

HUKUK, KURUMSAL DÜZENLEMELER VE MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI: ÖNERİLER VE ELEŞTİRİLER

Law, Institutional Regulations And Central Bank Independence: Suggestions And Critisms

Dr. Ahmet Emrah TAYYAR

Bağımsız Akademisyen, TÜRKİYE

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2823-1700>

ÖZET

Hukuk ve ekonomi yaklaşımı temelinde yasal düzenin, merkez bankasının kurumsal ve bağımsızlık yapıları üzerindeki etkisinin incelenmesi makalenin temel amacını oluşturmaktadır. Buna göre hukuk ve ekonomi yaklaşımı, yasal düzenlemelerin iktisadi alandaki etkileri üzerine araştırmalarda bulunmaktadır. Ülkelerde yasal mevzuatta yapılan düzenlemeler kurumların yapısını ve bağımsızlığını değiştirerek ekonomik istikrar üzerinde etkili olabilmektedir. Ekonomik istikrarı sağlamakla görevli olan merkez bankasının kurumsallığı kadar bağımsızlığı da yasal mevzuattaki düzenlemelerden geçmektedir. Merkez bankası bağımsızlığının derecesi bağımsızlık endeksleri yardımıyla ölçülmektedir. Yaşanan iktisadi krizlere ve ekonomik yönetim tecrübelerine bağlı olarak zaman içerisinde endekslerin kapsamı gelişim göstermektedir. Dolayısıyla en güncel ve geçerli bağımsızlık endekslerinin kriterlerine göre merkez bankası anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir. Ancak yasalara bağlı olarak merkez bankasının bağımsızlığı kuvvetlendirilse bile de facto bağımsızlığın seviyesi de jure bağımsızlığın seviyesinden farklı olabilir. Ülkelerin zayıf hukuk kurallarına sahip olması, güç mücadelesine bağlı olarak hukuk boşluklarının şekillenmesi ve yasal mevzuattaki değişim hızının yavaş olması de jure ve de facto bağımsızlık arasındaki farklılaşmanın temel nedenlerini oluşturmaktadır. Bu nedenle ülkelerde hukuksal zeminin kuvvetlendirilmesi merkez bankasının kurumsal yapısı ve bağımsızlığına katkı sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Merkez Bankası Bağımsızlığı, Bağımsızlık Endeksleri, Hukuk ve Ekonomi Yaklaşımı, Kurumsal Düzenlemeler.

ABSTRACT

The main purpose of this article is to examine the effect of legal system on the institutional and independence structures of the central bank on the basis of the law and economics approach. Accordingly, the law and economics approach examines the effects of legal regulations on the economic field. Regulations in legal legislation in countries can be effective on economic stability by changing the structure and independence of institutions. The institutionalization and independence of the central bank, which is responsible for ensuring economic stability, vary depending on regulations in the legal framework. The degree of independence of the central bank is measured with the help of independence indices. Depending on the economic crises and economic management experiences, the scope of the indices has improved over time. Therefore, central bank management needs to be developed according to the criteria of the most current and valid independence indices. However, even if independence of the central bank is strengthened depending on the laws, the level of de facto independence may be different from the level of de jure independence. The main reasons for the differentiation between de jure and de facto independence are the fact that the countries have weak legal rules, the filling of the law gaps due to the power struggle and the slow pace of the change in the legal legislation. Therefore, strengthening the legal infrastructure in countries will contribute to the institutional structure and independence of the central bank.

KeyWords: Central Bank Independence, Independence Indices, Law and Economic Approach, Institutional Arrangements.

1. GİRİŞ

Merkez bankası, bir ülkenin ekonomik istikrarını sağlaması bakımından önemli kurumların başında gelmektedir. Merkez bankasının kurumsal yapısı ve bağımsızlığı ülkede yapılan yasalara göre şekillenmektedir. Dolayısıyla yasal düzen kurumsallık ve bağımsızlık yapılarına etki ederek ülkenin ekonomik atmosferini etkilemesi mümkündür. Yasaların etkide bulunduğu merkez bankası bağımsızlığı iktisadi açıdan birçok faydalarının yanında en temelde fiyat istikrarını hedefini gerçekleştirmektedir. Ancak ülkelerde zayıf hukuk kurallarının varlığı, ekonomik ve politik etkenlerden dolayı yasa değişiminin hızlı olmaması merkez bankasının bağımsızlığına zarar vermektedir. Merkez bankasının bağımsızlığı çeşitli endeksler yardımıyla ölçülmektedir. Ekonomik tecrübeler ve krizlerden sonra elde edilen çıkarımlara göre merkez bankası endekslerinin gelişim gösterdiği görülmektedir. Bu nedenle ülkelerin en son çıkan

bağımsızlık endekslerindeki kriterleri dikkate alarak yasal açıdan merkez bankası bağımsızlığını kuvvetlendirmeleri gerekmektedir. Yasalara hızlı uyum sağlayan ve hukuk kurallarının varlığını kuvvetlendiren ülkeler merkez bankalarının yasal bağımsızlığını sağlayarak yasal bağımsızlıkla fiili bağımsızlık arasındaki farkı azaltacaklardır.

Bu makale hukuk ve ekonomi yaklaşımı temelinde hukuksal düzenin, merkez bankasının kurumsal ve bağımsızlık yapıları üzerindeki etkisini incelemektedir. Buna ilave olarak bağımsızlık endeksleri ekseninde hukuksal düzenin yanı sıra kurumsal düzen açısından öneri ve eleştirilerde bulunulmuştur. Makale 5 bölümden oluşmaktadır. Makalenin ikinci bölümünde hukuk ve iktisat bilimlerinin etkileşimi, tarihsel gelişimi üzerinde durulacaktır. Üçüncü bölümde merkez bankası bağımsızlığının önemi ve kronolojik açıdan bağımsızlık endekslerine yer verilecektir. Dördüncü bölümde ülkelerdeki hukuksal zeminin merkez bankası bağımsızlığıyla ilişkisi açıklanarak son bölümde sonuç ve değerlendirme kısmına yer verilecektir.

2. HUKUK VE EKONOMİ YAKLAŞIMI

İktisat biliminin sosyal bir bilim olması ve konu olarak genellikle iktisadi aktör olan insanın davranışlarını ele alması iktisadın diğer bilimlerle birliktelik kurmasına yol açmıştır. Bu birlikteliklerden biri olan iktisat ve hukuk bilimlerinin etkileşimi disiplinler arası çalışmaların en başarılı hali olarak sayılabilir. Hukuk cephesinde çalışan bilim adamlarının yasaları değerlendirmek için ekonominin yöntemlerinden yararlanması her iki alanın gelişimine katkıda bulunmaktadır. İktisat modellemelerinde yapılan varsayımların somutlaştırılması ve teorilerin sağlam zemine basabilmesi hukuk ve iktisat alanıyla mümkün olmaktadır. Ayrıca hukuk bilimi açısından alınan kararların iktisadi tekniklere göre tutarsız çıkması yasa değişikliğini beraberinde getirerek hukuk biliminin gelişimini sağlayacaktır (Cole ve Grossman, 2004). İktisadi analizlerde yoğun matematik altyapılarının kullanılması, ilave olarak iktisadi teorilerin kanıtlanabilmesi için ekonometrik yöntemlere başvurulması ve hukukun varsayımsal dünyadan uzak pozitif bilime göre analizlerde bulunması her iki bilim yöntem farklılıklarını ifade etmektedir (Cooter ve Ulen, 2016: 3). Ancak hukuk ve iktisat biliminin gelişimi için birbirine ihtiyaç duyması yöntem farklılıklarının gölgede kalmasına yol açmıştır.

