

MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞI

Nadir EROĞLU¹

¹ M.Ü., İİBF, İktisat Bölümü, Araştırma Görevlisi

Abstract: In this essay, we try to show that, it is more useful for the government to delegate the monetary policy to an independent central bank who has to run a consistent monetary policy. For this purpose, first of all, the meaning of independence of a central bank is stated. Later on, two important essays with the content of independence is presented and the current situation of Turkey is reviewed.

I- GİRİŞ

İktisat politikası araçları karşılaştırmalı üstünlüklere göre kullanıldıklarında, finans politikası, bölüşümden; ücret politikası, istihdamdan ve para politikası da fiyat istikrarından sorumludur. Fakat, gerçekte bu optimal belirlemelere uyulmamaktadır. Bu nedenle, bir alandaki yanlış gelişmeler, bunlar için bir alt optimal araçlarla düzeltilmeye çalışılmaktadır. Böylelikle, para politikası bir çok ülkede devlet sektörü lehine, yeniden bölüşüm amacıyla ve kısa vadeli istihdam etkisi yaratmak için kullanılmaktadır. Bu şekilde yanlış yönlendirilmiş para politikasının kullanımı, daha yüksek bir enflasyon oranıyla sonuçlanmaktadır.

Para politikasının kullanımında hükümet kaynaklı müdahalelerin ortaya çıkardığı sonuçlar, Merkez Bankasının bağımsızlığı sorununu da beraberinde getirmektedir. Gerçekten, son yıllarda, para politikasının formüle edilmesinde Merkez Bankasının bağımsızlığının giderek artan bir ilgisinin olduğu düşünülmektedir. Hatta, Merkez Bankasının bağımsızlığı para politikasının kredibilitesi olarak görülmekte ve bu da uzun dönem fiyat istikrarının minimum reel maliyetle başarılması ve devam ettirilmesine bağlanmaktadır[1]. Merkez Bankalarının bağımsızlık dereceleri onlara olan güveni belirlemekte, Merkez Bankalarının güvenilir olması ise, finans ve döviz piyasasındaki belirsizlikleri ortadan kaldırarak riski azaltmaktadır.

II. MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞININ ANLAMI

Günümüzde, para politikası açısından devlet ve Merkez bankası ilişkilerinin üç ana şekli bulunmaktadır. Bunlar, bankanın hükümete bağlı olması, hükümetle birleşmesi ve bankanın bağımsız olmasıdır. Bankanın hükümete bağlı olması, Merkez Bankasının hükümetin ya da bir bakanın, genellikle maliye bakanının emrine bağlanmasıdır. Bankanın hükümetle birleşmesi

durumunda, Merkez Bankası Başkanı konumundaki kişi bakanlar kuruluna üye olmakta, banka bir bakanlık örgütü haline gelmektedir. Üçüncüsünde ise, Merkez Bankası para politikası kararlarında hükümete ve parlamentoya karşı bağımsızdır[2].

Bir Merkez Bankasının bağımsızlığını birbiri ile ilişkili üç yapı içerisinde düşünmek mümkündür. Birincisi, Merkez Bankasının mülkiyet açısından bağımsız olmasıdır. Mülkiyet bakımından bağımsızlık, banka sermayesinin devlete ait olmamasını ifade eder. İkincisi, personel açısından bağımsızlıktır. Hükümetin bankanın yöneticilerini atama ve görevden ayırmaya yetkili olmaması Merkez Bankasını personel bakımından bağımsız kılmaktadır. Son olarak, fonksiyon bakımından bağımsızlık ise, Merkez Bankasının para politikasını tayinde hükümet veya parlamentonun her hangi bir şekilde kontrol ve emrine bağlı olmaması demektir[2]. Bu üçlü yapıdan hareketle, genel olarak, Merkez Bankalarının bağımsızlığını kolaylaştıran veya engelleyen koşulları şöyle sıralayabiliriz:

a) Bankanın devletin malı olması Merkez Bankalarının bağımsızlığını zedeleyebilir. Devletin ya da hükümetin Merkez Bankasına yüklediği görev ve fonksiyonların bazıları onun bağımsızca davranmasını önleyebilir[3].

