



1882

KONYA TİCARET ODASI
KONYA CHAMBER OF COMMERCE

MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI

MUHAMMED FURKAN ÇETİN



Araştırma Raporu

Ekonomik Araştırmalar ve Proje Müdürlüğü

KONYA
Mayıs 2022
www.kto.org.tr

İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ	1
2. PARA POLİTİKASI NASIL ÇALIŞIR?	1
3. MERKEZ BANKLARININ BAĞIMSIZLIK UNSURLARI VE BAĞIMSIZLIK GEÇMİŞİ	2
4. MERKEZ BANKALARI NEDEN BAĞIMSIZ OLMALI?	4
5. SONUÇ	6
6. KAYNAKÇA	7

1. GİRİŞ

Merkez bankaları güçlü ve yararlı kurumlardır. Para politikasının yürütülmesinden merkez bankaları sorumludur. Merkez bankaları para akışını düzenler, ellerindeki çeşitli araçlarla parayı ucuzlatıp, pahalandırabilirler. Hükümetler de bunun farkında olduklarından dolayı merkez bankalarına müdahale edebilmenin yollarını ararlar. Örneğin merkez bankası seçimlere kısa zaman kaldığında faizleri düşürürse, bunun ekonomiyi canlandırıcı etkisi olur. Para arzı artacağından faizler düşer, devletin giderlerinin finanse edilmesi kolaylaşır. Devletin elindeki paranın bollaşması, birçok siyasetçinin arzuladığı bir şeydir. Dünyanın her yerinde merkez bankaları ile hükümet arasında ekonomideki öncelikler konusunda gerginlik yaşanmaktadır. Çünkü merkez bankasının uzun vadeli hedeflerinin aksine hükümetler seçim odaklı çalıştıklarından kısa vadeli kazanımlara odaklanırlar.

Merkez bankalarının güçleri yanında bazı görevleri ve sorumlulukları vardır. Bunlar şu şekildedir;

- Fiyat istikrarını sağlamak.
- Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı bazı tedbirleri almak.
- Fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını desteklemek.

Merkez bankalarının hem büyük güçleri hem de büyük sorumlulukları olduğu için bağımsızlıkları sık sık tartışma konusu olmaktadır. Bu raporda para politikası, merkez bankalarının bağımsızlık geçmişi, bağımsızlık unsurları ve merkez bankalarının neden bağımsız olması gerektiği incelenecektir.

2. PARA POLİTİKASI NASIL ÇALIŞIR?

Merkez bankaları kısa vadeli politika faizini değiştirdiğinde uzun vadede gitmek istedikleri yön konusunda bir mesaj verirler. Bu mesaj inandırıcı olduğu sürece enflasyon beklentileri de o yönde şekillenir ve uzun vadeli faizler fiyatlanır. Borçlanma maliyetini ve dolayısıyla reel ekonomiyi ilgilendiren faiz uzun vadeli piyasa faizidir. Örneğin bir merkez bankasının güçlü bir faiz indirimine gitmesi piyasa faizlerinin otomatik olarak azalması anlamına gelmez. Merkez bankasının faiz indirimini takiben piyasa faizlerinin düşmesi için önce enflasyon beklentilerinin düşmesi gerekmektedir. Bunun için ise piyasa oyuncularının bu kararın merkez bankasının hür iradesi ile verilmiş doğru bir karar olduğuna ikna olması gerekir.

Eski FED Başkanı Ben Bernanke "Para politikası yüzde 98 konuşma, yüzde 2 karar ve işlemdir." demiştir. Bernanke bu sözle para politikasının başarılı olabilmesi için alınan kararlardan çok daha önemli olan boyutun bu kararın etkin iletişimi ve beklenti yönetimi olduğu vurgulamaktadır. Çünkü ancak attığı adımların hedefleri ile tutarlılığı konusunda piyasaları ikna edebilen bir merkez bankası piyasa fiyatlamasını arzu ettiği doğrultuda şekillendirebilmektedir. Bu noktada, sözü dinlenen yani bağımsızlığı oturmuş ve kredibilitesi olan bir merkez bankası olmak son derece önemlidir. Çünkü eğer merkez bankasının kredibilitesi yoksa yani kararlarının siyasi baskı altında verildiğine inanılırsa o zaman piyasalar merkez bankasının amacının enflasyonu düşürmeye yönelik değil kısa vadeli kazanımlara yönelik olduğuna kanaat getirmektedir. Merkez bankasına güvenilmeyen bir ülkede merkez bankası koyduğu hedefleri ve açıkladığı tahminleri tutturamaz.

