ayrı birimi görevli ve yetkili kılınmıştır. Bunardan birincisi, Teftiş Kurulu'dur. Teftiş Kurulu, tüm kamu kurumlarının teşkilatı içinde yer alan diğer teftiş kurulları gibi klasik teftiş işlevini üstlenmiştir. Bir başka ifadeyle, Teftiş Kurulu'nun asli görevi belirli bir usulsüzlük, somut bir hukuka aykırılık şüphesinin varlığıyla başlamaktadır.

Banka'nın idari yapısı içindeki ikinci denetim birimi ise, İç Denetim Genel Müdürlüğü'dür. İç Denetim Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu'ndan farklı bir işlevle donatılmıştır. Bu Genel Müdürlük, Banka'daki işleyişin verimli kurulmasını ve işlemlerini gözetmek, usulsüzlük, hukuka aykırılık da dahil

olmak üzere Banka'nın zararını doğurabilecek her türlü olumsuzluğa ilişkin önleyici denetim yapmakla görevlidir.

(2) Dış Denetim

i. Kamusal Dış Denetim

1211 sayılı Kanun'un 42. maddesi *"Başbakan, Bankanın işlem ve hesaplarını denetlettirebilir. Başbakanlık bu hususta her türlü bilgiyi Banka'dan isteyebilir."* hükmünü içermektedir.³⁸⁶

Bu denetim, belirli aralıklarla, dönemsel yapılan bir denetim değildir. Olaysal olarak yapılmakta ve Başbakan bu yetkisini, Başbakanlık Teftiş Kurulu aracılığıyla kullanmaktadır.

Kamusal denetimin ikinci türü, Banka'nın, Kanun'un 69. maddesi uyarınca Devlet bütçesinin incelenmesi yoluyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesidir. Ancak, uygulamada, bu denetimin etkin bir biçimde kullanıldığından söz edebilmek olanağı yoktur. Bütçede Merkez Bankası, Hazine'nin iştirakleri içinde sadece bir satır olarak yer almaktadır.

Üçüncü olarak, Anayasa'nın 108. ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 2. maddesi uyarınca, Devlet Denetleme Kurulu'nun da Banka üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır.³⁸⁷

³⁸⁶ 1211 sayılı Kanun'un 68. maddesinde, atama ve seçim suretiyle görev yapan Banka mensupları hakkında görev suçlarına ilişkin muhakeme işlemi tesis edilebilmesi Başbakan'ın yazılı başvurusu koşuluna bağlanmaktadır. Dolayısıyla 42. maddede Başbakan'a tanınan bu yetki, 68. maddenin değinilen hükmünü işletmek için gereklidir.

³⁸⁷ Anayasa Mahkemesi'nin, BİO'ları Devlet Denetleme Kurulu'nun yetki alanı dışına çıkaran 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 7. maddesini Anayasa'ya aykırı bulan Kararı, Merkez Bankası bakımından da yol göstericidir. Anayasa Mahkemesi'nin 25 Haziran 2002 tarih, E.2002/31, K.2002/58 sayılı Kararı.

ii. Bağımsız Dış Denetim

1211 sayılı Kanun'un 42. maddesinde, 4651 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle maddeye, "*Banka, bilanço, kar ve zarar hesaplarını bağımsız denetim kuruluşlarına denetlettirebilir.*" hükmü eklenmiştir.

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. Kanunlarında açık hüküm bulunsun ya da bulunmasın, dünyada hemen hemen tüm merkez bankaları bağımsız denetim kuruluşları tarafından denetlenmektedir. Kanun'da konuya ilişkin açık hüküm bulunmasının ise şeffaflığı artıracığı ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine katkı sağlayacağı kabul edilmektedir.³⁸⁸

Para politikasının kamuoyuna açıklanması ve hesap verme zorunluluğunun olması para politikası uygulayıcılarının inanılabilirlik ve güvenilirliğini yükseltecektir. Uygulanmakta olan politikalara güvenin artması ve beklentilerin olumluya dönmesi ise para politikasının başarısını artıran bir etken olacaktır. Kamuoyunu bilgilendirme ve hesap verme yükümlülüğü, Banka'nın bağımsız yapısı üzerine bir sorumluluk getirmektedir. Bu amaçla, Banka'nın işlem ve hesaplarının bağımsız denetim kuruluşları tarafından denetlenmesi gerekmektedir.³⁸⁹ Günümüzde AMBS içindeki merkez bankalarının, ABD, İngiltere, Kanada, Arjantin, Meksika gibi birçok ülke Merkez Bankasının işlemleri bağımsız dış denetim kuruluşlarınca denetlenmektedir.

AMBS Statüsü'ne bakıldığında, Statü'nün 25.1 maddesinde Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankaları açısından bağımsız denetime açık olma hukuki zorunluluk haline getirilmiş, Avrupa Merkez Bankası da 1999/9 ve 1999/10 sayılı kararları ile konuyu ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

³⁸⁸ Kahveci, a.g.e., s. 8.

³⁸⁹ Roger Ferguson, "Transparency In Central Banking", (Erişim) <http://www.federalreserve.gov/Boarddocs/Docs/speeches/2001/default.htm>, 21 Ekim 2007.

Söz konusu denetim kuruluşları uygulamada ve mevzuatta “dış” denetim kuruluşları olarak ifade edildiğinden, bu kuruluşların yabancı şirketler oldukları ve ulusal hukuka tabi olmadıkları yönünde yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Ancak, sözü edilen “dış” terimi, denetlenecek kurumun bünyesindeki organlar ve Kanunen yetkili kılınmış kamu kuruluşları dışında bir kuruluş tarafından yapılan denetimi ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu bakımdan, Banka’nın kamusal denetimi ve iç denetimine ek olarak bağımsız denetim usulü benimsenmiştir. Bankaların, özellikle de merkez bankalarının denetimi önemli bir uluslararası birikimi gerektirdiğinden, söz konusu kuruluşlar dünyanın birçok yerinde faaliyet gösteren kuruluşlar olmakla birlikte, bu kuruluşların ülkemizde faaliyet gösterebilmesi “*Bankalarda Bağımsız Denetim Yapacak Kuruluşlara İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik*” ve “*Serbest Muhasebecilik, Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu*”na uygun olarak Türkiye’de, anonim şirket olarak kurulmaları şartına bağlıdır. Ayrıca, Hazine Müsteşarlığı, BDDK ve Sermaye Piyasası Kurulu gibi kamu kurumlarının da bu kuruluşlar üzerinde denetim yetkileri bulunmaktadır.³⁹⁰

(3) Merkez Bankası’nın Tabi Olmadığı Denetim Usulleri

i. Sayıştay

832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 28. maddesinde Sayıştay’ın görev alanı genel ve katma bütçeli dairelerle sınırlı olarak belirlendiğinden, bu kapsam dışında kalan Merkez Bankası, Sayıştay denetimine tabi bulunmamaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sevk edilen Sayıştay Kanunu Teklifinin 4. maddesinin (a) bendinde yer alan “*özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idareleri*” ve (b) bendinde yer alan “*(a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları*

³⁹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa Yavaşoğlu, **Bağımsız Denetim: Yorum, Uygulama ve Açıklamalar**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2007.

veya doğrudan ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit şirketler” ifadeleri dolayısıyla, Merkez Bankası’nın da Sayıştay denetimine dahil edilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.³⁹¹

Bu doğrultuda, Merkez Bankası, Teklifin 2. maddesinin (k) ve (l) bentlerinde düzenlenen genel yönetim ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri tanımlarına girmediğinden, Sayıştay’ın “düzenlilik” ve “performans” denetimlerine tabi olacak; “genel uygunluk bildirimine” ve “yargısal yetkisine” ise dahil olmayacaktır.

Maastricht Antlaşması’nın Avrupa Sayıştay’ının (European Court of Auditors) görev ve yetkisini düzenleyen 248. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, Avrupa Sayıştay’ının ilgili mevzuatla bir istisna belirlenmedikçe kural olarak Topluluk kurumlarının gelir ve gider hesaplarını denetleyeceği hükmü yer almaktadır.

AMBS Statüsü’nün 27.2. maddesinde ise, “*merkez bankası işlemlerinin bütünüyle kendine özgü bir uzmanlık gerektirdiği*” ve “*merkez bankalarına emir, talimat, tavsiye ve telkinde bulunulamaması*” hususları dikkate alınarak, Avrupa Sayıştay’ının Avrupa Merkez Bankası üzerindeki denetimi “operasyonel verimlilik denetimi” ile sınırlanmaktadır.

Bu çerçevede, “operasyonel verimlilik denetimi”; kamuoyuna açıklık ilkesini gerçekleştirmeye yönelik bir araç olarak kullanılmakta, sadece Avrupa Sayıştay’ının konunun uzmanlarınca hazırlanmış, Avrupa Merkez Bankası’nın operasyonel verimliliğine dair bir raporunun Resmi Gazete’de yayımlanmasından ibaret bulunmaktadır.

ii. KİT’lerin Denetlenmesi Hakkında Kanun

Banka, ayrıntılı olarak değinilmeye çalışıldığı üzere, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmadığından 3346 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile

³⁹¹ (Erişim) <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0394.pdf>, 4 Mayıs 2008.

Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" ile getirilen denetime de tabi değildir.³⁹²

iii. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesinin (2) numaralı fıkrası, anılan Kurul'un yetki alanını, kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları ve özel kanunlarında Kurul'un denetimine tabi olduğu belirtilen kuruluşlar olarak tespit etmektedir.³⁹³ Bu çerçevede, 1211 sayılı Kanun'da da konuya ilişkin özel bir hüküm olmadığı gözetildiğinde, Merkez Bankası'nın söz konusu Kurul'un denetim alanının dışında olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

iv. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

1 Ocak 1005 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 2. maddesi, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerini, sosyal güvenlik kurumlarını ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini ve bazı maddeler yönünden düzenleyici ve denetleyici kurumları bu Kanun'un öngördüğü mali yönetim ve kontrolün kapsamında saymaktadır.

Dolayısıyla, Merkez Bankası bu Kanun'a tabi bulunmamaktadır. Nitekim, bu Kanun'a tabi kurum ve kuruluşların tek tek ismen sayıldığı ek cetvellerde de Merkez Bankası'na yer verilmemiştir.

Kanun'un Plan ve Bütçe Komisyonu'na sevk edilen tasarı metninin 2. maddesinde Merkez Bankası'nın kapsamda olmadığına dair açık bir hüküm yer almaktaydı. Komisyon'da haklı bir tespitle, Banka'nın kapsam maddesine

³⁹² 3346 sayılı Kanun'un 2. maddesinin üçüncü fıkrası, "*Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmaz. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bu Kanunla konulan denetime tabi değildir.*" hükmünü içermektedir.

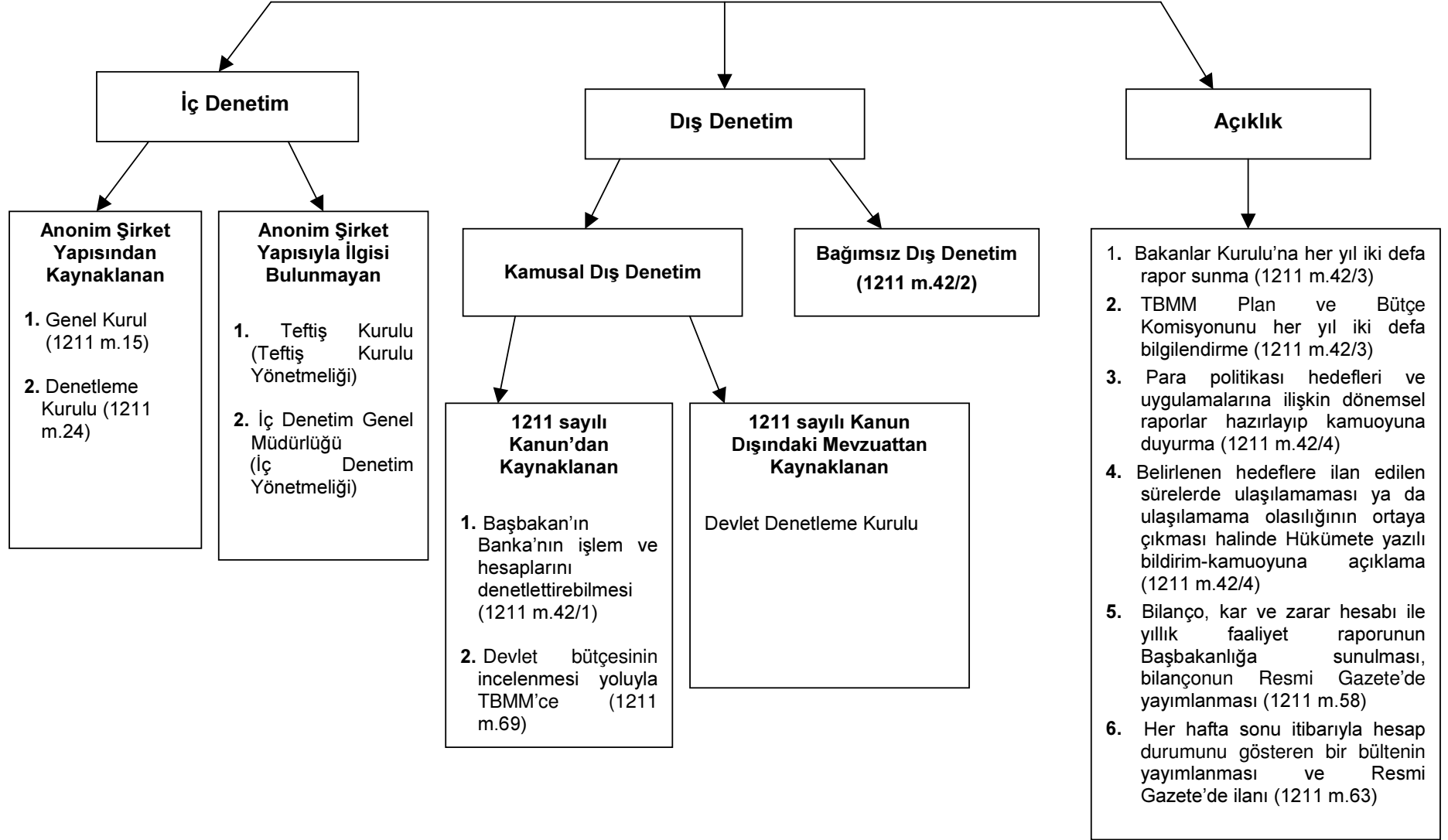
³⁹³ 24 Haziran 1983 tarih, 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

zaten dahil olmadığı belirtilerek söz konusu hüküm metinden çıkarılmıştır. Maddenin gerekçesinde ise Banka'nın bu Kanun'a tabi olmadığına dair açıklama varlığını sürdürmektedir.³⁹⁴

³⁹⁴ (Erişim) <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi-donem22/yil01/ss302m.htm>, 17 Şubat 2008.

Tablo IV:

Merkez Bankasının Açıklık (Şeffaflık) ve Hesap Verebilirliği



II. MERKEZ BANKASI'NIN ANAYASA'DA DÜZENLENMESİ

A. Anayasal İktisat

Merkez bankası bağımsızlığı ilkesinin temelinde ana hatlarıyla, sınırsız ihtiyaçları karşılamak için sınırsız kaynağa muhtaç hükümetlerle, bu kaynağı yaratan, parayı basan merkez bankalarını birbirlerinden ayırmanın zorunlu olduğu, aksi halde enflasyonun iktisadi yapıyla sınırlı kalmaksızın toplumun bütün kesimlerini ve değerlerini tahrip ettiği görüşü bulunmaktadır.

Bu temel hareket noktasının ve bu yolla varılan merkez bankası bağımsızlığı ilkesinin; anayasal iktisat öğretisiyle benzer kabulleri, ortak doğruları bulunmaktadır. Bu nedenle, *“Merkez Bankası'nın Anayasa'da Düzenlenmesi”* konusunun bir alt başlığı olarak anayasal iktisat konusuna da değinmek yerinde olacaktır.

Ancak henüz başlangıçta belirtilebilir ki; merkez bankası bağımsızlığı fikri ile anayasal iktisat kavramı özdeş değildir. Merkez bankası bağımsızlığını savunan görüşleri, aynı zamanda anayasal iktisat düşüncesini de benimser kabul etme imkanı yoktur. Bu cümleden olmak üzere, merkez bankası ve onun bağımsızlığının anayasayla güvencelendirilmesi gereğini savlayan görüş de anayasal iktisadın tekelinde değildir.

1. Anayasal İktisadın Hareket Noktası ve Temel Önermesi

Anayasal iktisadın temelini kamu tercihi kuramı oluşturmaktadır. Kamu tercihi kuramı *“politika biliminin iktisadi analizini yapma”*, *“politikanın iktisadi kuramını”* tesis etme amacına yönelmiştir.³⁹⁵ Kamu tercihi teorisine göre; toplumda tüm ekonomik ve sosyal olaylar tüm kurum ve kuruluşlarda alınan kararlar bireylerin tercihlerine göre oluşur. Bireyler ise *“akılcı”* ve *“tutarlı”*

³⁹⁵ James M. Buchanan, “Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Normative Implications”, *IHS Journal*, Cilt III, 1979.

tercih yapıp, her zaman bireysel faydalarını en üst düzeyde kollamak gayesi içindedirler.³⁹⁶

Bu çıkarını azami sağlama gayesi; iktidarın ve siyasi partilerin oylarını, çıkar ve baskı gruplarının rantlarını, seçmenlerin mal ve hizmetlerden sağladıkları faydayı ve bürokrasinin de kendi amaçlarına hizmet edecek bütçeyi azami şekilde artırma gayesi içinde bulundukları bir yapıyı doğurmaktadır.³⁹⁷

Bu durumda politika *“kişisel çıkar – oy verme ticaretinin açıkça ortaya koyduğu gibi bir mübadele çeşididir.”*³⁹⁸

*“Politika, fertler arasında mevcut karmaşık bir mübadele yapısıdır. Bu yapı içinde kişiler, basit piyasa müdahalesi ile etkin şekilde sağlanamayan kendi özel amaçlarını topluca sağlamaya çalışırlar. Ferdi çıkarın olmadığı yerde başka bir çıkar söz konusu değildir.”*³⁹⁹

Bu görüş doğrultusunda, fertlerin sadece çıkarlarını sağlamaya yöneldikleri yapının, bir düzene ihtiyacı vardır. Bu düzeni sağlamak için bireylerin ahlak düzeyinin yükselmesi, toplumsal çıkarlarına yönelmeleri gibi beklentiler boşunadır. Düzenin sağlanması en üst normdan anayasa vasıtasıyla hukuk tarafından gerçekleştirilebilecektir.

Buchanan, anayasal iktisadın temelini şöyle açıklamaktadır: *“Anayasal bakış açısı, politikayı bir mübadele biçimi olarak gören kalıptan veya araştırma programından kaynaklanır. Politikayı ıslah etmek için, içinde politika oyunun oynandığı kuralları ıslah etmek veya reforma tabi tutmak gerekir. Politikanın ıslahı için, iktidarlarını ‘toplumsal çıkarları’ için kullanacak, ahlaki yönden daha üstün kimselerin seçilmesi gibi bir öneriye yer yoktur. Bir oyun kuralları ile belirlenir ve daha iyi bir oyun ancak kuralları değiştirmek suretiyle elde edilir.”*⁴⁰⁰

³⁹⁶ Coşkun Can Aktan, “Çağdaş İktisadi Düşünceler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt V, Sayı 1-2, 1990, s. 219.

³⁹⁷ Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, “Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama Yöntemleri”, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 1, Yıl 1, 2001.

³⁹⁸ Vural F. Savaş, **Anayasal İktisat**, 3. Baskı, İstanbul, Avcıol Basım-Yayın, 1993, s. 68.

³⁹⁹ James M. Buchanan, “The Constitution of Economic Policy”, **American Economic Review**, Cilt LXXVII, No. 3 (June 1993), s. 243-251.

⁴⁰⁰ James M. Buchanan, *Liberty, Market and State Political Economy in the 1980's*, New York, New York University Press, 1986, s. 22’den naklen Savaş, **a.g.e.**, s. 70.

Ekonomik anayasa kavramına şöyle bir özetle ulaşılabilir: *“Politika, ister seçmen, ister politikacı, ister bürokrat olsun bütün fertlerin ‘kişisel çıkar’ nedeni ve dürtüsüyle katıldıkları bir mübadele biçimidir. Bu mübadelenin, tıpkı piyasada meydana gelen mübadele gibi; katılan bütün fertlerin refahını artıran ve kendiliğinden sonuca ulaşan bir mübadele halinde olması gerekir. Bunu sağlamanın çaresi ise; politikanın içinde cereyan ettiği yasal, kurumsal ve anayasal çerçeveyi yeni baştan düzenlemektir. Böyle bir düzenlemenin ilk başlayacağı yer de ‘toplumsal uzlaşmayı’ belirleyen anayasadır. Anayasalara konulacak hükümlerle, politikanın ve politikacının, ekonomik yaşamdaki hareket serbestisinin sınırlandırılması gerekir.”*⁴⁰¹

2. Anayasal İktisadın Günümüz Demokrasi ve Anayasalarına Bakış Açısı

Anayasal iktisat kuramına göre, değinilen düzenin kurulamaması, demokratik devleti yağmanın hem aracı hem de konusu haline getirilebilecektir. *“Demokrasi, seçmenlerin çoğunluğunun, devlet hazinesinden kendilerine cömertçe aktarmalar yapabileceklerini keşfettikleri ana kadar yaşayabilir. Bu andan itibaren, çoğunluk daima kendilerine devlet hazinesinden en çok yararı vaad eden adaya oy verir ve sonuçta demokrasi, bu zayıf maliye politikası nedeniyle yıkılır.”*⁴⁰²

Anayasal iktisatçıların tanımladığı mevcut düzen, demokrasinin özünü oluşturan *“halk egemenliği”* kavramını da bozmuş, onu *“çoğunluk egemenliği”*ne dönüştürmüştür. Fakat, oy çokluğu ile demokrasiyi birbiriyle örtüşen ilkeler olarak kabul eden fikir, demokrasinin yozlaşmasına kaynaklık etmektedir.⁴⁰³ Çünkü genel ve eşit oy sisteminde oluşan çoğunlukla parlamentodaki oylamalarda oluşan çoğunluk arasında doğal bir ilişki

⁴⁰¹ Savaş, a.g.e., s. 71.

⁴⁰² J. D. Gwartney, R. E. Wagner, “Public Choice and The Conduct of Representative Government”, Editör: F. Breit, K.G. Elzinga, **Public Choice and Constitutional Economics**, London, Jai Press Incs, 1988’den naklen Savaş, a.g.e., s. 6.

⁴⁰³ Geoffrey Brennan, James M. Buchanan, **The Reason of Rules: Constitutional Political Economy**, New York, Cambridge University Press, 1985, s. 59.

olmadığı gibi⁴⁰⁴, “çoğunluk” olarak beliren gerçek de “çeşitli çıkarların temsilcisi azınlıkların toplamı”ndan ibarettir.⁴⁰⁵ Bu durum bir örnekle şöyle somutlaştırılmaktadır: “Bir kıyı kentinde, gecekondu tapu, gemi işçilerine sendika hakkı ve turistik işletmelere vergi muafiyeti vaad eden bir aday seçimleri kazanabilir. Ancak kendisine seçimleri kazandıran oy çokluğu; çeşitli azınlık oylarının toplanmasından oluşmuştur. Bu çoğunluğun; belli bir kişiye oy vermekten başka hiçbir ortak yanı yoktur.”⁴⁰⁶

Anayasal iktisatçılara göre bugünkü demokrasi anlayışı yozlaşmıştır; demokrasiyi çoğunluktan ibaret görüp, seçmenle politikacı arasındaki ilişkiyi de oy verme – çıkar elde etme ticaretine indirgemıştır. Buna göre, “.... Bu pazarlık ortamından doğan hayali çoğunluk iradesi kavramı; destekleyicilerine diğer vatandaşlar aleyhine çıkar sağlayan bir anlaşmadan başka bir şey değildir. Politikanın bu şekilde bir seri pazarlıktan oluştuğunun farkına varılması siyasetin itibarını azaltan en önemli etkidir.”⁴⁰⁷

Demokrasinin yozlaşması nedenleri çoğunluk kavramının demokrasiyle özdeş tutulmasından ibaret de değildir. Tüm partileri ve hatta milletvekillerini dahi özeleştirir ve özgür düşünceden uzaklaştıran ve belirli çıkarların gruplaşmasına indirgeyen disiplinli siyasi parti yapıları, bu yapıyla doğrudan ilişkili olarak siyasi parti genel başkanlarının özellikle de elinde dağıtacağı büyük devlet imkanları bulunan iktidardaki siyasi partinin genel başkanının otoriter ve hatta totaliter bir statü kazanması da, demokrasiyi çoğunluk hakimiyetinden de geriye iktidardaki siyasi parti genel başkanının hakimiyetine götürmektedir.⁴⁰⁸

Bu bakış açısına göre, Anayasalar da günümüzde, temel hak ve özgürlükler, kuvvetler ayrılığı, seçim sistemleri, Devletin temel organları gibi iktisat dışı alanları kurala bağlamakla yetinmektedir. Anayasalar devletle yurttaş arasındaki iktisadi ilişkileri düzenlemekten ya bütünüyle kaçınmakta

⁴⁰⁴ Brennan, Buchanan, **a.g.e.**, s. 59.

⁴⁰⁵ Milton Friedman, R. Friedman, **Free to Choose**, New York, Avon Publishers, 1981, s. 270.

⁴⁰⁶ Savaş, **a.g.e.**, s. 11.

⁴⁰⁷ Friedrich August von Hayek, **Law, Legislation and Liberty**, Cilt I: Rules and Order, Chicago, The University of Chicago Press, 1973, s. 10.

⁴⁰⁸ Savaş, **a.g.e.**, s. 12.

ya da genel, yoruma açık uygulama gücünden yoksun hükümlerle yetinmektedir.

Çağlar da anayasal iktisat kuramına olumlu yaklaşmaktadır: “Anayasa, basit gerçeği ile, politiği hukuka dönüştürme, önce siyasi sonra sosyal sistemi kurumsallaştırma işlemidir. Anayasal revizyonizmin bu ideolojilerin bünyesel özelliği olmasının sebebi budur. ‘İktisat politikası anayasası’ revizyonist teorilerden sadece biridir, dirilen politika ‘Hukuk’u da diriltmiştir.”⁴⁰⁹

3. Anayasal İktisat Kuramının Somut Önerileri

Anayasal iktisat kuramının, Anayasa’da düzenlenmesi suretiyle yürütme erkinin sınırlanması gereğine işaret ettiği konular ana başlıkları itibarıyla şöyle özetlenebilir.⁴¹⁰

- Kamu harcamaları ve vergilendirme,
- Bütçenin gelir ve giderlerinin denkliliği,
- Devletin iç ve dış borçlanması,
- Devletin rekabetçi piyasa ekonomisine müdahalesi,
- Para arzı.

Bu çerçevede, iktisat politikalarında uyum sağlanması, denk bütçe, devlet borçlanmasının sınırlanması, faiz oranlarının belirli bir tahdidi aşamaması gibi kayıtlar içermesi nedeniyle Maastricht Antlaşması’nı bir çeşit iktisadi anayasa kabul eden görüşler bulunmaktadır.⁴¹¹

Anayasal iktisat öğretisinin Anayasa’da düzenlenerek, Devlet erkinin sınırlanmasını önerdiği konulardan para arzı, doğrudan merkez bankalarıyla ilgilidir.

⁴⁰⁹ Bakır Çağlar, “Demokrasi Krizi ve Terapiler: Kriz İdeolojileri ve Kriz İdeolojilerinin Hukuk Dilinde İfadesi: İktisat Politikası Üzerine Bir İki Not”, **Toplum ve Bilim**, Yaz-1988, s. 105-110.

⁴¹⁰ James M. Buchanan, “Constitutional Economics”, **Explorations Into Constitutional Economics**, College Station, Texas A-M University Press, 1989, s. 57.

⁴¹¹ Özatay, **a.g.e.**, s. 43.

4. Parasal Anayasa

Anayasal iktisadın bir alt kavramı olarak parasal anayasa, enflasyonun sebebini Devletin para arzına yaptığı müdahalelerle açıklamaktadır. Bu nedenle de, tedavüle çıkarma yetkisini tekeline tutmak suretiyle doğrudan; faiz, reeskont, açık piyasa işlemleri, zorunlu karşılıklar gibi para politikası araçlarıyla da dolaylı olarak para arzını etkileme kudretine sahip Devletin anayasaya konulacak açık hükümlerle sınırlanması önerilmektedir.

Ancak, Devletin para ve kredi alanında anayasayla sınırlandırılması asgari uzlaşma zeminini oluşturmakla birlikte, anayasada yer verilecek sınırın ne olacağı konusunda anayasal iktisatçıların çözüm önerisi tek tip değildir.⁴¹²

Aktan, merkez bankasının özerkliğini zaruri görmektedir. Bunun yanı sıra para arzının artırılmasının anayasayla sınırlandırılması ve denk bütçenin de yine anayasayla güncellendirilmesi gerektiği kanaatindedir.⁴¹³

Bernholz ise, merkez bankasının kaldırılmasını ve serbest bankacılığa izin verilmesini önermektedir. Bu çerçevede belirli şartları yerine getiren her bankaya banknot çıkarma yetkisi verilebilir. Altın para standardına da geçilmelidir. Kağıt para ile altın arasında sabit ve herkes tarafından bilinen bir değişim oranı bulunmaktadır. Bu değişim oranı ne hükümet ne merkez bankası, ne de anayasa mahkemesi tarafından farklı yorumlanamaz.⁴¹⁴

Leijonhufvud'a göre para arzı yıllık artış oranları ile sınırlandırılmalıdır. Fakat söz konusu sınır para arzının kontrolünde yeterli olmayacaktır. Bu nedenle merkez bankası kredilerinin de tahdit edilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Öyleyse, parasal anayasa hem *“para basımının yıllık miktarını”* hem de *“merkez bankası kredilerinin miktarını”* sınırlayan iki temel kural üzerine oturacaktır. Bu iki temel kurala koşut olarak, merkez bankası

⁴¹² Parasal Anayasa Önerilerine İlişkin Tablo için bkz. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, “Parasal Düzen ve Parasal Anayasa”, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Cilt I, Sayı 2, 2001.

⁴¹³ Coşkun Can Aktan, **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Ankara, Doğu Matbaası, 1994.

⁴¹⁴ Peter Bernholz, “The Implementation and Maintenance of Monetary Constitution”, **Cato Journal**, Cilt VI, No: 2 (Fall 1986), s. 477-510.

kanunu değiştirilmeli “emisyen” ve “bankacılık” olmak üzere, söz konusu iki kurala yoğunlaşan iki bölüme ayrılmalıdır.⁴¹⁵

Friedman da merkez bankasının siyasi otorite tarafından daha sıkı denetlenmesini ve merkez bankalarına tanınan erkin anayasayla sınırlanmasını önermektedir.⁴¹⁶

Hayek, merkez bankasını kaldırmak zaruretiyi vurgulamaktadır. Çünkü enflasyonun asli nedeni Devletin para basma konusunda tekel olmasıdır. Öyleyse para da özelleştirilmelidir.⁴¹⁷

Brennan, Buchanan ise anayasanın içeriğine ilişkin önerilerin tamamının kabul edilebilir bulunabileceği düşüncesiyle, anayasanın içeriğine ilişkin tartışmada boğulmadan, parasal anayasanın gerekliliği üzerinde mutabakata varmak ihtiyacı bulunduğu yönündeki kanaatini vurgulamaktadır.⁴¹⁸

5. Anayasal İktisat ve Parasal Anayasaya Yönelik Eleştiriler

Anayasal iktisat kuramı politikayı sadece bireylerin özel iktisadi çıkarlarını sağlamaya yöneldikleri bir araçtan ibaret görme eğilimindedir. Mezkur bakış açısıyla demokrasi de iktisadi çıkarların mübadele alanı olmaya indirgenmektedir. Başka bir ifadeyle anayasal iktisat kuramının üzerine inşa edildiği temel varsayım, politikayı ve demokratik yapıyı şekillendiren yegane unsurun, bireyin iktisadi faydası olduğudur. Bu yönde bir kabul; toplumsal değerler, milli hassasiyetler, daha demokratik, müreffeh, özgür bir toplumsal

⁴¹⁵ Axel Leijonhufvud, “Constitution Constraints of the Monetary Powers of Government”, **Constitutional Economics**, Editör: R.B. McKenzie, Massachusetts, Lexington Books, 1984, s. 95-109.

⁴¹⁶ Milton Friedman, “Should There Be An Independent Monetary Authority?”, **In Search of A Monetary Constitution**, Editör: C.B. Yeager, Cambridge, MA Harvard University Press, 1962, s. 219-243.

⁴¹⁷ Friedrich August von Hayek, **Law Legislation and Liberty**, Cilt II: The Mirage of Social Justice, Chicago, The University of Chicago Press, 1976.

⁴¹⁸ Geoffrey Brennan, James M. Buchanan, **Monopoly In Money and Inflation, The Case For A Constitution to Discipline Government**, London, The Institute of Economic Affairs, 1981.

düzende yaşama ülküsü gibi bireylerin politik tercihlerinde doğrudan belirleyici diğer etkenleri yok sayar görünmektedir.

İkinci olarak anayasal iktisat, siyasi iktidarı yararlı, ihtiyaçlara cevap verir ve koşullara uygun gördüğü iktisadi politikaları uygulayabilme imkanından yoksun bırakmaktadır. Hatta siyasi partiler de, seçmene iktisadi politika vaad edemez, öneremez duruma gelecektir. Seçimle gelen hükümet, iktisat politikaları bakımından iktidar sahibi, muktedir olmamaktadır. Bu durumda demokratik işleyişin temelini oluşturan seçimler en azından iktisadi politikalar yönünden işlevsiz bir formaliteden başka anlam ifade etmez hale gelecektir. Öyleyse anayasal iktisada yöneltilebilir ikinci fakat ikincil olmayan eleştiri de kuramın demokratik düzen yönünden içerdiği zaafiyettir.

Soysal, konuya ilişkin olarak şu tespiti yapmaktadır: *“Demokratik anayasaların genellikle her türlü ekonomik politikayı uygulamaya elverişli bir çerçeve oluşturması beklenir. Çünkü, anayasa çerçevesinde çeşitli siyasi partiler iktidara gelecekler, yasalarla ve yürütme kararlarıyla kendi program ve politikalarını uygulamaya çalışacaklardır. Fakat 1961 Anayasasından beri, ekonomik politikaya ilişkin çeşitli hükümleri Anayasaya koymak, kapsamı gitgide genişleyen bir alışkanlık durumuna gelmiştir. Neye yaradığı ve neyi önlediği pek belli olmayan bir alışkanlıktır bu”*⁴¹⁹

Anayasal iktisat kuramına ilişkin olarak Özbudun’un yaklaşımı da Soysal’a yakındır: *“Ekonomi politikalarının genel çerçevesinin katı anayasa kuralları ile belirlenmesi, siyasi partilere büyük ölçüde tek tip bir ekonomi politikası empoze eder. Günümüzün batı dünyasında siyasi partiler arasındaki en önemli görüş farklarının daha çok ekonomik politikalar alanında yoğunlaştığı düşünülürse, böyle bir anayasal kısıtlama partileri birbirlerine benzer ekonomik politikalar izlemeye zorlar; dolayısıyla partilerarası yarışmanın anlamı bir ölçüde ortadan kalkmış olur. Seçmenler, farklı parti programları arasında bir tercih yapma imkanından yoksun kalırlar. Bu durum siyasal partilerin belli ve ayırdedilebilir programlarla seçmen karşısına çıkmaları, seçmenin tercih ettiği partinin hükümet olarak tam yetki ve*

⁴¹⁹ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 8. Baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1990, s. 363.

sorumlulukla bu programı bir seçim dönemi boyunca uygulaması, ertesi seçimlerde de bu uygulamanın başarı derecesine göre seçmenler tarafından ya ödüllendirilmesi veya cezalandırılması şeklinde özetlenebilecek olan 'sorumlu parti hükümeti (responsible party government)' modelini de tahrip eder. Anayasal sınırlamalar yüzünden programını uygulayamayan bir iktidar partisi kolayca ve haklı olarak bu başarısızlığın sorumluluğunu anayasaya yıkabilir. Bu nedenle, seçmenlerin, seçimler yoluyla parti sorumluluğunu gerçekleştirmeleri gerekir.⁴²⁰

Çağan da kurama tereddüt ve eleştiri ile yaklaşmaktadır: "Anayasal iktisatçılarca ileri sürülen bir kısım önermeler çekici görünmekle birlikte, temelde yeni sağ ideolojiyi devletin resmi ideolojisi haline getirmek amacı açık olarak ortaya çıkmaktadır. Anayasa ile liberal olmayan hükümetlere de liberal ekonomi politikasını dayatmaya çalışmak, demokratik düşünceye aykırı bir otoriter yaklaşımdır. Devletin ekonomik sınırlarının anayasada belirlenerek hükümetlerin asli görevleri olan politika alanlarını daraltmak, politikacıları da mekanik görev yapan teknisyenler konumuna getirir."⁴²¹

Yukarıda değinilen tablonun zorunlu bir sonucu olarak, katı ve ayrıntılı anayasal kurallarla sınırları kesin olarak çizilen iktisadi politika alanın; değişen koşullara, savaş, iktisadi buhran, doğal felaket gibi olağandışı beklenmeyen durumlara, yeni edinilen bilgilere, doğan acil ihtiyaçlara, farklılaşan toplumsal taleplere uyartılabilir esnekliğe sahip olması ihtimali yok edilmektedir.

Bu sakınca, en esnek makro iktisat politikası olarak nitelendirilen ve günlük, saatlik değil anlık değişimlere süratli ve etkin tepki vermeyi gerektiren para politikası alanında daha da belirgindir. Hatta merkez bankalarının görev alanına giren para politikasının anayasal kurallara bağlanması uygulayıcılarına "deli gömleği giydirmeye" benzetilmektedir.⁴²²

⁴²⁰ Ergun Özbudun, "Anayasa Hukuku Açısından Ekonomik Anayasa", **Ekonomik Anayasa Sempozyumu**, DEÜ-İİBF Maliye Bölümü, 28-29 Mayıs 1992, Ankara, Takav Matbaası, 1992, s. 4.

⁴²¹ Nami Çağan, "Anayasal İktisat Olur mu?", Milliyet, Düşünenlerin Düşüncesi, 1992'den naklen Coşkun Can Aktan, "Anayasal İktisat Felsefesi ve Ekonomik Anayasa Reformuna Yönelik Eleştirilere Cevaplar (I)", **Yeni Türkiye Dergisi**, Eylül-Ekim 1999, Sayı 29, s. 695.

⁴²² Stanley Fischer, "Rules Versus Discretion In Monetary Policy", **Handbook of Monetary Economics II**, Derleyen: M. Friedman, I.H. Hahn, 1990, Elsevier Science Publishers, s. 1156-1184.

İktisat politikası özellikle de para politikası alanında her ihtimali öngörüp, tüm sorunları ve çözümlerini kavrayıp kapsamak zaruretiyle karşı karşıya bulunan bir anayasanın kazuistik olması da kaçınılmazdır.⁴²³

6. Anayasal İktisat (Parasal Anayasa) Kuramı ile Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Bu Bağımsızlığın Anayasa’da Güvencelendirilmesi Fikrinin Farklılığı

Merkez bankası bağımsızlığı kavramı, parayı tedavüle çıkaran ve para politikasını yürüten merkez bankalarının, fiyat istikrarını sağlayıp sürdürebilmeleri için, başta yürütme olmak üzere dış etkilerin uzağında tutulması gerektiği fikri üzerine temellendirilmiştir. Bu anlayış doğrultusunda, merkez bankasının anayasada düzenlenmesi de, bağımsızlığına anayasal güvence sağlamak gayesiyle önerilmektedir.

Anayasal iktisat kavramı ise, merkez bankası bağımsızlığı fikrinden çok daha kapsamlı, para politikası ya da arzıyla sınırlı olmayan bütüncül bir öğretilerdir. Bu kapsamda, merkez bankasının uygulayacağı para politikasının kesin sınırlarının katı kurallarla belirlenmesi öngörülmektedir. Söz konusu sınırın anayasalarda belirlenmesi de, değiştirilmesinin güçlüğü, ihlalinin ağır toplumsal ve hukuki müeyyidelerle karşılaşacak olması nedeniyle tercih edilmektedir.

Sadece değinilen genel çerçeve bile, para politikası da dahil olmak üzere, iktisadi politikaların anayasal kurallarla kayıt altına alınmasını öngören Anayasal iktisat öğretisiyle; merkez bankalarının bağımsızlığının anayasada yer almasını, bu ilkeyi güçlendirmek bakımından faydalı addeden düşüncenin ne denli birbirlerinden ayrıldığını vurgulamaya yeterlidir. Nitekim, anayasal iktisatçılar içinde, merkez bankalarının bütünüyle kaldırılmasını savlayan görüşler dahi bulunmaktadır.

⁴²³ Anayasal iktisat kuramına yöneltilen bu eleştirilere yanıt için bkz. Aktan, “Cevaplar”, s. 688-705.

B. Merkez Bankası'nın Anayasal Kurum Haline Gelmesi

1. 1961 ve 1982 Anayasalarının Hazırlık Süreçlerinde Merkez Bankası'nın Anayasa'da Düzenlenmesine Yönelik Çalışmalar

a. 1961 Anayasası

27 Mayıs 1960 darbesiyle iktidara gelen Milli Birlik Komitesi'nin anayasa hazırlamak üzere görevlendirdiği Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar başkanlığındaki İstanbul Komisyonu'nun⁴²⁴ çalışmalarında rehber olarak kabul ettiği, üzerinde düşündüğü meselelerden biri de *“tarafsız bir idare sağlamak”* olmuştur.