Hukuk ve iktisat alanındaki çalışmaların bilim olarak sınıflandırılabilmesi tartışmaları beraberinde getirmiştir. Bilim adamlarının inceleme yöntemlerine göre bazen iktisadın bir alt dalı, araştırma hareketi veya ayrı bir bilim dalı olarak ele alınmaktadır (Lewkowicz, 2018). Bu duruma ilave olarak *hukuk ve ekonomi yaklaşımı* ile *hukukun iktisadi analizi* birbirinden farklı alanları temsil etmektedir. *Hukukun iktisadi analizi kısmında* hukuksal düzenlemelerin incelenmesinde iktisadi yöntem ve tekniklerin kullanılması esastır (Rowley, 1989). Bu yaklaşımda hukukun etkinliğinin artırılması temel amaç olup bireylerin fayda seviyelerinin yükseltilmesi ve kaynak tahsisinin iyileştirilmesi için Pareto, Kaldor-Hicks ve Posner kriterleri kullanılır (Lewkowicz, 2018). Dolayısıyla bir yasal norm iktisadi tekniklerle incelendikten sonra ekonomik teorilere aykırıysa düzeltilmesi veya ortadan kaldırılması gerekmektedir (Porrata-Doria ve Grondona, 2016). *Hukuk ve ekonomi yaklaşımı* hukuk alanında alınan kararların veya yapılan düzenlemelerin iktisadi alanda ne gibi etkilere yol açtığı incelenmektedir (Mercuro ve Medema, 1997). Hukukun iktisadi analizine kıyasla hukuk ve ekonomi yaklaşımında mikro ekonomik teoriler önemli bir yer tutmaktadır. Makro ekonomiye nazaran mikro ekonomik altyapıların kullanılması mikro ekonominin teorik sağlamlığından dolayıdır. Alınan kararların etkinliği, rasyonelliğin maksimizasyonu ve fiyat oluşumu mikro iktisadi alt yapıların sağlamlığını göstermektedir (Salama, 2013: 10; Posner, 1987: 5). Ayrıca daha çok mikro iktisadi açıdan firma analizlerinin yapılması ve 1946 yılında Chicago Üniversitesinde *Aaron Director'un* antitröst yasaları üzerine ders vermesi geleneksel açıdan da mikro iktisadın yoğun olarak kullanılmasına yol açtığı söylenebilir (Gelter ve Grechenig, 2014). Dolayısıyla *hukukun iktisadi analizi* ile *hukuk ve iktisat yaklaşımlarının* tarihsel gelişimini incelemek gerekmektedir.

Hukuk ve iktisat alanındaki çalışmaların ne zaman ortaya çıktığı hususunda görüş ayrılıkları mevcuttur. Çoğu bilim adamı 1960 yılında Coase'nin "*Sosyal Maliyet Problemi*" adlı makalesine atıfta bulunarak 1960 yılını modern hukuk ve ekonomi yaklaşımının başladığı yıl saymaktadır (Landes, 2003; Posner, 1975). Hatta bu alanda Coase'nin görüşlerinin önemli bir kilometre taşı olduğunu belirtmek için *B.C(Coase'den önce)* ve *A.C(Coase'den sonra)* kısaltmaları kullanıldığı görülmektedir (Stigler, 1992: 456). Ancak bu alanda Coase'nin ilahlaştırılmasına karşı olanlar da bulunmaktadır. Örneğin modern hukuk ve iktisat alanı öncülerinin 19. Yüzyılda çoğunlukla Almanca konuşulan bölgede ortaya çıktığı ve bu alanda 1888 yılında yazılan Victor Mataja'ya ait "*Das Recht des Schadensersatzes Standpunkte der*

Nationalökonomie” adlı eser¹ göze çarpmaktadır (Gelter ve Grechenig, 2014: 2). Diğer bir zıt görüşe göre hukuk ve iktisat birlikteliğinin Amerika açısından uzun bir soy ağacının bulunduğunu ve bu soy ağacının 1840 yılında Daniel A. Raymond tarafından yazılan “*Anayasa Hukuku ve Politik İktisat Unsurları*” adlı esere dayandığını savunmaktadır (Hovenkamp, 1995). Hukuk ve ekonomi yaklaşımının gelişimi iki dalga halinde incelenebilir. İlk dalgada *Kurumsal ve Alman Tarihçi ekollerin* katkıları bulunmaktadır. Bu dalgada hukuki düzenlemelerin ekonomik koşullara bağlı olması ve mülkiyet hakları kapsamında bireysel hakların kolektif kaynaklardan ayırt edilebileceği vurgulanmaktadır (Lewkowicz, 2018). Dolayısıyla mülkiyet haklarının çerçevesini belirten kurumların önemi ve yapılandırılması hukuk ve ekonomi yaklaşımı içerisinde kurumsal ekolün etkili olmasına yol açmıştır. Buna ilave olarak çalışmalarında toplumun sürekli değiştiğini savunan *Alman Tarihçi ekolün* katkılarıyla kurumların evriminin önemi yorumlanmıştır. İlk dalgada hukuk ve ekonomi yaklaşımında Kıta Avrupasının büyük katkılarına rağmen hukuk ve ekonomi yaklaşımının hermenetik bir disiplin olarak ele alınması ve 1930’lu yılların sonuna doğru Avrupa’nın Nazi rejimi ile ikinci Dünya savaşından etkilenmesi sözü edilen alandaki tartışmaların Amerika’ya taşınmasına neden olmuştur (Mackaay, 2000).

Yaklaşımın ikinci dalgası Chicago okulunun konuyla ilgili çalışmaları oluşturmaktadır. Hukuksal esasların iktisadi analiziyle ilgili ilk çalışmalar Chicago okuluna mensup *Henry Simons* tarafından gerçekleştirilmiş olup *Henry Simons ile Aaron Director* rekabetçi yapıların hukuki analizini birlikte yapmışlardır (Coase, 1993). Dolayısıyla iktisadi açıdan piyasa ve firma analizlerinin yapılmasıyla birlikte 1940’lı yıllar yaklaşımın modern kısmını, özellikle *Coase, Calabresi, Becker ve Posner’in* 1960’lı yıllardan itibaren yaptıkları çalışmalar yaklaşımın formel kısmını oluşturmaktadır (Backhaus, 2001). 1960’lı yıllarda hukukun kendi metodolojisine sahip olmadığı varsayımlarına dayanılarak hukuk ve ekonomi yaklaşımının kullanılması üç potansiyel sonuç üzerine araştırmayı mümkün kılmıştır. Bunlar hukukun ekonomi üzerine etkisinin incelenmesi, ekonominin hukuki değişiklikler üzerindeki etkisi ve ekonomik metodolojinin hukuksal konuların analizinde kullanılması şeklindedir (Harris, 2003: 664). Chicago Üniversitesinin hukuk ve ekonomi yaklaşımında başat konumda olmasının bir nedeni bu alanda çıkarılan iki önemli dergiye sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Bunlardan ilki Aaron Director tarafından 1958 tarihinde çıkarılmaya başlanan “*Hukuk ve Ekonomi Dergisi (JLE)*”, diğeri de Posner’in editörlüğünde 1972 yılında yayına başlayan “*Hukuk Çalışmaları Dergisi (JLS)*”dir (Landes, 2003).