Çünkü merkez bankasına güvenilmeyen bir ülkede piyasa beklentileri yönetilemez, hatta faiz indirimleri geri teper ve piyasa faizleri daha çok yükselebilir. Çünkü bu şartlarda merkez bankası, Bernanke'nin yüzde 98 önem atfettiği iletişim ve inandırıcılık silahını kaybetmiştir ve para politikası etkinliğini yitirmiştir.

3. MERKEZ BANKLARININ BAĞIMSIZLIK UNSURLARI VE BAĞIMSIZLIK GEÇMİŞİ

Merkez bankalarının bağımsızlığı çok eskiye dayanmamaktadır. Birçok gelişmiş ülkede 1980 ile 1990'lı yıllarda merkez bankaları siyasi hükümetten bağımsız olarak kurumlaşmıştır. Örneğin 1694 yılında kurulan İngiltere Merkez Bankası sadece 1997'de siyasi iradeden bağımsız bir kurum olmuştur. Merkez bankalarının bağımsız hale getirmenin ana gerekçesi, altın standardının terk edilmesi ve ABD'deki yüksek enflasyonun ardından para politikasında benimsenen enflasyon hedeflemeli para politikalarının güvenilirliğini artırmaktır. 1970'lerde ve 1980'lerin başlarında, yüksek enflasyon ana ekonomik engel haline gelmiştir ve çözüm, para politikasını özellikle fiyat istikrarına odaklamak olmuştur.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası 2001 yılından beri bağımsızdır. 2001 reformlarıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na bir bağımsızlık alanı açılmıştır. TCMB'nin bağımsızlığı Kemal Derviş döneminde yapılan reformlarının en önemli boyutlarından biridir. 2001 krizinin ardından TCMB, yapısal bir değişikliğe girmiştir. 25 Nisan 2001 tarihinde Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan önemli değişikliklerle, kurumun bağımsızlığının artırılması yönünde kurumun uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği hükmüne bağlanmıştır.

Merkez bankalarının bağımsızlığının dar anlamdaki tanımı "hükümet direktiflerine bağlı kalmadan, serbestçe hareket edebilme özgürlüğü" şeklindedir. Merkez bankalarının bağımsızlığının geniş anlamdaki tanımı ise "para politikasını siyasi otoritenin nüfuzuna ve tasarruflarına maruz kalmadan kendisine verilen hedefler doğrultusunda uygulayabilme esnekliğine ve inisiyatifine sahip olması" şeklindedir.

Ancak gözden kaçırılmaması gereken nokta, merkez bankalarının bağımsızlığı kavramı, bankanın hükümetten bütünüyle ayrılması ve kopması anlamını taşımamaktadır. Her şeyden önce merkez bankasının bağımsızlığı, genel ekonomi politikalarından ayrı olarak düşünülemez. Merkez bankası gücünü demokratik rejimin kurumlarından, özellikle yasama organından alır ve bu açıdan da hükümetten tümüyle ayrı değildir ve demokratik bir rejimde de başına buyruk bağımsız bir kurum olamaz. Merkez bankasının bağımsızlığı hükümetin ve kamu yönetiminin içinde bir bağımsızlıktır. Bu bağımsızlık genel ekonomi politikası çerçevesinde, para politikasının yürütülmesi sırasında başka bir kurumdan talimat almadan politikasını belirleyebilmesi ve uygulamasıdır. Merkez bankaları yasama, yürütme ve yargının yanı sıra ortaya çıkarılmış bağımsız bir dördüncü güç değildir.

