



Merkez Bankaları Neden Bağımsız Olmalı? (I)

Erdem ALPTEKİN

Giriş

Ülke ekonomilerinin gelişmişlik düzeyleri, ülke ekonomisini ayakta tutan kurumların sağlıklı bir yapıya sahip olmaları ve bunun sayesinde etkin ve doğru kararları zamanında alabilmeleriyle yakından ilişkilidir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayrımının yapılmasının temel nedenlerinden biri de, gelişmiş ekonomilerde işleyen piyasa ekonomisinin ve sağlıklı mali kurumların varlığı ve piyasa mekanizmasının etkin işlemeden geçmektedir. Sağlıklı bir piyasa ekonomisinin politikalarını belirleyen ve ekonominin izleyeceği yönü tayin eden en etkin kurumlardan biri de Merkez Bankaları'dır.

Merkez Bankası'nın para politikası araçlarını kullanımı yönünde alacağı kararlar, ülke ekonomisinin gidişatını yakından belirlemektedir.

Ülke ekonomisinin sürdürülebilir büyüme ve kalkınma hedeflerine ulaşabilmesi için ekonomi yönetiminin doğru ve zamanında kararlar alması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle Merkez Bankası ekonominin gidişatı ile ilgili kararları politik baskıdan etkilenmeden alabilmelidir.

Bugün hemen hemen tüm ülkelerde para politikalarını, Hükümetlerden bağımsız olarak Merkez Bankaları yürütmektedir.

Parasal ve finansal değişkenler Merkez Bankaları'nın dogmalara saplanıp kalmadan, ekonomik hedefler ve uygulamalar arasında çabuk ve doğru gelgitleri zorunlu kılmaktadır.

Eskiden salt ulusal rüzgârların kimi zaman ise fırtınaların bozduğu ekonomik istikrarın yeniden kazanımı gerekmektedir. Şimdi ise küresel etkileşim, riske yeni boyutlar kazandırmıştır. Bunun en son örneği, 2007 Haziranı'nda ABD'de başlayan ve şimdilerde tüm dünyaya domino etkisi ile yayılan ve 2008 yılı sonlarına doğru reel sektör kanalıyla Türkiye'yi olumsuz etkilemeye başlamış bulunan krizdir.

Daha düne kadar, bütün dünyada, merkez bankalarının ana amacı iç fiyat istikrarı idi. Bugünkü amaç ise, resesyonun hızlı savuşturulması ve deflasyona yenik düşmeme olarak öne çıkmaktadır. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanının son açılım, girişim ve söylemi de, bu paradigma değişikliğine ışık tutmaktadır.

Kullanılan araçlar arasında, Hükümetlerin uyguladığı fiskal politikalar (toplam miktarı trilyon dolarları bulan kurtarma paketleri) ve sıfır düzeyine yaklaşan gösterge faiz oranları öne çıkmıştır.



Asıl sorun, ulusal ekonomilerde ve özellikle merkez bankalarının uyguladığı para politikalarında risk yönetimini doğru uygulayamama eksikliğinde ve aksaklığında düşümlenmektedir.

Hiçbir zaman, hiçbir ülkede, ekonomi politikalarının başarısı, salt para politikalarının yetkinliği ve uygulama başarısına bağlı değildir. En az onun kadar mali politikaların isabetli seçimi ve uygulanması da önem taşımaktadır.

Merkez Bankası'nın bütçe açıklarını finanse etmekten başka görev yapamaz hale gelmesi söz konusuysa, fiyat istikrarının Merkez Bankası'nın elinde olması söz konusu değildir. Bu nedenle istikrarlı bir parasal sistemin istikrarsız bir mali sistemle sürdürülmesi mümkün olmayacaktır.

