

LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

SAYI: 32 • EYLÜL 2023



2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ EVRİMİ

Prof. Dr. Murat Çokgezen



ATLAS
NETWORK



FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION For Freedom.

Türkiye



LIBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 32 • Eylül 2023

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE
CUMHURİYET MERKEZ BANKASI
BAĞIMSIZLIĞININ EVRİMİ

Prof. Dr. Murat Çokgezen

© Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2023

Bu çalışma, Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi (FNF Türkiye) ve Atlas Network tarafından desteklenmektedir. Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi (FNF Türkiye), Atlas Network ve Özgürlük Araştırmaları Derneği'nin görüşlerini yansıtmaz.

Özgürlük Araştırmaları Derneği

Çankaya Mah., Atatürk Bul., No: 160 D: 10 Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

[ozgurlukar](#) [f/](#) [ozgurlukarastirmalari](#)



Prof. Dr. Murat Çokgezen

1966'da İstanbul'da doğdu. 1987 yılında İstanbul Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden mezun oldu. Yüksek lisansını İstanbul Üniversitesi İktisat bölümünde tamamladı. 1996'da Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü'nden doktorasını aldı. Halen Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde profesör olarak çalışmaktadır.

İÇİNDEKİLER

1. Giriş	5
2. MB Bağımsızlığı Nedir ve Nasıl Değerlendirilir?	6
3. MB Bağımsızlığının Evrimi: Global Trendler	8
4. TCMB'nin 2000'li Yıllardaki Bağımsızlığı: Yükseliş ve Düşüş	13
4.1. Bağımsızlığa İlişkin Yasal Düzenlemeler ve Artan Yasal Bağımsızlık (1970-2001).....	13
4.2. 2000'li Yıllarda TCMB'nin Fiili Bağımsızlığı: Nitel Bir Değerlendirme	15
4.2.1. Hedefler.....	15
4.2.2. Politika Oluşturma	17
4.2.3. Başkan.....	19
4.2.4. Hükümete Borç Vermenin Sınırları.....	21
4.2.5. Döviz Kuru Politikası.....	24
4.2.6. Şeffaflık.....	26
5. Genel Değerlendirme ve Son Tartışmalar: Yeniden Bağımsızlığa Dönüş Mü?	28
Kaynakça	31

1. GİRİŞ

Ekonomi denince aklımıza ilk gelen kavramlardan biri paradır. Aslında ekonomik aktivite insanlık tarihi kadar eski olmasına rağmen, paranın iktisadi aktiviteye dahil edilmesi görece olarak yenidir. İnsanlar binlerce yıl kendi ürettiklerini başkalarının ürettikleri ile takas ederek ekonomik aktivitelerini sürdürmüşlerdir. Ekonomik aktivite geliştikçe, takas edilen ürünler çeşitlenmiş ve önce bazı mallar, sonra da bazı değerli metaller değişim aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Zaman içinde, ekonominin gelişme hızına yeterince ayak uyduramaması ve bazı pratik nedenlerle değerli metallerden de vazgeçilip bugünkü kâğıt para uygulamasına geçilmiştir. Kâğıt para uygulamasının, paranın fonksiyonlarını yerine getirmek açısından avantajları olsa da, çok önemli bir dezavantajı vardır: Kendisinin bir değerinin olmaması. Bunun anlamı, kâğıt parayı basmaya yetkili olanların çok düşük bir maliyetle kendi harcamalarını finanse edebilme olanağına sahip olmasıdır. Bu kişiler, toplum için yıkıcı etkileri olsa da, para basarak çok düşük bir maliyetle kendilerine önemli avantajlar elde edebilirler. Bunu engellemek için Merkez Bankaları (MB) oluşturulmuş ve para basma yetkisi sadece bu kurumlara verilmiştir. Para basma yetkisinin merkezileştirilmesi, kişilerin para basma yetkisini ve bu yetkiyi suiistimal etme ihtimalini ellerinden almış olsa da, merkezi otoriteyi kontrol etme yetkisine sahip olan siyasi iktidarların etkisinden kurtaramamıştır. Bu defa, araştırmacılar ve politika yapıcılar “siyasal iktidarların MB’ler üzerindeki etkisini nasıl kısıtlayabiliriz?” sorusuna kafa yormaya başlamışlardır. “MB Bağımsızlığı” bu bağlamda ortaya çıkmış bir kavramdır. Özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde bu kavram çok önem kazanmış ve hükümetlerin MB üzerindeki etkilerini kısıtlama yönünde önemli adımlar atılmıştır. Hükümetlerin MB'lere müdahale

Kâğıt para uygulamasının, paranın fonksiyonlarını yerine getirmek açısından avantajları olsa da, çok önemli bir dezavantajı vardır: Kendisinin bir değerinin olmaması.

lesinin engellenmesi konusunda fikir birliği olsa da bu kısıtlamanın sınırları konusunda son yıllarda tartışmalar başlamıştır. Çünkü para arzının ayarlanması ekonomideki konjonktürel dalgalanmaların giderilmesinde önemli bir politika aracıdır. Ayrıca MB, finansal sistemin istikrarının sağlanmasında da önemli bir rol oynamaktadır. “Bu hedeflerin birbiri ile çelişmesi durumunda hangisine öncelik verilecektir?”, “Nihai kararı siyasi sorumluluğu olan siyasal iktidarlar mı, yoksa siyasi sorumluluğu olmayan MB yönetimi mi verecektir?” gibi sorular son yılların önemli tartışma konuları haline gelmiştir.

Bu çalışmada da Türkiye’de MB’nin bağımsızlığının 2000’li yıllardaki gelişimi incelenmiştir. Bağımsızlığın değerlendirilmesi için yasalardaki değişimlere, ekonomideki bazı temel göstergelere, hükümetlerin aldığı kararlara ve yaptığı açıklamalara referans verilmiştir. Sonuçlar, Türkiye’deki gelişmelerin dünyadakine paralel olduğunu göstermektedir. 2000’li yılların başında MB’nin bağımsızlığının gelişmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Son yıllarda ise göstergeler bu bağımsızlığın hızla aşındığına işaret etmektedir.

Çalışma, bu bölümü takip eden dört bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde, MB bağımsızlığı ile ne kastedildiği ve bağımsızlığın nasıl ölçüldüğü incelenmiştir. Üçüncü bölümde, MB bağımsızlığının dünyada son 50 yılda geçirdiği evrim kısaca ele alınmıştır. Dördüncü bölümde, 2000’li yıllarda Türkiye’de MB’nin bağımsızlığının nasıl değiştiği değerlendirilmiştir. Son bölümde, çalışmanın bulguları özetlenmiş ve önümüzdeki dönemde TCM-B’nin bağımsızlığının ne yönde gelişeceğine ilişkin beklentiler tartışılmıştır.

2. MB BAĞIMSIZLIĞI NEDİR VE NASIL DEĞERLENDİRİLİR?

MB bağımsızlığı, para politikasının doğrudan siyaset veya hükümet etkisinden bağımsız olarak yürütülmesi olarak tanımlanabilir. Genellikle, bağımsızlığın iki boyutundan söz edilir: Hedef Bağımsızlığı ve Araç Bağımsızlığı. Hedef Bağımsızlığı, MB’nin politika hedeflerini mali otoritenin doğrudan etkisi olmaksızın belirleyebilmesini; Araç Bağımsızlığı ise MB’nin para politikası araçlarını -belirlediği hedefler doğrultusunda- serbestçe ayarlayabilmesini ifade eder (Walsh, 2010).

MB bağımsızlığı ile ilgili temel sorun bağımsızlığın nasıl sağlanacağıdır. Bir kamu kurumu niteliğinde olan MB’nin hükümetten/siyasetten bağımsızlığı nasıl mümkün olacaktır? MB’nin hedefleri ile hükümetin hedefleri çeliştiğinde MB yönetimi kendisini atayan ve/veya görevden alma yetkisine sahip olan yürütme otoritesine nasıl karşı çıkacaktır? Bunu sağlamanın

yolu öncelikle MB yönetimini hükümete/siyasete karşı koruyacak yasal düzenlemelerin yapılmasından geçer. Araştırmacılar zaman içinde hangi yasal düzenlemelerin yapılmasının/yapılmamasının MB'nin bağımsızlığını etkileyeceğine ilişkin oldukça geniş bir uzlaşmaya varmışlar, hatta bu düzenlemelere standart değerler ve ağırlıklar vererek zaman içinde ya da ülkeler arasında MB'lerin bağımsızlık seviyelerinin karşılaştırmasına olanak verecek MB Bağımsızlık Endeksleri oluşturmuşlardır. Bu endekslerden en çok kullanılan iki tanesinin (Cukierman, Webb, & Neyapti, 1992; Grilli, Masciandaro, & Tabellini, 1991) kriterleri aşağıdaki Tablo 1'de verilmiştir. Bu kriterlerin amacı MB'lerin bağımsızlık seviyesini ölçmek olsa da, aynı zamanda MB'lerin bağımsızlığını sağlamak için yapılması gereken yasal düzenlemeleri göstermektedir.

Görüldüğü gibi, her iki endekste de benzer temalar üzerinde durulmaktadır. Birinci tema, MB yönetiminin atanmasının, görevden alınmasının hükümetle bağlantısı ile ilişkilidir. Yönetimin atanmasında, görevden alınmasında hükümet ne kadar etkiliyse bağımsızlık o kadar zarar görecektir. İkinci tema, para politikalarının kim tarafından oluşturulduğu, çatışma durumunda son sözü kimin söylediği ile ilişkilidir. Bir ülkedeki yasalar bu konularda MB'yi yetkili kılmış ise o ülke MB'sinin bağımsızlık seviyesi yüksek olacaktır. Üçüncü tema, MB'nin hedefleri ile ilişkilidir. Çalışmalar MB'nin tek hedef -fiyat istikrarı- üzerinde odaklanması gerektiği, hedeflerin -özellikle de fiyat istikrarı ile çelişen hedeflerin- çoğalmasının bağımsızlığı olumsuz etkileyeceği konusunda hemfikirdirler. MB'nin bağımsızlığına ilişkin dördüncü tema hükümetin MB'den borçlanabilme imkanları ile ilişkilidir. Yasaların hükümetlerin MB'den borç almasını kolaylaştırdığı ülkelerde MB bağımsızlığının daha düşük olacağı düşünülür. Çünkü, yaptıkları harcamaları kolaylıkla MB kaynaklarından finanse edebileceğini düşünen hükümetler harcama yaparken daha özensiz davranacaklar, hatta siyasetçiler MB'yi hükümetlerinin kasası olarak görmeye başlayacaklardır.

MB'lerin bağımsızlığının sağlanması için yapılması gereken yasal düzenlemeler bunlarla sınırlı değildir. Araştırmacılar -yukarıda belirtilen temalara ek olarak- şeffaflık, hesap verebilirlik vb. gibi diğer bazı unsurların da MB bağımsızlığının geliştirilmesine katkı yaptığını ifade etmekte ve bağımsızlığın değerlendirilmesi için yeni ölçütler geliştirmektedirler (Jasmine, Mona, & Heba Talla, 2019).

Bu yasal düzenlemelerin mevcudiyeti bir ülkedeki MB'nin bağımsızlığı garanti eder mi? Araştırmacılar bu soruya olumlu cevap verememektedirler.

Araştırmacılar zaman içinde hangi yasal düzenlemelerin yapılmasının/yapılmamasının MB'nin bağımsızlığını etkileyeceğine ilişkin oldukça geniş bir uzlaşmaya varmışlar, hatta bu düzenlemelere standart değerler ve ağırlıklar vererek zaman içinde ya da ülkeler arasında MB'lerin bağımsızlık seviyelerinin karşılaştırmasına olanak verecek MB Bağımsızlık Endeksleri oluşturmuşlardır.

Akademik çalışmalarda yasal (de jure) bağımsızlık ile fiili (de facto) bağımsızlık arasında ayırım yapılmakta ve MB bağımsızlığı sadece yasal düzenlemelere göre değil, fiili duruma bakılarak da değerlendirilmektedir.

