

T.C.
ADYAMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI İLE FİYAT İSTİKRARI ARASINDAKİ
İLİŞKİ: TÜRKİYE İÇİN BİR UYGULAMA**


Mesut KILINÇER

Danışman
Doç. Dr. Yusuf Ekrem AKBAŞ

Adıyaman-2019

KABUL VE ONAY TUTANAĞI

Doç. Dr. Yusuf Ekrem AKBAŞ danışmanlığında, Mesut KILINÇER tarafından hazırlanan “MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI İLE FİYAT İSTİKRARI ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRKİYE İÇİN BİR UYGULAMA” başlıklı çalışma 14 /06/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından İktisat Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Tayfun SERVİ..... İmza: 

Danışman : Doç. Dr. Yusuf Ekrem AKBAŞ.... İmza: 

Jüri Üyesi : Dr. Öğretim Üyesi Ahmet ŞİT..... İmza: 

Jüri Üyesi : İmza:

Jüri Üyesi : İmza:

2.5/1.07/2019

Doç. Dr. Mesut KILINÇER
Enstitü Müdürü V.

Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI İLE FİYAT İSTİKRARI ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRKİYE İÇİN BİR UYGULAMA” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

31.05.2019

Mesut KILINÇER



ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI İLE FİYAT İSTİKRARI ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRKİYE İÇİN BİR UYGULAMA

Mesut KILINÇER

Adıyaman Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

İktisat Anabilim Dalı

İktisat Programı

Mayıs, 2019

Merkez bankasının bağımsızlığı (MBB) kavramının ortaya çıkışı 1970'lerde Bretton Woods Para Sistemi'nin çökmesi ve yaşanan petrol krizleri sonrasında ortaya çıkan yüksek enflasyonla mücadele dönemine denk gelmektedir. Modern literatürdeki Merkez Bankası bağımsızlığı kavramı ise 1977 yılında Fynn Kydland ve Edward Prescott tarafından yapılan ve zaman tutarsızlığı kavramını açıklayan çalışmalarına dayanmaktadır.

Petrol krizleri sonrasında yaşanan yüksek enflasyona Keynesyen politikaların çözüm olamaması nedeniyle, parasalcı politikaların önemi artmış ve bununla birlikte bağımsız bir merkez bankasının fiyatlar genel düzeyindeki artışı önleyerek fiyat istikrarını sağlayacağı fikri dünya genelinde kabul görmeye başlamıştır.

Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de, bazı dönemlerde yapılan kanun değişiklikleri ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) daha bağımsız hale gelmiştir. Bu çerçevede TCMB'nin 4651 sayılı kanun öncesi ve ilgili kanun sonrasında sahip olduğu yasal bağımsızlık endeksi Alex Cukierman, Steve Webb ve Bilin Neyaptı tarafından geliştirilen bağımsızlık endeksi ölçütlerine göre hesaplanarak TCMB için bulunan yasal bağımsızlık düzeyi ile fiyat istikrarı arasındaki ilişki incelenmiştir.

Bu kapsamda çalışmada ilk olarak ekonomi literatüründe merkez bankasının bağımsızlığı kavramı ve merkez bankası bağımsızlığının dünyadaki

tarihsel gelişimi, merkez bankası bağımsızlığı için gerekli önkoşullar ve bağımsızlık ile ilişkili konular teorik olarak anlatılmıştır. Akabinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bağımsızlığının yapılan yasal değişiklikler kapsamında gelişimi ve TCMB'nin bağımsızlığı son kanun olan 4651 Sayılı Kanun çerçevesinde ele alınmıştır. Son olarak da, Türkiye için TCMB'nin bağımsızlığı ve fiyat istikrarı arasındaki ilişki ayrıntılı olarak açıklanmış ve bazı OECD ve gelişmekte olan ülkelerin MBB ve fiyat istikrarı arasındaki ilişki örnekleriyle birlikte kıyaslanarak ele alınmıştır. Ayrıca Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bağımsızlığının fiyat istikrarı ile olan ilişkisi tüketici fiyat endeksi oranları, politika faiz oranları, Dolar/TL döviz kuru ve T.C. Merkez Bankası rezervleri açısından Türkiye'ye özgü özellikler de dikkate alınarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler : Fiyat İstikrarı, Enflasyon, 1211 Sayılı Kanun, 1715 Sayılı Kanun, 4651 Sayılı Kanun, Merkez Bankası Bağımsızlığı

ABSTRACT
THE RELATIONSHIP BETWEEN CENTRAL BANK INDEPENDENCE
AND PRICE STABILITY: THE CASE OF TURKEY

Mesut KILINÇER
Adıyaman University
Graduate School of Social Sciences
Department of Economics
Economics Program
May, 2019

The emergence of the concept of central bank independence (MBB) coincided with the collapse of the Bretton Woods Monetary System in the 1970s and the period of combating high inflation after oil crises. In the modern literature, the concept of Central Bank independence is based on the work of Fynn Kydland and Edward Prescott in 1977, which explains the concept of time inconsistency.