Tablo 1'de merkez bankalarının yasal bağımsızlığın unsurları gözükmektedir. Örneğin merkez bankası başkanının atanmasında yürütme organının rolü, hem yüksek hem düşük bağımsızlıkta vardır ancak yüksek bağımsızlıkta bu rol sınırlıdır, düşük bağımsızlıkta ise fazladır.

Tablo 1. Yasal Bağımsızlığın Unsurları

<u>Yasal Hükümler</u>	<u>Yüksek Bağımsızlık</u>	<u>Düşük Bağımsızlık</u>
Başkanın Görev Süresi	Uzundur	Kısadır
Başkanın Atanma Sürecinde Yürütme Organının Rolü	Sınırlıdır	Fazladır
Politika Süreci	Yürütme Organı İle Çıkabilecek Çatışmada Son Söz Bankanıdır	Yürütme Organı İle Çıkabilecek Çatışmada Son Söz Yürütme Organıdır
	Banka Parasal Politikayı Tek Başına Hazırlar Ve Bütçe Sürecinde Aktif Rol Alır	Bütçe Sürecinde Bankanın Hiçbir Rolü Yoktur
Merkez Bankasının Hedefleri Arasında	Fiyat İstikrarı Öncelikli Hedefdir	Hedefler Arasında Çatışma Söz Konusudur
Merkez Bankasının Hükümete Kaynak Sağlaması	Sınırlıdır, Kredinin Nakit Olarak Sağlanması Teşvik Edilir	Yüksektir, Kredi Miktarı Kamu Harcamalarının Yüzdesi Olarak Belirlenir

Kaynak: Suat Oktar

David Ricardo “bir ulusal bankanın kurulması planı” üzerine yazdığı kitapta bankanın bağımsızlığını şöyle tarif etmektedir: “Ulusal bankanın bünyesinde bir komisyon kurulmalıdır ve bu komisyon tamamen bağımsız olmalıdır. Öyle ki bakanlığın bu komisyonun yönetimi üzerinde şimdiki gibi söz hakkı olmasına engel olunmalıdır. Bu komisyondaki görevliler asla hükümete borç para vermemelidir.” Ricardo açıkça hem merkez bankasının hükümete karşılıksız avans vermemesi gerektiğini vurgulamakta, hem de hükümetin merkez bankası politikalarına müdahale etmemesi gerektiğine inanmaktadır. John Maynard Keynes’in merkez bankası bağımsızlığına bakış açısı Ricardo’dan farklıdır. Ona göre merkez bankaları ile hükümetler arasında her zaman bir ilişki olmak zorundadır. Zaten yasama erki tarafından merkez bankası başkanı atandığı için de merkez bankaları tamamen hükümetten ayrı sayılamazlar.

Merkez bankası bağımsızlığı konusu yapılan bu tanımlardan başka birçok tanım yapılabilmektedir. Bu tanımlar, bankanın paranın istikrarını sağlama görevini yerine getirirken siyasi otoriteden direktif almama kuralının, söz konusu bağımsızlığın olmazsa olmaz koşulu olduğu konusunda birleşmişlerdir. Bağımsızlık kavramını, merkez bankasının, siyasi otoritenin genel politikalarına paralel ve en azından bu politikalara ters düşmeyecek ve ülke çıkarlarını zedelemeyecek şekilde, fakat kendi ürettiği para politikalarını bir baskı ve müdahaleye maruz kalmaksızın yürütebilme yeteneği olarak anlamak gerekmektedir. Merkez bankası bağımsızlığı, sorumsuzluk, her istediğini yapabilmesi, başıboşluk anlamına da gelmemektedir.

4. MERKEZ BANKALARI NEDEN BAĞIMSIZ OLMALI?

Modern ekonomilerde, merkez bankasının bağımsızlığı fiyat istikrarını sağlamanın ön koşulu olarak görülmektedir. Ekonomistlerin büyük çoğunluğu paranın değerinin korunması için merkez bankasının siyasi iktidarın baskı ve müdahalesinden arınmış, tamamen bağımsız olması gerektiğini savunmaktadır, ancak bu şekilde fiyat istikrarının sağlanabileceği düşünülmektedir.

