

SİYASETİN TRUVA ATI: BAĞIMSIZ MERKEZ BANKASI

Suat OKTAR*

Bilindiği gibi, demokrasi, kuralların -ki buna hukuk da diyebiliriz- ve kurumların hiçbir kısıta, engelle uğramadan serbest işlediği ve çalıştığı rejimin adıdır. Sınırları çizilen ve belirlenen kurallar çerçevesinde serbestlik ya da bağımsızlık (özerklik) bu rejimin olmazsa olmazıdır. Bu nedenle, demokrasi kültürünün yerleştiği ve geliştiği ülkelerde kurumların etkin ve üretken çalışması bir rastlantı değildir. Demokratik ülkelerin gelişmişliği, kural ve kurum birlikteliğinin etkinliği ile ölçülür. Adı demokratik olan ancak demokrasinin hiçbir temel unsuruna sahip bulunmayan ülkeler kuşkusuz bu sınıflamanın dışındadır.

Özellikle 1990'lı yılların başından itibaren dünyanın geniş bir coğrafyasında, kurumların işlevlerini; siyasi erkin gücü ve etkisi dışında yapabilmelerine ilişkin bir dizi düzenleme yapılmıştır. Kurumlara hukuki düzenlemelerle özerklik tanınarak, daha etkin ve daha üretken olmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Çünkü kurumların, siyasetin nüfuzu altında kalmaları ve siyasetin talepleri yönünde çalışmaya zorlanmaları, yetki ve yönetim karmaşasına yol açarak siyasi ve ekonomik birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

Bu kurumlara ekonomik alanda örnek olarak merkez bankaları gösterilebilir. Günümüzde demokratik ve gelişmiş ülkelerde merkez bankalarının büyük bir çoğunluğu bağımsızdır. Para otoritesi olarak merkez bankalarının, siyasi erkin uyguladığı popülist politikalar yönünde kullanılmaları, sonuçta her daim Truva atı olarak gösterilmeleri, zamanla bu kurumlara bağımsızlık verilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Merkez bankalarının bu kimliği kazanmaları pek kolay olmamıştır. Müdahaleci devlet anlayışından serbest piyasa düzenine evrilme süreci hızlandıkça, kurumsal bağımsızlık da artmıştır. Oysa yakın zamana kadar siyasi iktidarlar seçimi kazanmak amacıyla para otoritesini kendi çıkarları yönünde kullanmaya çalışarak ekonomiyi politize etmişler ve piyasanın etkinliğini zayıflatmışlardır (Savaş, 1993:

* Prof.Dr. Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, e-posta: soktar@marmara.edu.tr

24). Örneğin, para politikası sorumsuz biçimde partizan amaçlı olarak kullanılmıştır. Çünkü böyle bir politikanın, iktidarın seçim kaderini belirlediği varsayılmaktadır (Tuftu, 1978:5).

Günümüzde merkez bankasının bağımsız olduğu ekonomilerde enflasyonun nispeten düşük seviyelerde kalması, bu kurumların bağımsız olmalarının sonucudur. Bu alanda yapılan çok sayıda çalışmanın ortaya koyduğu sonuçlar bu tespiti doğrulamaktadır. Bu konuda geniş bilgi için bkz; (Grilli, Masciandaro ve Tabellini, 1991; Parry 1992; Alesina ve Summers, 1993; Demertzis, 2004; Brumm, 2006). Ne var ki, iktisat literatürü merkez bankalarının bu performanslarını doğrulayan çok zengin bir birikime sahip olmasına karşın, hâlâ, konularını sorgulanabilmekte acımasız ve sorumsuz eleştirilerin hedefi olabilmektedirler.

Bu kurumlara yöneltilen en ciddi eleştiri, bağımsızlık olgusunun, demokrasiyle pek bağdaşmadığı noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu bankaların, seçilmiş ve halkın iradesini yansıtmakta olan bir parlamentonun denetimi dışında kalmaları demokratik sistemin ruhuna aykırı bulunmaktadır.

