

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI VE TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZBANKASI*

Yazar / Author: Doç. Dr. Bahar Burtan Doğanⁱ

Dr. Zeki Akbakayⁱⁱ

Abstract

From their establishment to today, central banks have subjected to many changings related to their functions, objectives and institutional structures. In the past, most central banks in the world functioned as departments of governments. Since their independence were insufficient, central banks have used monetary policy institutions to support government's objectives such as growth and employment. After stagflation crisis that occurred in the 1970's many economist began attribute more importance to central bank independence. After this, especially at the end of 1980's most of countries make arrangements with the purpose of increasing their central bank independence. One of these country is Turkey. In 2001 Turkey has changed central bank law that is designed to increase central bank independence. In this study, after examining the meaning of central bank independence and why central bank independence is an important issue, we will dwell on independence of Central Bank of Republic of Turkey (CBRT). Later we will evaluate the lessons from this study and present some suggestions.

Key Words: Monetary policy, central bank independence, time inconsistency, Central Bank of Republic of Turkey

Özet

Kuruluşundan günümüze kadar merkez bankaları; amaçları, fonksiyonları ve kurumsal yapıları ile ilgili birçok değişim geçirmişlerdir. Geçmişte dünyadaki merkez bankalarının birçoğu hükümetlerin bir organı olarak işlev görmüşlerdir. Merkez bankaları yeteri kadar bağımsız olmadıkları için para politikası araçlarını hükümetin büyüme ve istihdam gibi amaçlarını desteklemek için kullanmışlardır. 1970'lerde yaşanan stagflasyon krizinden sonra birçok ekonomist merkez bankası bağımsızlığına daha fazla önem vermeye başlamışlardır. O günden sonra, özellikle 1980'lerin sonunda ülkelerin birçoğu merkez bankasının bağımsızlığını artırmaya yönelik düzenlemeler yapmıştır. Bu ülkelerden biri de Türkiye'dir. Türkiye merkez bankası bağımsızlığını artırmak amacıyla 2001 yılında merkez bankası kanununu değiştirmiştir. Bu çalışmada merkez bankası bağımsızlığının ne anlama geldiği ve neden önemli bir konu olduğu incelendikten sonra Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)'nin bağımsızlığı üzerinde durulacaktır. Daha sonra çalışmadan çıkarılan dersler değerlendirilecek ve öneriler sunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Para politikası, merkez bankası bağımsızlığı, zaman tutarsızlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

* Bu çalışma Associate Professor Dr. / Assoc. Prof. Bahar Burtan Doğan danışmanlığında Zeki Akbakay tarafından hazırlanan ve 2016 yılında Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde kabul edilen "*Dünyada ve Türkiye'de Enflasyon Hedeflemesi Politikaları ve Türkiye Uygulamasının Etkinliği*" başlıklı doktora tezi esas alınarak geliştirilmiştir. Bu çalışma 26-27 Kasım 2016 tarihlerinde, İstanbul'da düzenlenen International Congress of Management Economy And Policy isimli uluslar arası bilimsel kongrede bildiri olarak sunulmuştur.

ⁱ Dicle Üniversitesi İİBF, İktisat, baharburtandogan@yahoo.com
ⁱⁱ MEB, zekiakbakay@gmail.com

1. Giriş

Keynesyen politikaların yürürlükte olduğu 1970'lerin başında yaşanan stagflasyon krizi, merkez bankası kaynakları hükümetin istihdam ve büyüme planlarını destekleyecek şekilde kullanıldığında bunun uzun dönemde sadece enflasyonu artırdığını ve böylece para politikasının uzun dönemde ancak fiyatlar üzerinde etkili olabileceğini göstermiştir. Buna bağlı olarak para politikasının öncelikli amacının fiyat istikrarı olması gerektiği yönünde bir görüş birliği ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan bir başka ortak görüş ise fiyat istikrarının ancak bağımsız bir merkez bankası ile sağlanacak olmasıdır. Zira merkez bankası kaynaklarının hükümetin kısa vadeli amaçları için kullanılmasına ancak bağımsız bir merkez bankası engel olabilir. Diğer bir ifadeyle “zaman tutarsızlığı problemi” ancak bağımsız bir merkez bankasıyla önlenir. Pratikte ortaya çıkan bu görüşler, 1960'lardan itibaren Monetarist iktisatçılar tarafından da dile getirilmekteydi. Tüm bu teorik yaklaşım ve pratik deneyimlere bağlı olarak yüksek enflasyonun zararlarından kaçınan birçok ülke fiyat istikrarını odak alan yeni para politikası rejimleri çerçevesinde merkez bankalarının yasal bağımsızlığını artıran düzenlemeleri kabul etmişlerdir. Bu yöndeki bir trendin 1980'lerin sonundan itibaren artarak devam ettiği görülmektedir.

Merkez bankası bağımsızlığının artışında yukarıdaki gelişmelere bağlı olarak kuşkusuz bağımsızlık düzeyi yüksek olan Bundesbank ve İsviçre Merkez Bankası'nın enflasyonu düşürmedeki başarısının yanı sıra 1990'da Yeni Zelanda'da uygulanmaya başlanan ve sonrasında hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler arasında yaygınlık kazanan enflasyon hedeflemesi stratejisinin önemli katkısı olmuştur. Bu ülkelerde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler genellikle fiyat istikrarını para politikasının öncelikli amacı olarak belirlemekte ve bu amacın gerçekleştirilmesinde merkez bankasına daha fazla yetki vermektedir.

Türkiye'de de merkez bankasının bağımsızlaştırılması diğer gelişmekte olan ülkedeki gelişmelerden farklı değildir. Uzun yıllar yüksek ve kronik enflasyonla mücadele eden Türkiye fiyat istikrarını sağlamak için 2002 yılında enflasyon hedeflemesini kabul etmiştir. Daha öncesinde enflasyon hedeflemesinin bir ön şartı olarak Merkez Bankası'nın bağımsızlığını artırmış, bu amaçla 2001 yılında TCMB kanununda önemli değişiklikler yapmıştır.

Bu çalışmada merkez bankası bağımsızlığının temel gerekçeleri ortaya konularak “Neden bağımsız bir merkez bankası?” sorusuna cevap arandıktan sonra merkez bankasının hangi anlamda bağımsız olması gerektiği üzerinde durulacaktır. Bu bağlamda merkez bankasının; amaç, araç, yasal ve fiili bağımsızlıkları incelenecektir. Para politikasının fiyat istikrarı üzerinde etkili olabilmesi için merkez bankası bağımsızlığı yanında hesapverebilirlik ve şeffaflık ilkelerine de ihtiyaç vardır. Çalışmada bağımsızlık ile hesapverebilirlik ve şeffaflık arasındaki ilişki fiyat istikrarının gerekliliği açısından incelenecektir.

Son olarak Türkiye’de 2001 yılında kabul edilen yeni Merkez Bankası Kanunu çerçevesinde TCMB’nın bağımsızlığı üzerinde durularak çalışmadan çıkarılan dersler değerlendirilecektir.

2. Merkez Bankası Bağımsızlığı Ve Temel Gerekçeleri

17. yüzyıldan itibaren varlıklarını sürdüren merkez bankaları başta hükümetin veya devletin bir bankası olarak para basmak veya piyasaya likidite sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. İlk dönemlerde yeteri kadar bağımsız olmayan merkez bankaları çoğu zaman kamu harcamalarını finanse eden birer kurum olmuşlardır. Merkez bankası bağımsızlığı ilk olarak 1824 yılında yayınlanan David Ricardo’nun *Bir Milli Bankanın Kurulmasına İlişkin Plan* başlıklı çalışmasında ele alınmıştır (Ricardo, 1824:1-14). Ricardo’ya göre merkez bankası bir taraftan para arzını sağlayan, diğer taraftan harcamaları finanse eden ve tamamen birbirinden farklı olan iki alanda faaliyet gösteren bir kurum olmamalıdır. Zira para basma yetkisi merkez bankasının, harcamaları yapma yetkisinin ise hükümette olması gerekir.

Ricardo’dan sonra merkez bankasının bağımsızlığına yönelik birçok uygulama yapılmış olsa da özellikle 1950’lerden sonra merkez bankalarına asli görevlerinin dışında hükümetlerin ekonomik kalkınma planlarını destekleme görevinin verilmesi merkez bankalarının bağımsızlıklarını yitirmelerine neden olmuştur. Zira 1960’larda ülkelerin birçoğu Phillips Eğrisi’nin sunmuş olduğu enflasyon ile işsizlik arasındaki ters ilişkiden yararlanarak yüksek bir enflasyon karşılığında daha düşük işsizlik oranlarını elde etmeye çalışmışlardır. Bunu başarabilmek için de genişleyici bir para politikası uygulanmıştır. Yani merkez bankası hükümetin sosyal amaçlarını gerçekleştirmek için bir araç olarak kullanılmıştır. Ne var ki sonuçta enflasyon yükselirken işsizlik oranları beklentilerin aksine düşmemiş ve bu yaklaşım başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Aynı dönemde Phillips Eğrisi analizine karşı öncülüğünü Friedman’in yaptığı Monetarist yaklaşıma göre enflasyon ile işsizlik arasında kısa dönemde ters bir ilişki yaşansa da, uzun dönemde para politikası reel değişkenleri etkileyemez, ancak ve ancak fiyat gibi nominal değişkenleri etkileyebilir. Dolayısıyla merkez bankasının öncelikli amacı fiyat istikrarını sağlamak olmalıdır. Fiyat istikrarının sağlanması ise ancak kurala dayalı bir para politikasının yürütülmesiyle mümkün olabilir. Bu bağlamda üretim ve istihdam gibi reel değişkenler merkez bankasının amaçları olarak belirlendiğinde, doğasında var olan enflasyon eğiliminden (inflation bias) dolayı ihtiyari politikaların politik baskılara maruz kalacağı ifade etmektedir.