Merkez bankaları birkaç nedenden dolayı bağımsız olmalıdırlar. Bu nedenler şu şekilde sıralanabilir:

- Bağımsız merkez bankaları enflasyon konusunda hassastırlar, bu hassaslık para politikası duruşlarına ve uygulamalarına da yansır. Merkez bankalarının bağımsız olduğu ekonomilerde siyasetçilerin para arzını artıracak uygulamalara girme hevesleri kolay kolay hayata geçmez; bu heves merkez bankasının bağımsızlık duvarına takılır. Uzun vadeli istikrarı bozma pahasına kısa vadeli büyüme senaryolarına merkez bankası alet olmaz.
- Bağımsız merkez bankalarının uluslararası itibarları yüksektir. Bu itibar ülkenin risk algılamasına, kredi notuna ve borçlanma maliyetlerine olumlu yansıdığı gibi, ekonomiye kaynak girişine de destek olur.
- Bağımsızlık sadece merkez bankasının itibarını değil, ülkede uygulanan makroekonomik programın ve hükümetin itibarını da olumlu yönde etkiler. Merkez bankasının bağımsızlığını teminat altına alan hükümetlerin makroekonomik istikrar konusunda daha hassas ve kararlı oldukları düşünülür. Bu da bir itibar unsurudur, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını cesaretlendirir.
- Merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasında ters yönlü ilişki olduğu görülmektedir. Yani bağımsızlık arttıkça enflasyon düşük kalır, diğer bir deyişle fiyat istikrarı sağlanır.
- Bağımsız merkez bankacılığı sadece fiyat istikrarını değil aynı zamanda finansal istikrarı da güçlendirir. Finansal sistemde verimsizliklerin oluşmasına izin vermez ve finans sisteminin daha iyi çalışmasını kolaylaştırır. Sistemdeki orta ve uzun vadeli risklerin azalmasına destek olur. Ödemeler sisteminin aksamadan çalışmasına katkıda bulunur.
- Merkez bankası bağımsızlığı arttıkça şeffaflık artar. Bu durum uygulamalara, açıklamalara ve verilere de yansır. Özel sektör ve ekonominin tüm aktörleri merkez bankalarının sunduğu verilerden daha iyi faydalanır. Merkez bankasının yaptığı açıklamalarla daha fazla yönlendirilir.
- Merkez Bankası bağımsızlığı ile ekonomik büyüme arasında anlamlı bir ilişki vardır. Bu ilişki özellikle orta ve uzun vadede daha belirgindir.

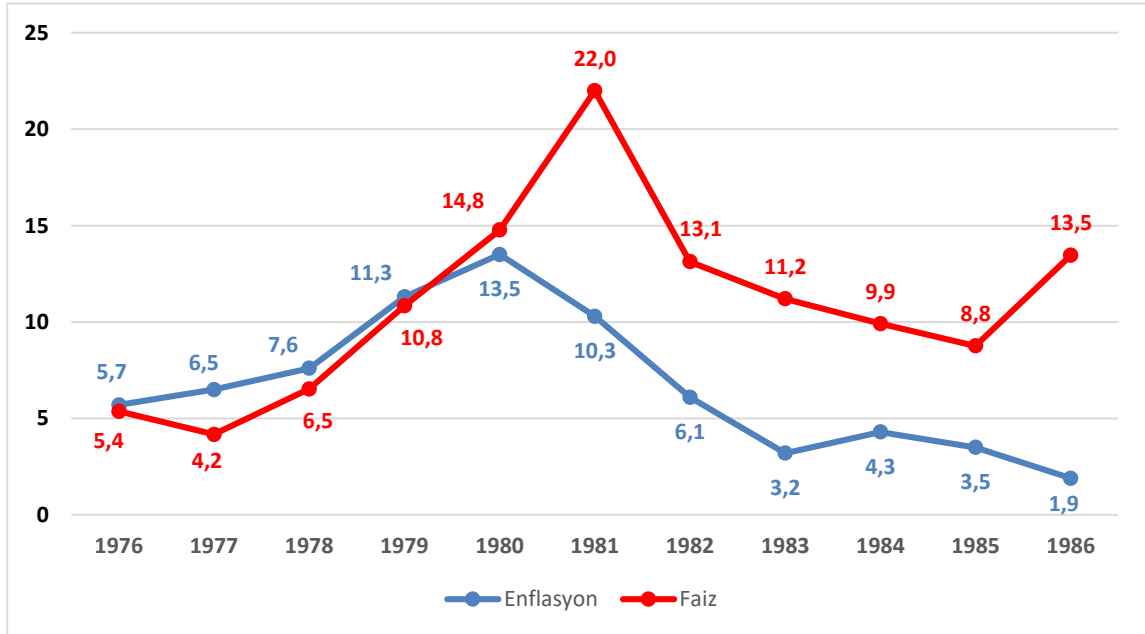
Örneğin iki tür büyüme vardır. Bunlardan birincisi ülkenin mevcut üretim kapasitesini zorlayarak "aşırı ısınma" ile gerçekleşen büyümedir. Bu tür büyüme kısa vadede faiz indirimleri ve teşvikler yolu ile talebi canlandırıp daha çok üretme esasına dayanmaktadır. Kısa vadede istihdam artar ama mevcut kapasiteyi zorlamak uzun vadede ekonomiyi yorar. Bu yorgunluk beraberinde enflasyon ve zayıf yerel para birimini getirir. Artan borçlanma maliyeti ve zayıflayan talep sonucunda ekonomi başladığı yere döner. Yani sürdürülebilir olmayan bu büyümede kısa vadede görülen istihdam artışından daha büyük bir bedel olarak, uzun vadede yüksek faiz, yüksek enflasyon, yüksek kur ve düşük büyüme ile ödenir. Bu büyümeye "kalitesiz büyüme" denir.