Hukuk ve ekonomi yaklaşımı *Chicago ekolünün* bu alanda yaptığı çalışmalara bağlı olarak üç nesil halinde gelişim göstermektedir. Bunlardan ilki *Geleneksel Chicago ekolü* ve buna paralel olarak gelişen *Yale ekolü*, ikinci nesil *İşlem Maliyeti ekolü* ve üçüncü nesil *Neo-Kurumsal Hukuk ve Ekonomi ekolü* şeklindedir (Salzberger, 2007). İlk nesil olan Chicago ekolünün gelişimi Simons, Director, Posner, Stigler ve Becker tarafından yapılan çalışmalarla bağlı olarak şekillenmiştir. Sınırlı devlet varsayımı altında fiyat teorisinin hukuk bilimine uygulanması, rekabet hukukunun iktisadi analizine bağlı olarak kural ve kurumların önemine vurgu yapılmıştır. Ayrıca suç ve ceza iktisadi başlığı altında suç, ayrımcılık ve bağımlılık konularına ilave olarak yasal yaptırımların caydırıcılığı açısından ekonomik analizler uygulanmıştır. Chicago ekolüne paralel olarak gelişim gösteren Yale ekolü daha çok Calabresi’ye ait çalışmalara dayanmaktadır. Bireylerin kendi kendine maksimize edici oldukları ve bu bireysel çıkarların başkalarının iyiliklerini de kapsadığını belirtmektedir. Bu varsayımlar çerçevesinde genel caydırıcılık, kaza maliyetleri ve yetersiz tazminat maliyetleri açısından çalışmalar yürütülmüştür (Lewkowicz, 2018). İkinci nesil olarak yer alan işlem maliyeti ekolü Coase ve Williamson tarafından yazılan makalelere bağlı olarak gelişmiştir. Arama, enformasyon, pazarlık ve gözetme maliyetlerinin analizi çerçevesinde analizler yapılmıştır. Özellikle 1960 yılında Coase tarafından yazılan “*Sosyal Maliyet Problemi*” adlı makalesi hukuk ve ekonomi literatürü ve işlem maliyetleri ekolünün uzun vadeli gelişimi açısından büyük katkısı bulunmaktadır. Makale mülkiyet haklarının ve borcun iktisadi açıdan tahsis edilmesini analiz etmek için geniş bir çerçeve oluşturmuştur (Posner, 1975: 760). Kendiliğinden oluşan düzen ile insan eylemleri sonucu oluşan düzen ayrıştırılarak özel çıkar maksimizasyonu ve fırsatçılık konuları üzerinde durulmuştur. Son nesilde yer alan Neo-Kurumsal hukuk ve ekonomi ekolü kurumlarla ilgili bağlantıları içerdiği için alanın en geniş çerçevesini sunmaktadır. Özellikle siyasi, bürokratik yapıya yasal kurumlara ve diğer ticari ve ticari olmayan varlıkların birbirleriyle olan etkileşimi incelenmiştir. Politik kuralların sözleşmeler yoluyla ekonomik kuralları etkilediği vurgulanmıştır (Salzberger, 2007).

¹ Mataja’ya ait olan bu eser ceza hukukunun teşvik edici etkilerine odaklanmıştır. Sözü edilen eser monografıtan ibaret olup Alman Medeni Kanunu’nun hazırlanmasında etkili olmuştur. (Gelter ve Grechenig, 2014).



Hukuk ve ekonomi hareketi birçok alanla ortak çalışmasının sonucu olarak alanların gelişimine katkıda bulunduğu görülmektedir. Bu bilgiler ışığında insan eylemine veya kendiliğinden oluşan düzene bağlı olarak yapılan yasalar kurumların dizaynında önemli bir yere sahip olmaktadır. Aynı zamanda toplumla birlikte ekonomik ortamın değişim göstermesi kurumların sürekli evrilmesine neden olmaktadır. Bu kurumlardan biri de ülkelerin ekonomik düzenini sağlayan merkez bankasıdır. Dolayısıyla kendiliğinden oluşan düzen ve insan eylemlerine bağlı olarak alınan kararların etkisinin yanı sıra o ülkenin kültürü, geleneği ve ekonomik tecrübeleri merkez bankasının kurumsal dizaynına katkıda bulunmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeyindeki farklılıklar bir yana yapılan hukuki düzenlemelerin merkez bankasına olan etkisi bağımsızlık endeksleri yardımıyla incelenebilir. Endekslerin zaman içerisinde gelişim göstermesi yasal ve yasal olmayan düzenlemeleri içermektedir. Dolayısıyla yeni ve kabul gören merkez bankası bağımsızlığı endekslerine göre ülkelerdeki merkez bankacılığı anlayışının yapılandırılması ülkelerin gelişimine katkı sağlayacaktır.

3. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI

3.1. Temelleri ve Gelişimi

1970'li yılların başında yaşanan petrol krizi ve Bretton Woods sisteminin çöküşüyle birlikte çoğu dünya genelinde ortalama enflasyon oranları artış göstermiştir. Enflasyon oranındaki artışın nedenlerinden birini petrol fiyatlarındaki artışa bağlı olarak oluşan maliyet enflasyonu diğeri ise Bretton Woods sisteminden çıkan ülkelerin kontrolsüz bir şekilde kullandıkları genişletici para politikaları oluşturmuştur. Dolayısıyla enflasyonun kontrol edilebilmesi ve yeniden ekonomik istikrarın sağlanabilmesi açısından *1980'li yılların başından itibaren*² merkez bankası bağımsızlığı ve bağımsızlığın ölçümü konusu tartışılmaya başlanmıştır (Banaian, 2008). Şüphesiz ülkelerde bağımsız bir merkez bankasına sahip olmak "*bedava yenen bir ögle yemeği gibidir*" (Grilli vd., 1991). Yani bağımsız bir merkez bankasına sahip olmanın görünürde bir maliyeti olmasa da yararı büyüktür. Bu yararlar bağımsızlığın sağlanmasıyla birlikte fiyat istikrarının sağlanması, hükümetin popülist politikalarından uzaklaşarak enflasyon sürprizlerinin ortadan kaldırılması, enflasyon sürprizleri oluşmayacağı için döviz kurundaki oynaklıkların sona erdirilmesi, disiplin altına alınmış bütçe uygulaması için hükümete ödev vermesi, istikrarlı büyüme ve istihdamın sağlanması olarak sayılabilir. Tarihsel boyutu dikkate alındığında merkez bankası bağımsızlığının ortaya çıkması ve ülkelerde popüler haline gelmesi enflasyonist önyargılara karşı koyma isteğine dayanmaktadır (De Haan ve Eijffinger, 2016). Dolayısıyla merkez bankası bağımsızlığı konusu endojen nitelik taşımaktadır. Yapılan ampirik çalışmalarda merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon oranları arasında negatif ilişkinin varlığı tespit edilmiştir (Grilli vd., 1991; Cukierman vd., 1992; Alesina ve Summers, 1993). Bu durum merkez bankası bağımsızlığı konusunun enflasyonun çözümü için yararlı olmasına ilave olarak enflasyon yaratan etmenlerin de ortadan kaldırılmasını destekleyecektir.

Merkez bankası ile hükümet arasındaki ilişkiler özellikle seçim döneminde daha yoğun hale gelmektedir. Politik konjonktür teorileri çerçevesinde iktidar yeniden seçilebilme amacına uygun olarak seçmenlerin takdirini kazanmak için seçimden önce genişletici iktisat politikalarına başvurmaktadır (Tayyar, 2017a: 426). Popülist politikaların etkisiyle seçim öncesi makro iktisadi göstergelerdeki iyileşme (*büyüme ve işsizlik oranlarında azalış*) beraberinde enflasyonu doğası gereği gecikmeli olarak arttıracaktır³. Dolayısıyla seçimden sonra göstergelerde istikrarı sağlayabilmek için daraltıcı iktisat politikaları uygulanmaktadır. Ancak her ne kadar seçim sonrası daraltıcı politikalar uygulansa da enflasyonun seviyesine bağlı olarak oluşturduğu belirsizlik ortamı ve ataleti kırmak zor olacaktır. Ayrıca iktidar, seçim dönemlerinde maliye politikası araçlarına para politikası araçlarından daha yakın olduğu için seçimlerin etkisiyle oluşan bütçe açıkları daha net bir şekilde görülecektir. Seçim dönemlerinde para politikalarının kullanımı ise merkez bankası bağımsızlığına bağlı olarak gelişen bir konudur. Genel bir kanı olarak ülkelerde merkez bankası bağımsızlığı arttıkça, iktidarın seçim dönemlerinde para politikası araçlarını manipüle etmesinin zorlaşacağı savunulmaktadır. Ekonometrik modellemelere bağlı olarak yapılan çalışmalarda merkez bankası bağımsızlığının parasal yönlü politik dalgalanmaları azalttığı tespit edilmiştir (Maloney vd., 2003). Merkez bankasının bağımsızlığı sayesinde para politikalarında manipülasyonun engellenmesi, bütçenin daha disiplinli uygulanmasını teşvik etmektedir. Dolayısıyla bütçe disiplininin sağlandığı ülkelerde bütçe açık vermediği için aktif maliye – pasif para politikası uygulamaları (*uyumcu*

² 1982 yılında Bade ve Parkin tarafından yapılan çalışmada merkez bankasının siyasi bağımsızlığı ölçülmeye çalışılmıştır (Alesina ve Summers, 1993: 153). Bu yüzden merkez bankası bağımsızlığı konusu 1980'li yılların başından itibaren popüler hale geldiği ve bağımsızlık endekslerinin gelişmeye başladığı görülmektedir.