Phillips Eğrisi analizi ve Monetarist yaklaşım ve sonrasında ortaya atılan “rasyonel bekleme” yaklaşımı bize hükümetin kısa dönemli amaçları için para politikasının kullanılmaması gerektiğini öğretmiştir. Bu durumu Fynn Kydland ve Edward Prescott 1977 yılında yayınladıkları çalışmasında “zaman tutarsızlığı” kavramı çerçevesinde açıklamaktadırlar. Kısaca, hükümetin kısa vadeli amaçları ile para politikasının uzun vadeli amaçlarının çatışması şeklinde ifade edilebilen zaman tutarsızlığı probleminin çözümü ancak bağımsız bir merkez bankası ile mümkün

olabilir. Zira ancak uzun dönemde fiyat istikrarı hedefine bağlı bağımsız bir merkez bankası politik baskılara karşı koyabilir. Bu bağlamda sözü geçen yazarların çalışması merkez bankası bağımsızlığı kavramının modern literatürdeki temellerini oluşturmaktadır. Bu gelişmelere bağlı olarak birçok merkez bankası bağımsızlık yolunda önemli adımlar atmıştır (TCMB, 2012:7).

1990'larda merkez bankası bağımsızlığında bir artış trendinin yaşandığı görülmektedir. Cukierman bu yöndeki bir gelişmede küresel ve bölgesel olmak üzere iki faktörün etkili olduğunu ifade etmektedir (Cukierman, 2006:6-7). Trende yön veren küresel faktörlerden birincisi 1970'lerde yaşanan stagflasyon ile birlikte başlayan fiyat istikrarına yönelik arayışlar ve yüksek enflasyonlu ülkelerin düşük makro ekonomik performanslarıdır. Fiyat istikrarının sağlanabilmesi için ilk olarak 1989'da Yeni Zelanda'da uygulanan ve günümüzde yaygın bir uygulama alanı bulan enflasyon hedeflemesinin en önemli ön şartlarından biri merkez bankasının bağımsız olmasıdır. Bu bağlamda Cukierman'ın sözünü ettiği küresel faktörler içinde enflasyon hedeflemesi stratejisinin merkez bankalarının bağımsız olmasında önemli bir etkisinin olduğunu kabul etmek gerekir. İkinci küresel faktör ise sermaye akımları üzerindeki kontrollerin kademeli olarak kalktığı ve uluslar arası sermaye piyasalarının genişlediği küreselleşme olgusudur. Bununla birlikte Uluslar arası Para Fonu (IMF) yüksek düzeyli bir bağımsızlığı benimsemiş ve IMF şartlılığı çerçevesinde gelişmekte olan ülkelerde merkez bankalarının bağımsızlığı ile ilgili reformları teşvik etmiştir.

Küresel faktörlerin yanında, merkez bankalarının bağımsızlığını motive eden birçok bölgesel faktör de bulunmaktadır. Bunlardan biri Avrupa Parasal Sistemi (European Monetary System-EMS) ve Bretton Woods sistemi gibi nominal istikrarı koruyan kurumların başarısız olmasıyla alternatif kurum arayışlarının yoğunlaşmasıdır. Diğer bir faktör ise yüksek bir bağımsızlık derecesine sahip olan Bundesbank'ın başarılı bir performans göstermesidir. Maastricht Sözleşmesi'nin yeni üyeler için bağımsız bir merkez bankasını ön koşul olarak dayatması da önemli bir bölgesel faktör olarak görülmektedir. Latin Amerika'da yakalanan istikrarlı enflasyonun ancak merkez bankasının bağımsız olması ile sürdürülebileceğine dair oluşan inanç ve eski sosyalist ülkelerin batı tipi bir yaklaşımı kabul etmeleri de diğer bölgesel faktörler arasında gösterilmektedir. Bu süreçler bir taraftan fiyat istikrarı arayışlarını hızlandırırken diğer taraftan uluslar arası ve yerel yatırımcılara karşı makroekonomik sorumluluğun bir işareti olarak merkez bankasının bağımsızlığını arttırmıştır.

Ekonomik literatürde yoğun bir şekilde tartışılan merkez bankası bağımsızlığının entelektüel temelini Cukierman (1994) iki sütun üzerine oturtmaktadır. Bunlardan biri teorik diğeri ise ampirik olanıdır. Teorik sütun merkez bankalarının bağımsız olmaması durumunda politika yapıcıların enflasyonist bir sapmaya (inflation bias) maruz kalacağı şeklindeki bir argümana dayanmaktadır. Zaman tutarsızlığının bir yansıması olarak ifade edilen bu durumda merkez bankası bütçe açıklarını finanse ederek ve düşük faiz oranları uygulayarak yüksek istihdam gibi bazı reel amaçları geçici

olarak sağlarken diğer taraftan enflasyonist beklentileri artırmak suretiyle bir enflasyonist sapmaya da olanak sağlamış olur. Üstelik oluşan enflasyonist sapma parasal genişlemeden beklenen olumlu etkiler kaybolduktan sonra uzun bir süre varlığını devam ettirecektir. Zira sözleşmelerden kaynaklı nominal ücret katılıklarının varlığı daha yüksek enflasyon şartlarında işverenlerin emek maliyetini azaltarak istihdamı teşvik edecektir. Böylece politika yapıcılar daha yüksek enflasyon oranları ile reel ücretleri düşürmeye çalışacaklardır. Ne var ki böyle bir eğilimin farkında olan sendikalar artan enflasyona bağlı olarak düşen reel gelirlerinin telafisi için bir prim talep edeceklerdir. Sonuç olarak uzun dönemde parasal bir genişlemenin istihdam üzerinde bir etkisi olmazken (istihdam eski seviyesine geri dönecektir) artan enflasyon oranları varlığını sürdürecektir.

Enflasyon sapması fiyat istikrarını veya düşük bir enflasyonu önceden taahhüt etmekle elimine edilebilir. Burada para politikasının hangi kurumun kontrolünde olduğu oldukça önemlidir. Zira para politikasını kontrol eden bir hükümet aynı zamanda merkez bankasının para basma gücünü de elinde bulundurarak bu gücü bütçe açıklarının finansmanı için kullanma eğiliminde olacaktır. Bir merkez bankası bütçe açıklarını finanse ettiği müddetçe fiyat istikrarı merkez bankasından ziyade mali otoritelerin kontrolüne geçmiş olacağı için merkez bankasının fiyat istikrarına yönelik bir taahhütte bulunması zorlaşacaktır. Dolayısıyla bir enflasyon hedefinin taahhüt edilmesi ve buna bağlı olarak fiyat istikrarının sürdürülebilmesi için hükümetten gelebilecek enflasyonist baskılara karşı ancak bağımsız bir merkez bankası karşı koyabilir (Frazer, 1994:2-3).

Merkez bankası bağımsızlığının ampirik temeli ise merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasında gözlenen negatif ilişkiye dayanmaktadır. Buna göre merkez bankasının bağımsızlığı arttıkça enflasyon oranında düşüş gerçekleşecektir. Diğer taraftan Cukierman'ın tespitleri çerçevesinde büyüme ile bağımsızlık arasında herhangi bir ilişkinin bulunmaması merkez bankası bağımsızlığının bir "bedava öğle yemeği" (free lunch) sunduğu sonucunu doğurmaktadır. Zira merkez bankası bağımsızlığı büyüme üzerinde negatif bir etki yapmaksızın düşük enflasyonu sağlayabilmektedir (Cukierman, 1994:1437-1438).

Merkez bankasının bağımsızlığı ve enflasyon ile arasındaki negatif ilişkiyi açıklayan argüman, 'fiyat istikrarının sağlanması parasal genişlemenin sınırlandırılmasını gerektirir' şeklindeki geniş kabul gören bir kurala dayanmaktadır. Politika yapıcılar para politikasını genellikle bütçe açıklarını finanse etmek, istihdam artışını sağlamak gibi kısa sürede ulaşılabilen bazı amaçlar için kullanma eğilimindedirler. Parasal bir genişlemeyi gerektiren bu tür uygulamalar kısa dönemli faydalar sağlamış olsa da ekonominin uzun dönemdeki görünümünü kötüleştiren bir enflasyonist baskıya neden olacaktır. Böylece para politikasına yönelik politik baskılar istenmeyen dalgalanmalara yol açarak ekonomiyi istikrarsızlığa sürükler. Yeteri kadar bağımsız bir merkez bankası kısa dönemde ulaşılabilecek amaçlar olsa da parasal

otoritelerin fiyat istikrarı gibi uzun süreli nihai amaçlara odaklanmasını gerekli kılmaktadır.

Enflasyon ile merkez bankası bağımsızlığı arasındaki negatif ilişkiyi Cukierman vd. iki temele dayandırmaktadırlar. Bunlardan birincisi, fiyat istikrarını merkez bankalarının politik otoritelerden daha çok önemseydiği şeklindeki bir varsayımın olmasıdır. Normalde uygulanmakta olan politikalar merkez bankası ile yönetim arasındaki uzlaşmanın bir ürünüdür. Bu bağlamda merkez bankasının bağımsızlığı arttıkça yürütülmekte olan politika üzerindeki etkisi de artacak ve böylece enflasyon oranları da düşecektir. İkincisi, yasal bağımsızlık için fiyat istikrarının merkez bankasının birincil amacı olduğunun açık bir şekilde kabul edilmesidir. Buna göre politik otoritelerden bağımsız olan bir merkez bankasının fiyat istikrarına daha çok odaklanması düşük enflasyonla sonuçlanacaktır (Cukierman vd, 1992:370).

Yapılan bir çok ampirik çalışma merkez bankasının bağımsızlığı arttıkça enflasyon düzeyinin azaldığını göstermektedir. Merkez bankası bağımsızlığının düşük olduğu ülkelerde merkez bankasının politika araçlarını hükümet etkisinden bağımsız olarak seçmesinde sınırlılıklar olduğu için enflasyon oranı ve enflasyon değişkenliği yüksektir. Yüksek enflasyonun yaşandığı ülkelerde merkez bankasının politik ve ekonomik bağımlı olması ekonomik ajanların merkez bankasına olan güvenini azaltır. Bağımsız bir merkez bankası ile birlikte fiyat istikrarına yönelik güvenilir bir taahhüdün ortaya konulması enflasyon oranı ile merkez bankası bağımsızlığı arasındaki negatif ilişkiyi güçlendiren önemli bir faktördür.