Bağımsızlığın ne anlama geldiği üzerine çeşitli tartışmalar bulunmaktadır. Merkez Bankaları'nın amaç bağımsızlığına mı yoksa araç bağımsızlığına mı sahip olması gerektiği konusu, tüm dünyada tartışılmaktadır. Merkez Bankaları bağımsızlığının tarihsel gelişim süreci ve bu kapsamda dünyadan verilecek örnekler, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın bağımsızlık sürecinin anlaşılmasında açıklayıcı olacaktır.

Merkez Bankaları'nın Bağımsızlık Serüveni

Merkez Bankaları'nın bağımsızlık serüveni, son dönemlerde fazla gündemde olsa da Merkez Bankaları'nın bağımsızlık kavramı, yeni bir kavram değildir. Daha 19.Yüzyılda Ricardo, harcama yapan otoritenin Hükümet'ten farklı bir kurum olması gerektiğine dikkati çekmiştir.

Merkez Bankası'nın bağımsızlığı medyada, akademik araştırmalarda, politik arenada büyük ilgi çekmektedir. Özellikle 1990'lı yıllarda konu politik rejimi ve gelişmişlik düzeyi birbirinden farklı olan pek çok ülkenin gündemine girmiştir. Bu dönemde para politikaları konusunda merkez bankalarına daha fazla bağımsızlık sağlayacak yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.¹

Halen Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin bankalarının yasaları ve çalışma prensiplerinin yeniden düzenlenmesi ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin prensipleriyle uyumlu hale getirilmesi için yoğun çalışmalar sürmektedir. Burada en önemli vurgu sahası Merkez Bankası'nın bağımsızlığıdır.²

Ülkemizde ise Cumhuriyet Dönemi'nde 1. İzmir İktisat Kongresi'nde bir Merkez Bankası'nın kurulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 20 Eylül 1931'de faaliyete geçmiştir. Faaliyete geçtiği 1931 yılında daha dünyada bağımsızlık ilkesinin tam olarak yerleşmediği görülmektedir.

¹ ve ²Ayhan Bülent TOPTAŞ, **Merkez Bankasının Bağımsızlığı**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Doktora Tezi, 2005.s.24.



Ancak Cumhuriyet'in ilk yıllarında, Türk iktisatçılar tarafından Merkez Bankası bağımsızlığına dair çok açık ve net görüşler ortaya konmuştur. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Yasası 90 yıla yakın bir geçmişe sahiptir. Özerklik konusu ilk kez 1986'daki bir yasa değişikliği ile gündeme gelmiş ama asıl özerklik vurgusu 2001 yılındaki yasa değişikliği ile gerçekleşmiştir.

5 Mayıs 2001 tarihinde yürürlüğe giren "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 4651 sayılı Kanun" ile, Avrupa Birliği standartları ve dünyada merkez bankacılığı alanında meydana gelen son gelişmeler dikkate alınarak, 1211 Sayılı Kanun'un on dört maddesinde değişiklik yapılmış, yedi maddesi yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir madde eklenmiştir.

Yeni Merkez Bankası Yasası ile getirilen temel değişiklikler;

- Araç bağımsızlığı,
- Hesap verilebilirlik ve kamuoyunun bilgilendirilmesi,
- Para Politikası Kurulu,
- Kamu kesimine kredi açılmaması,
- Son borç verme mercii olma,
- Finansal sistemin ve ödeme sisteminin gözetimi fonksiyonu,
- Görev süreleri ve güvencesi,
- Bilgi isteme ve risklerin toplanması,

olarak sıralanmaktadır.

Tüm bu değişiklikler, Merkez Bankası bağımsızlığını daha da güçlendirmeye yöneliktir.

TCMB'nin temel hedefini gerçekleştirebilmesi için; açık piyasa işlemleri (APİ), döviz ve efektif işlemleri, reeskont ve avans işlemleri, zorunlu karşılık ve umumî dispoñibilite ile uygun bulacağı diğer para politikası araçlarından yararlanması öngörülmüştür. Bu madde ile Merkez Bankası'nın araç bağımsızlığına sahip olması hedeflenmiştir.