Onar bu hususu şöyle açıklamaktadır: *“Hukuk devleti prensibini gerçekleştirmek, hatta sosyal bir müessese olarak Devletin varlığını, devam ve istikrarını sağlamak için idarenin her zaman değişebilen siyasi akımların ve şahısların etkisinden kurtarmak, tarafsızlığını sağlamak gerektir.”*⁴²⁵

Onar, tarafsız idare kurmak gayesinin ise hassas bir denge üzerine oturtulması gereğine işaret etmektedir. *“Bir taraftan meclise ve millete karşı sorumlu olan ve siyasi icra organı bulunan Bakanların ve Bakanlar Kurulunun idare ve teknik teşkilat üzerinde etkili bir yetki ve kudrete malik olmasını sağlamak; diğer taraftan da bu yetki ve kudretin şahsi bir nüfuz ve kuvvet haline gelerek kamu hizmeti ve yararı fikrine bağlı olması lazım gelen idari teşkilatıyla teknik teşkilat ve Devlet mali kaynaklarını, Devlet kudretini elinde tutan şahısların kendi şahsi yararlarına ve menfaatlerine kullanmalarını ve bunun için de idareyi şahsi tesir ve nüfuzları altına almalarını önlemek lazımdı.”*⁴²⁶

“Tarafsız idare kurma”, “idare içinde muhtar müesseseler oluşturma” fikri Merkez Bankası'nı da kapsar içerikteydi. Özay'a göre, *“Yasaların siyasal iktidarlar tarafından çok kolaylıkla ve kısa vadeli günlük politika oyunları*

⁴²⁴ Tunç, a.g.e., s. 36.

⁴²⁵ Onar, 1966, s. 190.

⁴²⁶ Onar, 1966, s. 191.

uğruna değiştirilebildiği gerçeği de gözardı edilemeyeceğine göre, Merkez Bankası gibi bir kuruluşun hem bağımsız ve güvence altında olması hem de bunun Anayasa'da öngörülüp düzenlenmesi gerekiyordu.”⁴²⁷

1961 Anayasası'nın Ön Tasarısı'nda 146. madde olarak şu hükme yer verilmiştir:

“Emisyon imtiyazını kullanmak, para ve kredi hacmini düzenlemek, Hazine işlemlerini yapmak ve hükümetle beraber para ve kambiyo istikrarını sağlayacak bütün tedbirleri almak ve özel kanunda belirtilen diğer işleri görmek üzere idari ve mali muhtariyete sahip Türkiye Milli Bankası kurulur.

Türkiye Milli Bankası Yönetim Kurulu Üyelerinin üçte ikisi Milli İktisadi Şurası, üçte biri hükümetçe gösterilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanı'nca altı yıl için seçilir.

Türkiye Milli Bankası, İktisat Şurasının göstereceği adaylar arasından Cumhurbaşkanı'nca iki yıl süreyle seçilecek üç denetçi tarafından denetlenir.

Türkiye Milli Bankasının Yönetim Kurulu ve denetçi raporları, bilanço ve kar ve zarar cetveli Milli İktisat Şurasınca incelenir.

Milli İktisat Şurasının hazırlayacağı yıllık raporlara dayanarak Türkiye Milli Bankasının hesapları hakkında son karar alma yetkisi Büyük Millet Meclisindedir.”⁴²⁸

Özay, bu hükmün, “özerklik, işleyişin politik karar organlarından büyük ölçüde bağımsızlığı ile denetim konularının tümünü” güvence altına almayı öngördüğü görüşündedir.⁴²⁹

Onar'a göre merkez bankası bağımsızlığını anayasal güvenceye kavuşturan bu hükme duyulan ihtiyaç, Türkiye özelinde daha kuvvetlidir: *“Mesela Fransa'da bir maliye nazırı Fransız bankası müdürünü tazyik ederek, muvaffak olamayınca yerine istediği herhangi bir kimseyi getirerek tavanın üstünde para çıkartarak enflasyona sebep olmazdı, bizde ise bu mümkündü.”⁴³⁰*

⁴²⁷ Özay, **a.g.e.**, s. 186.

⁴²⁸ Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Cilt I, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayını, 1966, s. 66-67.

⁴²⁹ Özay, **a.g.e.**, s. 186.

⁴³⁰ Onar, 1966, s. 191.

Ancak, “iktisadi ve mali alanda görev ve yetkilerin bir kısmının hükümetten alınması ve müstakil bir mevcudiyet ve hüviyete sahip müesseselere (Milli Banka-Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası) verilmesi” konusu gündeme gelmişse de, “siyasi kudretin, sosyal, iktisadi ve mali alanları da kapsamak zorunluluğu” gözetilerek söz konusu hükme 1961 Anayasası’nda yer verilmemiştir.⁴³¹

Onar da, Merkez Bankası’na (Milli Banka) ilişkin hükmün, Tasarı’dan çıkarılma nedenini şöyle açıklamaktadır: “Bu bakımdan 1961 Anayasası, Milli Birlik Komitesi’nce hazırlattırılan tasarıya nazaran çok az ve kanaatimce noksan hükümleri ihtiva etmektedir. İktisadi Devlet Teşekküllerinin ve Milli Banka gibi mali müesseselerin bir siyasi iktidar oligarşisi tarafından kötüye kullanılmasını önleyecek hükümler de konulmamıştır. kuvvetli hükümetlerin icraatine mani olmamak arzusuyla, kurucu meclis tarafından hazırlanan anayasaya alınmamıştır.”⁴³²

Özay’a göre, geçen zaman, Onar’ı Merkez Bankası’na ilişkin görüşlerinde haklı çıkarmıştır. Onar’ın o günkü tespitleri; bugün kazanılan deneyimlerin etkisiyle, geniş ve farklı toplum kesimlerinde yaygın bir kabul görmektedir.⁴³³

⁴³¹ Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Yasama ve Yürütme Organları İle Bunlar Arasındaki İlgiler Alt Komisyonu’nun Mümtaz Soysal tarafından kaleme alınan Raporunda da şöyle denilmektedir: “*Milli Merkez Bankası’nın, muhtar bir müessese olarak düşünülmesi ve dolayısıyla bir Anayasa hükmüne konu teşkil etmesi uygun görülmemiştir. Çünkü, para politikası kalkınma politikasının ayrılmaz bir parçasıdır ve bunun Hükümete karşı bağımsız bir kurum tarafından yürütülmesi düşünülemez, bu görevin, Hükümet bünyesi dışında yerine getirilmesi, Hükümetin sorumluluğu esasına aykırıdır ve nihayet, tarihi gelişim bakımından da, Batı’daki eğilim, bağımsızlıktan çok Hükümete bağlılık yönündedir.*”, Öztürk, **Anayasa**, s. 488. Bahri Savcı’nın yazdığı Anayasa Ön Tasarısı Hakkındaki Muhalefet Raporunda da şu görüş ifade edilmektedir: “*Merkez Bankası, Hükümetin iktisat politikasının bir yardımcı vasıtasıdır. Bunun iş birliği ve –kendi politikası istikametinde yürütmesi şeklinde tecelli edecek iş birliği– olmadan, hiçbir hükümet, para ve kredi politikasını yürütemez. Bu sebeptir ki, çağımızda bu bankaların millileştirilmesi akımı belirmiş ve gerçekleşmiştir. Bu banka hakkında komisyonumuzda resmi izahatta bulunmaya çağrılanlar da, bu müessesenin bağımsızlığını ilmi görmemişlerdir.*”, Öztürk, **Anayasa**, s. 188.

⁴³² Onar, **1966**, s. 218-219.

⁴³³ “Enflasyon, para piyasasına gereksiz el atmalar, acı olaylar ve sonunda 1990’lara gelindiğinde başta TÜSİAD olmak üzere koro halinde ‘Merkez Bankasının Özerkliği’ ritüelleri, tıpkı yağmur duası okunmuş gibi yağmaya başladı. O kadar ki, Merkez Bankası yetkililerinin ‘özerklik ekonomi için milat olacak’ müjdelerinin günlük haberler arasında yer alması hiç de yadırganmaz bir hale geldi. Aynı yetkililerin bu ‘Ekonomide milattan sonrası’ coşku ile anlatmaları bir yana, yine günlük yazılı basının ‘Ekonomi Araştırma’ sayfalarında ‘Demokratik ülkelerde politikacılar tehlikeleri fark ettikçe, ülkelerinin parası üzerindeki egemenliklerine kendi istekleriyle son veriyor, parlamentolarında yasal düzenlemeye giderek paranın yönetimini uzmanlarına terk ediyor’ şeklinde değerlendirmelerin oy

b. 1982 Anayasası

1982 Anayasası'nın hazırlık çalışmaları sırasında da Merkez Bankası'nın kurumsal yapısına ilişkin değilse de, özellikle kamuya kaynak aktarmasının önüne geçilmesi suretiyle mali bağımsızlığının sağlanmasına yönelik hükümler gündeme gelmiştir.

Bu cümleden olmak üzere, Danışma Meclisi'nin kabul ettiği Anayasa Tasarısı'nın 140. maddesinde şöyle denilmektedir: *“Devlet ile kamu tüzel kişileri, kanunların tanıdığı yetkiler çerçevesinde, kredi anlaşmaları yapabilirler. Hazinesin nakit ihtiyacını karşılamak için, doğrudan veya dolaylı olarak, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kaynakları kullanılamaz. Ancak, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Hazineye miktarı cari yıl bütçe ödenekleri toplamının yüzde on beşini geçmemek üzere, kısa vadeli avans açabilir. Her yıl bu esasa göre hesaplanacak avans miktarından bir önceki yılda alınan avans mahsup edilir ve Hazineye o yıl sadece aradaki fark ödenebilir.”*

Danışma Meclisi'nin kabul ettiği Anayasa Tasarısı'nın 141. maddesi de konu yönünden önem taşımaktadır: *“Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen para ve kredi ilkelerini, kalkınma planları ve yıllık programlara uygun tarzda yürütmek, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının görevidir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Devlet, iktisadi kamu teşebbüsleri, belediyeler ve özel idarelerce çıkartılmış tahvilleri satın alamaz; bankaların kamu kesimine açtıkları kredileri doğrudan veya dolaylı formüllerle aktifine geçiremez. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, döviz giriş ve çıkışlarının para arzında yol açabileceği olumsuz dalgalanmaları gidermek amacıyla, kambiyo denkleştirme operasyonları yürütür.”⁴³⁴*

birliği ile kabul edildiğini de görmek, Onar ve İstanbul Bilim Komisyonu olarak Önprojeyi hazırlamışlardan bir çoğuna değilse bile bizlere nasipmiş.”, Özay, a.g.e., s. 187-188.

⁴³⁴ Öztürk, *Anayasa*, s. 488.

Danışma Meclisi'nde Anayasa Komisyonu üyeliği yapan Prof. Dr. Turgut Tan ise kanunlaşmayan bu taslak hükümlere şu gerekçelerle karşı çıkmıştır⁴³⁵:

“Madde 140- Uygulamada hükümetin hareket imkanını gereğinden fazla sınırlayabilecek nitelikte olup ayrıca Anayasada yer almaması gereken ayrıntılar içermektedir.

Madde 141- Merkez bankalarının para politikasının yürütülmesinden sorumlu olan hükümetlerle ilişkisi değişik ülkelerde farklı biçimde çözümlenmektedir. Devletin iktisat politikasının çeşitli unsurlarıyla bir bütün olduğu, bu unsurlar arasındaki çelişkilerin tüm iktisat politikasının başarısızlığına yol açabileceği artık iyice anlaşıldığından, para politikasının ana sorumluluğunu taşıyan merkez bankalarının devlet politikası dışında kalamayacağı fikri genel kabul görmektedir. Hatta, merkez bankalarının hukuki yapıları ve gelenekleri itibarıyla bir özel sermaye bankası niteliğinde sayıldığı ülkelerde bile, iktisat politikası gittikçe daha geniş ölçüde, Hükümet-Merkez Bankası işbirliği ile gerçekleşir olmuştur.”⁴³⁶

1982 Anayasası'nda doğrudan Merkez Bankası'na ilişkin bir hüküm bulunmamaktaysa da, Banka'nın görevleriyle ilgili bazı hükümler de yok değildir.

1982 Anayasası'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında *“para basılmasına karar vermek”* de sayılmaktadır.⁴³⁷

1982 Anayasası'nın Merkez Bankası ile ilişkilendirilebilir bir başka hükmü de *“Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi”* başlıklı 167. maddesinde yer alan *“Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır.”* hükmüdür.

⁴³⁵ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Turgut Tan, “Yeni Anayasa Hazırlıkları ve Ekonomi”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan**, Cilt II, Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2008, s. 635-646.

⁴³⁶ Turgut Tan, “Merkez Bankasının Özerkliği”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 10 Mart 1994.

⁴³⁷ Aynı şekilde, 1924 Anayasası'nın 26., 1961 Anayasası'nın 64. maddesinde de para basılmasına karar vermek görev ve yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne özgülenmiştir.

Bu hukuki çerçeve doğrultusunda şu sonuçlara ulaşılabilir. Anayasa, para basılmasına karar vermek yetkisini simgesel olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne tanımıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi ise fiilen ve doğrudan kendisinin kullanması neredeyse imkansız olan bu yetkiyi, 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nu ve 5083 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Devletin Para Birimi Hakkında Kanun'u çıkarmak suretiyle kullanmıştır.⁴³⁸

Ayrıca Anayasa, 167. maddesinde Hükümeti değil, Devleti *“para piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri almak”*la görevlendirmek suretiyle; Merkez Bankası'nı, *“uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan belirleme”*, *“Türk Lirasının hacim ve tedavülünü düzenleme”*, *“para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu olma”* gibi yetkilerle donatan 1211 sayılı Kanun'u bu yönüyle Anayasa'ya uygunluk tartışmalarının dışında tutmuştur.

⁴³⁸ 50.000 Liralık banknotların basılması ve tedavüle sürülmesi yönündeki işlemlerin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla açılan davada Ankara 2. İdare Mahkemesi şu kararı vermiştir: *“Anayasa'nın 87. maddesinde para basılmasına karar verme yetkisinin TBMM'ne ait olduğu açıkça belirtilmektedir. Ancak, bu yetkinin para sistemindeki gelişmelerin zorunlu sonucu olarak 11.6.1930 gün ve 1715 sayılı kanunla kurulan T.C. Merkez Bankası'na devredildiğini kabul etmek zorunludur. Davalı idare, 1930 yılından beri 1715 ve 1211 sayılı yasalarla verilen yetkiye dayanarak ve bu yasalar çerçevesinde banknot ihracı yetkisini kullanan tek bankadır. Bu hukuki durum karşısında, davacının, TBMM kararı olmaksızın banknot basılması ve piyasaya sürülmesi işleminin Anayasa'ya aykırı olduğu yolundaki iddiası yerinde görülmediği gibi”*, Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin 17 Mayıs 1991 tarih, E.1989/2238, K.1991/1042 sayılı Kararı.

Benzer biçimde üzerinde Fatih Sultan Mehmet'in portresinin bulunduğu 1000 Liralık banknotların tedavüle çıkarılması işleminin iptali istemiyle açılan davada da Ankara 1. İdare Mahkemesi şu hususlara işaret etmektedir: *“1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 1., 4/II. ve 37. maddeleri, T.C. Merkez Bankası Esas Mukavelesi'nin 1., 4/II. maddeleri ve T.C. Merkez Bankası Banknot Basım Yönetmeliği'ne göre Türkiye'de banknot ihraç yetkisi, yeni banknotları eskileri yerine tedavüle çıkartma ve banknotların ön ve arka yüzlerinde yer alacak kompozisyonların neler olacağı hususlarında karar verme yetkisi T.C. Merkez Bankası'na verilmiştir.*

Dava konusu işlem 1211 sayılı Kanun'un davalı idareye vermiş olduğu yetkiye uygun olarak tesis edilmiş olup, 1000 Liralık banknotların arka yüzüne bir Türk büyüğü olarak Fatih Sultan Mehmet'in portresinin konulmasında mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.”, Ankara 1. İdare Mahkemesi'nin 7 Şubat 1989 tarih, E. 1986/422, K.1989/168 sayılı Kararı.

2. Merkez Bankası Bağımsızlığının Anayasal Güvenceye Kavuşturulması

Merkez bankası bağımsızlığı kavramının doğuş nedeni ve varlık sebebi, en basit, en yalın haliyle, “*para otoritesini; işlevinin kaçınılmaz sonucu olarak harcamaya sınırsız biçimde ihtiyaç duyan yürütme organının etkisinden, müdahalesinden uzak tutmak*” olarak açıklanabilir. Bu açıklamanın ulaştırdığı erken yargı, bağımsızlığın yürütmeden bağımsızlık olması gerektiğidir. Bu yargının devamı da, Merkez Bankası’nın Anayasa’da düzenlenmesinin anlamsızlığıdır.

Ancak, konu “*parlamentar sistemin yasama–yürütme ilişkisi kurgusu*” ve “*siyasi partiler rejiminin, yasama yürütme erklerinin ayrılığı üzerindeki etkisi*” dikkate alınarak gözden geçirildiğinde, farklı sonuçlara ulaşılabilmesi mümkün görünmektedir. Bu çerçevede, anayasal bir Merkez Bankası kurumuna da ihtiyaç bulunduğunu ortaya koyan anayasa hukuku kaynaklı gerekçelere şöyle değinilebilir:

a. Parlamenter Sistemin Yasama – Yürütme Kurgusu

Parlamenter sistemi, demokrasilerde uygulanan diğer kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet modeli başkanlık sisteminden ayıran esaslı ölçütlerin başında; yasama ve yürütme erkleri arasındaki ayrılığın başkanlık sistemindeki kadar kesin ve keskin olmayışı gelir.⁴³⁹ Daha açık ve gerçekçi bir anlatımla, günümüzde kuvvetler ayrılığı ilkesinin özellikle parlamenter sistem açısından ifade ettiği; üç erkin birbirinden bağımsızlığı değil, yargının

⁴³⁹ “Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle ilişkileri, pozitif anayasa hukukunda egemen olan hükümet şekilleri tasnifinin dayandığı temeli oluşturur. Bu ilişkilerin niteliğine göre, başkanlık hükümeti sistemi, parlamenter rejim ve meclis hükümeti sistemi olmak üzere üç hükümet sistemi ayırdedilebilir. Yasama ve yürütme kuvvetleri ya aynı elde, daha doğrusu aynı devlet organında toplanabilir, ya da ayrı organlara verilebilir. Bunlardan ilkinde ‘kuvvetler birliği’ sistemleri, ikincisine ‘kuvvetler ayrılığı’ sistemleri denilmektedir. Kuvvetler ayrılığı sistemleri de kuvvetler ayrılığının derecesine göre, kendi içinde ikiye ayrılır: Yasama ve yürütme kuvvetlerinin kesin ve sert biçimde ayrıldığı başkanlık rejimi ve iki kuvvetin daha yumuşak ve dengeli şekilde ayrıldığı parlamenter rejim.”, Özbudun, a.g.e., s. 329.

diğer iki erke karşı kati ve külli bağımsızlığıdır.⁴⁴⁰ Bu sebeple, parlamenter sistem, kuvvetlerin işbirliği⁴⁴¹ veya yumuşak kuvvetler ayrılığı⁴⁴² olarak da nitelendirilmektedir.

Parlamenter sistemde yasama yürütme ayrılığının silikleşmesinin somut bir yansıması olarak; kanunların önemli bir kısmı yürütme tarafından hazırlanan kanun tasarıları biçiminde yasama organının önüne gelmekte, bir kısmı çok az değişiklikle, bir kısmı hiç değişiklik dahi geçirmeksizin kanunlaşmakta ve kabul edilen kanunların uygulanabilmeleri yine yürütme organının idari düzenleyici işlemleri ile gerçekleşmektedir.⁴⁴³

Ayrıca, yürütme organının üyeleri olarak Başbakan ve Bakanlar, parlamentoya girme, orada oturma, tartışmaları izleme ve söz alma haklarına da sahiptirler.⁴⁴⁴

Özetle, *“parlamenter düzen, yürütmeyi yasamaya göre, daha etkili bir organ durumuna getirmiştir.”*⁴⁴⁵

Bu kapsamda, merkez bankasına müdahale etmek isteyen bir yürütme organının, hazırlayacağı kanun tasarısı ile isteğini gerçekleştirmek konusundaki hukuki engelleri kolayca aşabilme olanağına sahip bulunması *“Anayasal Merkez Bankası”* kavramını gerekli kılan sebeplerin ilkidir.

b. Siyasi Parti Yapılarının Yasama Yürütme Erklerinin Ayrılığı Üzerine Etkisi

Duverger’e göre *“Partilerin gelişmesi, Aristo ve Montesquieu’den esinlenen eski siyasi kategorileri altüst etmiştir. Parlamenter rejim, başkanlık*

⁴⁴⁰ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Turan Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul, İÜHF Yayını, 1956; Juan Linz, **Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları**, Çeviren: Ergun Özbudun, Levent Köker, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, 1993; Attila Özer, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, Ankara, 1998; Attila Özer, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1981.

⁴⁴¹ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Bursa, 2002, s. 100.

⁴⁴² Teziç, **a.g.e.**, s. 405.

⁴⁴³ Teziç, **a.g.e.**, s. 104.

⁴⁴⁴ Gözler, **a.g.e.**, s. 104.

⁴⁴⁵ Gözübüyük, **Anayasa**, s. 264.

*rejimi ve meclis hükümeti sistemi arasındaki klasik karşıtlık, artık modern anayasa hukukunun merkezi olmaktan çıkmıştır.*⁴⁴⁶ Duverger'in bu denli çarpıcı biçimde ifade ettiği gerçekliğin en belirgin sonuçlarından biri de; disiplinli siyasi partilerin yasama ve yürütme erkleri arasındaki ayrılığı belirgin biçimde zayıflatmasıdır.

Disiplinli siyasi partiler, parti üyelerinin partinin üst yönetiminden gelen emir ve talimatlara uymak durumunda bulunduğu, aksi halde siyasi ve idari yaptırımlara maruz kaldıkları partilerdir⁴⁴⁷. *“Kavram olarak parti disiplini, parti yönetiminin kararlarının parti üyelerince sürekli olarak kabul edilmesi ve uygulanması nedeniyle ortaya çıkan tutarlılık ve parti yönetiminin elinde parti kararlarına uymayan üyeleri itaate zorlayacak bazı yöntem ve yaptırımların bulunması olarak tanımlanabilir.”*⁴⁴⁸

Parlamente rejimlerde siyasi partiler bu kategoridedirler.⁴⁴⁹ Daha kuvvetli bir vurguyla ifade etmek gerekirse disiplinli partiler parlamente sistemin işleyişinde bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁵⁰

Ülkemizde de siyasi partilerin disiplinli olduğuna dair şüphe yoktur. Hatta o kadar ki, Ülkemiz uygulamasında parti üyelerinin belirli bir göreve atanırken genel başkana önceden tarihsiz istifa mektuplarını sundukları belirtilegelmektedir.⁴⁵¹

⁴⁴⁶ Maurice Duverger, **Siyasal Partiler**, Çeviren: Ergun Özbudun, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1974, s. 410.

⁴⁴⁷ Özer, **Anayasa**, s. 225.

⁴⁴⁸ Ergun Özbudun, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini**, Ankara, AÜHF Yayını, 1968, s. 4.

⁴⁴⁹ *“Günümüzde parlamente sistemde ulusun temsilciliği, parti aracılığıyla gerçekleştiğine göre, parlamente sistemin işleyişi ancak, parti üyesi olmanın sorumluluğunun bilincine varıldığı oranda geçerlik kazanır.”*, Erdoğan Teziç, **100 Soruda Siyasi Partiler**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1976, s. 100.

⁴⁵⁰ *“Parlamente sistemde hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu vardır. Hükümet parlamentodaki sayısal çoğunluğunu koruyamadığı takdirde hükümetten çekilmek zorunda kalmaktadır. Bu nedenle partilerin iktidarda kalmaları ve politikalarını uygulayabilmeleri ancak parti disipliniyle mümkün olabilir. Denebilir ki, parlamente sistem niteliği gereği asgari düzeyde de olsa parti disiplini zorunlu kılmaktadır.”*, Murat Yanık, *“Parlamente Hükümet Sistemi Bağlamında Türkiye’de Parti Disiplini”*, **Kamu Hukuku Arşivi**, Eylül 2007, s. 109.

⁴⁵¹ Arif Payaşlıoğlu, **Siyasal Partiler**, Ankara, AÜSBF Yayını, 1974, s. 45. Nitekim, Turgut Özal’ın daha hükümet kurarken Bakan atayacağı kişilerden tarihsiz istifa dilekçelerini de talep ettiği hatırlatılmalı. Yanık, **a.g.m.**, s. 112.

Bu doğrultuda, kural olarak, iktidara gelen partinin genel başkanı Başbakan, üyelerinin bazıları hem bakan hem yasama organı üyesi⁴⁵², bazıları ise yasama organı üyesi⁴⁵³ sıfatını taşımaktadırlar. Yürütme organının tamamı ve yine kural olarak yasama organının çoğunluğu, aynı parti programını uygulamak ortak amacı çerçevesinde birleşen, aynı hiyerarşik düzene tabi bulunan kişilerdir.⁴⁵⁴

Bu kapsamda, disiplinli siyasi partilerin parlamenterizmin kalbini ve beynini oluşturduğu bu yapı içinde yasama yürütme ayrılığından söz edilemez. Aksine yasama ve yürütme; aynı amaca yönelik ortak aklın ve ortak iradenin iki ayrı aracı olmaktan ibarettirler.⁴⁵⁵

Bu olgu, yürütmeden bağımsızlık kavramını işlevsel kılmak için merkez bankası bağımsızlığının anayasal güvenceye kavuşturulmasına ihtiyaç duyulmasının öncelikli nedenidir.

⁴⁵² Parlamenter sistemde siyasal iktidar ve en büyük itibar bakanlık koltuklarındadır. Dolayısıyla bu koltukların kural olarak Başbakan – Genel Başkan tarafından dağıtılması parti disiplinini artırıcı bir rol oynamaktadır. İlder Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, 3. Bası, İstanbul, 1986, Der Yayınları, s.113.

⁴⁵³ “Bu halleriyle milletvekilleri sadece bir siyasal parti görevlisi konumuna gelmişlerdir.”, Gerhard Leibholz, “Demokrasinin Yirminci Yüzyıldaki Hüviyet Değişikliği, Çeviren: Nermin Abadan, Vehbi Gül, **AÜSBF Dergisi**, Cilt XXVII, No. 3-4, 1962, s. 234-238.

⁴⁵⁴ Ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. Şenol Durgun, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü**, Ankara, Nobel Yayınevi, 1999; Duverger, **a.g.e.**; Mustafa Koçak, “1982 Anayasasına Göre Siyasi Partilerin Hukuki Statüsü”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1993; Burhan Kuzu, **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1997; Özbudun, **Parti Disiplini**; Ergun Özbudun, **Siyasal Partiler**, Ankara, AÜHF Yayını, 1977; Turgay Şen, “Siyasi Partilerin Parlamenter Rejime Etkisi (Parti Disiplini Açısından)”, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1995; Teziç, **Siyasi Partiler**; Yanık, **a.g.m.**, s. 106-115.

⁴⁵⁵ “Parti disiplini parti üyelerinin parti amaçlarını gerçekleştirebilmek için birlik halinde ve aynı yönde çalışmaları olarak da tanımlanmaktadır.”, Kudret Bosuter, **Parti İçerisi Demokrasi**, Ankara, 1969, s. 107.

c. Merkez Bankası Bağımsızlığını Diğer Kanunlarla Yapılacak Değişikliklere Karşı Güvencelendirdiği İddia Edilen Hukuki Araçların Yetersizliği

Merkez bankası bağımsızlığını sağlamaya yönelik hukuki araçlardan üçünün, konu açısından yeterli olabileceği yönünde görüşler bulunmaktadır. Söz konusu hukuki araçlar şunlardır:

a) 1211 sayılı Kanun'un 69. maddesinin son fıkrası olarak düzenlenen *“Yürürlükteki Kanunların işbu kanuna uymayan hükümleri Banka hakkında uygulanmaz”* hükmü,

b) İlke olarak varlığı kabul edilen ve 1211 sayılı Kanun'a yansıtılması önerilen *“1211 sayılı Kanun'da yapılacak değişikliklerin yine ancak bu Kanun'da yapılabileceği”* ibaresi,

c) Yine Merkez Bankası Kanunu'na yansıtılması önerilen, *“Merkez Bankası Kanunu'nda belirtilmeyen bir görevin bir başka kanunla Merkez Bankası'na verilemeyeceği”* ibaresi⁴⁵⁶.

Yukarıda değinilen hukuki araçlar birarada değerlendirildiğinde ilk göze çarpan husus, bağımsızlığı olumsuz etkileyen değişikliklerin; Merkez Bankası Kanunu'nda değişiklik gerektirir düzenlemelerle değil, genel düzenlemelere Merkez Bankası'nın da dahil edilmesi suretiyle yapıldığıdır. Bu durumda, söz konusu hukuki araçlardan özellikle ikincisinin kendisine yüklenen amacı gerçekleştirmesi olasılığı yok gibi görünmektedir.

Daha da önemli sorun hukukun genel ilkeleri bakımından ortaya çıkmaktadır. *“Yeni kanunun eski kanunu açık ya da örtülü olarak değiştirebileceği”* ve *“kanunlar arasında altlık üstlük ilişkisinin bulunamayacağı”* yönündeki ilkeler karşısında; anılan hukuki araçların beklenen hukuki faydayı, arzulanan düzeyde sağlama gücüne sahip olmadığı göz ardı edilemez bir hukuki gerçekliktir.

Somutlaştırmak gerekirse; bir seçim kanunu ile Merkez Bankası'nın, seçim döneminde Yüksek Seçim Kurulu'nun giderlerini karşılayacağı

⁴⁵⁶ Ercan Kumcu, “Ekonomik İstikrarın Teminatı Para Politikasıdır”, *Hürriyet Gazetesi*, 25 Mayıs 2004.

yönünde bir kanuni düzenleme getirildiğini varsayalım. Bu durumda, “*Merkez Bankası Kanunu’nda başka kanunlarla değişiklik yapılamayacağı*”, “*diğer kanunların Merkez Bankası Kanunu’na uymayan hükümlerinin uygulanamayacağı*” ve “*Merkez Bankası Kanunu’nda belirtilmeyen bir görevin başka bir kanunla Merkez Bankası’na verilemeyeceği*” gerekçeleri ile seçim kanununun varsayılan hükmünün uygulanmaması durumu ile karşılaşılmayacaktır. Aksine, anılan hukuki araçların, yeni tarihli kanun olan seçim kanununun söz konusu özel hükmü ile zımnen ilga edildiği sonucuna ulaşılması çok daha güçlü bir ihtimaldir.

Bu tip hükümlere bağlanan değer, pozitif hukukun onlara sağladığı güçten değil, olsa olsa merkez bankası bağımsızlığının bir ilke olarak hukuk düzenine yerleştirilmesi çabasının somut bir tezahürü olmasından, taşıdığı ölküsel anlamdan kaynaklanmaktadır.⁴⁵⁷

Bu doğrultuda güvenceli, eksiksiz bir merkez bankası bağımsızlığı sağlamak için gerekli olan; Merkez Bankası’nın ve merkez bankası bağımsızlığının Anayasa’da düzenlenmesidir.⁴⁵⁸ Bu sayede merkez bankası bağımsızlığının, Anayasa Mahkemesi’nin “*Anayasa’ya uygunluk denetimi*”nin güvencesine kavuşması da göz ardı edilemeyecek bir faydadır.⁴⁵⁹

Sonuç olarak, Anayasa’da düzenleme, merkez bankası bağımsızlığına aykırı kanun çıkarılmamasını güvencelendirecek yegane yöntemdir.⁴⁶⁰ Nitekim, Almanya, Belçika, Finlandiya, İspanya, İsveç ve İsviçre gibi birçok ülkede merkez bankaları Anayasa’da düzenlenmiştir. Ayrıca, Avrupa İçin Bir

⁴⁵⁷ Özbek Uygun, Uygun, **a.g.m.**, s. 3.

⁴⁵⁸ “*Organ davası*” kurumunun Anayasa’da yer alması durumunda kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda Merkez Bankası’na da Anayasa Mahkemesi’nde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkının tanınması gerektiği yönünde bir görüş de bulunmaktadır. “*Özetle, Anayasa Mahkemesi’ne doğrudan başvuru hakkına sahip olanlar kategorisinin genişletilmesi, Türk Anayasa Hukuku öğretisinin genel temayülüne ve anayasal bir kurum haline gelecek Merkez Bankası’nın bu kapsama dahil edilmesi de ‘merkez bankası bağımsızlığı’ ilkesinin önemine uygun bir çözüm yoludur.*”, Özbek Uygun, Uygun, **a.g.m.**, s. 4.

⁴⁵⁹ Kanunların Anayasa’ya uygunluğunun denetimi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Erdal Onar, **Kanunların Anayasa’ya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayını, 2003; Hasan Tunç, **Karşılaştırmalı Anayasa Yargısı (Denetimin Kapsamı ve Organları)**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997.

⁴⁶⁰ BİO’ların Anayasa’da düzenlenmesi hususu için şu tespit yapılmaktadır: “*Bağımsız idari otoritelerin Anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmaları, bunların varlık ve yetkilerine gölge düşürme de, Anayasal düzenleme konusu yapılmaları bunlara ayrı bir güç katabilir.*”, Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 400. Bu tespit Merkez Bankası için de geçerlidir.

Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı'nda da "*Birlik'in Kurumları*" başlığı altında 29. maddede Avrupa Merkez Bankası da düzenlenmiştir.⁴⁶¹

⁴⁶¹ **Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı**, Avrupa Konvansiyonu, Avrupa Toplulukları, Almanya, 2003, s. 29.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA MERKEZ BANKASI VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN BAĞIMSIZLIĞININ AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KULLANDIĞI ÖLÇÜTLER ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

I. AVRUPA MERKEZ BANKASI VE AVRUPA MERKEZ BANKALARI SİSTEMİ

Avrupa Birliği'nin en öncelikli ve iddialı projelerinden biri de “*tek Avrupa parası*”, başka bir ifadeyle “*parasal birlik*”tir. Parasal Birlik'in Avrupa Birliği'nin gerçeğe dönüşen en önemli hayali olduğunu söylemek dahi abartılı olmayacaktır.

Bu nedenledir ki Parasal Birlik'in temelini oluşturan “*ortak, bütüncül bir para politikası*” ve bu para politikasını uygulamakla görevli Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Birliği için hayati önemdedir.

Avrupa Birliği gibi uluslararası (veya uluslarüstü) bir yapıda, para politikasını yürütmekle görevli organın “*bağımsız*” kılınması; milli bir hukuk düzeninde merkez bankasının bağımsız olarak kurulmasını gerektiren nedenlerin yanı sıra kendine özgü bir nedenle de zorunluluktur. Uluslararası yapıya özgü bu neden, Avrupa Merkez Bankası'nın bağımsız olabilmesi için üye devletlerin her birinden de mutlaka bağımsız olması gereğidir.

Hiç şüphe yok ki, Avrupa Merkez Bankası'nın bağımsız olabilmesi ancak üye devletlerin merkez bankalarının her birinin ayrı ayrı bağımsız olmasıyla mümkündür. Çünkü aşağıda daha ayrıntılı değinilecek olmakla birlikte bir yandan AMBS olarak nitelenen üst yapı üye devletlerin merkez bankalarından oluşmaktadır; diğer yandan Avrupa Merkez Bankası'nın karar süreçlerinin işleyişinde üye devlet merkez bankalarının doğrudan bir etkisi vardır. Daha yalın ve doğrudan bir anlatımla, bağımsız olmayan bir milli

merkez bankası aracılığıyla, o üye devletin, Avrupa Merkez Bankası'na, AMBS'ye ve ortak para politikasına müdahalesi de gerçekleşecektir.⁴⁶²

Özetle, AMBS ve Avrupa Merkez Bankası'nın bağımsızlığının olmazsa olmaz ön koşulu, üye devletlerin merkez bankalarının bağımsızlığıdır. Bu sebeple de “*Ekonomi ve Para Politikası*” faslının asli konusunu oluşturan “*merkez bankası bağımsızlığı*”, Avrupa Birliği'nin hassasiyet gösterdiği konuların başındadır.

A. Eurosistem

Maastricht Antlaşması kural olarak tüm Avrupa Birliği üyelerinin Avrupa Parasal Birliği'ne de üye olmasını öngörmektedir. Ancak bu öngörü gerçekleşmemiştir. Bazı Avrupa Birliği üyeleri talepleri doğrultusunda kendilerine tanınan özel hukuki statüleri dolayısıyla, bazı Avrupa Birliği üyeleri ise Parasal Birlik'e giriş için öngörülen iktisadi koşulları gerçekleştirememeleri sebebiyle, tek para birimi Euro'yu kullanmamaktadırlar. Başka bir ifadeyle, Avrupa Birliği'nin her üyesi Parasal Birlik'in parçası değildir.

Bu doğrultuda, sadece Parasal Birlik'e dahil olan on iki üye ile AMB'nin oluşturduğu yapıyı ifade edebilmek üzere “*Eurosistem*” terimine ihtiyaç duyulmuştur.⁴⁶³

15-16 Aralık 1995 tarihlerinde yapılan Madrid Zirvesinde 1 Ocak 1999 tarihinde ortak para birimi “*Euro*”nun kullanılması konusunda mutabakata varılmıştır. 2 Mayıs 1998'de Brüksel Zirvesi olarak anılan toplantıda ise, Almanya, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İtalya, Lüksemburg ile Portekiz'in tek paraya geçiş ölçütlerini

⁴⁶² Attila Arda, “The Independence of The European System of Central Banks, A Commentary On Article 108 TEC”, **Smith And Herzog On The Law of The European Union**, Editör: Mathew Bender, Lexis Nexis Publishes, 2005; Lastra, **Monetary Stability**, s. 224-225; Rosa Maria Lastra, “The Independence of The European System of Central Banks”, **Harvard University Journal**, 1992, Sayı 475, s. 82.

⁴⁶³ David Mayes, “The Operation of EMU”, **The European Union**, Editör: Ali El Agraa, England, Pearson Education, 2004, s. 175.

karşıladığı kanaatine ulaşılmış ve bu üyeler 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren Euro'yu kullanmaya başlamışlardır.⁴⁶⁴

Maastricht Antlaşması'nın imzalanması aşamasında İngiltere'ye ek bir protokolle isteği doğrultusunda Parasal Birlik'e katılmama yönünde bir ayrıcalık tanınmıştır. Danimarka da Anayasası gereğince yapılan halk oylamasında reddedilmesi üzerine Parasal Birlik'e üye olmamıştır. İsveç ise, İngiltere ve Danimarka'dan farklı olarak kendisine Parasal Birlik'e dahil olmama hakkı tanıyan bir hukuki belgenin tarafı olmaksızın Sistem'in dışında kalmıştır.

Bu çerçevede, Eurosistem'in dışında kalan İngiltere, Danimarka ve İsveç kendi para politikalarını uygulamayı sürdürmüşlerdir. Neticesinde de Avrupa Parasal Birliği'nde uygulanan para politikasıyla ilgili kararların alınması sürecinin dışındadırlar. Başka bir ifadeyle İngiltere, Danimarka ve İsveç tek para politikasının oluşturulmasına ve uygulanmasına katılmamalarına, tek parayı kullanmamalarına rağmen AMBS'nin parçasıdırlar.⁴⁶⁵

1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren Avrupa Birliği'ne yeni üye olan on ülke de Parasal Birlik'e geçiş için gerekli olan koşulları karşılamadıklarından⁴⁶⁶ Avrupa Parasal Birliği'nin dışında kalmışlar,⁴⁶⁷ 2004 yılında Güney Kıbrıs, 2007'de Slovenya, 2008'de ise Malta Parasal Birlik'e dahil olmuştur.

⁴⁶⁴ Bu tarihte tek paraya geçişin iktisadi ölçütlerini karşılayamayan Yunanistan, 1 Ocak 2001 tarihinde Fera Avrupa Konseyi Zirvesi'nde Parasal Birlik'e üye olmuştur.

⁴⁶⁵ David Mayes, Ali El Agraa, "The Position of The United Kingdom, Sweden and Denmark, The Development of EU Economic and Monetary Integration", **The European Union**, Editör: Ali El Agraa, England, Pearson Education, 2004, s. 170-173.

⁴⁶⁶ Ekonomik ve Parasal Birlik'e geçiş ölçütleri şunlardır:

"1. Toplulukta en düşük enflasyona sahip, en iyi performans gösteren üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ile ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1.5 puanı geçmemelidir.

2. Üye ülke devlet borçlarının GSYİH'sına oranı %60'ı geçmemelidir.

3. Üye ülke bütçe açığının GSYİH'sına oranı %3'ü geçmemelidir.

4. Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları on iki aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren üç ülkenin faiz oranını iki puandan fazla aşmayacaktır.

5. Bir üye ülkenin para birimi, üyelikten önce en az son iki yıl, Avrupa Parasal Birliği'nin döviz kuru mekanizması çerçevesinde belirlenen normal dalgalanma marjı içinde kalmalı ve diğer üye para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.", Zeynep Makinist, "Merkez Bankasının Bağımsızlığı Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Avrupa Merkez Bankası'nın Karşılaştırılması", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005, s. 76.

⁴⁶⁷ Maastricht Antlaşması'nın 122. maddesi çerçevesinde bu üyeler istisnalıdır (derogasyonludur).