³ Genişletici para politikasının enflasyon üzerindeki etkisi gecikmelere bağlı bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Artan para arzı ilk etapta üretim üzerinde etkili olduktan sonra enflasyon seviyesini 12-18 ay gecikmeyle etkilemektedir (Friedman ve Goodhart, 2002).



para politikaları) azalış göstereceği söylenebilir. Bu açıdan merkez bankası bağımsızlığı ile senyoraj geliri arasında negatif ilişkinin varlığını tespit eden ampirik çalışmalar bu durumu desteklemektedir (Berument, 1998).

Öte yandan *Post Keynesyen ekol* tarafından savunulan endojen para arzı kavramına göre bir ekonomide üretim yapıldıktan sonra üretimin paraya dönüşme sürecindeki zaman farkı kredi para ile giderilmektedir (Palley, 1991). Endojen para arzıyla ilgili farklı görüşler (*uyumcu, yapısalcı ve likidite tercihi görüşü*) kredilerden para arzına doğru bir nedenselliğin olduğunu doğrulamaktadır. Dolayısıyla piyasanın ihtiyacına göre para arzı arttırıldığı için endojen para arzı literatürüne göre merkez bankaları edilgen bir yapıdadır. Seçim döneminde iktidarın manipülasyonu dışında piyasada iktisadi aktörler arasında yoğunlaşan politik ilişkilere bağlı olarak piyasa ihtiyaçlarına göre para politikası genişletici yönde kullanılabilir (Grier, 1989: 377). Bu nedenle merkez bankası bağımsızlığının yüksek olduğu ülkelerde politik parasal dalgalanmalarının görülmesinin bir nedeni olarak endojen para arzı sayılabilir. Örneğin Alman merkez bankası (*Bundesbank*) yasalara bağlı olarak dünyanın en bağımsız merkez bankalarından biridir (Cukierman vd., 1992). Ancak Alman merkez bankası bağımsız olsa bile iktidarın politik baskılarına karşı gelmesine rağmen finansal sektörün para politikaları değişimlerine uyum sağladığı savunulmaktadır⁴ (Berger ve Woitek, 2001). Türkiye için yapılan çalışmada 2000-2016 döneminde politik parasal dalgalanmaların varlığı tespit edilmiştir (Tayyar, 2017b: 107-108). İlave olarak Türkiye’de politik parasal dalgalanmaların yurtiçi kredilerden M0, M1, M2 ve M3 para arzına doğru nedensellik ilişkisi içerisinde belirlendiği ve seçim döneminde piyasaların artan para talebi ihtiyacının merkez bankası tarafından “*rüzgâra karşı yaslanma*” politikasıyla çözümlendiği savunulmaktadır (Tayyar, 2018: 104). Bu açıdan seçimlerin sıklıkla görüldüğü ülkelerde merkez bankası ne kadar bağımsız olursa olsun para arzının genişleyeceği ve enflasyon konusunda kontrolün azalacağı söylenebilir. Merkez bankası bağımsızlığı konusunun temel gayretlerinden biri enflasyonun istikrarlı seyretmesini sağlamaksa merkez bankası bağımsızlığı ölçümünde kullanılan endekslerin bu durumu dikkate almaları gerekmektedir.

Seçim dönemleri dışında hükümetlerin çıkarları doğrultusunda enflasyona eğilimli oldukları bilinmektedir. Kısa dönemli hedeflerine uygun olarak istihdam ve büyümeyi teşvik amacıyla hükümetler genişletici para politikasını kullanmaktadırlar (Banaian, 2008). Haliyle bu durum istihdam ve büyümenin yanı sıra hükümetin arzuladığı düşük faiz ve bütçe açıklarının finansmanını sağlayacaktır. Zaman tutarsızlığı kavramına bağlı olarak bağımsız merkez bankasına sahip olmayan ülkelerde sık bir şekilde para politikalarının kullanılması gerçekleşen ve beklenen enflasyon oranları arasında farkın büyümesine yol açmaktadır (Bodea ve Hicks, 2015). Kısa dönemde genişletici para politikası sürpriz bir enflasyon şokuyla işsizlik oranlarında azalışa neden olacaktır. Ancak uzun dönemde gerçekleşen enflasyon ile beklenen enflasyonun birbirine eşit olmasıyla işsizlik eski seviyesine dönerken enflasyon kademeli olarak yükselişe geçecektir. Dolayısıyla kısa vadede genişletici para politikalarının kullanımı uzun vadedeki istikrarı bozacağı söylenebilir. *Kydland ve Prescott (1977), Barro ve Gordon (1983)* çalışmalarına bağlı olarak geliştirilen dinamik tutarsızlık teorileri merkez bankalarının bağımsızlığı arttıkça enflasyon oranının düşeceğini belirtmektedirler (Alesina ve Summers, 1993: 151).

3.2. Merkez Bankası Bağımsızlık Türleri ve Bağımsızlık Endekslerinin Gelişimi

Bir ülkede merkez bankası bağımsızlığının kuvvetli olup olmaması ülkenin spesifik şartlarına bağlı olarak değişim göstermektedir. Ülkenin yasal düzeni, politik ve ekonomik sistemleri ve bu sistemlerdeki değişimlerin zor olup olmaması spesifik şartları ifade etmektedir. Ancak ülkenin merkez bankası bağımsızlığı tartışılırken bağımsızlık türlerine dikkat etmek gerekmektedir. Çünkü kurumsal, kişisel, finansal, araç ve amaç bağımsızlığının toplamları endeksler yoluyla hesaplanarak ülkenin merkez bankası bağımsızlığı seviyesi elde edilmektedir. Ayrıca birçok bağımsızlık endeksinin bulunması dikkate alınan bağımsızlık türlerinin artmasına yol açtığı görülmektedir. Bankanın yasalar yoluyla belirlenen amaçlarına ulaşmak için diğer hiçbir kurumun etkisi altında kalmadan para politikası araçlarını kullanabilme serbestliği *araç bağımsızlığını (ekonomik bağımsızlık)* göstermektedir (Alesina ve Summers, 1993). Özellikle bütçe açıklarının finansmanında para politikalarına başvurulmasını engellemek için ekonomik bağımsızlığın önemi oldukça büyüktür. Merkez bankasının öncelikli olarak belirlediği hedefleri seçmede özgür olması *amaç bağımsızlığını* ifade etmektedir (Drazen, 2002). Merkez bankasının görevlerini yerine getirebilmesi için ayrı bir bütçeye sahip olması ve bütçenin belirlenmesi *finansal bağımsızlık* kapsamında

⁴ Finansal sektör dışında hükümetin merkez bankası politikalarına dolaylı yoldan müdahalesi olabilir. Almanya’da para politikalarını değiştirme niyetinde olan hükümet yetkililerinin önde gelen gazetelere yazdığı makale sayısının seçim döneminde arttığı tespit edilmiştir (Havrilesky, 1993).

değerlendirilmektedir. Merkez bankasının yönetim yapısının yasalarda belirtildiği şekilde hükümetin etkisi altında kalınmadan gerçekleştirilmesi *kurumsal bağımsızlık* olarak ifade edilmektedir. Kişisel bağımsızlık daha çok kurumsal bağımsızlık çatısı altında değerlendirilen bir konu olup politik veya siyasi bağımsızlık olarak bilinmektedir. Siyasi bağımsızlık merkez bankası ile icra arasındaki kurumsal ilişkiye, merkez bankası başkanını belirleme ve görevden alma şartlarına, devlet memurlarının merkez bankası üzerindeki rolüne ve yürütme arasındaki temasların sıklığına bağlı olarak değişir (Alesina ve Summers, 1993: 153). Özellikle merkez bankası başkanının sık değişime uğraması kişisel bağımsızlığı azaltarak yapılan politikaların inandırıcılığını olumsuz etkilemektedir. Tüm bunlara ilave olarak yasal (*de jure*) ve fiili (*de facto*) bağımsızlık türleri merkez bankası bağımsızlığını pozitif ve normatif analizler yönünden incelemektedir. Merkez bankası kanunlarına dayanılarak merkez bankasının yürütme kanadından bağımsız bir şekilde karar alabilmesinin yasal yönden düzenlenmesi yasal bağımsızlık kapsamındadır. Bu yönüyle merkez bankasının olması gereken hali ve siyasi otorite arasındaki sınır yasalarla korunmuş olmaktadır. Ancak uygulamada olan merkez bankası bağımsızlığı farklı olabilir. Bu yüzden fiili bağımsızlık yasalara bağlı olarak kazanılan bağımsızlığın gerçek hayatta ne kadarının uygulandığına bağlı olarak oluşan bağımsızlık türüdür (Cukierman vd., 1992).

