

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN (TCMB) ÖNEMSENMEYEN BAĞIMSIZLIĞI

Haydar AKYAZI^(*)

Özet: Türkiye’de son TCMB Başkanı’nın atanmasına yönelik süreçte, merkez bankasının bağımsızlığını olumsuz yönde etkileyen tartışmalar yaşanmıştır. Bu çalışma, yapılan tartışmaların TCMB’nin bağımsızlığına yansımalarını irdelemiştir. Çalışma, merkez bankasının tam bağımsızlığı için yasaların değiştirilmesinin tek başına yeterli olmadığı, bunun yanı sıra bu bağımsızlığın toplumun önemli bir kesimi tarafından önemsenmesi gerektiği vurgusunu öne çıkarmaktadır. Bu bağlamda, TCMB’nin bağımsızlığının, başta siyasiler olmak üzere toplumun önemli bir kesimince önemsenmediği; dolayısıyla da bu aşamada TCMB’nin tam bağımsızlığının bir anlam ifade etmediği sonucuna varılmıştır.

JEL Sınıflandırma:E5

Anahtar Kelimeler: merkez bankası, merkez bankası bağımsızlığı, TCMB

Abstract: During the appointment process of the new president of Central Bank of the Republic of Turkey (CBRT), Turkey has had several debates that affect negatively the notion of central bank independence. This paper considers the repercussions of the debates over the independence of CBRT. Evidence suggests that it is not the legal framework per se that guarantees the central bank independence but the approval of the considerable part of society is a sine qua non for the digestion of that independence. It is concluded that the independence of CBRT is fictitious since it is not agreed upon by the considerable part of the society, primarily by the politicians.

JEL classification: E5

Key Words: central bank, central bank independence, CBRT

I. Giriş

Merkez bankaları, Will Rogers’e atfen, ateş ve tekerlek ile birlikte insanlık tarihinin en önemli buluşlarından birisi olarak gösterilmektedirler. Yüzyıl önce sadece 18 olan merkez bankası sayısı, günümüzde 173’e ulaşmıştır. Artan sayıları ve icra ettikleri görevlerinin önemine paralel olarak merkez bankacılığı, iktisat literatürünün en önemli inceleme alanlarından biri haline gelmiştir. Nitekim Blinder’in (2004:1) EconLit üzerinden yaptığı araştırmada, merkez bankacılığı hakkında 1970’lerde 980, 1980’lerde 1929 ve 1990’larda 4921 referans kaynağının bulunması bunun açık bir göstergesidir.

Türkiye’de de merkez bankacılığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın bağımsızlığını irdeleyen çok sayıda araştırma yapılmıştır. Buna rağmen, Türkiye’de, merkez bankası bağımsızlığı konusunda hala bir zihin karışıklığının olduğunun gözlenmesi kaygı verici bir durumdur. Özellikle son TCMB Başkanı’nın değişiminde yaşananlar, TCMB’nin bağımsızlığının toplumun önemli bir kesimince henüz önemsenmediğini açıkça göstermiştir.

^(*) Doç. Dr. Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü

Çalışmanın ele alınmasında, son TCMB Başkanı'nın atanması sürecinde yaşanan tartışmalar önemli bir rol oynamıştır. Çalışmanın amacı, merkez bankası bağımsızlığının anlamını ve önemini ortaya koyarak; bu bağlamda Türkiye'de yaşanan tartışmaların TCMB'nin bağımsızlığına yansımalarını değerlendirmektir.

Bu amaca yönelik olarak çalışma; bağımsızlık kavramları, bağımsızlığın anlamı, bağımsızlığın teorik temelleri, gelişimi, önemi, ölçülmesi ve TCMB'nin bağımsızlığını inceleyen kısımlardan oluşmaktadır.

II. Bağımsızlık Kavramları

Merkez bankasının bağımsızlığı denilince ne anlaşılması veya nasıl algılanması gerektiği konusunda bir uzlaşmanın olduğu söylenemez. Daha açık bir ifade ile merkez bankası bağımsızlığı, matematiksel bir formülle ifade edilebilecek veya mekanik bir şekilde uygulanacak bir kavram olmayıp; her ülkenin sahip olduğu özelliklerini de dikkate alarak değerlendirilmesi gereken bir kavramdır (European Monetary Institute, 1998: 292). Bu bağlamda bağımsızlık kavramının içeriği; ülkelerin yönetim şekli, gelişmişlik düzeyi, uygulanan para politikası stratejisi, kurumlar arası resmi veya resmi olmayan ilişkiler, gelenekler; kısaca o ülkenin ekonomik, kültürel, politik, yasal ve kurumsal yapıları gibi çok değişik unsurlara göre değişebilmektedir. Bu nedenle bağımsızlığın standart bir tanımı verilememektedir.

Özetlenen unsurların bir sonucu olarak, merkez bankası bağımsızlığını ifade eden birçok bağımsızlık kavramı literatüre yerleşmiştir. Yasal bağımsızlık, fiili bağımsızlık, finansal bağımsızlık, de jure bağımsızlık, de facto bağımsızlık, operasyonel bağımsızlık, kurumsal bağımsızlık, kişisel bağımsızlık, politik bağımsızlık, amaç bağımsızlığı, araç bağımsızlığı, hedef bağımsızlığı ve mülkiyet bağımsızlığı bunlardan bazılarıdır.

Belirtilmiş olan bağımsızlık kavramlarının bazıları, birbirlerinin yerine ikame edilebilmektedir. Örneğin, politik bağımsızlık ile amaç bağımsızlığı aynı anlamda kullanılmaktadır. Benzer durum ekonomik bağımsızlık ile araç bağımsızlığı için de geçerlidir (Serdengeçti, 2003:6). Buna göre politik veya amaç bağımsızlığı, merkez bankasının politika amaçlarını hükümetten bağımsız olarak belirlenmesi; ekonomik veya araç bağımsızlığı ise merkez bankasının sahip olduğu para politikası araçlarını serbestçe kullanabilmesi anlamına gelmektedir (Walsh, 1993:294; Oktar, 1996:87).

Literatür ve uygulamada, araç bağımsızlığının merkez bankasının tam bağımsızlığını temsil ettiği genel olarak kabul edilmektedir. Diğer bir ifade ile merkez bankasının tam bağımsızlığı konusunda amaç bağımsızlığı göz ardı edilmektedir. Çünkü, günümüzde merkez bankalarının nihai amacının fiyat istikrarını sağlamak olması gerektiği noktasında hem teori hem de uygulamada büyük ölçüde bir konsensüs sağlanabilmiştir.

Amaç ve araç bağımsızlığının yanı sıra, yasal ve fiili bağımsızlık kavramlarının da önemli olduğunu vurgulamak gerekir. Yasal bağımsızlık,

merkez bankasının yasadan kaynaklanan bağımsızlığını; fiili bağımsızlık ise, yasal bağımsızlığın yanı sıra merkez bankasının uygulamadaki bağımsızlığını ifade etmektedir.

Elbette ki, merkez bankasının hem yasal hem de fiili olarak bağımsız olması arzulanan bir durumdur. Ancak, özellikle gelişmekte olan ülkeler bakımından, merkez bankalarının yasal ve fiili bağımsızlığı arasında önemli farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Buna en uygun örneğini, bir zamanlar, TCMB oluşturmuştur. Nitekim, Cukierman vd.'nin yapmış olduğu bir çalışmaya göre, TCMB yasal bağımsızlık sıralamasında 72 ülke içerisinde ilk 10 arasında yer alabilmişken; merkez bankası başkanının değişim sıklığını baz alarak oluşturulan fiili bağımsızlık endeksine göre sıralamada 60. olabilmıştır(Cukierman vd., 1992:362-365).