B. Avrupa Merkez Bankaları Sistemi

AMBS, Eurosystem'den çok daha geniş bir kapsamı ifade etmektedir. AMBS, ortak para politikasını yürüten merkezi organ niteliğindeki Avrupa Merkez Bankası, Eurosystem'e dahil olan, başka bir ifadeyle Euro kullanan ülkeler ve Avrupa Birliği'nin Euro'yu kullanmayan diğer ülkelerinin oluşturduğu kapsayıcı bir bütündür.⁴⁶⁸

Konuya ilişkin temel hukuki metin olan *"AMBS Statüsü"*nün 1. maddesinde şöyle denilmektedir: *"Antlaşmanın (Avrupa Topluluğunu Kuran Maastricht Antlaşması) 8. maddesi uyarınca, AMBS ve Avrupa Merkez Bankası kurulmuştur; bu kurumlar, görev ve faaliyetlerini Antlaşma ve bu Statü hükümlerine uygun olarak yerine getirirler."*

AMBS, *Antlaşma'nın 107(1). maddesine göre Avrupa Merkez Bankası ve üye ülkeler merkez bankalarından oluşmaktadır*".⁴⁶⁹ Bu Sistem ile tek amaç olan fiyat istikrarına yönelik ortak bir para politikası uygulanmaya başlanmıştır.⁴⁷⁰

Statü'nün 2. maddesinde de: *"Antlaşmanın 105(1). maddesine göre, AMBS'nin temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. AMBS, fiyat istikrarı amacıyla çelişmemek kaydıyla, Antlaşmanın 2. maddesinde öngörülen Topluluk amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak üzere, Topluluğun genel ekonomi politikalarını destekler. AMBS, Antlaşmanın 4. maddesinde belirtilen ilkeler ve kaynakların verimli dağıtılmasına imkan veren serbest rekabete dayalı açık piyasa ekonomisi doğrultusunda faaliyet gösterir."*⁴⁷¹ denilmektedir. Nitekim, fiyat istikrarı, Maastricht Antlaşması'nda

⁴⁶⁸ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Lastra, **Monetary Stability**, s. 208 vd.; Charles Proctor, **Mann On The Legal Aspect of Money**, New York, Oxford University Press, 2005, s. 676 vd.; Rene Smits, **The European Central Bank, Institutional Aspects**, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, Reprint, 2000; Rene Smits, **The European Central Bank In The European Constitutional Order**, Netherlands, Eleven International Publishing, 2003; Orhan Tur, **Avrupa Para Birliği**, İstanbul, 2000, s. 99.

⁴⁶⁹ **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu-Esas Mukavelesi-Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Avrupa Merkez Bankası Statüsü (Türkçe ve İngilizce Metinleri)**, 2. Baskı, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 2006, s. 172.

⁴⁷⁰ Ömer Tonus, **Avrupa Birliğinde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye**, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No:163, Ekim 2000.

⁴⁷¹ **Statü**, s. 173.

temel ilke olarak öngörülen serbest rekabete dayalı açık piyasa ekonomisinin sağlanması bakımından da önem göstermektedir. Fiyat istikrarının sağlanmadığı bir iktisadi yapıda artan belirsizlik güvensizliği doğurmakta ve dolayısıyla da yatırımlar azalmaktadır. Böylelikle zincirleme etkiyle rekabet kapasitesi düşmekte, üretim de azalmaktadır. Bu nedenledir ki, AMBS'nin temel hedefi olarak fiyat istikrarı benimsenmiştir.⁴⁷²

Maastricht Antlaşması'nın 105. maddesi ve bu maddeye koşut olarak Statü'nün 3. maddesi AMBS tarafından yerine getirilecek temel görevleri saymaktadır:

- “- *Topluluğun para politikasını tanımlamak ve uygulamak,*
- *Döviz işlemlerini Antlaşma'nın 111. maddesine uygun olarak yürütmek,*
- *Üye ülkelerin resmi döviz rezervlerini nezdinde tutmak ve yönetmek,*
- *Ödeme sistemlerinin kesintisiz bir şekilde işlemlerini sağlamak,*
- *Kredi kurumlarının basiretli denetimi ve mali sistemin istikrarı konularında yetkili organlarca izlenen politikaların kesintisiz olarak yürütülmesine katkıda bulunmak.*”⁴⁷³

Sayılan tüm bu görevlerin AMBS'ye tanınması, Avrupa Merkez Bankası ile milli merkez bankalarının uyumlu bir işbölümü, işbirliği içinde çalışmaları öngörüsüne dayanmaktadır. Bu öngörü, Avrupa'nın birleşmesinin doğasında var olduğu savlanan işbirliği ilkesine de uygundur.⁴⁷⁴

⁴⁷² Otmar Issing, “Should We Have Faith In Central Banks?”, **IEA Occasional Paper**, 2000.

⁴⁷³ **Statü**, s. 174.

⁴⁷⁴ Nout Wellink, “The Role of National Central Banks Within The European System of Central Banks: The Example of De Nederlandsche Bank”, (Erişim) <http://www.bis.org.review.r020620a.pdf>, 12 Eylül 2007.

C. Avrupa Merkez Bankası

1. Hukuki Niteliği

a. Tüzel Kişiliği

Maastricht Antlaşması'nın 107. maddesinin (2) numaralı fıkrası, Avrupa Merkez Bankası'na tüzel kişilik tanımaktadır.

Statü'nün 9. maddesine göre de *“Avrupa Merkez Bankası, her bir üye ülkede o ülkenin kanunlarına göre tüzel kişilere tanınan en geniş hukuki ehliyete sahiptir; taşınır ve taşınmaz mal edinebilir veya bunları elden çıkarabilir ve davada taraf olma ehliyetine sahiptir.”*⁴⁷⁵

b. Bağımsızlığı⁴⁷⁶

Avrupa Merkez Bankası'nın bağımsızlığını sağlamaya yönelik temel hüküm, Statü'nün 7. maddesidir: *“Antlaşmanın 108. maddesi uyarınca, Avrupa Merkez Bankası, ulusal merkez bankaları ya da bunların karar organlarının herhangi bir üyesi, Antlaşma ve bu Statü hükümleri ile kendilerine yüklenilen görevleri yerine getirirken ve yetkileri kullanırken, Topluluk kurum veya organlarından, Üye Ülke hükümetlerinden ya da herhangi bir organdan talimat alamaz ve isteyemezler. Topluluk kurum ve organları ve Üye Ülke hükümetleri, bu ilkeye uymayı ve Avrupa Merkez Bankası veya ulusal merkez bankalarının karar organlarının üyelerine görevlerinin ifası sırasında telkinde bulunmamayı taahhüt ederler.”*⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ Statü, s. 177.

⁴⁷⁶ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Lastra, *Monetary Stability*, s. 222 vd.

⁴⁷⁷ Statü, s. 176.

c. Hukuki Düzenleme Yapma Yetkisi

Avrupa Merkez Bankası, kendisine tanınan görevlerin gereği ve statüsünün sonucu olarak hukuki düzenlemeler yapmaya da yetkili kılınmıştır. Bu kapsamda, Avrupa Merkez Bankası faaliyetlerine ilişkin olarak tüzük çıkarabilir. Bu tüzüklerin uygulama alanı geneldir ve tüm üye ülkelerde doğrudan uygulanabilme gücüne sahiptir. Söz konusu tüzükler bağlayıcı nitelik taşımaktadır.

Ayrıca, Avrupa Merkez Bankası görevlerinin yürütülmesinin gerektirdiği kararları alma gücüyle de donatılmıştır. Kararlar ilgilisi yönünden bağlayıcıdır. Üçüncü olarak, Avrupa Merkez Bankası, tavsiyelerde bulunmaya, görüş bildirmeye de yetkili kılınmıştır. Tavsiye ve görüşler niteliği gereği bağlayıcılıktan yoksundur.⁴⁷⁸

d. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Avrupa Merkez Bankası, çıkardığı tüzükler ve aldığı kararlarda getirilen yükümlülüklerle uymayan muhataplarına da para cezası uygulamaya yetkilidir.⁴⁷⁹

e. Yargısal Denetimi

AMBS Statüsü'nün 35. maddesi uyarınca Avrupa Merkez Bankası'nın eylem ve işlemleri, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın yorum ve denetimine açıktır:

“Avrupa Merkez Bankası'nın alacaklıları, borçluları veya herhangi bir kişi ile arasındaki uyuşmazlıklar, Adalet Divanının yargı yetkisine giren haller dışında yetkili ulusal mahkemelerce çözülür.”

⁴⁷⁸ Statü, s. 198-199.

⁴⁷⁹ Statü, s. 199.

Ulusal merkez bankaları kendi ulusal kanunlarına göre sorumludurlar.

Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası tarafından veya onun adına, kamu hukuku ya da özel hukuk hükümlerine göre yapılmış bir sözleşmede yer alan herhangi bir tahkim hükmü uyarınca yargılama yetkisine sahiptir.

Avrupa Merkez Bankası'nın Adalet Divanı nezdinde dava açmasına ilişkin karar Yönetim Konseyince verilir.

Bu Statüde öngörülen yükümlülüklerin ulusal merkez bankalarınca yerine getirilmesinden doğan uyuşmazlıklarda Adalet Divanı yetkilidir. Avrupa Merkez Bankası, bir ulusal merkez bankasının bu Statüde öngörülen bir yükümlülüğü yerine getirmedeği kanısına varırsa, ilgili ulusal merkez bankasına açıklama imkanı verdikten sonra konu hakkında gerekçeli kararını bildirir. Söz konusu ulusal merkez bankası Avrupa Merkez Bankası tarafından belirlenen süre içerisinde bu karara uymaz ise, Avrupa Merkez Bankası konuyu Adalet Divanına götürebilir.”⁴⁸⁰

f. Çalışan Statüsü

Avrupa Merkez Bankası'na tanınan hukuki statünün bir sonucu olarak çalışanlarının istihdamına ilişkin koşullar, Yürütme Kurulu'nun teklifi üzerine Yönetim Konseyi tarafından belirlenmektedir. Başka bir ifadeyle Avrupa Merkez Bankası, çalışan statüsünü belirleme konusunda da bağımsızdır.

Avrupa Merkez Bankası ile çalışanları arasında çıkacak herhangi bir uyuşmazlığın, istihdam koşullarında öngörülen sınır ve şartlar çerçevesinde çözümünde Adalet Divanı yetkilidir.⁴⁸¹

⁴⁸⁰ Statü, s. 200-201.

⁴⁸¹ Statü, s. 201.

g. Merkezi

AMBS Statüsü'nün 37. maddesinde “Avrupa Merkez Bankası'nın merkezinin neresi olacağına ilişkin karar, 1992 yılı sona ermeden, Devlet veya Hükümet Başkanı düzeyinde Üye Ülke hükümetlerinin uzlaşmasıyla alınır.”⁴⁸² denilmektedir. Bu hüküm çerçevesinde Avrupa Merkez Bankası'nın merkezi olarak Frankfurt belirlenmiştir.

2. Görevleri

AMBS Statüsü'nün 8. maddesi uyarınca, AMBS, Avrupa Merkez Bankası tarafından yönetilecektir.⁴⁸³ Statü'nün 9. maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca da Avrupa Merkez Bankası, AMBS'ye verilen görevleri Statü'ye uygun olarak ya doğrudan kendisi yerine getirir ya da ulusal merkez bankaları aracılığıyla yerine getirilmesini sağlar.⁴⁸⁴ Bu doğrultuda 1 Haziran 1998 tarihinde Avrupa Para Enstitüsü'nün yerini alan Avrupa Merkez Bankası, yukarıda sayılan AMBS'ye verilen görevlerin de asli, öncelikli sorumlusudur.

Ayrıca, AMBS Statüsü'nün 4. maddesi Maastricht Antlaşması'nın 105. maddesinin (4) numaralı fıkrasıyla uyumlu biçimde Avrupa Merkez Bankası'na danışmanlık görevi yüklemektedir. Buna göre, “yetki alanına giren tüm Topluluk düzenlemeleri hakkında ve yetki alanına giren herhangi bir yasal düzenleme tasarısına ilişkin olarak ulusal makamlar tarafından Avrupa Merkez Bankası'nın görüşüne başvurulması zorunludur.” Bunun yanında Avrupa Merkez Bankası, kendiliğinden de yetki alanına giren konularda ilgili bulunan Topluluk kurum ve organlarına ya da ulusal makamlara görüş bildirebilme imkanına da sahiptir.⁴⁸⁵

⁴⁸² Statü, s. 201.

⁴⁸³ Statü, s. 177.

⁴⁸⁴ Statü, s. 177.

⁴⁸⁵ Statü, s. 174-175.

Yine AMBS Statüsü'nün “AMBS'nin amaç ve görevleri” başlıklı ikinci bölümünde, Avrupa Merkez Bankası, “AMBS'nin görevlerini yerine getirebilmek için, ulusal merkez bankalarının yardımı ile, gerek yetkili ulusal makamlardan gerekse doğrudan iktisadi kuruluşlardan” ihtiyaç duyduğu istatistiki bilgileri toplamaya da yetkili kılınmıştır.⁴⁸⁶ Değinilen bölümde Avrupa Merkez Bankası'na verilen son görev ise, uluslararası işbirliğine ilişkindir. 6. maddede şöyle denilmektedir:

“AMBS'nin uluslararası işbirliğini gerekli kılan görevleri bakımından nasıl temsil edileceğine, Avrupa Merkez Bankası tarafından karar verilir.

Avrupa Merkez Bankası ve onun onayına bağlı olmak üzere ulusal merkez bankaları, uluslararası para kuruluşlarına katılabilirler.”⁴⁸⁷

AMBS Statüsü'nün dördüncü bölümünde ise, Avrupa Merkez Bankası'na yüklenen parasal görevlere yer verilmektedir. Bu cümleden olmak üzere 17. maddede, “Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankaları, işlemlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla kredi kurumları, kamu kurumları ve diğer piyasa katılımcıları için hesap açabilir ve kaydi menkul kıymetler de dahil olmak üzere varlıkları teminat olarak kabul edebilir.”⁴⁸⁸ denilmektedir.

AMBS Statüsü'nün 18. maddesinde de, fiyat istikrarı çerçevesinde Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankalarının, “Mali piyasalarda ister Topluluk parası, ister yabancı para veya kıymetli madenlerle kesin (vadeli ve vadesiz) veya geri alım vaadiyle satım sözleşmesi çerçevesinde alım-satım işlemleri ve alacaklar ile piyasada işlem gören senetlerin ödünç alınıp verilmesi işlemlerini; kredi kurumları ve diğer piyasa katılımcılarıyla yeterli teminata dayalı kredi işlemlerini” yapabileceği hükme bağlanmaktadır. Statü, söz konusu açık piyasa ve kredi işlemlerinin tabi olacağı genel ilkelerin belirlenmesi hususunu da Avrupa Merkez Bankası'na görev olarak yüklemektedir.⁴⁸⁹

⁴⁸⁶ Statü, s. 175.

⁴⁸⁷ Statü, s. 176.

⁴⁸⁸ Statü, s. 185.

⁴⁸⁹ Statü, s. 186.

AMBS Statüsü'nün 19. maddesinde ise Avrupa Merkez Bankası, üye ülkelerdeki kredi kurumlarını, Avrupa Merkez Bankası ve milli merkez bankaları nezdindeki hesaplarda zorunlu karşılık bulundurma yükümlülüğüne tabi tutmaya yetkili kılınmıştır. Ayrıca, 20. madde uyarınca Avrupa Merkez Bankası, diğer parasal kontrol yöntemlerini kullanmak konusunda da yetkilidir.⁴⁹⁰

3. Organları

AMBS Statüsü'nün 9. maddesinin (3) numaralı fıkrası, "*Antlaşmanın 107(3). maddesi uyarınca, Avrupa Merkez Bankası'nın karar organları Yönetim Konseyi ve Yürütme Kuruludur.*" denilmektedir.⁴⁹¹ Statü'nün 45. maddesiyle ise, bu organlara Avrupa Merkez Bankası'nın üçüncü karar organı olarak Genel Konsey eklenmiştir.

Ayrıca, Yönetim Konseyi ve Yürütme Kurulu'nun isteği üzerine görev alanlarına giren hususlara ilişkin görüş veren Avrupa Merkez Bankası ile AMBS üyesi ülkelerin merkez bankalarının temsilcilerinden oluşan Komiteler de işleyişte rol üstlenebilmektedir.⁴⁹²

a. Yönetim Konseyi

Yönetim Konseyi, sistemin en üstteki karar organı olarak para politikasını belirlemektedir. Statü'nün 12. maddesinin (1) numaralı fıkrası, Yönetim Konseyi'nin sorumluluk alanını ve dolayısıyla sistem içindeki konumunu şöyle düzenlemektedir: "*Yönetim Konseyi, Antlaşma ve bu Statü ile AMBS'ye verilen görevlerin yerine getirilmesini sağlamak için gerekli olan*

⁴⁹⁰ Statü, s. 186-187.

⁴⁹¹ Statü, s. 177.

⁴⁹² Bankacılık Gözetim, Banknot, Bilgi Teknolojisi, Bütçe, Dış Haberleşmeler, Hukuk İşleri, İç Denetim, İstatistik, Muhasebe ve Parasal Gelirler, Para Politikası, Piyasa İşleri, Ödemeler ve Ödeme Sistemleri, Uluslararası İlişkiler Komiteleri, (Erişim) <http://www.ecb.int>, 15 Eylül 2007.

yol gösterici esasları belirler ve kararları alır. Yönetim Konseyi, uygun olduğu takdirde orta vadeli parasal hedeflere, temel faiz oranlarına ve AMBS’de mevcut rezervlere ilişkin kararları da içeren Topluluk para politikasını belirler ve uygulanmaları için yol gösterici esasları ortaya koyar.”⁴⁹³

Statü’nün 16. maddesi uyarınca, Topluluk içinde banknot ihraç izni verme yetkisi münhasıran Yönetim Konseyi’ne aittir. Zorunlu karşılıkların alt sınırının, bu sınır ile karşılıklar arasındaki kabul edilebilir en yüksek oranın ve bunlara aykırılık halinde uygulanacak uygun yaptırımların belirlenmesi yetkisi de Statü’nün 19. maddesince Yönetim Konseyi’ne bırakılmıştır. Statü’nün 20. maddesi de Statü’de açıkça sayılanlar dışında diğer parasal kontrol yöntemlerinin uygulanmasına karar verme yetkisini Yönetim Konseyi’ne tanımaktadır. Statü’nün 12. maddesinin (3) numaralı fıkrası çerçevesinde “Avrupa Merkez Bankası’nın ve karar organlarının örgütsel yapısını belirleyen Usul Kuralları” da Yönetim Konseyi tarafından konulmaktadır.

Yönetim Konseyi’nin üye yapısı da, bu organın sistem içinde en yukarıda konumlandırılan organ olduğunu göstermektedir. Statü’nün 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre bu organ, Yürütme Kurulu üyeleri ve ulusal merkez bankalarının başkanlarından oluşmaktadır.

Statü, Yönetim Konseyi’nin yılda en az on defa toplanmasını öngörmektedir. Yönetim Konseyi de, her ayın ilk Perşembe günü para politikası, üçüncü Perşembe günü ise diğer görevlere ilişkin olarak toplanmasını kurallaştırmıştır. Bu toplantılar Avrupa Merkez Bankası’nın kurulu olduğu Frankfurt’ta yapılmaktadır.

Statü’nün 10. maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca toplantı yeter sayısı üyelerin üçte iki çoğunluğudur. Çoğunluk sağlanamadığı takdirde, Başkan’ın çağırısı ile yapılan olağanüstü toplantıda, kararların alınmasında öngörülen yeter sayı aranmaz.⁴⁹⁴

Statü’nün 10. maddesine göre Konsey’in her üyesi bir oya sahiptir. Yine aynı madde doğrultusunda, kural olarak adi çoğunlukla karar verilecek, oyların eşit olması durumunda ise Başkan’ın oyu belirleyicilik kazanacaktır.

⁴⁹³ Statü, s. 181.

⁴⁹⁴ Statü, s. 178.

Her ne kadar kural adi çoğunlukla karar verilmesi olarak belirlenmişse de, doğrudan Statü birden çok maddesinde karar alınabilmesini nitelikli çoğunluk sağlanması koşuluna bağlamıştır. Örneğin bir ulusal merkez bankasının Statü'de belirlenmemiş bir görevi üstlenmesine “*AMBS'nin amaç ve görevleriyle çeliştiği gerekçesiyle*” engel olma yetkisinin kullanılabilmesi üçte ikilik nitelikli çoğunluğu gerektirmektedir.⁴⁹⁵ Nitelikli çoğunluk gerektiren hususların, genel olarak Avrupa Merkez Bankası'nın sermayesine ve karının dağıtımına ilişkin oldukları söylenebilir. 28., 29., 30., 32., 33. ve 51. maddelerde düzenlenen hususlara ilişkin kararların alınması bakımından “*Yönetim Konseyi'ndeki oyların ağırlığı*”, ulusal merkez bankalarının, Avrupa Merkez Bankası'nın taahhüt edilmiş sermayesindeki hisselerine göre belirlenir. Nitelikli çoğunluk gerektiren bir karar alınması için⁴⁹⁶, lehe verilen oyların Avrupa Merkez Bankası'nın taahhüt edilmiş sermayesinin en az üçte ikisini ve hissedarların en az yarısını temsil etmesi gerekir. Toplantıya katılamayacak olan Başkan, ağırlıklı oyunu kullanmak üzere bir vekil atamaya yetkilidir.⁴⁹⁷

b. Yürütme Kurulu

Antlaşma'nın 112 (2)(a) ve Statü'nün 11. maddelerine göre Yürütme Kurulu, Başkan, Başkan Yardımcısı ve diğer dört üyeden oluşur.

⁴⁹⁵ Statü, s. 184.

⁴⁹⁶ “Söz konusu oylama biçimi Roma Antlaşması'nın 148. maddesinin (2) numaralı fıkrasına dayanmaktadır. Genişlemenin ardından, Nice Antlaşması'nda öngörülen Genişleme Hakkındaki Protokol'e göre nitelikli çoğunluğun sağlanabilmesi için 255 (345 oyda yüzde 73) oy alması ve üye ülkelerin çoğunluğunun kararı desteklemesini ifade etmektedir. Ayrıca, üye ülkelerden birinin, nitelikli çoğunluğu oluşturan ülkelerin nüfuslarının toplamının Avrupa Birliği'nin toplam nüfusunun en az yüzde 62'sine tekabül edip etmediğinin doğrulanmasını önerme hakkı da bulunmaktadır.” **Avrupa Birliği'nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumu**, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı, No:16, 2003, s. 155.

⁴⁹⁷ Statü, s. 179.

Üyeler görevlerini tam gün çalışma esasına göre yürütürler. Yönetim Konseyince istisnai olarak muafiyet tanınmadıkça hiçbir üye, kazanç sağlayan veya sağlamayan herhangi bir işle uğraşamaz.⁴⁹⁸

Antlaşma'nın 112(2)(b) ve Statü'nün 11. maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca; *“Başkan, Başkan Yardımcısı ve Yürütme Kurulunun diğer üyeleri, para veya bankacılık konularında tanınmış ve mesleki tecrübesi olan kişiler arasından, Konsey'in, Avrupa Parlamentosu ve Yönetim Konseyine danışmasını müteakip tavsiyesi üzerine, Üye Ülke hükümetlerinin Devlet veya Hükümet Başkanları düzeyinde ortak uzlaşısı ile atanırlar.*

*Görev süreleri sekiz yıldır ve bu süre yenilenemez.”*⁴⁹⁹

Yürütme Kurulu haftada en az bir kere toplanmaktadır. Her üyenin bir oy hakkı bulunmakta ve kararlar adi çoğunlukla alınmaktadır. Ancak oyların eşitliği halinde Başkan'ın oyu belirleyicilik özelliği kazanmaktadır.⁵⁰⁰

Yürütme Kurulu üyelerine tanınan bireysel bağımsızlığın bir sonucu olarak, Yürütme Kurulu üyelerinin görevden alınabilmeleri ancak belirli koşulların varlığına ve Adalet Divanı'nın kararına bağlanmıştır. Statü'nün konuyu düzenleyen 11. maddesinin (4) numaralı fıkrası şöyledir: *“Yürütme Kurulunun bir üyesi görevinin ifası için gerekli koşulları yerine getiremeyecek duruma gelir veya ağır derecede görevi ihmalden sorumlu bulunur ise, Yönetim Konseyi veya Yürütme Kurulunun başvurusu üzerine Adalet Divanı kendisini zorunlu olarak emekliye ayırabilir.”*

Statü'nün 12. maddesi uyarınca Yürütme Kurulu'nun iki asli görevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Yönetim Konseyi tarafından belirlenen yol gösterici esaslara ve kararlara uygun olarak para politikasını uygulamak ve bu doğrultuda ulusal merkez bankalarına gerekli talimatları vermektir. İkinci olarak, Yürütme Kurulu, Yönetim Konseyi toplantılarının hazırlanmasından da sorumludur. Ayrıca, Yönetim Konseyi bazı yetkilerini Yürütme Kurulu'na devredebilir.⁵⁰¹

⁴⁹⁸ Statü, s. 179.

⁴⁹⁹ Statü, s. 179.

⁵⁰⁰ Statü, s. 180.

⁵⁰¹ Statü, s. 181-182.

c. Genel Konsey

Statü'nün 45. maddesiyle Avrupa Merkez Bankası'nın üçüncü karar organı olarak Genel Konsey kurulmuştur.

Genel Konsey, Başkan, Başkan Yardımcısı ve ulusal merkez bankalarının başkanlarından oluşmaktadır. Yürütme Kurulu'nun diğer üyeleri ise Genel Konsey toplantılarına oy hakları olmaksızın katılabileme olanağına sahiptir.

Genel Konsey, Statü'de bir düzenleme bulunmamakla birlikte uygulamada üç ayda bir Frankfurt'ta toplanmaktadır.

Genel Konsey'in asli işlevi, Ekonomik ve Parasal Birlik'e üye ülkelerle üye olmayan ülkeler arasında para politikasına ilişkin eşgüdümü sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede Genel Konsey, Parasal Birlik'e üye olmayan ülkelerle ilişkileri yürütür ve bu ülkelere Parasal Birlik'e üyelik yönünde gerekli gördüğü konularda önerilerde bulunur.

Ayrıca Statü'nün 47. maddesinin (2) numaralı fıkrası uyarınca Genel Konsey, Avrupa Merkez Bankası'nın bazı görevlerinin yerine getirilmesine, görüş vermek suretiyle katkıda bulunur. Bu görevler; istatistiki bilgilerin toplanması, Avrupa Merkez Bankası'nın faaliyetlerine ilişkin raporların hazırlanması, ulusal merkez bankalarınca yürütülen işlemlerin muhasebeleştirme ve raporlanmasının yeknesak hale getirilmesine yönelik kuralların konulması, sermaye taahhüdüne ilişkin gerekli olan tedbirlerin alınması, çalışanların statüsünün ve çalışma koşullarının belirlenmesidir.⁵⁰²

4. Açıklık ve Hesap Verebilirliği⁵⁰³

Avrupa Merkez Bankası'nın açıklığını sağlamaya yönelik temel hüküm, Statü'nün 15. maddesidir. Buna göre, *“Avrupa Merkez Bankası, AMBS'nin faaliyetleri hakkında en az üç ayda bir rapor hazırlar ve yayımlar.*

⁵⁰² Statü, s. 205-207.

⁵⁰³ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Lastra, *Monetary Stability*, s. 226.

AMBS'nin konsolide mali tablosu her hafta yayımlanır.

Antlaşmanın 113(3). maddesine göre Avrupa Merkez Bankası, AMBS'nin faaliyetleri ve hem bir önceki hem de cari yıla ilişkin para politikası hakkında Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon ve de Avrupa Konseyine yıllık rapor sunar.

*Bu maddede belirtilen raporlar ve tablolar ilgililere bedelsiz olarak sunulur.*⁵⁰⁴

Avrupa Merkez Bankası'nın hesapları da ulusal merkez bankalarının hesapları gibi bağımsız dış denetime açıktır. Bağımsız denetçiler, Avrupa Merkez Bankası'nın ve ulusal merkez bankalarının tüm defter ve hesaplarını incelemek ve işlemleri hakkında noksansız bilgi almak konusunda tam yetkili kılınmıştır. Bağımsız denetçiler Yönetim Konseyince önerilmekte ve Avrupa Birliği Konseyince uygun bulunmaktadır.⁵⁰⁵

Ayrıca Avrupa Merkez Bankası üzerinde Avrupa Sayıştay'ının da denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki “operasyonel verimlilik denetimi” ile sınırlıdır.⁵⁰⁶ “Avrupa Merkez Bankası'nın Hukuki Niteliği” başlığı altında değinildiği üzere Avrupa Merkez Bankası'nın eylem ve işlemleri Adalet Divanı'nın yargısal denetimine de açıktır.⁵⁰⁷

5. Kamu Kurumları İle İşlemleri

Mali bağımsızlık ilkesinin zorunlu bir sonucu olarak, Avrupa Merkez Bankası için kamu kurumlarına kredi verme yasağı getirilmiştir. Yasağı düzenleyen Statü'nün 21. maddesine göre, “*Antlaşmanın 101. maddesi uyarınca, Avrupa Merkez Bankası veya ulusal merkez bankalarının, Topluluk kurum veya organlarına, merkezi hükümetlere, bölgesel, yerel ya da diğer kamu makamlarına, kamu hukukuna tabi diğer organlara veya üye ülkelere*

⁵⁰⁴ Statü, s. 184.

⁵⁰⁵ Statü, s. 191.

⁵⁰⁶ Statü, s. 191.

⁵⁰⁷ Statü, s. 200.

ait kamu kuruluşlarına açık kredi veya diğer bir kredi kolaylığı tanımları ve onlardan doğrudan borç senedi almaları yasaktır.”⁵⁰⁸

II. KANUNİ BAĞIMSIZLIĞI AYRINTILANDIRAN AVRUPA BİRLİĞİ ÖLÇÜTLERİ VE BU ÖLÇÜTLER ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI AÇISINDAN TEREDDÜT DOĞURABİLİR HUSUSLAR

A. Kanuni Bağımsızlığı Ayrıntılandıran Avrupa Birliği Ölçütleri

Merkez bankalarının bağımsızlığı incelenirken, araç bağımsızlığı–ekonomik–politik bağımsızlık,⁵⁰⁹ yasal ve fiili bağımsızlık–politik ve ekonomik bağımsızlık;⁵¹⁰ personel bakımından, fonksiyon bakımından, mülkiyet bakımından bağımsızlık⁵¹¹ gibi farklı ayrımlar kullanılmaktadır. Bu çalışmada konu kanuni bağımsızlık açısından ele alınacaktır.

Ancak, kanuni bağımsızlık kavramı tek başına merkez bankalarının ne ölçüde bağımsız olduğu belirlemeye yardımcı olacak ayrıntıda değildir. Bu nedenle, kanuni bağımsızlık da özellikle Avrupa Birliği’nde Avrupa Merkez Bankası tarafından merkez bankalarının bağımsızlığını belirlemede kullanılan kurumsal, işlevsel, bireysel, mali bağımsızlık olarak ifade edilen dörtlü ayrıma dayanılarak incelenecektir.⁵¹²

Bu içerikte bir değerlendirme, Şubat 2001’de yaşanan ağır iktisadi buhranın hemen ardından çıkarılan ve sıklıkla “*Kemal Derviş Kanunu*” olarak anılan, hatırlanan 1211 sayılı Kanun’u değiştiren 4651 sayılı Kanun’a değinmeyi gerektirmektedir.⁵¹³ Çünkü bu Kanun özellikle Avrupa Birliği

⁵⁰⁸ Statü, s. 187-188.

⁵⁰⁹ Çetin, a.g.e., s. 34.

⁵¹⁰ Bıyık, a.g.e.; Çinier, a.g.e., s. 53; Abdüllatif Sevinç, **Merkez Bankası Bağımsızlığı**, İstanbul, 2000, s. 16; İlyas Yıldırım, a.g.e., s. 46-48.

⁵¹¹ Dilik, a.g.m., s. 177.

⁵¹² **Accession Country Report 2002**, European Central Bank, October 2002, s. 20-23.

⁵¹³ Bkz. 4651 sayılı Kanun’un genel gerekçesi; (Erişim) <http://www.tbmm.gov.tr>, 15 Haziran 2008.

normlarından esinlenmiş ve Avrupa Merkez Bankası'nın bağımsızlığı formüle etmede kullandığı sistematik ve terminolojiyi de benimsemiştir.⁵¹⁴

Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'ne geçilmesinde son aşama olan Parasal Birlik'in temelinde ortak ve bölünmez bir para politikası yatmaktadır. Ortak bir para politikasının uygulanması ise merkezi bir karar organını ve ortak kurallar bütününden oluşan bir yapıyı gerektirmiş; bu gereklilik de Avrupa Merkez Bankası ile ulusal merkez bankalarını bir araya getiren AMBS'yi ve Statüsü'nü doğurmuştur.⁵¹⁵

AMBS'nin aldığı kararların yerine getirilmesinde, sistemin parçası olan ulusal merkez bankaları önemli bir rol üstlenecektir.

⁵¹⁴ Uygun, 4651 sayılı Kanun değişikliğinin hazırlanışına ve bu Kanun'un Avrupa Merkez Bankası'nın kullandığı terminoloji ve sistematik ilişkisine şöyle değinmektedir; “..... 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 5 Mayıs 2001 günlü Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 25 Nisan 2001 tarihli ve 4651 sayılı Kanunla değişikliğe uğramıştır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un, yasalaşma sürecinde acilen ve öncelikle çıkarılması gereken kanunlardan biri olarak anılmış olması, kamuoyunda yoğun ilgi uyandırdığı gibi, Kanun’un çok kısa sürede ve özellikle bugünkü acil ihtiyaçlarını karşılanması amacıyla hazırlandığı yönünde bir izlenim yaratmıştır. Oysa, öncelikle vurgulanması gerekir ki, bu Kanun oluşan yanlış kanunun aksine, oldukça uzun bir çalışmanın sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu çalışmanın öncelikli amacı ise, çağdaş merkez bankacılığını şekillendiren ve merkez bankalarının asli işlevini belirleyen temel felsefe ve ilkelerin doğru olarak belirlenmesi ve bunların sistematik bütünlük içinde Kanuna yansıtılması olmuştur.

Bu çerçevede, önce üçüncü kuruluş kanunu niteliğinde ve sistematik bütünlüğü olan yetmiş maddelik bir kanun tasarısı hazırlanmıştı.

Ancak, yetmiş maddelik bir Kanun’un, yasalaşma sürecinin uzayacağı, yasama organının çalışma temposunu düşüreceği gözönünde bulundurularak, 1211 sayılı Kanun’un bazı maddelerinde değişiklik yapılması benimsenmiştir.

Tamamen yeni bir kanun hazırlanması yerine, mevcut Kanun’un bazı maddelerinde değişiklik yapılması yukarıda değinilen ana felsefenin ve temel ilkelerin Kanun’a daha güçlü bir biçimde yansıtılmasına engel oluşturmamış ve 4651 sayılı Kanunla da başlangıçtaki amaca ulaşılmıştır.

Çağdaş merkez bankaları düzenlemelerine yön veren ve neden-sonuç ilişkisi içinde bulunan, temel amacın fiyat istikrarı olarak belirlenmesi, merkez bankasının bağımsızlığı, hesap verilebilirlik- açıklık ilkeleri Kanun’un hazırlık çalışmalarında esas alınmıştır. Bilinmesinde yarar vardır ki, bu üç ilkeye ulaşılmasında yol gösterici kaynakların başından Avrupa Birliği normları gelmektedir.

..... henüz Birlik üyesi olmayan Ülkemiz açısından hukuki bir bağlayıcılığı bulunmayan Antlaşma ve Statü, evrensel standartlara ulaşmadaki yol gösterici nitelikleri dolayısıyla önem taşımaktadırlar.

..... Avrupa Birliği normları ile uyum sağlamak üzere bire bir aynı hükümlerin metne taşınması yerine, tüm dünyadaki düzenlemeler de dikkate alınarak, çağdaş ilkeleri özümsemiş, kendi yapısına uydurmuş bir Kanun’un hazırlandığı ve dolayısıyla Avrupa Birliği normları ile uyumun kendiliğinden ortaya çıktığıdır.” Mehmet Şerif Uygun, “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında 4651 sayılı Kanunla Getirilen Yeniliklere Genel Bakış”, **Lira Dergisi**, Sayı 19, Temmuz 2001, s. 9.

⁵¹⁵ Melike Alparlan, “Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Milli Merkez Bankaları”, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Ankara, 1997, s. 8.

Bu sebeple, ulusal merkez bankalarının da sistemin gerektirdiği koşullarda ve aynı ölçüde bağımsızlığa sahip olmaları bir zorunluluk haline gelmiştir.⁵¹⁶

Maastricht Antlaşması'nın 109. (eski 108.) maddesi, ulusal merkez bankalarının AMBS Statüsü'nün birer parçası olarak sistemle bütünleşmeleri için, her birinin mevzuatında yapılması gerekli uyum çalışmalarının Parasal Birlik'in üçüncü aşamasının başlamasıyla birlikte tamamlanmış olmasını öngörmektedir.

AMBS Statüsü'nün 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasında da, *"Antlaşmanın 109. maddesine göre her Üye Ülke, en geç AMBS'nin kurulduğu tarihe kadar, ulusal merkez bankası kanunları da dahil olmak üzere ulusal mevzuatının Antlaşma ve bu Statüye uygun olmasını sağlar."* denilmektedir.⁵¹⁷

Ayrıca yine Statü'nün 14. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da, *"Ulusal merkez bankaları AMBS'nin ayrılmaz birer parçasıdırlar ve Avrupa Merkez Bankası'nın yol gösterici esasları ve talimatları doğrultusunda hareket ederler. Yönetim Konseyi, Avrupa Merkez Bankası'nın yol gösterici esasları ve talimatlarına uyulması için gerekli önlemleri alır ve gerekli gördüğü her türlü bilgiyi talep eder."* hükmü yer almıştır.⁵¹⁸

Bu doğrultuda, Türkiye için henüz Avrupa Birliği üyeliği dahi belirsizken, yalnızca Parasal Birlik üyeleri açısından zorunluluk oluşturan bu konuda uyum çalışmalarının yapılması, gerek Antlaşma, gerekse Statü'nün, AMBS'ye ilişkin hükümler içermenin çok ötesinde çağdaş merkez bankacılığına ilişkin ilkeleri ortaya koyan düzenlemeler olarak kabul edilmesinden kaynaklanmıştır.⁵¹⁹

⁵¹⁶ Smits, **Institutional Aspects**, s. 152.

⁵¹⁷ **Statü**, s. 183.

⁵¹⁸ **Statü**, s. 184.

⁵¹⁹ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 1/839, Dönem 21, Yasama Yılı 3, S. Sayısı 655, Genel Gerekeç; Süreyya Serdengeçti, **2002 Yılı TCMB Genel Kurul Açış Konuşması**, s. 6, (Erişim) <http://www.tcmb.gov.tr>.

1. Kurumsal Bağımsızlık

a. Kavramsal Çerçeve

Kurumsal bağımsızlık, Antlaşma'nın 108. (eski 107) ve AMBS Statüsü'nün 7. maddesinde düzenlenmiştir. Statü'nün *"Bağımsızlık"* başlıklı 7. maddesi şöyledir: *"Antlaşmanın 108. maddesi uyarınca, Avrupa Merkez Bankası, ulusal merkez bankaları ya da bunların karar organlarının herhangi bir üyesi, Antlaşma ve bu Statü hükümleri ile kendilerine yüklenilen görevleri yerine getirirken ve yetkileri kullanırken, Topluluk kurum veya organlarından, Üye Ülke hükümetlerinden ya da herhangi bir organdan talimat alamaz ve isteyemezler. Topluluk kurum ve organları ve Üye Ülke hükümetleri, bu ilkeye uymayı ve Avrupa Merkez Bankası veya ulusal merkez bankalarının karar organlarının üyelerine görevlerinin ifası sırasında telkinde bulunmamayı taahhüt ederler."*

Genel olarak kurumsal bağımsızlık, merkez bankalarının görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken talimat almamasını, dış etkilere açık olmamasını, merkez bankalarına yönelik telkinde bulunulamamasını ifade etmektedir.⁵²⁰

Buna göre, üçüncü kişilere tanınan bir takım yetkiler Antlaşma ve Statü'ye aykırı kabul edilmektedir.

Bu kapsamda; üçüncü kişilerin AMBS ile ilgili görevler yönünden ulusal merkez bankalarına ve bunların karar organlarına talimat verme yetkisi; üçüncü kişilerin Sistem ile ilgili görevler bakımından ulusal merkez bankalarının kararlarını onaylama, askıya alma, iptal etme veya erteleme yetkisi; Sistem ile ilgili görevlerin yerine getirilmesine yönelik kararların sansür edilmesi yetkisi Antlaşma ve Statü'yle uyumlu bulunmamaktadır.

Yine, üçüncü kişilerin temsilcilerinin, ulusal merkez bankalarının karar organlarının toplantılarına AMBS ile ilgili görevlerin ifasına ilişkin konularda

⁵²⁰ Smits, *Institutional Aspects*, s. 155.

oy hakkını haiz olarak katılmaları, bu oy sonuca götürür nitelikte olmasa bile, Antlaşma ve Statü'ye aykırı bulunmaktadır.