Since the Keynesian policies could not be the solution to the high inflation experienced after the oil crises, the importance of monetary policies increased and the idea that an independent central bank would prevent the increase in the general level of prices would provide price stability.

Central Bank of the Republic of Turkey (CBRT) through legal changes made since its establishment has become much more independent. The statutory independence index of the CBRT before and after the law numbered 4651 was calculated according to the independence index criteria developed by Alex Cukierman, Steve Webb and Bilin Neyaptı and the relationship between the level of legal independence for CBRT and price stability was examined.

In this context, firstly, the concept of central bank independence and the historical development of central bank independence in the world, the prerequisites for central bank independence and the issues related to independence have been theoretically explained in the literature. Subsequently, the Central Bank of the Republic of Turkey within the scope of legislative changes in the development of

independence and the independence of the Central Bank Law No. 4651 are discussed in the framework of the new law. Finally, the relationship between the independence of the CBRT and the price stability in our country, the relationship between the CBRT and the price stability of some OECD and developing countries are discussed. In addition to price stability, relations with the Republic of Turkey Central Bank Independence Consumer Price Index rate, Policy interest rates, USD / TRY exchange rate and Central Bank of the Republic of Turkey reserves were examined in terms of taking into consideration the features specific to Turkey.

Key Words : Price Stability, Inflation, The Law Number 1211 , The Law Number 1715, The Law Number 4651, Central bank independence.

ÖNSÖZ

Merkez bankalarının önemi yirminci yüzyılda yaşanan ekonomik gelişmelere bağlı olarak para politikalarının toplam talebi etkilemede öncü bir rol oynadığı konusunda ortaya çıkan görüş birliği paralelinde her geçen gün daha da artmıştır. Dünya genelinde birçok ülke bu gelişmelerin etkisinde kalarak fiyat istikrarının sağlanması için merkez bankalarının bağımsızlıklarının artırılması yönünde gerekli yasal düzenlemeleri yapmıştır. Dünyada yaşanan bu gelişmelerin etkisiyle Türkiye de enflasyonla mücadele için 25.04.2001 tarihinde kabul edilen 4561 sayılı TCMB Kanunu ile TCMB'nin bağımsızlığını artırma yoluna gitmiştir.

Bu çalışmanın amacı, uzun yıllar yüksek enflasyonla mücadele eden Türkiye'de, 2001 yılında kabul edilen 4651 sayılı TCMB kanunuyla, Banka'ya sağlanan yasal bağımsızlık derecesi ile fiyat istikrarı arasındaki ilişkiyi incelemek ve Türkiye'ye ilişkin bazı sonuçları değerlendirmektir.

Çalışma sırasında benimle akademik bilgi ve deneyimlerini paylaşarak yardımlarını esirgemeyen değerli danışmanım Doç. Dr. Yusuf Ekrem AKBAŞ hocama ve bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde her koşulda büyük destekleriyle yanımda olan değerli eşim Beyhan KILINÇER'e sonsuz teşekkür ederim.

ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ ve LİTERATÜRE KATKISI

Merkez Bankaları, ülkelerin parasal politikalarının yöneticisi olarak ülke refahını ve ekonomik seyrini yönlendirmede önemli bir güce sahiptirler. Örneğin, Merkez Bankaları, kısa vadeli faiz oranlarını değiştirme yetkisini kullanarak fiyatlar genel düzeyini belirli ölçekte tutmak suretiyle kurları, mal ve hizmet fiyatlarını ve piyasa beklentilerini etkiler. Ancak yetkilerini kullanırken merkez bankalarının bağımsız olmaları önemlidir. Nitekim yapılan araştırmalar bağımsızlığı artan merkez bankalarının fiyat istikrarını sağlamadaki başarısından bahsetmektedir.

