



Erdem ALPTEKİN

## Merkez Bankaları Neden Bağımsız Olmalı? (II)

### Merkez Bankaları'nın Bağımsızlığını Açıklamaya Yönelik Yaklaşımlar

Merkez Bankaları'nın bağımsızlığını açıklamaya yönelik iki yaklaşım bulunmaktadır.

Bu yaklaşımların birincisi; Merkez bankasının bağımsızlığının yasal ve fiili yönlerden tanımlamakta, ikincisi ise; bağımsızlığı politik ve ekonomik yönden ele almaktadır.

Yasal ve fiili bağımsızlık, bankanın teknik anlamda bağımsız olabilmesi için gerekli şartların sağlanmasıdır. Politik ve ekonomik bağımsızlık ise, merkez bankasının ekonomi politikası hedeflerini, hükümetin etkisinden uzak olarak belirleyebilmesidir.

Diğer bir yaklaşıma göre merkez bankasının bağımsızlığı;

- Personel açısından
- İşlevsel (fonksiyonel) açıdan
- Mülkiyet yönünden

ele alınabilmektedir.

Eğer hükümet ya da başka baskı veya çıkar grupları bankanın yöneticilerini atama ve görevden almaya yetkili değilse, banka personel bakımından bağımsızdır. İşlevsel bakımdan bağımsızlık merkez bankasının para politikasını belirleme ve uygulamada hükümet veya parlamentonun ya da başka baskı veya çıkar gruplarının herhangi bir şekilde kontrol ve emrine bağlı olmaması demektir. Mülkiyet bakımından bağımsızlık ise, merkez bankasının sermayesinin devletin ya da diğer baskı ya da çıkar gruplarının elinde olup olmadığına bağlıdır. Para politikası bakımından yalnız ilk iki sık, yani personel ve işlev bakımından bağımsızlık önem taşımaktadır. Mülkiyet bakımından bağımsızlık ise bir zamanlar sanıldığı gibi aksine, sadece biçimsel bir anlam taşımaktadır.

Bir merkez bankasının sermayesinin özel veya devlete ait olması para politikasını belirlemede onun devlete veya başka baskı gruplarına bağlı olup olmaması üzerinde belirleyici bir rol oynamamaktadır. Bağımsızlık ya da bağımlılığı belirleyen en önemli faktör bankanın organizasyonudur.<sup>1</sup>

Tablo 1: Politik Bağımsızlık Göstergeleri

Temel Gruplar	Kriterler
Atamalar	(1)Merkez bankası başkanı hükümet tarafından atanmaz. (2)Merkez bankası başkanı 5 yıldan daha uzun bir süre için atanır. (3)Banka yönetim kurulu hükümet tarafından atanmaz. (4)Banka yönetim kurulu 5 yıldan daha uzun bir süre için atanır.
Merkez Bankasının hükümetle olan ilişkileri	(5)Banka yönetim kurulunda hükümet temsilcisi bulunmaz. (6)Para politikası belirleme sürecinde hükümet onayının gerekmemesi.
Kurumsal düzenlemeler	(7)Merkez bankasının parasal istikrar amaçları arasında izlemesine olanak tanıyan yasal gereklilikler. (8)Hükümet ile ortaya çıkan görüş ayrılığı durumunda merkez bankasının durumunu güçlendiren yasal düzenlemelerin varlığı.

Kaynak: Kum Hakan ATAK Hayriye, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı: Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma, <http://iibf.erciyes.edu.tr/akademik/kum/merkezbank.htm>, (17.01.2009).

<sup>1</sup> DİLİK Sait, Merkez Bankasının Bağımsızlığı, Kamu İş, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/831.pdf>, (25.01.2009), 2005, s.7.