Yasal düzenlemelerin çok iyi olduğu ülkelerde bile siyasetçiler yasalardaki boşlukları, çelişkileri kullanarak MB'lere müdahale edebilmektedirler. Yasalardaki belirsizliklerin ve eksikliklerin yaygın, hukukun üstünlüğünün zayıf olduğu gelişmekte olan ülkelerde ise müdahaleler daha ileri seviyelerde olabilmektedir. O yüzden akademik çalışmalarda yasal (*de jure*) bağımsızlık ile fiili (*de facto*) bağımsızlık arasında ayırım yapılmakta ve MB bağımsızlığı sadece yasal düzenlemelere göre değil, fiili duruma bakılarak da değerlendirilmektedir. Kuşkusuz önemli olan fiili bağımsızlıktır. Ancak, fiili bağımsızlık için standart ölçümler yapılması yasal bağımsızlık kadar kolay olmadığı için, yasal bağımsızlık özellikle ampirik çalışmalarda kullanılmaya daha fazla elverişlidir. Yine de araştırmacılar özellikle nitel göstergelere ve ölçütlere dayanarak fiili bağımsızlık üzerine değerlendirmeler yapmaktadırlar.

3. MB BAĞIMSIZLIĞININ EVRİMİ: GLOBAL TRENDLER

II. Dünya Savaşı sonrası dünyadaki egemen ekonomik paradigma önemli ölçüde Keynesyen görüş tarafından belirlenmişti. Birçok temel fiyatın devlet tarafından kontrol edilmesinin yaygın bir uygulama olduğu bu dönemde, enflasyon kaçınılması gereken musibet değil, bir tercih olarak görülmekteydi. Bunun ekonomik teorisi Keynesyen görüşten türeyen ve bir ekonomideki işsizlik oranı ile enflasyon seviyesi arasında ters yönlü bir ilişki öngören Phillips eğrisine dayanmaktaydı. Buna göre, bir ekonomide daha yüksek bir enflasyona razı olunması durumunda işsizliği düşürmek mümkündü. Siyasetçiler tercihlerini çoğunlukla düşük işsizlikten yana kullandılar. İşsizliği düşürmek -en azından yükselmesini önlemek adına- para basıp harcama yapmaktan çekinmediler. 1970'lere gelindiğinde elde kalan sadece yüksek enflasyon oldu. Görüldü ki, enflasyonu yükselterek işsizliği düşürmek kısa dönemde başarılı olsa da, uzun dönemde enflasyon ne işsizliği düşürmede ne de ekonomik refahı arttırmada etkiliydi. Aksine, enflasyonun beraberinde getirdiği yüksek maliyetler söz konusuydu ve bu maliyetler ekonomik refahı olumsuz etkilemekteydi.¹

1980'lerden itibaren fiyat istikrarı yaygın kabul gören bir politika hedefi haline geldi. Ancak bu enflasyon sorunu ile başa çıkmak için yeterli değildi. Temel hedefi bir sonraki seçimi kazanmak olan politikacıları bu hedef doğrultusunda hareket etmeye teşvik edecek hiçbir mekanizma yoktu. Dünya-

¹ Günümüzde profesyonel iktisatçılar arasında bu konuda geniş bir konsensüs mevcuttur. Giriş düzeyindeki ekonomi ders kitaplarında bile uzun dönemde enflasyonun çıktı ve istihdam üzerinde bir etkisi olmadığı belirtilmektedir.

Tablo 1: MB Bağımsızlığı Endeksi Oluşturmada Kullanılan Kriterler**Grilli, Masciandaro, & Tabellini (1991)
Kriterleri**

- MB'nin Politik Bağımsızlığı
- Başkan hükümet tarafından atanmaz
- Başkan 5 yıldan uzun bir süre için atanır
- Kurulun tamamı hükümet tarafından atanmaz
- Kurul 5 yıldan uzun bir süre için atanır
- Kurulda hükümet temsilcisinin zorunlu katılımı yoktur

- Para politikasının oluşturulmasında hükümet onayı gerekmez
- Hükümet ile çatışmalarda merkez bankasının konumunu güçlendiren yasal hükümler mevcuttur

- Merkez bankasının hedefleri arasında parasal istikrarın da yer alması yasal bir gerekliliktir
- Bankacılık denetimi merkez bankasına verilmemiştir veya sadece merkez bankasına verilmemiştir

- MB'nin Ekonomik Bağımsızlığı
- Doğrudan kredi imkanı: otomatik değil
- Doğrudan kredi imkanı: piyasa faiz oranı
- Doğrudan kredi imkanı: geçici
- Doğrudan kredi imkanı: sınırlı miktar
- Merkez bankası kamu borcu için birincil piyasaya katılmaz

**Cukierman, Webb, & Neyapti (1992)
Kriterleri**

- MB Başkanı
- Görev süresi ne kadar?
- Kim atıyor?
- Kim görevden alabilir?
- Hükümette görev alabilir mi?

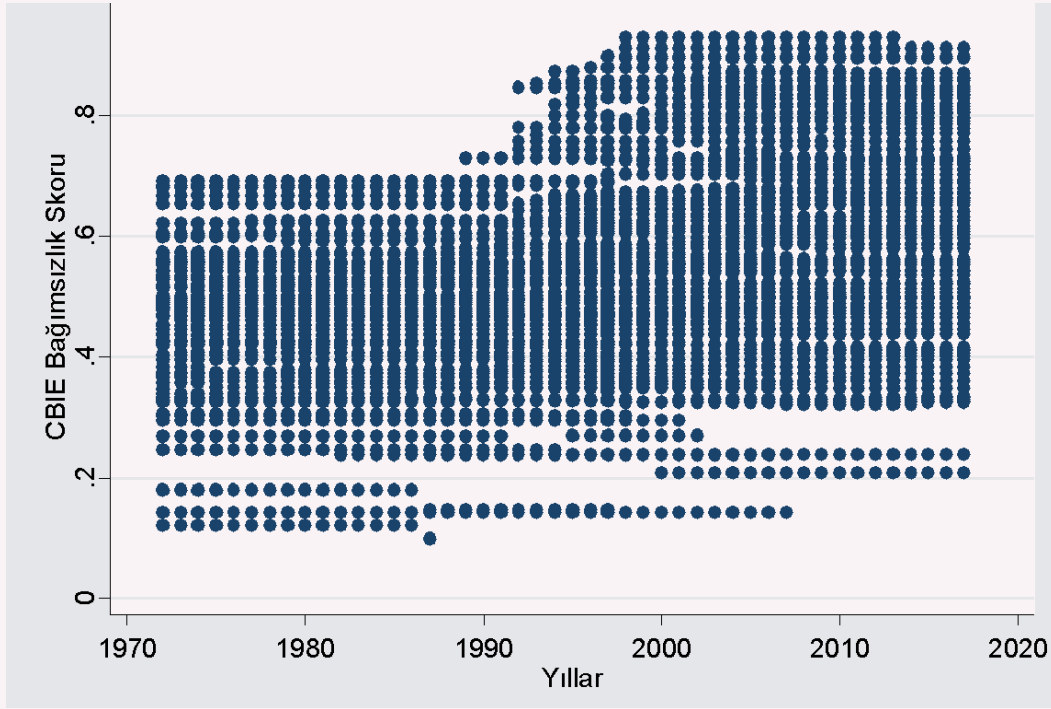
- Politika oluşturma
- Para politikasını kim formüle ediyor?
- Çatışma durumunda son sözü kim söylüyor?
- MB'nin hükümetin bütçeleme sürecinde rolü var mı?

- Fiyat istikrarı tek hedef mi?

- Hükümete borç vermenin sınırları
- Avanslar
- Tahvil borçlanması
- Borç verme koşulları (vade, faiz, miktar)
- Bankadan borç alabilecek kurumlar
- Merkez bankası borç verme limitleri tanımlanmış mı?
- Borçların vadesi
- Borçların faizi
- Merkez bankasının birincil piyasada devlet tahvili alması veya satması yasaklanmıştır

nın birçok yerinde politikacılar için başarının yolu hala kamu harcamalarını arttırmaktan geçmekteydi ve bu harcamaları MB kaynakları ile fonlamak birçok politikacıya cazip gelmekteydi. Eğer enflasyon –Friedman'ın dediği gibi- parasal bir olgu ise aşırı para basımını engellemek için politikacıların MB'nin kaynaklarına erişiminin kısıtlanması gerekiyordu. Bu bağlamda

Şekil 1: Dünyada MB Bağımsızlığının Gelişimi



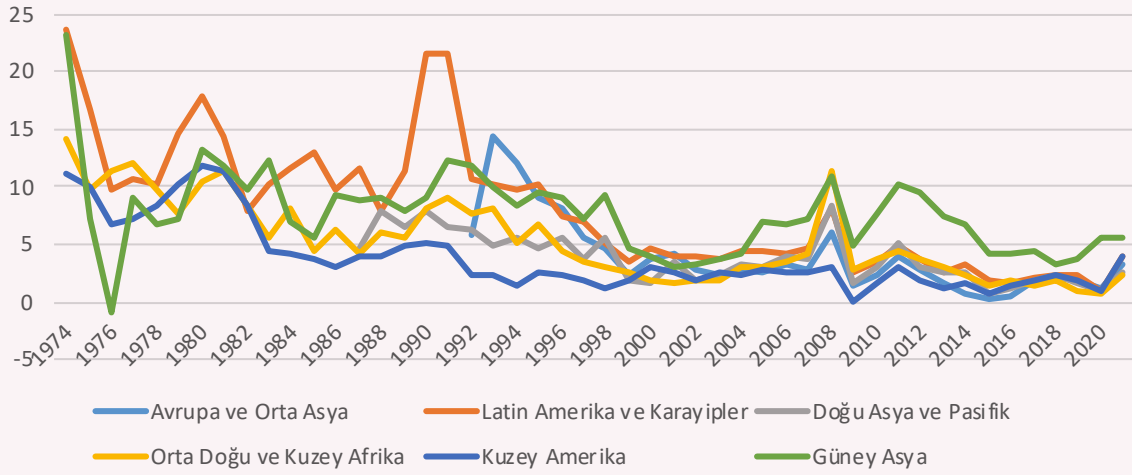
Kaynak: (Romelli, 2022) veri setinden yazar tarafından oluşturulmuştur

Eğer enflasyon – Friedman’ın dediği gibi- parasal bir olgu ise, aşırı para basımını engellemek için politikacıların MB’nin kaynaklarına erişiminin kısıtlanması gerekiyordu. Bu bağlamda yapılan en önemli düzenlemelerden biri MB’nin bağımsızlığının sağlanmasıydı.

yapılan en önemli düzenlemelerden biri MB’nin bağımsızlığının sağlanmasıydı. MB’nin bağımsızlık seviyesinin yüksek –siyasetin para politikasına etkisinin düşük- olduğu ekonomilerde para otoritesi, seçim baskılarından etkilenmeden, daha uzun vadeli politika hedefleri belirleyebilecek ve bu hedeflerle uyumlu politikalar izleyebilecekti. Ekonomi alanında oluşan bu konsensüs neticesinde 1990’lı yıllardan itibaren tüm dünyada fiyat istikrarı hedefine odaklanmış, siyasetçinin müdahalesine karşı yasalarla bağımsızlığı arttırılmış MB’lerin sayısı hızla arttı.

Garriga (2016) tarafından yapılan bir çalışmada, 1970-2012 yılları arasında, 182 ülkede MB ile ilgili 382 yasal değişiklik incelenmiş ve bu değişikliklerin yüzde 72.2’sinin MB’lerin bağımsızlığını arttırmaya yönelik olduğu ortaya konmuştur. Ayrıca, Romelli (2022) tarafından geliştirilen MB bağımsızlığı endeksinde göre dünyanın çeşitli bölgelerindeki 154 MB’sinin 1970’li yıllardan günümüze bağımsızlıklarının nasıl evrildiği aşağıda Şekil 1’de gösterilmektedir. Görüldüğü gibi, 1990’lı yıllarda hızlı bir reform süreci başlamıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde başlayan bu dalga, 2000’li yıllarda gelişmekte olan ülkelere de yayılmıştır. 2017 yılına gelindiğinde, dünyanın tüm bölge-

Şekil 2: Dünyanın Çeşitli Bölgelerinde Enflasyonun Gelişimi



Kaynak: Dünya Bankası World Economic Indicators

lerindeki MB'ler 1970'li yıllara göre çok daha yüksek bir bağımsızlık düzeyine erişmişlerdir.