Türkiye’de 1980’li yıllardan 2000’li yıllara kadar yıllık ortalama %65 gibi yüksek bir düzeyde seyreden enflasyonla mücadele eden TCMB’nin temel hedefi olan fiyat istikrarının sağlanması için 2001’de kabul edilen ve bağımsızlık yolunda bir dönüm noktası olarak görülen 4651 Sayılı TCMB Kanununun, bankanın yasal bağımsızlık düzeyini ne ölçüde etkilediği ve bu bağımsızlık düzeyinin fiyat istikrarı üzerinde etkili olup olmadığına ortaya koyulması büyük önem taşımaktadır. Bu amaç doğrultusunda literatürde konu hakkında yapılmış çok sayıda çalışma incelenerek merkez bankası bağımsızlık endeksi ve yıllık TÜFE (%) oranları gözlemlenmiştir.

Ancak yapılan çalışmalar arasında merkez bankasının bağımsızlığının enflasyon veya makroekonomik değişkenlerle ilişkisinin incelendiği birçok çalışmanın mevcut olduğu fakat, ülkemizdeki fiyat istikrarının sağlanması ve sürdürülebilirliği ile TCMB bağımsızlığı ilişkisine dair bir çalışmaya rastlanılmamakla beraber son dönemdeki yasal değişikliklerin hem TCMB’nin yasal bağımsızlığı hem de fiyat istikrarının sağlanması hususlarındaki değişimlerinin incelenmesi hem de fiyat istikrarının sağlanması ve sürdürülmesinde gerçekten merkez bankası bağımsızlığının gerekli ve yeterli bir olgu olup olmadığı ve politika yapıcılar tarafından alınan yasal kararların bu olgulara etkileri hususlarında bilgi vererek alınacak önlemlere ışık tutması yönüyle literatüre katkı sağlanması planlanmıştır.

İÇİNDEKİLER

| | |
|--|------|
| YEMİN METNİ | i |
| ÖZET..... | ii |
| ABSTRACT | iv |
| ÖNSÖZ..... | vi |
| ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ ve LİTERATÜRE KATKISI | vii |
| İÇİNDEKİLER | viii |
| KISALTMALAR LİSTESİ..... | xi |
| TABLolar LİSTESİ..... | xii |
| GRAFİK LİSTESİ | xiii |
| GİRİŞ | 14 |

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI KAVRAMI, GELİŞİM SÜRECİ VE GENEL ÇERÇEVE

| | | |
|--------|---|----|
| 1.1. | MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI KAVRAMI | 16 |
| 1.2. | MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI'NIN GELİŞİM SÜRECİ | 18 |
| 1.3. | MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI NEDEN ÖNEMLİ..... | 21 |
| 1.4. | MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIK ÇEŞİTLERİ..... | 23 |
| 1.4.1. | Merkez Bankasının Yasal Bağımsızlığı | 24 |
| 1.4.2. | Merkez Bankası'nın Fiili Bağımsızlığı | 25 |
| 1.4.3. | Merkez Bankasının Politik Bağımsızlığı..... | 25 |
| 1.4.4. | Merkez Bankasının Ekonomik Bağımsızlığı..... | 26 |
| 1.5. | MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞI İÇİN GEREKLİ ÖN KOŞULLAR..... | 29 |
| 1.5.1. | Şeffaflık | 30 |
| 1.5.2. | Hesap Verebilirlik | 31 |
| 1.5.3. | Denetim | 32 |

| | | |
|--------|---|----|
| 1.6. | MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞINI BELİRLEYEN TEMEL UNSURLAR..... | 33 |
| 1.6.1. | Merkez Bankası Başkanı'nın Atanması, Görevden Alınması ve Görev Süresi | 33 |
| 1.6.2. | Banka Yöneticilerinin Kişiliği..... | 34 |
| 1.6.3. | Merkez Bankasının Para Politikasının Belirlenmesi ve Uygulanmasındaki Rolü | 34 |
| 1.6.4. | Bankanın Bütçe Açıklarını Finanse Etmesi..... | 35 |