Aynı şekilde, ulusal merkez bankaları için öngörülmüş olan, karar almadan önce üçüncü bir kişiye danışma yükümlülüğü getiren bir düzenleme de bu açıdan kurumsal bağımsızlığı zedeler görülmektedir.

b. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Kurumsal Bağımsızlığı

Bu açıklamalar ışığında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na bakıldığında, 1211 sayılı Kanun'da kurumsal bağımsızlık ölçütünü ilke düzeyinde sağlayan bir hükmün varolduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Kurumsal bağımsızlık ilkesi, 4651 sayılı Kanun'la değiştirilen 4. maddenin, *"Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır"* hükmü ile açıkça benimsenmiştir.

4651 sayılı Kanun değişikliğinden önce de 1211 sayılı Kanun'un 4. maddesinin son fıkrası *"Banka, Banka Kanunu ile kendisine verilen yetkileri kendi sorumluluğu altında müstakil olarak kullanır."* hükmünü içermekteydi. Bu hükmün anlam bakımından yürürlükteki hükümden farklı olmadığı, 4651 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden önce de 1211 sayılı Kanun'da kurumsal bağımsızlık ilkesinin ifadesini bulduğu açıktır.

Ayrıca kurumsal bağımsızlık ölçütleri anlamında, hiçbir üçüncü kişinin Merkez Bankası kararlarını onaylama, askıya alma, iptal etme, erteleme ya da sansür etme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Bu çerçevede, hukuk düzenimizin bütünü içinde değerlendirildiğinde, Merkez Bankası'nın merkezi idarenin dışında tutulması, idari hiyerarşiye tabi kılınmaması, vesayete ise sadece yöneticilerinin atanması bakımından tabi olması; doğrudan doğruya kurumsal bağımsızlık ilkesiyle de ilişkilidir. Merkezi idareye dahil ya da idari kamu kurumu olarak kurulmuş bir merkez bankasının, kurumsal bağımsızlığa sahip bulunduğunu tespit edebilmek imkanı olmayacaktı.

Avrupa Merkez Bankası'nın kurumsal bağımsızlığı bakımından önem gösteren bir başka husus da Maastricht Antlaşması'nın 107. maddesinin (2) numaralı fıkrası ve Statü'nün 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasıdır: *“Antlaşmanın 107 (2). maddesi uyarınca tüzel kişiliği haiz olan Avrupa Merkez Bankası, her bir üye ülkede o ülkenin kanunlarına göre tüzel kişilere tanınan en geniş hukuki ehliyete sahiptir; taşınır ve taşınmaz mal edinebilir veya bunları elden çıkarabilir ve davada taraf olma ehliyetine sahiptir.”*

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın bir ulusal hukuk öznesi olarak, tüzel kişi şeklinde kurulması karşısında, bu konuda 1211 sayılı Kanun'da Statü'dekine benzer bir hükme ayrıca yer verilmesine gerek bulunmadığı bütün şüphelerin dışındadır. Aksine böyle bir hüküm, malumun ilanı niteliğinde ve hukuk tekniği açısından yadırgatıcı olacaktır.

2. İşlevsel Bağımsızlık

a. Kavramsal Çerçeve

İşlevsel bağımsızlık, fonksiyonel veya işlemsel bağımsızlık olarak da anılmaktadır. Bu ilke, merkez bankalarının ihtiyaç duydukları zaman ve durumda gerekli gördükleri araçları serbestçe seçip kullanabilmelerini ifade eder.

Bu niteliğiyle işlevsel bağımsızlık; kurumsal bağımsızlığın devamı ve sonucudur.

b. Temel Amacın Belirlenmesi

AMBS Statüsü'nün *“Amaçlar”* başlıklı 2. maddesinde şöyle denilmektedir: *“Antlaşmanın 105. (1). maddesine göre AMBS'nin temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. AMBS, fiyat istikrarı amacıyla çalışmamak koşuluyla, Antlaşmanın 2. maddesinde öngörülen Topluluk amaçlarının*

*gerçekleşmesine katkıda bulunmak üzere, Topluluğun genel ekonomi politikalarını destekler. AMBS, Antlaşmanın 4. maddesinde belirtilen ilkeler ve kaynakların verimli dağıtılmasına imkan veren serbest rekabete dayalı açık piyasa ekonomisi ilkesi doğrultusunda faaliyet gösterir.*⁵²¹

Merkez bankalarının temel amacının, fiyat istikrarını sağlamak olduğu ve diğer görev ve yetkilerin bu amaçla çelişmeksizin kullanılması gereği ekonomi öğretisinde genel kabul görmektedir.⁵²² Merkez bankalarının bağımsızlığından söz edebilmek için öncelikle, tek bir hedefinin varlığı, bir başka ifade ile araçsal bağımsızlığının kaynağı olarak tek bir amaca bağımlılığı, kanunlarında yer alacak açık bir hükümle güvencelenmelidir.⁵²³

1211 sayılı Kanun'un 4651 sayılı Kanun'la değişmeden önceki 4. maddesinin (a) bendinde, Banka'nın görevleri arasında *"Para ve kredi politikasını, kalkınma planları ve yıllık programlar gözönünde bulundurularak ekonominin gereklerine göre ve fiyat istikrarını sağlayacak bir tarzda yürütmek"* de sayılmıştır.

Ancak bu hüküm; fiyat istikrarının, Merkez Bankası'nın diğer tüm görevlerinin üzerinde temel bir amaç olduğu vurgusunu içermemekteydi. Özellikle de *"fiyat istikrarı"* ifadesinin, *"ekonomik gereklere göre"* gibi muğlak, günden güne, yorumdan yoruma değişecek bir koşuldan sonra yer alması, gücünü ve etkisini bütünüyle ortadan kaldırmaktaydı. Bu hüküm, Merkez Bankası'nın başka bir görev amacıyla ve hatta hükümetin tercihleri ve ekonomi politikalarıyla, fiyat istikrarının bağdaşmaması durumunda; Merkez Bankası'nın fiyat istikrarı için var olduğuna dair en küçük bir vurgu, en hafif bir ima dahi içermemekteydi.

⁵²¹ Statü'nün 14. maddesinin (4) numaralı fıkrası da *"Ulusal merkez bankaları, Yönetim Konseyinin üçte iki oy çoğunluğu ile AMBS'nin amaç ve görevleriyle çelişiklerine karar verilmedikçe, bu Statüde belirtilmeyen görevleri de yerine getirebilirler. Bu tür görevler, ulusal merkez bankalarının sorumluluğu ve yükümlülüğü altında yerine getirilir ve AMBS'nin görevlerinin bir parçası sayılmazlar."* hükmünü içermektedir.

⁵²² Çinier, a.g.e., s. 62.

⁵²³ Suat Oktar, "T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Mayıs 1997, s. 7.

4651 sayılı Kanun ile 1211 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ilk fıkrasında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın da temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu açık hükme bağlanmıştır.

Temel amacın fiyat istikrarını sağlamak oluşu, deyim yerindeyse, merkez bankacılığı açısından ilkeler üstü bir ilkedir. Merkez bankaları diğer tüm görev ve yetkilerini bu amaç doğrultusunda ve bu amaçla çalışmeksizin yerine getirip kullanacaklardır.

AMBS Statüsü'nde ve bir çok merkez bankası kanununda, merkez bankasının, temel amacı ile çalışmamak kaydıyla hükümetin ekonomi politikalarını destekleyeceği hükmü yer almaktadır.⁵²⁴ Bu hüküm, 4651 sayılı Kanun'da İngiltere'dekine benzer bir biçimde formüle edilmiş⁵²⁵ ve 1211 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ikinci fıkrasında Banka'nın, Hükümet'in büyüme ve istihdam politikaları ile kendi para politikası arasındaki uyumu, temel amacı ile çalışmamak kaydıyla gözetileceği hükme bağlanmıştır. Bu yolla, 1211 sayılı Kanun'un değişiklikten önceki halinde bulunan *"kalkınma planları ve yıllık programlar"* gibi içeriği daha belirsiz kavramlar yerine, Devlet'in en önemli, öncelikli ve uzun vadeli ekonomi politikaları olan ve plan ve programların temelini oluşturan büyüme ve istihdam politikaları ile uyum da somut olarak ifade edilmiştir.⁵²⁶

Özetle 121 sayılı Kanun'da Merkez Bankası'nın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu açıkça belirlenmiştir.

⁵²⁴ Smits, **Institutional Aspects**, s. 184.

⁵²⁵ İngiltere Merkez Bankası Kanunu (Part II Monetary Policy, 11 Objectives), (Erişim) <http://www.bankofengland.co.uk/about/legislation/1998act.pdf>, 4 Şubat 2008.

⁵²⁶ Türel, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile İngiltere Merkez Bankası'nın (Bank of England) amaçları arasında şöyle bir karşılaştırma yapmaktadır: *"Nisan 1998 tarihli Bank of England Act. 'ın 'Amaçlar' maddesi şöyle: 'Para politikasıyla ilgili olarak, Bank of England'ın amaçları şunlar olacaktır: (a) fiyat istikrarını korumak ve (b) buna bağlı olarak, büyüme ve istihdam amaçları dahil olmak üzere Majestelerinin Hükümetinin iktisat politikalarını desteklemek' (Chap.11, Part II, Art.11). Ancak buradaki farka dikkat çekmeliyiz: Amaç hiyerarşisi içinde ikincil bir konuma indirgenmiş olsa bile İngiliz Hükümetinin (büyüme ve istihdam amaçları dahil) iktisat politikasını desteklemek Bank of England'ın amacıdır; 4651 sayılı Kanun'un lafzında ise destek ifadesi, amaç belirtilen cümleden koparılmış ve amaç bağımsızlığında Türkiye, deneyimli ve gelişmiş bir kapitalist ekonomide öngörülebiyecek olanın dahi ötesine geçmiştir."*, Oktar Türel, "T.C. Merkez Bankası'na Yeni Yasal Çerçeve: 4651 Sayılı Kanun Üzerine Gözlem ve Değerlendirmeler", **Mülkiye Dergisi**, Temmuz-Ağustos, 2001 s. 79.

c. İşlevsel Bağımsızlığa İlişkin Diğer Hükümler

1211 sayılı Kanun'un 4651 sayılı Kanun'la değişik 4. maddesinde işlevsel bağımsızlık ilkesini gerçekleştirmeye hizmet eden ve AMBS Statüsü ile uyumlu asli hükümler de şöyle sıralanabilir.

II numaralı fıkranın (b) bendi; *“..... Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur.”*

II numaralı fıkranın (c) bendi; *“..... Banka, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu Kanunda belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.”*

I numaralı fıkrasının (g) bendi; *“Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak.”*

Merkez bankasının işlevsel bağımsızlığı, merkez bankasının görev alanına giren konularda düzenleme yapma yetkisine de sahip olmasını gerektirir. AMBS Statüsü'nün *“Hukuki düzenlemeler”* başlıklı 34. maddesi bu yetkiyi Avrupa Merkez Bankası'na tanımaktadır. 1211 sayılı Kanun'un 4. maddesi de *“Banka, bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen yetki ve görevlerle ilgili olarak düzenlemeler yapmaya ve bunları uygulamaya, bu düzenlemelere tabi kurum ve kuruluşlar nezdinde bunlara uygun hareket edilip edilmediğini ve kendisine gönderilen bilgilerin doğru olup olmadığını denetlemeye görevli ve yetkilidir.”* hükmüyle söz konusu yetkiyi açıkça sağlamaktadır.⁵²⁷

İşlevsel bağımsızlığı sağlamaya yönelik bir diğer husus da, merkez bankalarının düzenleme ve kararlarına uyulmaması durumunda bankanın yaptırım uygulayabilme gücüyle donatılmasıdır. AMBS Statüsü'nün 34. maddesinin (3) numaralı fıkrası *“Avrupa Merkez Bankası, 42. maddede öngörülen usule uygun olarak Konsey'ce belirlenen sınırlar ve koşullar çerçevesinde, aldığı kararlar ve çıkardığı tüzüklerde düzenlenen*

⁵²⁷ Kaldı ki açık bir hüküm olmasaydı dahi, Türk Hukukunda kamu tüzel kişilerinin görev alanlarına ilişkin düzenleme yapma yetkisinin varlığı kabul edilmektedir. Atay, **a.g.e.**, s. 66-67; Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 128-129.

yükümlülüklerle uymayanlara para cezası veya dönemsel para cezaları uygulamaya yetkilidir.” hükmüyle Avrupa Merkez Bankası’nı yetkilendirmektedir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası da 1211 sayılı Kanun’un 40, 43 gibi birden fazla maddesiyle yaptırım uygulama gücüne sahip kılınmıştır.

3. Bireysel Bağımsızlık

a. Kavramsal Çerçeve

Bir merkez bankası kanununda, kurumsal ve işlevsel bağımsızlığı sağlamaya yönelik tüm kural ve kurumlar mükemmelen eksiksiz düzenlenmiş olabilir. Ancak, bankanın temel amacı olan fiyat istikrarına, kural ve kurumların gerektirdiği etkinlikte odaklanan başkan ve diğer yöneticiler görevden alınarak, yeni yöneticilerle bu politikalardan uzaklaşmanın önünün açılabilceği aşıkardır.

En azından yöneticilerin her an görevden alınma tehdidiyle karşı karşıya bulunduğu bir merkez bankasının, para politikasını fiyat istikrarı hedefine uygun yürütmesinin, yöneticilerin kararlılık ve dirayeti dışında hiçbir güvencesinin bulunmayacağı kabul edilmelidir.

Böyle bir işleyişte, kurumsal ve işlevsel bağımsızlık ilkeleri, fiiliyata geçirilemeyen, temenni hükümleri olarak kağıt üstünde kalmaya mahkum kalacaktır. Dolayısıyla, kurumsal ve işlevsel bağımsızlığı hayata geçirebilmek için mutlaka merkez bankası yöneticilerine belirli görev güvenceleri tanınması gerekmektedir. Bu nedenle bireysel bağımsızlık⁵²⁸, merkez bankası yöneticilerine tanınan bir ayrıcalık değil, görevlerini yerine getirebilmeleri için zorunluluktur.

Bu çerçeve içinde bireysel bağımsızlık ana hatlarıyla; merkez bankalarının yöneticilerinin karar alma mekanizmasında yer alan kişilerin,

⁵²⁸ “Bireysel Bağımsızlık” terimini karşılar biçimde “Organik Bağımsızlık” terimi de kullanılmaktadır.

görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmelerini sağlamak için görev güvencesine kavuşturulmaları olarak tanımlanmaktadır.⁵²⁹ Buna göre bireysel bağımsızlık ilkesi tali unsurlarla güçlenen üç ana unsurdan oluşur:

- a) Merkez bankası yöneticileri için hükümetlerin sürelerinden bağımsız ve uzun bir görev süresi öngörülmesi,
- b) Merkez bankası yöneticileri belirlenen bu görev süresi içinde kanunda önceden belirlenmiş makul ve nesnel koşulların oluşması hali dışında görevden alınmamalı,
- c) Merkez bankası yöneticilerinin görevden alınmaları yönündeki işlemlere karşı yargı yolu açık olmalıdır.

AMBS Statüsü de değinilen unsurları içeren bir düzenlemeye sahiptir. Statü'nün 14. maddesinin (2) numaralı fıkrasına göre; *“Ulusal merkez bankalarının kanunları özellikle, Guvernörlerinin görev süresinin beş yıldan az olamayacağını hükme bağlar.*

*Bir guvernör ancak, görevinin ifası için gerekli koşulları yerine getiremeyecek duruma gelir veya ağır derecede görevi ihmalden suçlu bulunur ise görevinden alınabilir. Bu karara karşı ilgili Guvernör veya Yönetim Konseyince, Antlaşmanın veya bunun uygulanmasına ilişkin herhangi bir kanun hükmünün ihlal edildiği gerekçesiyle Adalet Divanına başvurulabilir. Söz konusu başvuru, kararın yayımlanmasından veya davacıya tebliğinden ya da davacının yokluğu halinde kararı öğrendiği günden itibaren iki ay içinde yapılır.”*⁵³⁰

Ayrıca, ulusal merkez bankalarının başkanları için en az beş yıllık görev süresini şart koşan AMBS Statüsü; 11. maddeyle de, Avrupa Merkez Bankası'nın Başkan, Başkan Yardımcısı ve diğer dört Yürütme Kurulu üyesi için sekiz yıllık görev süresi öngörmüştür.

Statü'nün 14. maddesi lafzi bir yorumla, uzun bir görev süresi ve kural olarak bu süre içinde görevden alınmama güvencelerinin Başkana mahsus olduğu, sonucuna götürebilir. Ancak söz konusu güvencelerin, aynı yetkilerle donatılmış, dış etki altında kalmaları bankanın bağımsızlığını aynı ölçüde

⁵²⁹ Smits, **Institutional Aspects**, s. 162.

⁵³⁰ Statü, s. 183.

olumsuz etkileyecek diğer yöneticiler için öngörülmemesi, bireysel bağımsızlık ilkesiyle güdülen amaca şüphesiz ters düşecektir.⁵³¹

Nitekim, Avrupa Merkez Bankası'nda bu güvencelerin Başkanla sınırlı olmaksızın tüm Yürütme Kurulu üyelerine tanınması, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin ulusal merkez bankaları için yerleşik uygulama ve kabulün bu yönde olması, Avrupa Birliği'nin aday ülkelerden ulusal merkez bankalarının tüm yürütme kurulu üyelerine görev güvencesi sağlanmasını talep etmesi karşısında; bireysel bağımsızlığın başkanlarla sınırlı olduğu yönünde yapılabilecek lafzi yorumun uygulamada benimsendiğine dair en küçük bir delil yoktur.

Avrupa Parasal Enstitüsü'ne göre de; *“Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin işlevleri ile doğrudan ilgili olmayan karar alma organları ya da üyeleri için görev süresi ve görevden alınma esaslarına bu genel kuralın uygulanması gerekli olmamaktadır.”*⁵³²

Ayrıca, AMBS Statüsü'nün 10. maddesinin (2) numaralı fıkrası çerçevesinde, Yönetim Konseyi üyeleri uzun süreli oy kullanmama durumunda kendileri yerine bir vekil atayabileceğine göre, ulusal merkez bankalarının karar organlarında yer alan her üyenin de aynı görev güvencesine sahip olması beklenmektedir.⁵³³

Avrupa Birliği'nin bireysel bağımsızlık ilkesine ilişkin hassasiyeti, hiç şüphesiz yok ki, ulusal merkez bankaları yöneticilerinin aynı zamanda Avrupa Merkez Bankası'nın karar mekanizmalarını da oluşturmasıyla açıklanabilir.

b. Merkez Bankası Yöneticilerinin Görev Süreleri

1211 sayılı Kanun'un ilk halinde Başkan'ın görev süresi beş yıl olarak belirlenmişti. Daha sonra, 17 Haziran 1987 tarih ve 281 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başkan'ın görev süresi üç yıl olarak kısaltılmıştır.

⁵³¹ Smits, *Institutional Aspects*, s. 163.

⁵³² Makinist, *a.g.e.*, s. 89.

⁵³³ Özatay, *a.g.e.*, s. 189.

Ardından da, 1211 sayılı Kanun'un 25. maddesinde değişiklik yapan 25 Ekim 1990 tarih ve 3670 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle, Başkan'ın beş yıllık bir dönem için Bakanlar Kurulu'nca atanması öngörülmüştür.⁵³⁴

Halen yürürlükte bulunan bu hüküm, AMBS Statüsü'nün ulusal merkez bankaları başkanları için öngördüğü asgari beş yıllık görev süresi koşulunu karşılamaktadır.

Başkan Yardımcıları için ise, 1211 sayılı Kanun'un ilk halinde beş yıllık bir görev süresi tanınmıştı. 17 Haziran 1987 tarih ve 281 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başkan'ın olduğu gibi Başkan Yardımcılarının görev süresi de üç yıl olarak belirlenmiştir. Üstelik Başkan'ın görev süresinden farklı olarak Başkan Yardımcılarının görev süresi 2001 yılına kadar üç yıla sınırlı kalmıştır.⁵³⁵ Nihayet 1211 sayılı Kanun'un 29. maddesinde 4651 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle Başkan Yardımcılarına da beş yıllık görev süresi sağlanmak suretiyle, Avrupa Birliği'nin talep ettiği asgari görev süresi koşulu karşılanmıştır. 4651 sayılı Kanun'un ilgili 5. maddesinin gerekçesinde de; *"Madde ile, bağımsız bir şekilde uyum içinde görev yapmalarını teminen Başkanın önerisi üzerine müşterek kararla atanacak olan Başkan Yardımcılarının görev süreleri uzatılmıştır."*

Başkan Yardımcılarının görev süreleri dolmadan görevden alınamayacakları yönünde hükümle Bankanın bağımsız olarak faaliyet göstermesi sağlanmaya çalışılmıştır." denilmiştir.⁵³⁶

Gerek merkez bankası bağımsızlığı yazınında gerekse de Avrupa Birliği uzmanlarının değerlendirmelerinde, öngörülen görev sürelerinin başlangıç ve bitişlerinin seçimle veya hükümetlerin olağan görev süresiyle eş zamanlı olmaması hususu da vurgulanmaktadır. Bu görüşe göre, aksi halde, merkez bankası yöneticilerinin, her göreve başlayan hükümet tarafından atanması gibi yine bireysel bağımsızlık ilkesini işlevsiz kılacak bir sonuç doğacaktır.

Hükümetlerin görev sürelerinin genelde Anayasa'da öngörülen seçim döneminden kısa olması ve sık sık erken seçim yapılması hususları bu

⁵³⁴ Uygun, Salgırtay, Artık, **a.g.m.**, s. 58.

⁵³⁵ Uygun, Salgırtay, Artık, **a.g.m.**, s. 58.

⁵³⁶ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 1/839, Dönem 21, Yasama Yılı 3, S. Sayısı 655.

ihhtimali sadece teorik hale getirmektedir. Kaldı ki, Anayasamızın 77. maddesinde 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun'la yapılan değışiklikle seçim döneminin dört yıl olarak belirlenmesi karşısında beş yıl için atanan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkan ve Başkan Yardımcıları bakımından, söz konusu mülahazanın bir öneminin kalmamış olduğu görölmektedir.

1211 sayılı Kanun'un 20. maddesinin birinci fıkrasında, Banka'nın asli ve genel yetkili organı sıfatıyla para politikasına ilişkin kritik görevler üstlenen Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıl olarak belirlenmiştir. Bu nedenle, AMBS Statüsü ile uyumsuz bu duruma 1211 sayılı Kanun'un bağımsızlığa ilişkin eksiklerine ayrılan başlık altında değinilmesi zorunluluğu doğmuştur.

c. Merkez Bankası Yöneticilerinin Atanma Usulleri

Merkez bankası yöneticilerinin atanma usullerinin, bireysel bağımsızlık ilkesi yönünden duraksamaya neden olup olmadığı hususu üzerinde de durulabilir.

AMBS Statüsü'nde, Avrupa Merkez Bankası Yönetim Konseyi ve Yürütme Kurulu üyelerinin tamamının üye devletlerin yürütme erklerince atanması öngörülmektedir. Bu duruma koşul olarak, AMBS'yi oluşturan ulusal merkez bankalarının eksiksiz tamamında da merkez bankası yöneticileri bir biçimde yürütme erki tarafından atanmaktadır. AMBS dışındaki ülke merkez bankalarının yöneticilerinin atanma usulü için de aynı durum geçerlidir.

Bu çerçevede, merkez bankası yöneticilerinin yürütme erki tarafından atanması bireysel bağımsızlık ilkesiyle ilgili değildir. Aksine, 1211 sayılı Kanun'un Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı'nın Bakanlar Kurulu kararıyla atanmasını öngören 25. maddesiyle, Başkan Yardımcılarının müşterek kararnameyle atanmasını düzenleyen 29. maddesinin idarenin bütünlüğü ilkesini sağlama amacına hizmet etmeleri dolayısıyla tercihe şayan oldukları düşünülmektedir.

Diğer taraftan, Merkez Bankası Başkan ve Başkan Yardımcılarının Cumhurbaşkanı'nca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce atanması öngörülebilir.

Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemlerin mümkün olduğunca sınırlı tutulması gereği karşısında; Merkez Bankası Başkan ve Başkan Yardımcılarının Cumhurbaşkanı'nca atanması usulünü, Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararnameyle atanması usulüne üstün tutmak için yeterli bir neden bulunmadığı düşünülmektedir. Bu tercihin Anayasa değişikliği gibi zorlu ve istisnai bir süreci işletmeyi gerektirmesi de yukarıdaki yargıyı güçlendirmektedir.

Merkez Bankası Başkan ve Başkan Yardımcılarının yasama organınca seçilmesi de bireysel bağımsızlığı kuvvetlendiren bir yöntem olmayacaktır. Öncelikle, parlamenter sistemde özellikle disiplinli siyasi partiler dolayısıyla belirgin bir yasama-yürütme ayrılığından söz edilemeyeceği dikkate alınmalıdır. Üstelik, kamuoyunda merkez bankası yöneticisi olmak için birden fazla siyasi partiye ve hatta beşyüzelli milletvekiliyle kuvvetli bağlantı kurmanın gerektiği yönünde bir kanaat oluşabilecektir ki, böylesine bir kanaatin söz konusu makamların saygınlığını ve merkez bankasının inandırıcılığını zedelemesi kaçınılmazdır.

Merkez Bankası'nın yönetim organların (örneğin Banka Meclisi'nin) kendi içinden bir üyeyi başkan seçmesi gibi usuller de düşünülebilir. Ancak, ayrı bir erk olan Yüksek Yargı organları için öngörülen bu usulün, nihayetinde idari teşkilat içinde yer alan merkez bankası için amacı aşan, demokratik işleyişin sınırlarını zorlayan bir durum yaratması azımsanamayacak bir ihtimaldir. Kaldı ki, böyle bir usulün idarenin bütünlüğü ilkesi yönünden doğuracağı sakınca da büyüktür. Ayrıca, bu öneri -deyim yerindeyse- bir merkez bankası kastı yaratma tehlikesini dahi içinde barındırmaktadır.

Son olarak, Banka yöneticilerinin bazılarının seçiminde, sektör temsilcileri veya sivil toplum örgütlerinin rol alması da öngörülebilir. Ancak, bu

yöntem, “*kamu gücünün, yetkisinin kullanımına çıkar gruplarının veya piyasa güçlerinin dahil edilmesi sonucunu doğurması*”⁵³⁷ nedeniyle eleştiriye açıktır.

d. Merkez Bankası Yöneticilerinin Görevden Alınmaları

1211 sayılı Kanun’un “*Geçici ayrılma, görevden af*” başlıklı 28. maddesinin ikinci fıkrası; “*Başkan (Guvernör) ancak, 27 nci maddedeki yasakların gerçekleşmesi ve bu Kanunla kendisine verilen görevlerin devamlı suretle ifasını imkansız kılacak durumların ortaya çıkması halinde, atanmasındaki usule göre görevinden af olunabilir.*” hükmünü içermektedir. 29. maddede yapılan göndermeyle, değinilen hükmün Başkan Yardımcılarına da uygulanacağı kurala bağlanmıştır.

Ancak, bu hüküm, Başkan ve Başkan Yardımcılarının görevlerini yapabilmelerine engel bir sağlık sorunu veya cezai mahkumiyeti olmadıkça görev süresi boyunca görevden alınamayacakları vurgusunu açıkça içermemekte, bu yönde bir sonuca ancak yorum yoluyla götürmektedir. Bu sebeple, söz konusu hükme de, 1211 sayılı Kanun’un bağımsızlığa ilişkin eksiklerini konu edinen başlık içinde değinilmeye çalışılacaktır. Bu cümleden olmak üzere, Başkan ve Başkan Yardımcıları için tanınan muğlak görev güvencesinin dahi tanınmadığı Banka Meclisi ve Para Politikası Kurulu’nun müşterek kararnameyle atanan üyesinin durumlarına ayrıca değinme zorunluluğu evleviyetle vardır.

e. Merkez Bankası Yöneticilerinin Atanmalarında “Öneri” Aranması

Bireysel bağımsızlık ilkesiyle ilişkilendirebilir bir başka husus da, 1211 sayılı Kanun’un 29. maddesi uyarınca Başkan Yardımcılarının atanmasında zaruri bir ön koşul olarak “*Başkan’ın önerisi*”nin aranmasıdır.⁵³⁸

⁵³⁷ Seriya Sezen, **Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, Ankara, TODAİE, 2003, s. 183.

Başkan Yardımcılarının Başkan'ın önereceği kişiler arasından seçilmesi, bireysel bağımsızlık ilkesinin olmazsa olmaz koşulları arasında değildir. Bununla birlikte, Başkan'ın tanıdığı, çalışabileceğini düşündüğü, uyum süreci yaşamayacağı, konuya ilişkin nitelik ve birikimlerinden emin olduğu Başkan Yardımcılarıyla çalışmasının faydadan arı olmayacağı kabul edilmelidir.⁵³⁹

Bu hükmü kuvvetlendirmek, daha açık ve denetlenebilir hale getirmek de mümkün görünmektedir. Yargıtay ve Danıştay Başsavcı ve Başsavcı Vekilleri, Anayasa Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, YÖK üyeleri, Rektör seçimlerinde öngörülen usule benzer biçimde her bir Başkan Yardımcısı için Başkan'ın belirli sayıda aday göstermesi, gösterilen adaylara ilişkin listelerin kamuoyuna açık olması ve tüm bu hususların Kanun'da düzenlenmesi önerilebilir bir yöntemdir. Bugünkü uygulamada, Başkan'ın kaç kişiyi ve kimleri aday gösterdiği bilinmediği gibi atamanın gerçekten aday gösterilen kişiler arasından yapılıp yapılmadığı da meçhuldür.

Benzer şekilde, mülga 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 77. maddesinde Başkan'ın İdare Meclisi (Banka Meclisi)'nin teklifi üzerine atanması düzenlenmiş ve maddenin gerekçesinde de bu düzenlemenin bağımsızlığı temin amacıyla getirildiği açıkça ifade edilmiştir.⁵⁴⁰

1211 sayılı Kanun'un ilk halinde de Başkan'ın Banka Meclisi'nin teklifi üzerine atanacağı hükme bağlanmaktaydı. 17 Haziran 1987 tarih ve 281 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklikle söz konusu önkoşul Kanun metninden çıkarılmıştır.⁵⁴¹

⁵³⁸ 1211 sayılı Kanun'un ilk halinde Başkan Yardımcılarının atanması için "*Banka Meclisi'nin teklifi*" önkoşul olarak belirlenmiştir. İlgili maddede değişiklik yapan 17 Haziran 1987 tarih ve 281 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu önkoşul Kanun metninden bütünüyle çıkarılmıştır. 4651 sayılı Kanun ise "*Başkan'ın önerisi*" şartını Kanun'a eklemiştir. **1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları)**, s. 51-53.

⁵³⁹ Konu, BİO'lar açısından değerlendirildiğinde, sadece EPDK üyelerinin doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından atandığı, diğerlerinde ise sunulan, önerilen adaylar arasından seçim yapıldığı görülmektedir. Atay, **a.g.e.**, s. 328.

⁵⁴⁰ **1715 Sayılı Mülga Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları)**, s. 113.

⁵⁴¹ **1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları)**, s. 46-47.

Başkan'ın atanmasında Banka Meclisi'nin teklifini kanuni bir önkoşul olarak düzenlemenin; İdare Meclisi (Banka Meclisi)'nin çeşitli meslek gruplarının ve Hazine dışındaki hissedar gruplarının temsilcilerine açık olduğu 1715 sayılı Kanun bakımından 1211 sayılı Kanun'dakinden daha anlamlı olduğu şüphesizdir. Hatta bu yönde bir hükmün, Banka Meclisi'nin tüm üyelerinin Hazine'ce seçilmesini öngören yürürlükteki 1211 sayılı Kanun uygulamasında, Başkan'ın seçilmesi sürecini uzatmak, formalitelere boğmak dışında bir sonuç doğurmayacağı dahi iddia edilebilir.

Ancak yine de, Başkan'ın atanmasında Banka Meclisi'nin önerisinin kanuni önkoşul olarak kabul edilmesinin, bağımsızlık ilkesini kuvvetlendirebileceği, idarenin bütünlüğü ilkesine ise hanel getirmeyeceği düşünülebilir. Gerçekten de, Başkan'ın Banka Meclisi'nin önereceği belirli sayıda aday arasından ve kamuoyuna açık bir sürecin sonunda atanması teorik olarak faydalı olabilir.

f. Merkez Bankası Yöneticilerinin Yeniden Atanabilmeleri

“Bireysel bağımsızlık” başlığı altında değinilebilir bir başka husus da merkez bankası yöneticilerinin yeniden atanabilmelerinin kanunen mümkün olmasının, bireysel bağımsızlık ilkesiyle çelişip çelişmediğidir.

Maastricht Antlaşması'nın 112. ve AMBS Statüsü'nün 11. maddeleri uyarınca sekiz yıllık süre için atanan Yürütme Kurulu üyeleri bu sürenin sonunda yeniden atanamaz.⁵⁴² Bu hüküm tek başına örnek kabul edildiğinde, ulusal merkez bankalarının yöneticilerinin görev süreleri sonunda yeniden atanamamalarının da Avrupa Birliği Hukuku açısından bireysel bağımsızlığın bir koşulu olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Ancak, AMBS Statüsü'nün ulusal merkez bankaları yöneticileri için asgari görev süresini düzenleyen 14. maddesinin (2) numaralı fıkrası, görev

⁵⁴² Statü, s. 179-180.

süresi sonunda yeniden seçilme yasağı ihtiva etmemektedir.⁵⁴³ Bu çerçevede kanaatimiz, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası örneğinde olduğu gibi, ulusal merkez bankaları yöneticilerinin görev süreleri sonunda yeniden seçilebilmelerinin AMBS Statüsü'ne aykırılık oluşturmadığı yönündedir.

Merkez bankası yöneticilerinin yeniden seçilmesi yasağını savunan görüş, merkez bankası yöneticilerinin yeniden seçilebilme kaygısıyla fiyat istikrarı amacından, para politikası gereklerinden sapma gösterebileceği endişesini taşımaktadır.

Ancak görevini sürdürmesinin olumlu sonuçlar doğuracağı konusunda toplumsal uzlaşma, genel mutabakat bulunan bir merkez bankası başkanının beş yıl sonunda yeniden seçilememesi de istikrar sağlanabilmesi bakımından bir kayıptır.⁵⁴⁴

g. Merkez Bankası Yöneticilerinin Çıkar Çatışmalarının Uzağında Tutulabilmeleri

Bireysel bağımsızlık ilkesi yönünden önem gösteren başka bir husus da, merkez bankası yöneticilerinin çıkar çatışmalarının uzağında tutulabilmesidir. Bu amaca matuf olarak, AMBS Statüsü'nün 11. maddesinin (1) numaralı fıkrasının ikinci bendi; *“Üyeler görevlerini tam gün çalışma esasına göre yürütürler. Yönetim Konseyince istisnai olarak muafiyet tanınmadıkça hiçbir üye, kazanç sağlayan ya da sağlamayan herhangi bir işle uğraşamaz.”* hükmünü ihtiva eder biçimde kaleme alınmıştır.

Konu 1211 sayılı Kanun'un 27. maddesinde ayrıntılı düzenlemeye kavuşturulmuştur: *“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,*

⁵⁴³ Aksi görüş için bkz. Özatay, **a.g.e.**, s. 189.

⁵⁴⁴ Eğer Merkez Bankası Başkan ve Başkan Yardımcılarının, görev süresi sonunda yeniden seçilememesi; bağımsızlığı kuvvetlendirmeye yönelik bir yol olarak benimsenecekse, bu defa söz konusu yöneticilerin görev süresinin de uzatılmasına ihtiyaç vardır. Avrupa Merkez Bankası örneği de, bu yargıyı güçlendirir görünmektedir. Aksi halde bu değişiklikle istikrarsızlığa doğru atılan adımın, bağımsızlığa doğru atılardan daha büyük olması ihtimali azımsanamaz.

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 hükmün dışındadır.

Bakanlar ve müsteşarlar seviyesindeki bakanlıklararası komite toplantılarında Başkan (Governör)ın görev alması, birinci fıkra hükmüne aykırı sayılmaz.”

1211 sayılı Kanun’un 28. maddesinde ise, Başkan’ın yukarıda değinilen 27. maddedeki yasakları ihlal etmesi görevinden af olunması müeyyidesine bağlanmıştır.

1211 sayılı Kanun’un 29. maddesinde ise, 27. maddesinin ilk fıkrası ve 28. maddesindeki söz konusu hükümlerin Başkan Yardımcılarına da uygulanacağı kuralı getirilmiştir.

Başkan ve Başkan Yardımcıları için öngörülen görev yasakları, 19. maddenin ikinci fıkrasında, lafızla sınırlı, esasa taalluk etmeyen değişikliklerle Banka Meclisi üyeleri için de düzenlenmiştir.⁵⁴⁵ 22/A maddesinde ise 19. maddedeki yasakların Para Politikası Kurulu’nun atanan üyesi için de geçerli olduğu ifade edilmektedir.⁵⁴⁶

Ancak, Banka Meclisi üyelerinin görevlerinden alınmalarının anonim şirketler hukukunun genel kurula ilişkin hükümlerine tabi olduğu gözetilerek olsa gerek, söz konusu yasağın ihlalinin yaptırımı 1211 sayılı Kanun’da gösterilmemiştir. Bu eksiklik, görevden alınması Genel Kurul sürecine ihtiyaç göstermeyen Para Politikası Kurulu’nun atanma suretiyle gelen üyesi için daha belirgindir. Bu nedenle, en azından Para Politikası Kurulu’nun atama

⁵⁴⁵ 1211 sayılı Kanun’un 19. maddesinin ikinci fıkrası şu hükmü içermektedir: “Üyelerin görevleri, özel bir kanuna dayanmadıkça, Banka dışında teşrii, resmi veya özel herhangi bir görev ile birleşemez. Bundan başka bu üyeler, ticaretle uğraşamayacakları gibi, bankalar ve şirketlerde de hissedar olamazlar. Hayır dernekleri ve amaçları hayır, sosyal ve eğitim işlerine matuf vakıflardaki görevler ve kar amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hüküm dışındadır.”

⁵⁴⁶ Türk Ticaret Kanunu’nun 14. maddesinde, bir ticari işletmeyi, kısmen dahi olsa kendi adına işleten kişinin tacir olduğu hükme bağlanmıştır. Bu nedenle yukarıda değinilen ticaretle uğraşma yasağının muhatabı Banka yöneticileri bir ticari işletmeyi kendi adına işletemez, adi ortaklığa giremez.

Ayrıca, ticaret şirketlerinin de tüzelkişiliği olduğundan, bizzat bu şirketler tacirdirler. Dolayısıyla bu şirketlerin yönetici ve ortakları tacir değillerdir. Bu nedenle de, 19. ve 27. maddelerde bankalar ve şirketlere hissedar olunamayacağının ayrıca ve özellikle belirtildiği öngörülebilir.

Kanımızca, hisse senetlerinin borsadan ve kısa süreler için alınıp satılması dahi bu yasağın kapsamındadır. Ancak bu yasağın, hisse senediyle sınırlı olarak anlaşılması ve hissedarlık haklarını tanımayan şirket tahvilleriyle yatırım fonlarını kapsar genişlikte uygulanmaması, sağlıklı, adil ve amaca hizmet eden bir çözüm olarak görünmektedir.

suretiyle gelen üyesi için; Banka Meclisi üyelerine yönelik olarak yaptırımı belirsiz görev yasağını düzenleyen 19. madde yerine, Başkan için görev yasağı getiren 27. maddenin ilk fıkrasına ve bu yasağa aykırılığı müeyyidelendiren 28. maddenin ikinci fıkrasına atıf yapılması daha doğru olacaktır.

Uygulamada, Başkan, Başkan Yardımcıları ve Banka Meclisi üyelerinin üniversitelerde ders vermeleri görev yasağının istisnası olarak kabul edilmiştir. 2001 yılında 1211 sayılı Kanun'a 22/A maddesi eklenirken Para Politikası Kurulu'nun atama suretiyle gelen üyesi için açıkça *"üniversitelerde alınacak görevler bu hükmün dışındadır."* denilmiştir. Gerçekten de, Başkan, Başkan Yardımcıları, Banka Meclisi üyeleri ve Para Politikası Kurulu'nun atama suretiyle gelen üyesinin üniversitelerde ders vermesinin görev yasağının kapsamında tutulması bu yasağın amacıyla da bağdaşır nitelikte değildir. Ancak, yorum yoluyla bir ölçüde giderilen bu belirsizlik; bir Kanun değişikliği sırasında, *"üniversitelerde ders vermenin görev yasağı kapsamında olmadığı"* hususunun Başkan, Başkan Yardımcıları ve Banka Meclisi üyeleri için sarıh hükme bağlanması suretiyle tamamen giderilmelidir.

Para Politikası Kurulu'nun atama suretiyle gelen üyesi için öngörülen *"üniversitede alınacak görevler bu hükmün dışındadır."* kuralı ise, üniversitede alınacak rektörlük, dekanlık gibi tam zamanlı, yoğun mesai gerektiren idari görevlerin de, Para Politikası Kurulu üyeliğiyle çelişmediği biçiminde geniş yorumlanmaya müsait lafzı dolayısıyla değiştirilmelidir. Aksi halde, Para Politikası Kurulu'nun atama suretiyle gelen üyesinin, Banka'daki görevinin tam zamanlı olmadığı sonucu çıkar ki, bu durum, AMBS Statüsü'nün *"üyeler görevlerini tam gün çalışma esasına göre yürütür"* kuralını getiren 11. maddesinin (1) numaralı fıkrası açısından tereddüt doğurabilir.