Beklendiği üzere, MB bağımsızlığındaki gelişmelere paralel olarak dünyanın tüm bölgelerinde enflasyon oranları da düşüş göstermiştir (Şekil 2).² Ayrıca, -yine beklendiği gibi- MB bağımsızlığının yükseldiği ülkelerde bütçe açıklarının daha az kısmının MB'ler aracılığı ile finanse edildiği ve daha az mali krizler yaşandığı bulunmuştur (Bandaogo, 2021)

Tüm dünyada MB'ler bağımsızlıklarının zirvesindeyken, 2000'li yılların ilk çeyreğinde yaşanan bazı gelişmeler MB'lerin bağımsızlıklarının sorgulanmasına yol açtı. Bunların en önemlisi kuşkusuz 2008 yılında yaşanan global finansal krizdi. Yaşanan kriz esnasında MB'lerin görevlerinde, kullandığı araçlarda ve yetkilerinde önemli değişiklikler meydana geldi. Örneğin, krizden önce MB'ler temelde fiyat istikrarına odaklanmıştı, finansal istikrarın sağlanması görevi ise temelde diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlara bırakılmıştı. Ancak küresel finansal kriz, sistemik risk kaynaklarının izlenmesinin önemini vurgulamıştı. Bu nedenle, birçok ülkede MB'lerin yetkileri finansal istikrar hedefini de içerecek şekilde genişletildi. MB'nin "son borç mercii olma" fonksiyonu, bazı ülkelere batan finansal kurumların kurtarılmasının finanse edilmesini içerecek şekilde yorumlanmaya başlandı.

Tüm dünyada MB'ler bağımsızlıklarının zirvesindeyken, 2000'li yılların ilk çeyreğinde yaşanan bazı gelişmeler MB'lerin bağımsızlıklarının sorgulanmasına yol açtı. Bunların en önemlisi kuşkusuz 2008 yılında yaşanan global finansal krizdi.

² MB bağımsızlığı ile enflasyon arasındaki ters yönlü ilişki birçok çalışma tarafından da desteklenmektedir. Bu konuda detaylı bir çalışma için bkz (Garriga & Rodriguez, 2020).

1980 yılında ekonomideki reform ve piyasa ekonomisine geçiş ile birlikte faizler ve kurların belirlenmesi piyasaya bırakılınca Bankanın görevleri azalmış olsa da bütçe açıklarının MB tarafından finanse edilmesi uygulamaları devam etmiştir.

Politika faizlerinin düşürülmesi ekonomik durgunluk sorununa çözüm olmayınca, ekonomik büyümeyi sağlama amacıyla alternatif politika araçları uygulamaya konuldu. Bazı ülkelerde, fiyat istikrarı yanında büyümenin ve istihdamın canlandırılmasının yeniden MB'nin temel hedefleri arasına konulması tartışılmaya başlandı. MB'lerin hedef ve araçlarındaki genişlemeler eleştirileri de beraberinde getirdi. Yeni hedef ve sorumluluklar eskisine göre daha bulanık hatta bazen birbiri ile çelişkiliydi. Bu sorunlar, MB'lerin beklentileri karşılayamaması ve buna bağlı olarak hükümetlerin ve diğer aktörlerin müdahalelerine maruz kalması riskini beraberinde getirmekteydi (Bandaogo, 2021; Dall'Orto Mas, Vonessen, Fehlker, & Arnold, 2020).

Global düzeyde ikinci önemli ekonomik şok COVID-19 salgınıyla yaşandı. Pandemi sonucu ortaya çıkan ekonomik durgunluktan kurtulmak amacıyla hükümetler yeniden geleneksel Phillips eğrisinden medet umdular. Ekonomik büyümeyi teşvik etmek için MB'ler para musluklarını gevşetmeye zorlandı. MB'lerin fiyat istikrarı hedefi, hükümetlerin büyüme ve istihdam hedeflerine feda edildi. Pandemi esnasında çalışanlara, küçük işletmelere yapılan yardımlar MB kaynakları ile finanse edildi. Pandemi sona erdiğinde, elde kalan yüksek enflasyon, yüksek özel ve kamu borç seviyeleri ve yüksek işsizlikti. Bu nedenle, MB'lerin -enflasyonu engellemek için- faiz oranlarını yükseltme kararı, toplumsal tepkilerden çekinen hükümetlerin direnciyle karşılaştı. Pandeminin yarattığı ekonomik sorunlar, MB'leri kendi hedefleri ile uyumlu politikalar izlemeye zorlayan hükümetlerin meşruluk temelini oluşturmaktaydı (Ahmadi & Prakash, 2022).

2008'de yaşanan finansal kriz ve 2019 yılında başlayan pandeminin hükümetler ile MB'ler arasındaki mesafeyi kaldırdığı, MB'ler üzerindeki hükümet baskısını arttırdığı, dolayısıyla MB bağımsızlığının tehdit altında olduğuna ilişkin artan endişeler ampirik çalışmalar ile desteklenmemektedir. Merkez Bankacılar ile yapılan anketler ve yasal düzenlemelerdeki değişikliklere bakılarak yapılan bir çalışmada (de Haan, Bodea, Hicks, & Eijffinger, 2018) araştırmacılar finansal krizden sonra MB bağımsızlığının azaldığına ilişkin kuvvetli deliller bulamamışlar, sadece MB Başkanlarının devir hızının arttığını tespit etmişlerdir. Daha yeni bir çalışmada (Vasicek, Uhrova, Janickova, Wroblowsky, & Navratil, 2023) 2008 finansal krizi ve global pandemi-den sonra OECD ülkelerindeki MB'lerin yasal ve fiili bağımsızlıklarının nasıl değiştiği incelenmiştir. Bu çalışmada da araştırmacılar Türkiye hariç hiçbir ülkede bağımsızlığın önemli ölçüde değişmediği sonucuna varmışlardır.

4. TCMB'NİN 2000'Lİ YILLARDAKİ BAĞIMSIZLIĞI: YÜKSELİŞ VE DÜŞÜŞ

4.1. Bağımsızlığa İlişkin Yasal Düzenlemeler ve Artan Yasal Bağımsızlık (1970-2001)

2000'li yıllara gelindiğinde TCMB'nin görev yetkilerini düzenleyen, yasal statüsünü ve organizasyon yapısını belirleyen temel yasal düzenleme 14 Ocak 1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) Kanunuydu. Bu kanun, o dönemin global trendlerine uygun olarak, TCMB'ye fiyat istikrarının ötesinde görevler yüklemekte, Bankayı dönemin kalkınma planlarında belirlenen hedeflere ulaşmada hükümete yardımcı bir kamu kurumu olarak görmekteydi. Bankaya biçilen kalkınma hedeflerinin finansmanı görevi, fiiliyatta bütçe açıklarının finansmanına dönüşmüş, Türkiye ekonomisi 1970'li yılların sonunda -dünyanın diğer bölgelerinde olduğu gibi- yüksek enflasyon ve yüksek işsizlik sarmalına takılmıştı.

1980 yılında ekonomideki reform ve piyasa ekonomisine geçiş ile birlikte faizler ve kurların belirlenmesi piyasaya bırakılınca Bankanın görevleri azalmış olsa da bütçe açıklarının MB tarafından finanse edilmesi uygulaması devam etmiştir. 1989 yılında Hazine'ye verilen kısa vadeli avansların sınırlanması yönünde anlaşmaya varılması, bağımsızlık yönünde atılan ilk önemli adım olmuştur. O tarihten itibaren verilen avansların MB bütçesi içindeki payı zaman içinde tedrici olarak azaltılmış ve 1998 yılında Hazine'nin MB'den kısa vadeli avans kullanmasının sonlandırılması üzerinde uzlaşmıştır. 1990'lı yıllarda bağımsızlık yönünde atılan önemli bir diğer adım, para politikasının hem Hazine hem de Bankayı bağlayacak biçimde kamuoyu ile paylaşılmaya başlanmasıdır. Son olarak, kısa vadeli faiz oranlarının belirlenmesinde MB'nin yetkili kılınması da 1990'lı yıllarda bağımsızlığın geliştirilmesi yönünde atılan önemli adımlardan biridir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 2012).

MB bağımsızlığı açısından en temel dönüşüm ise 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında yürürlüğe konulan yeni ekonomik program çerçevesinde MB Kanununda 25 Nisan 2001 tarihinde yapılan değişikliktir. Bu değişiklik TCMB'nin bağımsızlığını garanti altına alacak birçok hüküm içermektedir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 2012). Yeni kanunda;

MB bağımsızlığı açısından en temel dönüşüm ise 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında yürürlüğe konulan yeni ekonomik program çerçevesinde MB Kanununda 25 Nisan 2001 tarihinde yapılan değişikliktir. Bu değişiklik TCMB'nin bağımsızlığını garanti altına alacak birçok hüküm içermektedir.

2000 yılında 0,565 olan TCMB'nin yasal bağımsızlık skoru 2001 yılında yapılan düzenlemeler ile 0,8435'e yükselmiştir ve 2017 yılına kadar bu seviyeyi korumuştur.

- ◆ TCMB'nin temel hedefinin fiyat istikrarını sağlamak olduğu, Bankanın bu amaca ulaşmak için uygulanacak politikaları Bankanın kendisinin belirleyeceği açıkça belirtilmiştir.
- ◆ Enflasyon hedefinin TCMB ve hükümet tarafından birlikte belirlenmesi hükme bağlanmış, TCMB'nin para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu olduğu ifade edilmiştir.
- ◆ TCMB'nin Hazine ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesi, kredi açması ve bunların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan alması yasaklanmıştır. Böylece TCMB'nin bütçe açıklarını finanse eden bir kurum olması engellenmesi hedeflenmiştir.
- ◆ Başkan yardımcılarının, Başkanın önerisi ile beş yıl süre ile atanması ve yeniden atanabilmesi öngörülmüştür. Görev süresinin beş yıla çıkması ile hem siyaseten bağımsızlığı hem de görev süresi beş yıl olan Başkan ile uyumlu çalışmanın garanti edilmesi hedeflenmiştir.
- ◆ Para politikasının kurumsallaşması maksadıyla, para politikası ilke, strateji ve hedeflerinin belirlenmesinden sorumlu Para Politikası Kurulu (PPK) kurulmuştur.
- ◆ TCMB'nin şeffaflık ve hesap verebilirliğini geliştiren düzenlemeler yapılmıştır.