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN TARİHİ GELİŞİMİ, KANUNLARI VE BAĞIMSIZLIĞININ ÖLÇÜLMESİ

| | | |
|--------|--|----|
| 2.1. | TCMB'NİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ | 36 |
| 2.2. | TÜRKİYE CUMHURİYETİ MERKEZ BANKASININ GÖREV VE YETKİLERİ | 39 |
| 2.3. | YASAL DÜZENLEMELER KAPSAMINDA TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN BAĞIMSIZLIĞI | 41 |
| 2.3.1. | 1715 Sayılı TCMB Kanunu (1930) | 41 |
| 2.3.2. | 1211 Sayılı TCMB Kanunu (1970) | 42 |
| 2.3.3. | 4651 Sayılı TCMB Kanunu (2001) | 43 |
| 2.4. | CUKİERMAN-WEBB-NEYAPTİ (CWN) BAĞIMSIZLIK ÖLÇÜTLERİNE GÖRE TCMB BAĞIMSIZLIĞININ İNCELENMESİ..... | 49 |
| 2.4.1. | Merkez Bankası Başkanının Statüsü ve Yetkileri (1 Nolu Değişken)..... | 50 |
| 2.4.2. | Para Politikasının Oluşturulması (2 Nolu Değişken)..... | 52 |
| 2.4.3. | Merkez Bankası Amaçları (3 Nolu Değişken)..... | 54 |
| 2.4.4. | Kamu Sektörüne Borç Verme Konusu (4 Nolu Değişken) | 56 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI'NIN
FİYAT İSTİKRARI ÜZERİNE ETKİSİNİN İNCELENMESİ⁶¹

| | | |
|--------|---|------------|
| 3.1. | FİYAT İSTİKRARI KAVRAMI, ENFLASYONLA İLİŞKİSİ VE FİYAT İSTİKRARININ ÖNEMİ | 62 |
| 3.2. | ARAŞTIRMANIN KONUSU | 64 |
| 3.3. | ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ | 64 |
| 3.4. | ARAŞTIRMANIN AMACI | 64 |
| 3.5. | ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ | 65 |
| 3.6. | ARAŞTIRMA İLE İLGİLİ LİTERATÜR TARAMASI | 65 |
| 3.7. | TCMB'NİN BAĞIMSIZLIĞI İLE FİYAT İSTİKRARI ARASINDAKİ İLİŞKİNİN İNCELENMESİ | 71 |
| 3.7.1. | TCMB Bağımsızlığı ve Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) Arasındaki İlişki ... | 72 |
| 3.7.2. | TCMB Bağımsızlığı ve Politika Faizi Arasındaki İlişki | 76 |
| 3.7.3. | TCMB Bağımsızlığı ve Döviz Kuru Arasındaki İlişki | 79 |
| 3.7.4. | TCMB Bağımsızlığı ve TCMB Rezervleri Arasındaki İlişki | 85 |
| 3.8. | MBB İLE FİYAT İSTİKRARI ARASINDAKİ İLİŞKİNİN İNCELENMESİNDE TÜRKİYE VE BAZI ÜLKE ÖRNEKLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI | 88 |
| | SONUÇ | 93 |
| | KAYNAKÇA | 98 |
| | ÖZGEÇMİŞ | 108 |

KISALTMALAR LİSTESİ

| | | |
|------|---|--|
| AB | : | Avrupa Birliği |
| ABD | : | Amerika Birleşik Devletleri |
| AMBS | : | Avrupa Merkez Bankaları Sistemi |
| BDDK | : | Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu |
| EPB | : | Ekonomik ve Parasal Birlik |
| FED | : | ABD Merkez Bankası (Federal Reserve System) |
| GOÜ | : | Gelişmekte Olan Ülkeler |
| GÜ | : | Gelişmiş Ülkeler |
| IMF | : | Uluslararası ParaFonu (International Monetary Fund) |
| MB | : | Merkez Bankası |
| MBB | : | Merkez Bankası Bağımsızlığı |
| OECD | : | Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development) |
| TCMB | : | Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası |
| TSMF | : | Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu |
| TÜFE | : | Tüketici Fiyat Endeksi |

TABLolar LİSTESİ

| | |
|--|----|
| Tablo 2. 1. CWN Endeksine Göre TCMB Bağımsızlık Endeksinin Hesaplanması (1 Nolu Değişken) | 52 |
| Tablo 2. 2. CWN Endeksine Göre TCMB Bağımsızlık Endeksinin Hesaplanması (2 Nolu Değişken) | 54 |
| Tablo 2. 3. CWN Endeksine Göre TCMB Bağımsızlık Endeksinin Hesaplanması (3 Nolu Değişken) | 55 |
| Tablo 2. 4. CWN Endeksine Göre TCMB Bağımsızlık Endeksinin Hesaplanması (4 Nolu Değişken) | 58 |
| Tablo 2. 5. CWN Endeksine Göre TCMB Bağımsızlık Endeksinin Hesaplanması (4 Nolu Değişken- Devamı) | 59 |
| Tablo 3.1. Bazı OECD ve Gelişmekte Olan Ülke Örneklerinin 1992 -2003 Yıllarına Ait Bağımsızlık Düzeyleri | 89 |

