

MERKEZ
BANKASI
BAĞIMSIZLIĞI

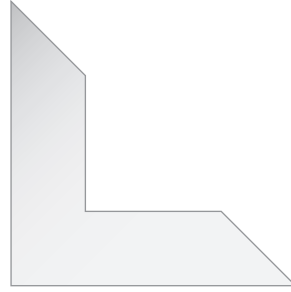


TÜRKİYE
CUMHURİYET
MERKEZ
BANKASI VE
BAĞIMSIZLIK



TÜRKİYE CUMHURİYET
MERKEZ BANKASI

**MERKEZ
BANKASI
BAĞIMSIZLIĞI**



**TÜRKİYE
CUMHURİYET
MERKEZ
BANKASI VE
BAĞIMSIZLIK**



**TÜRKİYE CUMHURİYET
MERKEZ BANKASI**

Bankanın yayınlarından talep etmek için
iletisimbilgi@tcmb.gov.tr
adresine elektronik posta gönderebilirsiniz.
Yayınlarımızın elektronik kopyalarına Genel Ağ sitemizden ulaşabilirsiniz.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
İdare Merkezi
İstiklal Cad. 10 06100 Ulus, Ankara, Türkiye
Telefon: (90 312) 507 50 00
Faks: (90 312) 507 56 40
Genel Ağ sitesi: www.tcmb.gov.tr
Elektronik posta: iletisimbilgi@tcmb.gov.tr

ISBN (basılı) : 978-605-5758-80-6
ISBN (elektronik) : 978-605-5758-82-0

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının ücretsiz yayınıdır, parayla satılamaz.



GİRİŞ

Ülkelerin egemenliklerinin simgesi olan para basımından ve para politikasını yürütmekten sorumlu kurumlar olan merkez bankaları, 17. yüzyıldan itibaren varlıklarını sürdürmektedir. Önceleri merkez bankaları, para politikasını yürütmekten ziyade, hükûmetin veya devletin bir bankası olarak para basmak veya gerektiğinde piyasalara likidite sağlamak amacıyla “son kredi verme mercii” olarak kurulmuşlardır. Buna bağlı olarak savaş ve finansal kriz dönemlerinde artan fon ihtiyacından dolayı merkez bankalarının sayısında artış yaşanmıştır.

Kuruluşlarından günümüze dek amaçları, işlevleri ve kurumsal yapıları açısından çok önemli değişimler geçiren merkez bankaları yakın zamana kadar büyümeden istihdam artışına, kamu harcamalarının finansmanından ödemeler dengesi sorunlarının çözümüne kadar pek çok amacı bir arada hedefleyen bir yapıda çalışmıştır. Bu süreçte ekonomik teoride merkez bankası bağımsızlığına özel bir önem atfedilmemiştir.

Gelinen noktada ise, dünyadaki pek çok merkez bankası açık veya dolaylı olarak fiyat istikrarı temel hedefi çerçevesinde görevini sürdürmektedir. Merkez bankası bağımsızlığı, temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olan merkez bankaları açısından ekonomik refahı artırmaya yönelik olarak tarihsel süreç içinde oluşturulmuş en önemli kurumsal unsurdur. Bağımsızlık, merkez bankalarını güvenilir kılarak para politikasının etkinliğini ve başarısını artıran, fiyat istikrarı hedeflerine daha başarıyla ulaşmalarını sağlayan bir ön koşul olarak görülmektedir.

Sonuçları itibarıyla toplumsal refah açısından büyük öneme sahip olan merkez bankası bağımsızlığının toplumun tüm kesimleri tarafından benimsenmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca bu bağımsızlığın toplumun kendisinden bağımsızlık anlamına gelmediğinin anlaşılması için bu kavramın sıklıkla işlenmesi ve anlatılması gerekmektedir. Bu nedenle bu kitapçıkta merkez bankası bağımsızlığı, tarihsel gelişim ve değişim süreci içinde incelenmekte ve bağımsızlığın iktisat teorisinde ve uygulamada önemine değinilmektedir.

Kitapçığın ilk bölümünde merkez bankası bağımsızlığının kısa bir tanımı yapılmakta ve çeşitleri tanıtılmaktadır. İkinci bölümde, merkez bankası bağımsızlığı tarihsel gelişimi çerçevesinde ele alınmaktadır. Üçüncü bölüm merkez bankası bağımsızlığının başta fiyat istikrarı olmak üzere ekonomik refah için önemini incelemekte, dördüncü bölüm ise bağımsızlık kavramının yansımalarına değinmektedir. Kitapçığın son bölümünde ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının (TCMB) kurulmasından günümüze kadar geçen zamanda merkez bankası bağımsızlığı çerçevesinde ülkemizde yaşanan gelişmeler ve bugün gelinen aşama ortaya konmaktadır.



MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI NEDİR?

Merkez bankası bağımsızlığına ilişkin literatürde yapılmış olan tanımlar, hükümetlerin veya devletlerin merkez bankacılığına ilişkin çeşitli unsurlar üzerindeki etkisinin sınırlandırılması veya tamamen kaldırılması gerektiği konusunda benzerlik göstermektedir. Bu doğrultuda, merkez bankası bağımsızlığı, para otoritelerinin kurumsal, yönetsel, finansal ve para politikasına ilişkin kararlarını herhangi bir baskı unsurundan bağımsız bir şekilde alabilme kabiliyetini ifade etmektedir.

Merkez bankası bağımsızlığı kavramı kullanılacak para politikası araçlarına ilişkin kararların bağımsız bir şekilde alınması anlamına gelecek şekilde kullanılmakla birlikte ekonomi literatüründe merkez bankası bağımsızlığı kavramına ilişkin çeşitli sınıflandırmalarının yapılmış olduğu da gözlemlenmektedir.

A. Amaç Bağımsızlığı: Amaç bağımsızlığı, merkez bankasının uygulayacağı politikalarda esas aldığı temel amaçları veya hedefleri seçmekte bağımsız olmasını ifade etmektedir. Günümüzde modern merkez bankalarının büyük bir

çoğunluğuna yasayla fiyat istikrarını sağlama görevi verilmiştir. Bu nedenle amaçları yasaları ile tanımlanmış olan merkez bankaları için amaç bağımsızlığı bulunmamaktadır.

B. Araç Bağımsızlığı: Fonksiyonel bağımsızlık olarak da anılan araç bağımsızlığı, merkez bankasının yasayla belirlenmiş olan nihai hedefine ulaşmak için kullanacağı para politikası araçlarını ve yöntemlerini, hükûmetin veya bir başka otoritenin onayına gerek duymadan serbestçe seçebilmesi ve bu araçları serbestçe kullanabilmesi anlamına gelmektedir. Merkez bankaları açısından bağımsızlık çoğunlukla araç bağımsızlığını ifade etmektedir.

Para politikası, ekonomik faaliyet ve enflasyon üzerindeki etkisini faiz oranları aracılığıyla göstermektedir. Operasyonel açıdan bakıldığında, araç bağımsızlığı merkez bankalarının pek çoğunun politika aracı olarak kullandığı kısa vadeli faiz oranlarına ilişkin kararları almakta bağımsız olmasını ifade etmektedir. Bu durumda, merkez bankasının faiz oranlarını etkileme kabiliyetini kısıtlayan her durum, merkez

bankası bağımsızlığının kısıtlanması anlamına gelmektedir. Örneğin, merkez bankasının bütçe açıklarını finanse etmekle yükümlü tutulması, fiyat istikrarını sağlamak isteyen merkez bankasının hareket alanını kısıtlayacağından merkez bankası bağımsızlığını ihlal eden bir durum olarak görülmektedir. Dolayısıyla, pek çok merkez bankasının kamu açıklarını finanse etmesi ve kamuya kısa vadeli avans imkânı sağlaması kanunları ile yasaklanmaktadır.

Merkez bankalarının araç bağımsızlığının sağlanması uzun dönemli ekonomi politikalarının uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle genellikle kabul gören görüş, temel amacın hükûmet ve merkez bankası tarafından ortaklaşa belirlenmesi, fakat merkez bankasının para politikası araçlarını kullanmakta özgür olmasıdır.