Özellikle 2001 yılında yapılan yasa değişikliğini takiben TCMB'nin yasal bağımsızlığı hızla yükselmiştir. MB bağımsızlıklarını değerlendiren çalışmalarda da TCMB'nin bağımsızlığındaki gelişme izlenebilmektedir. Örneğin, Romelli (2022) 1972-2017 yılları arasında 154 ülkedeki MB'nin yasal bağımsızlığının nasıl geliştiğini gösteren bir MB Bağımsızlık Endeksi oluşturmuştur. 6 temel kritere (başkan ve meclis üyeleri, para politikası ve ihtilafların çözümü, hedefler, hükümete borç vermenin sınırları, finansal bağımsızlık, şeffaflık) göre yapılan değerlendirmeye göre ülke MB'lerine 0 (bağımsız değil) ila 1 (tam bağımsız) arasında skorlar verilmiştir. Buna göre, 2000 yılında 0,565 olan TCMB'nin yasal bağımsızlık skoru 2001 yılında yapılan düzenlemeler ile 0,8435'e yükselmiştir ve 2017 yılına kadar bu seviyeyi korumuştur. Hedef bağımsızlığı, hükümete borç vermenin sınırları ve şeffaflık kriterlerine göre TCMB "tam bağımsız" olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca, TCMB "Genel Bağımsızlık Skoru" itibarıyla çalışma dahilindeki 154 ülke içinde 28. sıradadır.³

³ Romelli tarafından oluşturulan Bağımsızlık Endeksine erişim için bkz. <https://davidromelli.com/cbidata/>

4.2. 2000'li Yıllarda TCMB'nin Fiili Bağımsızlığı: Nitel Bir Değerlendirme

Yukarıda 2001 yılında TCMB Kanununda yapılan düzenleme ile yasal bağımsızlığın önemli ölçüde arttığı vurgulanmıştı. Bu bölümde de literatürde MB'nin bağımsızlıklarını değerlendirmede kullanılan bazı kriterler üzerinden TCMB'nin yasal ve özellikle de uygulamadaki bağımsızlığının 2000'li yıllarda nasıl değiştiği ve bunun etkileri ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

4.2.1. Hedefler

Geçmişte iktisatçılar para politikasının ekonomik büyüme üzerinde uzun dönem etkilerinin olduğunu düşünmekteydiler. MB'nin para musluklarını gevşetmesi ile -enflasyonist etkiler ortaya çıksa da- üretimi ve istihdamı arttırmak mümkündü. Bu nedenle, tüm dünyada, MB'ler bağlı olduğu hükümetlerin ekonomik hedeflerine ulaşmada bir hükümet organı gibi çalışmaktaydı. Zaman içinde, iktisat alanındaki çalışmalar, para politikasını kullanarak sürekli bir ekonomik büyümeyi sağlamanın mümkün olmadığını, bunun sadece enflasyonu arttıracak olduğunu gösterdiler. Ancak, kısa vadeli bakış açısına sahip olan politikacılar, bu politikaları ve MB'leri kendi hedeflerine ulaşmak için kullanmaya devam ettiler. Bunu engellemenin tek yolu MB'leri hükümet kontrolünden çıkartmak için yasal düzenlemelerin yapılması ve MB'lerin görevinin “fiyat istikrarı” ile sınırlandırılmasıydı. Zaman içinde birçok MB bu çerçevede düzenlemeler yaptı. Günümüzde, “fiyat istikrarı”nın bir MB'nin temel hedefi olması ve Bankanın bu yönde adımlar atıyor olması MB bağımsızlığının en önemli göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir.

Türkiye'de de 1970 tarihli TCMB Kanununda MB'nin görevi (diğerleri yanında) “Para ve kredi politikasını kalkınma planları ve yıllık programlara uygun bir tarzda yürütmek” olarak tanımlanmıştı. Ancak 2001 yılındaki yapısal dönüşüm programıyla bu değiştirildi ve TCMB'nin temel hedefinin “fiyat istikrarını sağlamak” olduğu açıkça belirtildi (1211 sayılı TCMB Kanununun 4. Maddesi). Ayrıca, TCMB 2002 yılında “örtük enflasyon hedeflemesi” politikasını uygulamaya başladı, 2006 yılından itibaren ise “(açık) enflasyon hedeflemesi rejimi” resmi olarak benimsendi. Bu çerçevede, MB öngörülen veya “hedef” bir enflasyon oranını tahmin edip, kamuoyuna açıklıyor; ardından elindeki politika araçlarını (politika faizleri gibi) kullanarak gerçekleşen enflasyonu bu hedefe doğru yönlendirmeye çalışıyordu. Bu uygulamada enflasyon hedefi veri iken cari enflasyona göre MB'nin

Günümüzde, “fiyat istikrarı”nın bir MB'nin temel hedefi olması ve Bankanın bu yönde adımlar atıyor olması MB bağımsızlığının en önemli göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir.

2001 yılında yapılan MB'nin temel fonksiyonlarına ilişkin yasa değişikliği ve takip eden yıllarda uygulanmaya başlanan "enflasyon hedeflemesi" politikasıyla birlikte TCMB'nin politika hedefi bağlamında bağımsızlığın formal gerekliliğini yerine getirdiği söylenebilir.

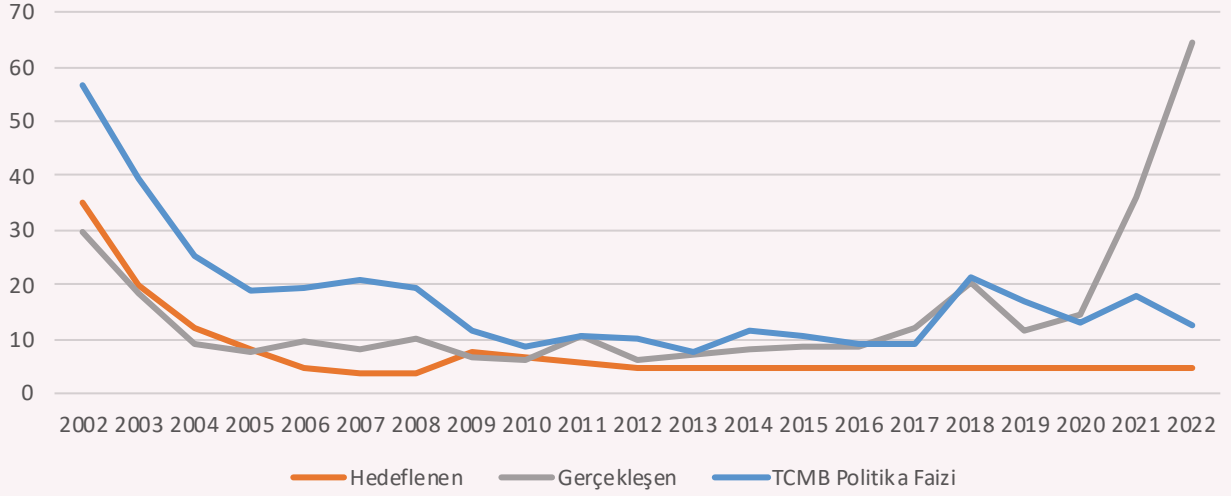
politika araçlarını nasıl kullanması gerektiği ilgili ekonomi teorisi tarafından belirlenmişti. Aldığı politika kararlarına bakarak MB'nin belirlediği hedeflere ulaşmak için çaba sarf edip etmediği kolaylıkla anlaşılabilirdi.⁴

2001 yılında yapılan MB'nin temel fonksiyonlarına ilişkin yasa değişikliği ve takip eden yıllarda uygulanmaya başlanan "enflasyon hedeflemesi" politikasıyla birlikte TCMB'nin politika hedefi bağlamında bağımsızlığın formal gerekliliğini yerine getirdiği söylenebilir. Ancak, özellikle son yıllarda, uygulamada TCMB'nin birincil hedefinin –Kanunda belirtildiği gibi- fiyat istikrarı olduğunu söylemek zordur. Aşağıdaki Şekil 3'te görüldüğü gibi, 2002-2017 yılları arasında, faiz silahı başarı ile kullanılarak enflasyon hedeflerinin tutturulması konusunda kararlı davranıldı ve buna bağlı olarak enflasyon hızla düştü. Takip eden yıllarda ise fiyat istikrarı hedefinden -hükümetin büyüme hedefleri lehine- sapmalar görüldü. Bu bağlamda, başlangıçta TCMB tarafından kullanılan politika aracı zorunlu karşılık oranlarıydı. 2016 yılında yüzde 11 olan zorunlu karşılık oranları 2018'de yüzde 8'e, 2019'da yüzde 7'ye, 2020'de 6'ya düşürüldü.⁵ Bunun anlamı, bankacılık sisteminin daha fazla para yaratmasına izin verilmesiydi. Diğer taraftan, hükümet, izlediği gevşek maliye politikası ile -fiyat istikrarını desteklemek yerine- büyüme hedeflerine odaklanmıştı.⁶ Bu ortamda belirlenen hedefler ile gerçekleşen enflasyon arasındaki fark giderek açıldı ve MB'nin ilan ettiği enflasyon hedefleri piyasa aktörleri tarafından dikkate alınmamaya başlandı. 2020 yılında başlayan pandemiyle birlikte, TCMB fiyat istikrarı hedefinden daha da saparak enflasyona karşı faiz silahını kullanmaktan da vazgeçti. Enflasyon oranının yüzde 60'ın üzerinde seyrettiği 2023 yılı Şubat ayında TCMB politika faizini yüzde 8,5'a indirme kararı verdi. Bu karar, TCMB'nin fiyat istikrarı hedefini terk ettiğinin ilanı anlamına gelmekteydi.

⁴ Bu mekanizmanın teorik çerçevesi MB'nin politika faiz oranını ülkedeki enflasyon ve ekonomik büyüme oranlarına bağlayan Taylor Kuralı ile biçimlendirilmiştir. Yaygın kabul gören bu kurala göre MB'nin enflasyonun hedeflenen seviyenin üstüne çıkması durumunda politika faiz oranlarını yükseltmesi (aksi durumda düşürmesi) gerekir.

⁵ <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/d1cad5ab-f700-4e6c-9ba4-95d8d524006e/zko.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-d1cad5ab-f700-4e6c-9ba4-95d8d524006e-os35wgD>

⁶ <https://www.mahfiegilmez.com/2019/07/merkez-bankas-bagmszlg-n-evrimi.html>

Şekil 3: TCMB Enflasyon Hedefleri, Gerçekleşmeler ve Politika Faizi

4.2.2. Politika oluşturma

Para politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında MB'nin rolü bağımsızlığın önemli göstergelerinden biridir. Para politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında hükümetin ağırlığının artması MB bağımsızlığını aşındıracaktır. TCMB Kanununun 4. maddesine göre MB “fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler”. TCMB içinde para politikasının belirlenmesi ve yürütülmesi ile ilgili birim Para Politikaları Kurulu'dur (PPK). MB Başkanı, Başkan Yardımcıları, Banka Meclisi üyeleri arasından seçilen bir üye ve Başkanın önerisi üzerine müşterek kararla atanacak diğer bir üyeden oluşan bu Kurul ayrıca hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi ve Türk lirasının kıymetinin korunması için gerekli tedbirlerin alınması görevini de ifa eder. Buna göre, TCMB bağımsızlığın para politikasının oluşturulması ve yürütülmesi bağlamında gereğini kağıt üzerinde yerine getirmektedir. Ancak uygulamada zaman içinde bu ilkedan önemli sapmalar meydana gelmiştir.

2001 yılında Türkiye ekonomisinde yaşanan kriz ertesinde yeni bir ekonomi programı uygulamaya konuldu. Bu programın temel hedeflerinden biri de finansal istikrarın sağlanmasıydı. Bu çerçevede bir yandan TCMB'nin bağımsızlığını garanti altına alan düzenlemeler yapılırken, diğer taraftan sıkı para politikası ve mali disiplini önceleyen politikalar uygulamaya konuldu. Bunun sonucunda hem enflasyonla mücadelede önemli başarılar elde edildi hem de istikrarlı bir büyüme sağlandı. Ancak, özellikle 2010 yılından

Para politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında MB'nin rolü bağımsızlığın önemli göstergelerinden biridir. Para politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında hükümetin ağırlığının artması MB bağımsızlığını aşındıracaktır.

2010 yılından itibaren, dönemin başbakanı Erdoğan ile ekonomiden sorumlu başbakan yardımcısı Ali Babacan ve TCMB Başkanı Erdem Başçı arasında uygulanan politikalar konusunda çatışma olduğu basına yansımaktaydı.

itibaren, dönemin Başbakanı Erdoğan ile ekonomiden sorumlu Başbakan Yardımcısı Ali Babacan ve TCMB Başkanı Erdem Başçı arasında uygulanan politikalar konusunda çatışma olduğu basına yansımaktaydı. Erdoğan bir siyasetçi olarak faizlerin düşürülmesini (büyüme) savunurken, Başçı ve Babacan enflasyonun kontrol altına alınması için faizlerin yükseltilmesi gereği konusunda Erdoğan'ı ikna etmeye çalışıyorlardı.⁷ Bu mücadelede Başçı'nın ne kadar başarılı olduğu tartışmalıdır. Bazıları Başçı'nın TCMB'nin bağımsızlığını korumayı başardığını iddia etse de enflasyon hedefinden sapmaların bu dönemde başlamış olması (bkz. Şekil 3) MB'nin bağımsızlık mücadelesinde saf kaybetmeye başladığına işaret etmektedir. Fiyat istikrarını sağlamada politika faizleri yerine, Rezerv Opsiyon Mekanizması, Geç Likidite Penceresi gibi dolaylı müdahale yöntemlerinin kullanılmaya başlanması⁸ TCMB'nin Başbakan Erdoğan'ın faizleri düşürme baskısına karşı durmak için uygulamaya sokulan uzlaşmacı çözümler olarak değerlendirilebilir. Daha sonradan Cumhurbaşkanı olan Erdoğan, Başçı'dan sonra gelen MB Başkanları üzerindeki faizleri düşürme, hükümetin ekonomi programına destek verme yönündeki baskılarını arttırdı.⁹ Beklentilerini yeterince karşılamayan MB Başkanlarını ardı ardına görevden aldı (Bkz. Tablo 2). Sonuçta onun talep ettiği gibi, enflasyon yüzde 50'nin üstüne doğru gitmesine rağmen, faizler tek haneli seviyelere indirildi. MB tarafından ilan edilen enflasyon hedefleri ile gerçekleşen enflasyon arasındaki makas hızla açıldı, açıklanan hedefler anlamını kaybetti. Para politikasının TCMB tarafından belirlendiğini, bu konuda son sözü TCMB Başkanı ya da yetkili kurullarının söylediğini söylemek imkansız hale geldi.

