

9015

MERKEZ BANKALARININ BAĞIMSIZLIĞI SORUNU

Hasan ERSEL

**T.C. MERKEZ BANKASI**  
**MUTUPLANESİ**

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası  
Araştırma Genel Müdürlüğü

Tartışma Tebliği No: 9015  
Haziran 1990

## MERKEZ BANKALARININ "BAĞIMSIZLIĞI" SORUNU

I. Makroekonomi yazınında, merkez bankalarının "bağımsızlığı" sorunu, para politikasını yürütmeye hükümetin etkisinden uzak başka bir düzenleyici yetkeye (regulatory authority) gereksinim olup olmadığı bağlamında tartışılmaktadır.

II. Türkiye'de Merkez Bankası'nın "bağımsızlığına" ilişkin verimli bir tartışma da bu çerçevede yapılabilmektedir. Diğer bir deyişle, Türkiye'nin bu açıdan, özünde, OECD ülkelerinden bir farkı yoktur.

III. Buna rağmen, Türkiye'de, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra az gelişmiş birçok ülkede ortaya çıkan merkez bankalarına "kalkınmanın finansmanında yer vermek" eğilimi doğrultusunda, T.C. Merkez Bankası'nın işlevlerinin merkez bankacılık alanının dışına çıkarıldığı gözden uzak tutulmamalıdır. Böylelikle T.C. Merkez Bankası, gelişmekte olan diğer birçok ülke merkez bankası gibi, zaman içinde bir "yarı kalkınma bankası" olarak faaliyet gösterir hale gelmiştir. Kuşkusuz bu işlevleri yüklenen bir bankanın hükümetten bağımsız olmasını düşünmek zordur. Nitekim, Merkez Bankası'nın "bağımsızlığı" sorunu, geçtiğimiz 40 yıl içerisinde Türkiye'nin gündeminde burada ele alınmak istenen bağlamda yer almamıştır.<sup>(1)</sup> Bunun bir nedeni de, Türkiye'de para politikasının sürekli ikinci planda kalmasıdır.

IV. Son iki yıl içerisinde T.C. Merkez Bankası üstlenmiş bulunduğu merkez bankacılığı ötesindeki işlevleri, mali yapının elverdiği ölçü ve hızda ilgili kurumlara devretmektedir. Dolayısıyla, Merkez Bankası bir kurum olarak kendisini temel merkez bankacılık işlevlerini yapacak biçimde yeniden örgütlenme davranışı içine girmiştir. İşte bu nedendir ki, bugün Türkiye'de merkez bankasının "bağımsızlığı" sorunu, yukarıda da vurgulandığı üzere kuramsal tartışmalardaki temele oturtulabilmektedir.

V. Burada ele alındığı biçimiyle merkez bankalarının "bağımsızlığı" ancak bu kurumun üstlendiği görevi hangi koşullar altında daha etkin yürütebileceği sorusunun cevabı bağlamında tartışılabilir. Bu nedenle, bu notta merkez bankalarının temel işlevleri tanımlanmaya çalışılmakta ve bu işlevin yerine getirilebilmesi için sağlanması gereken koşulların neler olduğu ve bunların "bağımsızlık" ile ilgisi ele alınmaktadır.

(1) Türkiye'de 1978 yılında Merkez Bankası Başkanı'nın hükümet tarafından görevden alınması Merkez Bankası'nın "bağımsızlığı" konusunun basında bir derece tartışılmasına yol açmıştır. Ancak, bu tartışmalarda, izleyebildiğim kadarıyla, T.C. Merkez Bankası'nın "bağımsızlığının" içeriği konusu açıklık kazanmış görünmemektedir.