İkinci tür büyüme ülkenin mevcut üretim kapasitesini artırarak gelen büyümedir. Yatırımların artması esasına dayalı olan bu büyümeye "kaliteli büyüme" denir ve ancak uzun vadede meyvelerini verir. Finansal istikrar, siyasal istikrar ve fiyat istikrarı gerektiren bu ortamda hem daha fazla üretilebilir hem de mevcut üretim artışı devam ettirilebilir.

Merkez bankasının amacı ikinci tür büyümeyi hedef alarak, ekonomiyi mevcut kapasitesine paralel bir büyüme patikasında ilerletmek sureti ile enflasyon hedefini tutturmaaktır. Çünkü kapasiteyi zorlamadan gelen büyüme enflasyonist olmaz. Bu bağlamda merkez bankasının ekonomik büyümeye vereceği en önemli katkı fiyat istikrarını sağlayarak piyasa faizlerini düşürmek ve bu şekilde sürdürülebilir büyümeye destek vermektir.

ABD’de enflasyonun yüksek olduğu dönemde FED faiz artırımına giderek enflasyon tuzağından çıkmıştır. İkinci petrol şokunun yaşandığı dönemde (1978-1981) FED’in başkanlığını yürüten Paul Volcker, dünya tarihine enflasyonla savaşıyla damga vurmuştur. Volcker, 1981 yılında ABD’de enflasyon yüzde 13,5’e çıktığında faizleri yüzde 10’lardan yüzde 20’lere yükseltmiştir. Bu sert faiz hareketiyle ekonomi resesyona girmiştir. Ancak sıkı para politikası sayesinde enflasyon 1983 yılında yüzde 3,2’ye kadar inmiştir ve bugüne kadar da düşük kalmıştır. Grafik 1’de görüleceği üzere faiz ve enflasyon arasında negatif bir ilişki vardır. Faizler arttığında enflasyon düşmektedir. Faiz artırmak kısa vade için zararlı gözükse de ancak uzun vadede enflasyon düşüp piyasa beklentileri kontrol altına alındığı için ilerleyen dönemlerde faiz indirimlerine de imkan sağlamaktadır. Vaktinde yapılmayan bir faiz artırımını uzun vadede daha yüksek bir faiz artırımıyla telafi edilmek zorunda kalınabilir. Örneğin 1980 yılında ABD’de enflasyon yüzde 13,5 faiz ise yüzde 14,8’dir. 1985 yılına gelindiğinde enflasyon yüzde 3,5 faiz ise yüzde 8,8’dir. Görüleceği üzere vaktinde yapılan bir faiz artırımını uzun vadede hem enflasyonu hem de faizi düşürmüştür.