C. Finansal Bağımsızlık: Merkez bankasının bağımsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürerek hedeflerini yerine getirebilmesi için yeterli mali kaynağa ve kendi bütçesini belirleme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Tüm bunların yanı sıra merkez bankasının bütçesinin onaylanması sürecinde kurum dışı müdahalelerden uzak olması ve işlevsel harcamalarını serbestçe belirleyebilmesi gibi unsurlar da finansal bağımsızlık kavramına dâhildir.

Enflasyonu artıran temel nedenlerden biri, merkez bankalarının hükûmetlerin bütçe açıklarını finanse etmek durumunda bırakılması ve bu nedenle kısa vadeli avans veya benzeri uygulamalarla piyasaya para sürmeleridir. Bu durumun önüne geçilmesi amacıyla pek çok ülkede kamuya kaynak aktarımının yasayla önüne geçilmiş olması finansal bağımsızlık kapsamında değerlendirilmektedir.

D. Kurumsal Bağımsızlık: Merkez bankası bağımsızlığı kavramının bir diğer boyutunu ise kurumsal bağımsızlık oluşturmaktadır. Kurumsal bağımsızlık, merkez bankasının üst düzey yöneticilerinin görev sürelerinin, atanma, çalışma ve görevden ayrılma kurallarının yasalarla net bir şekilde

ve siyasi baskıdan bağımsız olarak belirlenmesi anlamına gelmektedir. Bunun yanında kurumsal bağımsızlık, karar alma organlarındaki üyelerin işlevlerinin ve bağımsızlıklarının sürekliliğini ve toplumla iletişim yollarının siyasi baskıdan uzak olmasını da ifade etmektedir.

Merkez bankalarının bağımsızlıklarının değerlendirilmesi sırasında çoğunlukla merkez bankalarına kanunla verilmiş olan bağımsızlık dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede merkez bankası bağımsızlığının ölçülmesine yönelik olarak sıklıkla merkez bankalarının yasal bağımsızlıklarını değerlendiren endeksler oluşturulmakta ve kullanılmaktadır¹. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde gerçek bağımsızlık durumunun yasalarla tanımlanmış olan bağımsızlıktan farklılık gösterebileceği bilinen bir durumdur. Bu nedenle, merkez bankalarının fiili bağımsızlığını ölçmeye yönelik olarak merkez bankası başkanlarının gerçek görev devir süreleri ve politik kırılganlıkları gibi değişkenler kullanılmaktadır.

Merkez bankası bağımsızlığını sağlamaya yönelik, genel geçerli, her ülkede ve hukuk düzeninde aynı olumlu sonucu doğuran tek ve kalıp bir statünün, yanılmaz matematiksel bir formülün varlığından söz edilememektedir. Dolayısıyla her hukuk düzeninde bağımsızlığı sağlamaya yönelik hukuki statü, ayrı ayrı ve o hukuk düzeninin bütünlüğü içinde belirlenebilmektedir.

Merkez bankası bağımsızlığına ilişkin yasal düzenlemeler gerekli olmakla beraber, bağımsızlığın sağlanması açısından tek başına yeterli olmayabilmektedir; nitekim bu durumun sağlanmış olmasının her zaman merkez bankasının fiiliyatta bağımsız olduğu anlamına gelmediği çok açıktır. Bu nedenle merkez bankasının yasal bağımsızlığının tanınması kadar, fiili bağımsızlığına da önem verilmesi ve bağımsızlığın siyasetçiler tarafından olduğu kadar toplumun tüm kesimleri tarafından desteklenmesi büyük önem taşımaktadır.

¹ Bu endekslerden en sık kullanılanı için bakınız: Sylvester C.W. Eijffinger ve Petra M. Geraats, "How Transparent Are Central Banks?" *European Journal of Political Economy* (Cilt 22, Sayı 1, 2006), s. 1-21.



MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Merkez bankası bağımsızlığının ekonomi literatüründe ilk olarak David Ricardo'nun 1824 yılında yayımlanan "Bir Milli Bankanın Kurulmasına İlişkin Plan"² başlıklı çalışmasında ele alındığı görülmektedir. Ricardo, anılan çalışmada merkez bankası olarak ifade edilebilecek para arzını sağlayan aracı kurumun harcama yapan hükûmetten farklı bir kurum olması gerektiğini ifade etmiştir.

Alman Merkez Bankasının 19. yüzyılın sonlarında altın standardına geçmeye karar vermesinin ve pek çok ülkenin bunu takip etmesinin ardından altın, etkin ve istikrarlı bir ödeme sisteminin oluşmasını sağlamış ve merkez bankaları sadece altın rezervleri karşılığında para basmaya başlamışlardır. Bu yapı 1914 yılında Birinci Dünya Savaşı'nın başlamasına kadar devam etmiş,

savaş ile birlikte altın standardı terk edilerek döviz kontrolleri uygulamaya konmuştur. Savaşın ardından altın standardına dönmek istense de artan enflasyon, ülkelerin para birimleri arasında yeni bir eşitlemenin ne şekilde belirleneceğinin yaratacağı siyasi sorunlar, savaş sonrası dönemin gerektirdiği yüklü kamu harcamalarının güvenilir bir altın standardı uygulamasını engelleyeceği gibi zorluklarla karşılaşmıştır. Bu dönemde de fiyat ve döviz kuru kontrollerini kaldırmak mümkün olmamış, uluslararası bir sistem olarak altın standardı kısa bir süre sürdürülmüş, 1936 yılına gelindiğinde ise tamamen terk edilmiştir.

Birinci Dünya Savaşı sonrası dönemde merkez bankaları arasında işbirliği artmıştır. Bu işbirliğinin ilk adımlarını atan İngiltere

²David Ricardo, *Plan for the Establishment of a National Bank*, (Londra: John Murray, 1824).



David Ricardo

Merkez Bankası Başkanı Montagu Norman, 1921 yılında merkez bankacılığının dört ilkesini yayımlamıştır. Bu ilkelerden ilkini merkez bankalarının hükûmetlerden bağımsız olması oluşturmaktadır. Diğer ilkeler ise merkez bankalarının özel bankalardan ayrışması, bankacılık sisteminin gözetimi ve merkez bankaları arasında işbirliğinin sağlanması olarak sıralanmıştır.

1920 yılında Brüksel’de, 1922 yılında Cenova’da düzenlenen konferanslar uluslararası parasal sistemin yeniden inşasında temel oluşturmuştur. Cenova Konferansı’nın önemli bir yansıması, üye ülkelerde merkez bankası kurulmasına ve merkez bankalarının siyasi baskı ve kontrolden uzak tutulmasına, diğer bir ifadeyle merkez bankası bağımsızlığının hayata geçirilmesine karar verilmesi olmuştur.

Merkez bankaları 1929 yılında başlayan Büyük Buhran’ın ardından güvenilirliklerini ve bağımsızlıklarını büyük ölçüde kaybetmişlerdir. Bu dönemde para

politikaları ülkelerin hazine birimleri tarafından yürütölmeye başlamıştır.

Uluslararası ekonomik sistemi yeniden yapılandırmak amacıyla 1946 yılında uygulanmaya başlanan Bretton Woods sisteminde döviz kurları hükûmetler tarafından belirlenmiş ve merkez bankaları, hükûmetler açısından piyasadaki likiditeyi yöneten ve uluslararası parasal konularda kendilerine danışmanlık yapan kurumlar haline gelmişlerdir.

İkinci Dünya Savaşı’nın (1939-1945) ardından merkez bankalarının savaşın olumsuz etkilerini gidermeye yönelik yeniden yapılanma çalışmaları kapsamındaki katkıları, özellikle Avrupa’da saygınlıklarını yeniden kazanmalarına yardımcı olmuştur. Ortodoks politikalar aracılığıyla enflasyonla mücadele edilmesi ve merkez bankası bağımsızlığının yasalarla resmi olarak belirlenmeye başlanması, merkez bankalarının saygınlıklarını daha da artırmıştır. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde 1950’li ve 1960’lı yıllarda merkez bankalarına asli görevleri haricinde ekonomik kalkınmaya destek olma görevinin verilmesiyle bu ülkelerde merkez bankalarının bağımsız hareket etmeleri imkânsız hale gelmiştir. Diğer taraftan bu dönemde literatürde de ekonomi ve para politikalarını etkileyecek önemli fikirler ortaya çıkmaya başlamıştır.