Tablo 2: Ekonomik Bağımsızlık Göstergeleri

Temel Gruplar	Kriterler
Bütçe açıklarının parasal finansman	(1)Otomatik olmayan direk kredi kolaylığı. (2)Piyasa faiz oranı üzerinden verilen direk kredi. (3)Geçici olarak verilen direk kredi kolaylığı. (4)Sınırlı miktarda verilen direk kredi. (5)Merkez bankası, kamu kurumlarının borç senetlerini almak için birincil piyasaya girmez.
Parasal araçlar	(6)İskonto oranı merkez bankası tarafından belirlenir. (7)Bankanın finansal yönetiminden merkez bankası sorumlu değildir ya da bankanın yönetiminden merkez bankası tek başına sorumlu değildir

Kaynak: Kum Hakan ATAK Hayriye, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı: Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma, <http://iibf.erciyes.edu.tr/akademik/kum/merkezbank.htm>, (17.01.2009).

### Merkez Bankası Bağımsızlığının Anlamı

Türkiye'nin para politikası alanında elde ettiği büyük kazanım, "Merkez Bankası Bağımsızlığı" alanındadır. Bu sayede büyüme ve istihdam politikalarının da desteklenebilmesi daha mümkün hale gelmiştir. Ancak Türkiye'de yaşanan krizlerden Hükümetin sorumlu tutulması ve Hükümetlerin siyasi amaçları nedeniyle ekonomiye zarar verdikleri tartışmaları, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na da zarar vermiştir. Bu durum Merkez Bankası bağımsızlığını ve Hükümet-Merkez Bankası ilişkilerini germiştir.

Bu gelişmelere bağlı olarak Merkez Bankası bağımsızlığı Türkiye'de ciddi olarak tartışılmaya başlanmıştır. Merkez Bankasının tamamen bağımsız olması gerektiği birçok kişi tarafından savunulsa da yukarıda bahsi geçen ifadeler merkez bankasının amaç bağımsızlığını sorgulamaktadır. Bu nedenle uluslararası literatürde araç bağımsızlığı yani politikayı bağımsız olarak belirleme buna karşılık ekonomi politikaları konusunda Hükümetle uyumlu olarak çalışılması ortaya çıkmıştır. Ancak siyasi otoritenin merkez bankalarıyla farklı amaçlar güdebileceği kaygıları da buna engel olmuştur. Bu nedenle günümüzde TCMB dahil olmak üzere bir çok Merkez Bankası bağımsız olarak enflasyon hedeflemesi yapmakta ve hükümet politikaları ile çelişen durumlarda kamuoyunu ve hükümeti bilgilendirmeyi tercih etmektedir.<sup>2</sup>

Merkez Bankası bağımsızlığı, Merkez Bankası'nın güvenilir bir kurum olarak nitelendirilmesinin önünü açmıştır. Merkez Bankası'nın güvenilirliğini tam olarak kazanması, kamuoyuna yönelik olarak şeffaf, dürüst ve tutarlı bir çizginin izlenmesiyle mümkündür.

Merkez Bankası bağımsızlığı denildiğinde akla ilk gelen kavramlardan birisi de, Merkez Bankaları'nın kamuya kredi veya diğer adıyla avans vermemesidir. Ancak 2001 yılına kadar Merkez Bankası, kamuya kredi açmak ve nakit avans kullanılmak zorunda kalmıştır.

Merkez Bankaları'nın bağımsızlığı, aynı zamanda Merkez Bankası'nın kendini açıklama yükümlülüğü getirmektedir. Şeffaflık ve etkin iletişim, geleceğe ilişkin belirsizliği azaltmaktadır. Bu sayede para politikasının öngörülebilirliği artmakta ve ekonomik birimlerin bekleyişleri Merkez Bankası'nın hedefleri doğrultusunda şekillenmektedir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın her ay yayınladığı beklenti anketleri, ekonomik birimlerin ve yatırımcıların kararları üzerinde önemli rol oynamaktadır.

Merkez Bankası'nın 2009 Ocak Ayı son dönem beklenti anketi sonuçlarına göre, 2009 yılsonu enflasyon beklentisi yüzde 7,55'e inmiştir. Buna göre, yılsonu enflasyon beklentisi, tüketici fiyatları endeksi (TÜFE) bazında yüzde 7,84'den yüzde 7,55'e gerilemiştir.