Enflasyonla mücadelede başarılı olabilmek için para politikasında kredibilitenin sağlanması oldukça önemlidir. Kredibilitenin sağlanabilmesi ise ancak bağımsız bir merkez bankasının varlığıyla mümkün olabilir. Aksine, para politikası kararları üzerindeki yersiz müdahaleler merkez bankasının enflasyonla mücadelesinde kredibilitesine zarar vererek enflasyon oranlarının artmasına neden olabilir. Merkez bankasının düşük enflasyona yönelik taahhütlerinde güvenilir olması durumunda enflasyon beklentileri azalacaktır. Oysa politik etkilere maruz kalan bir merkez bankası düşük enflasyonu taahhüt etmiş olsa bile kamuoyunu inandırması oldukça zordur. Zira kamuoyu bağımsız olmayan bir merkez bankasının uzun dönem fiyat istikrarına ters düşen genişlemeci bir politika uygulaması konusunda politik baskılara maruz kalacağı farkındadır ve bu yüzden merkez bankasına olan güveni düşüktür. Merkez bankasının kredibilitesi düşük olduğunda enflasyon beklentilerinin yükselmesine bağlı olarak ücretlerde ve fiyatlarda da artışlar gerçekleşir. Dolayısıyla bağımsız olmayan bir merkez bankasından kaynaklanan düşük kredibilite uzun dönemde daha yüksek enflasyon ve enflasyon beklentilerine neden olacaktır (Bernanke, 2010:4).

Bu yüzden enflasyonla mücadelede başarılı olabilmek için para politikasının öncelikle beklentiler üzerinde olumlu bir etki yaparak fiyat istikrarının sağlanması önündeki psikolojik engelleri ortadan kaldırması gerekir. Bağımsız olmayan bir merkez bankasının enflasyon hedefini güvenle taahhüt edip beklentiler üzerinde olumlu etki

yapamaması sonuçta bekleyişlerin çapa olma özelliğini yitirmesine neden olabilmektedir. Tersine merkez bankasının enflasyonist politikalar uygulamasına yönelik politik baskılara karşı korunaklı olduğunun kamuoyu tarafından bilinmesi, yani bağımsız olması, para politikası kredibilitesi ve dolayısıyla beklentilerin çapa edinilmesi açısından oldukça önemlidir. Kredibilitesi yüksek bir merkez bankasının taahhütleri karşısında ekonomik ajanlar enflasyon bekleyişlerini geçmişin yüksek enflasyonuna göre değil merkez bankasının taahhüt ettiği düşük enflasyona göre oluştururlar. Diğer bir ifadeyle bekleyişler geçmişe yönelik (backward looking) değil, ileriye yönelik (forward looking) olarak oluşturulur. Bu ise öncelikle enflasyon ataletinin (inflation persistence) kırılmasına ve buna bağlı olarak enflasyon oranının azalmasına neden olacaktır.

Merkez bankasının yeteri kadar bağımsız olmaması para politikasının hükümet tarafından yürütüldüğü anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle fiyat istikrarı amacının sağlanması konusunda para politikasından çok maliye politikası etkin olmaktadır. Para politikasının yürütülmesi devlete verilmiş bir imtiyaz olsa da bunun hükümet tarafından gerçekleştirilmesi para politikasının güvenilirliğine zarar verebilir. Zira hükümetin bir temsilcisi olarak temel fonksiyonu kamu harcamalarının finansmanını gerçekleştirmek olan maliye politikasının para politikası uygulamalarında başat bir rol oynaması durumunda fiyat istikrarı amacının takip edilmesi düşünülemez. Para ve maliye politikası arasında bir işbirliğinin varlığı gerekli olsa da fiyat istikrarının sağlanması konusunda ilk adımı atanın para politikası olması gerekir. Bu da ancak bağımsız bir merkez bankası ile mümkündür. Aksi durumda merkez bankasının taahhütlerinde güven vermesi zordur. Dolayısıyla kısa dönem fiyat katılıkları olduğu müddetçe hükümetin miyopik davranışlarını nötralize etmek ve para politikasının güvenilirliğini artırmak için sosyal amaçlardan çok fiyat istikrarına ağırlık veren optimal bir yaklaşımın varlığı gereklidir. Bu yaklaşımın en önemli unsuru ise bağımsız bir merkez bankasıdır.

Para politikası üzerindeki politik etkilerin yaratmış olduğu olumsuzluklar sadece teorik yaklaşımları değil aynı zamanda dünyadaki merkez bankası uygulamaları ve tarihsel deneyimleri de yansıtmaktadır. Bu yüzden günümüzde merkez bankası bağımsızlığı güçlü bir makroekonomik yapının temel bileşeni olarak görülmektedir.

3. Merkez Bankası Bağımsızlığının Tanımlanması Ve Ölçülmesi

Merkez bankasının bağımsızlığı en genel tanımıyla para politikasının yürütülmesinde, para politikası yapımcılarının politik etkilerden uzak olması anlamında kullanılmaktadır. Bu tanımlama çerçevesinde literatürde merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Bunlardan biri merkez bankası politika yapımcılarının aldıkları kararların öncesinde ve sonrasında diğer otoritelerin herhangi bir müdahalesinin olmaması şeklindedir. Bazıları ise bağımsızlığı tanımlarken merkez bankasının enflasyon ve reel ekonomi amaçları arasında yaptığı tercihin yönünü ve ağırlığını göz önünde tutmaktadırlar (Friedman, 2002:13). Bu bağlamda bağımsızlık tanımlaması merkez bankası amaçları ve hükümet amaçları ayırımı çerçevesinde

yapılmaktadır. Merkez bankasının öncelikli amacı düşük bir enflasyonun gerçekleştirilmesi iken hükümetin asıl amacı yüksek üretim istihdam seviyesinin yakalanmasıdır. Hükümetin amaçlarına herhangi bir ağırlığın verilmemesi tam bağımsızlık, merkez bankası amaçlarına herhangi bir ağırlığın verilmemesi ise bağımsızlığın olmadığı durumu ifade etmektedir.

Yukarıdaki tanımlamaya göre merkez bankası enflasyondan kaçınabildiği ölçüde bağımsız olabilmektedir. Böyle bir tanımlama yapmanın temelinde ise zaman tutarsızlığı problemi yatmaktadır. Zira fiyat istikrarına yeterli ağırlığın vermediği bir kayıp fonksiyonuna sahip olan bir merkez bankası üretim seviyesinin artırılması için faiz oranlarının düşürülmesi konusunda politik baskılara maruz kalacaktır. Oysa fiyat istikrarı amacının öncelikli olduğu ve bu amacın hükümetçe belirlenip gerçekleşmesinin taahhüt edildiği ve böylece bir anlamda kendisini yükümlü kıldığı bir durumda hükümetin merkez bankasına kısa vadeli amaçlar hususunda baskı yapması zorlaşacaktır.

Hükümet ile merkez bankası arasındaki ilişkiler çok karmaşık olduğu için merkez bankasının bağımsızlığı farklı boyutlarıyla ele alınmakta ve merkez bankası bağımsızlığının belirlenmesinde birer ölçüt olarak kullanılmaktadırlar. Bu konuda yapılan çalışmaların başında gelen Cukierman vd. (1992) merkez bankası bağımsızlığı için oluşturdukları indeks merkez bankası kanunundaki dört yasal özellik üzerine oturtulmuştur. Bu özellikleri karşılayan merkez bankalarının bağımsızlık düzeylerinin yüksek olduğu kabul edilmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanmaktadır (Cukierman vd., 1992:356-359):

1. Merkez bankası başkanının atanması, görevden uzaklaştırılması ve görev süresi: Bir merkez bankası başkanının hükümetçe değil de, banka kurulu tarafından seçilmiş olması, görevinden uzaklaştırılmaması ve uzun bir süre görevde kalması merkez bankasının bağımsız olduğunu gösterir. Bu özellikler merkez bankasının politik baskılara karşı korunaklı olmasını sağlar.

2. Politika kararlarının alınması: Uygulanacak politikalarla ilgili kararların alınmasında hükümetin herhangi bir etkisinin olmaması.

3. Merkez bankasının amaçları: Fiyat istikrarının para politikasının tek veya öncelikli amacı olduğunun merkez bankası kanununda yer alması

4. Merkez bankasından borçlanma: Kamu kesiminin merkez bankasından borçlanmasına katı sınırlılıkların getirilmesi

4. Bağımsızlık Türleri

Birçok yazar merkez bankasının bağımsızlığını iki temel boyutuyla incelemekte ve farklı kavramlar çerçevesinde tanımlamaktadırlar. Örneğin Debelle & Fisher (1994) merkez bankası bağımsızlığını 'amaç bağımsızlığı'(goal independence) ve araç bağımsızlığı (instrument independence) şeklinde kavramsallaştırırken (Debelle &

Fisher, 1994:197), Grilli vd. amaç bağımsızlığını ‘politik bağımsızlık’ (political independence), araç bağımsızlığını ise ‘ekonomik bağımsızlık’ (economic independence) kavramlarını kullanarak açıklamışlardır (Grilli vd, 1991:366). Bununla birlikte merkez bankasının hedef bağımsızlığı da bazı çalışmalara konu olmuştur.

4.1. Merkez Bankasının Amaç Bağımsızlığı

Amaç bağımsızlığı, merkez bankasının nihai hedefleri politik bir baskıya maruz kalmaksızın belirleyebilmesidir. Dünyadaki uygulamalara bakıldığında merkez bankalarından çoğu amaç bağımsızlığına sahip değildir. Diğer bir ifade ile para politikasının amaçlarını belirleyen ve bu konuda takdir yetkisine sahip olan temel mercii merkez bankası değil hükümettir.

Para politikasının yürütülmesinde merkez bankalarının başarılarına hizmet eden temel yol gösterici prensiplerden biri hükümet eylemlerinin kamuoyu tarafından kontrol edilebilmesi ve politika yapıcılarının hesap verebilir olmasıdır. Demokrasiye temel teşkil eden bu ilke açık bir şekilde para politikası amaçlarının seçilmiş bir hükümet tarafından belirlenmesi gerektiğini önermektedir. Diğer bir ifadeyle merkez bankası amaç bağımsız olamaz. Bu yaklaşımın doğal bir sonucu fiyat istikrarına yönelik kurumsal taahhüdün hükümet tarafından açık bir şekilde yapılması ve uzun dönemde öncelikli amaç olarak fiyat istikrarının takip edilmesinde merkez bankasının yasal yükümlülüğünün olmasıdır.