1958 yılında London School of Economics profesörlerinden Alban William Phillips³, İngiltere’de 1861-1957 yılları arasında gerçekleşen enflasyon ile işsizlik verilerini kullanarak yaptığı çalışmasında enflasyon ve işsizlik arasında ters yönlü bir ilişki olduğunu göstermiştir. Phillips Eğrisi olarak adlandırılan bu ilişki, uygulanan politikalarda yüksek enflasyon ile yüksek işsizlik arasında tercih yapılması gerektiği düşüncesini gündeme getirmiştir. 1960’lı yıllarda popüler olan bu görüş, ülkeleri kısa vadede enflasyonist para politikaları

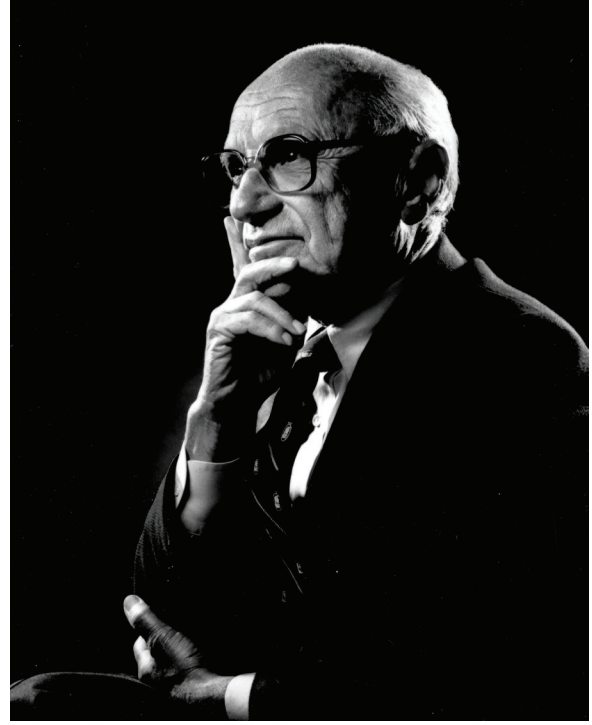
³Alban William Phillips, “The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom 1861-1957,” *Economica* (Cilt 25, Sayı 100, 1958), s. 283–299.



Alban William Phillips

uygulayarak yüksek işsizlikle savaşmaya yönlendirmiştir. Diğer taraftan, Milton Friedman ve Edmund Phelps gibi bazı ekonomistler enflasyonun istihdamı artırıcı etkisi olduğu tezine karşı çıkararak enflasyonist politikaların uzun vadede ne istihdamı, ne de ekonomik büyümeyi olumlu etkilediğini ileri sürmüşlerdir. Friedman tarafından ortaya sürülen ve enflasyonun parasal bir olgu olduğunu savunan görüş, düşük enflasyon seviyesini sağlamanın merkez bankalarının görevi olması yönündeki fikrin temellerini oluşturmuştur.

Bu tartışmaların yansımaları zamanla ekonomide kendini göstermeye başlamıştır. Bir süre devam eden enflasyonla işsizlik arasındaki ters yönlü ilişki, 1960'ların sonu ve 1970'lerin başlarında bozulmaya başlamıştır. Yüksek işsizlikle başa çıkmak için genişleyici politikalar izleyen ülkeler, işsizliği düşüremedikleri gibi yüksek enflasyon oranlarıyla da karşı karşıya kalmışlardır. Bu dönemde yaşanan yüksek enflasyon merkez bankalarında kurumsal değişimin temel itici gücü olmuş ve uygulanan politikaların başarısızlığının



Milton Friedman

nedenleri literatürde incelenmeye başlanmıştır. Bu kapsamda "akılcı (rasyonel) beklentiler" ve "zaman tutarsızlığı" kavramları ön plana çıkmıştır.

Akılcı beklentiler hipotezine göre, ekonomik birimler beklentilerini ellerindeki her türlü bilgiyi en etkin şekilde kullanarak oluşturmaktadırlar. Örneğin genişleyici para politikası veya maliye politikası uygulanması durumunda, ekonomik birimler beklentilerini buna göre oluşturmakta, bu doğrultuda çıktı üzerinde bir etki olmadan enflasyon oranı artmaktadır. Ekonomik birimlerin akılcı beklentilere sahip olması, önceden tahmin edilen politikaların istihdam veya çıktı üzerinde bir etki oluşturmada ekonominin bir denge durumundan bir başka denge durumuna taşınması anlamına gelmektedir. Öte yandan, beklenmeyen politika değişiklikleri ekonomik birimler beklentilerini yeni bilgiyi kullanarak güncelleyene dek geçici bir süre için istihdam veya çıktı üzerinde etkili olabilmektedir. Bu durum politika yapıcılarını kısa vadede ekonomik birimleri şaşırtmaya yönelik politikalar uygulamaya yönlendirebilmektedir.

Fynn Kydland ve Edward Prescott'un 1977 yılında yayımladıkları ve zaman tutarsızlığı kavramını ortaya atan çalışma⁴, merkez bankası bağımsızlığı kavramının modern literatürdeki temellerini atmıştır. Düşük enflasyon oranını sağlama ve sürdürme hedefine bağlı kalacak ve hükûmetten bağımsız olarak örgütlenecek merkez bankalarının varlığı zaman tutarsızlığı sorununa bir çözüm olarak ortaya çıkmıştır. Farklı bir deyişle, fiyat istikrarı hedefine bağlı uzun vadeli politikalar oluşturacak ve uygulayacağı politikalara yönelik güvenilir taahhütte bulunacak bir merkez bankasının varlığı, zaman tutarsızlığı ve güvenilirlik sorunun ortadan kaldırılmasına katkıda bulunabilmektedir.

Ekonomi literatüründeki bu gelişme, 1980'lerden sonra merkez bankacılığında gözlenen değişimin temelini oluşturmuştur. Dünyadaki belli başlı ekonomilerin enflasyonla mücadele ettikleri dönemin ardından, merkez bankalarının bağımsızlıklarının sağlanmasına ve para politikasının nihai amacını belirlemeye yönelik adımlar atılmaya başlanmıştır. Enflasyonla mücadele yönünde verilen taahhütlerle merkez bankalarının saygınlığının artırılması ve beklentilerin yönetilmesi çalışmaları bu adımlar arasındadır. Bu dönemde söz konusu uygulamaların ancak bağımsız bir merkez bankası tarafından yürütülebileceği fikri de gittikçe yaygınlaşarak kabul görmüştür.

1990'lı yıllarda merkez bankalarının istihdam ve ekonomik büyümeye en büyük katkılarının fiyat istikrarını sağlamak olacağı kabul görmüş ve fiyat istikrarı pek çok merkez bankası için temel hedef olarak benimsenmiştir. Bu doğrultuda pek çok merkez bankası bu yıllarda yasal bağımsızlığını kazanmıştır.

1990'lı yıllardan itibaren pek çok merkez bankası, ilk kez Yeni Zelanda Merkez

Bankası tarafından uygulanmaya başlanan enflasyon hedeflemesi rejimini benimsemiştir. Bu rejim çerçevesinde, merkez bankaları doğrudan enflasyonu hedeflemekte ve para politikası araçlarını enflasyon gerçekleştirmelerinin ilan edilen hedef seviyesinde olmasını sağlamak için kullanmaktadır. Merkez bankası bağımsızlığı, enflasyon hedeflemesi rejiminin başarısı açısından da önemli bir ön koşul olarak tarihsel süreç içinde öne çıkmıştır.

Merkez bankası bağımsızlığına ilişkin çalışmalar, bağımsızlığı fiyat istikrarının sağlanması için önemli bir şart olarak görmekle birlikte, merkez bankası bağımsızlığının arzu edilen sonuçları doğurabilmesi açısından maliye politikalarının para politikaları ile eş güdüm içinde olması büyük önem taşımaktadır. Diğer bir deyişle, maliye politikaları ile desteklenmediği müddetçe, bağımsız bir merkez bankası enflasyonu kontrol altına almada tek başına başarılı olamayacaktır⁵. Özellikle, 2008 yılının son çeyreğinde ortaya çıkan küresel finansal kriz ile para ve maliye politikaları arasındaki eş güdüm daha da önem kazanmıştır.