Merkez bankalarına bağımsızlık verilmesi, para politikasının düzenlemesine ve yürütülmesine ilişkin yetkinin bütünüyle bankanın tasarrufuna bırakılması anlamını taşır. Ancak böyle bir tasarrufun, seçmenlerin serbest iradesi sonucu seçilmiş (atanmış) teknokratlara bırakılması anti-demokratik bir uygulama sayılmaktadır. Başka bir deyişle, merkez bankasının, para politikası konusunda tek başına yetkiyi ve otoriteyi temsil etmesinin, buna bağlı olarak siyasi iktidardan bağımsız biçimde hareket edebilmesi, seçmen iradesine dayanmadığından demokratik geleneklerle ve ilkelerle uyum sağlamadığı savunulmaktadır. Oysa, siyasi otoriteden bağımsız olan ve bu yönde davranan bir merkez bankasının yaptığı uygulamalarla ilgili sonuçlardan bütünüyle siyasi otorite sorumlu olmaktadır. Merkez bankası tarafından yürütülen para politikasının başarısızlığının söz konusu olması durumunda, bunun bedelini siyasi iktidar seçimi kaybetmek ya da kazanma şansını riske etmekle ödemektedir. Çünkü kamuoyu, sadece hükümeti kendisine taraf olarak görmekte ve başarısızlığın maliyetini merkez bankasına değil, siyasi iktidara yüklemektedir.

Merkez bankalarının bağımsızlığına ilişkin eleştiri olarak öne sürülen argüman, zaman zaman yinelenerek tartışma konusu yapılabilmektedir. Bu durum, özellikle otoriter refleksler gösteren, kendisinin dışında yetkili bir organın varlığını kabullenmekte zorlanan siyasi iktidarların ajandasında kalmaya devam etmektedir.

Nitekim, benzeri bir durum ülkemizde de gözlenmektedir. Siyasi iktidar, halkın oy desteği ile seçtiğinden hareketle, merkez bankasının, kendisinden bağımsız davranmasından, dahası kurum üzerinden otorite kuramamasından rahatsızlık duymaktadır. Bugün bu rahatsızlık öyle bir boyuttadır ki, siyasi erk, kendisi ile kurum arasında bir çatışmanın yaşandığını kabul etmekte, bunu kamuoyuyla

(piyasa ile) paylaşabilmekte, dahası kurumun bağımsızlığının, şartların oluşması halinde yeniden gözden geçirileceğini söyleyebilmektedir.

Ancak, merkez bankasının bağlı bir konjonktürde siyasi erkin baskısı altında kalması ve politikasından sapması bağımsız karakterini ve saygınlığını erozyona uğratacaktır. Gerçekten de, baskı altında kalarak karar aldığı yönünde kamuoyunda bir imajın yaratılması merkez bankasının kredibilitesini (güvenilirliğini) ciddi biçimde zedelemektedir.

Kaldı ki, merkez bankasının bağımsız olması, bu bankaların denetim dışında kalması, diğer bir deyişle herhangi bir otoriteye karşı sorumluluk taşımamaları anlamına gelmez. Nitekim, günümüzde bağımsız olduğu kabul edilen bütün merkez bankaları, yasalarında belirlenmiş bir otoriteye karşı sorumlu olup, hesap vermekle yükümlüdürler. Çünkü, hesap verebilirlik, demokratik bir toplumda bağımsızlığın ön koşuludur (King, 1997:15).

Hesap verebilirlik (accountability), bankanın bağımsızlığını tamamlayan bir unsur olmasının yanında, bankanın tüm faaliyetlerinin sonuçlarından dolayı kamuoyuna ve siyasi otoriteye karşı sorumluluğunu ifade eder. Merkez bankasının almış olduğu kararları kamuoyuyla paylaşmasının, aynı zamanda merkez bankası için bir iç denetim mekanizması görevini gördüğü kabul edilir (Roger, 2009:8).