Ülkelerde merkez bankasının bağımsızlık seviyesini ölçmek için bağımsızlık türlerine göre geliştirilen endeksler kullanılmaktadır. Bu endekslerin büyük bir kısmını merkez bankası ve hükümet arasındaki hukuki düzenlemeleri dikkate alan *yasal bağımsızlık endeksleri* oluşturmaktadır. Ancak her ne kadar yasal mevzuata dayanılarak merkez bankası bağımsızlığı ölçülse de fiili bağımsızlığın değerini elde edebilmek oldukça zordur. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde bağımsızlık endeksleri doğru bir ölçüt olmadığı için merkez bankası başkanının ortalama görevde bulunma süresi (*Turnover*) dikkate alınmaktadır (Cukierman vd., 1992). Merkez bankası başkanının devir hızının yüksek olması, merkez bankasının hükümete bağlılığının yüksek olduğunu gösterdiğinden bağımsızlık seviyesinin düşük olduğu anlaşılmaktadır⁵ (De Haan ve Kooi, 2000). Dolayısıyla bir ülkenin merkez bankası bağımsızlığını arttırmak için merkez bankası başkanının görevde bulunma süresini arttırmak gerekmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki merkez bankası bağımsızlığını ölçmedeki güçlükler birçok bağımsızlık endeksini ortaya çıkarmıştır. Bunlardan ilki olan Bade ve Parkin endeksi⁶ (BP-1982) bağımsızlığın ölçümü ve endekslerin gelişimi adına büyük katkı sağlamıştır (Cargill, 2016). BP endeksi, daha çok merkez bankasının siyasi bağımsızlığına yoğunlaşmıştır. Ayrıca merkez bankasının atama süreci ve hükümetle olan ilişkilerinin yanında para politikaları açısından özerkliğin olup olmadığının araştırılmasına dikkat edilmiştir⁷. BP endeksini kullanarak gelişim gösteren endekslerden biri Grilli, Masciandaro ve Tabellini (GMT-1991) tarafından oluşturulan endekstir. GMT endeksi, siyasi ve ekonomik bağımsızlığı yansıtan diğer endekslere göre daha ayrıntılıdır. Birçok endeks olmasına rağmen bağımsızlığa yönelik ülkelerde yapılan çalışmaların birçoğu Cukierman (1992) ve Cukierman, Webb ve Neyaptı (CWN-1992) endeksleri üzerinde yoğunlaşmıştır (Banaian, 2008). Cukierman endeksinde yasal bağımsızlık, farklı merkez bankası uzmanlarının cevaplarına dayanan anket içerikleri, merkez bankası başkanı görev süresi, politik kırılganlık konuları üzerinde durulmuştur. CWN endeksi ise tıpkı GMT endeksinde olduğu gibi kategorilere katkıda bulunarak kurumsal düzenlemelere ağırlık vermiştir. Kriterlere yönelik sorular için 0 – 1 arasında puanlama yaparak merkez bankası bağımsızlığının seviyesi hesaplanmaya çalışılmıştır (Cukierman vd., 1992). Ayrıca Cukierman endeksi sekiz kategorinin puanlanmasının ardından ağırlıksız ortalamalara dayanan LVAU ölçüsünü sunarken CWN endeksi bağımsızlık içinde daha fazla etkili olduğu düşünülen kategorilere ağırlık vererek LVAW ölçüsünü elde etmektedir (Masciandaro ve Romelli, 2018).

Bağımsızlık endeksleri açısından ülkeler için yapılan çalışmalar bağımsızlığın derecesini belli bir anda ve belli bir endeksi baz alarak değerlendirilmektedir. Ancak yaşanan krizlere bağlı olarak elde edilen deneyimler ve kriz dışında ekonomi yönetimi konusundaki düşüncelerin farklılaşması ülkelerin merkez bankası anlayışının değişmesine yol açmaktadır (Masciandaro ve Romelli, 2018). Bu yüzden bağımsızlık endekslerinin gelişimine bağlı olarak yeni endekslerin yorumlanması merkez bankasının kurumsal tasarımına katkıda bulunacaktır. Romelli (2018) makalesinde GMT ve CWN endekslerini kullanarak

⁵Yapılan çalışmalarda seçim döneminde devir hızının yüksek olduğu ülkelerde seçim olmayan döneme göre yaklaşık %3,56 daha fazla para arzı artışının olduğu tespit edilmiştir (Alpanda ve Honig, 2009).

⁶Merkez bankasının bağımsızlığını ölçme fikri (*Bade ve Parkin, 1978*), (*Bade ve Parkin, 1982*) ve (*Bade ve Parkin, 1988*) makalelerine dayanılarak gelişim göstermiştir. Bu konuda en çok atıfta bulunulan makale (*Bade ve Parkin, 1982*)'dir. (*Bade ve Parkin, 1982*)'nin güncellenmiş hali (*Bade ve Parkin, 1988*)'dir (Cargill, 2016).

⁷BP endeksi dışında Alesina ve Eijffinger-Schaling(ES) endekslerinin de literatürde yer aldığı görülmektedir. Ancak BP, Alesina ve ES endekslerinin kardinal olmadığı vurgulanmaktadır (Banaian, 2008). Para politikasında nihai yetki açısından hükümetin olmaması gerektiği sözü edilen endekslerin ortak noktasıdır.



dinamik bir bağımsızlık endeksi olan ECBI(*extended central bank independence*) endeksini oluşturmuştur. ECBI endeksi 42 kritere bağlı olarak çalışmalarda sıklıkla kullanılan GMT ve CWN endekslerini birleştirmiştir (Romelli, 2018). Ayrıca bu iki endeksten farklı bir şekilde merkez bankasının finansal bağımsızlığı ve hesap verilebilirliğiyle ilgili yeni kriterleri dâhil etmiştir. ECBI endeksinde 6 kategori bulunmaktadır. Her kategoriye eşit ağırlıklar verilmiştir. Her kategoride sorulan sorulara yönelik yapılan puanlamalar sonucu endeks değeri ortaya çıkmaktadır. Endeks 0 ile 1 aralığına sahip olup 1'e yaklaştıkça merkez bankasının bağımsızlık derecesinin arttığı belirtilmektedir. GMT, CWN ve ECBI endekslerinin kriterleri aşağıda yer alan Tablo 1, Tablo 2, Tablo 3 ve Tablo 4 yardımıyla incelenebilir.