Merkez bankası bağımsızlığının fiyat istikrarına ulaşılması ve sürdürülmesi açısından taşıdığı önem neticesinde pek çok ülke merkez bankasına yasal bağımsızlık sağlanmıştır. Bu nedenle merkez bankası bağımsızlığı günümüzde merkez bankalarının kurumsal yapılarının en önemli unsuru olarak ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda, Avrupa Birliği hukuku bakımından da merkez bankası bağımsızlığı kavramı büyük önem taşımakta, buna paralel olarak Avrupa Birliği ile üyelik müzakereleri sürecinin önemli fasıllarından biri olan "Ekonomik ve Parasal Politika Faslı" belirleyici ve ağırlıklı konusunu merkez bankası bağımsızlığı oluşturmaktadır.

⁴Finn E. Kydland ve Edward C. Prescott, "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," *Journal of Political Economy* (Cilt 85, Sayı 3, 1977), s. 473–492.

⁵Konuya ilişkin tartışma için bakınız: Thomas J. Sargent ve Neil Wallace, "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic," *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* (Cilt 5, Sayı 3, Kış 1981), s. 1–17.



MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ ÖNEMİ

Ekonomi politikalarının temel amacı toplumsal refahı artırmaktır. Toplumsal refahın artırılması ise temel olarak sürdürülebilir büyümenin sağlanmasına dayanmaktadır. Merkez bankalarının sürdürülebilir büyüme ve refahın artırılmasına yönelik en temel katkısının fiyat istikrarının sağlanması ve sürdürülmesi yoluyla olduğu, üzerinde fikir birliği sağlanan bir görüştür. Yüksek enflasyon toplumsal refahı olumsuz etkilemekte; fiyat istikrarı ise ekonomik istikrarın, diğer bir deyişle sürdürülebilir büyüme ve istihdam artışının ön koşulu olarak kabul edilmektedir.

Fiyat istikrarının sağlanması ve sürdürülmesi uzun vadeli bir bakış açısıyla oluşturulan politikaların uygulanmasını gerektirmektedir. Öte yandan, dışsal şokların yanı sıra, politika uygulayıcıların ekonomiyi kapasitesinin üzerinde çalıştırma istekleri veya yüksek kamu borçlarını merkez bankası kaynakları ile finanse etme eğilimleri, fiyat istikrarını tehdit eden unsurlar arasındadır. Bu noktada merkez bankalarının fiyat istikrarına karşı tehdit olabilecek risklere karşı durabilmeleri ve gerekli uyarıları yapabilmeleri merkez bankası bağımsızlığının temelini oluşturmaktadır.

Hükûmetler zaman zaman seçim süreçlerine odaklanarak önceden ilan ettikleri politikalardan vazgeçerek ekonomik birimleri şaşırtmak yoluyla büyümeyi artırıcı politikalar uygulamaya yönelebilmektedir. Başka bir deyişle, hükûmetler kısa vadede ekonomik büyüme sağlamak için önceden ilan edilen ve optimal görünen politikaların uygulanmasından sapma eğiliminde olabilmektedir. Bu durum literatürde “zaman tutarsızlığı” olarak ifade edilmektedir. Ancak akılcı beklentilere sahip ekonomik birimler hükûmetlerin bu tercihini tahmin ederek beklentilerini buna göre güncelleyecektir. Sonuçta ekonomik büyüme sağlanamazken uzun vadede daha yüksek bir enflasyon oranı gerçekleşecektir.

Merkez bankası bağımsızlığı ile düşük enflasyon arasındaki nedensellik ilişkisine dair tartışmalar olsa da, yapılan ampirik çalışmalar, merkez bankası bağımsızlığının enflasyonla mücadelede önemli bir araç olduğunu göstermektedir. Özellikle yüksek ve kronik enflasyon geçmişine sahip ülkelerde enflasyonu en az maliyetle düşürmek için merkez bankasının bağımsız olması gerektiği görüşü kabul görmektedir. Bu doğrultuda pek çok ampirik çalışma, merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasında ters yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkiye işaret etmektedir⁶. Bunun yanı sıra, bağımsızlık ile reel

ekonomik faaliyet arasında bir ilişki olmadığı yönündeki bulgular, merkez bankası bağımsızlığı ile üretim seviyesinde bir istikrarsızlığa yol açmadan ortalama enflasyonun düşürülebileceğini göstermiştir.

Özellikle, yaklaşık son yirmi yıldır pek çok ülke merkez bankası tarafından uygulanan enflasyon hedeflemesi rejiminin başarılı olabilmesi büyük ölçüde fiyat istikrarı amacına sıkı biçimde bağlı, bağımsız, hesap verebilir ve güvenilir bir merkez bankasının varlığına bağlıdır. Bu nedenle merkez bankası bağımsızlığı enflasyon hedeflemesi rejiminin başarısı için önemli bir ön koşuldur. Bu rejimi uygulayan bir merkez bankasının araç bağımsızlığına sahip olması ve kamu açıklarını finanse etmek gibi fiyat istikrarı ile çelişen görevlerinin olmaması rejimin başarılı olabilmesi için şarttır. Bu şekilde merkez bankası mali ve siyasi baskılara maruz kalmadan enflasyon hedefine odaklanabilmektedir.

Aynı zamanda bağımsızlık sayesinde merkez bankasına ve uygulanan para politikalarına duyulan güvenin artması ile beklentiler daha iyi yönetilebilmekte ve para politikası hedeflerine ulaşmak kolaylaşmaktadır.

⁶Merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasındaki ilişkiye yönelik çalışmalar için bakınız: Vittorio Grilli, Donato Masciandaro, Guido Tabellini, Edmond Malinvaud ve Marco Pagano, “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries,” *Economic Policy* (Cilt 6, Sayı 13, 1991), s. 341-392; Alberto Alesina ve Roberta Gatti, “Independent Central Banks: Low Inflation at No Cost?” *The American Economic Review* (Cilt 85, Sayı 2, 1995), s. 196-200; Christopher Crowe ve Ellen E. Meade, “Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness,” *European Journal of Political Economy* (Cilt 24, Sayı 4, 2008), s. 763-777.



MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞININ YANSIMALARI

Merkez bankalarının bağımsız olması, demokratik sistemlerde meşruiyet sorununu da beraberinde getirmektedir. Merkez bankaları demokratik meşruiyetlerini sağlamaya yönelik olarak topluma aldıkları kararlar ve politika uygulamaları hakkında hesap vermekle yükümlüdürler. Hesap verme yükümlülüğünün yerine getirilmesi ise şeffaflık ile mümkündür. Yakından incelendiğinde, bu kavramların birbirini tamamladığı görülmektedir. Bağımsızlık bir yandan hesap verme sorumluluğu ve şeffaflığı gerekli kılarken, diğer yandan iyi işleyen bir hesap verme mekanizması ve etkin iletişim politikaları kamuoyunun merkez bankası politikalarını daha iyi

anlamasını ve içselleştirmesini sağlayarak merkez bankası bağımsızlığına verilen desteği artıracaktır.

A. Hesap Verme Sorumluluğu

Hesap verme sorumluluğu, merkez bankalarının aldıkları kararlardan, bunların sonuçlarından ve kurumsal yönetiminden topluma karşı sorumlu olması anlamına gelmektedir. Bağımsız bir merkez bankası, bir taraftan fiyat istikrarını sağlarken, bir taraftan da kendisine bağımsızlığını veren topluma karşı sorumluluklarını yerine getirir.

Bağımsız ve hesap veren bir merkez bankası diğer kurumsal yapılanmalara göre kamuoyunda daha güvenilir olarak görülmekte, güvenilir bir merkez bankası

ise hedeflerine ulaşma konusunda karar alıcıları daha kolay ikna edebilirken, hedeften sapmalar olduğu takdirde kamuoyunda taahhütlerin yerine getirilmesi konusunda bir tereddüt oluşmasını önleyebilmekte ve bu sayede fiyat istikrarı hedefine daha az maliyetle ulaşılabilir. Dolayısıyla hem bağımsızlıkla hem güvenilirlikle yakın ilişkisi nedeniyle hesap verme sorumluluğu merkez bankaları açısından büyük önem taşımaktadır.