Halen bağımsızlık derecesi en yüksek merkez bankalarından biri olan Yeni Zelanda Merkez Bankası'nın uyguladığı para politikasına ilişkin performans değerlendirmesi, bankanın belirlenmiş hedefleriyle ilgili olarak Parlamenta sunulan raporlar ile guvernörler kurulu tarafından yetkili Bakana verilen altı aylık raporlarla yapılmaktadır (Knight,1991:143). Yine Birleşik Amerika'da Federal Reserve (FED) yılda iki kez para kredi artışıyla ilgili hedeflerini içeren bilgileri Kongre'ye rapor etme yükümlülüğü altındadır. Üstelik, Federal Rezerv'in gerek başkanı gerekse guvernörler kurulu üyeleri Kongre'nin değişik komisyonlarında sık sık hesap vermek durumundadır (Havrilesky, 1994:12).

Kuşkusuz kurumların hesap verebilirliği ülkenin demokratik gelişme düzeyiyle yakından ilgilidir. Ülkenin demokratik düzeyi yükseldikçe buna paralel olarak kurumlara ilişkin hesap verebilirlik talepleri artış göstermektedir. Bunun nedeni, demokratik ülkelerdeki siyasi otoritenin, diğer rejimlerdeki siyasi otoriteye oranla topluma karşı daha açık olmasıdır (Dinçer ve Eichengreen, 2008:107).

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) da hesap verebilirlik ilkesine tabii olup, bütün faaliyetlerinden dolayı yasayla belirlenmiş yetkili otoriteye karşı sorumludur. Diğer bir deyişle, işlemleri bütünüyle denetime açıktır. Nitekim, 2001 yılında çıkarılan 4651 sayılı yasa, TCMB'nin hesap verebilirlik konusundaki sorumluluk alanını net olarak belirlemiştir. Yasanın 42'nci maddesine göre;

“Başbakan, Bankanın işlem ve hesaplarını denetleyebilir. Başbakanlık bu hususta her türlü bilgiyi Bankadan isteyebilir. Banka, bilanço ve kar ve zarar hesaplarını bağımsız denetim kuruluşlarına denetleyebilir. Başkan (Governör) tarafından, Banka faaliyetleri ile uygulanmış ve uygulanacak olan para politikası hakkında her yıl Nisan ve Ekim aylarında Bakanlar Kuruluna rapor sunulur. Banka, faaliyetlerine ilişkin olarak yılda iki defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe komisyonunu bilgilendirir.”

Söz konusu maddeye göre Banka'nın sorumluluğu açık bir şekilde düzenlenmiştir.

Üstelik, merkez bankasının hesap verebilirliği şeffaflıkla da desteklenmektedir. Şeffaflık(transparency), bağımsız merkez bankasının kamuoyuna hesap vermesini zorunlu kılan bir araç niteliğindedir (Pollard, 2003:25). Şeffaflık, para otoritesinin uyguladığı politikalarla ilgili kararlarında ve yaptığı ya da yapacağı değişikliklerde açık ve net olması demektir. Çünkü, iktisadi birimler ne kadar doğru ve net bilgiye ulaşırsa, alacağı kararları ve geleceğe ilişkin beklentilerini o ölçüde akılcı(rasyonel) olarak biçimlendirirler. Merkez bankaları bunu sağlamak üzere de kamuoyunu enforme etmekle yükümlüdürler. Bunu da, yayınladıkları rapor ve istatistiklerle gerçekleştirirler. Bu çerçevede belirli periyotlarda raporlar yayınlamaları, kurumun izlediği ve yürüttüğü politikaları kamuoyuyla paylaşırlar.

Bu yönüyle şeffaflık, merkez bankasının kredibilitasını (güvenilirliğini) de artırıcı yönde etki yapar. Nitekim, merkez bankasının yürüttüğü para politikasının şeffaflığı ne kadar yüksekse, kamuoyunun dolayısıyla iktisadi ajanlar bankaya olan güveni de, dolayısıyla destek de o ölçüde yüksek olacaktır. Böylece, yüksek kredibiliteye sahip bir merkez bankası iktisadi ajanların enflasyon beklentilerini daha kolay yönlendirebilecektir (Oktar, Tokucu ve Kaya, 2013: 68).