Tablo 1. Endekslere Göre Merkez Bankası Başkanı ve Yönetim Kurulu Kriterleri

Merkez Bankası Başkanı ve Yönetim Kurulu Kriterleri	GMT	CWN	ECBI
Başkanın atamasını kim yapıyor?	*	*	*
Başkanın görev süresi	*	*	*
Başkanın yeniden atanma seçeneği			*
Başkanın görevden alınması		*	*
Başkanın hükümette görevinin bulunması		*	*
Başkanın görevleri için yeterlilik şartları			*
Yönetim kurulu üyelerinin atamasını kim yapıyor?	*		*
Yönetim kurulunun görev süresi	*		*
Yönetim kurulunun yeniden atanma seçeneği			*
Yönetim kurulunun görevden alınması			*
Yönetim kurulunun hükümette görevinin bulunması			*
Yönetim kurulu için yeterlilik şartları			*
Kurul üyelerinin görev sürelerinin düzenlenmesi yasal mı?			*
Hükümet temsilcilerinin yönetim kurulunda bulunmaları	*		*

Kaynak: Masciandaro ve Romelli, 2018; Romelli, 2018

Tablo 1 yardımıyla GMT, CWN ve ECBI endeksleri açısından merkez bankası başkanı ve yönetim kurulu kriterleri incelenebilir. Diğer endekslere bakıldığında kapsam bakımından ECBI endeksi daha yeni ve gelişmiş olduğu için bağımsızlık şartları bu endekse göre yorumlanacaktır. ECBI endeksinin ilgili kriterlerine göre merkez başkanı ve yönetim kurulunun kurumsal dizaynı sağlanabilir. Buna göre merkez bankası başkanının ve yönetim kurulunun tam bağımsız olabilmesi için merkez bankası kurulu ve hissedarlar (*hükümetten farklı olarak*) tarafından atanması, görev süresinin 8 yıldan fazla olması, yeniden atanma seçeneğinin olmaması, işten çıkarılmayla ilgili hükümlerin bulunmaması, hükümette görevlendirilmenin yasalarla sınırlandırılması ve yeterlilik şartlarının belirtilmesi gerekmektedir⁸. Ayrıca kurul üyeleri görev sürelerinin düzenlenmesi yasal olma şartının yanı sıra kurula devlet temsilcilerinin zorunlu katılımının olmaması gerekmektedir.

Tablo 2. Endekslere Göre Para Politikası, Hedefleri ve Anlaşmazlıkların Çözümü Kriterleri

Para Politikası, Hedefleri ve Anlaşmazlıkların Çözümü	GMT	CWN	ECBI
Para politikasını kim formüle ediyor?	*	*	*
Bankanın politika faizlerinin belirlenmesinde sorumluluğu	*		*
Bankacılık sektörüne danışmanlık ve denetim	*		*
Devletin bütçesi/borcunda merkez bankasının rolü	*		*
Para politikalarında son otorite olma konusu	*	*	*
Para politikasının yasal hedefleri	*	*	*

Kaynak: Masciandaro ve Romelli, 2018; Romelli, 2018

Yukarıda yer alan Tablo 2'de endekslere göre para politikasının belirlenimi, hedefleri ve para politikası konusunda anlaşmazlıkların çözümü kriterleri karşılaştırmalı olarak görülmektedir. Kısıtlar açısından CWN endeksi diğer endekslere göre daha az kapsamlıken GMT ve ECBI endekslerinin kapsam bakımından bir farkının olmadığı görülmektedir. ECBI endeksi temel alındığında para politikaları açısından tam bağımsızlığın sağlanabilmesi için para politikasının merkez bankası tarafından tek başına formüle edilmesi ve politika faiz oranının belirlenmesinde sorumluluk sadece merkez bankasına ait olmalıdır. Buna ilave olarak bankacılık sektörünün denetiminin sadece merkez bankasına bırakılmaması gerekmektedir. Devletin bütçesi veya borcu konularında merkez bankasının onayı alınarak yasada açıkça belirtilen konularda son sözü söylemelidir. Tablonun son satırı olan para politikası hedefleri ayrı bir kategoride

⁸ Değerlendirmeler ECBI endeksine göre yapılmıştır. Endeks değeri 1 olan (tam bağımsızlık) cevaplar dikkate alınmıştır. Endeksle ilgili ayrıntılı bilgi ve kodlama kuralları için (Romelli, 2018)'e bakılabilir.

değerlendirilmektedir⁹. Bağımsızlık açısından en yüksek puanı almak için fiyat istikrarı hedefinin yasal olarak belirtilmesi gerekmektedir.

Tablo 3. Endekslere Göre Devlete Borç Vermeyle İlgili Limitlerin Kriterleri

Devlete Borç Vermeyle İlgili Limitler	GMT	CWN	ECBI
Otomatik olmayan doğrudan kredi uygulaması	*	*	*
Borç piyasası üzerinden doğrudan kredi uygulaması		*	*
Finansman koşullarına kim karar verir?		*	*
Merkez bankasından borçlananlar kimler?		*	*
Doğrudan kredilerde limit tipi	*	*	*
Doğrudan kredilerin vadesi	*	*	*
Doğrudan kredilerin faiz oranı	*	*	*
Birincil piyasada devlet tahvilleri alımının yasaklanması	*	*	*

Kaynak: Masciandaro ve Romelli, 2018; Romelli, 2018

Tablo 3'te GMT, CWN ve ECBI endekslerinin merkez bankası tarafından devlete borç vermeyle ilgili vade, faiz oranı ve kısıtlar yer almaktadır. Bu konular açısından CWN ve ECBI endeksleri büyük benzerlik göstermektedir. ECBI endeksinin konuyla ilgili kriterleri incelendiğinde tam bağımsızlık için hükümete verilen avansların yasaklanması, hükümetin merkez bankasından borçlanmasına izin verilmemesi, finansman koşullarına sadece merkez bankasının karar vermesi ve merkez bankasından borç alma potansiyeli olanların sadece hükümet kesiminden oluşması gerekmektedir. Merkez bankası kredi limitleri nakit, vadesi en fazla 6 ay ve piyasa faiz oranı üzerinden tanımlanmalıdır. Son olarak merkez bankasının birincil piyasada devlet tahvilleri alım ve satımı yasaklanmalıdır.

Tablo 4. Endekslere Göre Finansal Bağımsızlık, Raporlama ve Hesap Verilebilirlik Kriterleri

Finansal Bağımsızlık, Raporlama ve Hesap Verilebilirlik	GMT	CWN	ECBI
Bankanın başlangıç sermayesinin ödenmesi			*
Bankanın resmi sermayesi			*
Merkez bankasının finansal bağımsızlığı			*
Otomatik yeniden sermayelendirme düzenlemeleri			*
Hazineden para transferi			*
Merkez bankası yıllık bütçesinin onaylanma takdiri			*
Merkez bankasının yıllık bilançosunda takdir yetkisinin olması			*
Denetleme komitesinin varlığı			*
Net karın tahsisi			*
Genel rezerv fonuna kar tahsisi			*
Mali yılın bitiminden önce kısmi temettü ödemeleri			*
Dağıtılabilir karların hesaplanmasında bulunan gerçekleşmemiş karlar			*
Merkez bankası raporlama süreci			*
Merkez bankası finansal durum analizi			*

Kaynak: Masciandaro ve Romelli, 2018; Romelli, 2018

Finansal bağımsızlık, raporlama ve hesap verilebilirlik kriterleri Tablo 4 yardımıyla incelenebilir. Bu alanda yer alan kriterler doğrudan ECBI endeksi tarafından belirlendiği için diğer endekslere göre bağımsızlığın hesaplanmasında üstünlüğü bulunmaktadır. Tabloda yer alan son iki kriter ECBI endeksinin son kategorisi olan raporlama ve hesap verilebilirlik kriterlerini göstermektedir¹⁰. Bu alanda bağımsızlığın sağlanabilmesi için başlangıç sermayesinin ödenmesine ilişkin hükümlerin tam olarak belirlenmesi, resmi sermaye miktarının yasal olarak tanımlanması, sermaye bütünlüğünün hükümet tarafından korunması ve yasal olarak otomatik yeniden sermayelendirme düzenlemelerine izin verilmesi gerekmektedir. Ayrıca hazineden merkez bankasına para transferlerinin teknik kriterlere dayanması, merkez bankasının yıllık bütçesini belirleme ve onaylama hakkının bulunması, yıllık bilançosunun kabulünün kendi karar organlarına bağlı olması ve merkez bankası hesaplarının devlet denetimine tabi olmaması şartları bulunmaktadır. Net karın dağılımı ve rezerv fonuna kar tahsisi merkez bankası yasasında belirtilen şartlara göre yapılmalıdır. Devlete ve paydaşlara mali yılın bitiminden önce kısmi temettü dağıtımını yapılmamalı ve gerçekleşmemiş karlar dağıtılabilir karların hesaplanmasına katılmamalıdır. Hesap verilebilirlik açısından bağımsızlığın gerçekleştirilebilmesi için merkez bankası, yönetim kuruluna rapor verip yılda en az 1 kez

⁹ ECBI endeksi eşit ağırlıklara sahip 6 kategoriden oluşmaktadır. Her kategorinin bağımsızlık payı içerisindeki ağırlığı %16,7'dir. Para politikasının hedefinin tek soruda %16,7 ağırlığa sahip olması bağımsızlık içerisindeki öneminin büyük olduğunu göstermektedir.