b) Siyasi rejimlerin yapısı bağımsızlığı etkileyen bir unsurdur. Otoriter ülkelerde bankanın bağımsız olamayacağı söylenebilir. Ancak, demokratik ülkelerin hepsinde de Merkez Bankaları bağımsızdır denilemez.

c) Devletin örgütlenme şekli içerisinde kimin kime tabi olacağı veya kime karşı sorumlu tutulacağı bağımsızlığın bir göstergesidir.

d) İktisat politikaları açısından devlet müdahalelerinin aza indirildiği, serbest rekabetin uygulandığı ülkelerde Merkez Bankalarının bağımsız olabilmesi kolaylaşır.

e) Merkez Bankalarının geçmişi, deneyimleri ve uygulamaları diğer bankalara, özel ve kamu kesimine, hükümete ve yabancı kuruluşlara güven telkin etmesi açısından önemlidir. Güvenilir bir Merkez Bankasının bağımsız hareket etmesi daha kolay olur[4].

Genel olarak bağımsızlık, Merkez Bankasının hem devlete karşı hem de özel baskı ve çıkar gruplarına karşı serbest ve her türlü etkiden uzak olmasıdır. Fakat biz, Merkez Bankasının bağımsızlığını, siyasi iktidarın müdehale alanının dışında kalması şeklinde tarif ederek, konunun sadece bu yönü üzerinde durmaktayız.

III. MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI KONUSUNDA İKİ ÖNEMLİ ÇALIŞMA

Son yıllarda çoğu ülkede yaşanan tecrübeler, en düşük ve en istikrarlı enflasyon oranının, Merkez Bankalarını siyasetten uzak tutan ve bankaya sadece fiyat istikrarını sağlama görevi veren ülkelerde olduğunu ortaya koymaktadır. Bunu ispatlamaya yönelik Alberto Alesina ve Lawrence Summers'in 17 OECD ülkesini ve 35 yıllık bir periyodu kapsayan ilginç bir araştırması bulunmaktadır[5]. Çalışmada araştırmacılar, Merkez Bankası başkanlarının görev süresi ve hükümet yetkilileri ile banka yetkilileri arasındaki ilişkilerden yola çıkarak bağımsızlık endeksi oluşturmakta ve bunun enflasyonla ilişkisini ispatlamaktadırlar. Yapılan bu çalışma daha önce yapılmış bir araştırmaya dayanmaktadır. Cukierman, Webb ve Neyapti'nin 72 ülkede Merkez Bankalarının bağımsızlıklarının ölçülmesine ilişkin incelemeleri Alesina ve Summers'in çalışmasına temel oluşturmaktadır[6].

Cukierman, Webb ve Neyapti, çalışmalarında parlamentonun Merkez Bankasına verdiği bağımsızlığın dereceleri ile ilgilenecek Merkez Bankası başkanının atanması, görevden alınması ve görev süresi, Merkez Bankası ile hükümet arasında para politikasıyla ilgili anlaşmazlıkların çözümü, Merkez Bankasının görevleri ve bankanın kamuya verdiği borcun kriterleri gibi soruların yanıtlarını aramaktadırlar. Merkez Bankası başkanının görev süresinin uzun olması, para politikası uygulamalarında son sözün bankaya bırakılmış olması, bankanın amaç olarak bir tek fiyat istikrarı amacını yüklenmiş olması ve bankanın kamuya açtığı kredilerde belirli kriterlere sıkı sıkıya uyuyor olması bağımsızlığı artıran etkenler olarak gösterilmektedir^(*).

Alesina ve Summers'in Cukierman, Webb ve Neyapti'nin bağımsızlığın ölçülmesine ilişkin yaptığı bu çalışmaya dayanarak 17 OECD ülkesi için oluşturdukları bağımsızlık endeksi ve bunun enflasyon ve büyüme ile ilgisi ise şöyle özetlenebilir:

1) Bağımsız Merkez Bankalarına sahip ülkeler daha düşük ve daha istikrarlı enflasyon oranına

sahiptirler. Örneğin, Merkez Bankasının daha çok bağımsız olduğu Almanya ve İsviçre'de enflasyon oranı düşük iken, daha az bağımsız Merkez Bankasına sahip olan İspanya, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde enflasyon oranı daha yüksektir.