TCMB'na da yine yasayla şeffaf bir yapı kazandırılmıştır. Nitekim, 4651 Sayılı yasanın 42'nci maddesine yapılan ekleme ile, TCMB'nın uyguladığı politikaya ilişkin şeffaflığının ve kamuoyunun denetiminin artırılması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu durum;

“Banka, para politikası hedefleri ve uygulamalarına ilişkin dönemsel raporlar hazırlar ve kamuoyuna duyurur. Raporların hangi dönemler itibarıyla hazırlanacağı, kapsamı ve açıklanma usulü Bankaca belirlenir. Banka, belirlenen hedeflere ilan edilen sürelerde ulaşamama olasılığının ortaya çıkması halinde, nedenlerini ve alınması gereken önlemleri Hükümete yazılı olarak bildirir ve kamuoyuna açıklar.” şeklinde düzenlenmiştir.

Görüldüğü gibi, TCMB'nın denetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık yasal olarak en üst düzeyde gerçekleşmiş olmaktadır.

Buna göre, gerek hesap verebilirlik gerekse şeffaflık mekanizmasının eş anlı olarak işlerliği durumunda, merkez bankasının, sorumluluğu bulunmayan atanmışları, sorumluluğu bulunan seçilmişlere karşı güçlendireceği, dolayısıyla

parlamentar demokrasiye ters düşeceği yönündeki argümanı da ortada kaldırmaktadır (Cecchetti, 1997:16). Bu iki mekanizmanın varlığı, seçilmişlere, atanmışların uygulamalarını izleme ve denetleme olanağını vereceğinden, öne sürülen yetki-sorumluluk karmaşası da otomatik olarak son bulmaktadır.

Aşağıdaki tablo, dünya genelinde, enflasyon hedeflemesi (Inflation strategy) stratejisi uygulayan bazı ülkelerin merkez bankalarının hesap verebilirliklerini uyguladıkları para politikalarının şeffaflığını ortaya koymaktadır. Buna göre, tabloda yer alan ülkelerin merkez bankalarının hesap verebilirliğinin ve şeffaflığının oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo-1
Dünyada Açık Enflasyon Hedeflemesi Uygulayan Bazı Ülkelerin Merkez Bankalarının Hesap Verebilirliği ve Politikalarının Şeffaflığı

Ülke	Politika Tutanaklarının Yayınlanması	Bakanlar Kurulu/ Meclise Sunular Yapılması	Para Politikası Raporu
Avustralya	Hayır	Hayır	Çeyrek dönemler itibariyle
Brezilya	Evet 8 gün gecikmeli	Evet	Çeyrek dönemler itibariyle
Çek Cumhuriyeti	Evet	Evet	Çeyrek dönemler itibariyle
İngiltere	Evet	Evet	Çeyrek dönemler itibariyle
İsveç	Evet	Evet	Yılda 3 Kez
İzlanda	Evet	Hayır	Çeyrek dönemler itibariyle
Kanada	Hayır	Evet	6 ayda bir güncelleme
Macaristan	Evet	Evet	6 ayda bir güncelleme
Norveç	Hayır	Evet	Yılda 3 kez
Polonya	Hayır	Evet	Çeyrek Dönemler İtibariyle
Sırbistan	Hayır	Evet	Çeyrek dönemler itibariyle
Türkiye	Evet	Hayır	Çeyrek dönemler itibariyle
Yeni Zelanda	Hayır	Evet	Çeyrek dönemler itibariyle

Kaynak: (Roger, 2009:11)

Not: Tablo, orijinal halinden özetlenmiştir.