¹⁰ ECBI endeksinde bu bölüm son kategoriyi ifade etmektedir. Son kategorinin bağımsızlık endeksi içerisindeki payı diğer kategorilerde olduğu gibi %16,7'dir.

kongreyi bilgilendirmesi ve yılda en az 1 kez bağımsız denetmenlere finansal durumuyla ilgili detaylı bilgi vermesi gerekmektedir.

4. HUKUKSAL DÜZENLEMELER VE MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI

Hukuk cephesinde alınan kararlar şüphesiz kurumların gelişiminde ve yapılandırılmasında büyük bir öneme sahiptir. Özellikle ülkelerin ekonomik işleyişinde önemli bir yere sahip olan merkez bankasının kurumsal dizaynı ve bağımsızlık derecesi yasalardan geçmektedir. Yaşanan ekonomik krizlere ve deneyimlere bağlı olarak merkez bankacılığı tarihsel süreç içerisinde gelişim göstermektedir. Merkez bankası bağımsızlığının sağlanması başta olmak üzere söz konusu kurumsal değişimler bağımsızlık endeksleri yoluyla takip edilebilir. En güncel ve geçerli bağımsızlık endeksleri yoluyla (*örneğin ECBI gibi*) ülkelerde bu konuda yer alan mevzuatta değişiklikler yapılarak merkez bankasının kurumsal yapılandırılması ve gelişimi sağlanabilir. Ancak endekslerin çoğu yasal bağımsızlığa dayanmaktadır. Yasal bağımsızlık, fiili bağımsızlığın temel bileşeni olsa da anketlerin dar kapsamlı olması, kesitsel karşılaştırma farklılıkları ve ülkelerdeki ekonomik yapı farklılıkları endekslerin güvenilirliğini azaltmaktadır (Garriga, 2016). Buna paralel olarak ülkelerdeki hukuk kurallarının kuvvetlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü zayıf hukuk kurallarının var olduğu ülkelerde merkez bankasının yasal ve fiili bağımsızlığı birbirinden farklılaşmaktadır (Eijffinger ve De Haan, 1996). Ayrıca yapılan çalışmalarda yasal düzenlemelere bağlı olarak mülkiyet haklarının iyi yapılandırıldığı ve ekonomik özgürlüğün olduğu ülkelerde daha fazla bağımsızlığa sahip merkez bankası yapılarının tercih edildiği görülmektedir (Banaian ve Luksetich, 2001).

Yasal bağımsızlık endekslerinde hukuksal mevzuatların varlığı ülkelerde olması gereken merkez bankasının görüntüsünü sunmaktadır. Ancak ülkelerde yasal düzenlemeler bu yönde olsa da uygulamada ne kadarının gerçekleştirildiği ayrı bir konudur. Bu doğrultuda yasal bağımsızlık yasaların davranış göstermesi durumunda önem kazanmaktadır (Forder, 1998). Ayrıca yönetsel anlamda merkez bankası ile merkez bankasını düzenleyen organlar arasında otorite savaşının varlığından dolayı yasal düzenlemeler eksiktir (Cukierman vd., 1992: 355). Söz konusu hukuksal boşluklar ülkenin kendi geleneklerine göre veya güç politikalarına göre şekillenmektedir. Eğer ekonomik anlamda parasal istikrarın sağlanması isteniyorsa ülkelerde siyasi birliğin sağlanarak siyasi otoritenin bu yönde çaba sağlaması gerekmektedir. Ülkelerde, yasalara bağlı olarak fiili bağımsızlığın gerçekleştirilmesi merkez bankası bağımsızlığının temel arzusu olan enflasyonu istikrarlı yapıya ulaştırmada etkili olmayabilir. Bağımsızlığın enflasyonu azaltmada etkili olabilmesi için politik ve ekonomik sınırlara dikkat etmek gerekmektedir. Bu sınırlar ekonomik açıklık ve dışa bağımlılık, politik istikrarsızlık, enflasyona karşı halkın muhalefeti ve geçmişten gelen borç yapılarına duyarlılık olarak sayılabilir (Campillo ve Miron, 1997). Örneğin dışa bağımlılığı yüksek gelişmekte olan ülkelerde döviz kurlarının artış göstermesi her ne kadar merkez bankası bağımsız olsa da enflasyonun istikrarsız olmasına yol açacaktır. Yine ülkelerde merkez bankası bağımsızlığının enflasyon üzerinde etkili olabilmesi için mali disiplinin sağlanması ve borçlanma şekillerinin istikrarlı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Geçmişte yaşanan hiperenflasyon dönemlerine bağlı olarak iktisadi aktörlerin enflasyona karşı tepki göstermesi ülkelerdeki fiili bağımsızlığın artmasına yol açabilir. Ayrıca politik anlamda sol iktidarın sağ iktidara göre tam istihdam hedefine daha fazla ağırlık vermesi fiyat istikrarından uzaklaşmasına yol açmaktadır (Hibbs, 1977). İdeolojik farklılıklara bağlı olarak sol iktidarın bulunduğu ülkelerde merkez bankası ne kadar bağımsız olsa da bu durum enflasyonu kontrol etmede politik sınırları ifade edecektir. Dolayısıyla ülkelerde yasalara bağlı olarak oluşturulan merkez bankası bağımsızlığı fiili olarak uygulansa bile enflasyonu azaltmada tek başına yeterli olmadığı görülmektedir.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Disiplinler arası çalışmaların en başarılı uygulama alanlarından biri hukuk ve iktisat bilimlerinin birlikteliğiyle ortaya çıkmıştır. Her iki bilimin etkileşimi yöntem ve analiz bakımından birbirlerinin gelişimine katkı sağlamaya devam etmektedir. Bu katkılardan biri ortak inceleme alanına bağlı olarak oluşan hukuk ve ekonomi yaklaşımıdır. Hukuk ve ekonomi yaklaşımı hukuksal mevzuata göre alınan kararların iktisadi alandaki etkilerini inceleyerek mikro iktisadi altyapıları kullanmaktadır. Ancak altyapı olarak mikro iktisadi analizler kullanılmasının yanı sıra yasal düzenlemelerin makro iktisadi açıdan sonuçları bulunmaktadır. Ayrıca ülkelerde hukuk düzenine bağlı olarak yapılan yasalar kurumların dizaynında ve bağımsızlığında oldukça önemlidir. Bu kurumlardan biri ekonomik işleyiş içerisinde büyük öneme sahip olan merkez bankasıdır. Merkez bankasının kurumsal yapısı ve bağımsızlığı ülkelerde yapılan yasalara bağlı olarak değişim göstermektedir.

Merkez bankasının bağımsızlığının ülkelerde sağlanması fikri endojen niteliklere bağlı olarak enflasyonist önyargıların sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu açıdan merkez bankasının bağımsızlığı arttığında enflasyonla birlikte enflasyona yol açan nedenlerin de azalacağı savunulabilir. Merkez bankası bağımsızlığının ülkelerdeki derecesini ölçebilmek amacıyla bağımsızlık endeksleri oluşturulmuştur. Endekslerin neredeyse tamamı hükümet ile merkez bankası arasındaki hukuki düzenlemeleri dikkate alan yasal bağımsızlık endekslerinden meydana gelmektedir. Dolayısıyla merkez bankası yasalarındaki değişiklikler endeksler yardımıyla yorumlanarak bağımsızlığın derecesi hakkında fikir vermektedir. Ne var ki yasal bağımsızlığın değerini elde edebilmek kolay olsa da uygulamada ne kadarının yapıldığı sorun oluşturmaktadır. Yaşanılan krizler ve elde edilen ekonomik tecrübelerle ilgili olarak bağımsızlık endeksleri tarihsel gelişimini sürdürdüğü görülmektedir. Dolayısıyla fiili bağımsızlığın sağlanabilmesi yasal bağımsızlıktan geçtiği için ülkelerin en son endeks kriterlerine göre merkez bankası yasalarını şekillendirmeleri gerekmektedir. Merkez bankası bağımsızlığı iktisadi faydaları açısından “*bedava öğle yemeği*” olarak görülmektedir. Ancak zayıf hukuk kurallarının olduğu ve yasa değişim hızı yavaş olan ülkelerde bağımsızlık konusundan önce hukuksal zeminin kuvvetlendirilmesine öncelik verilmelidir.