Merkez Bankası, son iki yıldır olduğu gibi 2008 enflasyon hedefini de tutturamamıştır. Tüketici fiyatları 2008 yılsonu itibarıyla yüzde 10,06 olurken, 2008 yılsonu hedefi yüzde 4'ün çok uzağında kalınmıştır. Yüzde 165 sapma ile 2008 yılı, enflasyon hedeflemesinin en başarısız yılı olarak tarihe geçmiştir. Bu durum Merkez Bankası güvenilirliği üzerinde tahribat yaratmış, bundan sonra belirlenecek hedeflere ulaşılması konusunda kamuoyunun desteğini azaltmıştır.

Merkez Bankaları'nın üst düzey yöneticilerinin görev süreleri, yasalarla ve politik baskıdan bağımsız bir şekilde belirlenmelidir. Bu durum tersine döndüğü takdirde Merkez Bankası'nın bağımsızlığı zedelenmekte ve Bankanın kamuoyu üzerindeki itibarı zedelenmektedir.

Merkez Bankaları, kendi bütçelerini oluşturma ve kendi iradesine bağlı olarak harcama yetisine sahip olmalıdır.

Merkez bankasında görev yapacak personelin seçimi, bankanın yetkili birimlerine bırakılmalı ve Banka uzman ve memurlarının seçiminde siyasi otorite rol almamalıdır.

Para programlarının hazırlanması ve yürütülmesi bütünüyle bankanın görevi olmalıdır. Anlık durumlar ve ekonomik konjonktürdeki hızlı değişimler nedeniyle siyasi otorite Merkez Bankaları üzerinde baskı unsuru olmamalıdır. Parasal programlarının maliye politikası ile desteklenmesi gerekmektedir. Aksi halde, Merkez Bankası politikalarının başarılı sonuçlar vermesi güçleşecektir.

Anonim şirket, bağımsız bir Merkez Bankası'nı temsil etmektedir. Bu sayede Hükümet müdahalesinin Banka üzerinde minimum olması hedeflenmektedir. Banka anonim şirket kimliği sayesinde hukuki bağımsızlık kazanmaktadır.

Türkiye'nin AB'ye giriş sürecinde Avrupa Merkez Bankası'nın bilinmesi oldukça önem taşımaktadır. Üye ülkelerin Merkez Bankalarının bağımsızlığı, parasal

birliğe giriş için bir ön koşuldur. Türkiye, AB müzakereleri kapsamında Merkez Bankası Bağımsızlığı'na sahip olması sayesinde önemli bir engeli ortadan kaldırmıştır.

Türkiye, 2001 yılından bugüne Merkez Bankası bağımsızlığı konusunda çok yol kat etmesine karşın hala önemli eksikliklere sahip bulunmaktadır. Siyasi otorite ekonomik kötü yönde gittiği zaman, Banka üzerinde baskı unsuru oluşturmaktadır. 2001'den bugüne Türkiye ekonomisinin kesintisiz büyümesinde Merkez Bankası'nın bağımsızlığının büyük payı vardır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) kurulmasıyla, Merkez Bankası'na ait bazı yetkiler BDDK'ya devredilmiştir.

2001 yılında gerçekleşen tüm yapısal ve kanunsal değişikliklerin sonucunda Merkez Bankası'nın Hükümetten bağımsız özerk bir kurum olarak faaliyet göstermesi ve temel amacının fiyat istikrarının sağlanması benimsenmiştir.

## Merkez Bankası Bağımsızlığı'nda Bugün Geline Son Nokta

En son olarak, 2009 Ocak'ta gerçekleşen Para Politikası Kurulu Toplantısı'nda T.C. Merkez Bankası'nın yaptığı faiz indiriminin büyüklüğü (2 puan), piyasalar için büyük bir sürpriz olmuştur. Dünyadaki bütün Merkez Bankaları'nın faiz indirdiği bir dönemde TCMB da uluslararası kabul görmüş reçeteyi uygulamaya niyetli görünmektedir.

Merkez Bankası'nın 0,5 puan dolayında daha ölçülü indirimlerin yer aldığı bir süreci başlatmak istediği önceki Para Politikası Kurulu toplantı özetlerinden anlaşılmaktaydı. Küresel ekonomi öylesine olumsuz sinyaller vermeye başlamıştı ki, daralma Merkez Bankası'nın dört-beş ay önce öngördüğünden çok daha sert olmuştur.