7 <https://www.ntv.com.tr/turkiye/erdem-basciyi-cagirip-konusacagiz,nenani-naNk6HpsTZqq4v4w>

8 <https://www.mahfiogilmez.com/2017/01/merkez-bankas-faizleri-ve-faiz.html>

9 Başkanlık sistemine geçildikten sonra 2019 yılı konuşması "Merkez Bankası'nda yaptığımız görev değişikliği nedeniyle özellikle birilerinin yaklaşım tarzını kabul etmemiz mümkün değil. Bedelini kim ödeyecek, siyasetçi ödeyecek. Mutluluğunu banka başındaki yaşayacak. Yok böyle bir şey. Davul birisinde, tokmak birisinde... Verilen karara uyacaksınız. Yeni yönetim sisteminde Başkan bu konulara müdahale yetkisini almıştır. 'Faiz' denilen, her türlü kötülüğün anası olan, hele hele para politikalarında bu konuyla ilgili verilen talimatlara uymayan bu arkadaşımızın bir değişikliğe tabi tutulmasının gerektiğine inandık. Faiz enflasyonun anasıdır. Orada tıkanıklık vardı. Bedelini tüm ülke birlikte ödüyoruz. Bu nedenle istişare yaptık ve kararımızı uyguladık. Faizi tek haneli rakamlara indirmek zorundayız. Bundan sonra Merkez Bankası ekonomi programımıza çok daha güçlü destek verecektir." <https://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2019/07/10/erdogan-merkez-bankasi-verilen-karara-uyacak>

4.2.3. Başkan

MB'nin bağımsızlığına ilişkin en önemli göstergelerden biri MB Başkanının (ve üst düzey yönetiminin) seçilmesine siyasetin/siyasetçinin ne kadar müdahale edebileceği ile ilişkilidir. O yüzden MB Başkanının görev süresi, göreve nasıl getirildiği, görevden nasıl alındığı, mesleki yetkinliği, siyasetle ilişkisi gibi unsurlar araştırmacılara MB'nin bağımsızlığına ilişkin ipuçları sağlar. MB Başkanının görev süresinin yürütmenin görev süresine göre daha uzun olduğu, yürütmenin başkanın atanmasına ve görevden alınmasına daha az müdahil olduğu, başkanın atanmasında yürütme ile ilişkisinin değil, liyakatin önemli olduğu ülkelerde MB'nin daha fazla bağımsız olduğu düşünülür (Cukierman, Webb, & Neyapti, 1992; Romelli, 2022).

Tablo 2'de 2000'li yıllarda TCMB Başkanlığı yapmış isimler ve görev süreleri yer almaktadır. Görüldüğü gibi, 2016 yılına kadar durum oldukça istikrarlı gözükmemektedir. 2016 yılından günümüze kadar geçen sürede ise hiçbir başkan görev süresini tamamlayamamıştır. Hatta 2020 Kasım ayında göreve atanan Naci Ağbal görevde sadece dört ay kalabilmiştir. Bu başkanlar arasında istifa eden yoktur. Tamamı görevden alınmıştır. Görevden alınmalara ilişkin açıklamalarda görevden almanın sebeplerine ilişkin resmi bir açıklama yapılmış olmasa da "Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın faizleri düşürme politikası ile yeterince uyumlu davranmamalarının" temel sebep olduğu konusunda geniş bir görüş birliği söz konusudur.¹⁰ Cumhurbaşkanı Erdoğan, MB Başkanı Murat Çetinkaya'nın görevden alınmasıyla ilgili olarak "Kendisine ekonomi toplantılarında defalarca faizi indirmesi gerektiğini söyledik. 'Faiz düşerse, enflasyon düşer' dedik. Gerekeni yapmadı. Aynı kulvarda değildik"¹¹ diyerek görevden alma sebeplerinin faiz politikası konundaki anlaşmazlık olduğunu açıkça belirtmiştir.

2001'deki bağımsızlığı arttıran yasal düzenlemelerden tek geri adım MB Başkanının (dolayısıyla yönetiminin) atanmasıyla ilgili olarak atılmıştır. 2018 yılına kadar, TCMB Başkanı beş yıllık süre için Bakanlar Kurulu kararıyla atanmaktayken (yürütmenin görev süresi ile aynı), Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesini takiben, 2018 yılı itibarıyla Cumhurbaşkanı tarafından

MB Başkanının görev süresi, göreve nasıl getirildiği, görevden nasıl alındığı, mesleki yetkinliği, siyasetle ilişkisi gibi unsurlar araştırmacılara MB'nin bağımsızlığına ilişkin ipuçları sağlar.

¹⁰ Bu konuda yer alan örnek yorumlar için bkz. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48893168> ve <https://tr.euronews.com/2021/03/20/merkez-bankas-baskanl-g-nda-gorev-degisimi-ekonomistler-nas-l-yorumlad>

¹¹ <https://www.indyturk.com/node/48926/ekonomi%CC%87/erdo%C4%9Fan-merkez-bankas%C4%B1-ba%C5%9Fkan%C4%B1-%C3%A7e-tinkayay%C4%B1-neden-g%C3%B6revden-ald%C4%B1%C4%9F%C4%B1n-%C4%B1-a%C3%A7%C4%B1klad%C4%B1-ayn%C4%B1>

Tablo. 2: 2000 Sonrası Göreve Getirilen TCMB Başkanları ve Görev Süreleri

Adı Soyadı	Başlangıç	Bitiş	Görevden ayrılış nedeni
Süreyya Serdengeçti	14.03.2001	14.03.2006	Süresi doldu
Durmuş Yılmaz	19.04.2006	13.04.2011	Süresi doldu
Erdem Başçı	14.04.2011	19.04.2016	Süresi doldu
Murat Çetinkaya	19.04.2016	05.07.2019	Görevden alındı
Murat Uysal	06.07.2019	07.11.2020	Görevden alındı
Naci Ağbal	07.11.2020	19.03.2021	Görevden alındı
Şahap Kavcıoğlu	19.03.2021	09.06.2023	Görevden alındı
Hafize Gaye Erkan	09.06.2023	Devam ediyor	

2018 yılına kadar, TCMB Başkanı beş yıllık süre için Bakanlar Kurulu kararıyla atanmaktayken, Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesini takiben, 2018 yılı itibarıyla Cumhurbaşkanı tarafından dört yıllık bir süre için atanmaya başlanmıştır. Cumhurbaşkanı beş yıl süre ile görevde kalırken TCMB Başkanının görev süresinin daha kısa olması yasal anlamda bağımsızlıkta bir gerilemeyi ifade etmektedir.

dört yıllık bir süre için atanmaya başlanmıştır. Cumhurbaşkanı beş yıl süre ile görevde kalırken TCMB Başkanının görev süresinin daha kısa olması yasal anlamda bağımsızlıkta bir gerilemeyi ifade etmektedir.

Ayrıca, 2018 yılından sonraki görevden almaların hukuki açıdan sorunlu olduğu ve MB'ye yasalarla sağlanmış bağımsızlığın ihlali anlamına geldiği ifade edilmektedir.¹² Buradaki temel sorun, Cumhurbaşkanı, üst düzey kamu görevlilerini görev süresi dolmadan görevden alma yetkisi veren kararname ile MB Kanununun MB Başkanının görevden alınmasını düzenleyen hükümlerinin çatışıyor olması ile ilişkilidir. 2018 sonrasındaki görevden almalar 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 35'inci maddesi ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2'inci maddesine dayandırılmaktadır. Bu iki kararname diğer kanunlar yanında üst düzey kamu görevlilerinin görevlerine son verilmesini düzenlemektedir. Kararnamelerde açıkça belirtilmemiş olsa da görevden almaların ilgili kararname hükümlerinde yer alan "Cumhurbaşkanınca süreli atanan üst kademe kamu yöneticileri, ilgili kanunlarda öngörülen görevden alma gerekçeleri yanında kurumsal hedeflere ulaşamaması nedeniyle de süreleri tamamlanmadan görevlerinden alınabilirler." gerekçesine dayandığı düşünülmektedir. Diğer taraftan, TCMB Kanunu başkanın ancak (1) ticaretle uğraşma veya bankalar ve

¹² Bu konuda yer alan örnek yorumlar için bkz <https://blog.lexpera.com.tr/tcmb-baskani-murat-cetinkayanin-gorevden-alinmasi-kararinin-hukuki-tahlili/> , <https://verfassungsblog.de/is-the-turkish-central-bank-independent-as-an-uninteresting-question/> ve <https://www.turkhukukkurumu.org.tr/sitemizde-yazilar/553-merkez-bankasi-yonetimindeki-yeni-degisiklikler.html>

şirketlerde hissedar olma yasağına aykırı davranması (27. Madde) veya kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkânsız kılacak durumların ortaya çıkması (28. Madde) durumunda görevden alınabileceğini belirtmektedir. Görüldüğü gibi, ilgili kararnameler yürütmenin yetkilerini düzenleyen, TCMB Kanunu ise yürütme karşısında TCMB Başkanını koruyan maddelerdir. Anayasaya göre, kanunlar normlar hiyerarşisinde kararnamelerin üzerindedir. Buna göre, TCMB Başkanlarının görevden alınması kararnamelere değil, TCMB Kanununun ilgili hükümlerine göre yapılmalıdır. Dolayısıyla, kararnamelere dayanarak yapılan görevden almalar Anayasa'nın ve TCMB Kanununun ihlali anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, bu durum, yasal bağımsızlık ile fiili bağımsızlık arasındaki farka işaret etmektedir. Kâğıt üzerinde Cumhurbaşkanının TCMB Başkanlarını görevden alma yetkisi oldukça kısıtlanmış gibi gözükse de, fiiliyatta bu yetkinin çok daha geniş olduğu görülmektedir.

MB bağımsızlığını zedeleyen önemli gelişmelerden biri de atanan MB Başkanlarının kendilerini atayan yönetim ile organik bağlarının olmasıdır. Yakın geçmişte, MB Başkanlığından ayrıldıktan sonra siyasete giren MB Başkanları olsa da, bir kişinin mensubu olduğu siyasi partinin iktidarda olduğu dönemde MB Başkanlığına getirilmesi uygulaması görülmemiştir. AKP hükümetlerinde milletvekiliği -hatta bakanlık- yapan Naci Ağbal ve Şahap Kavcıoğlu'nun yine AKP hükümeti döneminde ardı ardına MB Başkanlığına getirilmesi ile, bağımsızlığın önemli göstergelerinden biri olan, yürütme ile MB Başkanları arasında organik bağların olmaması ilkesi de ihlal edilmiştir.

AKP hükümetlerinde milletvekiliği -hatta bakanlık- yapan Naci Ağbal ve Şahap Kavcıoğlu'nun yine AKP hükümeti döneminde ardı ardına MB Başkanlığına getirilmesi ile, bağımsızlığın önemli göstergelerinden biri olan, yürütme ile MB Başkanları arasında organik bağların olmaması ilkesi de ihlal edilmiştir.