III. Merkez Bankasının Bağımsızlığının Anlamı

Merkez bankasının bağımsızlığı denilince ne anlaşılmalıdır? Merkez bankasının bağımsızlığından istenilen sonuçların elde edilebilmesi ve bağımsızlığın toplumun tüm kesimlerince benimsenmesi ve bağımsızlığa sahip çıkılabilmesi için, bu sorunun cevabı önemlidir. Bununla birlikte, merkez bankasının bağımsızlığı denilince ne anlaşılması gerektiği sorusunun cevabını vermek de kolay değildir. Yine de, bir başlangıç olarak, merkez bankasının bağımsızlığı denildiğinde hükümetten ayrı bir merkez bankasının anlaşılması gerektiğini belirterek işe başlanılabilir. Aksine merkez bankası bağımsızlığı, merkez bankası ile hükümetin iktisadi amaç ve hedefleri gerçekleştirmede uyum içerisinde çalışmaları anlamına gelmektedir.

Kanada Merkez Bankası eski başkanlarından Louis Rasminsky'in (1966:51) "*merkez bankasının bağımsızlığı hükümetten ayrı değil, hükümet içinde bir bağımsızlıktır*" şeklindeki sözleri, merkez bankasının bağımsızlığından ne anlaşılması gerektiğini veciz bir şekilde özetlemektedir. McDonough'un (1994:5) "*...merkez bankaları hükümetten ne tam bağımsız olabilir ne de olmalıdır. Çünkü merkez bankası hükümetin bir kurumudur. Ayrıca merkez bankaları ülkenin ekonomik ve finansal politikalarının nihai sorumlusu olmamalıdır. Bununla birlikte merkez bankalarının bağımsızlık dereceleri kritik önemi haizdir...*" şeklindeki sözleri de Rasminsky'in değerlendirmesiyle örtüşmektedir.

Merkez bankası bağımsızlığına, merkez bankası yöneticileri ve hükümet olmak üzere iki ayrı cepheden bakmakta yarar vardır. Mahadeva ve Gabriel (1999)'in yapmış oldukları bir araştırmaya göre, merkez bankaları yöneticilerinin %80'i bağımsızlığı araç bağımsızlığı olarak görmektedirler. Aynı araştırmada, merkez bankası bağımsızlığını amaç bağımsızlığı olarak algılayan yöneticilerin oranı ise %20'lerde kalmıştır.

Sadece merkez bankası yöneticileri arasında değil, teoride de araç bağımsızlığı öne çıkmaktadır. Bunun altında bir takım argümanların olduğu muhakkaktır. Bunlardan en önemlisi, amaç bağımsızlığının sağlanması halinde

merkez bankası ile hükümet arasında amaçların önceliği bakımından bir çatışmanın yaşanması olasıdır. Ayrıca “fiyat istikrarı-büyüme” gibi bazı iktisat politikası amaçları arasındaki muhtemel çatışmalar da göz ardı edilmemelidir. Nihayet enflasyon hedeflemesini uygulayan Çek Cumhuriyeti ve İsveç gibi bazı ülkelerde merkez bankalarına hedef bağımsızlığının verildiği görülmektedir. Böylece hedef bağımsızlığı, amaç bağımsızlığını ikame eder hale gelmiştir. Dolayısıyla, merkez bankası bağımsızlığı denildiğinde araç ve hedef bağımsızlığının birlikte dikkate alınması doğru bir yaklaşım olacaktır.

Merkez bankası bağımsızlığına hükümet cephesinden bakıldığında, özellikle gelişmekte olan ülkelerde bağımsızlığın zamanlamasına ve kapsamına karşı bazı eleştirilerin yapıldığı görülmektedir. Ayrıca, merkez bankasının bağımsızlığının siyasilerce benimsenmesinin kolay olmadığı da bilinmektedir. Türkiye, bunun güzel bir örneğini oluşturmaktadır.

Buna karşılık gelişmiş ülkelerde, siyasilerin merkez bankası bağımsızlığını önemsenmesi noktasında önemli mesafeler alınmıştır. Örneğin Eski ABD Başkanlarından Reagan'ın, eski FED Başkanı Volcker'in veda yemeğindeki “...*Volcker'in kariyerini yakından takip ettim. Üniversiteden ayrıldıktan sonra, New York Merkez Bankası'nda çalıştı. Oradan Chase Manhattan'a transfer oldu. Burada Rockefeller'in emrindeydi. Daha sonraki görevi olan Hazine'de Dilion, Fowler, Lonnaly ve Schultz adlı bakanların emrinde çalıştı. En son görevi olan FED Başkanlığı görevinde Tanrıdan başka kimsenin emrinde değildi...*” şeklindeki sözleri bu konuda bize bir fikir verebilmektedir (Gökçe, 1990:32).

Gelinen nokta itibarıyla, merkez bankalarının bağımsızlığının derecesi ve anlamının, siyasal erkin bağımsızlığı hazmetme kapasiteleriyle yakından ilgili olduğu anlaşılmaktadır.

IV. Bağımsızlığının Gelişimi, Önemi ve Ölçülmesi

A.Gelişimi

1970'lerin sonu ve 1980'lerin başından itibaren merkez bankası bağımsızlığı, parasal makro iktisat alanında en çok tartışılan konuların başında yer almıştır. 1990'lı yıllarda ise, merkez bankalarının bağımsızlığını artırmaya yönelik yasal düzenlemeler zirveye ulaşmıştır.

Merkez bankalarının bağımsızlığını artırmaya yönelik reformların hızlanması sürecinde, teorik ve ampirik çalışmaların yanı sıra bir takım bölgesel ve global faktörler de belirleyici rol oynamıştır.

Merkez bankasının bağımsızlığının modern teorik temellerini, Kydland ve Prescott (1977), Barro ve Gordon (1983) ve Rogoff (1985) gibi önemli iktisatçıların yapmış olduğu çalışmalar oluşturmaktadır. Kydland ve Prescott'a göre (1977:487), politika uygulayıcıları ihtiyari politikalara karşı kurula dayalı politikalar izlemelidirler. Bunun nedeni, ihtiyari politikalar kapsamında alınan bir takım kararların bugün için uygun olmakla birlikte, aslında bunların optimal olmayabileceğidir. Barro ve Gordon'a göre (1983:2), para otoritesinin ihtiyari

bir politika izlemesi halinde insanların beklediğinden daha fazla enflasyon ortaya çıkabilir. Bu tür sürprizler, ekonomik faaliyetlerin canlanması ve hükümetin nominal yükümlülüklerinin (borçlarının) reel değerinin azalması gibi bazı yararlar sağlayabilir. Ancak bu politikaların yararlı sonuçları sistematik olarak devam etmeyebilir.

Dikkat edileceği üzere Kydland ve Prescott ile Barro ve Gordon, ihtiyari para politikasının neden olabileceği enflasyonist eğilimleri önlemin yolunu “kurala dayalı para politikası”nda görmektedirler. Parasal bir kural halinde, merkez bankası sürpriz bir enflasyona neden olamayacak ve böylece dinamik zaman tutarsızlığı problemi yaşanmayacaktır. Buna karşılık Rogoff (1985:1177), fiyat istikrarlılığına önem veren bağımsız merkez bankası başkanını tercih etmesi halinde, toplumun daha iyi bir duruma gelebileceğini savunmaktadır.

Barro ve Gordon ve Rogoff’un merkez bankacılığı üzerine yapmış oldukları değerlendirmede iki hususa dikkat edilmelidir. Birincisi; Barro ve Gordon, ihtiyari para politikasının neden olabileceği enflasyonist eğilimleri önlemeye yönelik olarak parasal kuralı önermektedir. Belirlenmiş olan parasal kuralın uygulanabilmesi için bağımsız bir merkez bankasına ihtiyaç yoktur. Teknik bir kurum da bu parasal kuralı uygulayabilir. Rogoff ise, düşük ve istikrarlı bir enflasyonun sağlanabilmesi için enflasyondan hoşlanmayan muhafazar merkez bankası; yani bağımsız bir merkez bankasının gerekliliğini savunmaktadır (DeBelle ve Fischer, 1994:198). İkincisi, parasal kuralın bağımsız merkez bankasından farklı bir anlamının olduğu bilinmelidir (Fischer, 1997:288).