Sonuç Yerine

Sonuç olarak, yukarıda yapılan değerlendirmelerin ışığında merkez bankalarının bağımsız bir kimliğe sahip olmalarının demokrasiye karşı bir aykırılık yaratmadığını belirtmek gerekir. Gerek TCMB'nin gerekse diğer bağımsız merkez bankalarının yasaları bu aykırılığa yol açmayacak şekilde açık olarak düzenlenmiştir.. Kaldı ki yukarıda da değinildiği üzere, merkez bankalarına bağımsızlık kimliği yasalarla verilmiştir. Merkez bankalarının görevleri ve sorumlulukları yasalarca net olarak bellidir.

Üstelik, merkez bankalarının siyasi iktidarın genel ekonomi politikasından farklı hareket etmesi düşünülemez. Bankaların bu politikayı desteklemeleri yine yasa çerçevesinde zaten beklenen bir gelişmedir. Dolayısıyla, merkez bankalarının siyasetin talepleri yönünde kullanılmak istenmesi ve bankaların sürekli kamuoyu önünde ekonomide yaşanan olumsuzlukların tek sorumlusuymuş gibi gösterilmesi, demokratik bir ülkenin siyaset anlayışıyla örtüşmez. Dahası, Avrupa Birliği'ne tam üye olmak üzere müzakere sürecinde bulunan aday bir ülke için böyle bir konu gündeme bile gelemez. Gelmemelidir de.

Kaynakça:

- ALESINA, Alberto ve SUMMERS, H., Lawrance, (1993), ‘‘ Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence’’, *Journal Of Money, Credit and Banking*, Vol.25 No.2, pp. 151-162
- BRUMM, Harold J., (2006), The Effect of Central Bank Independence on Inflation in Developing Countries, *Economic Letters*, Vol. 90(2), pp. 189-193
- CECCHETTI, Stephan G., (1997), ‘‘Central Bank Policy Rules: Conceptual Issues and Practical Considerations’’ *NBER Working Paper Series*, No. 6306, December, pp.1-19
- DEMERTZIS, Mara (2004), ‘‘Central Bank Independence: Low Inflation at No Cost? A Numerical Simulations Exercise’’, *Journal of Macroeconomics*, Vol. 26(4), pp.661-677.
- DİNÇER, Nezire Nergis ve EICHENGREEN, Barry, (2008), ‘‘Central Bank Transparency: Where, Why and to What Effect?’’ İçinde, *Central Banks as Economic Institutions*, Jean-Philippe Touffut, Edit., Edward Elgar, pp. 105-141
- GRILLI, Vittorio, Donato Masciandaro ve Guido Tabellini, (1991), ‘‘ Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, *Economic Policy*, Vol. 6, No.13, pp. 198-210
- HAVRILESKY, Thomas, (1994), ‘‘The Political Economy of American Monetary Policy’’ *European Journal of Political Economy*, Vol.10, No.1, May.
- KING, Mervyn, (1997), The Inflation Target Five Years On, Lecture delivered by Mervyn King, given At the London Schools of Economics 29 October.
- KNIGHT, R., Lindsay, (1991), ‘‘Central Bank Independence in New Zealand’’, ed., Patrick Downes and Reza Vaez-Zadeh, *The Evolving Role of Central Banks*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- OKTAR, Suat, TOKUCU, Erkan ve KAYA, Zekayi, (2013), *Finansal Küreselleşme Sürecinde Merkez Bankacılığı ve Para Politikaları*, Nobel Yayınları, Ankara
- PARRY, Robert T., (1992), Low inflation and central bank independence, *Federal Reserve Bank of San Francisco*, No. 92-96
- POLLARD, Patricia S. (1993), Central Bank Independence and Economic Performance, *Federal Reserve Bank of ST. Louis*, (July/August).
- ROGER, Scott, (2009), Inflation Targeting at 20: Achievements and Challenges, IMF Working Paper, No. 09236, October, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- SAVAŞ, Vural, (1993), *Anayasal İktisat*, 2. Baskı, İzmir.
- TUFTE, Edward R., (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, New Jersey.