4.2.4. Hükümete Borç Vermenin Sınırları

MB'den kolaylıkla borç alabileceğini düşünen hükümetler daha kolay harcama yaparlar. Bu nedenle, kamuya borç verme imkanı kısıtlanmış MB'lerin daha bağımsız olduğu düşünülür. Bunun yanında, iki MB'den kamuya verdiği borçların vadesi daha kısa, faizi piyasa faiz oranına göre daha yüksek olanının diğerine göre daha bağımsız olacağı beklenir (Cukierman, Webb, & Neyapti, 1992).

Yukarıda, 1970'li yıllarda TCMB'nin hedeflerinin fiyat istikrarı ile sınırlı olmadığından, para ve kredi politikalarını yönetirken kalkınma planlarını ve yıllık programları da dikkate alması gerektiğinden bahsetmiştik. Bunun anlamı hükümet politikalarının TCMB tarafından finanse edilmesiydi. Bu finansmanın en önemli aracı da MB'nin Hazine'ye açtığı kısa vadeli (vadesi 1 yılı geçmeyen) avanslardı. Bunların, resmi olarak, vadesi geldiğinde MB'ye geri

Şubat 2001 krizinden sonra yürürlüğe giren 4651 sayılı Kanunla Hazine'nin temel finansman kaynaklarından biri olan kısa vadeli avansın yasal dayanağı ortadan kaldırıldı.

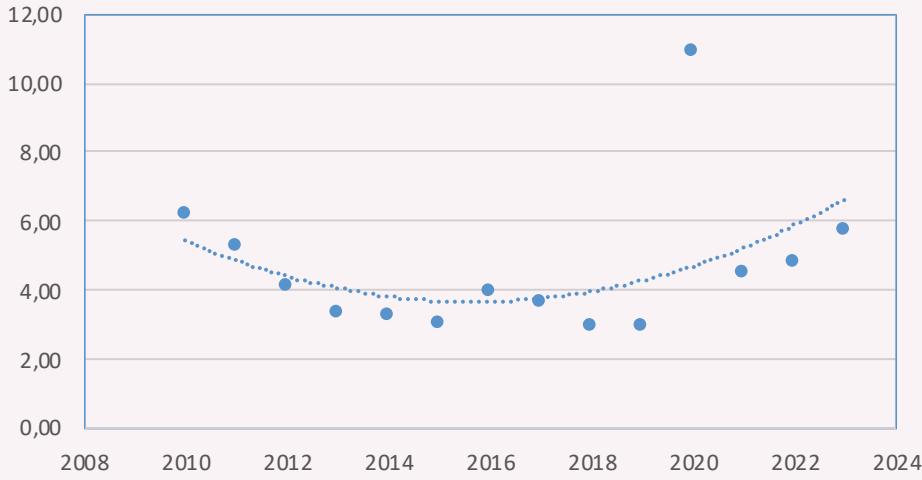
ödenmesi gerekiyordu. Ancak, bu borçların ne zaman ve nasıl ödenmesi gerektiğine ilişkin açık hükümlerin olmaması nedeniyle, uygulamada kısa vadeli avanslar uzun vadeli borçlara dönüşmekteydi. Yani, MB fiilen hükümetin harcamalarını para basarak finanse etmekteydi ki yüksek enflasyon bunun kaçınılmaz sonucuydu. Siyasetin bu suiistimalini engellemek maksadıyla 1994 krizi sonrasında MB Kanununda yapılan bir değişiklikle¹³ MB'nin hazineye vereceği kısa vadeli avansı yıllar içinde kademeli olarak düşüren bir yasa yürürlüğe girdi. 1998'den itibaren de MB'nin kamuya açtığı krediler fiilen durduruldu. Şubat 2001 krizinden sonra yürürlüğe giren 4651 sayılı Kanunla Hazine'nin temel finansman kaynaklarından biri olan kısa vadeli avansın yasal dayanağı ortadan kaldırıldı (Şen, 2004). Halen yürürlükte olan MB Kanununun 56. maddesine göre "Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz. Banka, bu kanunla yetki verilen işlemler dışında avans veremez ve kredi açamaz, vereceği avans ve açacağı kredi teminatsız veya karşılıksız olamaz, her ne şekilde olursa olsun kefil olamaz ve doğrudan kendisi ile ilgili işlemler dışında teminat veremez". Buna göre, TCMB'nin hükümete borç vermenin sınırlanması bağlamında bağımsızlığın formel gereklerini tamamen yerine getirdiği söylenebilir.

TCMB'nin Hazine'ye kısa vadeli kredi vermesi uygulaması 2001 yılında resmen sona ermiş olsa da MB dolaylı olarak Hazine'yi fonlamaya devam etmektedir. MB Kanunu, Hazine ve Kamu Kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarının "birinci el piyasalardan" alınmasını yasaklamaktadır. Bu kanunun etrafından dolanmak için, yeni sistemde Hazine, devlet iç borçlanma senetlerini (DİBS) bankalara satmakta, TCMB de bu kağıtları "ikinci el piyasalardan" (bankalardan) almaktadır. TCMB likiditeyi ayarlamak amacıyla ikinci el piyasalarında tahvil alım satımı yapar. Ancak TCMB -özellikle 2016 yılından sonra- likiditeyi düzenlemek amacıyla kullanması gereken bir aracı Hazineyi fonlamasını engelleyen yasayı bypass etmek için kullanmaktadır.¹⁴

TCMB'nin bu "yaratıcı" finansman biçimi bilançosundan da izlenebilmektedir. MB bilançosunun aktifinde "iç varlıklar" altında yer alan "hazine borçları" kalemi MB'nin elinde tuttuğu DİBS miktarını ya da MB'nin Hazine'den alacaklarını gösterir. Aşağıdaki Şekil 4'te TCMB bilançosunda Hazine borç-

¹³ 21 Nisan 1994 tarih ve 3985 sayılı Kanun

¹⁴ <https://www.mahfiogilmez.com/2020/04/merkez-bankas-para-basyor.html>

Şekil 4: Hazine Borçları/Aktifler (%)

Kaynak: TCMB

Son yıllarda, artan kamu harcamalarını –2001 yılında getirilen kısıtlamaların etrafından dolanarak- MB kaynakları ile finanse etmek için başvurulan alternatif yollardan biri de MB karlarının Hazineye aktarılması uygulaması ile ilişkilidir.

larının toplam aktiflere oranının 2008 yılından itibaren nasıl geliştiği gösterilmektedir. Görüldüğü gibi, 2016 yılına kadar azalan Hazine borçlarının toplam aktiflere oranı 2016 yılından itibaren artan bir trend göstermektedir.

Son yıllarda, artan kamu harcamalarını –2001 yılında getirilen kısıtlamaların etrafından dolanarak- MB kaynakları ile finanse etmek için başvurulan alternatif yollardan biri de MB karlarının –MB'nin en büyük ortağı olan– Hazineye aktarılması uygulaması ile ilişkilidir. MB'nin görevlerinden biri, belirli bir faiz karşılığında bankalara borç vermektir. Banka bu faaliyetten elde ettiği karın bir kısmını “ihtiyat akçesi” olarak ayırdıktan sonra kalan kısmı başta Hazine olmak üzere ortaklarına dağıtır. MB Kanununa göre (50. Madde a fıkrası) MB karının yüzde 20'sinin ihtiyat akçesi olarak ayrılması gerekmektedir. 2019 yılının Temmuz ayında yapılan bir düzenleme ile bu oran düşürüldü. Ayrıca, birikmiş ihtiyat akçelerinin her yıl kâra katılarak Hazine'ye dağıtılmasının yolu açıldı. Bu yeni düzenlemelerle kamu harcamalarının daha büyük bir kısmının MB kaynakları ile finanse edilebilmesinin önü açılıyordu.¹⁵ Hatta bazı iktisatçılar 2023 yılında yaşanan deprem sonrasında TCMB'nin kamu bankaları aracılığı ile yaptığı bağışı TCMB'nin gelecekte Hazine'ye aktaracağı kârı öne çekmesi olarak yorumlamışlardır.¹⁶

¹⁵ <https://www.mahfiegilmez.com/2019/06/yedek-akce-merkez-bankas-hazine.html>

¹⁶ <https://www.gazeteduvar.com.tr/hakan-karadan-merkez-bankasi-yorumu-bagis-enflasyonu-artirir-haber-1603956>

Hükümetin ekonomik önceliği büyümeye vermesi nedeniyle ortaya çıkan enflasyona rağmen hükümetin düşük faiz politikasında ısrar etmesi -ekonominin temel kuralı gereği- Türk Lirasına talebi azalttı ve TL hızla değer kaybetmeye başladı.

4.2.5. Döviz Kuru Politikası

Operasyonel bağımsızlığı destekleyen bir diğer önemli unsur da MB'nin döviz kuru politikasına karar verme ve döviz müdahalelerinde bulunma kabiliyetidir. MB'nin döviz kuru kararları konusunda nihai sorumluluğu yoksa, MB'nin fiyat istikrarını sağlamak için manevra alanı sınırlı olabilir (Dall'Orto Mas, Vonessen, Fehlker, & Arnold, 2020). Para ve döviz kuru politikaları arasında tutarlılığın sağlanmasının en önemli koşullarından biri döviz kuru politikasının oluşturulması ve uygulanmasında MB'nin sorumluluğunun artırılmasıdır (Lybek, 1999; Jasmine, Mona, & Heba Talla, 2019).

Türkiye'de uygulanacak döviz kuru rejimini, Hükümet ile birlikte belirlemek ve uygulamak MB'nin temel görevlerinden biridir (TCMB Kanunu 4. madde). Ayrıca TCMB'nin resmi web sitesinde Türkiye'de 2001 yılından beri dalgalı döviz kuru rejimi uygulandığı ve Bankanın bir döviz kuru hedefi ve taahhüdü olmadığı belirtilmektedir.¹⁷ Bu haliyle bakıldığında TCMB döviz kurlarının belirlenmesi ve uygulanması konusunda açıkça belirlenmiş bir politikaya sahip olduğu ve bu politikaya göre davrandığı izlenimi vermektedir. Bu bağlamda, bağımsızlığın formel gereğini yerine getirdiği söylenebilir. Uygulamaya baktığımızda ise özellikle 2018 yılından itibaren TCMB'nin politika uygulamalarının çoğunlukla hükümet tarafından yönlendirildiğine dair önemli bir uzlaşma söz konusudur.¹⁸

Yukarıda bahsedildiği gibi, hükümetin ekonomik önceliği büyümeye vermesi nedeniyle ortaya çıkan enflasyona rağmen hükümetin düşük faiz politikasında ısrar etmesi -ekonominin temel kuralı gereği- Türk Lirasına talebi azalttı ve TL hızla değer kaybetmeye başladı. Bu hızlı değer kaybının 2019 yılında yapılacak olan yerel seçimlerde kendisine oy kaybettireceğini düşünen hükümet, MB ve kamu bankalarının rezervlerindeki dövizleri satarak TL'deki değer kaybını engellemeye çalıştı. Bir hesaplama göre 2019 yerel seçimleri sürecinde kamunun 25 milyar dolar döviz rezervi erittiği hesaplandı.¹⁹ TCMB rezervlerini satarak TL'nin değerini koruma politikası uzun dönemde TL'nin değer kaybetmesine engel olmasa da (2019 yılında yaklaşık 5,5 TL olan dolar kuru bugün 30 TL'ye yaklaşmıştır) TCMB rezervlerindeki

¹⁷ <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkında/Sıkça+Sorulan+Sorular/Doviz+Kuru+Politikasi+ve+Rezerv+Yonetimi/>

¹⁸ Bu konuda birçok iktisatçının görüşü için bkz. <https://yesilgazete.org/akpli-canikliye-ekonomistlerden-yanit-mb-doviz-satmak-zorunda-degil/>

¹⁹ <https://ugurses.net/tag/doviz-mudahalesi/>

dövizleri satmaya devam etti. TCMB kaybolan rezervleri -hükümetin politikasıyla ters düşmesi nedeniyle- faizleri yükselterek yerine koyamadığı için bu sorunu döviz swapları ile çözmeye başladı. 2020 yılı ortalarına gelindiğinde -swap hariç- net rezervler 2020 yılı ortasından itibaren negatife düştü. Goldman Sachs 2020 yılı sonunda TCMB'nin kurdaki düşüşü engellemek için 100 milyar dolar sattığını belirtti.²⁰ Bu haberi takiben yapılan hesaplamalar müdahale maksadıyla yapılan döviz satışının daha fazla olduğunu gösterdi ve Türkiye gündeminde "128 milyar dolar nerede?" tartışması başladı.²¹ Şiddetli tartışmalara rağmen TCMB aracılığıyla kuru baskılama politikasına devam edildi. Satışların kura olan talebi yeterince düşürmediği görülünce, döviz talebini engellemek maksadıyla 2021 yılı sonundan itibaren, mevduat sahibine kur artışından sağlayacağı kazancı garanti eden Kur Korumalı Mevduat uygulaması başlatıldı, ihracatçılara ihracat bedellerini Türkiye'ye getirme ve yüzde 40'ını bozdurma zorunluluğu getirildi, elinde yüksek düzeyde nakit döviz varlığı bulunan şirketlerin ticari kredi kullanımı engellendi, şirketlerin döviz alımlarına resmi olmayan engeller konuldu.