Merkez bankasının amaç bağımlı (goal dependent) olması sadece temel demokratik prensiplere uygun olması değil aynı zamanda maliye politikasının para politikasına uyumunu sağlamak suretiyle zaman tutarsızlığı probleminin gerçekleşme ihtimalini azalttığı için de önemlidir. Merkez bankası yasasında fiyat istikrarının öncelikli amaç olarak yer almasıyla bağlayıcı bir taahhüt altına giren politikacıların fiyat istikrarına ters düşen kısa dönemli genişleyici politikalar takip etmesi yönünde merkez bankasına baskı yapmaları zorlaşacaktır. Diğer taraftan hükümetin fiyat istikrarına yönelik taahhüdü, para politikasının uygulanması açısından, para politikasını maliye politikası üzerinde hakim kılacak olan bir taahhüttür. Uzun dönemde para politikasının amaçlarını hükümetin belirlemesi gerektiği konusunda ortak bir görüş olmasına rağmen aynı şeyin kısa ve orta dönem için ileri sürülmesi tartışmalıdır. Zira hükümetin kısa süreli amaçlar belirlemesi zaman tutarsızlığı problemine neden olabilir. (Mishkin, 2000:5-6)

4.2 Merkez Bankasının Araç Bağımsızlığı

Merkez Bankası Bağımsızlığının İkinci Boyutunu Araç Bağımsızlığı (Instrument Independence) Oluşturmaktadır. Araç Bağımsızlığı, Merkez Bankasının Kendi Amaçlarını Gerçekleştirirken Kullanabileceği Araçları Politik Veya Herhangi Bir Dışsal Baskıya Maruz Kalmadan Serbestçe Seçebilmesi Şeklinde İfade Edilmektedir.

Gerek Politika Yapıcılar Ve Gerekse Akademisyenler Arasında Para Politikası Amaçlarının Politik Otoritelerce Belirlenmesi Ve Bu Amaçlara Ulaşılması İçin Para Politikasının Yürütülmesinin Politik Kontrolde Bağımsız Olması Gerektiği Şeklinde Bir Görüş Birliğinin Oluştugu Görülmektedir. Bu Şekildeki Bir Yargı Para Politikası Etkilerinin Uzun Dönemde Ortaya Çıkmasından Kaynaklandığı İfade Edilmektedir. Para Politikasının Etkileri Gecikmeli Olarak Ortaya Çıktığı İçin Politika Yapıcılar Karar Verirken Uzun Dönemli Bir Perspektife Sahip Olmaları Gerekir. Merkez Bankasının Bağımsız Kabul Edildiği Bir Rejimde Politika Yapıcıların Böyle Bir Perspektife Sahip Olmaları Kaçınılmazdır. Böylece Araç Bağımsızlığı Merkez Bankasını Politik Süreçlerin Bir Özelliği Olan Miyopik Davranışlardan Alıkoyarak İleriye Dönük Yaklaşımlar (Forward Looking) İçinde Olmasına Da Katkı Sağlar.

Para Politikası Uygulamalarının Doğrudan Hükümetin Kontrolünde Olması, Para Politikasının Politik Amaçlar İçin Kullanılmasına Yönelik Güçlü Bir Eğilimin Varlığından Dolayı Olumsuz Sonuçlar Vermesi Kaçınılmazdır. Hükümet Müdahalelerinin Yasal Olarak Sınırlandırılması Finansal Piyasalarda Merkez Bankasının Eskiye Nazaran Daha Çok Anti Enflasyonist Olduğu İnancının Doğmasına Ve Böylece Kredibilitesinin Yükselmeye Olanak Sağlar (Freedman & Ötker-Robe, 2010:7). Bu Yüzden Merkez Bankasının Politika Enstrümanlarını Belirlemede Yeteri Kadar Bağımsız Davranabilmesi Güvenilir Ve Etkin Bir Enflasyon Hedefi İçin Oldukça Önemlidir. Enflasyon Amacının Gerçekleştirilmesi Konusunda Merkez Bankasına Verilen Sorumluluk Aynı Zamanda Bu Amaca Ulaşmak İçin Kendi Politika Enstrümanlarını Belirleme Gücünün De Verilmesini Gerektirir. Merkez Bankasına Para Politikası Enstrümanlarını Belirleme Yetkisinin Verilmesi, Kısa Dönemde Enflasyon Ve İstihdam Arasındaki Değiş-Tokuş İlişkisinden Yararlanmayı Amaç Edinen Politik Baskıyı Elimine Eder. Bu Bağlamda Heenan Vd. Araç Bağımsızlığının Üç Önemli Göstergesinin Olduğunu İfade Etmektedirler: (Heenan Vd, 2006:8-9)

1. Mali Baskılık Para Politikası Uygulamalarına Zarar Vermemelidir.
2. Merkez Bankasının Politika Enstrümanını Belirlemesi İle İlgili Kararları Hükümetin Onayına Veya Vetosuna Maruz Kalmamalıdır.
3. Karar Alma Sürecinde Hükümetin Doğrudan Veya Dolaylı Bir Baskısı Olmamalıdır.

Piyasa Ekonomilerinde Para Politikası Normal Şartlar Altında Faiz Oranları Kullanılarak Yürütülmektedir. Özellikle Enflasyon Hedeflemesi Uygulayan Ülkelerde Faiz Oranı Fiyat İstikrarını Sağlamak İçin Kullanılmaktadır. Merkez Bankasının Faiz Oranı Üzerindeki Etkisini Zayıflatan Uygulamalar Aynı Zamanda Fiyat İstikrarını Engelleyen Uygulamalardır. Merkez Bankasının Faiz Oranları Üzerindeki Etkisini Elimine Eden Engellerin Başında Bütçe Açıklarının Merkez Bankası Kaynaklarıyla Finanse Edilmesi Ve Borçlanma Maliyetlerinin Düşürülmesi Konusunda Hükümetten Gelen “Düşük Faiz” Baskısı Gelmektedir. Tabsoba (2010) Bu Şartlar Altında Enflasyon

Hedefine Ulaşmak İçin Merkez Bankasının Faiz Oranlarını Arttırma İsteği İle Borçlanma Maliyetini Düşürmek İçin Hükümetin Faizleri Düşürme İsteği Arasında Bir Çatışmanın Yaşanacağını İfade Etmektedir. Bu Çatışmayı Önlemek Ve Buna Bağlı Olarak Ekonomik Ajanların Güvenini Sağlamak İçin Para Politikasının Maliye Politikasına Bağımlı Olmaması, Diğer Bir İfadeyle Merkez Bankasının Araç Bağımsız Olması Gerekir (Tapsoba, 2010:6).

Eğer Hükümet Merkez Bankasından Sağlayacağı Kredinin Miktarını Ve Koşullarını Etkileyebiliyorsa, Aynı Zamanda Parasal Tabanı Da Etkiler Ve Böylece Merkez Bankasının Araç Bağımsızlığı Zayıflamış Olur. Bununla Birlikte Tablo 1'den De Görüleceği Üzere Bazı Ülkelerde Merkez Bankasının Hükümete Kredi Verilmesi Tamamen Yasaklanmamıştır. Merkez Bankası Araç Bağımsızlığının Bu Uygulamadan Minimum Düzeyde Etkilenmesi İçin Grilli Vd. Hükümete Verilen Doğrudan Kredilerin Şu Özellikleri Taşımaları Gerektiğini İfade Etmektedirler: (Grilli Vd, 1991:369-370)

1. Otomatik Olmamalıdır.
2. Faiz Oranı Piyasa Faizi Düzeyinde Olmalıdır.
3. Geçici Olduğu Açık Bir Şekilde İfade Edilmelidir.
4. Miktarı Sınırlanmış Olmalıdır.

Prensip Olarak Enflasyon Hedefinin Belirlenmesine Yönelik Bir Taahhüt Hükümete Verilecek Kredilerin Sınırlandırılması Anlamına Gelmektedir. Bu Anlamda Enflasyon Hedeflemesini Benimseyen Ülkelerde Bütçe Açıklarının Merkez Bankası Kaynaklarıyla Finanse Edilmemesi Örtük Olarak Kabul Edilse De, Türkiye'de Olduğu Gibi Birçok Ülkede Yasal Anlamda Da Böyle Bir Uygulama Yasaklanmıştır (Tablo 1). Aynı Durum Enflasyon Hedeflemesi Rejimini Kabul Etmeyen Ama Fiyat İstikrarını Öncelikli Amaç Olarak Belirleyen Avrupa Merkez Bankası (ECB)'Ye Üye Ülkeler Açısından Da Geçerlidir. Zira Maastricht Antlaşması Bütçe Açıklarının Monetizasyonunu Yasaklamakta Ve Bir Üyelik Şartı Olarak Kabul Etmektedir (Smaghi, 2007)

Uygulamada enflasyon hedefleyici merkez bankalarının tamamının araç bağımsız oldukları söylenemez. Tablo 1' de görüldüğü gibi enflasyon hedeflemesinin başarılı bir şekilde uygulandığı ve bu anlamda fiyat istikrarının olduğu bazı ülkelerde merkez bankasının bütçe açıklarını finanse ettiği ve hükümet yetkililerinin karar alma sürecinde etkili olduğu görülmektedir. Bu durumun daha sonra üzerinde durulacağı üzere yasal bağımsızlık-fiili bağımsızlık çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Tablo 1: Merkez Bankasının Bağımsızlığı

Ülke	Amaç Bağımsızlığı		Hedef Bağımsızlığı		Araç Bağımsızlığı	
	Yasal amaç	Hedef belirleme	Hükümet üstünlüğü	Hükümete kredi	Hükümetin karar alma sürecine kat.	
Avustralya	Çoklu amaç	H+MB	Evet	Evet	Oy hakkı olan üye	
Brezilya	Enf. hedefi	H	Hayır	Hayır	Hayır	
Kanada	Çoklu amaç	H+MB	Evet	Sınırlı	Oy hakkı olmayan ü.	
Şili	Fiyat ve fin. ist	MB	Evet	Evet	Oy hakkı olmayan ü.	
Kolombiya	Fiyat istikrarı	MB	Evet	Hayır	Oy hakkı olan üye	
Çek Cumhr	Fiyat istikrarı	H+MB	Hayır	Hayır	Oy hakkı olmayan ü.	
Macaristan	Fiyat istikrarı	H+MB	Hayır	Hayır	Oy hakkı olmayan ü.	
Endonezya	Döviz kuru ist.	H+MB	Hayır	Hayır	Hayır	
İzlanda	Fiyat istikrarı	H+MB	Hayır	Hayır	Hayır	
İsrail	Fiyat istikrarı	H	Hayır	Hayır	Hayır	
Kore	Fiyat istikrarı	H+MB	Hayır	Evet	Oy hakkı olmayan ü.	
Meksika	Fiyat istikrarı	MB	Hayır	Evet	Oy hakkı olmayan ü.	
Y. Zelanda	Fiyat istikrarı	H+MB	Evet	Evet	Hayır	
Norveç	Düşük, ist. enf.	H	Evet	Hayır	Hayır	
Peru	Parasal istikrar	MB	Hayır	Hayır	Hayır	
Filipinler	Fiyat istikrarı	H+MB	Hayır	Sınırlı	Oy hakkı olan üye	
Polonya	Fiyat istikrarı	MB	Hayır	Hayır	Oy hakkı olmayan ü.	
Romanya	Fiyat istikrarı	H+MB	Hayır	Hayır	Hayır	
Slovakya	Fiyat istikrarı	MB	Hayır	Hayır	Hayır	
G. Afrika	D. kuru ist.	H+MB	Evet	Evet	Hayır	
İsveç	Fiyat istikrarı	MB	Hayır	Hayır	Oy hakkı olmayan ü.	
Tayland	Parasal istikrar	MB	Hayır	Evet	Hayır	
Türkiye	Fiyat istikrarı	H+MB	Hayır	Hayır	Oy hakkı olmayan ü.	
İngiltere	Fiyat istikrarı	H	Evet	Hayır	Oy hakkı olmayan ü.	