GRAFİK LİSTESİ

| | |
|--|----|
| Grafik 3. 1. 1980-2018 Yılları İçin Gerçekleşen Yıllık TÜFE Oranları..... | 73 |
| Grafik 3. 2. 1988-2018 Dönemi Yıllık Ortalama Repo (2-14 Günlük) Faiz Oranlarının Gelişimi | 78 |
| Grafik 3. 3. 1980-1994 Dönemi USD Satış Kuru Gelişimi (\$/TL)..... | 81 |
| Grafik 3. 4. 1995-2004 Dönemi USD Satış Kuru Gelişimi (\$/TL)..... | 82 |
| Grafik 3. 5. 2005-2018 Dönemi USD Satış Kuru Gelişimi (\$/TL)..... | 83 |
| Grafik 3. 6. TCMB Rezervlerinin Yıllar İtibariyle Gelişimi (Milyar USD)..... | 86 |
| Grafik 3. 7. 1980-2017 Dönemine Ait Türkiye ve Beş OECD Ülkesi Enflasyon Oranlarının Gelişimi | 90 |
| Grafik 3. 8. 1980-2017 Dönemine Ait Türkiye ve Beş Gelişmekte Olan Ülkenin Enflasyon Oranları Gelişim | 91 |

GİRİŞ

Merkez bankaları, ellerinde bulundurdukları banknot ihraç yetkisi, para politikası araçları ve ödeme sistemlerinin düzenlenmesi yetkisi ile ülke ekonomilerinde çok önemli bir konuma sahip olup, ülke ekonomisinin parasal yapısını düzenleyen kurumlardır. Özellikle 1970’li yıllara gelindiğinde baş gösteren petrol krizi ile birlikte Bretton Woods Sistemi’nin çökmesi ve ortaya çıkan yüksek enflasyonla mücadelede Keynesyen politikaların çözüm üretmede yetersiz kalması merkez bankalarının bağımsızlığı kavramını gündeme getirmiştir.

Bağımsız bir merkez bankası temel amacı olan fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik politikaları hayata geçirecek ve siyasi otoritenin kısa vadeli amaçları için banka kaynaklarını gereksiz yere kullandırmayacaktır. İşte bu nedenle hükümetlerin merkez bankası kaynaklarını kendi amaç ve çıkarlar için kullanmasını önlemek ve ülke ekonomilerini istikrarsızlıklara sürüklemesini engellemek amacıyla merkez bankalarına bağımsızlık verilmesi tartışmaları 1980’li yıllarda hız kazanmıştır.

Siyasilerin politik kaygılarından kendilerini kurtaran bazı merkez bankalarının fiyat istikrarını sağlayarak paranın değerinin korunmasında daha başarılı bir duruş göstermesi diğer ülkelere rol model olmuştur. Buna örnek olarak yüksek bağımsızlığa sahip Almanya Merkez Bankası Bundesbank’ın İkinci Dünya Savaşı sonrasında enflasyonla mücadelede göstermiş olduğu başarı ile gelişmiş ülkeler içinde en düşük enflasyon rakamlarına sahip ülke olması, merkez bankası bağımsızlığının fiyat istikrarı için ne kadar önemli bir unsur olduğu gösterilebilir. Bu görüşte olan birçok ülke yasal değişikliklere giderek merkez bankalarını bağımsız hale getirmeye çalışmışlardır.

Merkez Bankası bağımsızlığı denilince akla bankanın hükümetten tamamen bağımsız olması ve bağımsız hareket etmesi gelmemelidir. Banka temel hedefi olan fiyat istikrarını sağlamada hükümet ile birlikte hareket etmeli ve uygulanacak para ve maliye politikalarının birbirini destekler nitelikte olmasına her iki taraf da önem göstermelidir. Kamuoyunda güven duyulan bağımsız bir merkez bankası enflasyonist beklentileri kolayca bertaraf ederek fiyat istikrarının sağlanmasında önemli bir avantaj sağlayacaktır.

Türkiye ekonomisi, 1973 ve 1979 yıllarında yaşanan iki büyük petrol krizi ve akabinde uygulanan iktisat politikalarının yetersiz kalmasıyla giderek hızlanan ve kronikleşen yüksek enflasyon sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Dönemin siyasi iktidarlarının izlediği ekonomi politikaları sonucu ortaya çıkan yüksek kamu harcamaları ve bu kamu harcamalarının sebep olduğu süreklilik arz eden bütçe açıkları TCMB kaynakları ile finanse edilmeye çalışılmıştır. Bu durum beraberinde yüksek bir cari açığıda getirmiştir. TCMB araç ve kaynaklarının siyasi otorite taleplerine yönelik kullanılması sonucu oluşan yüksek enflasyonla mücadelede başarı sağlanamaması TCMB’nin bağımsız olması görüşünü ortaya çıkarmıştır. Nitekim, 25.04.2001 tarihinde kabul edilerek uygulamaya konulan 4651 Sayılı TCMB Kanunu ile bankanın yasal bağımsızlığı önemli bir derecede artırılmıştır.