KAYNAKÇA

- Alesina, A. & Summers, L. H. (1993). “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 25 (2): 151-162.
- Alpanda, S. & Honig, A. (2009). “The Impact of Central Bank Independence on Political Monetary Cycles in Advanced and Developing Nations”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 41(7): 1365-1389.
- Backhaus, J. G. (2001). “Economic Principles of Constitutions: An Economic Analysis of Constitutional Law”, *The Independent Institute, Working Paper No. 40*.
- Banaian, K. (2008). “Measuring Central Bank Independence: Ordering, Ranking, or Scoring?”, *Working Papers, No.3*, https://repository.stcloudstate.edu/econ_wps/3, (10.02.2019).
- Banaian, K. & Luksetich, A. W. (2001). “Central Bank Independence, Economic Freedom and Inflation Rates”, *Economic Inquiry*, 39(1): 149-161.
- Berger, H. & Woitek, U. (2001). “The German Political Business Cycle: Money Demand Rather Than Monetary Policy”, *European Journal of Political Economy*, 17(3): 609-631.
- Berument, H. (1998). “Central Bank Independence and Financing Government Spending”, *Journal of Macroeconomics*, 20 (1), <https://ssrn.com/abstract=3210193>, (10.2.2019).
- Bodea, C. & Hicks, R. (2015). “Price Stability and Central Bank Independence: Discipline, Credibility and Democratic Institutions”, *International Organization*, 69(1): 35-61.
- Campillo, M. & Miron, J. A. (1997). “Why Does Inflation Differ Across Countries? In Reducing Inflation: Motivation and Strategy”, *NBER Chapters*: 335-362.
- Cargill, T. F. (2016). “The Myth of Central Bank Independence”, *Mercatus Working Paper*, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA.
- Coase, R. H. (1993). “Law and Economics at Chicago”, *Journal of Law and Economics*: 239-254.
- Cole, D. H. & Grossman, P. Z. (2004). *Principles of Law and Economics*, Pearson-Prentice Hall, New Jersey.
- Cooter, R. & Ulen, T. (2016). *Law and Economics*, (Berkeley Law Books), 6. Edition, Book 2, <http://scholarship.law.berkeley.edu/books/2>, (5.01.2019).
- Cukierman, A.; Webb, S. & Neyaptı, B. (1992). “Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes”, *The World Bank Economic Review*, 6 (3): 353-398.
- De Haan, J. & Kooi, W. (2001). “Does Central Bank Independence Really Matter? New Evidence For Developing Countries Using a New Indicator”, *Journal of Banking and Finance*, 24(4): 643-664.
- De Haan, J. & Eijffinger, S. (2016). “The Politics of Central Bank Independence”, *DNB Working Paper*, No. 539, December 2016.

- Drazen, A. (2002). "Central Bank Independence, Democracy and Dollarization", *Journal of Applied Economics*, 1(1): 1-17.
- Eijffinger, S. C. W. & De Haan, J. (1996). "The Political Economy of Central Bank Independence", *Special Papers in International Economics*, No.19, Princeton.
- Forder, J. (1998). "Central Bank Independence – Conceptual Clarifications and Interim Assessment", *Oxford Economic Papers*, 50(3): 307-334.
- Friedman, M. & Goodhart, C. (2002). "Money, Inflation and Constitutional Position of the Central Bank", *The Institute of Economic Affairs*: 1-127.
- Garriga, A. C. (2016). "Central Bank Independence in the World: A New Data Set", *International Interactions*, 42(5): 849-868.
- Gelter, M. & Grechenig, K. (2014). "History of Law and Economics", *Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods*, Bonn 2014/5: 1-10.
- Grier, K. B. (1989). "On the Existence of a Political Monetary Cycle", *American Journal of Political Science*, 33(2): 376-389.
- Grilli, V.; Masciandaro, D. & Tabellini, G. (1991). "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, No. 13: 341-392.
- Harris, R. (2003). "The Uses of History in Law and Economics", *Theoretical Inquiries in Law*, Vol.4: 659-696.
- Havrilesky, T. (1993). *The Pressures on American Monetary Policy*, Kluwer Academic Publishers, USA.
- Hibbs, D. A. (1977). "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*, 71(4): 1467-1487.
- Hovenkamp, H. (1995). "Law and Economics in the United States: A Brief Historical Survey", *Cambridge Journal of Economics*, No. 19: 331-352.
- Landes, W. M. (2003). "The Empirical Side of Law and Economics", *The University of Chicago Law Review*, 70(1): 167-180.
- Lewkowicz, J. (2018). "What is Law and Economics and How Could It Have Contributed to Preventing the Global Crisis?", *Entrepreneurial Business and Economics Review*, 6(3): 89-101.
- Mackaay, E. (2000). *History of Law and Economics*, *Encyclopedia of Law and Economics*, UK: Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Maloney, J.; Pickering, A. & Hadri, K. (2003). "Political Business Cycles and Central Bank Independence", *The Economic Journal*, Vol. 113: 167-181.
- Masciandaro, D. & Romelli, D. (2018). "Beyond the Central Bank Independence Veil: New Evidence", *Bocconi Working Paper Series*, No.71, <http://ssrn.com/abstract=3126179>, (10.02.2019).
- Mercuro, M. & Medema, S. G. (1997). *Economics and the Law*, Princeton University Press, Princeton
- Palley, T. I. (1991). "The Endogenous Money Supply: Consensus and Disagreement", *Journal of Post Keynesian Economics*, 13(3): 397-403.
- Porrata-Doria, R. & Grondona, M. (2016). "Guido Calabresi's The Future of Law and Economics", *The Italian Law Journal*, 2(2): 523-534.
- Posner, R. A. (1975). "The Economic Approach to the Law", *Texas Law Review*, No.53: 757-782.
- Posner, R. A. (1987). "The Law and Economics Movement", *American Economic Review*, 77(2):1-13.
- Romelli, D. (2018). "The Political Economy of Reforms in Central Bank Design: Evidence From a New Dataset", *Trinity Economics Paper*, Working Paper, No.0918.
- Rowley, C. K. (1989). "Public Choice and Economic Analysis of Law", N. Mercuro (Der.), *Law and Economics*, (Boston: Kluwer Academic Publishers): 123-173.



- Salama, B. (2013). "The Art of Law and Macroeconomics", DIREITO GV Research Paper Series – Legal Studies, Paper No.73.
- Salzberger, E. M. (2007). "The Economic Analysis of Law – The Dominant Methodology for Legal Research?", University of Haifa Faculty of Law Legal Studies Research Paper, No. 1044382.
- Stigler, G. J. (1992). "Law or Economics?", The Journal of Law and Economics, 35(2): 455-468.
- Tayyar, A. E. (2017a). "Esnek Kur Rejiminde Politik Döviz Kuru Dalgalanmalarının Varlığı: Türkiye Örneği", Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl:5, Sayı:63: 423-442.
- Tayyar, A.E (2017b). "Political Monetary Cycles in Coalition and Single Party Government Periods: A Case Study on Turkey", Annals of the Constantin Brancuşi University of Targu Jiu, Economy Series, Issue 6/2017: 89-111.
- Tayyar, A. E. (2018). "Endojen Para Arzının Politik Yönü", Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 26,: 89-107.