2) Ancak, Merkez Bankalarının daha az bağımsız olduğu ülkelerde daha yüksek bir büyüme hızı elde edilmektedir. Örneğin, 1955-1988 yıllarını kapsayan bu araştırmada, İspanya ve İtalya gibi Merkez Bankalarının daha az bağımsız olduğu ülkelerde büyüme hızları Almanya ve İsviçre'ye nazaran daha yüksektir.

Buraya kadar yaptığımız açıklamaların ışığında şimdi T.C. Merkez Bankası'nın durumunu incelemeye geçebiliriz.

IV- TÜRKİYE'DEKİ DURUM

Yukarıda tanımını yaptığımız mülkiyet, personel ve fonksiyonel açıdan Merkez Bankasının bağımsızlığı konusunu göz önüne alarak 1211 sayılı TC Merkez Bankası Kanunu'na baktığımızda şu saptamaları yapmak mümkündür:

1) *Mülkiyet Açısından:* Banka sermayesine sahip hissedarların dağılımında^(**) A sınıfı hisse senetlerinin Hazineye ait olduğunun belirtildiğini ve bunun da sermayenin %51'in den aşağı düşmeyeceğinin hükme bağlandığını görmekteyiz[7]. Bu anlamda, T.C. Merkez Bankası'nın mülkiyet açısından bağımsız olmadığı söylenebilir. Aslında, şunu da hemen vurgulamak gerekir ki, Hazinesin sermaye payının düşük bir oranla belirlenmesi pratikte bağımsızlık konusunda önemli bir sonuç doğurmayabilir. Önemli olan, siyasal partilerin bağımsızlık anlayışı ile iktidara gelmeleri ve iktidarda iken de bu anlayışı korumalarıdır. Örneğin, İngiltere Merkez Bankası'nın (Bank of England) sermayesi tümüyle devlete aittir, ancak bu durum bankanın bağımsızlığına engel teşkil etmemiştir. Bankanın hükümetin politikasına aykırı bir çok kararı vardır. Banka, 1946'daki Devletleştirme Kanunu ile Maliye Bakanlığı'nın otoritesine bağlanmıştır. Fakat, şimdiye kadar hiçbir bakan bu otoritesini kullanmamıştır. Bu fiili durum, bir bakıma bağımsızlığın güvencesi olmuştur[4].

2) *Personel Açısından:* Bankanın yönetim yapısıyla ilgili olarak 25. maddeye göre, Merkez Bankası Başkanı (Guvernör), Banka Meclisinin teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile beş yıllık süre için atanabilir

(*) Bu çalışmada, Türkiye, Merkez Bankası başkanlarının görevde kalış süreleri açısından 72 ülke içerisinde 61. sırada yer almaktadır. Türkiye, 1950-1989 yılları arasında ortalama 2.5 yılda bir Merkez Bankası başkanı değiştirmiştir. Enflasyon ve merkez bankası bağımsızlık endeksini karşılaştıran tabloya göre, Türkiye'ye 0.44 bağımsızlık notu verilmiş ve 1980-1989 yılları arasında ortalama enflasyon %41 olmuştur. Alman Merkez Bankasının bağımsızlık notu 1 (tam) dir. Enflasyon oranı ise %3 tür.

(**) Bankanın sermayesine sahip hisse senetleri A, B, C, D sınıflarına ayrılmıştır. A sınıfı hisse senetleri herbiri en az 100 hisseliktir ve Hazine'ye aittir. B sınıfı hisse senetleri Türkiye'de faaliyette bulunan milli bankalara tahsis edilmiştir. Hisse senetlerinin en çok 15.000 adedi C sınıfı hisse senedi olarak milli banka dışında kalan diğer bankalara ve imtiyazlı şirketlere ayrılmıştır. D sınıfı hisse senetleri Türk Ticaret müesseselerine ve Türk vatandaşlığına sahip tüzel ve gerçek kişilere tahsis edilmiştir. (Bknz. 1211 Sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu Md.7, 8, 9, 10, 11.)