1211 sayılı Kanun'un 21. maddesinin ilk fıkrasındaki *"Banka Meclisi üyeleri, kendileriyle, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunun 245 inci maddesinin 3 üncü bendinde gösterilen derecelerde akrabalık veyahut menfaat bağı bulunan kişilere ilişkin kredi konularına dair müzakerelere*

iştirak edemezler ve oylamaya katılamazlar” hükmü de Banka Meclisi üyelerini çıkar çatışmalarının uzağında tutmaya yöneliktir.

h. Sır Saklama Yükümlülüğü

AMBS Statüsü’nün “*Bireysel Bağımsızlık*” başlığı altında incelenebilir bir diğer düzenlemesi de sır saklama yükümlülüğüne ilişkindir. Statü’nün 38. maddesi “*Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankalarının yönetim organlarının üyeleri ile personeli görevleri sona erdikten sonra dahi, mesleki sır saklama yükümlülüğü kapsamındaki bilgileri açıklamamakla yükümlüdür.*” hükmünü amirdir.

Bu hükme karşılık 1211 sayılı Kanun’un 35. maddesinde de;

“Banka mensupları, sıfat ve görevleri dolayısıyla Bankaya veya Banka ile münasebeti olan kişi ve kurumlara ait olmak üzere bildikleri sırların gizliliğine riayet eylemek ve bu sırları kanunen yetkili kılınan mercilerden gayrısına herhangi bir surette açıklamamakla yükümlüdürler.

Bu yükümlülük, Bankadan ayrılmaları halinde dahi devam eder.” denilmiştir.

Ayrıca, 1211 sayılı Kanun’un 68. maddesinde de 35. maddedeki yükümlülüğün ihlali tüm Banka mensupları için suç olarak kabul edilmiştir.⁵⁴⁷

ı. Merkez Bankası Yöneticilerinin Atanmasında Bazı Mesleki Niteliklerin Aranması

Tali olmakla birlikte, bireysel bağımsızlık ilkesiyle ilişkilendirilen hususlardan biri de, Merkez Bankası yöneticilerinin atanmasında belirli mesleki niteliklerin aranmasıdır. Hükümetlerin ya da atamaya yetkili olanların,

⁵⁴⁷ Bireysel bağımsızlık konusuyla doğrudan ilgili olmamakla birlikte, sır saklama yükümlülüğüne aykırılığın Banka mensuplarına özgü suç olarak düzenlenmesi, bu fiilin 3. kişiler için söz konusu suça vücut vermemesi eksiklidir.

istedikleri herhangi bir kişiyi ataması yerine, görevin niteliğine uygun mesleki birikim ve donanımına sahip kişiler arasından seçim yapmasının da bireysel bağımsızlık ilkesini güçlendirmesi umulmaktadır.

AMBS Statüsü'nün 11. maddesinin (2) numaralı fıkrasında ve Maastricht Antlaşması'nın 112. maddesinde Avrupa Merkez Bankası için, Başkan, Başkan Yardımcıları ve Yürütme Kurulu'nun diğer üyelerinin, para veya bankacılık konularında tanınmış ve mesleki tecrübeleri olan kişiler arasından atanacağı öngörülmüştür.

1211 sayılı Kanun'da da 19. maddede Banka Meclisi üyeleri ve 25. maddede Başkan için aynı hükme yer verilmiştir: *"..... yüksek öğrenim görmüş, maliye, iktisat ve bankacılık alanlarında bilgi ve tecrübe sahibi olması şarttır."*

29. maddede ise Başkan Yardımcıları için *"hukuk, maliye, ekonomi, işletme, bankacılık ve finans alanlarından birinde lisans veya lisansüstü öğrenim görmüş, yeterli bilgi ve deneyime sahip ve meslekleri ile ilgili olarak en az on yıl çalışmış kişiler"* arasından atama yapılması kurala bağlanmıştır.

22/A maddesi Para Politikası Kurulu'nun atama suretiyle gelen üyesi için daha ayrıntılı hükümler getirmiştir. Bu madde, *"Müşterek kararlar atanacak üyenin para politikası konusunda çalışmalarının bulunması ve ekonomi, işletme, bankacılık ve finans alanlarından birinde akademik unvana sahip, görevi ile ilgili alanda en az 10 yıl çalışmış, yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olması gerekir."* hükmünü içermektedir.⁵⁴⁸

Banka yöneticilerinde, özellikle de Başkan ve Banka Meclisi üyelerinde aranacak mesleki nitelikleri düzenleyen hükümlerin, amaca daha uygun biçimde kaleme alınması benimsenebilir bir husustur. Örneğin *"para politikası alanında bilgi ve tecrübe"*, *"Merkez Bankası'nda belirli bir süre çalışma"* gibi koşulların Kanun'da açıkça yazılı olması, mesleki nitelikleri görevle

⁵⁴⁸ Banka'nın yöneticileri için belirlenen niteliklerin tamamı mesleki yeterliliğe ilişkindir. Bu husus, Banka'nın atama ve seçim suretiyle gelen yöneticilerinin bir yandan Devlet Memurları Kanunu'na diğer yandan da Banka Memurları Yönetmeliği'ne tabi olmamaları ile birlikte değerlendirildiğinde; anılan kişilerin Türk Vatandaşı olması gerektiğine dair açık bir normatif düzenlemenin bulunmadığı görülmektedir. Hiç şüphe yok ki değinilen durum giderilmesi ihmal edilemez bir eksikliklerdir.

Bu eksiklik giderilinceye kadar, basiretli idarelere düşen sorumluluk, bu denli önemli görevlere sadece Türk Vatandaşlarını atama ya da seçme konusunda hassasiyet ve özen göstermektir.

örtüşmeyen kişilerin seçilmesi veya atanması ihtimalini daha da zayıflatabilir. Kaldı ki, Kanun metnine hangi nitelikler yazılırsa yazılsın, doğru kişilerle çalışmak isteyen hükümetlerin bu atamaları yaparken, Kanun'a yazılabilen şartlardan çok daha fazlasını aramaları gerektiği tereddütsüzdür.

j. Merkez Bankası Yöneticilerinin Ücretlerinin Belirlenmesi

Merkez Bankası yöneticilerinin ücretlerinin yürütme tarafından belirlenmesinin de, bu kişiler üzerinde bir siyasi baskı oluşturabileceği görüşü ileri sürülmektedir.⁵⁴⁹ AMBS Statüsü'nün 11. maddesinin (3) numaralı fıkrasında *“Yürütme Kurulu üyelerinin çalışma esas ve şartları, özellikle ücretleri, emekli aylıkları ve diğer sosyal güvenlik hakları Avrupa Merkez Bankası ile yapacakları sözleşmelere tabidir ve Yönetim Konseyince atanan üç üye ile Konsey tarafından atanan üç üyeden oluşan bir Komitenin teklifi üzerine Yönetim Konseyince belirlenir. Bu fıkra da sözü edilen hususlarda Yürütme Kurulu üyelerinin oy hakkı yoktur.”* denilmektedir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda ise 33. maddenin ilk fıkrası ile Başkan ve Başkan Yardımcılarının aylık ücretleriyle temsil ödeneklerinin Bakanlar Kurulunca tespit olunacağı, ikinci fıkrası ile de aylıklarının üçte ikisini aşmamak kaydıyla verilecek ek ücretin, Banka Meclisince tayin edileceği hükme bağlanmaktadır. 19. madde de Banka Meclisi üyelerinin aylıkları ile tazminatlarının Bakanlar Kurulunca tespit edilmesi öngörülmüş, 22/A maddesinde de Para Politikası Kurulu'nun atama suretiyle gelen üyesinin Banka Meclisi üyeleri ile aynı mali ve sosyal haklara sahip olacağı hüküm altına alınmıştır.

Avrupa Merkez Bankası yetkililerinin de konuya ilişkin olarak, *“karar organları üyelerinin aylıkları ve tazminatlarını belirlemek yetkisinin politik etkiye maruz bırakmada araç olarak kullanıldığı şeklinde bir izlenim oluşmasını engellemek için, aylıklar ve tazminatların söz konusu üyelerin*

⁵⁴⁹ Özatay, a.g.e., s. 193.

görev süreleri boyunca geçerli olmak üzere belirlendiğinin açıkça belirtilmesinin yararlı olacağı” yönünde görüşleri bulunmaktadır.⁵⁵⁰

4. Mali Bağımsızlık

a. Kavramsal Çerçeve

Mali bağımsızlık ilkesi ana hatlarıyla, merkez bankasının işlevini yerine getirebilmesi için herhangi bir mali baskıyla da karşılaşmaması, hükümetin bütçe ve mali kaynaklar aracılığıyla da merkez bankasına müdahale imkanının bulunmaması gereğinden hareket eder.

Bu ilke, bütçe bağımsızlığı veya finansal bağımsızlık olarak da anılmaktadır. Mali bağımsızlık üç alt unsurdan oluşur:

- a) Merkez bankasının kendisinin belirleyip kendisinin uyguladığı bağımsız bir bütçesinin bulunması,
- b) Merkez bankasının kamuya kaynak aktarma, kredi temin imkanının bulunmaması,
- c) Kamu kurumlarına ayrıcalık ya da istisna tanınmaması.⁵⁵¹

İlk alt unsur açısından bakıldığında, bir merkez bankası görevlerini gereği gibi yerine getirmek için gereken mali imkandan yoksunsa, daha açık bir ifadeyle bağımsız bir bütçesi yoksa, o merkez bankasının bağımsızlığının hayata geçirilebilmesi imkanı zayıftır.

Hükümetin ve yasama organının doğrudan veya dolaylı kısmen dahi olsa merkez bankasının bütçesinin hazırlanmasında ve karının dağıtımında bir etkiye sahip bulunması ya da bütçenin banka dışından onaya, görüşe veya muvafakata ihtiyaç göstermesi durumunda mali bağımsızlık gerçekleştirilememiştir.

⁵⁵⁰ 27–29 Mayıs 2002, AMB Değerlendirme Raporu.

⁵⁵¹ Bu üç alt unsurun sadece birincisini mali bağımsızlık kapsamında görüp, diğer iki unsuru ayrıca incelemek de mümkündür. Merkez Bankası’nın kamuya kaynak aktarma, kredi temin etme imkanının bulunmaması hususunu işlevsel bağımsızlığın alt unsuru olarak konu eden çalışmalar da bulunmaktadır.

b. Merkez Bankası'nın Bütçesi

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bütçesi kuruluşundan bu yana genel ve katma bütçenin kapsamı dışında bırakılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da Merkez Bankası'nı kapsamına almamış, bütçe türlerini belirleyip, hangi kurumun hangi türe dahil olduğunu sınırlayıcı biçimde saydığı listenin hiçbirinde de Merkez Bankası'na yer vermemiştir. Merkezi Yönetim Bütçesi içinde Merkez Bankası, Hazine'nin iştirakleri içinde sadece bir satır olarak geçmektedir.⁵⁵²

1211 sayılı Kanun'un 22. maddesinin (ı) bendi uyarınca, *“Bankanın bütçesinin, yıllık faaliyet raporunun, bilanço, kar ve zarar hesaplarının hazırlanması”* Banka Meclisi'nin yetkisindedir. Ayrıca, Banka'nın ihtiyacı için gayrimenkul alınması ve satılması, bağış, sulh, ibra, feragat, terkin, şube açılması, temsilcilik ve büro kurulması, personel ücretleri ve diğer mali haklarının belirlenmesi gibi büyük harcama gerektiren işlere ilişkin karar verme yetkisi Banka Meclisi'nindir.⁵⁵³

Bu esaslar dahilinde Merkez Bankası'nın kendisinin belirleyip, kendisinin uyguladığı bağımsız bir bütçesinin olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

1211 sayılı Kanun'un 58. maddesinde *“Banka, her takvim yılı sonu itibarıyla düzenleyeceği bilanço ve kar ve zarar hesabı ile yıllık faaliyet raporunu Genel Kurulun içtimaından evvel Başkanlığa tevdi eder ve bilançoğu Resmi Gazete ile yayımlar”* hükmü bulunmaktadır. Bu hükmün

⁵⁵² “Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin mali kaynaklarına benzer şekilde, TCMB'nin mali kaynakları da, döviz rezervlerinin değerlendirilmesi ve verdiği kredilerden elde ettiği faiz gelirlerinden ve bankaların TCMB'de tutmak zorunda oldukları rezervlerden, banknot ihracıyla elde ettiği senyoraaj gelirlerinden ve de açık piyasa işlemlerinden elde ettiği gelirlerden oluşmaktadır.” Özatay, **a.g.e.**, s. 202.

⁵⁵³ Banka Meclisi'nce çıkarılan Bütçe ve Plan Yönetmeliği uyarınca, her yıl Kasım ayının ikinci haftası Muhasebe Genel Müdürlüğü bütçe taslağını hazırlamakta, Kasım ayının üçüncü haftası ise Yönetim Komitesi bütçe ön tasarısını görüşerek, Banka Meclisi'ne sunmaktadır. Banka Meclisi ise Aralık ayının ilk haftası bütçe tasarısını görüşmekte ve bu ay içinde Merkez Bankası Bütçesi'ni kabul etmektedir.

Bu Yönetmelik'in bütçeyle ilgili hükümlerine, Anayasa'nın Bütçe Kanunu'na ilişkin düzeninin emsal alındığı söylenebilir. Bu düzen içinde, Yönetim Komitesi'nin Hükümete; Banka Meclisi'nin de Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (bütçe tasarısı aşamasında Plan ve Bütçe Komisyonu – bütçenin kabulü aşamasında ise Genel Kurul) benzer bir rol üstlendiği yorumu yapılabilir.

amacı en büyük hissedar sıfatını taşıyan Hazine'ye bilanço ve kar ve zarar hesabını Genel Kurul'dan önce inceleme fırsatı sunmak, Resmi Gazete'de ilanla kamuoyuna açıklığı sağlamaktan ibarettir. Bu nedenle, mezkur madde de mali bağımsızlık ilkesini zedelememektedir.⁵⁵⁴

c. Merkez Bankası'nın Karının Dağıtılması

Merkez Bankası'nın karının nasıl dağıtılacağı hususu mali bağımsızlık ilkesi ile ilişkilidir. AMBS Statüsü'nün 33. maddesinin birinci fıkrasında; *“Avrupa Merkez Bankası'nın net karının sermayenin %100'ü ile sınırlı olmak kaydıyla, net karın %20'sini geçmemek üzere Yönetim Konseyince belirlenecek bir miktar genel ihtiyaç akçesine; kalan net kar, ödenmiş hisseleri oranında Avrupa Merkez Bankası hissedarlarına dağıtılır.”* denilmektedir.

1211 sayılı Kanun'un Merkez Bankası'nın karının nasıl dağıtılacağını belirleyen 60. maddesi ise, AMBS Statüsü'ne ve genel olarak tüm merkez bankaları için benimsenen sisteme de uygundur.

d. Merkez Bankası'nın Kamuya Kaynak Sağlamaması

Avrupa Birliği hukuku, açıkça ve kesin olarak, Topluluğa veya üye devletlere ya da bunların herhangi bir kurum, organ veya makamına merkez bankasınca kaynak sağlanmasını yasaklamaktadır. Bu kural, hem Avrupa Merkez Bankası hem de milli merkez bankaları için istisnasız geçerlidir.

⁵⁵⁴ Avrupa Merkez Bankası uzmanları; *“Yıllık hesapların kabulü, AMBS ile ilgili bir konudur. Başbakanlık'tan görüş alınması yönündeki açık yasal gereklilik, Başbakanlık'ın görüşlerinin Banka'nın son kararını etkilemesine olanak tanıyan resmi bir mekanizma oluşturmaktadır. Bu ise, Antlaşma ve Statüye aykırıdır.”* görüşündedirler. Ancak bu görüşe bir yanlış anlamının neden olduğu düşünülmektedir. Bu hüküm son kararın verilmesi için Başbakanlığın icazetini gerektirmediği gibi sadece Genel Kurul sürecinin işletilmesine yöneliktir. Nitekim hükmün kesin, yerleşik uygulaması da bu yöndedir.

Söz konusu yasadak, Antlaşma'nın 101. (eski 104.) maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Avrupa Merkez Bankası veya milli merkez bankalarının, Topluluk kurum veya organlarına, merkezi hükümetlere, bölgesel, yerel ya da diğer kamu makamlarına, kamu hukukuna tabi diğer organlara veya Üye Devletlere ait kamu kuruluşlarına açık kredi veya diğer bir kredi kolaylığı tanımları ve onlardan doğrudan borç senedi satın almaları yasaktır.

Değinilen hüküm Statü'nün "*Kamu kurumları ile işlemler*" başlıklı 21. maddesinde de tekrarlanmaktadır.⁵⁵⁵

Söz konusu yasağın ayrıntıları bir Konsey Tüzüğü ile düzenlenmektedir. Bu Tüzük'te ayrıntılı olarak ortaya konulduğu üzere, kamunun merkez bankaları tarafından finanse edilmesi konusundaki yasadak;

"- Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankalarınca kamu kurumlarına sağlanan kredi kolaylıklarını,

- Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankalarının söz konusu kurumlardan doğrudan borç senedi satın almalarını,"

*kapsamaktadır.*⁵⁵⁶

Tüzük aynı zamanda, kamuya kaynak aktarılması yasağının uygulanmasına yönelik bazı tanımlar getirmektedir. Buna göre:

"Açık kredi imkanı", kamu sektörüne borç bakiyesi yaratan veya yaratabilecek şekilde kaynak sağlanmasını ifade etmektedir.

"Diğer kredi kolaylıkları" ise;

"- 1 Ocak 1994 tarihinden önce elde edilmiş sabit vadeli alacaklar hariç olmak üzere kamu sektöründen bu tarihte mevcut olan herhangi bir alacak,

- Kamu sektörünün üçüncü kişilere karşı yükümlülüklerinin herhangi bir biçimde finanse edilmesi,

- Kamu sektörünün taraf olduğu ve aleyhine alacak doğuran ya da doğurabilecek herhangi bir işlem,"

anlamına gelmektedir.

⁵⁵⁵ Statü, s. 187-188.

⁵⁵⁶ 13 Aralık 1993 tarih ve 3603/1993 sayılı Konsey Tüzüğü, (Erişim) <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

Türk Hukukunda kamuya Merkez Bankası tarafından kaynak aktarılması yasağı, 1211 sayılı Kanun'da 25 Nisan 2001 tarihinde 4651 sayılı Kanun ile yapılan son değişiklikle düzenlenmiştir.

Bu doğrultuda, 4651 sayılı Kanun'la 1211 sayılı Kanun'un "*Banka'nın yapamayacağı işlemler*" başlıklı 56.maddesi, "*Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasalardan satın alamaz*" hükmünü içerir biçimde yeniden düzenlenmiş ve çok önemli bir bağımsızlık kriteri daha hukuki düzenlemeye kavuşturulmuştur.⁵⁵⁷

Bu cümleden olmak üzere, 4651 sayılı Kanun'la 1211 sayılı Kanun'un "*Hazineye kısa vadeli avans*"ı düzenleyen 50. ve "*kamu müesseselerine kredi*"yi düzenleyen 51. maddeleri de yürürlükten kaldırılmıştır.⁵⁵⁸ Bununla ilişkili olarak 4651 sayılı Kanun'un 1211 sayılı Kanun'a işlenemeyen geçici 2. maddesinde; "*Bu Kanunun 16. maddesi ile yürürlükten kaldırılan 1211 sayılı Kanunun 50. maddesinde belirtilen avans hesabında belirtilen tutar, Hazine Müsteşarlığı ve Banka arasında belirlenecek esaslara göre; 51. maddesi uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarına verilen krediler, verildikleri şartlarla geri ödenmek üzere tasfiye edilir.*" denilmiştir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın mali bağımsızlığı yönünden özel önem gösteren bir diğer hüküm de 1211 sayılı Kanun'un 4651 sayılı Kanun'la değişik 52. maddesinin son fıkrasıdır: "*Açık piyasa işlemleri, yalnızca para politikası amaçları için yürütülür ve Hazineye, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kurum ve kuruluşlara kredi amacıyla yapılamaz.*"

Statü'nün 21. maddesi, Avrupa Merkez Bankası ve milli merkez bankalarının, Hükümetlerin mali ajanı olarak hareket etmelerinin, kamuya

⁵⁵⁷ 5 Mayıs 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4651 sayılı Kanun'un geçici ikinci maddesi uyarınca, Merkez Bankası Kanunun yürürlük tarihini takip eden altı ay boyunca, Hazinenin ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alma uygulamasını sürdürmüştür.

⁵⁵⁸ Söz konusu değişikliğin gerekçesi şöyle açıklanmaktadır: "*..... Bankanın temel amacını gerçekleştirebilmesi ve para politikasının etkin bir şekilde yürütülebilmesi için, Hazine'ye kısa vadeli avans verilmesine ilişkin 50. madde ile kamu müesseselerine kredi sağlanmasına ilişkin 51. madde yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece Maastricht Antlaşması'nın 104. maddesi ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsü'nün 21.1. maddesi ile uyum sağlanmış, Banka'nın bağımsızlık derecesi artırılmıştır.*", **4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler**, s. 68.

kaynak sağlanması yasağının ihlali niteliğinde olmadığını da kurala bağlamaktadır.⁵⁵⁹

Ayrıca, konuya ilişkin olarak yukarıda değinilen Konsey Tüzüğü'nde de⁵⁶⁰; “*mali ajanlık*”, “*gün içi krediler*”, “*çek takası*”, “*madeni paraların tedavüle sokulması*”, “*Uluslararası Para Fonu*” gibi uluslararası parasal sorumlulukların yerine getirilmesinin de söz konusu ilkenin ihlali olarak değerlendirilemeyeceği vurgulanmaktadır.⁵⁶¹

e. Kamuya Ayrıcalık veya İstisna Tanınmaması

Mali bağımsızlığın üçüncü alt unsuru olan kamuya ayrıcalık veya istisna tanınması açısından da, 1211 sayılı Kanun'un belirgin bir eksiklik içermediği tespit edilmektedir.

Kamuya ayrıcalık tanınmaması yönünden 1211 sayılı Kanun'un özellik gösteren hükümlerinden biri de 41. maddenin (III) numaralı fıkrasının birinci bendidir. Buna göre; “*Banka Hükümetin haznedarıdır. Bu sıfatla, özellikle Devletin gerek içerde ve gerekse yabancı memleketlerde tahsilat ve tediyeatını ve bütün hazine işlemlerini ve memleket içi ve dışı her nevi para, nakil ve havale işlemlerini ücretsiz yapar.*”

2004 yılı İlerleme Raporu'nda söz konusu işlemlerin ücretsiz yapılması, kamuya ayrıcalık tanınması olarak değerlendirilerek, eleştiri konusu edilmektedir.⁵⁶²

Ancak bu eleştiri yapılırken önemli bir husus göz ardı edilmektir. Yine aynı madde uyarınca, Hazine hesapları Merkez Bankası nezdinde tutulmakta

⁵⁵⁹ Statü, s. 187-188.

⁵⁶⁰ 13 Aralık 1993 tarih ve 3603/1993 sayılı Konsey Tüzüğü, (Erişim) <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

⁵⁶¹ Her ne kadar, Banka'nın mali ajanlık gibi faaliyetleri, kural olarak kamuya kaynak sağlanması yasağının ihlali olarak kabul edilmemekteyse de, Banka'nın benzeri görevlerine ilişkin uygulaması sırasında tereddüte açık bazı somut durumlarla karşılaşılabilmesi de ihtimal dahilindedir. Örneğin, Hazine'ye sağlanan bir akreditifte, Merkez Bankası'nın, Hazine'nin alacaklısına ödemeyi kendi kaynaklarından yapması, Hazine'nin belirli bir süre sonra Merkez Bankası'na ödemede bulunması gibi uygulamalar, kamuya kaynak aktarılmasında kuralı bakımından sakıncalıdır.

⁵⁶² 2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, (Erişim) <http://www.abgs.gov.tr/files/AB-Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2004.pdf>, 3 Nisan 2008.

ve fakat Merkez Bankası'nca bu tevdiata faiz ödenmemektedir. Hazine böylesine büyük meblağlı hesapları herhangi bir ticari banka nezdinde tutsa ve özellikle de bunlar için faiz talep etmese hiç şüphe yok ki karşılığında söz konusu banka Hazine'nin işlemlerinden hiçbir ücret talep etmeyecektir. Öyleyse, bu yöndeki uygulama, piyasa koşullarında da böyle gerçekleşeceğine göre, işlemlerinin ücretsiz yapılması dolayısıyla Merkez Bankası'nca Hazine'ye bir ayrıcalık, istisnai statü tanındığından söz edilemez.

Tablo V:

**AVRUPA MERKEZ BANKASI'NIN KULLANDIĞI ÖLÇÜTLER ÇERÇEVESİNDE
1211 SAYILI KANUN'UN BAĞIMSIZLIĞA İLİŞKİN ANAHTAR HÜKÜMLERİ**

<u>Kurumsal Bağımsızlık</u> • Madde 4 “Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.”	<u>İşlevsel Bağımsızlık</u> • Madde 4/Birinci fıkra “Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır.” • Madde 4/II-b “Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur.” • Madde 4/II-c “Banka fiyat istikrarını sağlamak amacıyla bu Kanunda belirtilen para politikası araçlarını kullanmaya, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemeye ve uygulamaya yetkilidir.” • Madde 4/I-g “Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak.”	<u>Bireysel Bağımsızlık</u> • Madde 25 “Başkan, ... beş yıllık bir dönem için atanır.” • Madde 28 “Başkan, ancak 27. maddedeki yasakların gerçekleşmesi ve bu Kanunla kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkansız kılacak durumların ortaya çıkması hallerinde, atanmasındaki usule göre görevinden af olunabilir. • Madde 29 “Başkan Yardımcıları Başkanın önerisi üzerine müşterek kararla beş yıl süre ile atanırlar.” • Madde 29 “Başkan Yardımcıları hakkında 28. maddenin ikinci fıkrası uygulanır.”	<u>Mali Bağımsızlık</u> • Madde 22/I “Banka Meclisi Bankanın bütçesinin hazırlanması ile görevli ve yetkilidir. • Madde 56 “Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez, kredi açamaz, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz.” • Madde 52/son “Açık piyasa işlemleri, ... Hazine'ye, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kurum ve kuruluşlara kredi amacıyla yapılamaz.”

B. Avrupa Merkez Bankası'nın Kullandığı Ölçütler Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Açısından Tereddüt Doğurabilir Hususlar

Avrupa Birliği ile yürütülen üyelik görüşmelerinin 17. faslı *“Ekonomi ve Para Politikası”*dır. Ekonomi ve Para Politikası Faslı'nın asli konusunu ise *“Merkez Bankası Bağımsızlığının, AMBS Statüsü ile Uyumunun Sağlanması”* oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ana hatlarıyla kurumsal, işlevsel, bireysel ve mali bağımsızlığı sağlamaya yönelik ilke niteliğindeki hükümlere sahiptir. Başka bir ifadeyle, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, özü itibarıyla bağımsız bir Merkez Bankası kurma fikri üzerine inşa edilmiştir. Merkez Bankası'na Türk İdare Teşkilatı içinde tanınan kendine özgü hukuki konumun da, bağımsızlık ilkesinin, hayata geçirilmesi amacına matuf olduğunu belirtmemek de eksiklik olacaktır.

Bağımsızlık ilkesi yönünden sakıncalı bazı hükümlerin henüz varlığını koruduğu da yadsınamaz. Ancak, yine de bu sakıncalı hükümlerin içinde ayrıntı sayılabilecek olanlar ya da uygulamadaki olgunlukla sorunsuz yürütülenler bulunmaktadır.

Avrupa Komisyonu tarafından 6 Kasım 2007 tarihinde açıklanan 2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda da; *“Genel olarak, para politikası alanında uyum ileri düzeydedir. Bununla birlikte, Merkez Bankası bağımsızlığı hala tam olarak sağlanamamıştır.”* tespiti yer almaktadır.⁵⁶³ Aynı tespit, 2006 Yılı İlerleme Raporu'nda da bulunmaktaydı.⁵⁶⁴

Avrupa Birliği'ne uyum açısından gerekli görülen bazı hususlar ise niteliği gereği ancak üyelik aşamasında veya üyelikten hemen önce kanunlaştırılabilir. Örneğin, Avrupa Birliği hukukuna tam uyum; *“merkez bankası kanunlarında, ulusal merkez bankasının, AMBS'nin parçası olduğunu”* sarih ifadeye kavuşturan hükümlerin varlığını gerektirmektedir.

⁵⁶³ 2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, (Erişim) <http://www.abgs.gov.tr/files/AB-Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007.pdf>, 3 Nisan 2008.

⁵⁶⁴ 2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, (Erişim) <http://www.abgs.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye-Ilerleme-Rap-2006.pdf>, 3 Nisan 2008.

Üyelikten önce, 1211 sayılı Kanun'da *“Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası AMBS'nin ayrılmaz bir parçasıdır ve Avrupa Merkez Bankası'nın yol gösterici esasları ve talimatları doğrultusunda hareket eder.”* veya *“Türkiye Cumhuriyeti Devletinin para birimi Euro'dur.”* diyen bir hükmün bulunması, başta egemenliğe ilişkin 9. maddesi olmak üzere, Anayasa'nın lafzına ve ruhuna, hatta akla aykırıdır. Bu anlayışla, niteliği gereği ancak üyelikle birlikte, üye olmanın doğal birer yansıması olarak Merkez Bankası kanunlarına işlenmesi gereken hükümler çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Bu çerçevede, Avrupa Birliği hukuku, daha somut ifadeyle, AMBS Statüsü, iktisadi bir gereklilik olarak kabul edilen merkez bankası bağımsızlığı kavramını hukuki yönüyle de alt unsurlarına ayırarak, derli toplu sistematik bir biçimde kurallaştırdığı için, başvuru kaynağı olarak kullanılmaktadır.

AMBS Statüsü'ne bundan fazla anlam yüklenmesi, Türk Hukuk düzeninin bütünlüğünü bozmak pahasına, Ekonomik ve Parasal Birlik'in Türkiye için uzaklığını hiçe sayarak, Merkez Bankası Kanunu'nun kelime kelime AMBS Statüsü'nden alınması; milli hukuk düzeni ve politikalardan koparılmış, ancak Avrupa'nın tek ve bütüncül para politikası ve merkez bankaları sistemiyle de güvencelenilememiş bir merkez bankasına sebep olacaktır. Böyle bir sonuç; ne Türkiye Cumhuriyeti'nin ne O'nun Merkez Bankası'nın yararınadır.

1. Merkez Bankası'nın Karar Organlarını Oluşturan Üyelerin Bağımsız Olduklarının İfade Edilmesi

Maastricht Antlaşması'nın 108. ve AMBS Statüsü'nün 7. maddeleri, Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankaları yanında açıkça ve ayrıca *“bunların karar organlarının herhangi bir üyesi”*ni de görevlerini yerine getirirken talimat verilemeyecekler arasında saymaktadır.

Bu noktadan hareketle, Avrupa Merkez Bankası yetkilileri, 1211 sayılı Kanun'un *“Banka, bu Kanunla kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi*

sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.” hükmünü sadece Banka’ya bağımsızlık sağlamaya ilişkin olması, Banka’nın karar organlarının üyelerinden söz etmemesi nedeniyle eksik bulunmaktadır.⁵⁶⁵ Eksik olduğunu düşündükleri bu hüküm için, Maastricht Antlaşması’nın 108. maddesine göndermede bulunulmasını da çözüm seçenekleri arasında saymaktadırlar.

Öncelikle, bir Devletin merkez bankası kanununda, üstelik taraf dahi olmadığı bir antlaşmaya doğrudan göndermede bulunulması; ne Devleti Devlet yapan egemenlik unsuru yönünden, ne de Anayasal açıdan üzerinde bir an dahi düşünülemez bir öneridir.

Kaldı ki, herhangi bir tüzel kişinin organlarının; kendisini oluşturan üyelerinden bütünüyle bağımsız, belirli sayıda üyelerinin aynı yöndeki iradelerinin bir araya gelmesi dışında bir yolla oluşan, ayrı bir iradesinin varlığından söz edebilme imkanı yoktur. Bu nedenle, tüzel kişinin bir organının bağımsız olduğunun belirtilmesi; zaten o organı oluşturan gerçek kişilerin herhangi bir etki ya da baskı altında bulunmamasından başka bir şeyi ifade etmez.

Merkez Bankası’nın karar organları yanı sıra bu organları oluşturan üyelerin de bağımsız olduğunun açıkça ve ayrıca hükme bağlanması önerisinin, hukuk mantığı içinde kavranabilmesinin zor olduğu, en azından bu meyanda bir hükme malumu ilan etmesi dışında bir hukuki anlamın yüklenemeyeceği düşünülmektedir.

2. Merkez Bankası’na Talimat Verilemeyeceği Hususunun Açık Hükme Bağlanması

Daha önce de değinilmeye çalışıldığı üzere, Merkez Bankası’nın kurumsal bağımsızlığını güvencelendirmeye yönelik anahtar hüküm, 4. maddedeki; *“Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi*

⁵⁶⁵ 27–29 Mayıs 2002 tarihlerinde Frankfurt’ta Avrupa Merkez Bankası nezdinde yapılan görüşmeler sonucunda, Avrupa Merkez Bankası yetkilileri tarafından sunulan Değerlendirme Raporu.

sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.” fıkrasıdır. AMBS Statüsü’nün bu hükme tekabül eden 7. maddesinde ise açıkça Avrupa Merkez Bankası’na talimat verilemeyeceğine dair bir ifade de bulunmaktadır.

AMBS Statüsü’nde olduğu gibi Banka’ya talimat verilemeyeceğine ilişkin sarıh ve emredici bir hükmün, 1211 sayılı Kanun’da bulunmaması eksiklik olarak nitelendirilebilir.

1211 sayılı Kanun’da değişiklik yapan 4651 sayılı Kanun için Hükümet tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulan Tasarı metninde,⁵⁶⁶ *“Banka, bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.”* ifadesinden sonra *“Hiçbir makam ve merci Banka’ya talimat veremez.”* ibaresi de yer almaktaydı.

Ancak, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda, Banka’nın görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği ve kullanacağı yönündeki ifadenin zaten Banka’ya emir ve talimat verilemeyeceği hususunu kapsadığı yönünde bir kanaat oluşmuştur. Komisyon’da bağımsızlığa ilişkin ilk ifade kullanıldıktan sonra, bir de Banka’ya emir ve talimat verilemeyeceğine dair sert bir ifadenin eklenmesinin üslup açısından şık olmayacağı, özellikle hükümetlere yönelik aşırı bir güvensizlik göstergesi biçiminde algılanabileceği, uygulamada konuya ilişkin önemli sorunlar varmış gibi bir izlenim yaratabileceği kaygısı hakim olmuştur.

Bunun üzerine, verilen önergeyle söz konusu ibare, Tasarı metninden çıkarılmıştır. Komisyon Raporu’nda da bu husus şöyle açıklanmaktadır: *“Banka’nın görev ve yetkilerine ilişkin çerçevenin 1211 sayılı Kanunla belirlenmesi ve aynı Kanun’un diğer maddelerinde Banka’nın özerkliği hususunun belirtilmesinden dolayı ‘Hiçbir makam ve merci Banka’ya talimat veremez.’ şeklinde ifadenin metinden çıkartılması”*

Kanımızca da Plan ve Bütçe Komisyonu’nda ortaya çıkan genel eğilimin gerekçeleri makuldür. Kaldı ki, Türk İdari Teşkilatı içinde Merkez Bankası için öngörülen hukuki konum da Banka’ya emir ve talimat verilmesine engeldir. Başka bir ifadeyle, Banka’ya emir ve talimat verilememesi; Banka’nın

⁵⁶⁶ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 1/839, Dönem 21, Yasama Yılı 3, S. Sayısı 655.

hiyerarşiye tabi kılınmaması, vesayete ise sadece yöneticilerinin atanması bakımından bağlı bulunmasının da bir sonucudur. Bu mülahazalarla, 1211 sayılı Kanun'a ayrıca, Banka'ya emir ve talimat verilemeyeceğine dair açık bir hüküm eklenmesinin yeni bir hukuki durum ya da sonuç doğurmayacağı düşünülmektedir.

Durum böyle olmakla birlikte, kurumsal bağımsızlık konusundaki kararlılığı bir kere daha kuvvetle vurgulamak konusunda simgesel bir değer atfedilerek ve AMBS Statüsü ile uyumun varlığını daha kolay ve başkaca bir açıklamaya gerek duymadan anlatabilmek gibi pratik bir fayda gözetilerek, böyle bir hükmün konulması da belirgin bir hukuki sakıncaya neden olmayacaktır.

Nitekim, benzer lafızda bir hüküm 7 Aralık 1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un "*Rekabet Kurumu*" başlıklı 20. maddesinin üçüncü fıkrasında yer almaktadır: "*Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.*"

Daha belirgin vurgu içeren bir hüküm de 19 Ekim 2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 82. maddesinin ikinci fıkrasında BDDK için öngörülmüştür. Bu hükme göre "*hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.*"

Yine aynı Kanun'un 111. maddesinin ikinci fıkrasında da benzer içerikte bir hüküm TMSF için vazedilmiştir.⁵⁶⁷

⁵⁶⁷ 13 Nisan 1994 tarih, 3984 sayılı Kanun'un 5. maddesinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun "*özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde*" kurulduğu sarıh hükme bağlanmaktadır. Benzer biçimde, 3 Ocak 2002 tarih ve 4733 sayılı Kanun'un 2. maddesi Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu; 28 Temmuz 1981 tarih ve 2499 sayılı Kanun'un 17. maddesi Sermaye Piyasası Kurulu; 19 Ekim 2005 tarih ve 5411 sayılı Kanun ise 82. maddesiyle BDDK, 111. maddesiyle de TMSF yönünden "*idari ve mali özerkliğe sahip*" nitelemesini kullanmaktadır.

3. Merkez Bankası'nın Yurt Dışında Temsilcilik Açmasının Başbakanlığın Kabulüne Bağlanması

1211 sayılı Kanun'un 2. maddesinin son fıkrasında; *"Banka, keza Banka Meclisi'nin kararı ve Başbakanlığın muvafakatiyle yabancı memleketlerde temsilcilikler kurulabilir."* denilmektedir.

Banka'nın temsilcilik açmasını Başbakanlığın kabulüne bağlayan bu hüküm, Banka'nın işlev ve ihtiyaçları doğrultusunda gerekli gördüğü örgütlenmesine yönelik bir tasarrufunu Hükümetin doğrudan müdahalesine açık hale getirmesi nedeniyle, kurumsal bağımsızlık ilkesi yönünden duraksamaya neden olabilir.

AMBS ile ilgili bir konu olması nedeniyle, Ekonomik ve Parasal Birlik üyeliği aşamasında değişmesi gerekecektir. Uygulamada kabul aranması yoluna gidilmediği de, hükme ilişkin sakıncayı ortadan kaldırmayan bir not olarak düşünülebilir.

4. Merkez Bankası'nın Milletlerarası Mali, İktisadi ve Mesleki Teşekküllere Hissedar Olabilmesi İçin Hükümetin Kabulünün Aranması

1211 sayılı Kanun'un 3. maddesinde; Banka'nın merkez bankalarının katıldığı milletlerarası mali, iktisadi ve mesleki teşekküllere hissedar olabilmesi de Hükümetin kabulüne bağlanmıştır.

Söz konusu hüküm de kabul aranması biçiminde değil, Banka'nın bu konulardaki kararlarının Başbakanlığa bildirilmesi biçiminde uygulanmaktadır. Bununla birlikte hükmün, kurumsal bağımsızlık ilkesiyle çelişmesi nedeniyle Avrupa Birliği'ne üyelik aşamasında gözden geçirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.⁵⁶⁸

⁵⁶⁸ 27-29 Mayıs 2002 Avrupa Merkez Bankası Değerlendirme Raporu; 26-27 Mayıs 2003 tarihlerinde Ankara'da yapılan görüşmeler sonucunda Avrupa Merkez Bankası yetkililerinin sundukları Değerlendirme Raporu; 31 Mayıs 2004 tarihinde Ankara'da yapılan görüşmeler sonucunda Avrupa Merkez Bankası yetkililerinin sundukları Değerlendirme Raporu.

Banka'nın yurt dışında temsilcilik açmasını Başbakanlığın, uluslararası kuruluşlara hissedar olmasını ise Hükümetin kabulüne bağlayan 2. ve 3. maddelerin; Devletin uluslararası temsilinde kopukluk, dağınıklık olmaması, bu hususların Devletin dış politikasının çizgisi dışına çıkmaması gayesini taşıdığı öngörülebilir.

Nitekim, benzer bir saikten olsa gerek, AMBS Statüsü'nde de Sistem'e dahil ulusal merkez bankalarının uluslararası para kuruluşlarına katılması Avrupa Merkez Bankası'nın onayına bağlı kılınmıştır.⁵⁶⁹

Bu nedenlerle, uygulamada sağlanan esneklik de gözetilerek, söz konusu 2. ve 3. madde hükümlerinin öncelikle değiştirilmesine ihtiyaç bulunmadığı, en erken Avrupa Birliği'ne üyelik aşamasının beklenebileceği düşünülmektedir.

5. Sermaye Artırımında Hükümetin ve Esas Mukavele Değişikliğinde Bakanlar Kurulu'nun Onayının Aranması

1211 sayılı Kanun'un 5. maddesinde “*Sermaye, Hükümetin tasvibiyle artırılabilir.*” denilmektedir. 16. maddesinin (a) fıkrasında ise “*Banka Esas Mukavelesi Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe girer.*” hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümlerle tanınan yetki, hissedarlık sıfatıyla bağdaştırılarak makul görülebilir yetkiler değildir. Söz konusu hükümlerin kurumsal bağımsızlık ilkesi bakımından tereddüte açık olduğu, değiştirilmesine ihtiyaç bulunduğu belirtilmelidir.

