

Tarih: 15.02.2006

Araştırma Raporu

Sayı : 2006/42/71-2006/118/77-2006/128/87

Konu : Merkez Bankası Bağımsızlığı

Merkez Bankası Bağımsızlığını Etkileyen Unsurlar

Merkez Bankası Bağımsızlığının Sonuçları

Hazırlayan: Bilge AFŞAR

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI

Bağımsızlık; merkez bankalarının görevlerini yerine getirme aşamasında ve bu görevleri yerine getirebilmek için sahip oldukları yetkileri kullanırken siyasi ve bürokratik etki altında kalmaksızın karar alabilmelerini ve bu aldıkları kararları uygulayabilmelerini ifade etmektedir.

Merkez bankacılığının doğuşu on dokuzuncu yüzyılda olmuştur. Bu dönemde bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler felsefesi hakim olduğu için devlet müdahalesi oldukça azalmış ve bankalar da buna bağlı olarak daha bağımsız olmuşlardır. Yaşanan savaşlar ve ekonomik bunalımlar bu bağımsızlık rüzgarını tersine çevirmiş, hükümet müdahalesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Merkez bankalarının bağımsızlığı özellikle 1960'lı yıllardan itibaren ölçülmeye çalışılmıştır. Merkez bankası bağımsızlık derecesinin belirlenmeye çalışılmasının nedeni; ülkelerin merkez bankası bağımsızlık dereceleri ile makroekonomik performansları arasındaki ilişkinin belirlenebilmesidir.¹ Bu çalışmalar sonunda da ortaya çıkan merkez bankası bağımsızlığı ile makroekonomik göstergeler arasındaki ilişki, uygulanan para politikalarının etkin olabilmesi ve hedeflerine ulaşabilmesi için bağımsız bir merkez bankası yapısı olması gerektiğini bir kez daha gündeme getirmiştir.

Bugüne kadar gerçekleştirilen birçok çalışma sonunda merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon oranı arasında negatif yönlü bir ilişki olduğu, merkez bankasında hükümet etkisi olmadığı takdirde enflasyonun daha düşük bir seyir izlediği ortaya çıkmış ve fiyat istikrarı için merkez bankası bağımsızlığının tek faktör olmadığı anlaşılmıştır.²

Merkez bankaları özellikle 1970'lerden sonra fiyat istikrarını ve ekonomik istikrarı sağlamada daha etkin rol oynamışlardır. Fiyat istikrarını amaç edinen bir merkez bankası bağımsız olmalıdır. Bağımsız bir merkez bankası siyasi iktidarların kısa vadeli amaçları için sahip oldukları yetkileri gereksiz yere kullanmalarını önleyebilmektedir. Bağımsız bir merkez bankası ayrıca toplumda güven yaratmakla birlikte toplum tarafından güven duyulan merkez bankası enflasyonist beklentileri bertaraf edebilmektedir.

Merkez bankası bağımsızlığı literatürüne göre, bağımsızlık; fiyat istikrarı yönünde inanılabilirlik sağlamak yoluyla enflasyonu düşürmekte yardımcı olabilecek kurumsal bir özelliktir. Yakın tarihimizde artan sayıda ülke, enflasyon oranlarını düşürmek amacıyla merkez bankalarını yeniden yapılandırma yoluna gitmiştir. Örneğin Arjantin, Estonya, Litvanya ve Güney Kore gibi ülkeler para kurulu oluşturmuş ve 12 Avrupa Topluluğu ülkesi de Avrupa Birliği'ne katılmış ve Doğu Avrupa ülkeleri de en bağımsız merkez bankaları standartlarını örnek alarak bu ülkelerin merkez bankası kanunlarını benimseme yoluna

¹ Hakan Kum, Hayriye Atik, "Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası' nın Bağımsızlığı: Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma", www.iibf.ercives.edu.tr

² Arzu Yazgan, "TCMB' nin AMB Sistemine Uyumu", www.tcmb.gov.tr

gitmişlerdir.³ Gerçekleştirilen kantitatif ölçümler sonunda geçiş ülkelerinden çoğunun, en bağımsız merkez bankası olarak bilinen Alman Merkez Bankası Bundesbank' tan bile daha yüksek düzeyde bağımsızlık öngören kanunları benimsedikleri görülmüştür. Bu ölçümler sonucu ortaya çıkan gerçek, düşük enflasyon düzeyi için merkez bankası bağımsızlığının tek başına yeterli olmadığını bir kez daha ortaya koymuştur.

Merkez bankalarının iktisadi faaliyetlerdeki konumu, siyasi otoriteye karşı sorumluluğu ve bağımsızlığı gerçekleştirilen çalışmalarla şekillendirilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmalar ışığında da merkez bankalarının, siyasi iktidarların müdahale alanlarının dışında kalmaları ve özerk kuruluşlar olmaları yönündeki fikirler daha fazla destek bulmaya başlamıştır. Siyasi iktidarların etkisinde olmayan merkez bankalarının, ulusal paranın değerinin korunmasında ve fiyat istikrarının sağlanmasında etkili oldukları görülmüştür. Para politikasının hedefler çerçevesinde uygulanabilmesi, bu politikayı yürütmekten sorumlu merkez bankalarının bağımsız olup olmamasına bağlıdır. Bu da gösteriyor ki bağımsızlık ile fiyat istikrarı arasında doğru orantılı bir ilişki vardır. Merkez bankası bağımsızlığının gerçekleştirilememesi halinde, kamu açıkları para basımı ile kapatılmaya çalışılmakta bu durum da yüksek enflasyonu doğurmaktadır. Yüksek enflasyon ise beraberinde düşük büyüme ve işsizliği getirmektedir.