VI. Para politikasının etkinliği konusunda iktisat okulları arasında farklı görüşler olmakla birlikte merkez bankasının para arzını denetleyebilmesinin, uzun dönemde ekonominin iç ve dış dengelerinin sağlanmasında önemli rolü olduğu herkes tarafından kabul edilmektedir. Bu nedenle de merkez bankalarının temel işlevi, kendi borçluluğunu temsil eden paranın, iç ve dış değerini koruyacak biçimde, miktarını denetlemek olarak tanımlanmaktadır. Merkez bankalarının bu temel işlevinin iki boyutu vardır. Bunlardan ilki mikroekonomiktir. Merkez bankaları mali piyasaların sağlıklı ve düzenli çalışabilmelerini sağlamak görevini üstlenmiştir. Bu amaçla merkez bankaları gerekli denetim ve düzenlemeleri yapmak durumundadırlar. GOODHART (1988)'da gösterildiği üzere merkez bankalarının bu görevi, mali sistemde ajanların bilgi donanımındaki bakışsızlıktan (asymmetry) kaynaklanmaktadır. Mevduat hesabı açanların bankanın portföyünün kalitesi hakkında yeterli bilgisi olmaması doğaldır. Bu ise iki türlü sakınca yaratabilir. Herşeyden önce, bankalar bu durumu mevduat hesabı açanlar aleyhine istismar edebilirler ve onların zarara uğramasına yol açabilirler. Öte yandan, mali sistemin bir yerindeki aksaklık, kısıtlı bilgilerle hareket eden mevduat sahipleri tarafından sinyal kabul edilip genelleştirilerek, bankalardan yaygın mevduat çekilişine yol açabilir ve krize ya da krizin derinleşmesine neden olabilir. Bu tür mali sistemin sağlıklı çalışmasını engelleyici unsurların etkilerini azaltabilmek, bankacılık faaliyetlerine güven getiren bir mekanizmanın oluşturulması ile olanaklıdır.

VII. Bu sorunun bir çözümü merkez bankalarının "bankaların oluşturduğu bir klübün bağımsız hakemi ve başkanı" [GOODHART (1988,s.79)] olarak görev yapmalarınıdır. Bu tür bir mekanizmanın bankaların kendi aralarında kuracakları bir özel sigorta mekanizması ile aynı anlamda aynı olduğu, ancak bazı üstünlükleri olduğu söylenebilir. Dikkat edilirse, bu yorum içinde merkez bankalarının varlığına yol açan süreç, bankalar ile mevduat hesabı açtıranların ortak kaygularını gidermektir. Başka bir deyişle, böyle bir kurumsal yapı, kuramsal olarak, sadece bu ajanların akılcı tercihleriyle ortaya çıkabilir, yani devletin varlığından bağımsızdır. Kuşkusuz merkez bankalarının bu güvenceyi verebilecek güçte olmaları gerekir. Bunu sağlayan en önemli yetkileri ise "Son Borç Verme Mercii" [Lender of Last Resort] olmalarıdır.<sup>(2)</sup>

VIII. Merkez bankalarının temel işlevinin ikinci boyutu makroekonomiktir. Burada

(2) Bu noktada, benzer bir mekanizmanın niçin menkul kıymet yatırım ortaklıkları ile yatırımcılar için geliştirilmemiş olduğu sorulabilir. GOODHART (1988, s.99-102) bunun cevabını bankaların portföyleri ve mevduat hesaplarının "pazarlanamaz" kıymetler olması, buna karşılık menkul kıymetler yatırım fonlarının portföylerinin ve ihraç ettikleri katılma belgelerinin "pazarlanabilir" olmasına bağlamaktadır. Bu ayrımın önemi, sermaye piyasasının geliştiği ülkelerde pazarlanabilir menkul kıymetleri ihraç edebilmek için kamuya açıklanması gereken bilgiler olması ve bunların piyasalardaki fiyatlarla birlikte yatırımcıların kararlarını doğru verebilmeleri için sağladığı olanaklardır. Oysa, pazarlanamaz kıymetler için bu bilgileri sağlamak olanaksızdır.

söz konusu olan para politikasının yürütülmesidir. Makroekonomi yazınında yakın zamanlara kadar iktisat politikasını yöneten tek bir ajanın [hükümet] varlığı kabul edilmekteydi. Klasik diyebileceğimiz bu yaklaşımın temel özelliği, bu ajanın farklı toplumsal durumlar kümesi üzerinde kendi tercihleri olmadığı idi. Diğer bir ifadeyle, bu ajan toplum açısından en iyi olan duruma varabilmeyi sağlayacak politikaları uygulamak durumunda olan bir "diğergam diktatör" [benvolent dictator] olarak tanımlanmaktaydı.