Bu durumda TCMB, önümüzdeki aylarda yapmayı planladığı sert faiz indirimlerine beklentilerin ötesinde daha erken başlamıştır. Merkez Bankası Para Politikası Kurulu, borçlanma faiz oranı yüzde 15'ten yüzde 13'e, borç verme faiz oranını ise yüzde 17,50'den yüzde 15,50'ye düşürmüştür.

Kurul son dönemde açıklanan verilerin iktisadi faaliyetteki yavaşlamanın giderek derinleştiğine işaret ettiğini vurgulamıştır. Merkez Bankası artık yavaşlama işaretlerinden değil, yavaşlamanın derinleştiğinden söz etmektedir.

Merkez Bankası, kararın temel amacın fiyat istikrarı ile çelişmeyeceğini bildirmiştir. Bu ifade, Merkez Bankası'nın temel amacı fiyat istikrarından sapmadığını teyit etmektedir. Temel hedef fiyat istikrarını sağlamak olmasına rağmen, son alınan kararın fiyat istikrarı hedefinden çok büyümenin canlandırılması ve dolayısıyla finansal istikrarın sağlanmasına öncelik verildiği düşünülmektedir.

<sup>2</sup> [http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye\\_Cumhuriyet\\_Merkez\\_Bankas%C4%B1.Merkez\\_Bankasının\\_Bağımsızlığı\\_Tartışmaları\\_\(18\\_Ocak\\_2008\).](http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye_Cumhuriyet_Merkez_Bankas%C4%B1.Merkez_Bankasının_Bağımsızlığı_Tartışmaları_(18_Ocak_2008).)



Ekonomik kriz nedeniyle bundan sonraki dönemde Merkez Bankası'nın politikaları daha çok önem kazanacaktır. Kurala mı, yoksa insiyatife mi bağlı politikaların tercih edileceği kamuoyunca daha çok tartışılacaktır. Güven kazanmak ve şöhretlerini korumak isteyen Merkez Bankaları'nın, kurala dayalı politika uygulayacakları düşünülebilir ancak bu durum ekonomik konjoktüre göre değişiklik gösterecektir.

Merkez Bankası'nın bundan sonra zaman tutarsızlığı sorununa yakalanmaması gerekmektedir. Çünkü açıklanan politikadan sapma kararı, Merkez Bankası'nın bağımsızlığına gölge düşürecektir.

Merkez Bankası'nın yıllardır uyguladığı politikayı terk ederek tamamen bambaşka bir uygulamaya gitmesi, Merkez Bankası'nın kararlarının ve politikalarının ciddiye alınmaması sonucunu ortaya çıkaracaktır. Bundan dolayı TCMB'nin amacına ulaşabilme yeteneği azalacaktır.

Merkez Bankaları hiçbir zaman kısa vadeli düşünmemeli ve ekonomik birimlerin anlık kararlarına göre hareket etmemelidir. Ekonomik birimlerin bugünkü kararlarının, gelecek döneme ilişkin politika beklentilerine bağlı olduğu unutulmamalıdır.

## Sonuç

Yaşanan küresel kriz, Merkez Bankası'nın bağımsızlığını korumasının önemini daha çok arttırmıştır. Bu nedenle 2001 yılından bu yana belirli bir sistem içerisinde çalışan Merkez Bankası'nın belirli kararları özgürce alabilmesi engellenmemelidir.

Kamu bankalarının görev zararlarının bütçeden karşılanması ve kamu bankalarının devletin kasası gibi kullanılmasını engelleyen düzenlemelerin de güvence altına Merkez Bankası gibi kurumların varlığıyla mümkündür.

Ülkemiz ekonomisinin ana amacı yüksek refah standartlarına erişmektir. Bunun yolu da AB standartlarını yakalamak yani AB'ye tam üyeliştir. Bu hedefe ulaşılabilmesi için Merkez Bankası'nın bağımsızlığı, büyük önem taşımaktadır. Bu konuda en küçük bir geri adım atılmamalı, iş dünyası Merkez Bankası'nın bağımsızlığının önemini bilincinde olarak bu konuya daima sahip çıkmalı ve Merkez Bankası'nın kararlarını olgunlukla karşılamalıdır.