Bağımsız olmayan bir merkez bankası hedeflerine ulaşamadığı için toplumda inanılabilirliğini ve güvenilirliğini kaybetmektedir. Bugüne dek yapılan çalışmalar daha bağımsız merkez bankasına sahip olan ülkelerin ekonomik büyüme ya da ekonomik büyümedeki değişim açısından herhangi bir maliyet söz konusu olmaksızın ortalama olarak daha düşük enflasyona sahip olduklarını göstermektedir.⁴ Merkez bankası para politikası oluşturulması sürecinde; uzun dönemli bir bakış açısına sahip olabilen ve siyasi davranış içine girmeyen bürokratların ellerindeyse, para politikasının kredibilitesi ve uzun dönem fiyat istikrarını sağlama ve sürdürmedeki gücü artacaktır.⁵

Merkez bankasının bağımsız olması, kendini hükümetten soyutlaması anlamına gelmemektedir. Hükümetle işbirliği yapmak zorunda olmakla birlikte hükümetin politikasına bağlı olmayıp kendi politikalarını da uygulayabilmelidir. Merkez bankalarının bağımsızlığı, gerçekte hükümetle işbirliği yaparak uyguladığı para ve kredi politikalarında, ekonomik durumun gerekleri doğrultusunda bağımsız olarak hareket edebilmesidir.

Aslında son yıllarda merkez bankalarına daha fazla yasal bağımsızlık verilmesine yönelik girişimlerin özünde iki neden vardır. Bu nedenlerden birincisi; yüksek bağımsızlığa sahip olan Bundesbank ve Swiss National Bank gibi merkez bankaları fiyat istikrarını sağlamada

³ Hakan Berument, Bilin Neyaptı, "Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Ne Kadar Bağımsız?", www.econturk.org

⁴ Hüseyin Şen, "Fiyat İstikrarının Sağlanması", www.econturk.com

⁵ Hüseyin Şen, "Merkez Bankası Bağımsızlığı", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl: 36, Şubat 1999, s. 55-63

oldukça başarılı grafik çizmesi ikincisi ise 1970’li yılların enflasyonist deneyimleri kamuoyunun ve bürokrasinin fiyat istikrarını sağlama konusundaki arayışını artırmasıdır.⁶

Merkez bankasının sahip olduğu bağımsızlık düzeyi, siyasi otoritenin amaçlarına uyumlu olmakla sınırlıdır. Siyasi otorite, kendi planlarına uygun olarak ekonomi politikalarını belirlerken, merkez bankası da para ve kredi programını hazırlamalıdır. Bağımsızlıkta en önemli neden; ekonomiyi ve merkez bankası kaynaklarını siyasi zaaf ve kolaycılıktan kaynaklanan hükümet kökenli para yaratma faaliyetinden korumaktır.

Bu bağlamda merkez bankası bağımsızlığının bir diğer amacı; para basma olgusunu siyasi bir tercih olmaktan çıkarıp, ekonomik konjonktürün ekonomik istikrar hedefi gözetilerek yönlendirilmesine imkan veren teknik bir zorunluluk haline getirmek olarak belirtilebilir.⁷

Sadece para politikası hazırlanması aşamasında hükümete danışmanlık yapacak bağımsız bir merkez bankası oluşturmak isteyen bir ülke iki soruna dikkat etmelidir. Birincisi; ülkedeki politikacılar ve genel olarak da toplum, resmi bağımsızlığın hangi derecesini istemektedir. İstenilen bağımsızlık derecesinin ülkeye özgü çok sayıda faktöre bağlı olması muhtemeldir. Bu faktörler bir ülkedeki enflasyonun seyrini, ülkenin siyasi sistemindeki mevcut yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin karşılıklı olarak birbirlerini denetlemelerinin niteliğini, kamuoyunun ekonomik konulara olan duyarlılığını ve ülkenin finansal piyasalarının gelişme düzeyini kapsamaktadır. İkincisi ise para politikası uygulamasının belli zamanlarda kişilere bağlı olamayacağı durumlarda bağımsızlığın derecesini korumak için ne gibi düzenlemeler gerektiği ve merkez bankası yöneticileri ile politikacılar arasındaki yasal ve yasal olmayan ilişkilerin niteliği de son derece önemlidir. Merkez bankası bağımsızlığını sadece hükümete bağımlı olmak ya da olmamak olarak düşünmek yanlış olacaktır.

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞINI ETKİLEYEN UNSURLAR

Merkez bankası bağımsızlığının tek bir kritere bağlı olduğunu düşünmek çok doğru olmayacaktır. Çünkü bu kavram bir çok olguyu bünyesinde barındırmakta ve bir çok unsurdan etkilenmektedir. Merkez bankası bağımsızlığı; sağlandıktan sonra ya da sağlanmadan önce bazı unsurlardan etkilenmektedir.

1-) YASAL BAĞIMSIZLIK : Yasal bağımsızlık, fiili bağımsızlığın önemli bir bölümü olarak kabul edilmektedir. Yasal bağımsızlık, kanun yapıcının ve siyasi otoritenin merkez bankasına ne derecede bağımsızlık verdiğinin göstergesidir. Fakat birçok ülkede hükümet ile merkez bankası arasında gayri resmi ilişkiler söz konusudur ve politikacılarla merkez bankası arasında sınır net olarak ayrılmamıştır. Bağımsızlık konusu incelenirken politikacılar ile merkez bankası arasındaki otorite ilişkilerinin nasıl olduğu açık bir biçimde

⁶ Utku Utkulu ve diğerleri, **Nasıl Bir Para Sistemi**, İMKB Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 1998, s.107

⁷ Bülent Günsoy; “Hukuksal Yapı ve İktisadi Başarı: TCMB Örneği”, www.istanbul.edu.tr

tam olarak belirtilmemiştir.Yasalarda ifade edilen bağımsızlık, uygulamada tam olarak kendini gösterememiştir.Bu konudaki tutarsızlıklar özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha fazla kendini göstermektedir.Çünkü; gelişmekte olan ülkelerde herhangi bir kriz söz konusu olduğu zaman hukuki kurallar bertaraf edilmekte ve geçici çözüm arayışlarına yönelinmekte bu da yasal bağımsızlığı uygulamada zedelemektedir.