Not: H = Hükümet, MB = Merkez bankası

Kaynak : Scott Roger , ‘Inflation Targeting at 20: Achievements and Challenges’ **IMF Working Paper**, WP/09/236, 2009, p.9

4.3. Merkez Bankasının Hedef Bağımsızlığı

Merkez bankasının amaç ve araç bağımsızlığının yanında hedef bağımsızlığı (target independance) da bazı çalışmalara (Tuladhar 2005, Heenan vd.2002) konu olmuştur. Hedef bağımsızlığı, merkez bankasının seçilmiş olan temel amacı doğrultusunda bu amaca yönelik rakamsal hedefini kendisinin belirleyebilmesidir.

Enflasyon hedefini kimin belirleyeceği cari enflasyon hedefinin uzun dönem enflasyon hedefinden ne kadar uzaklaştığına bağlı olarak değişir. Eğer şimdiki enflasyon oranı düşük ise, orta vade hedefi ile uzun vade hedefi arasında fark olamayacağı için her ikisi arasında bir çatışma söz konusu olmaz. Bu durumda hükümetin enflasyon hedefini belirlemesi bir sorun oluşturmaz. Tersine cari enflasyon oranı uzun dönem enflasyon oranından yüksek ise orta vade enflasyon hedefini kimin

belirleyeceği konusu daha komplike bir durum arz eder. Mishkin ve Schmidt-Hebbel bu durumda bir trade-off'un ortaya çıktığını belirtmektedirler. Buna göre merkez bankasının araç bağımsızlığı argümanı orta vade enflasyon hedefini merkez bankasının belirlemesini uygun bulurken, merkez bankasının amaç bağımlılığı argümanı ise enflasyon hedefinin hükümet tarafından belirlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Gelişmiş ülkeler açısından orta vade hedefleri ile uzun vade hedefleri birbirine oldukça yakın olduğu için bu durum bir ikilem oluşturmaz. Yüksek enflasyon oranından düşük enflasyon oranına geçiş sürecinde olan ülkeler için ise hükümetin enflasyon hedefini belirlemesi gerektiği fazla açık değildir (Mishkin & Hebbel, 2002:191-192).

Uygulamada enflasyon hedeflerinin rakamsal olarak belirlenmesi tipik olarak merkez bankası, merkez bankası ile hükümetin ortak kararı veya tek taraflı olarak belirlenebilmektedir. Kamuoyu tarafından daha iyi anlaşılması açısından hem merkez bankası hem de hükümet, hedeflerin spesifik olarak belirlenmesinde kararların maksimum ortaklığı yansıması taraftarıdır. Hedefin belirlenmesinde hükümet kararlarının da olması mali otoritelerin planlarında ve alacağı kararlarda enflasyon hedefini ciddi bir şekilde hesaba katmalarını gerektiren önemli bir faktördür. Bundan dolayıdır ki, merkez bankası enflasyon hedefini belirlemede tek otorite olsa bile, bunu hükümet ile müzakere eden bir yaklaşım içinde olması ve bu konuda hükümetin açık desteğinin olması merkez bankasının güvenilirliği açısından oldukça önemlidir (Heenan vd., 2006:7). Bununla birlikte hedeflerin belirlenmesi sürecinde hükümetin de etkili olması hem enflasyon hedeflemesinin kredibilitesi açısından hem de özellikle para politikasının öncelikli amacı olarak enflasyon hedefi amacının takip edilmesi konusunda merkez bankası yetkisinin açık olmadığı durumlarda önemlidir. Fiyat istikrarının yasalarda para politikasının öncelikli amacı olarak açık bir şekilde kabul edildiği ülkelerde merkez bankaları enflasyon hedeflerini ilan edebilmektedirler (Carare vd, 2002:5).

Bu bağlamda, merkez bankasının araç bağımsız olması gerekirken özellikle gelişmekte olan ülkelerde hükümetin sayısal hedeflerin belirlenmesi ile ilgili karar alma süreçlerinin içinde olması ve bu hedefe ulaşmada kendisini yükümlü kılmasının önemli olduğunu vurgulamak gerekir. Tersine bir durumda, özellikle yatırımcılar gibi ekonomik katılımcılar açısından hükümetin gerçekten enflasyon hedefini destekleyip desteklemediği konusunda bazı belirsizlikler ortaya çıkabilir. Gelişmiş ülkelerdeki deneyimler fiyat istikrarının sağlanabilmesi için enflasyon hedefinin hükümetçe veya hükümet ve merkez bankasının ortak kararı ile belirlenmesi gerektiğini göstermektedir (Freedman & Ötke-Robe, 2010:8).

5.Yasal Bağımsızlık – Fiili Bağımsızlık Ayırımı

Dünyadaki uygulamalara bakıldığında son dönemlerde hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde merkez bankalarının bağımsızlıklarına yönelik bir çok düzenlemenin yapıldığı ve bu anlamda yasal bağımsızlıklarının (legal independence) önemli ölçüde sağlandığı görülmektedir. Yasal bağımsızlık çok önemli olsa da gerçek

anlamda merkez bankasının bağımsızlığının sağlanması için yeterli değildir. Merkez bankası bağımsızlığında önemli olan faktörlerden biri de yasaların uygulanıp uygulanmadığı veya yasal boşlukların nasıl doldurulduğudur. Bu yöndeki uygulamalar merkez bankasının fiili bağımsızlığını (actual independence) yansıtır.

Bazı ülkelerin merkez bankası kanunlarında farklı yorumlara açık olabilecek şekilde yasal boşluklar bulunmaktadır. Dolayısıyla para politikası uygulamaları yasanın öngördüğünden farklılaşabilir. Bu bağlamda zamanla uygulamada oluşan teamüller ve merkez bankası başkanı ile bankanın diğer önemli yetkililerin kişilik özellikleri merkez bankasının fiili bağımsızlığını şekillendirebilirler. Diğer taraftan kanunlar çok açık olsa bile uygulamalar bazen oldukça farklı olabilmektedir. Bununla ilgili literatürde Arjantin örneği verilmektedir. Arjantin’de merkez bankası başkanının yasal görev süresi dört yıl olsa da merkez bankası başkanı hükümetin veya maliye bakanının değişmesiyle birlikte bir geleneğin gereği olarak istifasını sunmalıdır. Geleneğe her zaman uyan merkez bankası başkanlarının görev süreleri 1950-1989 yılları arasında ortalama bir yıl civarında olmuştur. Açıkça anlaşıldığı üzere Arjantin Merkez Bankası’nın fiili bağımsızlığı yasal bağımsızlığından oldukça düşüktür (Cukierman vd., 1992:363).

Cukierman vd. (1992)’nin çalışmaları temelinde değerlendirildiğinde merkez bankası başkanının kısa aralıklarla değişmesi para politikası uygulamalarında politik etkinin varlığını göstermektedir. Merkez bankası başkanının görev süresi hükümetin görev süresinden düşük olması durumunda politik baskılardan çekinen merkez bankası başkanı uzun dönemli politikalar uygulamaya koymayacaktır. Tersine görev süresi seçim döneminden daha fazla olan merkez bankası başkanları politik baskılara daha fazla direneceklerdir. Burada merkez bankası başkanlarının kişilikleri elbette ki önemlidir. Zira başkanının baskılara boyun eğerek uzun süre görevde kaldığı bir merkez bankasının bağımsız olduğu kabul edilemez.

Arjantin örneğinde açıkça görüldüğü üzere merkez bankasının yasal bağımsızlığının güçlü olması merkez bankası ile hükümet arasında pratikte yaşanan ilişkileri çoğu zaman yansıtmayabilir. Yasal kuralların politik kültürce içselleştirilmediği ülkelerde kurumsal düzenlemeler ile bunların pratik etkileri birbirinden farklılaşabilmektedir. Böyle bir durumun özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşandığı gözlenmektedir (Walsh, 2005:5).

Arjantin seçilmiş bir örnek olsa da yasal bağımsızlığı yüksek diğer bazı gelişmekte olan ülkelerde de fiyat istikrarının önemli bir problem olduğu görülmektedir. Tersine, Kanada ve Yeni Zelanda örneğinde olduğu gibi yasal bağımsızlığı düşük olan bazı gelişmiş ülkelerde fiyat istikrarının sağlandığını söylemek mümkündür. Burada önemli olan yasal bağımsızlıktan çok hükümeti verilen kurumsal taahhütlere bağlı kalmaya zorlayan politik kültürün ve geçmiş uygulamaların varlığıdır. Bu bağlamda hükümetin enflasyon hedefine yönelik güçlü ve güvenilir bir kurumsal taahhüdü var olduğu sürece, hükümetin sahip olduğu iktidar gücünü para politikasının belirlenen hedeflerinin aleyhine kullanması söz konusu olamaz (Roger, 2009:8).