TCMB'nin para politikası hedeflerinin belirlenmesinde şeffaflığın sağlanması ve para politikası kararlarında hesap verilebilirliğin gerçekleştirilmesi amacıyla, bilanço, kâr ve zarar hesaplarının bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenebilmesi, uygulanmış ve uygulanacak olan para politikası hakkında TCMB tarafından yılda iki defa Bakanlar Kurulu'na rapor sunulması, para politikası hedefleri ve uygulamalarına ilişkin dönemsel raporlar hazırlanarak kamuoyuna duyurulması esası getirilmiştir.

TCMB'nin temel hedefine kendi görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında etkin ve bağımsız kullanabilmesi amacıyla, hiçbir makam ve merciinin TCMB'ye talimat veremeyeceği hükme bağlanması yine Merkez Bankası bağımsızlığını güçlendiren en önemli etkenlerden birisidir.

2001 yılında gerçekleşen Kanun değişikliğine kadar TCMB Hazine'ye ve KİT'lere (Kamu İktisadi Teşebbüs) daha fazla kredi verilmesini sağlamaya yönelik faaliyet göstermiştir. Bu nedenle de Banka'nın temel işlevi, etkin bir para politikası



yürütmekten çok, kamu kesiminin finansman açığını kapatmaya yönelmiştir. Bu durum, TCMB'nin bağımsızlık kavramının pek yerleşmemesine neden olmuştur.

"Para Politikası Kurulu"nun oluşturulmasının yanı sıra getirilen yenilikler, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na bağımsızlık olgusunu yerleştirmiştir.

Bugüne geldiğimizde dünya genelinde bulunan birçok bankanın bağımsızlığa sahip olduğu görülmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren finansal liberalizasyonun hız kazanmasıyla birlikte dünyadaki pek çok merkez bankası daha bağımsız bir statüye kavuşmuştur.

T.C. Merkez Bankası, Bank of England, Rezerve Bank of Australia, Rezerve Bank of India, Avrupa Merkez Bankası, Bank of Canada, Banco de la República de Columbia, Norveç Merkez Bankası ve Federal Rezerve (FED) günümüz bağımsız merkez bankası örnekleridir. Tüm bu bankalar bağımsızdırlar ancak hepsi farklı politikalar izleyerek ülke ekonomilerinin yapılarına ve gidişatlarına göre kararlar almaktadırlar.

Merkez Bankaları Neden Bağımsız Olmalı?

Merkez Bankası'nın bağımsızlığın gerçekleştirilmesi, istikrarlı bir ekonomik yapının oluşturulması ile doğru orantılıdır.

Merkez Bankası bağımsızlığının tam olarak anlaşılabilmesi için, fiyat istikrarının bir toplum için taşıdığı önemin tam olarak bilinmesi gerekmektedir.

1970'lerden 2000'lere kadar süren kronik enflasyon süreci ve yaşanan ekonomik krizler, hep fiyat istikrarının sağlanamadığı yani Merkez Bankası'nın tam olarak bağımsız olmadığı yıllarda gerçekleşmiştir. Merkez Bankası'nın bağımsız olmadığı yıllarda, Türkiye ekonomisinin mehter takımı gibi iki ileri bir geri gittiği ve bu nedenle uzun süreli ekonomik istikrarın sağlanamadığı görülmüştür.

Enflasyonu kontrol etmek, fiyat istikrarına, dolayısıyla tam istihdama ve sürdürülebilir büyümeye ulaşılmasını sağlamak üzere siyasi otoriteden bağımsız olarak Merkez Bankaları görevlendirilmiştir.

Merkez Bankası bağımsızlığı ile enflasyon ve bütçe açığı arasında negatif, ekonomik büyüme ve ekonomik kalkınma ile pozitif korelasyonun bulunduğu görülmektedir. Bu yapı, Merkez Bankaları fiyat istikrarına karşı tehdit oluşturan diğer politika uygulamalarına hayır denmesi ve gerekli uygun ortamın oluşturulması için gereklidir.