2-) GÖREV SÜRESİ: 5 ya da 8 yıllık görev süresi olan bir merkez bankası yöneticisinin seçildiği dönemde siyasi iktidarlar etkilidir.Takip eden dönemde seçim olmayacağı için bu dönemde siyasi iktidarın etkisi olmayacak ve merkez bankasının bağımsızlığı, kendilerini seçmeyen iktidar dönemi için söz konusu olacaktır. Görev süreleri 5 ya da 8 yıl olarak yasada belirlenen merkez bankası yöneticileri üç şekilde seçilirler:Tayin ile, seçim ile ve devlet başkanı tarafından yahut da kabine tarafından onaylanmak kaydıyla hükümetçe seçilebilmektedir. Eğer siyasi otoriteler her fırsatta merkez bankası başkanını değiştiriyorlarsa, bu onların en azından kendi istekleri doğrultusunda iş yapacak birisini seçmelerine imkan verebilmektedir.⁸ Bunun yanında Merkez bankası başkanının uzun süre görevde kalması mutlak bir kriter olmamalıdır.Çünkü; başkanın mutlaka hükümetlerin kararlarının ve uygulamalarının karşısında olmayabileceği düşünülmelidir. Guvernörün görev süresi ne kadar kısa olursa siyasi otoritenin, guvernörün kişiliğini etkilemesi olanağı ve banka üzerindeki nüfuzu o oranda artmaktadır.Bu nedenle guvernörün çok sık değişmesi, bankanın bağımsızlığına gölge düşürecek ve azaltacaktır.⁹ Ülkemizde de merkez bankası başkanı bakanlar kurulu kararı ile beş yıllık bir dönem için atanmakla birlikte uygulama genel olarak hükümet değişikliği ile eş orandadır.Nitekim iktidara gelen hükümet kendi seçtiği ve kendisine yakın olan birisini göreve getirmekte bu da bağımsızlık derecesini azaltmaktadır.Aslında guvernörün görev süresinin yenilenebilir olması bankanın siyasi otoriteye yeni hükümete olan bağımlılığını artırmaktadır.Dolayısıyla görev süresinin yenilenmesi bağımsızlık derecesini yükseltmekten ziyade düşürmektedir. Nitekim 1980 ve 1996 yılları arasında yedi guvernör görev alırken her guvernörün görev süresi ortalama olarak 2.5 yıldan daha azdır. Bu yıllar arasındaki atamaların hükümet iş başına geldikten itibaren ilk altı ay içerisinde yapılması atamaların açıkça politik amaçla yapıldığının açık bir göstergesidir.

3-) YÖNETİCİLERİN KİŞİLİĞİ: Merkez bankası bağımsızlığında yöneticilerin kişiliği son derece önemlidir. Kişisel ilişkileri ve olaylara bakış açıları farklı olan merkez bankası başkanlarının; ekonomik olayların, krizlerin ve konjonktürel değişimlerinin değerlendirilmesinde mutlak surette başarılı olacaklarını düşünmek doğru olmayacaktır. Bir ülkenin merkez bankasının bağımsızlığında ya da bağımlılığında önemli olan merkez

⁸ Alex Cukierman ve diğerleri, "Measuring The Independence of Central Banks and It' s Effect on Policy Outcomes", **The World Bank Economic Review**, September, 1992, V.6, N.3, p. 363

⁹ Suat Oktar, "T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?", **Bankacılık ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl: 34, Sayı: 5, Mayıs 1997, s. 6

bankasının uygulamalarının siyasi iktidarların kısa vadeli amaçları doğrultusunda kullanılması veya kullanılması konusudur. Hollanda Merkez Bankasının bağımsız görüşünün hukuki yapısı kadar başındaki yöneticilerin kişiliklerinin de bankanın bağımsız davranışlarında çok etkili olması yönetici kişiliğinin bağımsızlığa olan etkisine güzel bir örnektir.¹⁰ Merkez bankası bağımsızlığı sadece bankanın yazılı statüsüne bağlı değildir. Tamamen özel mülkiyette ve özel menfaatlara bağlı ama kesin karar alma niteliği olmayan bir merkez bankası yönetimine nazaran hükümet kontrolünde ve mülkiyetinde olan bir merkez bankası da güçlü ve tecrübeli bir başkan ile kendisini hükümetten daha bağımsız gösterebilir. Yöneticilerin kişiliği, bankanın bağımlı ya da bağımsız olması kadar etkilidir.. Seçilen guvernörün güçlü kişiliği, hükümetlerin merkez bankalarının bağımsız davranışlarına gösterdikleri özenin çok güzel bir göstergesidir. Hükümetlerin her istediklerini yaptırabilecekleri bir guvernör atamaları ile kendilerine itiraz edebilecek guvernör atamaları bilhassa gelişmekte olan ülkelerde kanımca çok daha önemlidir çünkü hükümetlerin para yönetiminden ellerini çekme konusundaki davranışları bağımsızlığı direkt olarak etkilemekte ve zaman zaman hükümetin bütçe açıkları nedeniyle merkez bankasını zorlaması bankanın bağımsızlığını zedeleyebilmektedir. Kısaca merkez bankası yöneticilerinin kişilikleri dünya üzerindeki bütün ülke ekonomilerinde önemlidir. Çünkü merkez bankalarının başkanlarının kişilikleri fiili bağımsızlığı belli ölçülerde etkilemektedir.