⁵⁶⁹ AMBS Statüsü'nün “*Uluslararası İşbirliği*” başlıklı 6. maddesi şu hükmü içermektedir:

“6.1. AMBS'nin uluslararası işbirliğini gerekli kılan görevleri bakımından nasıl temsil edileceğine, Avrupa Merkez Bankası tarafından karar verilir.

6.2. Avrupa Merkez Bankası ve onun onayına bağlı olmak üzere ulusal merkez bankaları, uluslararası para kuruluşlarına katılabilirler.

6.3. 6.1. ve 6.2. maddeler bakımından, Antlaşmanın 111 (4). maddesi saklıdır.”

6. Enflasyon Hedefinin Hükümet ve Merkez Bankası'nca Birlikte Belirlenmesi

1211 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (II) numaralı fıkrasının (b) bendinde, *"Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur."* ve 22/A maddesinde de, *"Para Politikası Kurulu, para politikası stratejisi çerçevesinde Hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi ile görevli ve yetkilidir."* hükümleri yer almaktadır.

Avrupa Birliği ve Avrupa Merkez Bankası yetkililerinin neredeyse her değerlendirmesinde, enflasyon hedefinin Hükümetle birlikte belirlenmesinin, Merkez Bankası'nın kurumsal ve işlevsel bağımsızlığı açısından sakıncalı olduğu hususu vurgulanmaktadır.⁵⁷⁰

Kanımız bu hükmün bağımsızlık açısından sakıncalı olmak bir yana, uygulamada faydalı dahi olduğu, bu nedenle Ekonomik ve Parasal Birlik üyesi oluncaya dek korunması gerektiği yönündedir.

Enflasyon hedefinin gerçekleştirilebilmesi ancak, belirlenen hedefin Hükümet politikalarıyla desteklenmesi halinde mümkün olabilecektir. Hükümetin, belirlenmesi aşamasında hiçbir sorumluluk üstlenmediği enflasyon hedefinin gerçekleştirilebilmesi için kendi politikalarını bu hedefe uygun yürütmesini beklemek, konunun doğasına aykırıdır. Kaldı ki, konuya diğer yönüyle bakıldığında Merkez Bankası'nın, Hükümetin uygulamayı düşündüğü maliye, ücret, fiyat politikalarını bilmeden, geleceğe dönük öngörülerinden haberdar olmadan tek başına belirleyeceği enflasyon hedefinin, sağlıklı olmasını beklemek de güçtür.⁵⁷¹

Ayrıca, 1211 sayılı Kanun'da Merkez Bankası'nın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu, Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını

⁵⁷⁰ Ekonomik ve Parasal Politika başlıklı 17. Fasıllı Tarama Toplantısı Sonuç Raporu; 9 Kasım 2005 tarihli 2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, 27-29 Mayıs 2002 Avrupa Merkez Bankası Değerlendirme Raporu, 26-27 Mayıs 2003 Avrupa Merkez Bankası Değerlendirme Raporu, 31 Mayıs 2004 tarihli Avrupa Merkez Bankası Değerlendirme Raporu.

⁵⁷¹ Branko Castello, Marta Swinburne, "Central Bank Independence", **Finance and Development**, Cilt XXIX, Sayı 1, Mart 1992, s. 20.

ancak bu temel amaçla çelişmemek kaydıyla destekleyeceği açık hükme bağlanmıştır. Bu hüküm karşısında, Hükümetle birlikte de belirlense fiyat istikrarının sağlanması temel amacıyla çelişir bir enflasyon hedefinin tespit edilebilmesi kanunen mümkün değildir.

Kaldı ki, 1211 sayılı Kanun'un ilgili hükmünden açıkça anlaşıldığı üzere, enflasyon hedefi Hükümetle birlikte belirlendikten sonra Merkez Bankası para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur. Bu yönüyle, Banka'nın araç bağımsızlığını zedeleyen bir durum da yoktur. Uluslararası uygulamaya bakıldığında, Avrupa Birliği üyesi devletlerden İngiltere, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da dahi enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlendiği görülmektedir.

Enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesi kuralının yerindeliğine ilişkin kanaatimizin başka bir nedeni de, Merkez Bankası özelinde idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirme amacına hizmet etmesi ve demokratik işleyişe daha uygun olmasıdır.

Değinilmeye çalışılan beş hususa ek olarak, Avrupa Merkez Bankası'na ilişkin kural ve uygulama bir pratik nedenle de açıklanmaktadır: *"Birliğe üye tüm ülkelerin hükümetlerinin her yıl tek bir enflasyon hedefi üzerinde anlaşmalarının ve bunu Avrupa merkez bankalarının önüne hedef olarak koymalarının pratik açıdan zorluklar taşıdığı dikkate alındığında Birlik müktesebatında bu tür bir maddenin yer almaması anlaşılabilir bir durumdur."*⁵⁷²

7. Banka Meclisi Üyelerinin Seçilmesi Usulü

Banka Meclisi Anonim Şirket'in yönetim kurulu olarak belirlenmiş, bu çerçevede Türk Ticaret Kanunu'na muvazi olarak üyelerinin seçilmeleri de Hissedarlar Genel Kurulu'nun yetkisine bırakılmıştır.

⁵⁷² Özatay, a.g.e., s. 195.

Türk Ticaret Kanunu'nun söz konusu kuralı; 1211 sayılı Kanun'un öngördüğü Hazine'nin hisselerinin yüzde ellibirin altına düşmeyeceği ve hissedar gruplarına münhasır üye seçilmemesi esaslarını içeren yapıyla bir araya geldiğinde, ortaya çıkan tek sonuç, doğal üye Banka Başkanı dışındaki tüm Banka Meclisi üyelerinin doğrudan ve münhasıran Hazine'nin iradesiyle seçilmesidir. Bu konudaki Hazine Müsteşarlığı'nın iradesinin ise, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Bakan'ın ve Başbakan'ın tercihlerinin yansıtılmasından ibaret bulunacağı tabiidir.⁵⁷³

Ancak, “Bireysel Bağımsızlık” başlığı altında varılan yargı doğrultusunda, Başkan ve Başkan Yardımcıları gibi Banka Meclisi üyelerinin de Yürütme'nin dahli veya tercihi ile seçilmesinde bağımsızlık ilkesini zayıflatan bir yön bulunmadığı, aksine bu yöntemin idarenin bütünlüğü ilkesine hizmet etmek bakımından yerinde olduğu düşünülmektedir.

8. Banka Meclisi Üyelerinin Görevden Alınması

Banka Meclisi'nin anonim şirketin yönetim kurulu olarak tasavvur edilmesinin bir diğer sonucu da, Banka Meclisi üyelerinin görev sürelerinin bitmesini beklemeye ihtiyaç bulunmaksızın, olağan veya olağanüstü Genel Kurul toplantısında görevden alınabilmelerinin önünde hiçbir hukuki engel bulunmamasıdır. Türk Ticaret Kanunu'nun 316. maddesi uyarınca Banka Meclisi üyelerinin Genel Kurul tarafından azli her zaman ihtimal dahilindedir.⁵⁷⁴

⁵⁷³ Banka Meclisi üyelerinin Hazine tarafından seçilmesi, onları Hazine temsilcisi yapmamakta, üyelikleri boyunca Hazine ile aralarında hiçbir hukuki bağ bulunmamaktadır.

⁵⁷⁴ “Kanunumuz üyenin istifa etmek hakkına karşı, şirkete de üyeyi azletmek yetkisini tanımıştır.

Genel Kurul idare meclisi üyelerini her zaman azil etme hususunda yetkilidir. (TTK 316) İdare meclisinin azil yetkisi yoktur.

‘Her zaman’ azledilmek demek, görev süresinin dolmasını beklemeksizin azledilebilmek anlamındadır. Genel Kurul azil hususunda süreye bağlı olmadığı gibi sebep göstermek zorunda da değildir. Azil konusunun görüşüleceği, gündem maddesinde yer almalıdır. Zamansız ve sebepsiz azledilen pay sahibi idare meclisi üyesinin maddi tazminat davasına da hakkı yoktur.”, Orhan Nuri Çevik, *Uygulamada Şirketler Hukuku*, Ankara, 1994, s. 284.

Banka Meclisi üyelerinin görevden alınmasında, Başkan ve Başkan Yardımcıları için öngörülen *“kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkansız kılacak durumların ortaya çıkması”* gibi bir koşul da öngörülmüş değildir.⁵⁷⁵

Bu çerçevede, Banka Meclisi üyelerinin görevden alınması yönünden 1211 sayılı Kanun’un bireysel bağımsızlık ölçütlerini sağladığını iddia edebilme imkanı yoktur.⁵⁷⁶

9. Banka Meclisi Üyelerinin Görevden Alınması Durumunda Yargı Yoluna Başvurulması

Banka Meclisi’nin anonim şirketin yönetim kurulu olarak düzenlenmesinin başka bir neticesi de, üyelerinin görevden alınmaları üzerine yargı yoluna başvurulabilmesi hususunda ortaya çıkmaktadır.

Başkan ve Başkan Yardımcılarından farklı olarak Banka Meclisi üyelerinin seçilmeleri ve dolayısıyla görevden alınmaları bir idari işlemle değil, tamamen Türk Ticaret Kanunu’nun öngördüğü süreçle ve özel hukuk karakterli işlemlerle gerçekleştirilmektedir.

Banka Meclisi üyelerinin görevden alınması durumunda, ancak Türk Ticaret Kanunu’nun 381. maddesinde öngörülen koşulların varlığı halinde, Banka Meclisi’nin ya da hissedarlardan birisinin Asliye Ticaret Mahkemesinde Genel Kurul Kararının iptalini isteyebilmesi mümkündür. Özellikle, Banka Meclisi üyelerinin hissedar sıfatını da taşımadığı

⁵⁷⁵ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası gibi anonim şirket olarak kurulan Avusturya ve Yunanistan Merkez Bankaları Kanunlarında, Banka Meclisi üyelerinin bireysel bağımsızlık ölçütünü karşılayacak biçimde görevden alınabilme koşulları düzenlenmiştir.

⁵⁷⁶ Türk Ticaret Kanunu’nun 275. maddesinin ikinci fıkrasına göre kamu tüzel kişilerinin, şirket yönetim kurullarındaki temsilcileri, ancak yine ilgili kamu kurumu tarafından azlolunabilir.

Öncelikle, Hazine’nin seçtiği Banka Meclisi üyeleri Hazine temsilcisi değildir. Bu nedenle söz konusu hükmün, Merkez Bankası Banka Meclisi üyelerine uygulanabilmesi mümkün değildir.

Kaldı ki, söz konusu Banka Meclisi üyelerinin bir an için Hazine temsilcisi olduğu varsayılabilse dahi, bu ihtimalde Banka Meclisi üyelerinin görev güvencesi bakımından daha da sakıncalı bir durum doğacaktır.

gözetildiğinde, bu hükmün de Banka Meclisi üyeleri bakımından hiçbir hukuki güvence, yargısal koruma sağlamadığı aşıkardır.

Değinilen hukuki durum karşısında, Banka Meclisi üyelerinin görevden alınmaları halinde etkin bir yargı yoluna başvurulabilme olanağından yoksun olmaları sebebiyle de 1211 sayılı Kanun'un bireysel bağımsızlık yönünden noksanlarının bulunduğı tespit edilebilmektedir.

10. Banka Meclisi Üyelerinin Görev Süresi

1211 sayılı Kanun'un 20. maddesinde Banka Meclisi üyelerinin görev süresi üç yıl olarak belirlenmiştir. Üç yıllık görev süresi de Türk Ticaret Kanunu'nun sistematığı ile ilişkilidir. Banka Meclisi'nin yönetim kurulu olarak kabulünün sonucunda, Banka Meclisi üyelerinin görev süresi için Türk Ticaret Kanunu'nun 314. maddesinde yer alan *“Idare meclisi azaları en çok üç yıl müddetle seçilirler.”* hükmünden esinlenilmiştir.

Böylelikle, Banka Meclisi üyelerine, AMBS Statüsü'nün 14. maddesinde ulusal merkez bankalarının yöneticileri için öngörülen ve 1211 sayılı Kanun'da Başkan ve Başkan Yardımcılarına tanınan asgari beş yıllık güvenceli görev süresi koşulu da sağlanamamış, 1211 sayılı Kanun bu yönüyle de bireysel bağımsızlık ilkesiyle çelişmiştir.

11. Banka Meclisi Üyelerinin İbra Edilmesi

1211 sayılı Kanun'un 15. maddesi uyarınca, Banka Meclisi üyeleri Genel Kurul tarafından ibra edilmektedir. Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre, ibra edilmemeleri durumunda sorumluluk davası yolu açılabilecektir.

Bu hüküm de, Banka Meclisi'nin anonim şirketin yönetim kurulu olarak kabul edilmesinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır ve bireysel bağımsızlık ilkesi ile çelişir niteliktedir.⁵⁷⁷

Banka'nın anonim şirket, Banka Meclisi'nin yönetim kurulu olarak kabulünün sonucunda, Banka Meclisi üyelerinin görevden alınması, görevden alınma durumunda yargıya başvurma olanağının bulunmaması, görev süresi ve ibra edilmesi yönlerinden bireysel bağımsızlık ilkesi ihlal edilmektedir.

Banka Meclisi'nin Banka'nın en geniş ve genel yetkili organı olduğu, *“uygulanabilecek para politikasına ve kullanılabilecek para politikası araçlarına ilişkin kararlar alma”, “Banka'nın yönetmeliklerini çıkarma”, “para politikası işlem ve araçlarına, ülke altın ve döviz rezervlerinin yönetimine ilişkin usul ve esasları tespit etme”, “tedavüldeki banknotların değiştirilmesine, tedavülden kaldırılmasına ve yok edilmesine ilişkin konularda düzenleme yapma ve karar alma”* gibi görev ve yetkiler üstlendiği gözetildiğinde; Banka Meclisi üyelerine bireysel bağımsızlığın tanınmamasının vehameti daha da belirginleşmektedir.

Bu noktadan hareketle, Merkez Bankası'nın neredeyse bağımsızlık kavramıyla özdeşleştirilen anonim şirket statüsünün temelden ve derinlemesine sorgulanması zorunluluğu vardır. Başlangıçta asgari müşterek olarak kabul edilmelidir ki, *“bağımsızlıkla”, “anonim şirket yapısı”* arasında bir tercih yapma zaruretiyle karşılaşıldığında, tercih mutlaka ve açıkça bağımsızlıktan yana olmalıdır.

Anonim şirket yapısı öncelikle bağımsızlık ilkesine hizmet eden araç olarak önemlidir ve bu amacı sağlamaya matuf olduğu müddetçe tercihe şayandır. 1211 sayılı Kanun'un yürürlükteki haliyle anonim şirket hukuki yapısı (ya da örgütlenme modeli), bazı hükümleri itibarıyla, bireysel bağımsızlığı sağlamak, güvencelendirmek şöyle dursun, onun önünde bir engeldir.

⁵⁷⁷ Anonim şirket olarak kurulan Avusturya Merkez Bankası Kanunu'nda Hissedarlar Genel Kurulu'nun, denetçi raporlarına istinaden Banka'nın yıllık raporlarını onaylaması ve Genel Konsey ile Yönetim Kurulu'nu ibra etmesi öngörülmüştür. (Erişim) <http://www.oenb.at/en/img/nbg-e-tcm16-16439.pdf>, 3 Nisan 2008.

Bu tespitler ışığında, Merkez Bankası'nın hukuki yapısında inkılap niteliğinde bir dönüşümün kaçınılmaz olduğunu vurgulamak abartılı değildir. Kanun'u değiştirecek yasama organı, tasarıyı sunacak yürütme organı ve özellikle hazırlık aşamasının en kritik rolünü üstlenecek Merkez Bankası, anonim şirket yapısını koruma pahasına bağımsızlıktan feragat edilemeyeceğine göre, yeni bir hukuki yapıyı titizlik ve incelikte tesis etmek gibi tarihi bir sorumluluğun altındadır.

Konuya ilişkin olarak ana hatlarıyla iki ihtimal üzerinde durulabilir. Bunlardan birincisi anonim şirket hukuki yapısından bütünüyle vazgeçmektir. Ancak, ilgili bölümlerde daha ayrıntılı değinildiği üzere anonim şirket yapısı Banka'nın kendine özgü hukuki niteliğini vurgulamak bakımından fayda ve günlük uygulama yönünden kolaylık sağlamaktadır. Bundan da önemlisi, anonim şirket yapısı Merkez Bankası için geleneksel, tarihi değer taşımaktadır ki, kurumların var olmasında, şekillenmesinde gelenek ve tarihlerinin derin etkisinin kazınıp atılması hata olacaktır. Bu nedenle, ikinci ihtimal olarak anonim şirket geleneksel yapısının korunması, ancak bağımsızlık ilkesiyle çeliştiği her noktada hiç tereddüt etmeden bağımsızlıktan yana kanuni düzenleme yapılması gerektiği düşünülmektedir. Sadece Banka Meclisi üyelerinin bireysel bağımsızlığına ilişkin olarak ortaya çıkan tablo dahi, *“daha az anonim şirket”*, *“daha bağımsız”* bir merkez bankası konusunda tereddüt etmeyi gerektiren bir yön bulunmadığını göstermektedir.

12. Denetleme Kurulu Üyelerinin Durumu

Banka Meclisi'nin anonim şirketin yönetim kurulu olarak kabulünün sonucunda bireysel bağımsızlık yönünden ortaya çıkan sakıncalar; Denetleme Kurulu'nun da anonim şirketin denetleme kurulu biçiminde kabul edilmesine bağlı olarak Denetleme Kurulu üyelerinin bireysel bağımsızlığı yönünden de doğmaktadır.

Her ne kadar Denetleme Kurulu üyelerinin görev süresinin iki yıl olması, icrai karar almamaları, tamamının Hazine tarafından seçilmemesi gibi farklılıklar bulunmaktaysa da, bireysel bağımsızlığın Denetleme Kurulu üyelerine de sağlanması gerektiği ve 1211 sayılı Kanun'un, görevden alınma, görevden alınma üzerine yargı yoluna başvurulabilme, görev süresi ve ibra yönlerinden Denetleme Kurulu üyelerini de güvencesiz bıraktığı düşünülmektedir.

Bu doğrultuda, bireysel bağımsızlık açısından Banka Meclisi üyelerinin durumu vesilesiyle değinilen hususlar ilke olarak Denetleme Kurulu üyeleri için de geçerlidir.

13. Başbakan'ın Hakemliği

1211 sayılı Kanun'un 26. maddesinin son fıkrası; *"Banka Meclisi kararlarına muhalefeti halinde Başkan (Guvernör), kararın icrasını tehir ve müteakip toplantıda yeniden müzakeresini talep edebilir. Acele hallerde, Banka Meclisi, Başkan (Guvernör)'ün daveti üzerine toplanarak, ihtilaf konusu olan işi tekrar görüşür. Başkan (Guvernör) ile Banka Meclisi arasında mutabakat hasıl olmadığı takdirde, Başbakan hakemlik eder."* hükmünü ihtiva etmektedir.

Bu hüküm, öncelikle Başkan'ı Banka Meclisi'nin diğer üyelerinden belirgin biçimde ayırmakta, Başkan'ın istemediği bir kararın Banka Meclisi'nden çıkmasını engellemektedir. Bu niteliğiyle, söz konusu hüküm Başkan'ı, eşitler arasında birinciliği dahi aşan ayrıcalıklı bir statüye taşımaktadır.

Ancak, bağımsızlık yönünden hassasiyet gerektiren husus, Başkan ile Banka Meclisi arasında mutabakat sağlanamaması durumunda Başbakan'ın hakemliğini öngören cümledir.

Maddede, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu anlamında kararları bağlayıcı olan bir hakemlik müessesesinin mi öngörüldüğü, yoksa hakemlik terimi kullanılmaktaysa da bir tür arabuluculuğun mu kastedildiği

anlaşıl原因amaktadır. Öngörülen hakemlik müessesesinin hiçbir ayrıntısına, açıklayıcı yönüne de değinilmiş değildir. Bu hükmün uygulamasına da rastlanmamıştır.

Ancak, her halükarda öngörülen hakemlik müessesesi, Başkan ile Banka Meclisi'ni ihtilafa düşürecek kadar önemli bir konuda, Başbakan'ın Merkez Bankası'nın organı yerine geçerek doğrudan karar vermesine kadar varabilecektir.

Söz konusu hakemlik müessesesinin Merkez Bankası'nın kurumsal bağımsızlığı ilkesiyle bağdaştırılabilmesi mümkün görünmemektedir.

14. Başkan ve Başkan Yardımcılarının Görevden Alınması

“Bireysel Bağımsızlık” başlığı altında, merkez bankaları yöneticilerinin kanunda öngörülen görev süresi boyunca belirli nesnel koşullar gerçekleşmedikçe görevden alınamamaları gerektiği yönündeki ilkeye değinilmiştir.

Bu ilkeyle, banka yöneticilerini atayan yürütme erkinin, onları dilediği gibi görevden almasının önüne geçilmek istenmektedir.

Bu çerçevede, AMBS Statüsü'nün 14. maddesinin (2) numaralı fıkrasında; *“..... Bir Guvernör ancak, görevinin ifası için gerekli koşulları yerine getiremeyecek duruma gelir veya ağır derecede görevi ihmalden suçlu bulunur ise görevden alınabilir.”* denilmiştir.

1211 sayılı Kanun'un 28. maddesinde ise Başkan'ın *“..... bu Kanunla kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkansız kılacak durumların ortaya çıkması hallerinde, atanmasındaki usule göre görevden af olunabileceği”* hükme bağlanmıştır. 1211 sayılı Kanun'un 4651 sayılı Kanun'la değiştirilen 29. maddesinde de 28. maddeye atıf yapılarak, Başkan için öngörülen hükmün Başkan Yardımcılarına da uygulanması benimsenmiştir. 4651 sayılı Kanun'un ilgili maddesinin gerekçesi Kanun Koyucu'nun saikini göstermek bakımından önemlidir: *“Başkan Yardımcılarının görev süreleri dolmadan görevden alınamayacakları*

yönündeki hükümle Banka'nın bağımsız olarak faaliyet göstermesi sağlanmaya çalışılmıştır.”

Söz konusu gerekçe de dikkate alındığında, 1211 sayılı Kanun'un 28. maddesinin, AMBS Statüsü'nün 14. maddesiyle örtüşür biçiminde yorumlanmaya elverişli olduğu tespit edilebilir.⁵⁷⁸

Ancak daha net, amaca daha uygun bir hükümle 28. maddenin değiştirilmesi en sağlıklı yoldur. Getirilecek hüküm, Başkan ve Başkan Yardımcılarının *“görevlerini yapabilmelerine engel bir sağlık sorunu veya ceza mahkumiyeti olmadıkça görev süreleri boyunca görevden alınamayacakları”* vurgusunu açıkça içerir biçimde kaleme alınabilir.

Bu doğrultuda, görevlerini yapabilmelerine engel sağlık koşulu için Devlet memurlarının malulen emekliliğini düzenleyen hükümler, ceza mahkumiyeti için ise Devlet memurluğuna engel koşullar veya Merkez

⁵⁷⁸ Danıştay eski tarihli bir Kararında, Merkez Bankası Başkanı'nın Maliye Bakanlığı ve Hükümetle *“uyum içinde çalışma olanağını ortadan kaldırıcı ve idarenin bütünlüğünü bozucu nitelikte olan tutum ve davranışlarını”* 28. maddedeki *“görevin devamlı surette ifasını imkansız kılacak”* durumlardan saymaktadır. Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun 7 Mart 1980 tarih, E.1978/1234, K.1980/181 sayılı Kararı.

Danıştay başka bir Kararında ise, bir Merkez Bankası Başkan Yardımcısının görevden alınması yönündeki işlemin (müşterek kararnamenin) iptaline hükmetmiştir. Ancak bu Kararda da, Danıştay'ın 1211 sayılı Kanun'un 28. maddesine, Banka Başkan ve Başkan Yardımcılarının görev süreleri boyunca görevden alınamayacakları yönünde bir anlam yüklediğine dair en küçük bir ipucu dahi yoktur. Tam aksine, maddenin, Başkan veya Başkan Yardımcısının görev süresi dolmadan görevden alınabilmesi konusunda idareye takdir yetkisi tanıdığına dair açık ve kesin bir belirleme bulunmaktadır. İptal Kararının gerekçesi, idarenin takdir yetkisini kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun kullanmamasından ibarettir: *“Bu maddeyle idareye, Başkan Yardımcılarının görev süreleri dolmadan atandıkları usule göre görevden alınmaları konusunda takdir yetkisi tanınmış ise de, bu yetkinin kullanımı kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olup, bu açıdan yargı denetimine tabi bulunduğu idare hukukunun bilinen ilkelerindendir.*

Davacının yürüttüğü T.C. Merkez Bankası Başkan Yardımcılığı görevinde başarısızlığı ya da yetersizliği kanıtlanmadan veya kamu yararı amacı ile hizmet gerekleri yönünden bu görevden alınmasını gerekli kılacak herhangi bir geçerli neden gösterilmeden bu görevinden alınmasına ilişkin işlemler sebep ve maksat yönlerinden hukuka uyarlık görülmemiştir.”, Danıştay 5. Daire'nin 4 Şubat 1998 tarih, E.1997/746, K.1998/231 sayılı Kararı.

Son olarak, yeni tarihli iki Kararında ise Danıştay da 28. maddeyi, Banka yöneticilerine görev güvencesi sağlayan bir hüküm olarak görnektedir: *“Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının; Başkan ve Başkan Yardımcılarının 5 yıllık süreyle atanmaları ve yasak faaliyetlerin gerçekleşmesi ve verilen görevlerin devamlı suretle ifasını imkansız kılacak durumlar ortaya çıkması dışında bu süre içinde görevden alınamaması, böylece görev süresince görevden alınmaya karşı yasal güvence sağlanması”,* Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 15 Haziran 2006 tarih, E.2005/1846, K.2006/746; 10 Mart 2005 tarih, E.2005/74, K.2005/68 sayılı Kararları. Bu Kararların, görevden alınan Banka yöneticilerinin, söz konusu işlemin iptali istemiyle açtığı davalar olmadığı, Danıştay'ın bu tespiti Banka'nın hukuki niteliğini açıklarken yaptığı belirtilmelidir.

Bankası Disiplin ve Ödül Yönetmeliği'nin memuriyete engel koşulları düzenleyen maddesi örnek alınabilir.

Başkan ve Başkan Yardımcılarının görevden geçici olarak el çektirilmelerini gerektiren bir durumun varlığı halinde izlenecek usulün de 1211 sayılı Kanun'da düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

15. Para Politikası Kurulu Üyeleri Bakımından da Bireysel Bağımsızlık İlkesinin Gerçekleştirilmesi

Para Politikası Kurulu'nun Merkez Bankası Başkanı ve Başkan Yardımcıları dışında kalan üyelerinin bireysel bağımsızlıkları konusunda tereddüte açık hususlar bulunmaktadır.

Para Politikası Kurulu'na Banka Meclisi'nin kendi üyeleri arasından seçeceği üyeye ilişkin hiçbir özel düzenleme yoktur; sadece Banka Meclisi üyeliği görevi sona erenlerin Para Politikası Kurulu üyeliğinin de sona ereceği düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, Banka Meclisi'nden gelen üye diğer Banka Meclisi üyeleri gibi üç yıl için seçilecek ve görevden alınmama konusunda güvenceden yoksun bulunacaktır. Bu üye bakımından sorunun çözümünün, diğer Banka Meclisi üyeleri için getirilecek güvencelerle birlikte sağlanacağı tabiidir.

Bu kabulden ayrılarak, Para Politikası Kurulu'nun Banka Meclisi'nce kendi üyeleri arasından seçilecek üyeye özgü görev güvenceleri sağlanması, başka yönden sorunlu bir uygulama yaratacaktır. Para Politikası Kurulu, para politikası ilke ve stratejilerini belirleyecek, Banka Meclisi ise bu strateji doğrultusunda uygulanabilecek para politikasına ve kullanılabilecek para politikası araçlarına ilişkin kararları alacaktır. Söz konusu görev yakınlığı gözetilerek iki organ arasında doğrudan bir bağ, güçlü bir ilişki kurmak gayesiyle, Banka Meclisi'nin bir üyesinin aynı zamanda Para Politikası Kurulu'nun üyesi sıfatıyla bulunması öngörülmüştür.⁵⁷⁹ Para Politikası

⁵⁷⁹ 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler, s. 28.

Kurulu'na Banka Meclisi'nden gelen üyeye özgü görev güvencesi tanınması durumunda, Banka Meclisi üyesi sıfatını yitiren, dolayısıyla iki organ arasında ilişki kurması beklenemeyecek bir kişinin Para Politikası Kurulu üyesi sıfatının devam etmesi gibi düzenlemenin mantığıyla çelişen bir durum yaratılacaktır.

Bireysel bağımsızlık bakımından durumu özellik gösteren ikinci üye, müşterek kararnameyle atanan üyedir. 1211 sayılı Kanun'un 22/A maddesinde bu üyenin görev süresinin beş yıl olarak belirlenmesi suretiyle, görev süresi bakımından ABMS'nin aradığı bireysel bağımsızlık koşulu gerçekleştirilmiştir.

Diğer taraftan, Para Politikası Kurulu'nun müşterek kararnameyle atanan üyesinin nasıl ve hangi koşulların oluşması durumunda görevden alınacağı konusunda Kanun Koyucu susmakla yetinmiştir. Müşterek kararnameyle atanan üyenin varlık sebebi, hükümet politikalarıyla uyumun sağlanması olarak açıklanmaktadır.⁵⁸⁰ 1211 sayılı Kanun'un konuya ilişkin hiçbir hüküm içermemesi hususu, söz konusu üyenin varlık sebebinin hükümet politikalarıyla uyum oluşuyla birlikte değerlendirildiğinde, her hükümetin bu üyeyi dilediğinde görevden alıp, yerine yeni bir üye atayabileceğini pozitif hukuk açısından kabul etmek gerekmektedir.

Ancak bu durumun da, bireysel bağımsızlık ilkesi çerçevesinde açıklanabilmesi mümkün görünmemektedir. Kanaatimiz Hazine Müsteşarı veya Yardımcısının Para Politikası Kurulu'nun toplantılarına katılması ve enflasyon hedefi ile kur rejiminin Hükümetle birlikte belirlenmesiyle, Hükümetle Merkez Bankası politikalarının uyumu için yeterli imkanın sağlandığı yönündedir. Bu doğrultuda, 1211 sayılı Kanun'a, Para Politikası Kurulu'nun müşterek kararnameyle atanan üyesinin beş yıllık görev süresi dolmadan, ancak belirli nesnel sebeplerin gerçekleşmesi halinde görevden alınabileceğine dair açık bir hükmün eklenmesinin, bireysel bağımsızlık ilkesinin tereddütsüz gerçekleştirilmesi bakımından yerinde olacağı düşünülmektedir.

⁵⁸⁰ 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler, s. 28.

16. Başbakan'ın Denetim Yetkisi

1211 sayılı Kanun'un 42. maddesinin birinci fıkrasında; *“Başbakan, Bankanın işlem ve hesaplarını denetlettirebilir. Başbakanlık bu hususta her türlü bilgiyi Bankadan isteyebilir.”* hükmüne yer verilmektedir.

Avrupa Merkez Bankası yetkililerinin fıkra ile ilişkin tespiti ise şöyledir: *“Bu düzenleme, Denetleme Kurulu ve Dış Denetçiler tarafından gerçekleştirilen denetimlere ek olarak özel bir denetim öngörmektedir. Kanun uyarınca denetim, ne kapsam ne de amaç bakımından sınırlandırılmış bulunmaktadır. Bu nedenle, Başbakan'ın araştırma (soruşturma) yapma yetkisi, Banka'yı ve özellikle karar organlarını dış etkiye açık bir duruma sokabilecektir. Bu tür bir yetkinin olası ya da fiili kullanımı ise Antlaşma'nın 108. maddesinde düzenlenen karar organlarının bağımsızlığı ilkesine aykırılık teşkil edecektir.”*⁵⁸¹

Bu hükme ayrıntılı olarak Banka'nın denetimine ilişkin bölümde değinilmiştir.⁵⁸²

17. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Avans⁵⁸³

1211 sayılı Kanun'da 4651 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerle 56. maddede Banka'nın Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesinin ve kredi açmasının kesin olarak yasaklandığı, Hazine'ye ve kamu müesseselerine avans ve krediyi düzenleyen 50. ve 51. maddelerin yürürlükten kaldırıldığı ve bunlarla da yetinilmeyerek 52. maddede, açık piyasa işlemlerinin Hazine'ye, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kurum ve

⁵⁸¹ 27-29 Mayıs 2002 Avrupa Merkez Bankası Değerlendirme Raporu.

⁵⁸² Bkz. s. 181.

⁵⁸³ 1211 sayılı Kanun'un 56. maddesinde geçen “avans” teriminin doğru olmadığı kanaatindeyiz. Türk Dil Kurumu sözlüğünde avans kelimesi, “yapılacak bir iş için bedelin bir kısmının önceden verilmesi” olarak tanımlanmaktadır. Nitekim, avansın Türkçe karşılığı “öndelik”, kelimenin anlamını başka bir açıklamaya ihtiyaç bırakmayacak berraklıkta ifade etmektedir. Bu nedenle, maddede “avans veremez” yerine “kaynak sağlayamaz” ifadesinin kullanılmasının daha doğru olacağı kanaati taşınmaktadır. (Erişim) <http://www.tdk.gov.tr>, 28 Eylül 2007.

kuruluşlara kredi amacıyla yapılamayacağı amir hükmüne yer verildiği hususlarına değinilmişti.

Bu hükümler, merkez bankası bağımsızlığı denince akla ilk gelen husus olarak Banka kaynaklarından kamuya kaynak aktarılmasını yasaklamaktadır. Böylelikle Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bakımından mali bağımsızlık ilkesi kural olarak benimsenmektedir.

Ancak, bu kuralın istisnasını da yine 1211 sayılı Kanun düzenlemekteydi.

1211 sayılı Kanun'un 4651 sayılı Kanun'la Değişik 40. maddesinin (I) numaralı fıkrasının (b) bendinde; olağanüstü hallerde ve TMSF'nin kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, BDDK'nın talebi üzerine Merkez Bankası'na TMSF'ye avans verme konusunda yetki tanınmıştır. Bu avansın vadesi, tutarı, geri ödeme şekil ve şartları ile uygulanacak faiz oranı ve diğer hususların da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun görüşü alınarak Bankaca belirlenmesi uygun görülmüştür.

Daha sonra 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 15. maddesinin (5) numaralı fıkrasının (b) bendinde değişiklik yapan 12 Aralık 2003 tarih ve 5020 sayılı Kanun'un 29. maddesiyle 1211 sayılı Kanun'un ilgili hükmü zımnen ilga edilmiş; TMSF'nin BDDK idaresinden çıkarılmasına bağlı olarak, 1211 sayılı Kanunda BDDK'ya tanınan talep ve görüş verme yetkileri TMSF'ye devredilmiştir. Ancak buradaki esasa taalluk eden husus; 1211 sayılı Kanun'daki *"Banka, ... bu Fona avans vermeye yetkilidir."* hükmünün *"Merkez Bankasınca Fona avans verilir."* biçiminde değiştirilmesidir. Bu değişiklikte Merkez Bankası'nı TMSF'ye avans vermek konusunda takdir yetkisinden yoksun bırakma yönünde kararlı bir iradenin bulunduğu açıktır.

Son olarak 19 Ekim 2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 168. maddesinin (F) fıkrası ile 1211 sayılı Kanun'un zaten zımnen ilga edilmiş bulunan 40. maddesinin (I) numaralı fıkrasının (b) bendi, bu defa sarih olarak yürürlükten kaldırılmış ve TMSF'ye avans müessesesi, Bankacılık Kanunu'nun 131. maddesinde, Merkez Bankası'na takdir yetkisi tanır biçimde yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, *"Olağanüstü hallerde, Fon kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda Fonun talebi üzerine*

Merkez Bankası'na Fona avans verilebilir. Alınan avansın vadesi, tutarı, geri ödeme şekil ve şartları ile uygulanacak faiz oranı ve diğer hususlar Fonun görüşü alınarak Merkez Bankası'na belirlenir.”

5411 sayılı Kanun'un kanunlaşma sürecinde Avrupa Birliği Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'na, Plan ve Bütçe Komisyonu'na ve bu Komisyon nezdinde oluşturulan Bankacılık Kanunu Tasarısı Alt Komisyonu'na, Merkez Bankası'nın TMSF'ye kaynak aktarmasına imkan tanıyan bu hükmün, Maastricht Antlaşması'nın 101., AMBS Statüsü'nün 21. maddeleri ve 3603/1993 sayılı Konsey Tüzüğü ile temelden çeliştiği yönündeki görüşlerini iletmiştir.

Öncelikle kabul etmek gerekmektedir ki, her ne kadar yürürlükteki hükmün lafzı itibarıyla avansın verilir verilmemesi, vadesi, tutarı, geri ödeme şekil ve şartları, faiz oranı ve sair hususlar konusunda Merkez Bankası'na takdir yetkisi tanınmışsa da, TMSF'ye avans müessesesinin mali bağımsızlık ilkesinin önemli bir istisnasını oluşturduğu göz ardı edilemez.

TMSF'ye avans müessesesinin varlık sebebi Merkez Bankası'nca 4651 sayılı Kanun vesilesiyle şöyle açıklanmaktadır: “..... TMSF kaynaklarının bu amaçlar için yeterli olmaması halinde; TMSF, sigortanın sonucu oluşan tazmin yükümlülüğünü yerine getiremeyecek, mali bünye zaafiyeti nedeniyle hisseleri kendisine devredilen bankaların mali bünyesini iyileştiremeyecek ve mali bünyesi bozuk bankanın mali piyasalarda oluşturduğu baskı devam edecektir. Bu durum ise sisteme güvenin kaybolmasına ve mali bünye zaafiyeti yaşamayan bankalardan da mevduat çekilişlerinin hızlanmasına yol açarak finansal istikrarı bozacaktır.

*Bu nedenle, Banka'ya olağanüstü dönemlerde TMSF'ye avans verebilme yetkisi verilerek sisteme olan güvenin kuvvetlendirilmesi amaçlanmıştır.*⁵⁸⁴

Bu doğrultuda, henüz birkaç yıl önce çok sayıda bankanın TMSF'ye devredildiği, bankacılık buhranlarının, bütün ülkeye yayılan genel, ağır iktisadi buhranlara dönüştüğü günleri yaşayan Ülkemiz bakımından Merkez

⁵⁸⁴ 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler, s. 16.

Bankası'nca TMSF'ye avans verilmesi, geçici bir dönem için anlaşılabilir olmakla beraber, bu olağanüstü koşulların olağana dönmesiyle birlikte TMSF'ye avans müessesesinin hukuk düzenimizden bütünüyle çıkarılması, mali bağımsızlık ilkesinin mutlak gereğidir.

18. Hazine Müsteşarı'nın Para Politikası Kurulu Toplantılarına Katılması

1211 sayılı Kanun'un 22/A maddesine göre; *“Hazine Müsteşarı veya belirleyeceği Müsteşar Yardımcısı toplantılara oy hakkı olmaksızın katılabilir.”* Bu husus, Banka'nın kurumsal bağımsızlığı yönünden eleştiri konusu edilmektedir.

Ancak Para Politikası Kurulu'na yüklenen işlevlerden biri de, Hükümet Politikaları ile Merkez Bankası politikaları arasında bir uzlaş, farkındalık zemini yaratmasıdır. Bu çerçevede, üst düzey iktisat bürokratı olarak Hazine Müsteşarı'nın (veya belirleyeceği Müsteşar Yardımcısının) Para Politikası Kurulu'na katılması Kurul'un uzlaş zemini olma işlevine katkı sağlayacaktır. Hazine Müsteşarı'nın oy hakkının da bulunmadığı gözetildiğinde, durumun kurumsal bağımsızlığı zedelediği düşünülmektedir.

19. Başkan, Başkan Yardımcıları ve Para Politikası Kurulu'nun Müşterek Kararnameyle Atanan Üyesinin Görevden Alınmaları Durumunda Yargı Yoluna Başvurulabileceğine Dair Açık Bir Hükmün Bulunmaması

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na bireysel bağımsızlık açısından getirilen bir diğer eleştiri de, Başkan ve Başkan Yardımcılarının görevden

alınmaları durumunda başvurabilecekleri bir hukuk yolunun bulunmaması veya bunun 1211 sayılı Kanun'da açıkça ifade edilmemesidir.⁵⁸⁵

Anayasa ve İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olması ve idari eylem ve işlemlerden dolayı menfaati ihlal edilenlerin idari yargıda dava açma hakkına sahip bulunması karşısında, bu eleştirinin kabul edilebilir bir yönü bulunmamaktadır.

Nitekim, “*Ekonomi ve Para Politikası*” Faslı Tarama Raporu'nda da bu hususun Anayasa'nın güvencesinde olduğu vurgusuna yer verilmiştir.⁵⁸⁶

20. Kur Rejiminin Hükümetle Birlikte Belirlenmesi

1211 sayılı Kanun'un 4651 sayılı Kanun'la değişik 4. maddesinin (I) numaralı fıkrasının (b) bendinde; “*Hükümetle birlikte Türk lirasının iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri almak ve yabancı paralar ile altın karşısındaki muadeletini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek*” Merkez Bankası'nın temel görevleri arasında sayılmıştır. 22/A maddesiyle de bu görev, Banka'nın örgüt yapısı içinde Para Politikası Kurulu'na verilmiştir.