ve bu süre sonunda tekrar atanması mümkündür[4]. 19. maddenin ikinci fıkrasına göre de, Banka Meclisi, Başkan ve Genel Kurulca seçilecek altı üyeden kurulur denmektedir[4]. Anlaşılacağı üzere, yönetimde ağırlığa sahip Banka Meclisi üyelerini Genel Kurul seçmektedir. Genel Kurulun katılımına bakıldığında ise %51 paya sahip Hazinesin ağırlığını görmek mümkündür. O halde alınacak kararlarda Hükümet paralelinde görüşlerin yer alması çok muhtemeldir.

3) *Fonksiyonel Açıdan*: Merkez Bankası üç tür denetime maruz kalmaktadır. İlki iç denetimdir ve bunu Denetleme Kurulu üyeleri yapar. Kurul üyeleri A ve D sınıfı hissedarlarınca seçilecek birer, B ve C sınıfı hissedarlarınca seçilecek iki üyeden oluşur. İkinci denetim türü özel denetimdir. 1211 sayılı kanunun 42. maddesine göre, Başbakan, bankanın işlem ve hesaplarını teftiş ve kontrol ettirebilir. Başbakanlıkta, bu hususta her nevi bilgiyi bankadan talep edebilir. Üçüncüsü ise 1982 Anayasasının 162. maddesine dayanır. TC Merkez Bankası KİT sayılmaz ve TBMM ce İDT nin denetlenmesi hakkında kanuna tabi değildir. Bankanın TBMM ce denetlenmesi Anayasasının 94. maddesinde sözkonusu Milli Bütçenin incelenmesi yoluyla yapılır[4]. Fonksiyonel açıdan, Merkez Bankasının işlem ve hesaplarının Başbakanlık müfettişlerince kontrol edilebilir olması bağımsızlığa getirilen bir sınırlamadır.

Konuya Hazine'nin borçlanması açısından bakıldığında da, Merkez Bankasının serbest hareket etmesini engelleyen durumların mevcut olduğu görülmektedir. Hazine borçlandığı zaman, bu borcun kim tarafından ve hangi kaynaktan ödeneceği ülkemizde pek açık değildir. Şayet, Merkez Bankası Hazinesin kısa vadeli borçlarını öderse, o zaman Hazinesin kısa vadeli borçlanması fiilen üç ay vadeli para basmak anlamına gelecektir. Böylece Merkez Bankasının parasal toplamlar üzerindeki kontrolü zayıflayacak ve fiyat istikrarı hedefinden uzaklaşacaktır.

Merkez Bankasının özel hukuk hükümlerine bağlı olarak bir anonim şirket bünyesinde kurulmuş olmasının nedeni, para-kredi politikasının düzenlenmesinde ve diğer fonksiyonlarını yerine getirmesinde, politik karar organlarından bağımsız hareket etmesini sağlamak amacının düşünülmüş olmasıdır. Gerçekten, 1715 sayılı Merkez Bankası kanununun 1930 da hazırlanıp yürürlüğe girmiş olmasına rağmen 1211 sayılı yasaya kıyasla özerk bir anlayışa sahip olması, dönemin yöneticilerinin bağımsızlığa duydukları saygının önemini göstermektedir. Örneğin, 1715 sayılı yasada banka sermayesinde devletin payı %15 ile sınırlandırılmış iken, 1211 sayılı yasada bu oran %51'e çıkarılmıştır. Dikkat edilmesi gereken bir başka nokta, kurum çalışanlarının kuruma sahip çıkma eğilimleridir. Çünkü, bazı durumlarda yasa bağımsız karar almaya uygun ortam

hazırlarken, kurum yöneticilerinin politik karar organlarına duydukları sempati bağımsızlık anlayışını zedelemektedir.