IX. Oysa demokratik toplumlarda, hükümetin siyasal iktidar olan parti ile ilişkilendirilmesinin çok daha anlamlı olduğu açıktır. İşte bu durumda, hükümetin her toplumsal durum karşısında tarafsız olmaması doğaldır. Örneğin, hükümet istihdamı arttırmağa kendi programı açısından çok önem verebilir. Bu durumda anti-enflasyonist bir program uygulamaya başladığında, bunun istihdam üzerinde olumsuz etkilerini siyasal açıdan uygun görmeyip, bir noktada enflasyonun ve büyüme hızının yüksek olduğu bir durumu, enflasyonun düşük fakat durgunluğun hüküm sürdüğü bir başka duruma tercih edebilir. Bu ise, hükümeti açıkladığı politikasından vazgeçmeğe yöneltebilir. Politika yapımcılarının stratejik bir avantaj peşinde olmalarının, kısa vadeli kazançlar için, daha önce ilan ettikleri politikalardan ayrılmalari sonucunu vermesinden kaynaklanan politikaların saygınlığı (policy credibility) sorunu, ilk kez KYDLAND-PRESCOTT (1977) tarafından "zamansal tutarsızlık" (time inconsistency) kavramı çerçevesinde ortaya atılmıştır. Konunun teknik anlamı, herhangi bir zaman anında iktisat politikası yapımcıları tarafından en iyi (optimal) kabul edilen bir stratejinin daha ileriki bir tarihte değerlendirildiğinde böyle görülmemesidir. Ancak, hükümetin böyle bir davranış içinde olmasının sakıncası, ekonomideki diğer ajanların (sözelimi özel kesim) hükümet politikalarının sürdürülebilirliğine olan güvenlerini yitirmeleri ve dolayısıyla politikalara karşı beklenen tepkiyi göstermemeleridir. Bu ise iktisat politikalarının başarı şansını düşürecek, ulaşılmak istenen hedeflere varılamamasına yol açabilecektir. İşte bu sorunu çözenin yollarından birisi, iktisat politikasının oluşturulmasında stratejik avantaj sağlama durumunda olmayan, dolayısıyla programına sonuna kadar bağlı kalacak bir ajanın görevlendirilmesidir. İşte bu çözümlenme, hükümetten bağımsız merkez bankası olgusunu gündeme getirmektedir.<sup>(3)</sup>

X. Merkez bankasının para politikasını yürütmede bağımsız olması görüşüne destek veren bir başka yaklaşım da demokratik sistemlerdeki seçim dönemlerinden kaynaklanan dalgalanmaları inceleyen iktisat ve siyaset kuramları çerçevesinde ortaya atılmıştır. Bu yaklaşıma göre, para politikası uzun vadede sürekli üretim ve istihdam artışı sağlayamamasına rağmen, kısa vadede bu değişkenler istenilen yönde etkileyici bir biçimde

(3) Para politikalarında saygınlık sorununun oyun kuramsal bir çerçevede ele alındığı etraflı bir inceleme için BLACKBURN-CHRISTENSEN(1989)'a bakılabilir.

kullanılabilir. Bu durumda, hükümetlerin para politikasını enflasyondan çekinmeyen bir yaklaşımla yürütmeleri olanaklıdır. İşte bu durumda, ROGOFF (1985) tarafından da gösterildiği üzere, eğer başında tutucu (yani enflasyondan toplumun bütününden daha fazla çekinen) bir başkan olan bağımsız bir merkez bankasına para politikasını yürütmesi yetkisi verilirse, bu enflasyonist sapma giderilebilir.