Grafik 1. 1976-1986 Yılları Arasında ABD Faizi ve Enflasyonu (%)



Kaynak: FED

Volcker döneminde özellikle inşaat ve tarım sektörlerine zarar verdiği için Volcker'ın kararı siyasiler ve halk tarafından çok eleştirilmiştir. ABD ciddi bir ekonomik daralma yaşasa da FED'in politikası sayesinde kısa zamanda enflasyon tuzağından çıkmayı başarmıştır. Özellikle ekonomik gidişatın kötü olduğu dönemlerde ülke yönetimleriyle merkez bankalarının karşı karşıya geldiği görülmektedir.

5. SONUÇ

Bazı görüşlere göre Merkez Bankalarının parayı bollaştırması dolaylı olarak vatandaşa yaradığı için geri çevrilmemelidir. Kısa vadede bu doğru olabilir. Ancak genel olarak bu gibi müdahaleler enflasyonun artmasına yol açmaktadır, artan fiyatlar yine tüketicinin cebinden ödenmektedir. Para arzını arttırarak sağlanan ekonomik canlanma uzun sürmez ve saman alevi gibi parlayıp geçer. O nedenle "kalitesiz büyüme" olarak adlandırılan bu büyüme modeli çoğu zaman hükümetlere daha cazip gelir. Bu nedenle merkez bankalarına faizleri düşürmesi konusunda telkin yaparlar. Bu noktada merkez bankası bağımsızlığı devreye girmektedir. Bugün tüm dünyada kabul görmüş olan hukuki uygulama, merkez bankalarına hükümetlerin popülist uygulamalarına boyun eğmemeleri için "bağımsızlık" vermektir. Bu konuda tüm dünyanın hemfikir olma sebebi ise enflasyon pahasına gelecek "kalitesiz" büyümenin uzun vadede ekonomide yaratacağı hasardan ülkeleri korumaktır. Bağımsızlık merkez bankası ne isterse yapar anlamına gelmez, hükümet ile belirlenen enflasyon hedefinin tutturulması için uygun gördüğü politikaları uygulaması anlamına gelir. Hükümetlerin kısa vadeli kazanımlar için uzun vadede ülkeyi zora sokacak popülist politikalarının önüne geçmek için merkez bankalarının bağımsız olması çok önemlidir.

6. KAYNAKÇA

- “Central Bank” – Wikipedia
https://en.wikipedia.org/wiki/Central_bank
- “Merkez Bankaları Bağımsız Mı Olmalı, Kurumun Görevleri Ne?” – Euronews
<https://tr.euronews.com/2020/11/07/merkez-bankalari-neden-bagimsiz-olmali>
- “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Neden Önemli?” – BBC
<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48939611>
- “Merkez Bankası Neden Bağımsız Olmalı? Enflasyon Ve TL Üzerindeki Etkisi Nedir?” – Euronews
<https://tr.euronews.com/2020/11/07/merkez-bankalari-neden-bagimsiz-olmali>
- “Merkez Bankası Neden Bağımsız Olmalı?” – DW
<https://www.dw.com/tr/merkez-bankas%C4%B1-neden-ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1z-olmal%C4%B1/a-45106430>
- “Merkez Bankası” – Vikipedi
https://tr.wikipedia.org/wiki/Merkez_bankas%C4%B1
- Demet Gediz, Abdüselam Sağın “Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramı” - İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi
<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/14712>
- FED
<https://www.federalreserve.gov/>
- Halit Uzan “Merkez Bankası Bağımsızlığı” – Ekonomizm
<https://www.ekonomizm.com/2014/06/merkez-bankas-bagmszlg.html>
- Servet Yıldırım “Merkez Bankası Bağımsızlığı Şart Mıdır?” – Dünya
<https://www.dunya.com/kose-yazisi/merkez-bankasi-bagimsizligi-sart-midir/644174>
- TCMB
<https://www.tcmb.gov.tr/>