Özetlenen sonuçlarından yola çıkarak, hem bağımsız hem de enflasyondan hoşlanmayan bir merkez bankasının, hükümet veya siyasi otoriteden daha düşük bir enflasyon oranını tercih edeceği veya gerçekleştirebileceği sonucuna ulaşmak mümkündür. Rogoff’un da belirttiği gibi (1985:1187), çoğu ülkelerin bağımsız merkez bankası oluşturmaları ve bunun başına muhafazakâr yani enflasyondan hoşlanmayan bir başkanı tercih etmelerinin temel nedeni de budur. Ayrıca Almanya ve İsviçre Merkez Bankaları’nın yürütmüş oldukları başarılı anti enflasyon politikalar da, bu düşünce için bir destek sağlamaktadır (Maliszewski, 2000:752).

Merkez bankası bağımsızlığının gelişimine etki eden bölgesel ve global faktörleri de şu şekilde özetlemek mümkündür (Cukierman, 1994:1446; 2006:9):

•Nominal istikrarı sağlayan Avrupa Parasal Sistemi ve Bretton Woods Sistemi gibi mekanizmaların aksaması veya yıkılması nedeniyle yeni kurum arayışlarının yoğunlaşması,

•Yüksek bağımsızlığa sahip olan İsviçre ve Almanya Merkez Bankaları’nın, bağımsız merkez bankasının nominal istikrarı sağlamada etkili olabileceğini kanıtlanması,

•Maastricht Antlaşması gereğince, Parasal Birliğe üye olabilmek için merkez bankası bağımsızlığının sağlanmasının ön koşul haline gelmesi¹

- Özellikle Latin Amerika ülkelerinde enflasyonu önlemede kullanılan başarılı istikrar politikalarından sonra, politika uygulayıcılarının tekrar yüksek enflasyonun yaşanmaması için merkez bankası bağımsızlığını artırmayı bir araç olarak görmeleri,

- Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra, eski sosyalist ülkelerin piyasa ekonomisine hızla geçebilmeleri ve piyasa ekonomisinin düzenli işleyebilmesi için merkez bankalarının bağımsızlığını arttırma ve batı tipi merkez bankası oluşturma çalışmaları,

- 1970'lerde yaşanan yüksek enflasyon tecrübelerinin, yüksek enflasyon yaşayan ülkeler başta olmak üzere dünya genelinde fiyat istikrarını sağlama arayışlarını artırması,

- Sermaye hareketleri üzerindeki kontrolün aşamalı bir şekilde azaltılmasına paralel olarak uluslararası sermaye hareketlerinin genişlemesi.

Merkez bankasının bağımsızlığını etkileyen faktörler arasında gösterilen son husus, diğerlerine göre, daha fazla önem arz etmektedir. Zira uluslararası sermaye hareketlerinin artması, hem sermaye hareketlerinden daha fazla pay almak hem de sermaye hareketlerinden kaynaklanabilecek yıkıcı domino etkisinden daha az etkilenmek için makro ekonomik istikrarın sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle, bağımsız merkez bankası tarafından uygulanacak şeffaf ve güvenilir bir para politikasına önemli roller düşmektedir.

Yukarıda belirtilmiş olan nedenlere bağlı olarak, başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere, geçiş ekonomisi ülkeleri ve Latin Amerika ülkelerinin pek çoğunda merkez bankalarının bağımsızlıklarını artırmaya yönelik yasal düzenlemelere gidilmiştir. Bu bağlamda, 1989-1999 döneminde 34 sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülke merkez bankasının bağımsızlığını artıran yasal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Öte yandan bu dönemde, 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılması, 1989 yılında Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması ve 1994 ve 1997 yıllarında finansal krizlerin yaşanması gibi önemli siyasi ve ekonomik olaylar gerçekleşmiştir(King, 2001:51).

Tablo 1, bazı ülke grupları için merkez bankası kanunlarında yapılan değişikliklerin tarihleri özetlemektedir. Görüleceği üzere, 1990'lı yıllarda çeşitli ülkelerde merkez bankalarının bağımsızlığını artırmaya yönelik reformlar yoğunlaşmıştır. Bu arada 2000'li yıllarda merkez bankalarının bağımsızlığını arttırmaya yönelik reform çabaları da devam etmektedir. Nitekim 2001 yılında yürürlüğe giren yasa ile TCMB'nin bağımsızlığını artırıcı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Tablo 1: Merkez Bankası Bağımsızlık Reformları² (1988-1999)

Gelişmiş Ülkeler*		Geçiş Ekonomileri		Latin Amerika Ülkeleri	
Avusturya	1998	Bulgaristan*	1991/1997	Arjantin	1992
Belçika	1993/1998	Çek Cumh.*	1991	Peru	1993
Fransa	1993/1998	Estonya*	1990/1993/1999	Şili	1989
Finlandiya	1998	Macaristan*	1991/1997	Meksika	1993
Almanya	1993/1994/1998	Letonya*	1990/1992	Kolombiya	1992
İrlanda	1998	Litvanya*	1990/1996	Bolivya	1995
İtalya	1992/1993/1997	Polonya*	1989/1992/1997	Honduras	1996
Lüksemburg	1998	Romanya*	1991/1998/1999	Kosta Rika	1995
Hollanda	1994/1995/1998	Slovenya*	1991	Uruguay	1995
Portekiz	1990/1995/1998	Slovakya*	1992	Brezilya	1989
İspanya	1994/1997	Arnavutluk	1992/1996	Paraguay	1995
Yunanistan	1997	Hırvatistan*	1992	Venezüella	1992
İngiltere	1998	Ukrayna	1991/1999	Ekvator	1992/1998
İsveç	1998	Özbekistan	1995	El Salvador	1991/1996

*Avrupa Birliği ülkeleri

Kaynak: Jacome H., 2001:6,40; Ribeiro; 2002:29-30; King, 2001:51; Lybek ve Morris, 2004:50-52; Cukierman vd., 2002:242; Daunfeldt ve Luna, 2003:19; Maliszewski, 2000:763.

B) Önemi

Merkez bankası bağımsızlığının teorik temelini, standart neoklasik model oluşturmaktadır. Bu modele göre enflasyon oranı, birincil olarak para arzının büyüme oranı tarafından belirlenirken; rasyonel beklentiler varsayımı altında, işsizlik oranı da uygulanan politikalarda yapılan beklenmeyen değişiklikler ve reel ücretler tarafından etkilenmektedir (Franzese ve Hall, 2000:2).

Bu çerçeveden yola çıkarak, merkez bankası bağımsızlığının önemini ortaya koyan hususları şu şekilde özetlemek mümkündür:

•Bağımsız bir merkez bankası, kısa dönem yararları önemseyen politik baskılara daha az maruz kalınmasına imkân sağlayabilir. Gerçek dünyada hükümetler, özellikle baskı gruplarının etkisiyle ve daha çok seçim dönemlerinde, büyümeyi kapasitenin üzerinde artırmaya çalışırlar. Her ne kadar bu tür politikalar ekonomiyi istenilen yere taşıyabilse de, sonuçta yüksek enflasyon kaçınılmaz bir sorun olarak ortaya çıkacaktır (Fraser, 1994:2). O halde, kısa vadeli refahına odaklanmış bir siyasi otoritenin frenlenebilmesi için toplumun uzun vadeli refahına odaklanmış bağımsız merkez bankasına ihtiyaç vardır.