4-) TOPLUMSAL DESTEK: Merkez bankaları bağımsızlıklarından söz ederken demokratik toplumlarda en önemli faktörlerden birisi de halkın bu bağımsızlık olayına nasıl baktığı ve nasıl algıladığıdır. Ülkenin enflasyon tarihçesi, siyasi sistemdeki frenleme mekanizmaları veya güç dengelerinin çeşitleri, halkın iktisat konusundaki bilgi ve davranışları, finansal piyasaların derinliği ve özellikle çok seslilik merkez bankalarının toplumsal destek açısından en önemli gereksinimleridir. Özellikle A.B.D Merkez Bankası'nın enflasyonu düşürmek ve istihdam yaratmak şeklindeki amaçları ile ilgili olarak alınacak tedbirlerin birbirleri ile çatışması, açık ve demokratik bir toplumda merkez bankalarının uyguladıkları politikalar nedeni ile halkın desteğine ve geniş kabulüne ihtiyaçları olduğu bir gerçeğine güzel bir örnektir.

Sonuç olarak söyleyebiliriz ki; merkez bankası bağımsızlığına alışkın olmayan ve ya da merkez bankası bağımsızlığının ne olduğunu bilmeyen bir toplum bu konuda gerekli ve yeterli desteği vermeyebilir. Böyle bir sorunun yaşanmaması için kamuoyunun bu konuda aydınlatılması şarttır.

5-) EKONOMİK KOŞULLAR: Merkez bankalarının bağımsızlığı ve bağımsızlığın sağlandığı yetkiler çerçevesinde hareket imkanları, ekonomik koşul ve güce bağlıdır. Bir merkez bankasının gücü, içinde bulunduğu piyasanın boyutları oranınca şekillenir. Öte

¹⁰ "The Economist Finance Brief, Liberating Central Banker", **The Economist**, 10 February 1990, p. 9

yandan bir merkez bankasının politika boşluğunda iş görmesi düşünülemez. Zira ekonomik koşulların yanı sıra sosyal ve politik durumlarda merkez bankası bağımsızlığını etkilemektedir. Dolayısıyla merkez bankasının bağımsızlığı tamamen ayrı sahada gerçekleşmeyeceği, içinde bulunduğu ekonominin koşulları ve sahip olduğu yetkilere paralel gerçekleşeceği söylenebilir. Çünkü; bir merkez bankası ne kadar bağımsız olursa olsun elindeki araçlar sadece para politikasını etkilemeye yardımcı olur ve bu araçlar da her ülkenin koşulları doğrultusunda etkili olmaktadır. Nitekim Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası para miktarını ancak tahvil alım ve satımı kadar değiştirebilmekte bu durumda da T.C.M.B' nin bağımsız ve etkin bir para politikası imkanlarının mevcut olduğundan bahsetmek mümkün olmamaktadır. Mali politikalar ve bütçe açığı Türkiye'de emisyonu ve toplam para arzını çok geniş ölçüde etkiler ve mali politikaları çeki düzene sokmadan para politikasını düzeltmek imkanlarını ortadan kaldırmakta ve ekonomik düzeni zorlamaktadır.¹¹

6-) DEVLET YAPISINA BENZERLİK: Siyasi bütünleşmeler ile ekonomik gelişmeler birbiriyle son derece alakalıdır. Yani siyasi bütünlük ile parasal bütünlük, siyasi merkezleşme ile parasal merkezleşme arasında ilişki vardır. Siyasi bütünleşmede askeri veya idari güçler merkezde toplanmıştır. Mali bütünleşmelerde ise para sistemleri vergi gelirlerinin tahsil ve harcamaların yapılmasında merkezleşme olmuştur. Merkez bankalarının siyasi yapılanma ile ilişkileri federatif veya üniter devlet olma nitelikleri ile ilgilidir. Üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerde merkez bankaları hükümetlere bağımlıdır. (İngiltere.Japonya gibi...) Federatif devlet yapısı olan ülkelerde ise durum tam tersidir. (Almanya, ABD gibi...) Federatif ülkelerde maliye ve para politikalarının uyumlu olması oldukça güçtür. Çünkü; mahalli hükümetlerin kendi politikaları doğrultusunda olan ekonomik faaliyetler merkezi hükümet politikaları ile bağdaşmayabilir. Merkez bankaları bağımlı olsunlar ya da olmasınlar belli ölçüde özerkliğe sahip olmaları gerekmektedir. Özerk ya da bağımsız olarak, merkez bankası içinde bulunduğu ekonomide etkili olabilmeli ve rol alabilmelidir.

7-) AMAÇLAR: Bağımsız bir merkez bankasının amacı statüsünde belirtilmektedir. Statüde belirtilen bu amaçlar zaman zaman hükümetin çalışma alanına girebilmektedir. Genel olarak bağımsız merkez bankalarının amacı;

- Paranın değerini ve fiyat istikrarını korumak,
- Ülke ekonomik koşullarına uygun para kredi politikası yürütmek,
- Sürekli büyümeyi sağlamak, olduğunu çalışmamızın geçmiş bölümlerinde belirtmiştik.