4651 sayılı Kanun'un Tasarı Metninde söz konusu bent; “*Türk Lirasının yabancı paralar karşısındaki değerinin belirlenmesi için döviz ve efektiflerin vadesiz ve vadeli alımı ve satımı ile dövizlerin Türk Lirası ile değişimi ve diğer türev işlemlerini yapmak*” olarak kaleme alınmış, Para Politikası Kurulu'na ilişkin 22/A maddesinde de “*kur rejiminin belirlenmesi*”ne dair bir hükme yer verilmemişti. Kur rejiminin Hükümetle birlikte belirleneceğine ilişkin hüküm Plan ve Bütçe Komisyonu'nda eklenmiştir.⁵⁸⁷

Dalgalı kur, bant sistemi, sabit kur gibi kur rejimlerinden hangisinin seçileceği konusunda, para politikası dışındaki iktisadi politikaları

⁵⁸⁵ 27-29 Mayıs 2002 Avrupa Merkez Bankası Raporu.

⁵⁸⁶ Screening Report Turkey – Chapter 17 Economic and Monetary Policy, s. 2, (Erişim) <http://www.abgs.gov.tr>, 2 Şubat 2008.

⁵⁸⁷ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 1/839, Dönem 21, Yasama Yılı 3, S. Sayısı 655.

uygulamakla görevli bulunan ve bunun sonucunda siyasi sorumluluk üstlenen Hükümetin, iktisadi politikasıyla en iyi örtüşen kur rejimini Merkez Bankası ile birlikte belirlemesi, herşeyden önce demokratik işleyişe uygun bir tercihtir.

Kaldı ki, kur rejimi Hükümetle birlikte belirlendikten sonra, bu rejime uygun politikaların seçilmesi ve uygulanması münhasıran Merkez Bankası'nın görev ve sorumluluğunda bulunduğu göre, konunun Merkez Bankası'nın kurumsal bağımsızlığına etki eden bir yönünün de olmadığı düşünülmektedir. Döviz piyasasına müdahaleye gerek görüp görmeme, müdahale gerekli görülürse hangi araçların kullanılacağı konularında yetki Merkez Bankası'na özgülenmiştir.

Kur rejiminin belirlenmesi bakımından 1211 sayılı Kanun'un öngördüğü düzen, Avrupa Birliği'nin kullandığı kurumsal bağımsızlık ölçütlerine aykırı olmak bir yana, AMBS Statüsü'nün öngördüğü düzenden daha da ileridir.⁵⁸⁸ Maastricht Antlaşması'nın 111. maddesi uyarınca, temel amaç fiyat istikrarı ile çelişmeyecek döviz kuru politikasının belirlenmesi yetkisi Avrupa Merkez Bankası ile ECOFIN tarafından paylaşılmaktadır.⁵⁸⁹

21. Merkez Bankası Üzerindeki Bağımsız Denetimin Zorunlu Olmaması

1211 sayılı Kanun'un 42. maddesinin ikinci fıkrası; *“Banka, bilanço, kar ve zarar hesaplarını bağımsız denetim kuruluşlarına denetlettirebilir.”* hükmünü içermektedir. Hükümle bağımsız denetimin ihtiyari olarak görülmesi, konuya ilişkin olarak Merkez Bankası'na takdir yetkisi tanınması eleştiri konusu edilmektedir.

AMBS Statüsü'nde ise 27. maddenin *“Avrupa Merkez Bankası'nın ve ulusal merkez bankalarının hesapları, Yönetim Konseyi tarafından önerilen ve Konseyce uygun görülen bağımsız dış denetçiler tarafından denetlenir.*

⁵⁸⁸ Özatay, **a.g.e.**, s. 197.

⁵⁸⁹ Maastricht Antlaşması'nın 109. maddesi uyarınca ECOFIN, Avrupa Para Birliği'ni ilgilendiren konularda üye ülkelerin maliye ve ekonomi bakanlarından oluşan kuruldur.

Denetçiler, Avrupa Merkez Bankası'nın ve ulusal merkez bankalarının tüm defter ve hesaplarını incelemek ve işlemleri hakkında noksansız bilgi almak hususunda tam yetkilidirler.” hükmüyle hem Avrupa Merkez Bankası hem de ulusal merkez bankaları için bağımsız denetim zorunlu kılınmıştır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'na 2001 yılında 4651 sayılı Kanun'la bağımsız denetime dair açık bir hüküm konulmadan önce de, Kanun'da konuya ilişkin bir yasak bulunmadığı, dolayısıyla Banka'nın denetim ve şeffaflığını güçlendiren böyle bir uygulamanın yürütülebileceği yönündeki görüşten hareketle bağımsız denetim yapılmıştır.

Bu doğrultuda, Merkez Bankası için gelenekselleşen, tüm dünyadaki merkez bankaları için de itibar unsuru kabul edilen bağımsız denetim konusunun, Kanun'da da zorunluluk ifade eden bir üslupla yer almasının, konuyu her türlü duraksamanın uzağında tutacağı düşünülmektedir.

22. Nihai Kredi Mercii Sıfatıyla Bankalara Sınırsız Kredi Sağlanabileceği

1211 sayılı Kanun'un 40. maddesinin (I) numaralı fıkrasının (a) bendinde; *“Banka, nihai kredi mercii sıfatıyla ödeme sisteminde aksamalara sebep olabilecek geçici likidite sıkışıklıklarını ve finansal piyasaların etkin bir şekilde çalışmasını engelleyebilecek teknik kaynaklı ödeme sorunlarını gidermek amacıyla, sisteme, teminat karşılığında gün içi veya gün sonu kredi imkanı sağlayabilir.”* denilmektedir.

Bu hüküm, bankalara teminat karşılığında da olsa sınırsız kredi imkanı sunduğu gerekçesiyle eleştiri konusu edilmektedir. Bu eleştiriye göre, Merkez Bankası'nın nihai kredi mercii sıfatıyla sınırsız kredi vermesinden kaynaklanabilecek *“ahlaki çöküntü”* ve *“zarar riskinin”* ortadan kaldırılmasına yönelik gerekli güvenceler 1211 sayılı Kanun'da bulunmamaktadır.⁵⁹⁰

⁵⁹⁰ 9 Kasım 2005 tarihli 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu; Tarama Raporu Türkiye, Chapter 17 – Economic and Monetary Policy.

Merkez Bankası'nın tüm işlemleri için geçerli bulunan temel amaç olan fiyat istikrarını gözetme ve para politikası gereklerine uygun hareket etme zorunluluğu hiç şüphe yok ki, nihai kredi mercii sıfatıyla yapılacak işlemlerin de genel sınırını oluşturmaktadır.

Kaldı ki, bu genel sınırlamalar yanında, ilgili maddede nihai kredi mercii sıfatıyla yapılacak işlemlere özgü somut sınırlar da belirlenmiştir. Buna göre ilk sınır amaç bakımındandır. Bu kredi imkanı ancak, ödeme sisteminde aksamalara sebep olabilecek likidite sıkışıklıklarını ve piyasaların etkin bir şekilde çalışmasını engelleyebilecek ödeme sorunlarını gidermek amacıyla sağlanabilecektir. Üstelik söz konusu likidite sıkışıklığının geçici, ödeme sorunlarının ise teknik kaynaklı olması zorunluluğu bulunmaktadır. Verilen kredi gün içi veya gün sonu ile sınırlı olduğu gibi, mutlaka teminat karşılığındadır.

23. Merkez Bankası Yöneticilerine 1211 Sayılı Kanun Dışındaki Kanunlarla Verilebilecek Görevler

1211 sayılı Kanun'un 27. maddesinde; *“Başkanlık (Guvernörlük) görevi, özel bir kanuna dayanmadıkça Banka dışında teşrii, resmi veya özel herhangi bir görev ile birleşemez.”* denilmektedir. 19. maddede de aynı kural Banka Meclisi üyeleri için getirilmektedir. 29. maddenin göndermesiyle de, bu hükmün Başkan Yardımcılarına da uygulanması sağlanmaktadır. Söz konusu hükümlerin, başka kanunlarla verilecek görevlerle Başkan, Başkan Yardımcıları ve Banka Meclisi üyelerini menfaat çatışmalarına açık hale getireceği eleştirisi yapılmaktadır.⁵⁹¹

Değinen eleştirinin aksine, bu hükümlerin bir tür güvence getirdiğinin dahi kabul edilebileceği düşünülmektedir. Bu hükümler sayesinde, Başkan, Başkan Yardımcıları ve Banka Meclisi üyelerine, 1211 sayılı Kanun'dan kaynaklananlar dışında bir görev yüklenmesi, ancak kanunla mümkün

⁵⁹¹ 27 –29 Mayıs 2002 Avrupa Merkez Bankası Değerlendirme Raporu.

olabilecektir. Örneğin Merkez Bankası Başkanı'na bir yönetmelikle görev verilemeyecektir.

Kaldı ki, Merkez Bankası Kanunu ile başka bir kanun arasında altlık üstlük ilişkisi kurulamayacağına göre, eleştiri konusu edilen “*özel bir kanuna dayanmadıkça*” ifadesi Kanun metninden çıkarılsa, Kanun Koyucu yine başka bir kanunla Merkez Bankası yöneticilerine görev yükleyebilecektir. Ayrıca bu durumda, yönetmelik veya diğer düzenleyici işlemlerle de görev verilebilmesinin hukuki zemini oluşturulacaktır.

Daha ileri gidilerek, 1211 sayılı Kanun'da Banka Başkan, Başkan Yardımcıları ve Banka Meclisi üyelerine diğer kanunlarla görev verilemeyeceğine dair açık ve kesin bir hüküm konulsa dahi, Kanun Koyucunun bu defa dilediği görev hükmünü Merkez Bankası Kanunu'na koymasının önünde hiçbir hukuki engel bulunmadığı gibi, başka bir kanunla görev vermesi halinde de sonraki tarihli kanunun uygulanması tabiidir.

Bu mülahazalarla, söz konusu eleştiriye katılma imkanı yoktur.

24. Başkan'ın Bakanlıklararası Komite Toplantılarında Görev Alması

1211 sayılı Kanun'un 27. maddesinin ikinci fıkrasında, Başkan'ın bakanlar ve müsteşarlar seviyesindeki bakanlıklararası komite toplantılarında görev almasının görev yasakları kapsamında olmadığı açık hükme bağlanmaktadır.

Bu fıkra da geçen “*bakanlar ve müsteşarlar seviyesindeki bakanlıklararası komite toplantıları*” ifadesindeki muğlaklığın Başkan için öngörülen bireysel bağımsızlık ilkesi dikkate alınarak, açık bir tanıma kavuşturulması gerektiği belirtilmektedir.⁵⁹²

Merkez Bankası Başkanı'nın, Banka dışında da toplantılara katılmasının gerekeceği, çağrılacağı toplantıların Banka'nın görev alanıyla

⁵⁹² Screening Report Turkey, s. 5, (Erişim) <http://www.abgs.gov.tr>.

ilgili olacağı, Başkan'ın bu toplantılarda Banka'nın temel amacı olan fiyat istikrarını sağlamaya yönelik faaliyette bulunacağı tabiidir. Kanımızca bu hükmün asıl amacı, Başkan'ı onore etmek, kendisinin Bakan ya da Müsteşar seviyesinde bulunduğunu ifade etmektir. Bu nedenle, söz konusu hüküm Başkan Yardımcıları ve Banka Meclisi üyeleri için öngörülmemiştir.

Nitekim, maddeye ilişkin Cumhuriyet Senatosu Tutanakları da bizi bu sonuca götürmektedir.⁵⁹³

25. Hazine Müsteşarlığı'na İlişkin Kanun'un 2. Maddesi

4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. maddesinde, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında *“Türk parasının dolaşımı ve istikrarını sağlamak”* ifadesine de yer verilmiştir.

Avrupa Birliği yetkililerinin konuya ilişkin bir tespiti bulunmamakla birlikte, kanımızca bu görev Merkez Bankası'na aittir. Hatta 1211 sayılı Kanun'un sadece bir ya da birkaç maddesi yönünden değil, Kanun'un bütünü'nün özü ve mantığı itibarıyla, bu husus Merkez Bankası'nın varlık sebeplerindendir. Dolayısıyla, değinilen hükmün değiştirilmesi gereği, Banka'nın kurumsal ve işlevsel bağımsızlığını sağlamak bakımından mutlaktır.

26. Banka'nın Görev ve Yetki Alanına Giren Bir Kanun Tasarısına İlişkin Olarak Görüşünün Alınması

Merkez Bankası bağımsızlığı kavramını zayıflatmak gibi bir gayesi bulunmamasına rağmen, bazı kanun tasarı veya tekliflerinin sehven, merkez

⁵⁹³ “Ferid Melen (Van) – Efendim, müsteşarlar seviyesindeki komiteye gidebilir, onun dışındaki yani müsteşarlar seviyesinde olmayan komitelere gitmesine mani oluyoruz. Bu anlamda mıdır?”

Bütçe ve Plan Komisyonu Sözcüsü M. Faik Atayurt (Uşak) – Efendim, metinde yazılı olduğu şekildedir. Anladıkları tarzdadır.”, 1211 Sayılı Kanun (Gerekçeler, Meclis Tutanakları), s. 498.

bankası bağımsızlığı ile bağdaştırılması çok güç hükümler içerdiğine rastlanmaktadır. Konuya ilişkin sakıncayı gidermek, yasama sürecinin daha sağlıklı seyrini sağlamak bakımından, 1211 sayılı Kanun'a, *"Merkez Bankası'na ilişkin, Merkez Bankası'nın görev ve yetkisine giren konulardaki kanun tasarı ve teklifleri için Merkez Bankası'nın da görüşüne başvurulması"* koşulunu içeren bir hükmün konulması önerilebilir.

Hukuk düzenimiz bu yöndeki düzenlemeye yabancı da değildir. 21 Şubat 1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun *"Sayıştaya ilişkin kanun tasarı ve teklifleri"* başlıklı 19. maddesinde; *"Sayıştaya ilişkin olarak yapılan kanun tasarı ve teklifleri hakkında"* Sayıştay Genel Kurulu'nun görüş vermesi kurala bağlanmaktadır.

Ayrıca 17 Şubat 2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 6. maddesi uyarınca *"Başbakanlığa sunulmadan önce, taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınması zorunludur."*

Avrupa Birliği'nin konuya ilişkin bir belirleme ya da eleştirisi bulunmamaktaysa da, bu yönde bir hükmün AMBS Statüsü'ne uyum açısından da yararlı olacağı düşünülmektedir. Çünkü, değinilen içerikte bir hüküm; AMBS Statüsü'nün *"..... yetki alanına giren herhangi bir yasal düzenleme tasarısına ilişkin olarak ulusal makamlar tarafından, Avrupa Merkez Bankası'nın görüşü alınır."* hükmünü içeren 4. maddesiyle de örtüşecektir.

27. Cezai Faizlerin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na Gelir Kaydedilmesi

1211 sayılı Kanun'un 40. maddesinin (II) numaralı fıkrasında; *"Merkez Bankası'nın zorunlu karşılıkları ve umumi disponibilitayı süresinde tesis etmeyen veya eksik tesis edenlere, eksik kısım için cezai faiz tahakkuk*

ettireceği, tahsil edilen cezai faizlerin ise Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na gelir kaydedileceği" hükmü yer almaktadır.

Mali kuruluşların Merkez Bankası'na olan yükümlölüklerini yerine getirmemelerinden doğan cezai faizlerin, Merkez Bankası'na değil de TMSF'ye gelir kaydedilmesi, mali bağımsızlık ilkesi açısından duraksamaya neden olmaktadır.

SONUÇ

Bugün “*merkez bankası*” kavramının çağrıştırdığı bir kaç kelimeden biri “*bağımsızlık*”tır. “*Merkez bankası*” ve “*bağımsızlık*” kavramları birlikte anılır olmuştur.

Merkez bankalarının hukuki statüsünü, üzerinde durmaya değer kılan husus da onlara atfedilen bu “*bağımsızlık*” niteliğidir.

Bununla birlikte, merkez bankalarına “*bağımsızlık*” olarak özetlenen “*kendine özgü hukuki statü*”nın tanınmasının gerekçesi hukuki değil, iktisadidir. Temel varsayım şudur ki; ülkelerin sonsuz ihtiyaçlarını karşılamak için sınırsız parasal kaynağa ihtiyaç duyan yürütme organının eline, “*banknot ihracı*” ve “*para politikası araçlarını kullanma*” yetkileri de teslim edilirse, enflasyonun doğması, fiyat istikrarının sağlanamaması sonucuyla karşılaşılması kaçınılmazdır.

Aksine bir kabul veya uygulama; müzminleşen fiyat artışları, bozulan gelir dağılımı adaleti, iktisadi ve siyasi belirsizlik gibi ahlaki ve toplumsal çözülmeye kadar varan bir çok zincirleme sonuca davetiye çıkarmak anlamına gelmektedir.

Bu nedenledir ki, “*parayı basan ile onu harcamaya sınırsız ihtiyaç duyanın birbirlerinden ayrılması zorunluluğu*” deneysel bir sürecin sonucunda üzerinde oydaşma sağlanmış genel bir iktisadi kural, ilkedir.

Bu ilkenin; sadece kuramsal olarak değil, deneysel olarak da ne denli doğru olduğunun en kuvvetli bilindiği, en şiddetli ve ağır tecrübelerle kavrandığı yerlerden biri de Ülkemiz olsa gerektir.

Diğer taraftan, fiyat istikrarını sağlayabilmek için merkez bankası bağımsızlığının olmazsa olmaz bir ön koşul olarak belirlenmesinden sonraki mesele iktisadi olmaktan çok hukuki niteliklidir.

Ancak bu tespit, merkez bankası bağımsızlığını sağlamaya matuf, genel geçerli, her ülkede ve hukuk düzeninde aynı olumlu sonucu doğuran tek ve kalıp bir statünün, yanılmaz matematiksel bir formülün varlığı anlamına da gelmez.

Bu doğrultuda, tezin öncelikli amacı, Merkez Bankası'na ilişkin iki temel hukuki sorunun cevaplanmasına çalışılmasıdır. Bu sorulardan birincisi, Merkez Bankası'nın Türk Devlet düzeni içindeki yerinin ne olduğu, ikincisi ise birinci soruya verilen cevabın Avrupa Birliği Hukukunda merkez bankaları için çizilen hukuki çerçeve ile ne ölçüde uyumlu olduğudur. Hiç şüphe yok ki, değinilen iki temel soru –özellikle de bunlardan birincisi– çok sayıda türev sorunun ortaya konulmasını ve cevaplanmasını gerektirecektir.

Bu doğrultuda denilebilir ki, çalışmanın ikincil amacı da yukarıda değinilen öncelikli amacın gerçekleştirilebilmesi için çözülmesi gerekli olan türev soruların ortaya konulması ve bunların değerlendirilmesidir. Sınırlayıcı olmamakla birlikte, Banka'nın merkezi idare içinde yer alıp almadığı, hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığı, bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan kategoriye dahil edilip edilemeyeceği, idarenin bütünlüğü ilkesi içindeki yeri, anonim şirket olarak kurulmasının ne anlama geldiği, bağımsızlık kavramının idare ve anayasa hukuku terimleriyle nasıl tanımlanabileceği, Anayasa'da düzenlenmesine ihtiyaç bulunup bulunmadığı gibi hususların cevaplanması da çalışmanın amaçları arasındadır.

Merkez bankası bağımsızlığı kavramı, hukuki kavram, kural ve ilkelerle açıklanamadıkça en hafif deyimle eksiktir. Çünkü merkez bankası bağımsızlığı, öncelikle milli hukuk düzeni içinde merkez bankası için nasıl bir hukuki konum öngörüldüğüyle ilgilidir.

Değinilmeye çalışılan çerçeve içinde tezde ulaşılan belirleme, sonuç, değerlendirme ve çözümlerin başlıcalarına özetle şöyle değinilebilir:

1. Bugünkü anlamda merkez bankalarının doğuşu, Devlet'in banknot çıkarmayı tekeline almasının sonucudur. Öncesinde, günümüz için anlaşılması ve kabul edilmesi güç biçimde, aynı ülkede birden çok ticari banka gelişigüzel banknot çıkarmaktaydı.

2. Yaygın kanaatin aksine, *“merkez bankası bağımsızlığı”*, Avrupa Birliği, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası veya uluslararası kuruluşlar dolayısıyla aşına olduğumuz ve Merkez Bankası Kanunu'nda 2001 yılında yapılan değişikliklerle Türk hukuk düzenine ithal edilen yeni bir kavram değildir. Aksine, henüz 1920'li yılların sonunda sadece bir merkez bankası

kurmak yönünde değil, O'nu bağımsız kılmak doğrultusunda da bilinçli bir tercihin, kuvvetli bir iradenin bulunduğu kesin olarak anlaşılabilmektedir. Bu nedenle, merkez bankası bağımsızlığının Türk hukukunda köklü bir geleneği ifade ettiğini vurgulayabilmek için, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın kuruluş aşamasına değinilmesinin gerekli ve hatta zorunlu olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

3. Bu çerçevede, Merkez Bankası'nın ilk kanunu olan mülga 1715 sayılı Kanun'a ilişkin en genel değerlendirmede dahi, anılan Kanun'un bir çok yönüyle, yürürlükteki 1211 sayılı Kanun'dan *“daha belirgin bir vurguyla”* bağımsız bir merkez bankası kurma fikri üzerine odaklandığı belirtilmelidir.

4. *“Sermaye içindeki Devlet payının azlığını; merkez bankası bağımsızlığının en önemli unsuru olarak kabul eden”* ve *“bağımsızlık ile sermaye arasında hiç bir ilişki kurulamayacağını savlayan”* birbirine karşıt iki görüşün de, her somut örnek üzerinde mutlak doğru sonuçlar veren şablonlar olarak benimsenebilmesi imkanı yoktur.

5. Diğer taraftan, merkez bankalarının sermayesinin bir yönüyle de sadece simgesel bir anlam taşıdığını vurgulamamak eksiklik olacaktır. Merkez bankasının tipik şirketler gibi mali itibar ve gücüyle, sermayesi arasında doğrudan bir ilişki yoktur. Hiç şüphe yok ki bu durum, merkez bankalarının birincil ya da ikincil amaçları arasında kar etme saikinin bulunmamasıyla açıklanabilir.

6. Merkez Bankası'na ilişkin en güncel tartışma, idare merkezinin İstanbul'a taşınmasıdır. Bu yöndeki bir kanun değişikliğinin Anayasa'ya aykırı olacağına dair görüşler bulunmaktadır.

7. Kuruluşundan bu yana her iki Merkez Bankası Kanunu'nda da Banka anonim şirket olarak nitelenmiş ve Banka'nın Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. Bununla da yetinilmemiş, Banka için anonim şirketlerdeki gibi bir örgüt yapısı, sermaye, hisse senedi, esas mukavele öngörülmüş ve hatta banknot ihracı *“imtiyaz”* olarak ifade edilmiştir. Ayrıca, Kanun'un gerekçelerinde de bu hususu güçlendirmeye yönelik açıklamalara yer verilmiştir. Hatta, Banka'nın özel hukuk süjesi olduğuna hükmeden yargı kararlarına da rastlanmaktadır.

Bu cümleden olmak üzere, “anonim şirket olma” ile “bağımsızlık” arasında doğrudan bir neden–sonuç ilişkisi kuran görüşler bulunmaktadır.

8. Ancak, Merkez Bankası’nın hukuki niteliğinin sadece anonim şirket veya özel hukuk tüzel kişisi olarak belirlenmesi tereddüte açık ve hatta yanıltıcıdır. Bir an için Merkez Bankası, kamu hukuku ilke ve kuralları bir yana bırakılıp, sadece anonim şirketler hukukunun kural ve kurumlarıyla sınırlı olarak incelenebilse dahi, ulaşılabilecek sonuç “Merkez Bankası anonim şirkettir” belirlemesinin, Banka’nın hukuki niteliğini tanımlamak bakımından yetersiz ve yüzeysel kalacağıdır.

Öyle ki, Banka’nın “anonim şirket” olduğuna delalet eden hususlar dahi aslında, “ne kadar az anonim şirket” olduğunu göstermektedir. Banka’nın anonim şirketlerde olduğu gibi sermayesi vardır, ancak Ticaret Kanunu’nun yitirilen sermayenin tamamlanmasını öngören hükümleri Banka’ya uygulanmamaktadır; esas mukavelesi vardır, ancak niteliği gereği Kanun’un yinelenmesinden ibarettir; kar etmek gayesi gütmemekte, ticaretle uğraşmamakta, mal veya hizmet üretmemekte, pazarlamamaktadır.

9. Nitekim, özel hukuk–kamu hukuku tüzel kişilerini ayırt etmekte kullanılan, kamu tüzel kişilerinin “kanunla kurulması”, “amacının kamu yararı, faaliyet konusunun ise kamu hizmeti olması”, “kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılması” ölçütlerinin her üçü de Merkez Bankası’nın kamu tüzel kişisi olduğu sonucuna ulaştırmaktadır.

Bu çerçevede, “kamu tüzel kişilerinin statüsüne yaklaştırılmış tüzel kişi”, “sınırdaki tüzel kişi”, “karma kişi”, “kamu hizmeti ile görevli özel kuruluş”, “kamu kurumuna benzer kuruluş”, “kamu tüzel kişiliğine yaklaşan müesseseler” gibi varlığı tartışmalı terimlerin de, Merkez Bankası’nın hukuki niteliğiyle örtüşmediği belirtilmelidir.

10. Ancak, Banka’nın “kamu tüzel kişisi” olduğunun vurgulanması bir sonuç değil, başlangıçtır. Esas ve öncelikli sorun, Merkez Bankası’nın kamu tüzel kişisi olduğundan hareketle, idari teşkilat şemasında nerede konumlandırıldığının tespitidir. Bu soruya verilecek cevap hiç şüphe yok ki; Türk hukukunda “merkez bankası bağımsızlığı” kavramının ne olduğunu, nasıl tanımlandığını da ortaya koyacaktır.

11. Bu kapsamda cevaplanması gereken ilk soru, Merkez Bankası'nın merkezi idareye dahil olup olmadığıdır. Hemen belirtilmelidir ki, Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilik tanınması ve bağımsızlığının mutlak gereği olarak idari hiyerarşiye tabi kılınmaması, Merkez Bankası'nın merkezi idare içinde kabul edilmesine engeldir.

12. Merkez Bankası'nın hizmet yerinden yönetim kuruluşları kategorisine girip girmediği, üzerinde daha kapsamlı durulmasını gerektiren bir sorudur. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının faaliyet konuları açısından yapılan sınıflandırma dikkate alındığında, Banka'nın sosyal kamu kurumları, bilimsel teknik ve kültürel kamu kurumları, kamu kurumları niteliğinde meslek kuruluşları kümelerinden herhangi birine dahil olmadığı hususu ayrıntılandırılmaya ihtiyaç göstermeyecek kadar berraktır.

Geriye kalan hizmet yerinden yönetim kuruluşları kümelerinden idari kamu kurumlarının, belirleyici özellikleri olarak, merkezi idareyle aralarında hiyerarşiye varan bir bağ bulunması, genel müdürlük olarak teşkilatlandırılmaları, çalışanlarının Devlet Memurları Kanunu'na tabiyeti, Sayıştay denetimi ve Devlet İhale Kanunu'nun kapsamında yer alması ve genel bütçeye dahil edilmeleri sayılabilir. Bu özellikler dikkate alındığında, Banka'nın idari kamu kurumlarından olmadığı sonucuna ulaşılabilmesi de ayrıntılı bir değerlendirmeye ihtiyaç göstermemektedir.

Dolayısıyla, Merkez Bankası'nın hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığı sorusu, kamu iktisadi teşebbüsleri kategorisine dahil olup olmadığı sorusuyla özdeş hale gelmektedir. Her ne kadar, sermayesinin yarısından fazlası Hazine'ye ait bir anonim şirket olarak kurulmuşsa da, Merkez Bankası'nın asli faaliyeti bir mal veya hizmet üretme, satma değildir.

Kanun koyucu, konuya ilişkin en küçük bir duraksamaya dahi yer bırakmamak gayesiyle olsa gerek, Banka'nın kamu iktisadi teşebbüsü olmadığını 1211 ve 3346 sayılı Kanunlarla 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de açık ve kesin hükme bağlanmıştır.

Bu mülahazalarla, Merkez Bankası'nın hizmet yerinden yönetim kuruluşu olmadığı yönündeki belirleme kuvvetle savunulabilir görünmektedir. Nitekim, bu husus Danıştay kararlarında da vurgulanmaktadır.

13. Merkez Bankası'nın, merkezi idareye ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları kategorisine dahil olmadığı belirlenebildiğine göre, Banka'nın BİO olarak kabul edilip edilemeyeceği hususunun incelenmesi gerekmektedir. Öncelikle belirtilebilir ki, tipik hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi olmaması, Kanun'daki ifadeyle *"yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanması"* Merkez Bankası'nı BİO'lara yaklaştıran hususlar olarak dikkat çekmektedir. Ancak bu benzerliğe rağmen, *"asli işlevinin belirli bir alanı düzenleme ve denetleme olmaması"* başta olmak üzere, birden fazla nedenle Merkez Bankası'nın BİO'ların belirleyici ortak özelliklerini taşımadığı, bu suretle onlardan da ayrıldığı görülmektedir. Bu nedenlerin başlıcaları, Merkez Bankası'nın *"nihai karar verici bir kurul tarafından yönetilmemesi"*, *"yarı yargısal yetkilerle donatılmaması"*, *"anonim şirket olarak örgütlenmesi"*dir.

14. Bu doğrultuda Merkez Bankası'nın idari teşkilat içindeki yeri; *"merkezi idare"*, *"hizmet yerinden yönetim kuruluşu"*, *"BİO"* tanımlarının dışında ve kendine özgüdür. Fakat bu noktadan hareketle, Merkez Bankası'nın, *"merkezden yönetim"* ve *"yerinden yönetim"* yapılanmaları dışında bütünüyle ayrı bir hukuki konum ve niteliğe sahip olduğu yönündeki bir görüş de, Anayasa'nın 123. maddesi karşısında benimsenebilir değildir.

15. Dolayısıyla, Merkez Bankası *"yerinden yönetim kuruluşları"*ndandır. Yerinden yönetim kuruluşları içinde ise, hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları yanında BİO'ların üçüncü bir grup olarak kabul edilebildiğinden hareketle, Merkez Bankası'nın da *"kendine özgü"* bir yerinden yönetim kuruluşu olduğu fikrinin savunulabilmesi mümkün görünmektedir. Gerçekten Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi de, Merkez Bankası'nın hukuki nitelik ve konumunu *"kendine özgü"* olarak tanımlama eğilimindedir.

Bununla birlikte, hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları dışında bir kamu kurumu kategorisinin varlığını reddeden görüşlerin benimsenmesi halinde; Merkez Bankası'nın da olsa olsa kendine özgü bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olduğunu kabul etmek gerekecektir.

Diğer taraftan, *"kendine özgü"*, *"atipik"*, *"bütün olan idare içinde özel bir yere sahip"* olarak nitelenen Merkez Bankası, İstanbul Menkul Kıymetler

Borsası ve Özerk Futbol Federasyonu'nun birbirleriyle benzerlik gösteren yeni bir kategori olduğundan sözedebilmek imkanı da yoktur.

16. İdarenin bütünlüğünü sağlamaya matuf *“hiyerarşi”* ve *“vesayet”* açısından da Merkez Bankası'nın durumunun değerlendirilmesi zorunludur. Merkez Bankası'nın işlemleri üzerinde sadece yabancı ülkelerde temsilcilik açma ve milletlerarası kuruluşlara hissedar olma bakımından vesayet olarak da yorumlanmaya elverişli, istisnai ve uygulaması bulunmayan bir yetkinin tanındığı; organları üzerinde ise, tüm yöneticilerinin atanması ve ayrıca bazı yöneticilerinin görevden alınması yönünden daha belirgin bir vesayetin bulunduğu sonuca ulaşılmaktadır. Ayrıca Merkez Bankası'na özgü, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik yollar da öngörülmüştür.

17. Merkez Bankası, idari kamu kurumu olmaması sebebiyle *“bağlı kuruluş”*; diğer hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından sayılmaması nedeniyle de *“ilgili kuruluş”* olarak kabul edilmeyecektir. Bu doğrultuda, 1211 sayılı Kanun'daki *“Bankanın Hükümetle ilişkisi Başbakan aracılığı ile sağlanır.”* hükmü dolayısıyla, Merkez Bankası'nın *“ilişkili kuruluşlara”* benzer olarak nitelendirilmesi mümkündür. Bu yönde bir açıklama biçimi, Merkez Bankası'nın bağımsızlık olarak özetlenen hukuki statüsüne de uygun düşecektir.

18. Banka'nın idari teşkilat içindeki konumuna ilişkin tespitler doğrultusunda, Banka'nın kendine özgü statüsü ile bağımsızlığı arasında bir ilişki kurulabilmesi imkan dahilindedir.

Yine bu tespitler dikkate alınarak, Merkez Bankası bağımsızlığı ana hatlarıyla *“idari hiyerarşiye tabi olmama, vesayete ise sadece yöneticilerinin atanmasıyla sınırlı biçimde tabi bulunma”* olarak tanımlanabilir.

19. *“İdari kuruluşlar arasında, zorunlu olanlar dışında ayrıcalıklı statüler yaratılmaması gerekirken, kamu kurumlarının statülerinde büyük bir dağınıklık gözleendiği”* yönündeki belirlemenin, kendine özgü statüsü nedeniyle Merkez Bankası için de geçerli olup olmadığı hususu tartışmaya açıktır. Bu konuya ilişkin olarak, asgari, Avrupa Merkez Bankası ve diğer ülke örneklerinde de, merkez bankalarının kendine özgü statülerle kurulması yönünde genel bir uygulamanın bulunduğu not edilebilir.

20. Banka'nın kendine özgü hukuki statüsünün bir diğer sonucu olarak, Banka çalışanlarının hukuki statüsü de kendine özgüdür. Özetle, çalışanların, devlet memuru olmadığı, Banka Meclisi'nce belirlenen statü hükümlerine tabi kamu görevlileri olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Danıştay, değinilen çalışan statüsünün, Anayasa'ya aykırılığı iddialarını "*ciddi*" bulmamıştır.

21. Merkez bankası bağımsızlığı kavramının doğasından kaynaklanan içsel sınırları bulunmaktadır. Çünkü, Merkez Bankası'na emanet edilen para politikası, temel amaç olarak verilen fiyat istikrarını sağlamak bakımından tek başına yeterli değildir. Fiyat istikrarının sağlanabilmesi için para politikasının; maliye politikaları gibi hükümetin görev ve sorumluluk alanındaki politikalarca en hafif ifadeyle desteklenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu gerçeklikten hareket edildiğinde, bağımsızlık kavramının, "*bütünüyle kopuk bir merkez bankası-hükümet ilişkisi*" olarak tahayyül edilemeyeceği, bu derece katı ve ölçüsüz tanımlanamayacağı düşünülmektedir.

22. Fiili bağımsızlık, kanuni bağımsızlığı içeren daha geniş bir kavramdır. Bağımsızlığın fiilen sağlanabilmesinin asgari koşulu, kanuni güvenceye kavuşturulmuş olmasıdır. "*Ülkenin iktisadi yapısı ve özellikleri*", "*hükümetlerin bağımsızlık kavramına olan inanç ve saygısı*", "*kamuoyunun konuya ilişkin bilinç ve duyarlılığı*", "*merkez bankası yöneticilerinin tutumu*" gibi birden çok ve karmaşık etken kanunla kağıt üzerinde sağlanan bağımsızlığın ne ölçüde hayata geçirilebileceğini belirlemektedir.

23. Merkez bankası bağımsızlığını sağlamaya matuf, genel geçerli, her ülkede ve hukuk düzeninde aynı olumlu sonucu doğuran tek ve kalıp bir statünün, yanılmaz matematiksel bir formülün varlığından sözedilmez.

24. Merkez bankası bağımsızlığının, fiyat istikrarını sağlamak bakımından zorunlu olduğu konusunda, deneysel bir iktisadi sürecin sonucunda oydaşma sağlanmıştır. Diğer taraftan bu kavram, istisnasız her seçmenin ve hatta yurttaşın günlük hayatı üzerinde doğrudan etki doğuran para politikasının belirlenmesini ve uygulanmasını "*seçimle gelmeyen, seçimde hesap sorulamayan*" merkez bankasına terk etmektedir. Bu durumun, para politikası alanındaki yöneticilerin, yönetilenler tarafından denetlenmesi ve değiştirilmesi imkanını ortadan kaldırdığı açıktır.

25. Dolayısıyla, merkez bankası bağımsızlığı kavramını, demokratik işleyişe uygun biçimde kurmak, yorumlamak ve uygulamak gereği mutlaktır. Söz konusu uyumu sağlamak için, üç başlık altında toplanabilir hukuki mekanizmaların birarada bulunması ihmal edilemez bir zorunluluktur.

Buna göre öncelikle, merkez bankasının temel amacı kanunda doğrudan ve açıkça belirlenmeli; merkez bankası bağımsızlığı, Kanun Koyucunun belirlediği temel amaca ulaşmak üzere faaliyette bulunma ile sınırlanmalıdır. Bu ilke, *“amaç bağımsızlığı”* ile *“araç bağımsızlığının”* birbirinden ayrılması olarak nitelenmektedir.

İkinci olarak, bağımsızlık kavramının ölçüsüz, dengesiz bir güce dönüşmemesinin olmazsa olmaz bir diğer koşulu, merkez bankasının politika, karar ve işlemlerinin açık, ulaşılabilir olması ve merkez bankasının denetlenmesidir. Bu ilke de *“açıklık (şeffaflık) ve hesap verebilirlik”* olarak anılmaktadır.

Üçüncü olarak, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik düzenlemeler, merkez bankası bağımsızlığını demokrasiye uygun olarak işletmek amacına da hizmet eder niteliktedir.

26. Para politikası da dahil olmak üzere, iktisadi politikaların anayasal kurallarla sınırlanmasını öngören anayasal iktisat öğretisiyle, merkez bankalarının bağımsızlığının anayasada güvencelenmesini faydalı kabul eden düşünce özdeş değildir. Öyle ki, anayasal iktisatçılar içinde, merkez bankalarının bütünüyle kaldırılmasını savlayanlar dahi bulunmaktadır.

27. 1961 ve 1982 Anayasalarının hazırlık çalışmaları döneminde tartışma konusu olmuş, ancak *“merkez bankası ve bağımsızlığı”* her iki Anayasa’da da yer almamıştır. Bununla birlikte, merkez bankası bağımsızlığını eksiksiz ve güvenceli bir biçimde tesis edebilmek için, Anayasa’da düzenlemenin fayda sağlayacağı düşünülmektedir. Özellikle, *“parlamentar sistemin, yürütmeyi yasamaya kıyasla daha etkili bir organ haline getirmesi”* ve *“disiplinli siyasi parti yapılarının, yürütme ve yasama organını oluşturan üyelerin çoğunluğunu ortak amaç çerçevesinde birleştirmesi”* hususları da yukarıda varılan yargıyı güçlendirmektedir.

28. Avrupa Merkez Bankası'nın kullandığı, kanuni bağımsızlığı ayrıntılandıran *“kurumsal–işlevsel–bireysel ve mali bağımsızlık”* ölçütleri bir merkez bankası kanununun *“bağımsızlık”* açısından değerlendirilmesinde yol gösterici ve kolaylaştırıcı bir işlev üstlenmektedir. Bu ölçütler dikkate alınarak, yapılacak bir değerlendirmede Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın ilke düzeyinde bağımsızlık ölçütlerini karşıladığı sonucuna ulaşılmaktadır. Eksiklik olarak belirlenen hususların bir kısmı ise ayrıntı sayılabilecek, istisnai durumlardır.

Bu kapsamda üzerinde durulması gereken; *“Banka Meclisi üyelerinin görev süresinin kısıtlılığı”, “her zaman görevden alınabilmeleri”* gibi doğrudan anonim şirket yapısından kaynaklanan eksikliklerdir. Dolayısıyla, Merkez Bankası Kanunu'nun *“bağımsızlık ölçütleri”* dikkate alınarak yapılacak ilk değişiklik çalışmasında, başlangıç noktası ve asgari müşterek olarak kabul edilmelidir ki, *“bağımsızlıkla”, “anonim şirket yapısı”* arasında bir tercih yapma zorunluluğuyla karşılaşıldığında, tercih mutlaka ve açıkça bağımsızlıktan yana olmalıdır.

KAYNAKÇA

“Enflasyon Hedeflemesi Rejiminin Genel Çerçevesi ve 2006 Yılında Para ve Kur Politikası” başlıklı Basın Duyurusu, <http://www.tcmb.gov.tr>.

“Maliye Nazırı Cavit Beyin Hatıraları”, **Tanin**, 4 Nisan 1945.

“Maliye Nazırı Cavit Beyin Notları”, **Tanin**, 20 Ekim 1945.

“Maliye Nazırı Cavit Beyin Notları”, **Tanin**, 29 Mart 1945.

“Too Many Pies For The Old Lady”, **The Economist**, 28 August 1993.

11 Haziran 1930 Tarih ve 1715 Sayılı Mülga Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Madde Değişiklikleri, Ek Kanunlar, Gerekçeler, Meclis Tutanakları, Tefsir Kararları, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1987. (1715 Sayılı Mülga Kanun [Gerekçeler, Meclis Tutanakları])

13 Aralık 1993 tarih ve 3603/1993 sayılı Konsey Tüzüğü, <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

14 Ocak 1970 Tarih ve 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu: Madde Metinleri, Gerekçeler, Millet Meclisi Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Tutanakları, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1988. (1211 Sayılı Kanun [Gerekçeler, Meclis Tutanakları])

2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, <http://www.abgs.gov.tr/files/AB-Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2004.pdf>.