•Bağımsız bir merkez bankası, toplumda güven duygusu ve fiyat istikrarına odaklanmış bir para politikasının güvenilirliğinin sağlanmasında önemli rol oynayabilir. Bunun gerçekleşmesi halinde, bir takım ilave yararlar da sağlanabilir. Bunları şu şekilde özetlemek mümkündür:

a)Modern ekonomilerde beklentiler merkezi bir rol oynar (Gonzalez-Paramo, 2007). Bu bağlamda hanehalkı, firmalar, piyasalar, kamu kurumları ve uluslararası organizasyonlar gibi farklı grupların beklentilerinin fiyat istikrarını

sağlayacak yönde şekillendirilmesi para politikasının etkinliği açısından hayati önemi haizdir.

b)Güvenilirliğin sağlanması halinde, enflasyonu düşürmenin maliyeti azalabilir³. Diğer bir ifade ile özveri veya fedakârlık oranı daha az olabilir. Genel olarak, enflasyonu düşürmeye yönelik para politikasının üretimi azaltılabileceği kanaati sözkonusudur. Enflasyon beklentilerinin hızlı bir şekilde inmesi, enflasyonun da hızlı bir şekilde düşmesine neden olacak ve dolayısıyla enflasyonu azaltmanın maliyeti de daha az olacaktır⁴(Meyer, 2000)

c)Güvenilir bir merkez bankası, istikrar politikalarının daha etkili bir şekilde yürütülmesine ve böylece reel ekonomik performansın iyileştirilmesine imkân sağlayabilir. Çünkü güvenilir ve bağımsız bir merkez bankası, bir yandan öngörülebilir davranışlar sergileyerek reel faizlerden kaynaklanabilecek risk primini azaltabilir; bir yandan da antienflasyonist politikalar sayesinde yüksek enflasyonun ekonomik performans üzerindeki olumsuz etkilerini önleyebilir(Alesina ve Summers, 1993:152).

d)Bağımsız bir merkez bankasını, güvenilir ekonomi politikalarının bir sinyali olarak gören veya değerlendiren yerli ve yabancı özel yatırımcıların daha çok yatırım yapmaları beklenir. Bunun temel nedenlerinden birisi, yerli ve yabancı yatırımcıların bağımsız ve şeffaf olan merkez bankaları sayesinde ihtiyaç duyacakları ekonomik verileri maliyetsiz bir şekilde elde edebilmeleridir. Yapılan bazı çalışmalarda, merkez bankası bağımsızlığı ile yatırımlar arasında pozitif bir ilişkinin bulunmuş olması bu görüşü destekler niteliktedir. Örneğin Pastor ve Maxfield'in (1999:307) yapmış olduğu bir çalışmaya göre, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 20 gelişmekte olan ülkede merkez bankası bağımsızlığı ile yatırımlar arasında pozitif bir ilişkinin olduğu tespit edilmiştir. Bu sonuç, merkez bankalarının bağımsızlığını artırmaya yönelik reformların, özellikle gelişmekte olan ülkelerde artan bir trend izlemesinin sürpriz sayılmaması gerektiğini de göstermektedir.

e)Güvenilir bir merkez bankası, ücret ve fiyat sözleşmelerinin daha az enflasyona neden olabilecek şekilde gerçekleştirilmesine imkân sağlayabilir. Başka bir ifade güvenilir ve bağımsız bir merkez bankası, ücret ve fiyat sözleşmeleri düzenleyenlerin davranışlarını düşük nominal ücret ve fiyat sözleşmesine razı olmaları yönünde etkileyebilir. Bunu iki yolla yapabilir: Birincisi; sıkı para politikası izleyen bağımsız bir merkez bankası ücret ve fiyat sözleşmelerini baskı altına alabilir ki, bu "muhafazakârlık etkisi" olarak adlandırılmaktadır. İkincisi; bağımsız bir merkez bankası, piyasaya verilen sinyaller için yüksek güvenilirlik sağladığı için ücret ve fiyat sözleşmeleri azalabilir ki, bu da "güvenilirlik etkisi" olarak nitelendirilmektedir(Franzese ve Hall, 2000:4-5).

•Bağımsız bir merkez bankası, düşük ve istikrarlı bir enflasyon oranı için önemlidir. Nitekim literatürde, merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon oranı arasında zıt yönlü bir ilişkinin olduğunu ortaya koyan çok sayıda ampirik çalışma sözkonusudur⁵. Yapılan çalışmalarda, ortalama olarak, bağımsız merkez

bankasına sahip olan ülkelerin hem daha düşük bir enflasyon oranına sahip olduklarını, hem de düşük enflasyon oranını üretim veya istihdamı olumsuz yönde etkilemeden sağlanabildikleri sonucuna ulaşılmıştır. Diğer bir deyişle, yüksek merkez bankası bağımsızlığı ile düşük enflasyon oranı ve istikrarlı reel ekonomiden oluşan kazanımlar aynı anda sağlanabilmektedir.

•Bağımsız bir merkez bankası, mali disiplinin sağlanması açısından da önem taşımaktadır. Maliye ve para politikası arasındaki bağlantı, para otoritelerinin faiz oranlarını dengelemesi yönüyle açıklanmaktadır. Artan kamu borcunun faizler üzerindeki baskıyı artırması halinde hükümet, merkez bankasını bütçe açıklarını parasallaşma yoluyla kapatmaya zorlayacaktır. Bu noktada, hükümetten bağımsız bir merkez bankasının bu tip politik baskılara karşı daha dirençli olacağını savunan hipotezler ileri sürülmektedir(Sikken ve Haan, 1998:494). Ayrıca bağımsız bir merkez bankasının; hazinenin sürdürülemez borçlanma politikalarını önleyebileceği, hükümetlerin bütçe açığı vermemek için daha dikkatli davranmasına ve enflasyonist olmayan yeni mali kaynaklar aramalarına yönelmelerini sağlayabileceği yönünde görüşler de mevcuttur(Grilli vd.,1991:373;Loungani ve Sheets,1997:392).

Yapılan bazı ampirik çalışmalarda, merkez bankası bağımsızlığı ile bütçe açığı arasında negatif bir ilişkinin olduğunun tespit edilmesi bu yöndeki görüşleri destekler nitelikte olsa da, bu yöndeki kanıtların az sayıda olduğunu belirtmek gerekir⁶.

C) Ölçülmesi

Merkez bankasının bağımsızlığını ölçmek amacıyla, “merkez bankası bağımsızlık endeksleri” kullanılmaktadır. Bu endekslerde, merkez bankasının bağımsızlığını doğru ve objektif bir şekilde verdiği düşünülen bazı değişkenler kullanılmaktadır. Bunlar arasında; merkez bankası başkanlarının atanması, merkez bankasının amaç(ları) ve kamu kesiminin finansman şekli gibi değişkenler yer almaktadır.

Tahmin edilebileceği gibi, merkez bankası bağımsızlık endekslerinin oluşturulması kolay ve sorunsuz olmamaktadır. Örneğin; ülkelerin merkez bankası kanunlarının kapsamının farklı olması, yazılı kuralların yanı sıra yazılı olmayan kuralların bulunması, oluşturulan endekslerin ülke gruplarını (gelişmiş ve gelişmekte olan ülke gibi) ve bağımsızlık türünün tamamını (yasal, fiili ve politik bağımsızlık gibi) temsil edememesi ve özellikle endekslerde yer alan değişkenlerin puanlandırılmasında subjektif davranılma olasılığı gibi bazı kısıtlar sözkonusudur.

Belirtilen bu sorunların gölgesinde oluşturulan merkez bankası bağımsızlık endekslerinin bazıları, genel kabul görmüş durumdadır. Bunlardan en önemlilerinden birisi Grilli vd. (1991) tarafından oluşturulan endekstir. Grilli vd. (1991), bağımsızlık endeksini oluştururken politik bağımsızlık ve ekonomik bağımsızlık ayrımı yapmışlardır. Politik bağımsızlık için; merkez bankasının yönetim organının atanma şekli, merkez bankasının hükümetle ilişkileri ve

merkez bankasının resmi sorumlulukları gibi kriterler kullanılmıştır. Ekonomik bağımsızlık endeksini oluştururken de, hükümetin merkez bankasından kredi alıp alamadığı ve para politikası araçlarının merkez bankasının kontrolünde olup olmadığı gibi kriterler dikkate alınmıştır.

Diğer bir önemli ve geniş kapsamlı endeks, Cukierman vd. (1992) tarafından oluşturulan bağımsızlık endeksidir. Bu bağımsızlık endeksi anket sorularından yararlanılarak oluşturulmuştur. Anket soruları; yönetim kurulu, politikanın oluşturulması, merkez bankasının amaçları ve hükümete borç vermede sınırlamalar adı altında dört kategoride toplanmıştır. Bu dört kategori de; başkanın görev süresi, başkanı atayan kurum, başkanın hükümet tarafından görevden alınıp alınmadığı, para politikasının kimin tarafından oluşturulduğu, anlaşmazlıkların nasıl çözüldüğü, bütçe oluşturulmasında merkez bankasının rol oynayıp oynamadığı, merkez bankasının hükümete avans verip vermediği, borçlanma şartları, borç vermede limitlerin olup olmadığı, borçların vadesi, faiz oranları, merkez bankasının birincil piyasada menkul kıymetleri alınıp alınmadığı ve merkez bankasının amaçlarının neler olduğu gibi toplam 15 alt gruba ayrılmıştır.