Açık ve net olarak belirtilmeyen amaçlar, ileride merkez bankası ile hükümet arasında sorunlar çıkmasına neden olabilmektedir. Net olarak belirlenmiş ve belirtilmiş olan amaçlar hem merkez bankası yöneticilerinin karar almaları sırasında zaman kaybını ve çelişkileri

¹¹ Mükerrerem Hiç, **Para Torisi ve Politikası**, Menteş Kitabevi, 1992, s. 48

önleyecek hem de kesin bir dille ifade edilen merkez bankası amacı kamuoyunda da anlaşılacak ve destek görecektir.

8-) BÜTCE AÇIĞI: Merkez bankalarının bağımsızlığından söz edilirken, devlet borçlarının merkez bankası kaynaklarından finanse edilmesi ve bunun sonuçlarının enflasyona götürmesi konusu önem kazanmaktadır. Nitekim bunun en çarpıcı örneği Almanya'nın Birinci ve İkinci Dünya Savaşı sonlarında yaşadığı büyük enflasyondur.¹² Bu enflasyonun nedeni; devletin bütçe açıklarını merkez bankası kaynaklarını kullanarak kapatmasıdır. Türkiye'de de bütçeler sürekli olarak açık vermekte bu açığın kapatılması için ya merkez bankası kaynakları kullanılmakta ya da piyasadan borçlanılmaktadır. Çünkü; Türkiye'de devlet vergi tahsilatını tam anlamıyla başarılammış bu durum da merkez bankası kaynaklarına dayanmayı zorunlu kılmış, kamu idareleri ve kamu girişimlerine merkez bankası kaynaklarından parasal tabanı büyük ölçüde etkileyecek aktarmalar yapılması sonucunu ortaya çıkarmıştır.¹³ Merkez bankası bağımsızlığında temel konu; kamunun finansman açıklarını merkez bankası kaynaklarından finanse edip etmediğidir. Kamu finansman açıklarının sürekli olarak artması ekonomiyi olumsuz etkileyecektir. Bu nedenle hükümetlerin merkez bankası kaynaklarını kullanması önlenmelidir. Bunun sağlanabilmesi için de merkez bankalarına gerekli ve yeterli olan imkanlar sağlanabilmelidir. Merkez bankası bağımsızlığını gerçekleştirmiş olan ülke ekonomilerinde merkez bankası bağımsızlığı önemli sonuçlar meydana getirmektedir. Bu sonuçlar da kendini özellikle ekonomide ve uluslar arası ilişkilerde ülke lehine olumlu sonuçlar doğurmaktadır.

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ SONUÇLARI VE ETKİLERİ

Merkez bankası bağımsızlığı sağlanabildiği andan itibaren bu kavram kendini ilk olarak merkez bankasının kamuoyunda sahip olduğu kredibilitesinde göstermektedir. Çünkü bağımsız olan bir merkez bankası para politikasını istikrarla uygulayabilir ve böylece toplumda güven kazanmış olur.

***KREDİBİLİTE (GÜVENİLİRLİK):** Bir merkez bankasının uzun süreli para politikası planlama ve uygulama imkanı olduğu için, bu konuda hükümetlerde daha avantajlıdırlar. Bundan dolayı merkez bankası para politikasını uygularken hükümetten ne denli bağımsız olduğu önemlidir. Ciddi anlamda ve uygulamada geçerli olan bir merkez bankası bağımsızlığı kredibiliteyi olumlu yönde etkileyecektir. Merkez bankasının takip edeceği para politikasının, Hazine açıklarına rağmen ısrarla uygulayıp belirli bir vadede sonuç alınmaya başlanacağına

¹² Gül Günver Turan, **Uluslararası Para Sistemi Dünü ve Bugünü**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1980, s.52-53

¹³ Emin Ertürk, **Para İkaməsi**, Uludağ Yayınları, Bursa, 1991, s. 136

inanılması "kredibilite" olarak adlandırılmaktadır. Kredibilite için merkez bankası bağımsızlığı şarttır. Ulusal para değerine olan güven ve bağımsız merkez bankasının para değerini koruyabileceğine olan inanç kredibilite için önemli bir aşamadır. Kredibilite konusu para sistemlerinin uygulanması, korunması ve ekonomi içinde öneminin muhafaza edilmesi açısından oldukça önemlidir.

Kredibilite; ülke ekonomilerinde merkez bankalarının yapısal özellikleri, yönetici ve yönetici kişilikleri ekseninde meydana gelen bir olgudur. Bu olgu, bağımsız bir merkez bankasının sağlayacağı en büyük güç kaynaklarından biridir. Çünkü; merkez bankasının para politikası uygulamasında tam yetkili olduğunun bilinmesi ve buna duyulan güven piyasaları olumlu yönde etkileyecektir. Fakat merkez bankasının bağımsız olması onun güvenilirliğini garanti etmez, yani bir merkez bankası güvenilir olmadıkça bağımsız olması pek bir şey ifade etmez. Çünkü; kredibilite, yöneticilerin kişiliği, toplum yapısı, ekonomik koşul ve olaylarla ilişkili olan çok yönlü bir olgudur. Kredibilitenin sağlanabilmesi için gereken asıl şart merkez bankasının amaçlarının açık bir dille ifade edilmiş olmasıdır. Toplum, asıl amaç olan fiyat istikrarını; merkez bankasının sağlayacağı yönünde teşvik gördüğüne inandırılırsa kredibilite daha da artmış olacaktır. Merkez bankasının kredibilitesi, uyguladığı para politikasının zaman, zemin ve şartlar ne olursa olsun değişmediği ve bu kararlılığın piyasa ve kamuoyu tarafından algılandığı vakit daha da güçlü olacaktır.