Merkez Bankası, enflasyonun kontrol altına alınabilmesi ve güven ortamının sağlanabilmesinin yanı sıra popülist politikaların önünü tıkayan güvence niteliğindedir. Merkez Bankası, ülke ekonomisinin gidişatını belirleyen en önemli ekonomik birimlerden birisidir. Bu nedenle Bankanın doğru ve sağlıklı kararlar alabilmesi için önündeki tüm engeller kaldırılmalıdır.

## Kaynaklar

- **Devlet-Merkez Bankası İlişkileri**, Seminer, İstanbul 1995, İktisadi Araştırmalar Vakfı- T.C. Merkez Bankası.
- TELMAN, Turgut E., **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, İstanbul, 1994.
- SERDENGEÇTİ, Süreyya, **Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası**, Ankara, 12 Nisan 2005.
- **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.4.2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun İle Getirilen Yenilikler**, T.C. Merkez Bankası Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, Ankara, Haziran 2001.
- TOPTAŞ, Ayhan Bülent, **Merkez Bankasının Bağımsızlığı**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Doktora Tezi, 2005
- [http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye\\_Cumhuriyet\\_Merkez\\_Bankas%C4%B1](http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye_Cumhuriyet_Merkez_Bankas%C4%B1), **Merkez Bankasının Bağımsızlığı Tartışmaları**, (18 Ocak 2008).
- YILMAZ, Durmuş, **Büyüme, İstihdam ve İhracat İçin Fiyat İstikrarı**, 8 Kasım 2007, Ankara.
- SERDENGEÇTİ, Süreyya, **Merkez Bankası Bağımsızlığı**, 24 Şubat 2005, Muğla.
- YILMAZ, Durmuş, **Durmuş Yılmaz: The Central Bank of the Republic of Turkey The History, Recent and The Future Of Monetary Policy In Turkey**, <http://www.bis.org/review/r070604c.pdf>, (21.01.2009).
- ARSLAN, Özlem, **Avrupa Birliğini Oluşturan Ülkelerde Merkez Bankası Bağımsızlığı, Enflasyon Ve Diğer Makro Ekonomik Büyüklükler Arasındaki İlişkiler: 1980-2001 Dönemi**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Piyasalar Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Yeterlik Tezi, Ankara, Eylül 2003
- AKTAN, C.C. Togay, S. UTKULU U., **Merkez Bankası Bağımsızlığı: Ampirik Literatür**, <http://www.canaktan.org/ekonomi/merkez-bankacilik/onemi.htm>, (25.01.2009).
- KUM, Hakan & ATAK, Hayriye, **Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı: Avrupa Birliği Ülkeleri İle Bir Karşılaştırma**, <http://iibf.erciyes.edu.tr/akademik/kum/merkezbank.htm>, (17.01.2009).
- FRASER, B. W., **Central Bank Independence: What Does It Mean?**, Reserve Bank of Australia Bulletin, December 1994.
- EGGERTSON, Gauti BORGNE Eric Le, **A Political Agency Theory of Central Bank Independence**, IMF Working Paper, July 2003.
- DİLİK, Sait, **Merkez Bankasının Bağımsızlığı**, Kamu İş, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/831.pdf>, (25.01.2009), 2005.
- KOÇYİĞİT, Ali & DOĞAN, Ali, **Fiyat İstikrarı Sorunsalı**, Merkez Bankası Eksenli Çözüm Stratejileri, T.B.M.M. Kütüphanesi, 2. Baskı, <http://kutuphane.tbmm.gov.tr:8088.2006.200603426.pdf>, (23.01.2009).
- TCMB, 2000 Yıllık Rapor, Ankara, 2001.
- TCMB, 2001 Yıllık Rapor, Ankara, 2002.
- TCMB, 2002 Yıllık Rapor, Ankara, 2003.
- TCMB, 2003 Yıllık Rapor, Ankara, 2004.
- TCMB, 2004 Yıllık Rapor, Ankara, 2005.
- TCMB, 2005 Yıllık Rapor, Ankara, 2006.
- TCMB, 2006 Yıllık Rapor, Ankara, 2007.