Cukierman vd., belirtilen geniş kapsamlı veri setinden yararlanarak merkez bankalarının yasadan kaynaklanan bağımsızlıklarını ölçmede kullanılan “yasal bağımsızlık endeksi”ni oluşturmuşlardır. Gerçek veya fiili bağımsızlığı ölçmek için de, “merkez bankası başkanının değişim sıklığını” dikkate almışlardır. Bu arada, Cukierman’ın yasal bağımsızlıkla fiili bağımsızlık arasında önemli bir farkın olabileceğini savunan ilk araştırmacı olduğunun da belirtilmesinde yarar vardır(Arnone vd., 2006:14).

Yukarıda belirtilmiş çalışmaların yanı sıra Bade ve Parkin, Alesina, Cukierman, Alesina ve Summers, Eijffinger ve Schaling ve Cukierman ve Webb tarafından oluşturulmuş yasal bağımsızlık endeksleri de sözkonusudur. Bu çalışmalardan sonra da, merkez bankası bağımsızlığının makroekonomik yansımaları üzerine çok sayıda çalışma gerçekleştirilmiştir⁷.

V. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın Bağımsızlığı

A. Yasal Durum

TCMB, uzun süre kısa vadeli avans uygulamalarıyla bütçe açıklarını finanse etmiş; reeskont oranı yoluyla da iktisadi kalkınmanın finansmanında adeta kalkınma ve yatırım bankası gibi hareket etmiştir. Öyle ki, ulusal paranın değerini korumakla görevli olan Merkez Bankası, tam tersine, ulusal paranın değerinin düşmesine neden olan politikalar uygulamaya zorlanmıştır. Bunun nedeni, 1715 ve 1211 sayılı Kanunlarda zaman içerisinde yapılan değişikliklerle, Banka’nın kamuya daha çok kredi açma ve giderek artan miktarlarda nakit avans verme zorunda bırakılmasıdır. Bu yönde uygulanan para politikaları, özellikle 1970’li yıllardan sonra, bağımsız para politikası olmaktan çok Hükümetin maliye politikasını destekleyici şekilde oluşmuştur(Serdengeçti, 2005:16).

25.4.2001 tarih ve 4651 Sayılı “TCMB Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Merkez Bankası’nın bağımsızlığı konusunda tam anlamıyla bir dönüm noktası olmuştur. Yapılan değişikliklerle, TCMB’nin yasal çerçevesi Maastricht Antlaşması ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsü’ne önemli ölçüde uyumlaştırılmıştır.

Yasal bağımsızlık kapsamında, Kanunla getirilen temel düzenlemeleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler. Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur (Madde 4). 4. madde kapsamında da anlaşılacağı üzere, TCMB’nin “*araç bağımsızlığı*” sağlanmış; buna karşın “*amaç bağımsızlığı*” tercih edilmemiştir. Bu yaklaşım, çağdaş merkez bankacılığının unsurları açısından uyumludur.

- Başkan’a yardımcı olmak üzere dört Başkan Yardımcısı atanır. Başkan Yardımcıları, Başkan’ın önerisi üzerine müşterek kararlar beş yıl süre ile atanırlar. Başkan Yardımcıları bu sürenin sonunda yeniden atanabilirler (Madde 29). Yapılan bu düzenleme ile Merkez Bankası’nın “*kişisel bağımsızlığı*” sağlanmıştır.

- Açık piyasa işlemleri, yalnızca para politikası amaçları için yürütülür ve Hazineye, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kurum ve kuruluşlara kredi sağlamak amacıyla yapılamaz (Madde 52). Böylece Merkez Bankası’nın “*politika bağımsızlığı*” gerçekleştirilmiştir.

- Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz. Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birinci piyasadan satın alamaz (Madde 56). Bu yasal düzenleme ile de, Merkez Bankası’nın “*ekonomik bağımsızlığı*” teminat altına alınmıştır.

Açıklamalardan, TCMB’nin yasal yönden tam bağımsız hale geldiği sonucuna varılabilir. Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken ve Merkez Bankası’nın yasal bağımsızlığına gölge düşüren çok önemli bir düzenleme sözkonusudur. Şöyle ki, her ne kadar TCMB Kanunu’nun 52.ve 56. maddelerinde Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına kredi ve avans vermeyeceği hükmü yer almakta ise de, Banka’nın temel yetkileri kısmında *Banka’nın olağanüstü hallerde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun (TMSF) kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda Fona avans verebileceği* hükmü yer almaktadır.

Hiç şüphe yok ki; Türkiye gibi mali piyasaların derin olmaması nedeniyle finansal istikrarsızlık olasılığının yüksek olduğu ülkeler için bu tür düzenlemeler makul görülebilir. Bununla birlikte, sözkonusu düzenlemenin TCMB’nin tam bağımsızlığını gölgelediğini kabul etmek gerekir. Bu görüşü paylaşan bazı araştırmacılar, olağanüstü durumlarda Banka’nın TMSF’ne avans vermesinin likidite fazlalığına neden olabileceğini, dolayısıyla enflasyon

hedefinden sapmalara yol açabileceğini (Dinçer, 2004, s.99); bazıları da TCMB'nin enflasyon amacına zarar vermeyeceğini savunmaktadırlar (Baydur ve Süslü, 2007:50).

B) Fiili Durum

Yasalarla sağlanmış olan yasal bağımsızlık tek başına merkez bankasının tam bağımsızlığını sağlayamamaktadır. Önemli olan, yasal bağımsızlığın uygulamada ne derece gerçekleştirilebildiği; yani fiili bağımsızlığın sağlanıp sağlanmadığıdır.

Literatürde fiili bağımsızlık için kullanılan temel kriter, merkez bankası başkanının değişim sıklığıdır. Bu kriter kapsamında bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye'de olumlu gelişmeler olduğu söylenebilir. Nitekim son yıllarda Merkez Bankası Başkanları beş yıllık görev sürelerini tamamlayabilmişlerdir. Bunun yanı sıra, yasada da öngörüldüğü üzere, Merkez Bankası tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına kredi ve avans da verilmemektedir. Bu olumlu göstergeler, Merkez Bankası'nın tam bağımsızlığı için önemli olmakla birlikte yeterli olamamaktadır. Ortada Merkez Bankası'nın bağımsızlığını toplumun önemli bir kesimince yeterince önemsenmemesi gibi çok önemli bir sorun vardır.

Yapılan açıklamaların ışığında, TCMB'nin tam bağımsız olduğu söylenebilir mi? Bu sorunun cevabını, farklı şekillerde ve değişik argümanlar ileri sürerek vermek mümkündür. Yine de, bu soruların cevabını ararken Türkiye'de son Merkez Bankası Başkanı'nın atanması sürecinde yaşanan tartışmaların mutlaka göz önünde bulundurulması gerekir. Zira bu tartışmalar, bizlere, TCMB'nin tam bağımsızlığı konusunda önemli sinyaller vermesi açısından tarihi bir öneme sahiptir.

Öncelikle son Merkez Bankası Başkanı'nın atanması sürecinde yaşanan tartışmaların şekli, kapsamı ve amacının TCMB'nin bağımsızlığı bakımından büyük bir talihsizlik olduğunu belirtilmek gerekir. Ne yazık ki, atama sürecinde Merkez Bankası'nın bağımsızlığı önemli bir darbe yemiştir. Elbette ki aldığı kararlarla bütün ekonomik birimleri etkileyen bu önemli Kurumun Başkanının değişmesinde kamuoyunda duyarlılığın olması doğal bir durumdur. Ancak, tartışmaların merkez bankası bağımsızlığından daha çok ekonomi dışı zeminlerde yapılmış olması bu doğallığı ortadan kaldırmaktadır.