Sonuç itibarıyla, TCMB her ne kadar resmi olarak dalgalı döviz kuru rejimini benimsediğini ve herhangi bir kur hedefi olmadığını ilan etmiş olsa da, hükümet politikalarıyla uyumlu olarak, özellikle 2018 yılından itibaren kurların oluşumuna yoğun biçimde müdahale etmektedir. TCMB tarafından döviz kurlarının yükselmesini engellemeye yönelik olarak yapılan bu müdahalelerin hükümetin aynı yöndeki açıklamaları, kararları ve uygulamalarıyla uyumlu olması kur politikalarının Banka tarafından değil, hükümet tarafından belirlendiğine ilişkin görüşleri destekler niteliktedir. 2021 yılında, muhalefetin MB'nin kurun yükselmesini durdurmak maksadıyla yaptığı -başarısız- döviz satışlarını eleştirmek için başlattığı "128 milyar dolar nerede?" kampanyasının hedefinin TCMB değil hükümet olması muhalif partilerin kur politikasından hükümeti sorumlu tuttuklarının önemli bir göstergesidir. Muhalefetin bu eleştirilerine karşılık, ilk açıklamanın TCMB Başkanından değil, hükümet kanadından gelmesi ve Cumhurbaşkanı dahil diğer hükümet yetkililerinin uygulamayı savunan açıklamaları²² da bu iddianın çok da yanlış olmadığını önemli bir göstergesidir.

TCMB her ne kadar resmi olarak dalgalı döviz kuru rejimini benimsediğini ve herhangi bir kur hedefi olmadığını ilan etmiş olsa da, hükümet politikalarıyla uyumlu olarak, özellikle 2018 yılından itibaren kurların oluşumuna yoğun biçimde müdahale etmektedir.

²⁰ <https://www.reuters.com/article/turkey-cenbank-goldmansachs-int-idUSKB-N27L258>

²¹ <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/128-milyar-dolar-tartismasi-nasil-basla-di-1828662>

²² <https://www.indyturk.com/node/347951/ekonomi%CC%87/yeni-ba%C5%9Flayanlar-i%C3%A7in-128-milyar-dolar-merkez-bankas%C4%B1-nas%C4%B1-d-%>

MB'nin kurları kontrol edilemek için –hükümetin talimatıyla- 100 milyar doların üzerinde döviz sattığı ortaya çıkınca Türkiye kamuoyunda “128 milyar dolar nerede?” tartışması başladı.

4.2.6. Şeffaflık

Şeffaflık ve hesap verebilirlik son yıllardaki bazı çalışmalarda MB'nin bağımsızlığının ölçülmesinde kullanılmaya başlansa da (Jasmine, Mona, & Heba Talla, 2019) bağımsızlığı doğrudan etkilemeyen kavramlardır. Ancak, bağımsız bir MB'nin daha şeffaf ve hesap verebilir olduğu ve daha etkin bir para politikası izleyebildiği bilinmektedir (Dall'Orto Mas, Vonessen, Fehler, & Arnold, 2020). Ayrıca, MB'nin hükümetin kontrolünde olduğu bir ekonomide, “kamu”ya karşı şeffaflığın olmaması (MB iktidarın kontrolünde olduğu için hükümete karşı şeffaf ve hesap veriyor) bağımsızlığın olmamasının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. O nedenle, yukarıda TCMB'nin bağımsızlıkla ilgili zafiyetleri düşünüldüğünde bu konuya da yukarıdaki tartışmalar bağlamında değinmekte fayda olacaktır.

Bağımsızlık için yapıldığı gibi, literatürde MB'nin şeffaflığını standart kriterlere göre ölçmeye çalışan çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalardan en kapsamlılarından birinde (Dincer, Eichengreen, & Geraats, 2019) 112 MB için para politikası şeffaflığının 1998-2015 dönemindeki gelişimi değerlendirilmiştir. Para politikası şeffaflığı ile kastedilen MB'nin niyetleri ve eylemleri ile ilgili olarak piyasa aktörlerini ne kadar bilgilendirdiğidir. Çalışmanın sonuçlarına göre, TCMB'nin şeffaflık skoru 1998 yılında 4 iken, “örtük enflasyon hedeflemesine geçildiği” 2002 yılında 7,5'a, “açık enflasyon hedeflemesine geçildiği” 2006 yılında ise 11'e yükselmiştir. 2015 yılında şeffaflık skoru 11 dir ve bu skor araştırmaya dahil MB'ler içinde en yüksek skordardan biridir. TCMB yasal şeffaflığında 2015 yılından sonra önemli bir değişiklik olmasa da fiili şeffaflığında gerilemeler olduğuna dair işaretler mevcuttur.

Bir önceki bölümde değinildiği gibi, MB'nin kurları kontrol edilemek için –hükümetin talimatıyla- 100 milyar doların üzerinde döviz sattığı ortaya çıkınca Türkiye kamuoyunda “128 milyar dolar nerede?” tartışması başladı. Bu tartışmalara ilk cevaplar hükümet kanadından geldi. Bu cevaplar kabaca “kamu harcamalarına gitti”den başlayıp “rezervlerde bir kaybın olmadığına” kadar uzanan geniş bir yelpazedeydi. Konumuz açısından verilen en ilginç cevap “Merkez Bankasının rezervlerinin nerede olduğu sorulur mu?” idi.²³ Bu cevaplar “politik” olarak değerlendirilip, konumuz açısından çok ciddiye alınmayabilir. Yukarıda belirtildiği gibi, konumuz açısından önemli

²³ <https://web.archive.org/web/20210601233624/https://www.gazeteduvar.com.tr/128-milyar-dolar-sorusuna-35-ayda-5-farkli-cevap-haber-1524101>

olan MB'nin sorumlu olduğu bir olaya ilişkin açıklamaların/mazeretlerin hükümet tarafından dile getiriliyor olmasıdır.

Uzmanlar 2019 yılından itibaren rezervlerdeki düşüşleri fark etmekteydi. Bu konuda dönemin TCMB Başkanı Murat Uysal'a sorulan sorular cevapsız kalmıştı.²⁴ "128 milyar dolar nerede?" tartışması başladığında ise kamuoyu baskısı çok arttığı için yeni TCMB Başkanı Şahap Kavcıoğlu rezervlerin "döviz talebini karşılamak için" satıldığını kabul etti. Bu tartışmanın temelindeki sorun dövizle yapılan müdahalelerin şeffaf olmayan yöntemlerle yapılmış olmasıydı. Geçmişte, TCMB döviz satmak istediğinde ihaleye çıkmakta, gelen tekliflere göre satış yapılmaktaydı. Ancak, uzmanlara göre, "TCMB piyasaya müdahale ediyor algısı oluşturmamak için" bu yöntem terkedildi.²⁵ Bunun yerine, dövizin ihale olmadan kamu bankalarına satılması ve kamu bankaları üzerinden piyasaya satış yapma uygulamasına geçildi. Böylece, TCMB'nin döviz piyasasına yapılan müdahaleleri kolaylıkla izlenemeyecekti. Bugün, 2018 yılından beri TCMB'nin kuru baskılamak adına yoğun biçimde döviz sattığı genel kabul gören bir görüş olsa da, TCMB'nin resmi web sitesindeki son "döviz satım ihalesi" bilgileri 2016 yılına aittir ve 2014-2021 yılları arasında ilişkin hiçbir dövizle doğrudan müdahale kaydı bulunmamaktadır.²⁶

Sonuç olarak, 2001 yılındaki yasal düzenlemelerin TCMB'nin yasal bağımsızlığını arttırdığı konusunda araştırmacılar hemfikirdir. Yasal bağımsızlık fiili bağımsızlığı da arttırdığı için Türkiye enflasyonla mücadelede 2000'li yıllardan itibaren önemli başarılar elde etmiştir. Ancak, çalışmamızın sonuçları 2016 yılından itibaren hükümetin MB üzerindeki baskılarının arttığını, yasal bağımsızlıkta (başkanın atanmasına ilişkin düzenleme hariç) önemli bir değişim olmasa da, fiili bağımsızlığın önemli ölçüde gerilediğini göstermiştir.

Literatürdeki bazı çalışmalar da bu çalışmadaki bulguları desteklemektedir. Örneğin, Binder (2021) ülke düzeyindeki raporları kullanarak dünyadaki 118 MB'nin 2010'dan 2018'e kadar karşılaştığı siyasi baskılara ilişkin üç aylık bir veri seti oluşturmuştur. Veri seti her bir MB'nin ilgili dönemde bas-

Geçmişte, TCMB döviz satmak istediğinde ihaleye çıkmakta, gelen tekliflere göre satış yapılmaktaydı. Ancak, uzmanlara göre, "TCMB piyasaya müdahale ediyor algısı oluşturmamak için" bu yöntem terkedildi.

²⁴ <https://serbestiyet.com/haberler/kerim-rota-128-milyar-dolarin-hikayesini-yazdi-56656/>

²⁵ <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-56698900>

²⁶ <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/istatistikler/piyasa+verileri/tl+karsiligi+doviz+alim+satim+mudahaleleri> <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/istatistikler/piyasa+verileri/tl+karsiligi+doviz+alim+satim+ihaleleri>

kiya maruz kalıp kalmadığını, kaldıysa, baskıya boyun mu eğdiğini yoksa direndiğini mi göstermektedir. Çalışmanın sonuçları, çalışma dahilindeki MB'lerinin yaklaşık yüzde 10'unun siyasi baskıya maruz kaldığına işaret etmektedir. TCMB en fazla baskıya maruz kalan ülke MB'leri içinde ikinci sırada ve baskılara boyun eğen MB'ler içinde de ilk sırada yer almaktadır.

2007 finansal krizi sonrası OECD ülkelerinde MB'nin yasal ve fiili bağımsızlığın nasıl geliştiğini ölçen bir başka çalışmada da (Vasicek, Uhrova, Janickova, Wroblowsky, & Navratil, 2023) söz konusu ülkelerin çoğunda MB bağımsızlığının çoğunlukla değişmediği ancak Türkiye'de siyasal müdahalenin etkisinin arttığı sonucuna varılmıştır. Çalışma sonuçlarına göre yasal bağımsızlık skoru düşen tek OECD ülkesi Türkiye'dir. Bu düşüşe neden olarak (1) Cumhurbaşkanı'nın TCMB Başkanını, yardımcılarını ve PPK üyelerini doğrudan atayabilmesine yönelik değişiklik ve (2) TCMB kararının daha büyük bir kısmının hazineye aktarılmasını sağlayan değişiklik gösterilmiştir. Çalışmada fiili bağımsızlık MB Başkanlarının görev süreleri ile ölçülmüştür. Çalışmanın sonuçları OECD ülkelerinde MB Başkanlarının görev sürelerinin krizden sonra uzadığını göstermektedir. Buna istisna teşkil eden üç ülkeden biri Türkiye'dir. Araştırmacılar, 2016 yılından itibaren atanan MB Başkanlarının hiç birinin görev süresini tamamlayamamış olmasını TCMB'nin fiili bağımsızlığındaki aşınmanın temel göstergesi olarak değerlendirmektedirler.