Çalışmanın teorik çerçevesi oluşturulurken yerli ve yabancı kaynaklara dayanan

kitap, makale ve internet kaynaklarını kapsayan geniş bir literatürden yararlanılmıştır.

Çalışma esas olarak üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, merkez bankasının bağımsızlığı kavramı ve önemi, bağımsızlık türleri ile bu kavramlarla ilişkili konular teorik olarak anlatılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde, TCMB'nin bağımsızlık gelişimi, TCMB kanunları ve Cukierman-Webb-Neyapti ortaya koyduğu çalışmanın ölçütlerine göre TCMB bağımsızlığının ölçümü yapılarak konuya ilişkin yapılan ampirik çalışmalara yer verilmiştir. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise, tüketici fiyat endeksi (TÜFE %) verileri ışığında, TCMB'nin bağımsızlığı ile fiyat istikrarı arasındaki ilişki verilerin tarihsel değişim ve gelişim süreci tablo ve grafiklerle desteklenerek karşılaştırma yöntemiyle analiz edilmek suretiyle ortaya konmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI KAVRAMI, GELİŞİM SÜRECİ VE GENEL ÇERÇEVE

Merkez bankaları bir ülkenin ekonomisinin ve para politikasının geliştirilmesi ve uygulanması süreçlerinde çok önemli bir role sahiptirler. Merkez bankalarının bu mühim sorumlulukları, siyasetin önceliklerine göre hareket etmeleri yerine özerk bir kuruluş olarak ekonominin gereklerine göre hareket etmeleri yönündeki anlayışı doğurmuş ve merkez bankalarının bağımsızlığı kavramını gündeme getirmiştir (Kaykusuz, 2013).

Bu bölümde ilk olarak merkez bankasının bağımsızlığı kavramı açıklanacak olup akabinde gelişim süreci, merkez bankasının bağımsız olmasının önemi, bağımsızlık çeşitleri, merkez bankasının bağımsızlığını belirleyen temel unsurlar ve bağımsız merkez bankası için gerekli ön koşullar konuları ele alınacaktır.

1.1. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI KAVRAMI

Bağımsızlık, birisinin veya birilerinin etkisi altında kalmama durumu, farklı bir ifade ile başkalarının her türlü yönlendirmesinden, kontrolünden ve etkisinden uzak olabilme durumu şeklinde tanımlanabilir (Eijffinger, 1997: 15).

Merkez bankaları için bağımsızlık kavramını ise, merkez bankalarının temel görevi olan fiyat istikrarı ile ilgili alacağı politika kararlarını hür iradesiyle alabilmelerini ve aldığı bu kararlar ile diğer yetki ve görevlerini kullanırken, siyasi otorite veya başka kurum ve kuruluşların etkisinde kalmamalarını ifade etmektedir (Bakır, 2006: 2).

Daha basit bir ifadeyle, merkez bankası bağımsızlığı, siyasi otoriteden bağımsız bir şekilde hareket edebilme yeteneğidir (Günsoy, 2001).

Benzer şekilde merkez bankası bağımsızlığı, para otoritesinin hiçbir baskı faktörünün etkisi altında kalmadan idari, kurumsal, ekonomi ve para politikasına dair kararlarını özgür bir şekilde alabilme yeteneği olarak ifade edilmektedir (TCMB, 2012).

25.4.2001 tarihli ve 4651 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 4. maddesinde "*Banka, bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen yetki ve görevlerle ilgili olarak düzenlemeler yapmaya ve bunları uygulamaya, bu düzenlemelere tabi kurum ve kuruluşlar nezdinde bunlara uygun hareket edilip edilmediğini ve kendisine gönderilen bilgilerin doğru olup olmadığını denetlemeye görevli ve yetkili kılınmış ve bu Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır*", hükmü yer almaktadır (1211 Sayılı TCMB Kanunu, 1970).

Dolayısıyla, merkez bankasının uygulanacak para politikası kararlarını

kendi hür iradesi ile alması ve aldığı bu kararları uygularken kendisi dışında hiçbir otoritenin etkisi altında kalmaması ve politik baskıdan uzak olması bağımsız bir yapıda olduğunun göstergesidir.