Hesap verme sorumluluğu çeşitli şekillerde yerine getirilebilmektedir. Bunlar kanunla belirlenmiş yükümlülükler, iç ve dış denetimler ve merkez bankaları tarafından uygulanan şeffaflık ve iletişim politikaları olarak sıralanmaktadır.

B. Şeffaflık

Merkez bankaları açısından şeffaflık, para politikası stratejisinin, amaçlarının ve uygulamalarının kamuoyu tarafından anlaşılmasını sağlayacak bilgilerin sağlanmasıdır. Bu açıdan şeffaflık, merkez bankalarının kamuoyuna sadece daha fazla bilgi sağlamasını değil, bu bilgilerin kamuoyu tarafından anlaşılabilir olmasını da ifade etmektedir. Şeffaflık diğer yandan hesap verme sorumluluğunun da bir yansımasıdır. Diğer bir ifadeyle merkez bankaları hesap verme sorumluluklarını bir yandan da şeffaf iletişim politikaları ile yerine getirmektedir.

Şeffaflık ve şeffaflığın beraberinde getirdiği iletişim politikaları hesap verme sorumluluğunu yerine getirmenin yollarından biridir. Bu kapsamda çeşitli iletişim araçları kullanılabilmektedir. Merkez bankası yöneticilerinin yaptıkları konuşmalar, özellikle enflasyon hedeflemesi rejimi uygulayan ülkelerde düzenli aralıklarla yayımlanan enflasyon raporları ile para politikası kararlarına ilişkin toplantı tutanakları veya özetleri, toplumun çeşitli kesimleriyle yapılan bilgilendirme toplantıları, basın toplantıları, basın duyuruları ve merkez bankalarının Genel Ağ siteleri bunlardan birkaçıdır.

Şeffaflık, her ne kadar hesap verme sorumluluğunun bir yansıması olarak kabul edilse de merkez bankalarının politikalarının etkinliği açısından da önem taşımaktadır. Para politikası uygulamalarının ve bu uygulamaların gerekçelerinin kamuoyuna açıklanması, hem bu uygulamaların daha iyi anlaşılacak desteklenmesini sağlamakta, hem de güvenilirlik ölçüsünde beklentilerin politika hedefleri doğrultusunda oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Diğer yandan şeffaflık, beklenti yönetimi açısından da büyük önem taşımaktadır. Hedefleri ve uygulamaları konusunda kamuoyu ile etkin iletişim politikaları sürdürmeyi hedefleyen merkez bankaları, kamuoyunun beklentilerinin para politikası hedefleri seviyesinde oluşmasını sağlamakta daha başarılı olmaktadır.



TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI VE BAĞIMSIZLIĞI

A. 1970 Öncesi Dönem

İkinci Meşrutiyet (1908) döneminden itibaren Osmanlı İmparatorluğunun dış ödemelerini düzenleme görevini üstlenecek, Avrupa devletleri ile arasında aracılık işlemlerini yürütecek, banknot basma imtiyazına sahip, bir devlet bankası kurulması fikri yoğunlaşmaya başlamıştır. Ulusal sermayeli bir banka kurma çabaları çerçevesinde, 1917 yılında Osmanlı İtibarı Milli Bankası kurulmuş ancak Osmanlı Devleti'nin Birinci Dünya Savaşı'ndan yenilgi ile ayrılması nedeniyle bu Banka ulusal banka olma amacına ulaşamamıştır. Takip eden dönemde, Kurtuluş Savaşı ile kazanılan siyasi bağımsızlığın ekonomik bağımsızlıkla güçlendirilmesi düşüncesiyle bir merkez bankası kurulması yönünde çalışmalar başlamış, konu Atatürk'ün

teşvikiyle 1923 İzmir İktisat Kongresi'nde ele alınmıştır. Bir taraftan devletin bankacılık politikasını belirleyecek, diğer taraftan banknot ihracı ile devlet kredisini tanzim edip "tedavül bankası" işlevi görecektir bir "milli devlet bankası" kurulması fikri üzerinde durulmuştur.

1928 yılından itibaren merkez bankasının kuruluşu ve statüsünün nasıl olması gerektiğine dair birçok araştırma yapılmış, çeşitli yabancı merkez bankalarının tüzükleri incelenmiş ve uzman görüşü istenmiştir. Bu çerçevede, 1 Mart 1928'de Hollanda Merkez Bankası İdare Meclisi Başkanı Dr. Gerard Vissering, merkez bankası kurulmasına yönelik çalışmalara yardımcı olması için Türkiye İş Bankası Umum Müdürü Celal Bayar tarafından Türkiye'ye davet edilmiştir. Celal

Bayar, İş Bankasının merkez bankasına dönüştürülmesinde ısrarcı olmasına rağmen Vissering, “hükûmete bağlı olmayan ve anonim şirket şeklinde örgütlenmiş özel bir merkez bankası” kurulması tavsiyesinde bulunmuştur.

Dönemin Başbakanı İsmet İnönü, ülkenin para ve kredi politikalarını belirleyecek merkez bankasının yetkilerinin bir ticari bankanın denetiminde olmasına, bağımsızlık kavramı çerçevesinde sıcak bakmamış ve bağımsız bir merkez bankasının gerekliliğini şu şekilde ifade etmiştir:

“Merkez Bankasının başından beri müstakil bir müessese olmasını, diğer hususi bankalarla ilişkisi olmak şöyle dursun, devlete karşı da, bizzat Maliye Vekâletine karşı da vazifesinin icap ettirdiği dürüstlük ve sertlikle çalışması gerektiğini biliyordum.”

Aynı şekilde dönemin Ziraat Bankası İdare Meclisi Üyesi Cevdet Nasuhi Savran’ın merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili olarak 5 Nisan 1931 tarihinde bir konferansta aktardığı görüşleri şu şekildedir:

“Bankalar, özellikle banknot ihraç eden bankalar siyasi baskılardan bütünüyle kurtarılmış olmalı ve sadece basiretli bir maliye gidişi üzerinden yönetilmelidir. Merkez bankaları gittikçe daha az devlet daireleri ve gittikçe daha fazla geniş ölçüde amme tröstleri sayılmaktadır. Deniliyor ki, kuvvetli bir merkez bankası, devlete birçok hizmetler görebilir. Bağımsızlığı kesin olarak ve kanunla sağlandığı zaman, bu hizmetler daha büyük olur. Bankanın her bir kararı, memleketin her çeşit ekonomik faaliyeti üzerinde etki edeceğinden yola çıkarak, idaresi de devamlı olarak aynı şaşmaz yoldan yürümelidir. Fakat Banka, doğrudan doğruya devlet kontrolü

altında kaldıkça her hükûmet değişmesi sonucunda, yön değiştirmekten kendisini kurtaramaz. Böyle bir hareket, milli paranın değerinin düşmesinin hem nedeni, hem de sonucu mahiyetini alır. Ve enflasyona gitmek böyle olur.”

Hükûmet, merkez bankası kurulmasına ilişkin görüşlerin tümünü değerlendirdikten sonra gerekli yasal çerçevenin hazırlanması için harekete geçmiştir. Bu amaçla, Lozan Üniversitesinden Profesör Leon Morf’un katkılarıyla Merkez Bankası Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisinde 11 Haziran 1930 tarihinde kabul edilerek “1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu” adı ile Resmi Gazete’de yayımlanarak kanunlaşan tasarıda bağımsızlık ilkesi gözetilmiş, bu hassasiyet Bankanın unvanına da yansıtılmıştır. Merkez Bankasının, olumsuz çağrışımları olan Osmanlı Bankası deneyiminden farklılığına dikkat çekmek üzere Türkiye Cumhuriyeti ile ilişkilendirilmesi istenmiş, ayrıca, bağımsızlığını vurgulayabilmek için kamu kurumlarından bütünüyle farklı olarak tasarıda “Cumhuriyet” unvanı seçilmiştir. Bu unvan ile Bankanın bir Cumhuriyet kurumu olduğu, fakat “merkezi idare” kurumu olmadığı vurgulanmış ve Banka Kanunu’nun 1. maddesinde de belirtildiği üzere, “Türkiye’de banknot ihracı imtiyazını münhasıran haiz olmak üzere” anonim şirket olarak kurulmuştur.