Kredibilitede önemli olan bir başka noktada enflasyondur. Kamuoyu açısından önemli ifade eden izlenecek politikanın enflasyonu düşürüp düşürmeyeceğidir. Kamuoyunda enflasyonun düşeceğine dair bir inanç olmadığı takdirde ekonomik tedbirler tam anlamıyla sonuç vermeyecektir. Bu şüphe ve uzun süreli etkili olan yüksek enflasyon merkez bankası bağımsızlığını ve kredibilitesini olumsuz etkileyecektir.

Merkez bankaları bağımsızlığını savunanların en önemli gerekçesi; paranın istikrarını sağlamakla görevli bir para otoritesi, politik idareden uzak ve bağımsız kişilerden oluşuyorsa para politikası da uzun vadeli olacaktır ve dolayısıyla da paranın istikrarına olan güven artacaktır. Para otoritesinin bağımsız olmadığı ekonomilerde, ekonomik birimlerde istikrarsızlığa neden olabilecek kararlar alınması da son derece olağandır.

***EKONOMİK BÜYÜME:** Ekonomik büyüme; ulusal gelir düzeyindeki ve birey başına düşen ulusal gelirdeki artışı işaret eden bir kavramdır.¹⁴ Parayı yöneten merkez bankalarının büyüme üzerindeki etkileri ise tartışılmazdır. Siyasi otoritelerin baskısında olmayan bir merkez bankası ekonomik istikrar ve büyümeyi sağlayıp, reel faiz oranlarındaki riskleri azaltabilir. Ekonomik büyüme ile merkez bankası bağımsızlığı arasındaki ilişkide farklı sonuçlar söz konusudur. Örneğin İsviçre çok bağımsız bir merkez bankasına sahip olmakla birlikte yavaş bir büyüme hızına sahiptir. Öte yandan İtalya gibi kısmen bağımlı merkez bankasına sahip ülkelerin ekonomik büyüme oranları ve hızları daha değişkendir. Bununla

¹⁴ Emre Kongar, "Ekonomik Büyüme ve Kültürel Kalkınma", www.kongar.org, (30.03.2005)

beraber merkez bankaları bağımlı olan İsveç ve Norveç'te büyüme daha da yavaştır. Geri kalmış bir ülkenin merkez bankası tamamen bağımsız olsa da bu bağımsızlık gelişme için yeterli ve tek şık değildir. Bununla beraber çok gelişmiş bir ülkenin merkez bankası mutlaka bağımsız değildir. (Fransa ve İngiltere gibi...)

Bugüne kadar yapılan çalışmalar merkez bankası bağımsızlığı ile ekonomik büyüme arasında sürekli bir ilişki olmadığı sonucunu ortaya çıkarmıştır. Ayrıca bu çalışmalar merkez bankası bağımsızlığının ekonomik büyüme üzerindeki etkisi gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde farklı sonuçlar doğurduğunu gösterir. Zira biraz öncede belirttiğimiz gibi Fransa ve İngiltere gibi ülkelerin merkez bankaları tam bağımsız olmamakla birlikte ekonomik büyüme ve refah düzeyleri son derece iyidir.

***ENFLASYON:** Enflasyon; fiyatlar genel seviyesindeki devamlı ve hızlı artışlar olarak tanımlanır. Bir başka tanımla enflasyon, parasal gelirdeki fiili büyümenin üretimdeki fiili büyümeden daha yüksek olmasıdır. Devamlılık gösteren ve belli bir oranın üzerine çıkan fiyat artışlarını enflasyon olarak tanımlayan ekonomi bilimi fiyatların bir defalık yükselmesi enflasyon değil fiyat artışı olarak kabul etmektedir.¹⁵ Dünya üzerindeki bütün merkez bankalarının asıl amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için her merkez bankası kendi ülkesinin şartlarına uygun yol izlemektedir.

Merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasındaki ilişki çeşitli çalışmalara konu olmuştur. Bu çalışmalar yine göstermiştir ki bu iki öge arasındaki bağlantı ülkelere göre ve özellikle gelişmişlik ya da az gelişmişlik derecelerine göre farklılık arz etmektedir. Örneğin hükümete bağlı bir merkez bankasına sahip olan Japonya'da antienflasyonist çalışmalar son derece başarılı bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Japonya ile karşılaştırıldığında, merkez bankası bağımsızlığı olmayan Almanya'da enflasyon konusunda önemli adımlar atılmıştır. Almanya ve Japonya örneğine bakarak söyleyebiliriz ki enflasyon olgusu sadece merkez bankası bağımsızlığından etkilenmemektedir. Ekonomideki diğer gelişme ve olaylar enflasyon düzeyini etkileyebilmektedir. Merkez bankası bağımsızlığı tek başına düşük enflasyonu sağlamadığı gibi bağımlı bir merkez bankası da tek başına yüksek enflasyon nedeni olmamaktadır. Örneğin enflasyonist eğilimin ortaya çıktığı bir dönemde karşılıksız kamu harcamaları söz konusudur. Bağımsız bir merkez bankasının görevi, bu kamu harcamalarının devlet kaynaklarından yapılmasını önlemek olmalıdır. İşte bu noktada merkez bankasının bağımsızlığı devreye girmektedir. Yani; merkez bankasının yasal bağımsızlığı düşük enflasyonun ne gerekli ne de yeterli bir şartıdır. Ama diğer şartlar eşit olmak kaydı ile daha düşük bir bağımsızlık düzeyi yüksek enflasyona katkıda bulunur.