Makalenin kapsamı içerisinde kalmak amacıyla, yapılan tartışmaların merkez bankasının bağımsızlığına yansımalarına yer verilecektir. Bu düşünceden hareketle, Başkanı'nın değişim sürecinde yaşanan tartışmaların Banka'nın bağımsızlığına yansımalarına ışık tutması açısından basında kullanılan bazı başlıklara yer vermekte yarar vardır:

“Merkez Bankası bağımsızlığı darbe yedi, ekonomi o yüzden dalgalandı”;
“IMF, Merkez Bankası atamalarına el atmalı”;
“Medyada Merkez tantanası neden”;
“Siyaset kurbanı Merkez Bankası”;
“Karışmayın Merkez'e, rezil oluruz herkese!”;
“Merkez Bankası'nda tesettür dönemi”;
“Merkez Bankası

krizi ve türban meselesi”; “Merkez Bankası başkanlığı bilmeceye döndü”; “Merkez Bankası keşmekeşi”; “Yeni başkan bilmeceyi Merkez Bankası’na itibar kaybettiriyor”; “Merkez’in krizi”; “Merkez Bankası’yla kim oynuyor?”; “Türbanlı başkan”

Özetlenen başlıklar kapsamında, bağımsızlık noktasında yapılan bazı değerlendirmeleri kısaca özetlemekte yarar vardır:

-“...Hükümetin TCDD ile TCMB arasındaki farkın ‘farkında’ olduğunu söylemek olanaklı mı? Son iki haftadaki gelişmeler, bizatihi bağımsızlığı zedeleyen adımların hükümet tarafından atıldığını göstermiyor mu?...” (Uğur Gürses, Radikal, 27/3/2006)

-“...Fiyat istikrarının tesisi ve devamı için Merkez Bankası ve para politikasının kurumsallaşması şarttır. Bugün sahneye konulan komiklikler Merkez Bankası ve para politikasının itibarını yerle bir ettiği gibi, fiyat istikrarı konusundaki iyimserliği yok etmektedir...” (Ercan Kumcu, Hürriyet, 23/3/2006)

-“...Süreyya Serdengeçti bu görevi beş yıldır başarıyla sürdürüyordu. Ancak, hükümet, Serdengeçti’nin kendi kişiliğini de yansıtan Merkez’i “bağımsız tutma” duruşunu, önümüzdeki “seçimleri” de hedefleyerek, “faiz ve kur” politikalarında değişikliğin önünde bir engel olarak gördü...” (Derya Sazak, Milliyet, 23/3/2006)

-“...Hükümet, MB’yi kendi siyasal alanına çekme eğilimiyle büyük hata yaptı. Ağzına yüzüne bulaştırdı...” (Hurşit Güneş, Milliyet, 23/3/2006)

-“...AKP Hükümeti ve ekonomiyle ilgili bakanlar Merkez Bankası bağımsızlığını uluslararası standartlar kapsamında yorumlamıyor...Merkez Bankası bağımsızlığından ne anlaşılması gerektiğini, IMF heyeti ekonomiyle ilgili bakanlara ve hükümete anlatmalı, gereken biçimde algılanmasını zorlamalı...” (Erdal Sağlam, Hürriyet, 13/11/2006)

-“...Çok önemli ve para politikası için gerekli bağımsızlık savaşı veren bir kurum da hırpalandı...” (Deniz Gökçe, Akşam, 3/20/2006).

Özetlenen değerlendirmelerin ışığında, yaşanan tartışmaların Merkez Bankası’nın bağımsızlığına yansımaları konusunda şu tespitleri yapmak mümkündür:

•Merkez Bankası Başkanı’nın atanması konusunda Hükümet’in hatalı davrandığı söylenebilir. Atama süreci Başkan adaylarını yıpratmadan ve politize etmeden yönetilebilmeliydi. Dolayısıyla Merkez Bankası’nın kişisel bağımsızlığı olumsuz yönde etkilenmiştir.

•Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası sıradan bir kurum değildir. Aldığı kararlarla tüm ekonomik birimleri etkilemekte ve piyasayı yönlendirmektedir. Atama sürecinde, Merkez Bankası’nın kurumsal güvenirliliğinin yanı sıra Merkez Bankası’nın piyasayı yönlendirme fonksiyonu da zayıflamıştır. Özetle, Merkez Bankası’nın kurumsal bağımsızlığı ve kredibilitesi önemli ölçüde zedelenmiştir.

•Yaşanan gelişmeler, siyasilerin Merkez Bankası bağımsızlığının önemini yeterince kavrayamadığını ve yeterince önemsenmediğini açıkça

göstermiştir. Her ne kadar verilen bazı siyasi demeçlerde, merkez bankası bağımsızlığının önemi dile getirilse de, gerçekte durum farklı gerçekleşmektedir. Bu açıdan bakıldığında, *TCMB'nin fiili bağımsızlığının yeterince güçlü olmadığı söylenebilir.*

Merkez Bankası'nın bağımsızlığını olumsuz yönde etkileyebilecek başka bir husus da, Banka'nın başta faiz ve döviz politikaları olmak üzere yürütmekte olduğu para politikalarına ve sergilemiş olduğu duruşa yönelik yapılan bazı eleştirilerdir. Eleştirileri üç başlık halinde özetlemek mümkündür:

- Merkez Bankası'nın izlemiş olduğu düşük döviz kuru politikası, dış ticaret dengesine olumsuz yansımaktadır.

- Merkez Bankası'nın izlemiş olduğu yüksek faiz politikası, iktisadi kalkınmanın önünde engel oluşturmaktadır.

- Merkez Bankası sadece fiyat istikrarına odaklanmakta ve büyümeyi ihmal etmektedir⁸.

Elbette ki bu eleştiriler, haklılık payı olduğu ve makul düzeylerde kaldığı sürece yararlı olacaktır. Kaldı ki, bu eleştirilerde haklılık payı da vardır. Ancak belirtilen sınırların dışına çıkılması, başta bağımsızlığı olmak üzere Merkez Bankası'nı her yönüyle yıpratmaktadır. Nitekim, Başkan YILMAZ'ın Bakanlar Kurulu/Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yapmış olduğu sunumda *"Merkez Bankasının bağımsızlığının sorgulanmasına yol açabilecek söylem, tartışma ve uygulamaların politikalarımızın ve hedeflerimizin güvenilirliğini zedeleyebileceği ve bunun maliyetinin çok yüksek olacağı unutulmamalıdır. Merkez Bankası bağımsızlığı bu ülkenin en büyük kazançlarından birisidir. Herkesin yararınadır"* (Yılmaz, 2006, s.29) şeklindeki sözleri bu endişeleri dile getirmektedir.

Bu tür eleştiriler, aynı zamanda merkez bankasının bağımsızlığının önemsenmediğini de ortaya koymaktadır. Bir siyasi partinin genel başkan yardımcısının, *"Hükümetin Merkez Bankası'na müdahale yetkisi yok, ama Merkez Bankası da bağımsızlığını ülke menfaatleri aleyhine kullanamaz"* yönündeki sözleri (<http://www.tumgazeteler.com>, 11.03.2006) bu görüşü ve endişeyi fazlasıyla haklı çıkarmaktadır. Bu arada, yapılan eleştirilerin Merkez Bankası'nın yasal bağımsızlığını ortadan kaldırmadığı da savunulabilir. Ne var ki, eleştirilerin yıkıcı olmaya başlaması, merkez bankasının fiili bağımsızlığını işlevsiz hale getirebilir ve önemli ölçüde kafa karışıklığına neden olabilir.

VI. Sonuç ve Değerlendirme

Çalışmanın sonucunda şu sonuç ve değerlendirmelere yer verilebilir:

- Merkez bankası bağımsızlığı denildiğinde, hükümetten ayrı değil hükümet içinde bir bağımsızlık anlaşılmalıdır. Bağımsızlık, hükümetle merkez bankasının diyalog ve uyum halinde çalışmasını ifade etmektedir.