Bankanın “anonim şirket” yapısı bağımsız bir merkez bankası kurma yönündeki bilinçli tercihin bir sonucu olup, bu yapı içinde hükûmetin müdahalesini en aza indirecek düzenlemeler, Bankanın hukuki bağımsızlığının anahtarıdır. Bu açıdan, Bankanın anonim şirket olarak

kurulup örgütlenmesi, TCMB açısından sadece tarihsel bir olguyu ifade etmekle kalmamakta, aynı zamanda bağımsızlığa giden işlevsel bir özellik niteliğini taşımaktadır.

Bugün TCMB'nin hukuki niteliğinin, Türk hukukundaki başka hiç bir yapıya benzemeyen, *sui generis* (bütünüyle kendine özgü), olarak nitelendirilebilmesinin nedenlerinden en önemlisi Bankanın "anonim şirket" olarak kurulmuş olmasıdır. Bu sayede, TCMB kamusal görevlerinin ağırlığına ve yoğunluğuna rağmen, herhangi bir kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmemekte ve tipik kamu kurumu kategorilerinden hiç birine dâhil bulunmamaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak TCMB idari hiyerarşi terimiyle ifade edilen astlık-üstlük ilişkisine, emir ve talimat zincirine tabi bulunmamakta, idari vesayete ise diğer tüm merkez bankalarında olduğu gibi yöneticilerinin atanması hususuyla sınırlı olarak tabi bulunmaktadır.

Bankanın bağımsızlığını pekiştirmek üzere, Kanun'un kullandığı deyimle "*Hükûmet müesseselerine ayrılan A sınıfı hisse senetlerinin, toplam sermaye içindeki payının yüzde 15'i geçemeyeceği*" Kanun'un 26. maddesinde hükme bağlanmıştır. B sınıfı hisseler sahip milli bankaların sermaye yapıları üzerindeki ağırlıklı pay sahibi olması dolayısıyla Hükûmetin TCMB üzerindeki etkisi ve denetim gücü uygulamada daha fazla olmuştur. Bununla birlikte, 1715 sayılı Kanun'un, TCMB'nin sermaye yapısı, İdare Meclisi ve Denetleme Kurulu üyelerinin seçimi, kamuya

finansman kolaylığı sağlanmaması gibi birçok noktada, daha sonra 1970 yılında yürürlüğe giren 1211 sayılı Kanun'dan dahi ileri düzeyde, "bağımsız bir Merkez Bankası" öngördüğünü söylemek mümkündür.

1715 sayılı Kanun, 1931'den 1970'e kadar 22 kez değişikliğe uğramıştır. Başlangıçta yüzde 15 ile, daha sonra yüzde 25 ile sınırlı olan Hazine sermayesi, zamanla toplam sermayenin yarısını aşmıştır. Bu durum da, kamu kurumlarına yönelik çeşitli kanunların Bankaya uygulanıp uygulanmayacağı tartışmasını gündeme getirmiştir. Bu kanunların Bankaya uygulanmaya çalışılması, Bankanın anonim şirket yapısıyla çelişen sonuçların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bankanın bağımsızlığını zayıflatan başka bir değişiklik de, kamuya finansman sağlanması yolunun açılması uygulamasıdır. 1715 sayılı TCMB Kanunu'nda yapılan değişikliklerle Merkez Bankası kamuya kredi verebilir konuma getirilmiştir.

Zaman içinde dünyada değişen ekonomik ve siyasi konjonktürün de etkisiyle merkez bankacılığı kabuk değiştirmiş, merkez bankalarının paranın dolaşımını düzenleme ve kontrol etme görevleri genişlemiş ve başta açık piyasa işlemleri olmak üzere bu görevleri daha iyi yerine getirebilmelerini sağlayacak yeni araçlar ortaya çıkmıştır. Bu sebeplerle, 1715 sayılı Kanun ihtiyaçları karşılayamaz olmuştur. Tüm bu yaşanan süreç sonrasında 1715 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak, 14 Ocak 1970 tarih ve 1211 sayılı TCMB Kanunu yürürlüğe konmuştur.

B. 1970 – 2001 Dönemi

1968-1973 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda öngörülen hedeflere ulaşılmasını sağlamak amacıyla ekonomideki kurumların yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalar yapılmaya başlanmış ve bu doğrultuda TCMB'nin hem kurumsal yapı hem üstleneceği görevler açısından yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. 1930 tarih ve 1715 sayılı TCMB Kanunu'nda 1970'e kadar geçen süre zarfında önemli değişiklikler yapılmasına karşın, Bankanın ekonomideki önceliklere uyum gösterme konusunda yetersiz kaldığı yönündeki düşünceler söz konusu düzenlemelerin temelini oluşturmuştur. Planlı ekonomiye geçiş ile birlikte para dolaşımı ve kredilerin kontrol edilmesi gibi ihtiyaçlar ve yeni piyasa araçlarının ortaya çıkması gibi gelişmeler de Bankanın yapısında bazı değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu bağlamda, 14 Ocak 1970 tarihinde kabul edilen 1211 sayılı Kanun ile Banka kısmen de olsa, dönemin hem ekonomik anlamda hem merkez bankacılığı alanında yaşanan yeniliklerini yansıtan bir yapıya kavuşmuştur.

Yeni Kanun, Bankanın yasal statüsünde, organizasyon yapısında, yetki ve görevlerinde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Söz konusu Kanun aynı zamanda Bankanın görev ve yetkilerinin artırılmasını da sağlamıştır. Bu kapsamda, Bankanın doğrudan ve dolaylı para politikası araçları üzerindeki kontrolü artırılmış ve Bankaya para arzını ve likiditeyi düzenlemek amacıyla açık piyasa işlemleri yapma yetkisi verilmiştir.

Kanun'un Bankanın etkinliğinin artmasına

yönelik bir dizi düzenlemeyi gündeme getirmesine karşın, Kanun'da yer alan bazı hükümlerin bağımsızlık konusunda ciddi bir gerilemeye neden olduğu dikkat çekmektedir. Örneğin reeskont işlemleri ile orta vadeli kredi verme olanağının yatırımları ve ekonomik kalkınmayı desteklemek amacıyla Bankaya tanınması, Bankanın para politikası uygulamasındaki bağımsızlığını zedelemiştir.

Kanun'un TCMB bağımsızlığını zedeleyen bir başka önemli hükmü ise Bankanın reeskont, iskonto ve avans faiz oranlarını hükûmetin izlediği ekonomi politikalarını göz önünde bulundurarak belirleyecek olmasıdır.

Ayrıca Bankanın para ve kredi politikasını, kalkınma planlarını ve yıllık planları göz önünde bulundurarak belirlemesi gerektiği hükmü Kanun'da yer almıştır. Böylelikle 1960 sonrasında ağırlık verilen planlı ekonomide TCMB, hükûmetin ekonomi politikalarını destekleyici bir kamu kuruluşu kimliğine bürünmüştür. Bu durum, Bankanın sermaye yapısını düzenleyen hükümde yapılan değişikliklerde de göze çarpmaktadır.

Kanun ile, Bankanın anonim şirket statüsü muhafaza edilmiş, sermayesi ise 15 milyon TL'den 25 milyon TL'ye yükseltilmiştir.

Sermayedeki 10 milyon TL'lik artışa karşılık gelen hisse senetlerinin tamamı A sınıfına tahsis edilmiş ve böylelikle Hazinesin Banka sermayesi ve yönetimine daha geniş oranda katılması sağlanmıştır. Ayrıca Hazinesin sahip olduğu sermaye payının yüzde 51'den az olamayacağı hükme bağlanmıştır. Sermaye yapısında meydana gelen söz konusu değişiklikler ile TCMB bağımsızlığının geri plana itildiği dikkat çekmektedir.