2007 finansal krizinin dünyadaki MB'nin bağımsızlığını nasıl etkilediğini inceleyen bir çalışmada (Dall'Orto Mas, Vonessen, Fehlker, & Arnold, 2020) Türkiye hakkında çok kısa (yaklaşık 1 sayfa) bir nitel değerlendirme yapılmıştır. Burada TCMB'nin yasal bağımsızlığının 2001 yılında güçlendirildiği ve buna bağlı olarak enflasyonun başarılı bir şekilde düşürüldüğü ifade edilmiş, ancak, son yıllarda (2018-2019) devam eden siyasi baskılar nedeniyle, TCMB'nin hem hukuki hem de fiili bağımsızlığının bozulduğu ve bankanın kredibilitesinin zayıfladığı dile getirilmiştir. Bağımsızlığı azaltan göstergeler olarak, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın TCMB'nin politikalarını eleştiren demeçlerine, TCMB Başkanını ve bazı üst düzey görevlilerini görevden almasına ve bazı yasal düzenlemelere referans verilmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SON TARTIŞMALAR: YENİDEN BAĞIMSIZLIĞA DÖNÜŞ MÜ?

1970'li yıllarda MB'lerin fiyat istikrarı dışında hükümetlerin ekonomik hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak gibi hedefleri vardı. Ekonomik

hedefleri MB kaynakları ile finanse etme olanağı siyasetçilere çok cazip geldi. Sonuç yüksek enflasyon ve ekonomik durgunluktu. Ortaya çıkan ekonomik kriz MB'lerin siyasetçilerin etkisinden kurtarmanın önemini açık bir şekilde göstermişti. 1990'lardan itibaren tüm dünyada MB'lerin bağımsızlığını arttıran önlemler alınmaya başlandı. 2000'lere gelindiğinde bağımsızlık anlamında önemli yol alınmış ve bunun olumlu etkileri görülmüştü. 2008 yılında yaşanan kriz ve daha sonra ortaya çıkan COVID-19 pandemisi bağımsızlığa olan güveni sarstı. Kriz dönemlerinde MB'nin bağımsızlık gerekçesiyle sadece fiyat istikrarına odaklanmasının yaşanan krizleri derinleştirdiği yönünde özellikle siyasetçiler kanadından eleştiriler arttı.

Yukarıda ayrıntılı biçimde incelendiği gibi, Türkiye'de MB'lerin bağımsızlığına ilişkin gelişmeler dünyadaki trendlere paraleldir. Türkiye, 1970'li yıllarda Batı dünyası ile benzer sorunlar yaşamasına rağmen bağımsızlık konusunda onlar kadar hızlı ve radikal önlemler alamadı. Atılan adımlar çok sınırlı kaldı. Ancak 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz hükümetleri bağımsızlık anlamında radikal önlemler almaya zorladı. Yapılan yasal değişiklikler ile TCMB hem yasal olarak hem de uygulamada dünyanın en bağımsız MB'lerinden biri haline geldi. Yine, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, 2008 krizi ve pandemi ertesinde ortaya çıkan ekonomik sorunlar MB'nin bağımsızlığının sorgulanmasına yol açtı. İktidardaki yöneticilerin yaptığı müdahaleler TCMB'nin fiili bağımsızlığını önemli ölçüde zayıflattı. Birçok akademik çalışmada TCMB'ne hükümetin yaptığı müdahalelerin altı çizildi. TCMB'nin bağımsızlığındaki aşınma başta enflasyon olmak üzere ekonomik göstergelerin hızla bozulmasına neden oldu.

Bu çalışmanın hazırlandığı 2023 Mayıs ayı sonunda Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı seçimi yapıldı. Yapılan seçim sonucunda 2002 yılından beri Türkiye'yi yönetmekte olan Cumhurbaşkanı Erdoğan, bir 5 yıl daha iktidarda kalmayı başardı. Seçim öncesinde izlenen, enflasyonu kontrolden çıkartan düşük faiz politikasının, MB rezervlerini eriten kuru sabit tutmaya çalışma çabasının, finansal sisteme yapılan yazılı ve sözlü müdahalelerin seçim sonrasında devam edip etmeyeceği seçim sonrasında cevabı en fazla merak edilen sorulardı. Yeni kurulan hükümette ekonomi yönetiminin başına getirilen Mehmet Şimşek'in göreve geldiğinde yaptığı ilk konuşmada sarf ettiği "Türkiye'nin (ekonomi politikalarında) rasyonel bir zemine dönmekten başka çaresi kalmamıştır"²⁷ ifadesi, seçim öncesinde izlenen politikala-

27 <https://www.dunya.com/ekonomi/mehmet-simsek-rasyonel-zemine-donmek-disinda-secenek-kalmamistir-haberi-695337>

Yeni kurulan hükümette ekonomi yönetiminin başına getirilen Mehmet Şimşek'in göreve geldiğinde yaptığı ilk konuşmada sarf ettiği "Türkiye'nin (ekonomi politikalarında) rasyonel bir zemine dönmekten başka çaresi kalmamıştır" ifadesi, seçim öncesinde izlenen politikaların sürdürülmesinin mümkün olmadığına ve o politikalar- dan vazgeçileceğine işaret etmekteydi.

rın sürdürülmesinin mümkün olmadığına ve o politikalar- dan vazgeçileceğine işaret etmekteydi. Yine aynı konuşmada, Şimşek'in enflasyonla mücadelenin temel politika olacağı ve bu konuda MB'ye destek verileceğine ilişkin ifadeleri yeni dönemde MB'nin bağımsızlığını yeniden kazanacağına ilişkin sinyaller vermektedir.

Yeni hükümetin göreve başlamasını takip eden ay içinde MB bağımsızlığını geliştirecek yönde bazı adımlar atıldı. Bunlardan biri, uzun bir aradan sonra, ilk defa siyaset ile bağlantısı olmayan ve akademik nitelikleri yüksek olan birinin - Hafize Gaye Erkan - TCMB Başkanlığına atanmasıydı. İkinci önemli olay, Başkanın göreve gelmesinden sonraki ilk PPK toplantısında politika faizinin yüzde 8,5'dan yüzde 15'e yükseltilmesiydi. Bazı iktisatçılar bu artışı -yüzde 60'lardaki enflasyon seviyesi için yüzde 15 politika faizinin hala çok düşük olması nedeniyle- yeterli bulmasa da, uzun bir aradan sonra TCMB'nin ekonomi disiplininin gerekleri ile uyumlu bir adım atması nedeniyle olumlu karşılandı. Son olarak, TCMB'nin döviz müdahalelere son verilmesi ve akabinde bir ay içinde TL'nin yabancı paralar karşısında yaklaşık yüzde 30 değer kaybı da TCMB'nin web sitesinde yer alan "Türkiye'de dalgalı döviz kuru rejimi uygulandığı ve Bankanın bir döviz kuru hedefi ve taahhüdü olmadığı" şeklindeki ifade ile uyumlu davranmaya başladığına ilişkin önemli bir sinyaldir.

TCMB 2000'li yılların başındaki itibarına ve bağımsızlık seviyesine geri dönebilecek mi? Bu sorunun cevabını vermek için henüz çok erkendir (Bu satırlar yazılırken yeni hükümet henüz ikinci ayındadır). Kaybolan itibarın kolay kazanılmayacağı da açıktır. Ancak, bu çalışmanın bize gösterdiği gibi, hem dünyada hem Türkiye'de MB bağımsızlığını etkileyen olaylar hep ekonomik kriz dönemleri ertesinde yaşanmıştır. Türkiye bugün düşen gelir, yükselen enflasyon, artan dış ticaret açığı, eriyen döviz rezervleri, durma noktasına gelmiş yabancı yatırımlar gibi birçok ekonomik sorunlarla boğuşmaktadır. Bu ortam, ekonominin aktörlerine olumlu sinyaller göndermese de, MB bağımsızlığını olumlu yönde etkileyeceğine ilişkin bir beklenti yaratmaktadır.

KAYNAKÇA

- Ahmadi, S., & Prakash, A. (2022, 1 10). *Autocrats Are Exploiting COVID-19 to Weaken Central Bank Independence*. 6 10, 2023 tarihinde Foreign Policy: <https://foreignpolicy.com/2022/01/10/covid-19-pandemic-economy-central-bank-independence-turkey-china-monetary-policy/> adresinden alındı
- Bandaogo, M. S. (2021). *Why Central Bank Independence Matter*. Malaysia: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/36672> adresinden alındı
- Binder, C. C. (2021). Political Pressure on Central Banks. *Journal of Money, Credit and Banking*, 53, 715-744. <https://doi.org/10.1111/jmcb.12772> adresinden alındı
- Cukierman, A., Webb, S. B., & Neyapti, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6(3), 353-398.
- Dall'Orto Mas, R., Vonessen, B., Fehlker, C., & Arnold, K. (2020). *The Case for Central Bank Independence: A Review of Key Issues in the international debate*. Frankfurt: European Central Bank. 4 24, 2023 tarihinde <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/234489/1/ecb-op248.pdf> adresinden alındı
- de Haan, J., Bodea, C., Hicks, R., & Eijffinger, S. C. (2018). Central Bank Independence Before and After the Crisis. *Comparative Economic Studies*, 60, 183–202. <https://doi.org/10.1057/s41294-017-0050-4> adresinden alındı
- Demiralp, S. (2022). *Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Türkiye Tecrübesi*. İstanbul: İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü.
- Dincer, N., Eichengreen, B., & Geraats, P. (2019). Transparency of Monetary Policy in the Postcrisis World: Nergiz Dincer, Barry Eichengreen, and Petra Geraats. D. G. Mayes, P. L. Siklos, & J.-E. Sturm içinde, *The Oxford Handbook of the Economics of Central Banking* (s. 287–334). New York: Oxford University Press. May 2023, 29 tarihinde <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190626198.013.10> adresinden alındı
- Garriga, A. C. (2016). Central Bank Independence in the World A New Dataset. *International Interactions*, 42(5), 849-868.

- Garriga, A. C., & Rodriguez, C. M. (2020). More effective than we thought: Central bank independence and inflation in developing countries. *Economic Modelling*, 85, 87-105. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.05.009> adresinden alındı
- Grilli, V., Masciandaro, D., & Tabellini, G. (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*, 6(13), 342–92. <https://doi.org/10.2307/1344630> adresinden alındı
- Jasmine, F. M., Mona, F. E., & Heba Talla, E. A. (2019). A New Insight into the Measurement of Central Bank Independence. *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 8(1), 67-96.
- Lybek, T. (1999). Central Bank Autonomy, and Inflation and Output Performance in the Baltic States, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, 1995-1997. 35(6), 7-44. <https://www.jstor.org/stable/27749505> adresinden alındı
- Romelli, D. (2022). The political economy of reforms in Central Bank design: evidence from a new dataset. *Economic Policy*, 37(112), 641–688. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiac011> adresinden alındı
- Romelli, D. (2022). The political economy of reforms in Central Bank design: evidence from a new dataset. *Economic Policy*, 37(112), 641–688. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiac011> adresinden alındı
- Şen, H. (2004). Hükümrancılık hakkının kötüye kullanımına bir örnek: Hazine'ye kısa vadeli avans. *Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*(481), 60-69.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2012). *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlık*. Ankara: TCMB. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/40586e6c-06ff-47b6-9b2e-11d77611dfd6/01.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROO-TWORKSPACE-40586e6c-06ff-47b6-9b2e-11d77611dfd6-m5lkoKU> adresinden alındı
- Vasicek, O., Uhrova, N., Janickova, L. D., Wroblowsky, T., & Navratil, B. (2023). Central Bank Independence: Where Do We Stand? *Economies*, 11(4), 109. <https://doi.org/10.3390/economies11040109> adresinden alındı

Walsh, C. E. (2010). Central Bank Independence. S. N. Durlauf, & L. E. Blume içinde, *Monetary Economics* (s. 21-26). London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230280854_3 adresinden alındı

LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 32, Eylül 2023

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ EVİRİMİ

Prof. Dr. Murat Çokgezen



Çankaya Mahallesi Atatürk Bulvarı No: 160 D: 10, Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

[özgurlukarastirmalari](#) [ozgurlukar](#) [ozgurlukarastirmalari](#)