XI. Öte yandan WALLER (1989) tarafından da gösterildiği üzere, enflasyonist sapmaya yol açan partilerin kısa vadeli çıkarlarını arttırıcı politikaların yarattığı olumsuz dışsallıklar, bu partilerin adaylarından oluşan bir yönetim kurulunun sözkonusu olduğu bağımsız bir merkez bankasının para politikasını yönetmesi halinde ortadan kalkmaktadır. Bu sonucun önemi, siyasal partilerin bu durumda bağımsız bir merkez bankasının varlığını desteklemelerinin kendi çıkarlarına olduğunu göstermesidir.

XII. Uygulamaya bakıldığında ise, gelişmiş ülkeler gözönüne alındığında, merkez bankalarının bağımsızlık derecesi ile enflasyonun düşüklüğü arasında güçlü bir beraberlik görülmektedir. Dolayısıyla, gözlemlerin kuramsal olarak merkez bankalarının bağımsızlığı lehine ileri sürülen görüşleri desteklediği, hiç olmazsa çelişmediği ileri sürülebilir.<sup>(4)</sup>

XIII. Bu çerçeve içinde merkez bankasının bağımsızlığının sorumsuzluk anlamına gelmediğini vurgulamak gerekir. Maliye politikasıyla çelişen bir para politikasının ekonomideki özel ajanların gözünde saygın olamayacağı açıktır. BLACKBURN-CHRITENSEN (1989, s.28)'de vurgulandığı gibi hazine ve merkez bankasının maliye ve para politikalarının uyumunu sağlamadan kendi politikalarına bağlı kalmakta ısrar etmelerinden doğabilecek bir "bileşik makroekonomik program" yapılabilir olmadığı için saygınlık kazanamaz.

XIV. Ünlü Radcliffe komitesinin Birleşik Krallık mali sistemi üzerindeki çalışmasını yaptığı sırada Bank of England'ın guvernörü olan Lord COBBOLD (1987, s.48), Londra Üniversitesi'nde 13 Kasım 1962'de yaptığı bir konuşmada, merkez bankalarının bağımsızlığının, yüzyılın başındaki kendi işleriyle meşgul olup, hükümet ve politikayla ilgilenmeme yaklaşımından, "merkez bankalarının düşünce ve işlemlerinde bağımsızlığını korumakla birlikte, hükümetle çok yakın bir uyum içinde olma" anlayışına dönüştüğünü vurgulamaktadır.

(4) Bu konuda ALESINA (1988, s.38-45)'daki karşılaştırma ve tartışmaya başvurulabilir.

## KAYNAKLAR

ALESINA, Alberto(1989): "Macroeconomics and Politics", Stanley FISCHER(Der.) NBER Macroeconomics Annual, The MIT Press, Cambridge, s.13-52.

BLACKBURN Keith & Michael CHRISTENSEN(1989): "Monetary Policy and Policy Credibility: Theories and Evidence", Journal of Economic Literature, Vol XXVII, March, s. 1-45.

COBBOLD, Lord(1987): "Some Thoughts on Central Banking", Pierluigi CIOCCA (Der.) Money and the Economy, St. Martin's Press, New York, s.47-56.

GOODHART, Charles(1988): The Evolution of Central Banks. The MIT Press, Cambridge.

KYDLAND, Finn & Edward PRESCOTT(1977): "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", Journal of Political Economy, 85(3), June, s.473-491.

ROGOFF, Kenneth(1985): "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", The Quarterly Journal of Economics, 100(4), November, s.1169-1189.

WALLER, Christopher J.(1989): "Monetary Policy Games and Central Bank Politics", Journal of Money, Credit and Banking, Vol.21, No.4, November, s.422-431.