Hükümet müdahalelerinin olmadığı yasal bağımsızlık merkez bankası bağımsızlığı için yeterli bir kriter olarak kabul edilse bile başka faktörlerin de merkez bankasının bağımsızlığı üzerinde etkileri söz konusu olabilmektedir. Bunlardan biri farklı çıkar gruplarının farklı enflasyon tercihlerine sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Çıkar gruplarının talepleri ve beklentileri birbirinden farklı olduğu için enflasyon oranının farklı düzeylerde gerçekleşmesini isteyebilirler. Kendi taleplerinin gerçekleşmesini isteyen çıkar grupları çeşitli lobi faaliyetleri içine girerek merkez bankasını bu yönde dizyn etmeye çalışacaklardır. Örneğin toplumun diğer kesimlerine göre finansal kesim yüksek enflasyon oranlarından daha çok kaçınmaktadır. Bu yüzden finansal sektörün daha güçlü olduğu ülkelerde merkez bankasının bağımsızlığı daha yüksek olduğu ileri sürülmektedir (Hayo, 2003: 210-211). Ne var ki düşük ve istikrarlı bir enflasyon oranı merkez bankasının öncelikli amacı olsa da bu diğer toplum kesimlerinin tercihlerini yansıtmaz. Örneğin üretim sektörünün düşük faiz talebi sonuçta görece olarak daha yüksek enflasyona neden olabilir. Dolayısıyla ticari birlikler gibi diğer bazı çıkar grupları da finansal sektörün aksine karşı yönlü bir lobi faaliyeti yürüterek merkez bankası politikalarını etkileyebilirler. Finansal kesimin düşük enflasyon tercihi fiyat istikrarını amaçlayan bir merkez bankası ile aynı doğrultuda olsa da merkez bankasının bu yöndeki beklentilere göre politika belirlemesi onun bağımsızlığına zarar verebilir. Bu yüzden merkez bankası içsel ve dışsal tüm etkilerden uzak bir şekilde politika kararlarında bağımsız olmalıdır. Politika kararlarında çıkar gruplarının etkisinde kalan bir merkez bankasının yasal bağımsızlığı yüksek olsa da fiili bağımsızlığı zarar görecektir.

Bu değerlendirmeler fiili bağımsızlığı olmayan bir merkez bankasının yasal bağımsızlığının bir öneminin olmadığı gerçeğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu yüzden gelişmekte olan ülkelerde merkez bankasının bağımsızlığını sadece yasal ölçütler üzerinden değil pratik ölçütleri açısından da değerlendirmek ve bu anlamda fiili bağımsızlığı iyileştirecek olan uygulamaları teşvik etmek gerekir. Bu bağlamda, seçilecek para politikası stratejisinden çok gelişmekte olan ülkelerde öncelikle fiyat istikrarı konusunda topluma güven verebilecek mali, finansal ve parasal kurumlar geliştirilebilirse para politikası ekonomik istikrar için daha başarılı bir şekilde kullanılabilir.

6.Merkez Bankası Bağımsızlığı İle Hesapverebilirlik Ve Şeffaflık İlişkisi

Para politikasının yürütülmesinde merkez bankasının bağımsızlığı temel bir faktör olmakla birlikte yeterli değildir. Bu bağlamda merkez bankasının aynı zamanda şeffaf ve hesap verebilir olması gerekmektedir. Hesapverebilirlik bağımsız bir merkez bankasının aldığı kararları kamuoyu ve seçilmiş temsilcilere gerekçeleri ile birlikte açıklamasının yasal ve politik sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır (ECB, 2004:66). Hükümetin bir ajanı olarak merkez bankasının para politikası amaçlarını gerçekleştirilmesi konusunda hesap verebilir olması ve politikalarını şeffaflık içinde

yürütmesi demokratik prensiplerin bir gereğidir. Bu ilke üzerinde yaygın bir uzlaşmış olsa da eskiye göre daha çok gündeme gelmesini Cukierman son zamanlarda merkez bankalarının araç bağımsızlıklarındaki artışa bağlamaktadır. Para politikasının yürütülmesinde merkez bankasının artan rolüne bağlı olarak hesapverebilirliği sağlayan kurumlar ve araçlar da üretilmiştir. Bu anlamda merkez bankasının bağımsızlığı ile hesapverebilirliğine eşit ağırlık verilmektedir (Cukierman, 2006:23). Hesapverebilirlik bu yönüyle merkez bankası bağımsızlığını dengeleyen bir rol üstlenmektedir.

Birçok ülkede merkez bankalarının bağımsızlıklarını artırma yönünde yeni reformlar yapılmış olsa da tam bir bağımsızlık verilmesine yönelik yaklaşımlar önemli eleştirilere maruz kalmaktadırlar. Walsh bu eleştirilerin temelinde amaç ve araç bağımsız bir merkez bankasının hesapverebilir olamayacağına dair endişelerin olduğunu ifade etmektedir (Walsh, 2005:9). Bu yüzden yapılan reformlar merkez bankasına araç bağımsızlığı sağlarken seçilmiş bir hükümete amaçları belirleme ve merkez bankasının bu amaçları gerçekleştirmedeki performansını denetleyebilme yetkisi vermektedir. Para politikası uygulamalarının belirlenen amaçlara uygunluğunun denetlenebilmesi ise merkez bankasının politika stratejilerinde ne kadar şeffaf olduklarına bağlıdır. Şeffaflık kamu oyunun merkez bankasının performansını değerlendirmesine yardımcı olması açısından oldukça önemlidir. Bu bağlamda şeffaflık derecesi artıkça hesapverebilirlik derecesi de artacaktır. Bu yönüyle bakıldığında şeffaflık kamuoyuna karşı merkez bankasının hesap verebilirlik derecesini arttırmanın bir aracı olarak da kabul edilmelidir. Burada vurgulanması gereken nokta amaç ve araç bağımsızlığının birlikte olması hesapverebilirliği zayıflatırken, tek başına araç bağımsızlığı hesapverebilirliği zorunlu kılmaktadır. Hesapverebilirliği arttırmanın yolu ise yüksek dereceli bir şeffaflıktır.

Merkez bankasının performansını ölçmek ve bu anlamda hesapverebilirlik ilkesini devreye sokabilmek için para politikası amaçlarının belirlenmesinde bazı hususlara dikkat edilmelidir. Bu bağlamda öncelikle çoklu amaç (multiple objectives) yerine tek bir amacın (single objective) veya öncelikli bir amacın (primary goal) seçilmesi, amacın açıkça belirlenmiş olması ve dar tanımlı olması gerekir (Haan vd, 1998:4). Örneğin fiyat istikrarı öncelikli bir amaç olarak belirlenir ve belli bir enflasyon oranı hedef olarak taahhüt edilirse bu merkez bankasının hem bağımsızlığını hem de hesapverebilirliğini artırır. Bu bağlamda hesapverebilirlik merkez bankasının kendi sorumluluğunu yerine getirmede konusunda bir içsel bir baskı unsuru olarak görülebilir. Oysa amacı ve hedefi açıkça belirlenmemiş bağımsız bir merkez bankası doğal olarak daha ihtiyari davranarak hesapverebilirlikten kaçınabilecek bir ortamı para politikasının uygun olmayan amaçları için kullanabilir. Merkez bankası performansının hangi kriterlere göre değerlendirileceği belli olmadığı için hesapverebilirlik ilkesi zayıflamış olur. Bu durum para politikasında belirsizlikleri artırdığı gibi merkez bankası bağımsızlığı açısından da olumsuz sonuçlara yol açabilir. Zira Smaghi'ye göre bağımsız kurumlar üzerindeki kontrolün zayıflamasına bağlı olarak artan ihtiyari politikalar ve açık olmayan amaçların varlığı bağımsızlık konusunda politik tepkilere yol açarak zamanla bağımsızlığın yok olmasına neden olabilir. Bu yüzden uzun dönemde

bağımsızlığın güçlenebilmesi ancak güçlü bir hesapverebilirlik ve şeffaflıkla mümkündür (Smaghi, 2007:7).

7. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı

1990'larda merkez bankası bağımsızlığını güçlendiren küresel para politikası uygulamalarından Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) da etkilenmiştir. Bu dönemde merkez bankasının bağımsızlığını artırmaya yönelik bazı reformlar yapılmış olsa da pratikte bunların çoğu uygulanmamıştır. Türkiye'de 1970'li yıllardan beri süregelen yüksek ve kronik enflasyonun temel dinamiklerinden biri kamu borçlarının finansmanında merkez bankası kaynaklarına başvurulması yani borçların monetizasyonudur. Borçların monetizasyonu önündeki en önemli engel ise bağımsız bir merkez bankasının varlığıdır. Bu anlamda TCMB yeteri kadar bağımsız olmadığı için kaynakları kamusal borçların finansmanında kullanılmaya devam etmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de yüksek enflasyonun nedenlerinden biri de TCMB'nin bağımsız olmaması olarak kabul edilmelidir.

Türkiye yaşadığı Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin ardından Mayıs 2001'de kabul ettiği Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nı kamuoyuna duyurmuştur. Yeni ekonomik programın en önemli ayırt edici özelliklerinden biri dalgalı döviz kuru rejimini benimsemiş olması, bir diğeri ise fiyat istikrarını esas alan enflasyon hedeflemesinin kabul edilmesi ve buna yönelik olarak gerçekleştirdiği yapısal reformlardır. Bu çerçevede dalgalı döviz kuru ve enflasyon hedeflemesinin bir ön koşulu olarak merkez bankasının bağımsızlığı değiştirilen merkez bankası kanunu ile güçlendirilmiştir. Yeni TCMB Kanunu'nun getirdiği yenilikleri ayrıntılı olarak ortaya koymadan önce 2001 yılı öncesinde merkez bankası bağımsızlığına ilişkin Merkez Bankası Kanunu'nda yaşanan gelişmeleri ve değişiklikleri kısaca incelemekte fayda vardır.