Enflasyonla mücadelede gerekli olan bir nokta da merkez bankası uygulamaları ile hükümet uygulamalarının uyumlu olmasıdır. Zira hükümet ve banka uyumu bu mücadeleyi olumlu yönde etkileyecektir. Enflasyon tek yönlü bir olay olmadığı için bağımlı merkez

¹⁵ www.members.lycos.co.uk, (12.12.2004)

bankalarının enflasyonla mücadelede aldıkları sonuçlar ile bağımsız merkez bankalarının aldıkları sonuçları karşılaştırmak pek sağlıklı olmayacaktır. Herhangi bir karşılaştırma söz konusu olduğu zaman ekonomik ve sosyal şartlar da işin içine girmektedir. Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasındaki ilişki daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

***BANKACILIK SİSTEMİ KONTROLÜ:** Merkez bankaları sadece fiyat istikrarını sağlamaya çalışan kurumlar değildir. Hükümetler merkez bankaları aracılığı ile ticari bankaları ve ticari bankacılık sistemini kontrol etme şansına sahip olurlar. Siyasi otorite, merkez bankası aracılığı ile ticari bankalar sisteminin ve ticari bankaların mevduat yaratmasını; ticari bankaların mevduat karşılıkları ile ticari bankacılık sisteminin sahip olduğu rezerv miktarını denetleyerek düzenler.¹⁶ Para politikasının uygulamasında bankacılık sisteminin önemli olmasının nedeni; sağlıklı çalışmayan bir bankacılık sisteminin para politikası uygulamasını güçleştirecek olmasıdır. Ancak bankaları etkilemek ve yönlendirmek yoluyla uygulamaya konulabilen ciddi bir para politikasını, başıboş bir bankacılık sistemi izleme olanağı yoktur.¹⁷

Ticari bankalar arasında gerçekleştirilen işlemler merkez bankası kontrolünde olmaktadır. Bankacılık sistemi üzerindeki etkisi nedeni ile merkez bankalarının denetim imkanları ve araçları son derece önemlidir ve merkez bankasının bu açıdan bağımsız olmasının sağlıklı olup olmadığı tartışma konusudur. Günümüzde bağımsız merkez bankaları, bankacılık sisteminin kontrolünü faaliyet alanı dışında tutulmaktadır ve sisteme sadece nezaret etmekle yetinen merkez bankaları da söz konusudur.

Merkez bankalarının bankacılık sistemi üzerindeki etkisi ve kontrol imkanı izleyeceği para politikası açısından önemlidir. Özellikle ülkenin bankacılık sisteminin önemli bir bölümünün kamuya ait KİT durumunda olması, merkez bankası bilançosunu ve paranın değerini, alım gücünü etkileyecek olmasına en güzel örnek ise Türkiye'dir. Gelişmekte olan ülkelerde herhangi bir ticari bankanın batmasına izin verilmemekte, bu batışın piyasaları ve kamuoyunu olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir. Böyle bir düşüncenin faturası ise kaçınılmaz bir şekilde halka mal edilebilmektedir. Merkez bankası bağımsızlığı söz konusu olduğu zaman bankacılık sisteminin bu bağımsız merkez bankası tarafından mı yoksa siyasi iktidar tarafından mı kontrol edileceğinin belirlenmesinin gerekliliği ise bankacılık sisteminin, ekonomik düzenin asıl ve önemli bir bölümü olmasından kaynaklanmaktadır.

***ULUSLARARASI İLİŞKİLER:** Merkez bankası bağımsızlığı; devletler için sosyal, ekonomik ve uluslar arası ilişkiler dikkate alınarak kararlaştırılmalıdır. Bir merkez bankasının

¹⁶ Dominick Salvatore, Eugere Diulio, **Makro Ekonomi Teori ve Problemler**, Çev.: A.Gökdere, Evrim Basım Yayın Dağıtım, 1988. s.136

¹⁷ Öztin Akgüç, **Türkiye'de Bankacılık**, Gerçek Yayınevi, 1992, s. 244

uluslararası alanda hangi şartlarla karşılaşacağı bilinemeyeceği için hükümetten ayrı olmamalıdır. Dünya üzerindeki bütün ülkelerde kur politikasına müdahale kısmen de olsa söz konusudur. İç para politikası uygulamaları dış para değerinden etkilendiği gibi iç para politikasının da kurlar üzerinde etkileri vardır. Bu karşılıklı etkileşim hükümetlerin birbirleriyle olan münasebetlerinin iyi düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Paranın gücünden bahsederken uluslararası piyasadaki değeri de dikkate alınmalıdır. Zira; paranın uluslararası piyasadaki değeri ile ulusal ekonomi içindeki yeri birbirinden farklı düşünülemez. Birçok ülkede paranın dış değeri üzerinde karar verme ve bu kararı uygulama yetkisi hükümete aittir. Fakat paranın iç istikrarını koruma yetkisi merkez bankasına, dış değerini koruma yetkisi hükümete ait olursa bu durumda merkez bankasının bağımsızlığı mutlak değildir.

Ulusal paranın uluslararası para sistemi içinde kendi dengesini kurabilmesi için ulusal para sisteminin uluslararası sistemlerle ilişkilerinin kurulmuş olması ve uygulanan kurallara bağlı olduğunun dikkate alınması gereklidir. Yabancı kapitallerin ülke ekonomisine girmesi durumunda paranın yabancı paralar karşısında arz ve taleple belirlenen değeri etkilenecektir. Merkez bankası bu etkiyi ulusal para lehine çevirebilmek için bazı önlemler almaya yönelebilir. Dalgalı kur sistemi uygulamak gibi....Uluslar arası piyasalarda paraların birbirlerini etkilemelerine diğer bir örnek de rezerv paradır. Gelişmiş ve parası nispeten istikrarlı olan ülkelerin paraları, daha az gelişmiş ülkeler için belli ölçülerde rezerv para olarak kullanılmaktadır. Özellikle Amerikan Doları uluslararası sistemde bu konu açısından avantajlı durumdadır. Paraların birbirlerine olan üstünlüğü, ülkelerin gücünden kaynaklanan üstünlüklerinin en büyük avantajı; kendi parasının rezerv para olarak kullanılmasının getirdiği ve maliyeti olmayan finansman imkanlarıdır.