2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, <http://www.abgs.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye-Ilerleme-Rap-2006.pdf>.

2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, <http://www.abgs.gov.tr/files/AB-Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007.pdf>.

Accession Country Report 2002, European Central Bank, October 2002.

AKGÜÇ, Öztin; **Cumhuriyet Döneminde Bankacılık Alanında Gelişmeler**, Ankara, Türkiye Bankalar Birliği, 1975.

AKGÜÇ, Öztin; **Türkiye’de Bankacılık**, 2. Baskı, İstanbul, Gerçek Yayınları, 1987.

- AKTAN, Coşkun Can, DİLEYİCİ, Dilek; “Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama Yöntemleri”, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 1, Yıl 1, 2001.
- AKTAN, Coşkun Can, DİLEYİCİ, Dilek; “Parasal Düzen ve Parasal Anayasa”, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi**, Cilt I, Sayı 2, 2001.
- AKTAN, Coşkun Can, TOGAY, Selahattin, UTKULU, Utku; **Nasıl Bir Para Sistemi?: Parasal Disiplin ve Parasal İstikrar İçin Alternatif Öneriler**, İstanbul, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, 1998.
- AKTAN, Coşkun Can; “Anayasal İktisat Felsefesi ve Ekonomik Anayasa Reformuna Yönelik Eleştirilere Cevaplar (I)”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 29, Eylül-Ekim 1999, s. 688-705. (Cevaplar)
- AKTAN, Coşkun Can; “Çağdaş İktisadi Düşünceler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt V, Sayı 1-2, 1990, s. 219.
- AKTAN, Coşkun Can; **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Ankara, Doğu Matbaası, 1994.
- AKYAZI, Haydar; “Merkez Bankacılığı ve Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Sorunu, Türkiye ve ABD Örnek Olayı”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 1994.
- AKYILMAZ, Bahtiyar; **İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000.
- ALESINA, Alberto, COHEN, Nouriel, ROUBINI, Gerald D.; **Political Cycles and The Macroeconomy**, 2. Baskı, Cambridge, MIT Press, 1999.
- ALESINA, Alberto, SUMMERS, Lawrence; “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, **Journal of Money, Credit and Banking**, Cilt XXV, Sayı 2, Mayıs 1993, s.151-162.
- ALPARSLAN, Melike; “Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Milli Merkez Bankaları”, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Ankara, 1997.
- ALPTÜRK, Nevzat; **Merkez Bankacılığı**, Türkiye Bankalar Birliği, Ankara, 1972.

ALTINKEMER, Melike; “Karşılıksız Para Basmak Neden Enflasyonisttir?”, **T.C. Merkez Bankası Araştırma ve Para Politikası Genel Müdürlüğü Tartışma Tebliğleri**, Mayıs–Aralık 1996, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, Tartışma Tebliğ No.9616, s. 47-54.

ARDA, Attila; “The Independence of The European System of Central Banks, A Commentary On Article 108 TEC”, **Smith And Herzog On The Law of The European Union**, Editör: Mathew Bender, Lexis Nexis Publishes, 2005.

ARDA, Attila; De Nederlandsche Bank (Central Bank of the Netherlands) Independence Presentation, 12 October 2005.

ARSLANLI, Halil; **Anonim Şirketler**, Cilt II, İstanbul, 1960.

ATAY, Ender Ethem; “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler: Rekabet Konseyi”, **Rekabet Dergisi**, Sayı 8, Ankara, Ekim-Kasım-Aralık 2001, s. 51-93.

ATAY, Ender Ethem; **İdare Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2006.

Avrupa Birliği’nin Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası ve Türkiye’nin Uyum, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı, No:16, 2003.

Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı, Avrupa Konvansiyonu, Avrupa Toplulukları, Almanya, 2003.

Avusturya Merkez Bankası Kanunu, <http://www.oenb.at/en/img/nbg-e-tcm16-16439.pdf>.

AYHAN, Sami; **Türkiye’de Para ve Merkez Bankacılığı**, Ankara, Nam Matbaası, 1971.

AYSAN, Mustafa; “En Başta T.C. Merkez Bankası Özelleştirilmeli”, **Kapital**, Kasım 1986.

BADE, Robert, PARKIN, Michael; “Central Bank Laws and Monetary Policy”, **Working Paper**, University of Western Ontorio, Department of Economics, 1998, s. 31.

BALAYLAR, Nilgün Acar, DUYGULU, Aylin Abuk; “Fiyat İstikrarının Sağlanması, Para Kurulu Uygulamasının Değerlendirilmesi”, **Maliye Yazıları**, 59, Nisan-Haziran 1998, s. 52-65.

BALTA, Tahsin Bekir; **İdare Hukuku, I- Genel Konular**, Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1970-1972.

BATIREL, Ömer Faruk; **Devlet Bütçesi Türkiye’de Kamu Kesimi**, Fasikül 4, Ankara, Anadolu Üniversitesi Yayını, 2006.

BATTAL, Ahmet; **Bankacılık Kanunu Şerhi (5411 Sayılı Kanun ve Açıklaması)**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2006.

BAYINDIR, Muhammed Savaş; “İdari Denetim Olarak İdari Vesayet”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007.

Belçika Merkez Bankası Kanunu,
<http://www.nbb.be/doc/ts/Enterprise/juridisch/E/organic-act.pdf>.

BERNHOLZ, Peter; “Monetary Constitution, Political – Economic Regime and Long Term Inflation”, **Constitutional Political Economy**, Sayı 12, 2001, s. 3-12.

BERNHOLZ, Peter; “The Implementation and Maintenance of Monetary Constitution”, **Cato Journal**, Cilt VI, No:2 (Fall 1986), s. 477-510.

BERUMENT, Hakan, NEYAPTI, Bilin; “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ne Kadar Bağımsız?”, **İşletme ve Finans Dergisi**, Cilt XIV, Sayı 165, 1999, s. 11-17.

BIYIK, Hasibe; “T.C. Merkez Bankasının Bağımsızlığı ve Türkiye’de İzlenen Para Politikaları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1999.

BOSUTER, Kudret; **Parti İçi Demokrasi**, Ankara, 1969.

BRENNAN, Geoffrey, BUCHANAN, James M.; **Monopoly In Money and Inflation, The Case For A Constitution to Discipline Government**, London, The Institute of Economic Affairs, 1981.

BRENNAN, Geoffrey, BUCHANAN, James M.; **The Reason of Rules: Constitutional Political Economy**, New York, Cambridge University Press, 1985.

BUCHANAN, James M.; “Constitutional Economics”, **Explorations Into Constitutional Economics**, College Station, Texas A-M University Press, 1989.

BUCHANAN, James M.; “Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Normative Implications”, **IHS Journal**, Cilt III, 1979, s. 1-11.

BUCHANAN, James M.; "The Constitution of Economic Policy", **American Economic Review**, Cilt LXXVII, No. 3 (June 1993), s. 243-251.

BUCHANAN, James M.; Liberty, Market and State Political Economy In the 1980's, New York, New York University Press, 1986, s. 22'den naklen Savaş, a.g.e., s. 70.

CANİKLİOĞLU, Meltem Dikmen; "Özerklik: Anayasal Temelleri ve Demokrasilerde Anlamı", **Kamu Hukuku Arşivi**, Şubat 2000, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka>.

CASTELLO, Branco, SWINBURNE, Marta; "Central Bank Independence", **Finance and Development**, Cilt XXIX, Sayı 1, Mart 1992, s. 19-31.

COŞKUN, Sabri; **İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet**, Ankara, 1976.

CUKIERMAN, Alex, WEBB, Stewen, NEYAPTI, Bilin; "Measuring The Independence of Central Banks and Its Effects On Policy Outcomes", **World Bank Economic Review**, Eylül 1992, s. 353-397.

CUKIERMAN, Alex; "Central Bank Independence and Monetary Control", **The Economic Journal**, Kasım 1994, s. 1437.

CUKIERMAN, Alex; **Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence**, MIT Press, 1992.

ÇAĞAN, Nami; "Anayasal İktisat Olur mu?", Milliyet, Düşünenlerin Düşüncesi, 1992.

ÇAĞLAR, Bakır; "Demokrasi Krizi ve Terapiler: Kriz İdeolojileri ve Kriz İdeolojilerinin Hukuk Dilinde İfadesi: İktisat Politikası Üzerine Bir İki Not", **Toplum ve Bilim**, Yaz-1988, s. 105-110.

ÇEKİNMEZ, Mehmet; "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye'deki Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi", **Active**, Haziran-Temmuz 1998, s. 21-37.

ÇETİN, Celil; "Türkiye'de Enflasyon ile Mücadelede Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1998.

ÇEVİK, Orhan Nuri; **Şirketler Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınevi, 1994.

ÇEVİK, Orhan Nuri; **Uygulamada Şirketler Hukuku**, Ankara, 1994.

ÇİNİER, Güler; "Merkez Bankalarının Bağımsızlık Sorunu Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının İncelenmesi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir, 1997.

ÇOLAK, N. İlker; "Mali Piyasaların Denetimi, Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları", **Prof. Dr. Özer Seliçi'ye Armağan**, Ankara, Seçkin Yayınevi, s. 760-788.

ÇOLAK, N. İlker; **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Uygulaması**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2003.

DAHL, Robert A.; **Polyarchy, Participation And Opposition**, New Haven, Yale University Press, 1971.

Deniz Gökçe, "Nasıl Bir Merkez Bankası", **Finans Dergisi**, Haziran, 1993, s. 31.

DERBİL, Süheyp; **İdare Hukuku Cilt I**, Ankara, AÜHF, 1940.

DEVELİOĞLU, Ferit; **Osmanlıca-Türkçe Lügat**, Ankara, Aydın Kitabevi, 1984.

DİLEYİCİ, Dilek; "Parasal Disiplinin Sağlanmasında 'Merkez Bankası Özerkliği' ve Diğer Alternatif Öneriler", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1997.

DİLİK, Sait; "Devlet Karşısında Merkez Bankası ve Merkez Bankalarının Bağımsızlığı", **AÜSBF Dergisi**, Cilt XXV, 1970 (Mart), No:1, s. 173-184.

DÖNMEZ, Leman; "Çeşitli Ülke Merkez Bankalarının Yapılarının Karşılaştırılması", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 1996.

DURAN, Lütfi; "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Bağımsız İdari Otoriteler**, Editör: İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul, Alkım Yayınları, 1998, s. 24-30.

DURAN, Lütfi; **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, 1982.

DURGUN, Şenol; **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü**, Ankara, Nobel Yayınevi, 1999.

DURSUN, Hasan; "Ankara'nın Başkent Olmasının Hukuksal Anlamı (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Diğer Kamu Bankalarının Merkezleri Ankara

Dışına Çıkartılamaz)", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Mart-Nisan 2008, Sayı 75, s. 352-384.

DUVERGER, Maurice; **Siyasal Partiler**, Çeviren: Ergun Özbudun, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1974.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı, Sıra Sayısı 1/866, <http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun-tasarisi-gd-onerge-bilgileri-kanunlar-sira-no=28035>.

ERİKÇİ, Yaşar; **1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu Açıklaması**, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 2000.

ERKUT, Celal; "Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi", **Bağımsız İdari Otoriteler**, Editör: İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul, Alkım Yayınları, 1998, s. 119-144.

EROĞLU, Hamza; **İdare Hukuku**, Beşinci Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 1985.

EROĞLU, Sıtkı; "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Personelinin Hukuki Durumu ve Personel Davaları Açısından Soruşturma Raporları", **Teftiş Kurulu Başkanlığı Soruşturma Semineri**, Ankara, Kasım 2004.

EROĞLU, Sıtkı; **Merkez Bankası Hukuku**, Yayımlanmamış Ders Notları.

ERSEL, Hakan; "Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Sorunu", **Merkez Bankası, Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliği**, No: 9015, Haziran, 1990.

FERGUSON, Roger; "Transparency In Central Banking", <http://www.federalreserve.gov/Boarddocs/Docs/speeches/2001/default.htm>.

FISCHER, Stanley; "Modern Approaches to Central Banking", **National Bureau of Economic Research**, Working Paper, No. 5064, Maassachusetts, 1995.

FISCHER, Stanley; "Modern Central Banking", **The Future of Central Banking**, Derleyen: Forrest Capie, Charlos Goodhart, Norbert Schadt, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, s. 262-308.

FISCHER, Stanley; "Rules Versus Discretion In Monetary Policy", **Handbook of Monetary Economics II**, Derleyen: M. Friedman, I.H. Hahn, 1990, Elsevier Science Publishers, s. 1156-1184.

FISCHER, Stanley; "The Unending Search For Monetary Salvation", **NBER Macroeconomic Annual**, Derleyen: B.S. Bernanke, J.J. Rotemberg, Cambridge, The MIT Press, 1995, s. 275-295.

FRIEDMAN, Milton, FRIEDMAN, R.; **Free to Choose**, New York, Avon Publishers, 1981.

FRIEDMAN, Milton; "Should There Be An Independent Monetary Authority?", **In Search of A Monetary Constitution**, Editör: C.B. Yeager, Cambridge, MA Harvard University Press, 1962, s. 219-243.

FRIEDMAN, Milton; **Kapitalizm ve Özgürlük**, Çeviren: D. Erberk, N. Himmetoğlu, İstanbul, Altın Kitaplar, 1988.

GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN, Pertev, AKGÜNER, Tayfun; **İdare Hukuku**, İstanbul, Der Yayınları, 2001.

GİRİTLİ, İsmet; **Türkiye'nin İdari Yapısı**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1993.

GÖKALP, Zehra; "Ülkemizde Merkez Bankacılığı ve Merkez Bankasının Bağımsızlığı Sorunu", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 1995.

GÖKBUDAK, Nuran; "Central Bank Independence, The Bundesbank Experience", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1995.

GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukuna Giriş**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2002.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku**, Cilt I, Bursa, Ekin Kitabevi, 2003. (İdare Hukuku I)

GÖZLER, Kemal; **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 2008.

GÖZLER, Kemal; **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2000.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, DİNÇER, Güven; **İdari Yargılama Usulü**, 2. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 1999.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN, Turgut; **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt I, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Anayasa Hukuku**, 12. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004.

GRILLI, Vittorio, MASCIANDARO, Donato, TABELLINI, Guido; “Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies In The Industrial Countries”, **Monetary and Economic Policy**, Editör: T. Perrson, G. Tabellini, 2. Baskı, 1994, s. 341-392.

GÜLTEKİN, Bülent; **Aksiyon Haftalık Haber Dergisi**, Sayı 634, 29 Ocak 2007.

GÜNDAY, Metin; “Rekabet Kurulu Kararlarının Denetimi”, **Rekabet Hukuku ve Yargı Sempozyumu**, Ankara, Rekabet Kurumu Yayını, 1999, s. 60-67.

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku**, 9. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2004.

GÜNEŞ, Turan; **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul, İÜHF Yayını, 1956.

GÜNŞOY, Bülent; “Hukuksal Yapı ve İktisadi Başarı: TCMB Örneği”, **İÜSBF Dergisi**, No: 23-24, Ekim 2000 – Mart 2001, <http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/dergi/sayi23-24/13.htm>.

GÜRSES, Uğur; “TCMB ve TCDD Arasındaki Fark!”, **Radikal Gazetesi**, 2 Aralık 2002.

GWARTNEY, J. D., WAGNER, R. E.; “Public Choice and the Conduct of Representative Government”, Editör: F. Breit, K.G. Elzinga, **Public Choice and Constitutional Economics**, London, Jai Press Incs, 1988’den naklen Savaş, a.g.e., s. 6.

HAYEK, Friedrich August von; **Law Legislation and Liberty**, Cilt II: The Mirage of Social Justice, Chiago, The University of Chiago Press, 1976.

HAYEK, Friedrich August von; **Law, Legislation and Liberty**, Cilt I: Rules and Order, Chicago, The University of Chicago Press, 1973.

HETZEL, Robert; “Central Bank Indepence”, **Journal of Monetary Economics**, Cilt XXV, No: 1, 1990, s. 165-176.

HUTTON, Will; “A Made To Measure European Constitution Is In The Offing Which Is Set To Expose The Eccentricities and Peculiarities of A Wilting Mother of Democracy”, **The Guardian**, 17 December 1990.

ISSING, Otmar; “Central Bank Independence and Monetary Stability”, **Occasional Paper 89**, 1993.

ISSING, Otmar; “Should We Have Faith In Central Banks?”, **IEA Occasional Paper**, 2000.

IŞKIN, Mehmet; “Merkez Bankasının Bağımsızlığı”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas, 1997.

İMREGÜN, Oğuz; **Anonim Ortaklıklar**, İstanbul, 1974.

İngiltere Merkez Bankası Kanunu, (Part II Monetary Policy, 11 Objectives), <http://www.bankofengland.co.uk/about/legislation/1998act.pdf>.

İsviçre Merkez Bankası Kanunu, <http://www.snb.ch/en/i/about/snb/org>.

KABOĞLU, İbrahim Ö.; “Değerlendirme”, **Bağımsız İdari Otoriteler**, İstanbul, Alkım Yayınları, 1998, s. 193-199.

KAHVECI, Eyüp; “Merkez Bankalarında Bağımsızlık, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik”, **Lira Dergisi**, Ekim 2002, s. 8-11.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi-donem22/yil01/ss302m.htm>.

Kanada Merkez Bankası Kanunu, <http://www.bankofcanada.ca/en/about/are.html>.

KARACAN, Ali İhsan; “Özerk Kurumların Özerkliği”, **Perşembe Konferansları**, Ankara, Mart 2002, s. 3-59.

KAYLA, Ziya; **Merkez Bankası İşlemleri**, Ankara, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1981.

KAZGAN, Haydar; “Osmanlı Bankası ve Osmanlı Para Politikaları”, **Para ve Sermaye Piyasaları**, Eylül 1990.

KOÇAK, Mustafa; “1982 Anayasasına Göre Siyasi Partilerin Hukuki Statüsü”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1993.

KÖKLÜ, Aziz; **Makro İktisat**, 3. Baskı, Ankara, S Yayınları, 1984.

KUMCU, Ercan; “Ekonomik İstikrarın Teminatı Para Politikasıdır”, **Hürriyet Gazetesi**, 25 Mayıs 2004.

KURT, İbrahim, GÜNAL, Vural, TUĞÇETİN, Talat; **T.C. Merkez Bankası Kanunu Şerhi ve Yabancı Mevzuat ve Uygulama**, Ankara, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1977.

KUZU, Burhan; **Türkiye için Başkanlık Sistemi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1997.

LASTRA, Rosa Maria, MILLER, Geoffrey; "Central Bank Independence In Ordinary and Extraordinary Times", **Central Bank Independence: The Economic Foundations, The Constitutional Implications and Democratic Accountability**, Editör: Jan Kleineman, Hague, Kluwer Law International, 2001, s. 31-50.

LASTRA, Rosa Maria; "The Independence of The European System of Central Banks", **Harvard University Journal**, 1992, Sayı 475, s. 82.

LASTRA, Rosa Maria; **Central Banking and Banking Regulations**, Financial Markets Group, Londra, 1996.

LASTRA, Rosa Maria; **Legal Foundations of International Monetary Stability**, New York, Oxford University Press, 2006.

LEIBHOLZ, Gerhard; "Demokrasinin Yirminci Yüzyıldaki Hüviyet Değişikliği, Çeviren: Nermin Abadan, Vehbi Gül, **AÜSBF Dergisi**, Cilt XXVII, No. 3-4, 1962, s. 234-238.

LEIJONHUFVUD, Axel; "Contitution Constraints of the Monetary Powers of Government", **Constitutional Economics**, Editör: R.B. McKenzie, Massachussets, Lexington Books, 1984, s. 95-109.

LINZ, Juan; **Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları**, Çeviren: Ergun Özbudun, Levent Köker, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, 1993.

LYBEK, Toony, MORRIS, Joanne; "Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management", **IMF Çalışma Tebliği**, No: 04/226, Aralık 2004.

MAKİNİST, Zeynep; "Merkez Bankasının Bağımsızlığı Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Avrupa Merkez Bankası'nın Karşılaştırılması", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005.

MANGANO, Gabriel; "Measuring Central Bank Independence: A Tale of Subjectivity and of Its Consequences", **Oxford Economic Papers**, Cilt L, 1998, s. 468-492.

MAYES, David, AGRAA, Ali El; "The Position of The United Kingdom, Sweden and Denmark, The Development of EU Economic and Monetary Integration", **The European Union**, Editör: Ali El Agra, England, Pearson Education, 2004, s. 170-173.

MAYES, David; "The Operation of EMU", **The European Union**, Editör: Ali El Agra, England, Pearson Education, 2004, s. 175.

Meclisi Ayan Zabıt Ceridesi, 6 Şubat 1932.

NOYER, Christian; "Central Bank Independence", **Euro-Mediterranean Seminar**, 8-9 Şubat 2005.

OKTAR, Suat; "Merkez Bankalarının Bağımsızlık Sorunu", **Finans Dünyası**, Sayı 57, Eylül 1994, s. 68.

OKTAR, Suat; "Merkez Bankalarının Bağımsızlık Sorunu", **Finans Dünyası**, Sayı 57, Eylül 1994, s.68-70.

OKTAR, Suat; "T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Mayıs 1997, s. 3-9.

OKTAR, Suat; **Enflasyon Hedeflemesi – Para Politikasının Güvenilirliği ve Fiyat İstikrarı**, Ankara, Bilim Teknik Yayınları, 1998.

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

ONAR, Erdal; **Kanunların Anayasa'ya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler**, Ankara, AÜHF Yayını, 2003.

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukuku**, Birinci Cilt, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1942. (1942)

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. Basım, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1966. (1966)

ONARAN, Zahide Ayyıldız; "Para Politikası ve Merkez Bankası'nın Rolü", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Kasım 1998, s. 53.

Orhan Tur, **Avrupa Para Birliği**, İstanbul, 2000.

Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası, Nizamnameyi Esası, İstanbul, 1532.

ÖÇAL, Tezer, ÇOLAK, Ö. Faruk; **Para Teori ve Politika**, İstanbul, Nobel Yayın Dağıtım, 1999.

ÖKÇÜN, A. Gündüz; "1909 – 1930 Yılları Arasında Anonim Şirket Olarak Kurulan Bankalar", Editör: Osman Okyar, H. Ünal Nalbantoğlu, **Türkiye İktisat Tarihi Semineri**, Ankara, Hacettepe Üniversitesi, 1975, s. 409-535.

ÖKÇÜN, A. Gündüz; **Türkiye İktisat Kongresi (1923 – İzmir): Haberler, Belgeler, Yorumlar**, Ankara, AÜSBF, No: 262, 1968.

ÖRNEK, Acar; **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayınları, 1998.

ÖZATAY, Gül; “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın İdari Bağımsızlığı”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2005.

ÖZAY, İl Han; **Günüşiğinde Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitapevi, 2004.

ÖZBEK UYGUN, Şebnem, UYGUN, Mehmet Şerif; “Daha Kapsamlı Bir Bağımsızlık Kavramı Üzerine”, **Lira Dergisi**, Sayı 32, Ekim 2004, s. 20-23.

ÖZBEK, Şebnem, UYGUN, Mehmet Şerif; “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bağımsız İdari Otorite midir?”, **Lira Dergisi**, Sayı 27, Temmuz 2003, s. 8-10.

ÖZBUDUN, Ergun; “Anayasa Hukuku Açısından Ekonomik Anayasa”, **Ekonomik Anayasa Sempozyumu**, DEÜ-İİBF Maliye Bölümü, 28-29 Mayıs 1992, Ankara, Takav Matbaası, 1992.

ÖZBUDUN, Ergun; **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini**, Ankara, AÜHF Yayını, 1968. (Parti Disiplini)

ÖZBUDUN, Ergun; **Siyasal Partiler**, Ankara, AÜHF Yayını, 1977.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2003.

ÖZDEMİR, Mehmet; **Cumhuriyetten Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1997.

ÖZER, Attila; **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003.

ÖZER, Attila; **Bankacılık Kanunu ve İlgili Yönetmelikler**, Gazi Yorumu, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007.

ÖZER, Attila; **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, Ankara, 1998.

ÖZER, Attila; **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1981.

ÖZGENÇ, İzzet; **Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005.

ÖZSUNAY, Ergun; **Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler**, İstanbul, İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, 1982.

ÖZTÜRK, Kazım; **Cumhurbaşkanlarının Türkiye Büyük Millet Meclisini Açış Nutukları**, İstanbul, İş Bankası Yayını, 1969.

ÖZTÜRK, Kazım; **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Cilt I, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayını, 1966. (Anayasa)

ÖZYÖRÜK, Mukbil; **İdare Hukuku Ders Notları**, Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1977.

Para Politikası Kurulu Toplantı Özeti, Toplantı Tarihi: 16 Ekim 2007, s. 4, <http://www.tcmb.gov.tr>.

PAYASLIOĞLU, Arif; **Siyasal Partiler**, Ankara, AÜSBF Yayını, 1974.

POLLARD, Patricia S.; "A Look Inside Two Central Banks, The European Central Bank and The Federal Reserve", **Review the Federal Reserve of St Louis**, January, 2003, s. 11-30.

POPPER, Karl R.; "Açık Toplum ve Düşmanlarına Yeniden Bakış", Çeviren: İ.D. Dağlı, Derleyen: Attila Yayla, **Sosyal ve Siyasi Teori**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1993.

POROY, Reha, TEKİNALP, Ünal, ÇAMOĞLU, Ersin; **Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku**, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2003.

PROCTOR, Charles; **Mann On The Legal Aspect of Money**, New York, Oxford University Press, 2005.

REİSOĞLU, Seza; **4491 Sayılı Yasa ile Değişik Bankalar Kanunu Şerhi**, Ankara, Doğu Matbaası, 2000.

REİSOĞLU, Seza; **Bankacılık Kanunu Şerhi**, Cilt I, Ankara, Yaklaşım Yayınları, 2007. (Bankacılık Kanunu)

ROMER, David; **Advanced Macroeconomics**, 2. Baskı, Mc. GrowHill, 2001.

SADIKLAR, C. Tayyar; **Türk Mali Sistemi İçinde Bankalar**, Ankara, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, 1981.

SAMUELSON, Paul Anthony, NORDHAUS, William D.; **Economics**, Mac Grow Hill, 1992.

SAMUELSON, Paul Anthony; **İktisat**, Çeviren: Demir Demirgil, Ankara, 1970.

- SANCAKDAR, Oğuz; "İdare Hukuku Yönüyle BDDK'nın Kısa Bir Değerlendirmesi", **Bankacılar Dergisi**, Sayı 37, 2001, s. 48-76.
- SANUS, Burhan Zihni; **Para Ekonomisi**, İstanbul, İstanbul Matbaası, 1960.
- SARAÇOĞLU, Rüşdü; "TCMB Başkanı ile Söyleşi", **İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı 89, Ağustos, 1993, s.11-34.
- SARAN, M. Ulvi; "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Hakkında", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 407, 1995, s. 53-67.
- SARTORI, Giovanni; **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çeviren: T. Karamustafaoğlu, M. Turhan, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, 1993.
- SAVAŞ, Vural F.; **Anayasal İktisat**, 3. Baskı, İstanbul, Avcıol Basım-Yayın, 1993.
- Screening Report Turkey**, Chapter 17, Economic and Monetary Policy, <http://www.abgs.gov.tr>.
- SERDENGEÇTİ, Süreyya; "Merkez Bankası Bağımsızlığı" konulu Konuşma, Muğla, 24 Şubat 2005, <http://www.tcmb.gov.tr>.
- SERDENGEÇTİ, Süreyya; **2002 Yılı TCMB Genel Kurul Açış Konuşması**, <http://www.tcmb.gov.tr>.
- SEVEN, Mehmet; "Üst Kurulların Denetimi veya Denetimsizliği", **Dünya Gazetesi**, 23 Ekim 2002.
- SEVİNÇ, Abdüllatif; **Merkez Bankası Bağımsızlığı**, İstanbul, 2000.
- SEZEN, Seriyi; **Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, Ankara, TODAİE, 2003.
- SİNİKKAYA, Yusuf; "Kuramda ve Uygulamada Merkez Bankasının Bağımsızlığı", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1997.
- SKANLAND, Hermod; **The Central Bank and Political Authorities In Some Industrial Countries**, Oslo, Norges Bank, 1984.
- SMITS, Rene; **The European Central Bank In The European Constitutional Order**, Netherlands, Eleven International Publishing, 2003.
- SMITS, Rene; **The European Central Bank, Institutional Aspects**, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, Reprint, 2000.
- SOYSAL, Mümtaz; **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 8. Baskı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1990.

ŞEN, Turgay; “Siyasi Partilerin Parlamenter Rejime Etkisi (Parti Disiplini Açısından)”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1995.

T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, Ankara, TODAİE, 2007.

TAN, Turgut; “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35/2, Haziran 2002, s. 11-37.

TAN, Turgut; “Merkez Bankasının Özerkliği”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 10 Mart 1994.

TAN, Turgut; “Yeni Anayasa Hazırlıkları ve Ekonomi”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan**, Cilt II, Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2008, s. 635-646.

TAN, Turgut; **Ekonomik Kamu Hukuku**, Ankara, TODAİE Yayını, 1984.

TARLAN, Selim; **Tarihte Bankacılık**, Ankara, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1986.

TEKELİ, İlhan, İLKİN, Selim; **Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası**, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 1997.

TEKİNALP, Ünal; **Banka Hukukunun Esasları**, İstanbul, Beta Yayınları, 1988.

TELMAN, Ö. Turgut; **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, İstanbul, Güray Matbaası, 1994.

TEZİÇ, Erdoğan; **100 Soruda Siyasi Partiler**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1976. (Siyasi Partiler)

TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar**, 8. Bası, İstanbul, Beta Yayınları, 2003.

TOKGÖZ, Erdinç; “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt XIII, 1995, s. 1-29.

TONUS, Ömer; **Avrupa Birliğinde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye**, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No:163, Ekim 2000.

TOPRAK, Zafer; “Osmanlı Devletinin Birinci Dünya Savaşı Finansmanı ve Para Politikası”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1979 -1980 Özel Sayısı, s. 205-238.

TOPUZLU, Cemil, ÖZDEN, Celal Muhtar; **Hatıraları, Canlı Tarihler**, Cilt X, İstanbul, Türkiye Yayınevi, 1945.

TUNCER, Mehmet; “Bağımsız Merkez Bankacılığı Açısından İngiltere Bankası Örneği”, **Teftiş Kurulu Konferansları**, IV, Ankara, 1988-89.

TUNÇ, Hasan, DÖNER, Ayhan; “MGK ve Milli Güvenlik Kavramı”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, Sayı 1, Konya, 1998.

TUNÇ, Hasan; **Anayasa Hukukuna Giriş**, 2. Baskı, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 1999.

TUNÇ, Hasan; **Karşılaştırmalı Anayasa Yargısı (Denetimin Kapsamı ve Organları)**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997.

TURAN, İlter; “Parti Disiplini, Kapsam, Tarihçe, Teşvik Eden Sebepler”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt XXVIII, No:1-4, 1968, s. 79-102.

TÜREL, Oktar; “T.C. Merkez Bankası’na Yeni Yasal Çerçeve: 4651 Sayılı Kanun Üzerine Değerlendirmeler”, **Mülkiye Dergisi**, Temmuz–Ağustos, 2001 s. 71-86.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası A.Ş. 1 Ocak 2001 – 31 Aralık 2001 Dönemine Ait Bağımsız Denetim Raporu, <http://www.tcmb.gov.tr>.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası A.Ş. 31 Aralık 2005 Tarihi İtibarıyla Bağımsız Denetim Raporu ve Mali Tablolar, <http://www.tcmb.gov.tr>.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.4.2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 2001. (4651 Sayılı Kanun İle Getirilen Yenilikler)

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 1/839, Dönem 21, Yasama Yılı 3, S.Sayısı 655, Cevat Ayhan, Zeki Ergezen, Sait Açıba, Aslan Polat, Hüseyin Karagöz Muhalefet Şerhi.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu-Esas Mukavelesi-Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Avrupa Merkez Bankası Statüsü (Türkçe ve

İngilizce Metinleri), 2. Baskı, Ankara, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yayını, 2006. (Statü)

ULRICH, Edmond; **Harpten Sonra Avrupa'da Merkez Bankalarının Tensiki Prensibi**, Çeviren: S. H. Baban, Ankara, 1936.

ULUSOY, Ali; "Bağımsız İdari Kurumlar", **Danıştay Dergisi**, Sayı 100, 1999, s. 3-17. (Bağımsız İdari Kurumlar)

ULUSOY, Ali; "Kamu Hizmeti Anlayışındaki Yeni Yönelimler; Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmetine Etkileri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt XXXI, Sayı 2, 1998, s. 21-40.

ULUSOY, Ali; "Regülasyon Kurumları", **Ankara Barosu Dergisi**, 2000/2, s. 45-60. (Regülasyon Kurumları)

ULUSOY, Ali; **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2003.

UYGUN, Mehmet Şerif, SALGIRTAY, İdil Büke, ARTIK, Sinem; "Kuruluşundan Günümüze Bankamız Kanunları", **Lira Dergisi**, Sayı 40, Ekim 2006, s. 51-59.

UYGUN, Mehmet Şerif; "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında 4651 sayılı Kanunla Getirilen Yeniliklere Genel Bakış", **Lira Dergisi**, Sayı 19, Temmuz 2001, s. 9-12.

UZUNOĞLU, Sadi; "Merkez Bankası Bağımsız Olsun mu?" **İktisat Dergisi**, Temmuz, 1994, s. 21-34.

VERSAN, Vakur; **Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat**, 10. Basım, İstanbul, Der Yayınları, 1990.

WELLINK, Nout; "Competition of Regions and Integration In EMU", **The Role of National Central Banks Within the European System of Central Banks: The Example of Nederlandsche Bank**, 2002, <http://www.bis.org/review.r020620a.pdf>.

WELLINK, Nout; "The Bank-A Hybrid Legal Organisation", **BIS Review**, 65/2002, <http://www.bis.org/review/r021119a.pdf>.

WELTEKE, Ernst; "Alman Merkez Bankası Başkanı İle Söyleşi", **İşletme ve Finans Dergisi**, Haziran 1999, s. 24.

YANIK, Murat; "Parlamente Hükümet Sistemi Bağlamında Türkiye'de Parti Disiplini", **Kamu Hukuku Arşivi**, Eylül 2007, s. 106-115.

YAVAŞOĞLU, Mustafa; **Bağımsız Denetim: Yorum, Uygulama ve Açıklamalar**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2007.

YAVI, Ersel; **Batırılan Bir Ülke Nasıl Kurtarılır**, İstanbul, Yazıcı Yayınevi, 2002.

YAYLA, Yıldızhan; **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul, İÜSBF Yayını, No: 56, 1982.

YILDIRIM, İlyas; “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Sorunu ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, 1997.

YILDIRIM, Ramazan; **İdare Hukuku Dersleri**, Konya, Mimoza Yayınları, 2006. (İdare Hukuku)

YILDIRIM, Ramazan; **İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü**, Konya, Mimoza Yayınları, 2006.

YILDIRIM, Turan; **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, İstanbul, Alkım Yayınları, 2005.

YILDIRIM, Zekeriya; “Nasıl Bir Merkez Bankası” Konulu konuşma, **Maliye Yazıları Dergisi**, Temmuz-Eylül 1993, Sayı 40, s. 23-28.

ZARAKOLU, Avni; **Merkez Bankacılığı Bilgisi**, Ankara, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 1988.

ÖZET

UYGUN Mehmet Şerif, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Türk Devlet Teşkilatındaki Yeri ve Avrupa Merkez Bankası ile Karşılaştırılması, Doktora Tezi, Ankara, 2008.

Merkez Bankası bağımsızlığı kavramının gerekçesi, en yalın anlatımla, işlevleri gereği sınırsız kaynağa ihtiyaç duyan hükümetlerle, parayı basan ve para politikasını uygulayan merkez bankalarını birbirlerinden ayırma ihtiyacı olarak açıklanmaktadır. Aksi halde, “enflasyonla mücadele edilebilmesi”, “fiyat istikrarının sağlanabilmesi” imkansızlaşır. Bu durumun ağır iktisadi, ahlaki ve toplumsal sonuçlar doğurduğu bilinen bir gerçektir.

Dolayısıyla, Merkez Bankasının bağımsız olması gerektiği yönündeki belirleme, deneysel bir iktisadi sürecin sonunda yine iktisatçılarla yapılmıştır.

Ancak, bu belirlemeden sonraki sorun, daha açık bir ifadeyle, merkez bankası bağımsızlığının ne olduğu, nasıl sağlanacağı, sınırları gibi konular iktisadi olmaktan çok, hukuki niteliktedir.

Değinilmeye çalışılan bu çerçevede içinde, tezde iki temel sorunun üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu sorulardan birincisi, Merkez Bankası'nın Devlet teşkilatımız içinde nerede ve nasıl konumlandırıldığıdır. İkinci soru ise Banka'nın bu konumunun, Avrupa Birliği'nde merkez bankaları için belirlenen hukuki kalıpla ne ölçüde örtüştüğüdür.

Bu doğrultuda birinci bölümde, diğer bölümlerde temas edilmeye çalışılacak hususları temellendirebilmek amacıyla Banka'ya ilişkin genel hukuki çerçeveye ve bugüne ışık tuttuğu için tarihçeye değinilmiştir.

İkinci bölüm, yukarıda değinilen asli sorulardan birincisine aranan yanıtı özgülenmiştir. Bu nedenle, Banka'nın hukuki niteliği, merkezi idare içinde yer alıp almadığı, hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığı, bağımsız idari otoriteler kategorisine dahil edilip edilemeyeceği, idarenin bütünlüğü ilkesi bakımından durumu gibi konular üzerinde durulmuştur.

Üçüncü bölümde, merkez bankası bağımsızlığı kavramının ne olduğu, asgari koşulları, sınırları ve tasnifi konu edilmiştir. Ayrıca ve özellikle, kavramın demokratik ilkelere uygunluğu üzerinde durulmuştur.

Seçimle gelmeyen, siyasi sorumluluğu bulunmayan merkez bankası yöneticilerinin, para politikasını hükümetten ayrı olarak, “kendi sorumluluğu altında, bağımsız yerine getirmesini” öngören iktisadi tercihin; “demokratik devlet” olarak özetlenebilir bir hukuki yapı içinde nasıl anlamlandırılabilceği konusu üzerinde yoğunlaşmıştır.

Üçüncü bölümün kapsadığı hususlardan sonuncusu ise, merkez bankası bağımsızlığının anayasada güvencelenmesi fikri ve bu fikrin anayasal iktisat öğretisinin tekelinde olup olmadığıdır.

Dördüncü bölüm, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’na tanınan hukuki statünün, Avrupa Merkez Bankası’nın kullandığı kurumsal-işlevsel-bireysel ve mali bağımsızlık olarak özetlenen pratik ölçütler çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkindir.

Bu değerlendirme, Avrupa Merkez Bankası’nın hukuki statüsüne değinilmesini de gerekli kılmıştır.

Anahtar Sözcükler

1. Merkez Bankası
2. Merkez Bankası Bağımsızlığı
3. Avrupa Merkez Bankası
4. Merkez Bankasının Statüsü
5. Merkez Bankasının Anayasallığı

ABSTRACT

UYGUN Mehmet Şerif, The Place of The Central Bank of The Republic of Turkey Within The Turkish State Organization and The Comparison of It With The European Central Bank, Doctorate Thesis, Ankara, 2008.

The reason why the concept of central bank independence has arisen is explained, in the simplest words, with the necessity to separate the governments who are in need of unlimited sources due to their functions, from the central banks who issue money and implement monetary policy. Otherwise it becomes impossible to fight against inflation and to maintain price stability. It is a known fact that this situation generates heavy economic, moral and social consequences.

Accordingly, the conclusion that a central bank must be independent is drawn again by economists at the end of an empirical economic process.

However, the subsequent problem following this conclusion is, in more clear words, that the questions such as what the central bank independence is, how it might be achieved, the limits of it are, much more than being economic, of legal nature.

Within this framework, in this thesis two basic questions are dealt with. The first of these questions is where and how the Central Bank is positioned within our State organization. The second is how much this position of the Bank overlaps with the legal pattern determined by the European Union for central banks.

Therefore, in the first chapter, with a view to establish a ground for the matters to be mentioned in the next chapters, the general legal framework pertaining to the Bank and the history of the Bank which sheds light on today, are examined.

The second chapter is allocated to the answer sought for the first of the basic questions above cited. Hence the issues such as the legal nature of the Bank, whether It takes place within the central administration or not, whether It is a functionally decentralized organisation or not, whether It might be

categorized as an independent administrative authority or not, the position of the Bank in terms of the *integrity of the administration* are deliberated.

In the third chapter, what the concept of central bank independence means, the minimum conditions of it, its limits and its classification are dealt with. Furthermore and chiefly, the question whether the concept is compatible with democratic principles, is dwelled upon.

Moreover, in this chapter it is discussed how the economic choice, which stipulates that the central bank managers who do not come in through elections and who have no political responsibility implement the monetary policy independently from the government under their own responsibility, might be explained within a legal structure that may be briefed as “*democratic state*”.

The last of the issues, which fall within the scope of the third chapter, is the idea of securing the independence of the central bank in the constitution and whether this idea is under the monopoly of the discipline of constitutional economics.

The fourth chapter covers the evaluation of the statute attributed to the Central Bank of the Republic of Turkey within the framework of the practical criteria used by the European Central Bank, which are briefed as institutional, functional, personal and financial independence.

This evaluation has entailed mentioning the legal statute of the European Central Bank as well.

Key Words

1. Central Bank
2. Central Bank Independence
3. European Central Bank
4. Statute of the Central Bank
5. Constitutionality of the Central Bank