1715 sayılı TCMB Kanunu bağımsızlık ilkesi de gözetilerek 11 Haziran 1930 tarihinde kabul edilmiştir. Başlangıçta bağımsız bir Merkez Bankası görüntüsü verilmesine karşın 1715 sayılı Kanun 1931'den 1970 yılına gelinceye kadar 22 kez değiştirilerek merkez bankası bağımsızlık ilkesi zayıflatılmıştır. Zira başlangıçta %15, daha sonra %25 ile sınırlı olan Hazine sermayesi zamanla toplam sermayenin yarısını aşmıştır. Banka'nın bağımsızlığını zayıflatan başka bir değişiklik ise kamuya finansman sağlaması yolunun açılmış olmasıdır. 1715 sayılı TCMB Kanunu'nda yapılan değişiklikle Merkez Bankası kamuya kredi verebilir konuma gelmiştir. Zaman içinde merkez bankacılığında yaşanan değişimden dolayı 1715 sayılı kanun ihtiyaçlara cevap verememiş ve yürürlükten kaldırılarak yerine 14 Ocak 1970 tarih ve 1211 sayılı TCMB Kanun'u yürürlüğe girmiştir (TCMB, 2012:13-14).

1211 sayılı Kanun ile Banka kısmen de olsa, dönemin hem ekonomik anlamda hem merkez bankacılığı alanında yaşanan yenilikleri yansıtan bir yapıya kavuşmuştur.

Yeni Kanun, Bankanın yasal statüsünde, yetki ve görevlerinde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Söz konusu kanun aynı zamanda Bankanın görev ve yetkilerinin artırılmasını da sağlamıştır. Bu kapsamda, Bankanın doğrudan ve dolaylı para politikası araçları üzerindeki kontrolü artırılmış ve Bankaya para arzını ve likiditeyi düzenlemek amacıyla açık piyasa işlemleri yapma yetkisi verilmiştir. Buna karşın Kanun'da yer alan bazı hükümlerin bağımsızlık konusunda ciddi bir gerilemeye neden olduğu görülmektedir. Örneğin reeskont işlemleri ile orta vadeli kredi verme olanağının yatırımları ve ekonomik kalkınmayı desteklemek amacıyla Bankaya tanınması, Bankanın para politikası uygulamasındaki bağımsızlığını zedelemiştir. Böylece 1960 sonrasında ağırlık verilen planlı ekonomide TCMB, hükümetin ekonomi politikalarını destekleyici bir kamu kuruluşu kimliğine bürünmüştür. Bağımsızlığı olumsuz etkileyen diğer bir hüküm ise Bankanın Hazineye vereceği kısa vadeli avans oranının bütçe ödeneklerinin %15'ine çıkarılmasıdır. Böylece TCMB'nin kamuya kaynak kullandırma imkanı artırılmış ve Banka bilançosunun hükümetin izlediği politikalarından doğrudan etkilenmesinin önü açılmıştır (TCMB, 2012:14-16).

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 26 Ocak 1970 tarihinden günümüze kadar geçen dönemde başta Avrupa Birliği normları olmak üzere dünyada meydana gelen gelişmeler çerçevesinde çeşitli değişimler yaşanmıştır. Bu bağlamda 1994 yılında yapılan bir değişiklikle Hazineye kullandırılan kısa vadeli avans üzerinde kısıtlamalar oluşturulmuştur. Buna göre Banka'nın Hazineye her yıl açtığı kısa vadeli avansın bütçe ödenekleri toplamının %15'inden önce %12'sine, 1996 yılında %10'una, 1997 yılında %6'sına düşürülmesi ve ilerleyen yıllarda %3'ü olarak belirlenmesine karar verilmiştir (TCMB, 2012:16-17).

Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişikliğin en sonucusu 5 Mayıs 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4651 sayılı kanundur. Temel amacı Merkez Bankası'nın para politikası uygulaması konusundaki bağımsızlığını güçlendirmek olan söz konusu değişiklikler şu şekilde açıklanabilir.

1. Temel Amaç: 4561 sayılı kanun ile Merkez Bankası'nın temel amacının fiyat istikrarı olduğu açık bir şekilde ortaya konulmaktadır. Bununla birlikte, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla Bankanın Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekleyeceği ifade edilmiştir. Diğer taraftan Banka'nın görevleri arasında 'Finansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak' sayılmaktadır. Bu bağlamda Merkez Bankası, finansal piyasaların istikrarını ve gelişmesini fiyat istikrarına ilişkin politikaların etkin yürütülebilmesi için destekleyici amaç olarak görmektedir. Bu yüzden yasal görevi fiyat istikrarını sağlamak olan Merkez Bankası, likidite politikasını fiyat istikrarı temel hedefi doğrultusunda yürüteceğini ifade etmiştir (TCMB, 2004:7)

2. Araç Bağımsızlığı: Fiyat istikrarının birincil amaç olması Merkez Bankası'nın bağımsızlığında önemli bir ölçüt olmakla beraber, Bankanın para politikasını belirleme ve uygulamasında tek yetkili ve sorumlu mercii olmasının hükme

bağlanması araç bağımsızlığını yasal anlamda güvence altına almaktadır. Zira fiyat istikrarı amacını gerçekleştirmeye çalışan bir merkez bankası kullanacağı araçları ancak kendisinin belirlemesi durumunda bu amacında başarılı olması mümkün olabilir.

Diğer taraftan Merkez Bankası enflasyon hedefini Hükümet ile birlikte belirleme görev ve yetkisiyle donatılmıştır. Bu bir anlamda hükümetin orta ve uzun vadeli planlarını enflasyon hedefini gözeterek yapacağını göstermektedir. Böylece fiyat istikrarının sağlanmasında hükümetin desteğini alan TCMB'nin güvenilirliğinin artması beklenmektedir.

3.Şeffaflık ve Hesap verebilirlik: Merkez Bankasının temel amacının fiyat istikrarı olması ve bankanın bu amacın gerçekleştirilmesi için para politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında tek yetkili kurum olması, diğer bir anlatımla Merkez Bankası'nın araç bağımsız olmasının doğal bir sonucu olarak bir taraftan genel kamuoyuna karşı hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin en üst düzeyde gerçekleşmesini gerekli kılarak iletişim politikalarının TCMB politikalarının merkezinde yer almasını sağlamıştır. Diğer taraftan şeffaflık ve etkin iletişim politikası da Merkez Bankasının bağımsızlığını kuvvetlendirmiştir. Hesap verme sorumluluğunun yansımaları TCMB Kanunu'nda açıkça belirtilmiş, bu doğrultuda uygulamaya konulan düzenlemeler ile şeffaflık ve hesap verebilirlik alanında önemli mesafeler alınmıştır. Bu çerçevede, Banka Başkanının, uygulanmış ve uygulanacak para politikaları hakkında her yıl Nisan ve Ekim aylarında Bakanlar Kurulu'na rapor sunması öngörülmüştür. Bununla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu'nun yılda iki kez bilgilendirilmesi benimsenmiştir.

Şeffaflığın gerçekleştirilmesi ve kamuoyu denetiminin artırılması için, Banka'nın para politikası hedefleri ve uygulamalarına ilişkin olarak dönemsel raporlar hazırlayarak kamuoyuna duyurması, belirlenen hedeflere ilan edilen sürelerde ulaşılmaması ya da ulaşılamama olasılığının ortaya çıkması hallerinde nedenlerinin ve alınması gereken önlemlerin Hükümet'e yazılı olarak bildirilmesi ve kamuoyuna açıklanması hükme bağlanmıştır.

Merkez bankası performansının değerlendirilmesinde temel bir ölçüt olarak kullanılan enflasyon hedefindeki sapmalar karşısında iki farklı hesap verebilirlik mekanizması devreye sokulmaktadır. Öncelikle üçer aylık dönemler sonu itibarıyla enflasyonun yıl içinde belirsizlik aralığının dışında kalması durumunda bunun nedenlerinin ve hedefe tekrar ulaşılması için alınması gereken önlemlerin üç ayda bir yayımlanmakta olan Enflasyon Raporu aracılığıyla açıklanmaktadır. Böylece enflasyon hedeflemesinin temel iletişim aracı olan Enflasyon Raporu aynı zamanda hesap verebilirlik mekanizmasının da temel araçlarından biri olma işlevini üstlenmiştir. Enflasyonun yılsonunda hedeften her iki yönde iki puandan daha fazla artması durumunda ise farklı bir hesap verebilirlik mekanizması devreye girecektir. "Aşırı sapma" olarak ifade edilen böyle bir durumda Merkez Bankası Hükümete ayrıntılı bir mektup yazacak ve bu metni kamuoyu ile paylaşacaktır (TCMB, 2008:8-9). Nitekim

2006, 2007, 2008, 2011, 2013, 2014, 2015 yıllarında yılsonu enflasyonunun belirsizlik aralığının üst sınırını aşması üzerine, Merkez Bankası hesapverebilirlik ilkesinin bir gereği olarak sapmanın nedenlerini ve tekrar hedefe yakınsanabilmesi için alınması gereken tedbirleri/politika kararlarını Hükümet'e yazdığı "Açık Mektup"lar ile açıklamıştır.

4.Kamu Kesimine Kredi Açılmaması: Sebep olduğu parasal genişlemeye bağlı olarak fiyat istikrarı üzerindeki olumsuz etkilerine izin vermemek ve Merkez Bankası bağımsızlığını sağlamak açısından, Hazine ve kamu kurum ve kuruluşlarına avans ve kredi açılması yasaklanmıştır. Bununla birlikte, yine aynı amaçları gerçekleştirmek için dolaylı bir mekanizma olarak, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarının birincil piyasadan satın alınması da yasak kapsamına alınmıştır.

Merkez bankası Yasası'nda yapılan bu değişiklik, para politikası stratejisinin ilk defa bu kadar enflasyona odaklı hale gelmesi ve fiyat istikrarını vurgulaması açısından oldukça önemlidir. Zira yasal değişiklikle TCMB'nin fiyat istikrarını sağlamak için ne yapmaması gerektiği kesin bir şekilde ortaya konulmuştur.

Hükümetlerin temel hedefinin orta-uzun vadede sürdürülebilir büyüme ve istihdam artışı olduğu göz önüne alındığında, fiyat istikrarının bunun için bir ön koşul olması hedefler arasında bir çelişki olmadığına göstergesidir. Bu nedenle enflasyon hedefi hükümetle birlikte konulmaktadır. Buna karşın, kısa dönemde hükümetler siyasi kaygılar nedeniyle uzun dönemli amaçlarından uzaklaşabilmekte, fiyat istikrarıyla çelişen popülist politikalarla kamu açığına yol açmakta ve fiyat istikrarını tehdit etmektedir. Böyle bir durumda, kısa vadeli politikalar için orta-uzun vadede fiyat istikrarı hedefinin arkasında duracak bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Söz konusu yasal düzenleme ile Merkez Bankası uzun vadede toplumun refahını maksimize edecek bir politika izleme bağımsızlığına kavuşmaktadır (Serdengeçti, 2004:17).