1211 sayılı Kanun'un bir diğer özelliği de, hükûmetin para ve krediye ilişkin tedbirleri alırken Bankanın görüşünün alınması hükmünün getirilmesi ile Bankanın danışman kurum niteliğine vurgu yapması olmuştur. Bağımsızlığı en az sermaye yapısındaki değişiklik kadar olumsuz yönde etkileyen bir başka hüküm ise Bankanın Hazineye vereceği kısa vadeli avans oranının bütçe ödeneklerinin yüzde 15'ine çıkarılması hükmü olmuştur. Bu değişiklikle TCMB'nin kamuya kaynak kullandırma imkânı artırılmış ve Banka bilançosunun hükûmetin izlediği politikaların sonuçlarından doğrudan etkilenmesinin önü açılmıştır.

1970'li yıllar süresince Kanun'un öngördüğü biçimde hükûmetin belirlediği ekonomi politikalarına destek verme görevini yürüten Bankanın bu işlevine en iyi örneklerden biri olarak İşçi Döviz Hesapları gösterilebilir. 1974 yılındaki Kıbrıs Barış Harekatı'nın ardından Türkiye'ye uygulanan ekonomik ambargo ve küresel petrol krizi döviz darboğazı yaratmıştır. Bu darboğazın aşılmasında yurt dışında çalışan vatandaşlarımızın tasarruflarının ülke ekonomisine kazandırılmasının önemli bir katkı yapacağı düşüncesinden hareketle 1976 yılında TCMB nezdinde yurt dışındaki vatandaşlarımıza yönelik olarak Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesapları açılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla TCMB ticari bir banka olmamasına karşın ülke ekonomisinin içine düştüğü bunalımdan çıkış sağlamak amacıyla ticari bir banka gibi hareket etmek zorunda kalmış ve yurt dışından mevduat toplamaya başlamıştır. Bu bağlamda, Bankanın asli görevlerinden bir uzaklaşmanın yaşanmaya başladığı söylenebilir.

Öte yandan bu dönemde bütçe açıklarının finansmanında TCMB kaynakları kullanılmıştır.

1980'li yıllar ise hem TCMB hem de Türkiye ekonomisi açısından önemli değişimlerin yaşandığı yıllar olmuştur. 24 Ocak 1980 Kararları ile Türkiye ekonomisi yapısal bir dönüşüm sürecine girmiş, serbest piyasa ekonomisinin hâkim olduğu bir ekonomik yapı kurmak amacıyla bir dizi düzenleme hayata geçirilmiştir. Para politikası kapsamında mevduat ve kredi faizlerinin piyasa koşullarında belirlenmesine karar verilmesi ve sabit kur rejiminin terk edilmesi gibi düzenlemelerle Bankanın finansal sistem içindeki payının azaltılmasına çalışılmış ancak artan bütçe açıklarının finansmanında TCMB kaynaklarına başvurulmaya devam edilmesi, Bankanın mali sistemdeki rolünün artmasına neden olmuştur.

Söz konusu dönemde TCMB bir yandan hükûmetin bütçe açıklarının finansmanında etkin bir rol oynarken, diğer yandan önemli bir kurumsal değişim süreci geçirmiştir. Bankanın insan kaynağına yapılan yatırımın artırılması ve araştırma biriminin geliştirilmesine yönelik çabalar bu değişim sürecinin önemli unsurları arasındadır. Ayrıca Banka, 1987 yılında açık piyasa işlemleri yapmaya başlamış, modern anlamda para ve döviz piyasalarının kurulmasında öncü rol üstlenmiş ve bu amaçla 22 Ekim 1987 tarihinde Banka bünyesinde Para Piyasaları ve Fon Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1989 yılında ise TCMB ile Hazine, Hazineye verilen kısa vadeli avansların sınırlandırılması konusunda anlaşmaya varmıştır. Dolayısıyla 1980 sonrasında TCMB'nin modern

merkez bankaları seviyesine ulaşma ve bağımsızlığın sağlanması yönünde önemli bir mesafe katettiği dikkat çekmektedir. Bunun önemli göstergelerinden biri de 1990 yılında uygulanacak para programının ilk kez kamuoyuna açıklanması olmuştur. Bu program ile TCMB, toplam bilanço büyüklüğü, toplam iç yükümlülükler, toplam iç varlıklar ve merkez bankası parası üzerine hedefler koyarak bunları denetim altına almak istemiş ve programın kamuoyu ile paylaşılmasıyla hesap verebilirlik ve şeffaflık alanlarında önemli bir adım atılmıştır.

TCMB bağımsızlığının sağlanması açısından 1994 yılının ilk çeyreğinde yaşanan finansal kriz sonucunda alınan önlemler ise büyük önem taşımaktadır. 21 Nisan 1994 tarihinde kabul edilen değişiklikler ile ilk olarak Bankanın özel hukuk tüzel kişisi statüsünde olduğu vurgulanmış ve Bankanın bir kamu kuruluşu olarak görülmesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. 1994 yılında yapılan değişikliklerinin en önemli bölümünü ise Hazineye kullandırılan kısa vadeli avans üzerindeki kısıtlamalar oluşturmuştur. Buna göre Bankanın Hazineye her yıl açtığı kısa vadeli avansın bütçe ödenekleri toplamının yüzde 15'inden önce yüzde 12'sine, 1996 yılında yüzde 10'una, 1997 yılında yüzde 6'sına düşürülmesi ve ilerleyen yıllarda yüzde 3'ü olarak benimsenmesine karar verilmiştir.

TCMB ile Hazine arasında 1997 yılında imzalanan protokol ile Bankanın etkinliğinin artırılması, bağımsızlığı ve hesap verebilirliğinin geliştirilmesi yönünde önemli düzenlemeler kabul edilmiştir. İlk olarak, 1998 yılından itibaren Hazinenin TCMB'den kısa vadeli avans

kullanmaması yönünde uzlaşmıştır. Böylelikle bütçe açıklarının finansmanında Banka kaynaklarına başvurulmayacak, Banka bilançosu gereksiz biçimde büyümeyecek ve Banka asli görevleri üzerine yoğunlaşabilecektir. İkinci önemli düzenleme, TCMB tarafından hazırlanacak olan para programlarının, hem Banka hem de Hazineyi bağlayıcı biçimde kamuoyuna açıklanmasının kabul edilmesidir. Son olarak ise, programların hedeflerine ulaşmasında büyük önem taşıyan kısa vadeli faiz oranlarının belirlenmesinde TCMB yetkili kılınmıştır. 1997 yılında imzalanan protokol, TCMB'nin modern merkez bankacılığı uygulamaları ve özelliklerine erişmesinde önemli bir adım olmuştur.

C. 2001 Yılı ve Sonrası

Yaşanan ekonomik kriz nedeniyle Türkiye ekonomisi için bir dönüm noktası niteliği taşıyan 2001 yılı, bağımsızlık ve iletişim politikalarının kurumsal tasarımı gibi pek çok alanda TCMB açısından önemli gelişmelerin yaşandığı bir yıl olarak kabul edilmektedir. Öncelikle gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle TCMB'nin bağımsızlığı güçlendirilmiştir. 25 Nisan 2001 tarihinde 1211 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle, ilk olarak TCMB'nin temel amacının fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek olduğu belirtilmiştir. Söz konusu değişiklikle TCMB'nin temel amacına ulaşmak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği Kanun'da belirlenmiş ve böylelikle Banka araç bağımsızlığına kavuşmuştur.

Yine söz konusu Kanun değişikliği ile

enflasyon hedefinin TCMB ve hükûmet tarafından birlikte belirlenmesi hükme bağlanmış, hedeflenen enflasyon oranı konusunda hükûmet ile ortak sorumluluğun daha net bir şekilde ortaya konması amaçlanmıştır. Ayrıca, TCMB'nin para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu olduğu vurgulanarak bağımsızlığı güvence altına alınmıştır.

Ayrıca, 2001 yılında 1211 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle TCMB'nin Hazine ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesi, kredi açması ve Hazine ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alması yasaklanmıştır. Bu yasal düzenleme sonucunda TCMB'nin hükûmetlerin maliye politikalarını destekleyen, kamunun finansman ihtiyacını karşılayan bir kaynak niteliğinde olmasının önüne geçilmiştir. Ayrıca bütçe açıklarının TCMB kaynakları kullanılarak parasallaşması engellenmiştir.