Büyük ülkelerin ekonomik güçleri dünya ekonomisini etkilemektedir. Bu ülkelerde para arzı artırıldığında dünyadaki faizlerin düzeyi düşer. Böyle bir durumda merkez bankalarının döviz satın alarak adeta kendi paralarından kaçma olayı vuku bulacaktır ki bu durum da parasal dengelerin tamamen sarsılmasına neden olur.¹⁸ Dolayısıyla zayıf paralar korunmaya çalışırken, kuvvetli paralar da ezici olmaktan kaçınmalıdır. Sürekli bir dengenin korunması çabaları uluslar arası görüşmeler ve anlaşmalarla gerçekleştirilebilir.

Ülke çapında ulusal para ile ilgili alınacak kararlar eğer siyasi ilişkileri etkileyebilecek durumda ise bu kararların sadece merkez bankası tarafından alınması ya da sadece hükümet tarafından alınması ne derece isabetli olur bu tartışma konusudur. Bu kararların alınmasında diğer bir sorunda para otoritelerinin zaman zaman sistem gereği olmayan müdahalelerde bulunmasıdır. Gereksiz yere yapılan bu müdahaleler iç ve dış dengeyi olumsuz etkileyecektir. Bu olumsuzlukları bertaraf edebilmek için dalgalı kur sistemine geçilebilir. Bu sistemde kur ayarlamaları, siyasi davranışlardan uzak ve ekonomik koşullara uygun gerçekleşir. Aslında uluslararası ekonomik düzende paranın dış etki altında kalması sonucu ortaya çıkan

¹⁸ Hurşit Güneş, "Enflasyonun Kontrolünde Alternatif Para Programı", İstanbul Ticaret Odası Yayını, 1992/18, İstanbul, s. 17

olumsuzlukları, merkez bankasına verilecek bağımsızlıkla ortadan kaldırmak her zaman ekonomik sisteme uygun sonuçlar doğurmayabilir. Ortaya çıkan kötü sonuçlar da bir ülkenin ekonomik gücünün en büyük göstergesi olan merkez bankalarının itibarını zedeler.

Uluslararası platformda önemli olan diğer olay da yabancı paraların değerlerinin nasıl belirleneceğidir. Bu belirlemenin en doğru yolu dövizlerin serbest alım-satımını sağlamak olmakla birlikte bu yöntem gelişmemiş ve az gelişmiş ülkelerde kötü sonuçlar doğurabilir. Şöyle ki; döviz girdileri kıt olan az gelişmiş ülkelerde döviz alım ve satımının serbest olması dövize olan talepte genişlemeye, dolayısıyla da kurda yükselmeye neden olur. Bu da ulusal paranın değer kaybetmesini gündeme getirir.

Yukarıda yaptığımız açıklamalardan da anlaşılacağı gibi dünyaya açılmış ekonomiler salt iç para istikrarı ile bir yere gelemeyecektir. İç ve dış istikrarı sağlamak esastır ve bu istikrar da merkez bankası bağımsızlığının yanında merkez bankasının siyasi iktidar ile olan ilişkisi ve uyumu son derece etkilidir.

KAYNAKÇA

- Hurşit Güneş, "Enflasyonun Kontrolünde Alternatif Para Programı", İstanbul Ticaret Odası Yayını, 1992/18, İstanbul,
- Dominick Salvatore, Eugere Diulio, **Makro Ekonomi Teori ve Problemler**, Çev.: A.Gökdere, Evrim Basım Yayım Dağıtım, 1988.
- Öztin Akgüç, **Türkiye'de Bankacılık**, Gerçek Yayınevi, 1992,
- Emre Kongar, "Ekonomik Büyüme ve Kültürel Kalkınma", www.kongar.org,
- www.members.lycos.co.uk,
- Gül Günver Turan, **Uluslararası Para Sistemi Dünü ve Bugünü**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1980, Emin Ertürk, **Para İkamesi**, Uludağ Yayınları, Bursa, 1991,
- Mükerrerem Hiç, **Para Torisi ve Politikası**, Menteş Kitabevi, 1992,
- The Economist Finance Brief, "Liberating Central Banker", **The Economist**, 10 February 1990, p. 9
- Alex Cukierman ve diğerleri, "Measuring The Independence of Central Banks and It's Effect on Policy Outcomes", **The World Bank Economic Review**, September, 1992, V.6, N.3, p. 363
- Suat Oktar, "T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?", **Bankacılık ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl: 34, Sayı: 5, Mayıs 1997,
- Utku Utkulu ve diğerleri, **Nasıl Bir Para Sistemi**, İMKB Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 1998,
- Bülent Günsoy; "Hukuksal Yapı ve İktisadi Başarı: TCMB Örneği", www.istanbul.edu.tr
- Hakan Berument, Bilin Neyaptı, "Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Ne Kadar Bağımsız?", www.econturk.org
- Hüseyin Şen, "Fiyat İstikrarının Sağlanması", www.econturk.com
- Hüseyin Şen, "Merkez Bankası Bağımsızlığı", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl: 36, Şubat 1999,
- Hakan Kum, Hayriye Atik, "Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası' nın Bağımsızlığı: Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma", www.iibf.erciyes.edu.tr
- Arzu Yazgan, "TCMB' nin AMB Sistemine Uyumu", www.tcmb.gov.tr