5.Görev Süreleri ve Güvencesi: Merkez bankalarının bağımsızlıklarının temel ölçütlerinden biri de merkez bankası başkanının görev sürelerinin ne kadar istikrarlı olduğudur. Merkez bankalarının bağımsızlığı ile ilgili yapılan çalışmalarda başkanın görev sürelerinin güvence altına alındığı ülkelerde merkez bankasının daha bağımsız davranabildiği ifade edilmektedir. Yeni kanun ile birlikte Başkanın görev süresine paralel olarak, Başkan yardımcılarının da görev süreleri üç yıldan beş yıla çıkarılmıştır. Bununla birlikte Başkan'da olduğu gibi Başkan yardımcılarının sürelerinin bitiminden önce değiştirilmesinin mümkün olmadığı hükmü getirilerek, görev güvencesi sağlanmıştır. Başkan yardımcılarının görev sürelerinin beş yıla çıkarılması ile birlikte üst düzey yöneticilerin görevlerini yerine getirirken siyasi etkiden bağımsız olmaları güvence altına alınmak istenmiş ve görev süresi beş yıl olan başkan ile uyum içinde görev yapmaları amaçlanmıştır.

Sonuç

İstihdamı artırmak için 1970’lerde genişleyici para politikaları uygulayan ülkeler bu politikalarında başarısız olmuşlardır. Zira uygulanan politikalar sadece enflasyonu artırmış, istihdam düzeyi üzerinde etkili olamamışlardır. Böylece para politikasının uzun dönemde ancak fiyatlar üzerinde etkili olabileceği görüşü üzerinde bir konsensüs doğmuştur. Uygulanan para politikasının zaman tutarsızlığı problemi yaşamadan fiyat istikrarını sağlayabilmesinin ise ancak bağımsız bir merkez bankası ile mümkün olabileceği kabul edilmiştir. 1970’lerde yaşanan bu gelişmeler karşısında fiyat istikrarını sağlamaya yönelik stratejileri kabul eden ülkeler merkez bankalarını bağımsızlaştırmaya başlamışlardır. Merkez bankalarının bağımsızlık trendi 1990’larda uygulanmaya başlanan ve fiyat istikrarının sağlanması için merkez bankasının bağımsızlığını bir ön koşul olarak gören enflasyon hedeflemesi rejiminin birçok ülkede kabul edilmesiyle birlikte hız kazanmıştır.

Merkez bankası bağımsızlığını motive eden yegane unsur, birçok amprik çalışmayla ortaya konulduğu gibi merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasında var olduğu düşünülen negatif ilişkidir. Merkez bankasının bağımsızlığı arttıkça enflasyon oranı düşecektir. Yalnız burada söz konusu olan amaç bağımsızlığı değil, araç bağımsızlığıdır. Demokratik ilkelerin bir gereği olarak seçilmişler para politikasının amaçlarını belirleyerek bu amaçlara ulaşmak için merkez bankasını görevlendirmektedirler. Doğal olarak merkez bankasının başarılı olabilmesi için kullanacağı araçları herhangi bir politik baskıya maruz kalmadan kendisinin belirlemesi gerekmektedir. Araç bağımsız olmanın doğal bir sonucu olarak, belirlenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı konusunda merkez bankasının politika yapıcılar ve kamuoyuna karşı hesapverebilirliği söz konusudur. Hesapverebilirlik ilkesinin tam olarak devreye sokulabilmesi için merkez bankasının uyguladığı politikalarda şeffaf olması gerekir. Dolayısıyla hesapverebilirlik ve şeffaflık ilkelerini bağımsız merkez bankası olmanın bir sonucu olarak düşünmek gerekir.

Yasal bağımsızlık önemli olsa da gerçek anlamda merkez bankasının bağımsızlığının sağlanması için yeterli değildir. Gerçek anlamda bir bağımsızlığın sağlanabilmesi için merkez bankasının fiili bağımsızlığının da olması gerekir. Politik kültürce desteklenen fiili bağımsızlığın fiyat istikrarının sağlanmasında önemli bir faktör olduğu düşünülmektedir. Zira bazı gelişmiş ülkelere göre yasal bağımsızlığı yüksek yalnız fiili bağımsızlığı düşük olan birçok gelişmekte olan ülkede enflasyon oranının daha yüksek olduğu görülmektedir.

Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de fiyat istikrarının sağlanabilmesi için 2001 yılında kabul edilen yeni Merkez Bankası kanunu ile TCMB’nin bağımsızlığı artırılmıştır. Bu bağlamda fiyat istikrarı Merkez Bankası’nın öncelikli amacı olarak görülmüş, bu amaca ulaşmak için araç bağımsızlığına kavuşmuş ve kamu kurumlarına kredi vermesi yasaklanmıştır. Bununla birlikte hükümet değişimlerinden bağımsız olarak başkanın görev süresi 3 yıldan 5 yıla çıkarılmıştır. Tüm bu değişiklikler Merkez Bankası’nı politik baskılara karşı korumayı amaçlamıştır.

Yapılan yasal düzenlemeler TCMB'sinin bağımsızlığını artırdığı konusunda bir uzlaşım olduğu birçok ampirik çalışmayla da kanıtlanmıştır. Fiili bağımsızlığının güçlenmesi için Merkez Bankası'nın açık veya örtük dışsal baskılardan etkilenmemesi gerekir. Bunun için temel makro ekonomik dengeler gözetilerek para ve maliye politikasının koordineli bir şekilde yürütülmesi önemlidir. Son zamanlarda Türkiye'de yaşanan "faizleri düşürme" tartışması doğal olsa da önemli olan TCMB'nin Merkez Bankası kanununda belirtildiği gibi fiyat istikrarına zarar vermeden ve örtük bir zaman tutarsızlığı problemi yaşamadan diğer makro ekonomik değişkenleri olumlu etkileyebilmesidir. 2002 yılından günümüze kadar geçen sürede fiyat istikrarı konusunda önemli başarılar elde edilmiş olsa da enflasyonun %8'ler civarında olduğu bir ekonomide tam anlamıyla bir fiyat istikrarının sağlandığı söylenemez. Bu yüzden TCMB tartışmalardan etkilenmeden fiyat istikrarına odaklanmalıdır. Fiyat istikrarının sağlanması durumunda eli güçlenen TCMB, hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını desteklemek için faiz oranlarını düşürmesi yasal sorumluluğunun bir gereğidir.

Kaynakça

Bernanke, B. S. (2010). Central Bank Independence, Transparency, and Accountability" remarks at Institute for Monetary and Economic Studies International Conference, Tokyo,

Carare, A. Andrea S. Mark S. ve Mark Z. (2002). Establishing Initial Conditions in Support of Inflation Targeting, IMF Working paper, 02/102.

Cukierman, A. (1994, November). Central Bank Independence and Monetary Control, *The Economic Journal*, 104 (427), 1437-1448

Cukierman, A. (2006). Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions: Past, Present, and Future, *Central Bank of Chile Working Papers*, N0 360,

Cukierman, A., Webb, S.B, ve Neyapti, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6(3), 353-398.

De Haan, J. Amtenbrink, F. ve Eijffinger, S.C.W. (1998) Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification, *CentER Discussion Paper Series No. 9854*,

Debelle, G. ve Stanley F. (1994). 'How Independent Should A Central Bank Be' in Jeffrey Fuhrer (ed.), *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*, içinde (195-221) *Federal Reserve Bank of Boston Conference*,

ECB (2004), *Montly Bulletin*, November 2004, www.ecb (Erişim: 15.10.2016)

Frazer, B. W. (1994. Desember). Central Bank Independence: What does it mean?, *Reserve Bank of Australia Bulletin*,

Freedman, C. ve Ötker-Robe, I. (2010). Important Elements for Inflation Targeting for Emerging Economies', *IMF Working Paper*, WP/10/113,

Friedman, B. M. (2002). The Use And Meaning Of Words In Central Banking: Inflation Targeting, Credibility, And Transparency, NBER Working Paper 8972,

Grilli, V., Masciandaro, D. ve Tabellini G. (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, *Economic Policy*, 6 (13), 341-392

Hayo, Bernd (2003). European Monetary Policy: Institutional Design and Policy Experience, *Intereconomics*, July, 38(4), 209-218

Heenan, G., Peter, M. ve Roger, S. (2006). Implementing Inflation Targeting: Institutional Arrangements, Target Design, and Communications, IMF Working Paper, WP/06/278

Mishkin, F. S. ve Hebbel, K.S. (2002). One Decade of Inflation Targeting in the World: What Do We Know and What Do We Need to Know, Loayza L. ve Soto R. (eds). *Inflation Targeting: Designs, Performance and Challenges*, içinde (171-219) Central Bank of Chile,

Mishkin, F. S., What Should Central Banks Do? (2000, November/December). Federal Reserve Bank Of St. Louis Review,

Ricardo, D. (1824), Plan for the Establishment of a National Bank, Londra: John Murray,

Roger, S. (2009), 'Inflation Targeting at 20: Achievements and Challenges' IMF Working Paper, WP/09/236,

Serdengeçti, S. (2004), 72. Hissedarlar Genel Kurulu Olağan Toplantısı Açıs Konusması, TCMB, Ankara,

Smaghi, L. B. (2007). Central Bank Idependence: From Theory to Practice, Speech at the conference "Good Governance and Effective Partnership", Budapest, Hungarian National Assembly, 19 April, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2007/html/sp070419.en.html> (Erişim: 10.09.2016)

Tapsoba, R. (2010). Does Inflation Targeting Improve Fiscal Discipline? An Empirical Investigation CERDI, Etudes et Documents, E 2010.20,

TCMB (2004). 2004 Yılı Para ve Kur Politikası Genel Çerçevesi Hakkında Basın Duyurusu' Sayı: 2004-1, 2 Ocak

TCMB (2008). 2009 Yılında Para ve Kur Politikası', <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/Para+ve+Kur+Politikasi+Metinleri>, (Erişim: 01.09.2016)

TCMB (2012) Merkez Bankası Bağımsızlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlık", Ankara,

Walsh, C. E. (2005). Central bank independence, Prepared for the New Palgrave Dictionary,