Merkez bankası bağımsızlık olgusu, para politikalarını siyasilerin ve dolayısıyla demokratik süreç kontrollerinin ötesine taşıyan ve neoliberal yönetsel reform sürecinin önemli bir bileşimidir (Ayhan ve Üstüner, 2010). Merkez bankası bağımsızlığını birbirleriyle ilişkili olan üç yapı içerisinde düşünmek mümkündür. Bu yapılardan birincisi, banka sermayesinin devlete ait olmamasını ifade eden mülkiyet açısından bağımsızlıktır. İkincisi, hükümetin banka yöneticilerinin ataması ve görevden alınmasına yetkili olmamasını ifade eden personel açısından bağımsızlıktır. Sonuncusu ise, merkez bankasının para politikasını belirlerken hükümet veya parlamento gibi herhangi irade ya da kuruluşun emir ve kontrolünde olmaması anlamına gelen fonksiyon bakımından bağımsızlıktır (Eroğlu, 1996: 143).

Ancak, Akyazı (2008) merkez bankası bağımsızlığı denilince siyasi otoriteden ayrı bir merkez bankasının akla gelmemesi gerektiğini, tam tersine merkez bankası bağımsızlığının, merkez bankası ile siyasi otoritenin ekonomik amaç ve hedeflerini gerçekleştirirken uyum içerisinde çalışmaları anlamına geldiğini ifade etmektedir.

Dolayısıyla Merkez bankalarının bağımsızlığı denilince ilgili kurumların siyasi iktidarlardan tamamen bağımsız olması gerektiği düşünülmemelidir. Merkez bankaları tamamen hükümetten ayrı hareket etmeyip hükümetlerin uyguladığı genel ekonomik programı destekleyen politikalar izleyerek asıl hedefi olan fiyat istrarını sağlayıcı politikalar yürütmelidir. Siyasi iktidarın genel ekonomi politikalarının merkez bankası tarafından desteklememesi halinde, bu durum ekonomi yönetiminde, hükümetin de üzerinde yeni bir otoritenin ortaya çıkması anlamına gelir. Merkez bankasının siyasi otoriteyle görüş alış verişinde bulunarak onlarla ortak hareket etmesi bağımsızlık derecesini azaltmaz (Oktar, 1994: 70). Burda önemli olan merkez bankasının ekonomik program içerisinde hiçbir kurumdan talimat almaması ve herhangi bir siyasi otoritenin etkisinde kalmayıp para politikasını özgürce belirleyip uygulamaya geçirebilmesidir. Ancak bunlar sağlandığında merkez bankasının bağımsız olduğu söylenebilir. Merkez bankası bağımsızlığı üzerine yapılan çalışmalarda başkan ve üyelerin atanma biçimi, başkan ve üyelerin görevde kalma süreleri, para politikasının belirlenmesindeki süreç ve işleyişine ilişkin değerlendirmeler, merkez bankasının öncelikli amacının ne olduğu ya da amaçlarının ne olması gerektiği ve son olarak da merkez bankaları tarafından kamu kesimlerine açılan krediler gibi unsurlar üzerinde durulmaktadır.

1.2. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI'NIN GELİŞİM SÜRECİ

Merkez bankası bağımsızlığı, literatürde ilk defa David Ricardo'nun 1824 yılında yayımlanan "Milli Bir Bankanın Kurulmasına İlişkin Plan" isimli çalışmasında, harcama yapan hükümetten ayrı olarak hareket eden ve merkez bankası diye tabir edilebilecek farklı bir aracı kurumun para arzını sağlaması gerektiğini ifade etmesiyle ortaya atılmıştır (TCMB, 2012).

Kuruluşları 19. yüzyıla dayanan merkez bankalarının ülkelerde altın standardına dayalı parasal sistemin uygulanması nedeniyle önemi yeterince anlaşılammıştır. XX. asrın başlarına gelindiğinde ise, Keynes merkez bankasının bağımsızlığı hakkındaki düşüncelerini 1913 Kraliyet Komisyonu'nun bir Hindistan Merkez Bankası'nı test ederken açıklamıştır. Ona göre ideal merkez bankası, *"bankanın yöneticilerinin gün be gün artan derecede bağımsızlıkla nihai hükümet sorumluluğuyla birleşecektir, görevi her zaman ticari politika bakış açısı değil, geniş bakış açısı olacak, merkez bankası yönetici memurları için zayıflamamış otoriteyi sağlamak istenen durum olacaktır. Merkez bankası ve hükümet arasında sürekli olarak bir çeşit ilişki bulunmaktadır. Merkez bankalarının kuruluşu ve güçlerini oluşturan kanunlarının yasama gücünü elinde bulunduran hükümetler tarafından tayin edilmesi nedeniyle, bankaları hükümetlerden tamamen ayırmak mümkün değildir"* (Sylvester, Eijfinger ve Schaling, 1992: 1; Akt. Kadyrova, 2009: 16).