Politikaların bağımsız kurumlar tarafından uygulanacak olması, kamuoyunun kuruma bakışında ve güvenin tesisinde çok önemli rol oynamaktadır. Bundan dolayı Merkez Bankaları bağımsız olmak zorundadırlar. Merkez Bankaları'nın bağımsız kurumlar haline gelmesi, Merkez Bankaları'nın güvenilirliğini arttırmış ve bu sayede fiyat istikrarı hedefinin sağlanmasında başarılı olunmuştur.

Türkiye'nin 2001 yılından bugüne sıkı para politikasında başarılı olmasında, Merkez Bankası'nın izlediği kararlı ve akılcı politikaların büyük etkisi olmuştur.

Bu dönemde Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan güncelleme nedeniyle Bankaya yapılan politik müdahalelerin önü kesilmiştir. Ancak yine de Bankanın politikalarına karşı olan tepki ve eleştiriler bugün de devam etmektedir. Bu eleştirilerin ekonominin kötü gittiği dönemlerde yoğunlaştığı görülmektedir.

Merkez Bankası Bağımsızlığına Yöneltilen Eleştiriler

Merkez Bankaları'nın bağımsız olma gerçeği, artık her kesim tarafından kabul edilmektedir. Ancak Merkez Bankası'nın bağımsızlığını tehdit eden bir takım nedenler bulunmaktadır.

Yüksek petrol fiyatları ve diğer şokların yanı sıra Merkez Bankası bağımsızlığı üzerinde iki ayrı tehdit daha vardır:

- Politika oluşturanların ve politikacıların ekonomiyi kapasite limitinin ötesine itme arzuları,
- Hükümetlerin bütçe açığı yaratmak ve bunu Merkez Bankası'ndan borç alarak fonlama eğilimleri.³

Tüm dünyada siyasi otoriteler ve iş dünyası, çıkarlarına uymadığı zaman Merkez Bankası'nın kararlarına ve dolayısıyla bağımsızlığına karşı çıkmaktadırlar.

En son olarak Fransa Cumhurbaşkanı Sarkozy'nin Avrupa Merkez Bankası'nın dünya piyasalarındaki dalgalanmalar karşısında sergilediği tutumu sert bir şekilde eleştirmesi ve Avrupa Merkez Bankası'nın bağımsızlığına karşı çıkması bunun en son örneğidir.

Sarkozy, Avrupa Merkez Bankası'nın son mali krizde ortaya koyduğu tavrın doğru olmadığını, doğru olanın ise güçlü Euro karşısında bankanın faiz oranlarını indirmesi gerektiğini savunmuştur. Fransa Lideri, Merkez Bankası'nın, siyasi kararların uygulanacağı bir yapıya dönüştürülmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Görüldüğü gibi Merkez Bankası'nın bağımsızlığına yönelik eleştiriler sadece ülkemizde değil, yurtdışında da yaşanmaktadır.

AB ile müzakere sürecinde “Ekonomik ve Parasal Birlik” başlığının tarama toplantılarında, ülkemizde Merkez Bankası'nın bağımsız olup olmadığı konusu hala tartışılmaktadır.

Banka'nın taşınma serüveni ve Banka'ya yapılan atamalar birçok spekülasyona yol açmıştır. Bu durum, Türkiye'nin imajını bozmaktadır. Özellikle enflasyon hedefinin Hükümetle birlikte belirlenmesinin bağımsızlığa zarar verdiği yabancı uzmanlar tarafından dile getirilmektedir.

Özellikle Hükümet nezdinde bulunan Bakanların, Merkez Bankası politikalarını eleştirmesi ve Merkez Bankası'nın yatırım, üretim ve istihdama çok önem vermesi gerektiğini vurgulamaları bağımsızlığa gölge düşürmektedir.

³ Ayhan Bülent TOPTAŞ, **Merkez Bankasının Bağımsızlığı**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Doktora Tezi, 2005.s.3.