- Merkez bankasının bağımsızlığı, fiyat istikrarının sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Ortalama olarak, merkez bankasının bağımsızlığını sağlamış ülkeler düşük ve istikrarlı enflasyon oranını düşük bir maliyetle

sağlayabilmektedirler. Başka bir ifade ile, merkez bankası bağımsızlığının reel sektör üzerine olumsuz bir etkisinden bahsedilemez.

•Merkez bankası bağımsızlığını ifade eden çok sayıda bağımsızlık kavramı vardır. Önemli olan husus, merkez bankasının hem yasal hem de fiili olarak bağımsız olmasıdır. Ancak bu da tam bağımsız merkez bankası için yeterli değildir. Bunlara ilave olarak, merkez bankası bağımsızlığının toplumun tüm kesimince benimsenmesi ve önemsenmesi gerekir. Bu konuda gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkelerde göre önemli mesafeler almışlardır.

•2001 yılında yürürlüğe giren yasa ile TCMB'nin yasal bağımsızlığının sağlanması yönünde önemli gelişmeler sağlanmıştır. Ancak, yasal bağımsızlıkla çelişen bazı düzenlemelere de yer verilmiştir. Bu çelişkinin bir an önce ortadan kaldırılması gerekir. Merkez Bankası'nın fiili bağımsızlığında da önemli mesafeler alınmıştır. Ancak, son Merkez Bankası Başkanı'nın atanması sürecinde yaşanan bütün bu olumlu gelişmeleri gölgede bırakmıştır. Bu süreçte Merkez Bankası'nın bağımsızlığı önemli ölçüde darbe almıştır. Tartışmalar bize, Merkez Bankası bağımsızlığının başta siyasiler olmak üzere, toplumun önemli bir kesimince tam anlamıyla önemsenmediğini açıkça göstermiştir. Böyle bir durumda, tam bağımsız bir merkez bankası söylemi ne anlamlı ne de gerçekçi olur.

Kaynaklar

- Alesina, A. ve Summers, L. H. (May 1993) "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol.25, No.2, pp.151-162.
- Arnove, M. vd. (Oct. 2006) "The Measurement of Central Bank Autonomy: Survey of Models, Indicators, and Empirical Evidence", *IMF Working Paper No.227*, pp.1-85.
- Arslan, Ö. (Eylül 2003), Avrupa Birliği'ni Oluşturan Ülkelerde Merkez Bankası Bağımsızlığı, Enflasyon ve Diğer Makro Ekonomik Büyüklükler Arasındaki İlişkiler:1980-2001 Dönemi, Uzmanlık Yeterlik Tezi, TCMB, Ankara.
- Barro, R. J ve Gordon, D. B. (Feb. 1983) "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *NBER Working Paper Series No.1079*, pp.1-33.
- Baydur, C. M. ve Süslü, B. (2007) "Avrupa Merkez Bankası ile TCMB'nin Bağımsızlıklarının Karşılaştırılması ve Ekonomiye Etkileri", *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:14, Sayı:1, ss.44-66.
- Berger, H. vd. (Feb. 2000) "Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence", *CESifo Working Paper No 255*, pp.1-53.
- Blinder, A. S. (2004), *The Quiet Revolution Central Banking Goes Modern*, Yale University Press, London.
- Cukierman, A. (Nov. 1994) "Central Bank Independence and Monetary Control", *The Economic Journal*, Vol.104, pp.1437-1448.

- _____ (Feb. 2006) "Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions-Past Present and Future", Distinguished Lecture Presented at the Annual Meeting of the Chilean Economic Society, <http://econ.ucsc.edu/faculty/acukierm/econ205b/Cukierman-CBI-06.pdf>
- Cukierman, A. vd. (1992) "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, Vol.6, No.3, pp.353-398.
- Cukierman, A. vd.(1993) "Central Bank Independence, Growth, Investment, and Real Rates", *Carnegie-Rochester Conferences Series on Public Policy*, Vol.39,pp.95-140.
- Cukierman, A. vd. (2002) "Central Bank Reform, Liberalization and Inflation in Transition Economics-An International Perspectives", *Journal of Monetary Economics*, Vol.49, Issue:2, pp.237-264.
- Daunfeldt, S.-O. ve Luna, X. (Revised: June 2003) "Central Bank Independence and Price Stability: Evidence from 23 OECD-countries", Umea University, Department of Economics, *Umea Economic Studies 2002/589*, pp.1-23. <http://www.econ.umu.se/ues/ues589.pdf>
- Debelle, G. ve Fischer, S. (1994) "How Independent Should a Cenrtal Bank Be?", in Goals, Guidelines, and Constraints Facing Monetary Policymakers, Sponsored by Federal Reserve Bank of Boston, *Conferences Series No:38*, pp.195-221.
- Durham, J. B. (Nov. 2001) "Sacrifice Ratios and Monetary Policy Credibility: Do Smaller Budget Deficits, Inflation-Indexed Debt, and Inflation Target Lower Disinflation Costs?", The Federal Reserve Board, *Finance and Economics Discussion Series No 47*, pp.1-61.
- European Monetary Institute (March 1998) Convergence Report, <http://www.ecb.int/pub/pdf/concep/cr/998en.pdf>
- Fischer, A. M. (1996) "Central Bank Independence and Sacrifice Ratios", *Open Economies Review*, Vol.7, No.1, pp.5-18.
- Fischer, S. (1997) "Modern Central Banking", in The Future of Central Banking, The Tercentenary Symposium of the Bank of England, *Cambridge University Presss*, pp.262-308.
- Franzese, R. J. Jr. ve Hall, P. A. (2000) "Institutional Dimension of Coordinating Wage-Bargaining and Monetary Policy", in Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies, T. Iversen, J. Pontusson, D. Soskice, eds., *Cambridge University Press*. <http://www-personal.umich.edu/~franzese/i-p-s.hfcbwb4.pdf> pp.1-54
- Fraser, B. W. (Dec. 1994) "Central Bank Independence: What Does It Mean?", *Reserve Bank of Australia Bulletin*, pp.1-8.

- Grilli, V. vd. (Oct. 1991) "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, Vol.6, No.13, pp.341-392.
- Gonzales-Paramo, J.M. (June 2007) "Expectations and Credibility in Modern Central Banking: A Practitioner's View", Speech in Conference on "Inflation Targeting, Central Bank Independence and Transparency", <http://www.ecb.int/press/key/date/2007/html/sp070615.en.html>
- Gökçe, D.(Nisan 1990) "Kaç Kepçe Bağımsızlık İstiyoruz?", *Finans Dünyası*, Sayı:4, ss.32-34.
- Jacome H., L. I. (Dec. 2001) "Legal Central Bank Independence and Inflation in Latin America During the 1990s", *IMF Working Paper No:212*, pp.1-40.
- King, M. (Feb. 2001) "The Politics of Central Bank Independence", *Central Banking*, Vol.XI, No.3, pp.50-57.
- Kydland, F. E. ve Prescott, E. C. (Jun. 1977) "Rules Rather than Discretion:The Inconsistency of Optimal Plans", *The Journal of Political Economy*, Vol.85, Issue:3, pp.473-492.
- Loungani, P. ve Sheets, N. (Aug. 1997) "Central Bank Independence, Inflation, and Growth in Transition Economies", *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol.29, No.3, pp.381-399.
- Lybek, T. ve Morris, J. (Dec. 2004) "Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management", *IMF Working Paper No:226*, pp.1-52.
- Maliszewski, W. (2000) "Central Bank Independence in Transition Economies", *Economics of Transition*, Vol.8, Issue:3, pp.749-789.
- McDonough, W. J. (Spring 1994) "An Independent Central Bank in a Democratic Country: The Federal Reserve Experience", *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, Vol.19, Number:1, pp.1-6.
- Mahadeva, L. ve Sterne, G. (2000) "What Does Independence Mean to Central Banks?", in Monetary Frameworks in Global Context, *Bank of England Center for Central Bank Studies*, pp.109-119.
- Meyer, L. H. (Oct. 2000) "The Politics of Monetary Policy: Balancing Independence and Accountability", *Remarks*, At the University of Wisconsin, <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2000/20001024.htm>
- Oktar, S. (1996) Merkez Bankasının Bağımsızlığı, Birinci Basım, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul.
- Pastor Jr., M. ve Maxfield, S. (Nov. 1999) "Central Bank Independence and Private Investment in the Developing World", *Economic and Politics*, Vol.11, No.3, pp.299-309.