Bağımsızlık konusunda bir diğer önemli nokta, Merkez Bankasının bilançosu ve dolayısıyla para politikası üzerindeki kontrol etkinliğidir. Ekonomilerin serbestleşmesine paralel olarak, kısa vadeli sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ve dolayısıyla parasallaşma oranının yükselmesi, Merkez Bankasının para politikası üzerindeki kontrolünü azaltmaktadır. Son yıllarda bankacılık alanındaki finansal ve teknolojik yenilikler, finans kesiminin büyüme ve modernleşmesine olanak sağlarken, gözetim ve denetim sorununu da birlikte getirmektedir. Para ve sermaye piyasası araçları, otomatik veznelere ve para çekme makineleri ve elektronik fon transferi sistemi, fonların denetimini büyük ölçüde güçleştirmektedir. Bu durum Merkez Bankasının bağımsızlığı içerisinde bankacılık kesimini daha etkin yönlendirebilecek ve denetleyebilecek bir yapıya sahip olması gerekliliğini de hesaba katmamızı lüzümlü kılmaktadır.

V- SONUÇ

Merkez Bankalarının bağımsızlığı ile enflasyon arısındaki ters yönlü ilişki nedeniyle bankanın serbest hareketini kısıtlayan uygulamaların kaldırılması gerekmektedir. Merkez Bankasına fiyat istikrarı ve mali piyasaların denetimi dışında yüklenen görevler ve özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki hükümetlerin buna dayanarak uygulamaya koydukları populist politikalar bankanın elini kolunu bağlamaktadır.

Özellikle, Türkiye'de her yıl artan kamu açıklarının banka kaynaklarından karşılanması parasal programların başarısını engellemektedir. Bir Merkez Bankasının güvenilirliği bağımsız olmasına ve uyguladığı parasal programa sadık kalmasına bağlıdır. Ancak bu şekilde, piyasalardaki risk azalır ve istikrarlı bir ekonomi oluşabilir. Gerçekten, bağımsızlığın önemli bir göstergesi hazırlanan parasal programların başarıya ulaşım sağlamadığıdır. Türkiye'de, 1990 yılı hariç, hazırlanan parasal programların hiç birisinde hedeflere ulaşımamıştır.

Hükümetler, anti-enflasyonist politikalar uygulama kararı alsalar dahi, kısa aralıklarla istihdam ve büyümede gelişme sağlamak için bu hedeften sapabilmektedirler. Bu zaman uyumsuzluğundan (time inconsistency) kurtulmak için özel sektör ücret, faiz ve fiyatlara enflasyon riski primini ilave eder ve böylece fiyat istikrarı hedefi gittikçe ulaşılması zor bir hale gelir. İşte, bunu önlemenin yolu sadece anti-enflasyonist para politikası uygulayan inandırıcı ve güvenilir bir bağımsız Merkez Bankasıdır.

KAYNAKLAR

- [1] - Branco, Marta Castello-Swinburne, Mark., "Central Bank Independence", *Finance and Development*, Vol 29., No 1., March 1992., S. 19.
- [2] - Dilik, Sait., "Devlet Karşısında Merkez Bankası ve Merkez Bankalarının Bağımsızlığı", *A.Ü. SBF Dergisi*, Cilt XXVI., Mart 1970., No 1.
- [3] - Kisch H, C- Elkin A, W., *Merkez Bankaları*, Türkçe çevirisi Türkiye Ziraat Bankası Yayını No 3., 1931., S. 33.
- [4] - Tuncer, Mehmet., "Bağımsız Merkez Bankacılığı Açısından İngiltere Merkez Bankası Örneği", *1988-1989 Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Konferansları*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yayın No 1989/306., Başbakanlık Basımevi., Ankara 1989., S. 14,15.
- [5] - Alesina, Alberto-Summers, Lawrence H., "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol 25., No 2., May 1993., S. 131-141.
- [6] - Cukierman, Alex-Webb, Steven B-Neyapti, Bilin., "Measuring The Independence of Central Banks and It's Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, Vol 6., NO 3., Sep. 1992., S.353-398.
- [7] - Kurt, İbrahim-Günel, Vural-Tuğçetin, Talat., *T.C. Merkez Bankası Kanunu Şerhi ve Yabancı Mevzuat ve Uygulama*, Türkiye Bankalar Birliği Yayını., No 79., Ankara 1977.,S.26