Yine aynı Kanun değişikliği ile Başkan Yardımcılarının görev süreleri, atanma ve görevden ayrılma koşullarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda Başkan Yardımcılarının, Başkan'ın önerisi üzerine müşterek kararla beş yıl süre ile atanması ve bu sürenin sonunda yeniden atanabilmeleri öngörülmüştür. Görev sürelerinin beş yıla çıkarılması ile birlikte üst yönetimin görevlerini yerine getirirken siyasi etkiden bağımsız olmaları güvence altına alınmak istenmiş, ayrıca görev süresi beş yıl olan Başkan ile uyum içinde görev yapmaları amaçlanmıştır. Ayrıca Başkan Yardımcılarına görev süreleri boyunca güvence getirilmiştir.

Kurumsallaşmanın merkez bankası bağımsızlığının güçlendirilmesi

konusundaki önemi dikkate alınarak söz konusu Kanun değişikliği ile para politikası karar alma sürecinin de kurumsallaşması hedeflenmiş ve para politikası ilke, strateji ve hedeflerinin belirlenmesinden sorumlu Para Politikası Kurulu (PPK) kurulmuştur.

Bu kazanımlar ile elde edilen bağımsızlık, hesap verme sorumluluğunu beraberinde getirmiştir. Bağımsızlık bir yandan doğal sonucu olan hesap verebilirlik aracılığıyla şeffaflığı ve etkin bir iletişim politikasını gerekli kılarak iletişim politikalarının TCMB politikalarının merkezinde yer almasını sağlamıştır. Diğer yandan şeffaflık ve etkin iletişim politikası da bağımsızlığı kuvvetlendirmiştir. Hesap verme sorumluluğunun yansımaları TCMB Kanunu'nda açıkça belirtilmiş, bu doğrultuda uygulamaya konulan düzenlemeler ile şeffaflık ve hesap verebilirlik alanında önemli mesafeler katedilmiştir.

Bu kapsamda TCMB Başkanı tarafından her yılın nisan ve ekim aylarında Bakanlar Kurulu ile TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna Banka faaliyetleri ile uygulanmış ve uygulanacak olan para politikası hakkında sunumlar yapılmaktadır. Banka, belirlenen enflasyon hedeflerine ilan edilen sürelerde ulaşamaması veya ulaşamama olasılığının ortaya çıkması halinde, nedenlerini ve alınması gereken önlemleri hükûmete yazılı olarak bildirmekte ve kamuoyuna açıklamaktadır. Ayrıca Banka, enflasyon hedefleri ve para politikası uygulamalarına ilişkin süreli raporlar hazırlayarak kamuoyu ile paylaşmaktadır. Bunlara ek olarak Bankanın bilanço ve gelir tabloları, bağımsız denetim kurumları tarafından denetlenmektedir. Ayrıca, günlük analitik

bilanço ve bağımsız denetim raporları TCMB Genel Ağ sitesinde yayımlanmaktadır.

TCMB'nin bağımsızlığı yolunda atılan adımlar, mali disiplin ve süregelen yapısal düzenlemelerin de katkısıyla, fiyat istikrarı yolunda önemli kazanımları beraberinde getirmiştir. TCMB'nin 2002 yılında "örtük enflasyon hedeflemesi" uygulamaya başlaması ile para politikasında kurumsal altyapının iyileştirilmesi konusunda önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Açık enflasyon hedeflemesi rejimine geçilen 2006 yılına kadar geçen süre içinde TCMB, kurumsal çerçevesini etkinleştirmiş, iletişim politikasını daha açık olarak ortaya koymuş ve TCMB bağımsızlığının uygulanması hususunda önemli mesafe almıştır.

2006 yılında açık enflasyon hedeflemesi rejimine geçilmesiyle birlikte, alınan para politikası kararlarının zamanlaması ve yönünün şeffaf ve daha öngörülebilir hale getirilmesi amacıyla para politikası stratejisinin oluşturulmasında tavsiye veren konumda olan PPK, karar alıcı konuma geçmiştir. PPK toplantıları 2006 yılından itibaren önceden belirlenen ve kamuoyuna ilan edilen tarih ve saatte yapılmaya başlanmıştır. Ayrıca kararların ardından PPK'nın görüşlerini ve faiz oranlarına ilişkin kararların gelecekte izleyeceği seyre yönelik sinyalleri içeren, faiz kararının gerekçesi niteliğinde bir metin yayımlanmaya başlanmıştır. Böylece TCMB, para politikasının öngörülebilirliğinin artmasını sağlayan kurumsal altyapı ve şeffaflık

konularında gelişmiş ülke merkez bankaları ile yarışır bir seviyeye gelmiştir.

Enflasyon hedeflemesi rejimine geçilmesiyle beraber, para politikasının temel iletişim aracı olarak Enflasyon Raporu yayımlanmaya başlamıştır. Üç ayda bir yayımlanan Enflasyon Raporu'nda enflasyon ve genel makroekonomik gelişmeler kapsamlı olarak ele alınmakta ve TCMB, enflasyona ilişkin öngörülerini ve önceki öngörülerindeki değişiklikleri Rapor aracılığıyla kamuoyu ile paylaşmaktadır. Benzer şekilde, TCMB destekleyici amacı olan finansal istikrar doğrultusunda finansal sisteminin bütününe ilişkin görüşlerini, yine şeffaflık gereğince, yılda iki kez yayımlamakta olduğu Finansal İstikrar Raporu ile duyurmaktadır.

TCMB günümüzde, Kanun ile temel amacı olarak belirlenmiş olan fiyat istikrarını ve destekleyici amacı olan finansal istikrarı sağlamak üzere sahip olduğu araç bağımsızlığı doğrultusunda uygulamalarını sürdürmektedir. Bankanın bir anonim şirket olarak kurulmuş olması ve uygulayacağı para politikası ile kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirlemeye yetkili kılınması, Bankanın bağımsızlığını garanti altına alan en önemli unsurlardır. Nitekim Avrupa Merkez Bankasının bir merkez bankası kanununun bağımsızlık açısından değerlendirilmesinde kullandığı ölçütlere göre, TCMB'nin ilke düzeyinde kurumsal, işlevsel, bireysel ve mali açıdan bağımsız olduğu görülmektedir.

YAKINDAN BAKIN

GENEL AĞ SİTESİNDEN SEÇİLMİŞ BAŞLIKLAR

Fiyat İstikrarı
Finansal İstikrar
Para Politikası
Konuşmalar
Yayınlar



SEÇİLMİŞ YAYINLAR

Aylık Fiyat Gelişmeleri
Bağımsız Denetim Raporları
Central Bank Review
Çalışma Tebliğleri
Ekonomi Notları
Enflasyon Raporu
Finansal İstikrar Raporu
Ödemeler Dengesi Raporu
TCMB Bülten
Yıllık Rapor



SEÇİLMİŞ İSTATİSTİKLER

Bank for International Settlements (BIS) - Tezgahüstü Döviz ve Türev Piyasaları Anketi
Banka Kredileri Eğilim Anketi
Beklenti Anketi
Finansal Kesim Dışındaki Firmaların Döviz Varlık ve Yükümlülükleri
Haftalık Basın Bülteni
Haftalık Menkul Kıymet Transferi
İktisadi Yönelim Anketi ve Reel Kesim Güven Endeksi
İmalat Sanayi Kapasite Kullanım Oranı
Kısa Vadeli Dış Borç İstatistikleri
Konut Fiyat Endeksi
Ödemeler Dengesi İstatistikleri
Özel Sektörün Yurt Dışından Sağladığı Kredi Borcu
Parasal ve Finansal İstatistikler
Reel Efektif Döviz Kuru
Sektör Bilançoları
Tüketici Eğilim Anketi ve Tüketici Güven Endeksi
Uluslararası Rezervler ve Döviz Likiditesi
Uluslararası Yatırım Pozisyonu
Yatırım Anketi

Yayınlarımıza www.tcmb.gov.tr adresinden ulaşabilirsiniz.