- Pollard, P. S. (July/Aug. 1993) "Central Bank Independence and Economic Performance", *The Federal Reserve Bank St. Louis Review*, Vol.75, No.4, pp.21-36.
- Rasminsky, L. (1966) "Response", in *The Role of the Central Banker Today, The Per Jacobsson Foundation*, pp.50-52.
<http://percobson.org/lectures/1966.pdf>.
- Ribeiro, F. de A. (Dec. 2002) "Central Bank:Independence, Governance and Accountability", Minerva Program:Fall 2002, *Institute of Brazilian Issues(IBI)*, pp.1-45.
- Rogoff, K. (Nov. 1985) "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.100, pp.1169-1190.
- Serdengeçti, S.(Şubat 2003) Merkez Bankası Bağımsızlığı, Finans Kulüpte Yapılan Konuşma.
_____ (Şubat 2005) Merkez Bankası Bağımsızlığı, TCMB, Muğla
- Siklos, P. L. (2002) *The Changing Face of Central Banking, Evolutionary Trends Since World War II*, Cambridge University Press, USA.
- Sikken, B. J. ve de Haan, J. (1998) "Budget Deficits, Monetization, and Central Bank Independence in Developing Countries", *Oxford Economic Papers*, Vol. 50, pp.493-511.
- Yılmaz, D. (Ekim - Kasım 2006) Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bakanlar Kurulu / Plan ve Bütçe Komisyonu Sunumu, Ankara.
- Walsh, C. E.(1993) "Central Bank Strategies, Credibility, and Independence", *Journal of Monetary Economics*, Vol.32, pp.287-302.
- TCMB Kanunu
- Alkin, E. "Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Faiz İndirimi", *Referans*, 05.09.2007
- Gökçe, D. "Medyada Merkez Tantanası Neden?", *Akşam Gazetesi*, 20.3.2006
- Güneş, H. "Merkez Bankası Keşmekeşi", *Milliyet Gazetesi*, 23.3.2006
- Gürses, U. "Titizliğin Bu Kadarı", *Radikal Gazetesi*, 27.3.3006
- Kumcu, E. "Neyi Paylaşamıyoruz", *Hürriyet Gazetesi*, 23.3.2006
- Sağlam, E. "IMF, Merkez Bankası Atamalarına El Atmalı", *Hürriyet Gazetesi*, 13.11.2006
- Sazak, D. "Merkez'in Krizi", *Milliyet Gazetesi*, 23.3.2006
<http://www.tumgazeteler.com>, 11.03.2006
<http://www.answers.com/topic/paul-volcker>

Son Notlar

- 1)Maastricht Antlaşması'nın 108. maddesinde, "Her üye devlet, en geç Avrupa Merkez Bankası'nın gerçekleşmesine kadar, kendi ulusal merkez bankasının statüsü de dahil olmak üzere ulusal mevzuatının bu Antlaşma ve Avrupa Merkez Bankası statüsü ile uyumlu olmasını sağlar" hükmü yer almaktadır.

- 2)Değişik kaynaklarda, merkez bankalarının bağımsızlık tarihlerinde farklılıkların olduğu görülmektedir. Bu farklılığın temel nedeni, bağımsızlık ile ilgili olarak yapılan reformların ilan tarihi, yasalaşması ve yasanın yürürlüğe giriş tarihlerinin farklı olabilmesidir.
- 3)Enflasyonu düşürmenin maliyetini temsil eden özveri oranı, GSYİH'daki toplam kaybın enflasyondaki azalmaya oranı olarak ifade edilmektedir. Daha basit bir ifade ile özveri oranını, toplam reel üretim (veya istihdam) miktarının enflasyonda gerçekleşen fiili azalmaya oranı şeklinde tanımlamak mümkündür. Formülle ifade edilirse; Özveri Oranı = $\Delta Y / \Delta \pi$. Burada Y, reel toplam üretimi; π ise enflasyon oranını sembolize etmektedir(Durham, 2001:3).
- 4)Literatürde, farklı sonuçların elde edildiğini görmek mümkündür. Örneğin Fischer (1996:15), bağımsız merkez bankalarına sahip olan sanayileşmiş ülkeler için özveri oranının merkez bankası bağımsızlığı zayıf olan ülkelere göre daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur. Diğer bir ifade ile bağımsız merkez bankaları, daha düşük eğimli bir Phillips eğrisi ile karşı karşıyadırlar.
- 5)Bunlardan bazılarını şu şekilde özetlemek mümkündür: Grilli vd. (1991), "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries"; Cukierman vd. (1992), "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes"; Cukierman vd (1993), "Central Bank Independence, Growth, Investment, and Real Rates"; Pollard (1993), "Central Bank Independence and Economic Performance"; Alesina ve Summers (1993), "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance:Some Comparative Evidence"; Loungani ve Sheets(1997), "Central Bank Independence, Inflation, and Growth in Transition Economies"; Jacome H.(2001), "Legal Central Bank Independence and Inflation in Latin America"; Cukierman vd. (2002), "Central Bank Reform, Liberalization and Inflation in Transition Economies-An International Perspective"; Arnone vd.(2006), "The Measurement of Central Bank Autonomy:Survey of Models, Indicators, and Empirical Evidence".
- 6)Bu konuda fikir sahibi olabilmek için, Sikken ve Haan(1998)'ın "Budget Deficits, Monetizations, and Central Bank Independence in Developing Countries" ve Arslan (2003)'ın Avrupa Birliği'ni Oluşturan Ülkelerde Merkez Bankası Bağımsızlığı, Enflasyon ve Diğer Makro Ekonomi Büyüklükler Arasındaki İlişkiler:1980-2001 Dönemi adlı çalışmalarına bakılabilir.
- 7)Bu araştırmaların metodolojilerini ve sonuçlarını özetleyen çalışmalar giderek yaygınlaşmaktadır. Bunun için; Berger vd.(2000), "Central Bank Independence:An Update of Theory and Evidence" ve Arnone vd.(2006), "The Measurement of Central Bank Autonomy:Survey of Models, Indicators, and Empirical Evidences"; adlı çalışmalara bakılabilir.
- 8)Bu tür tartışmaların sadece bize özgü olmadığını belirtmek gerekir. Örneğin ABD'de de buna benzer tartışmalar zaman zaman yaşanmıştır. Başkan Carter tarafından 1979 yılında FED Başkanlığına atanan Paul Volcker, fiyat istikrarını sağlamak amacıyla çok sıkı para politikası izlemiştir. Sıkı para politikasının kaçınılmaz sonucu olarak faizler yükselmiş, işsizlik artmış ve ülke derin bir resesyona sürüklenmiştir. Doğal olarak Volcker Başkanlığındaki FED, ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. O kadar ki, ABD Kongresi'nde FED'in bağımsızlığının sorgulanmasına yönelik tartışmalar gündeme gelmiştir(<http://www.answers.com/topic/paul-volcker>). Buna rağmen FED, uygulamakta olduğu para politikasından taviz vermemiştir. Bütün tartışmalara rağmen Başkan Reagan Volcker'i 1983 yılına tekrar atamıştır. Burada dikkati çeken nokta, Volcker'a yapılan eleştirilerin doğrudan Başkan Reagan tarafından değil; daha çok Başkanın Baker başta olmak üzere yakın çalışma arkadaşları tarafından yapılmış olmasıdır. Diğer örnek de Almanya'dır. İki Almanya'nın birleşme sürecinde iki Almanya'nın para birimi arasında değer, ekonomik ölçüt yerine bütünüyle siyasi ölçüt kullanılarak belirlenince buna direnen Bundesbank Başkanı Pöhl istifa edip emekli olmuştur(Alkin, 2007; Siklos, 2002, s.113).