Nitekim altın standardının terk edilerek döviz kontrollerinin uygulamaya konulduğu I. Dünya Savaşı sonrasında ki süreçte ise işbirliğinin merkez bankaları arasında artmasıyla merkez bankalarının ve bağımsızlığının önemi hissedilmeye başlanmıştır. Bu işbirliğinin ilk adımlarını atan İngiltere Merkez Bankası Başkanı Montagu Norman tarafından 1921 yılında merkez bankacılığının dört ilkesini yayımlanmıştır (TCMB, 2012).

Merkez bankalarının hükümetlerden bağımsız olması gerektiği bu ilkeden birincisini oluşturmaktadır. Diğer ilkeler ise merkez bankaları arasında işbirliğinin tesisi, bankacılık sisteminin gözetimi ve merkez bankalarının özel bankalardan ayrışması şeklinde sıralanmıştır.

Zira Avrupa'da, I. Dünya Savaşı nedeni ile Orta ve Doğu Avrupa'nın ekonomik yeniden yapılanmasını tartışmak ve Sovyet Rusya ile Avrupa kapitalist rejimleri arasındaki ilişkileri geliştirmek için yollar bulmak ve yaşanan ekonomik krizin çözülmesini planlamak amacıyla 10 Nisan ve 19 Mayıs 1922 tarihleri arasında düzenlenen ve uluslararası parasal sistemin temellerinin yeniden atılmasında önemli bir yeri olan İtalya'nın Cenova Şehrinde 34 ülkenin katılımıyla düzenlenen Avrupa Ekonomik İyileştirme Konferansı ile de üye ülkelerde merkez bankaları arasında sürekli işbirliğinin geliştirilmesi ve politik baskı ve kontrolden uzak, bağımsız merkez bankalarının kurulması hususları para birimi konusundaki öneriler içerisinde ifade edilmiştir. Bu merkez bankalarının bağımsızlığı konusunda atılan önemli adımlardan bir diğeridir.

Ancak, 1920'lerde bankaların sermaye esaslarını, rezervlerini ve kredi oranlarını belirleyen yasaların eksikliği, bununla birlikte bunların denetimindeki yetersizlik, Büyük Buhran'ın etkileri ile birçok bankanın iflası gündeme yerleşmiştir. Bu gibi nedenler ile uluslararası ekonomik sistemin yeniden yapılandırılması gereği hissedilmiştir. Bretton Woods sisteminin II. Dünya Savaşı'nın akabinde uygulamaya geçmesiyle siyasi iktidarlar döviz kurlarını belirleme yetkilerini ele almışlardır. Bu dönemde merkez bankaları ise, müşavirlik hizmeti veren kurumlara dönüşmüşlerdir. II. Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkilerinin silinmesi ve ülkelerin yeniden yapılanmalarına katkı sağlayabilmek amacıyla merkez bankaları önemli destek mekanizmaları haline gelmişlerdir. Bu dönemde fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artışın önüne geçmek amacıyla merkez bankalarının bağımsızlıklarının kanunlarla desteklenmesi merkez bankalarının itibarlarını yukarı seviyelere taşımıştır. Fakat, özellikle GOÜ'lerde 20. yüzyılın ikinci yarısından başlamak üzere ilk dekanтта merkez bankalarına temel görevleri dışında ekonomik kalkınmaya destek olma vazifelerinin yüklenmesiyle bu ülkelerdeki merkez bankalarının bağımsızlıkları kısıtlanmıştır (TCMB, 2012).

1973 yılında yaşanan petrol krizi sonucu fiyatların artmasıyla stagflasyon krizi etkisini göstermiş ve bu dönemde dünya ekonomilerinde görülen sürekli ve yüksek enflasyon, bütçe açıklarının artması ve bu açıkların emisyon yoluyla kapatılmaya çalışılması, artan işsizlik, iç ve dış borçlanmada ekonomilerin tıkanma noktasına gelmesi gibi sebeplerle birçok makroekonomik problem yaşanmıştır. AB ve ABD'de ortaya çıkan stagflasyon sorununun çözümünde maliye politikalarının yetersiz kalması ve devletin ekonomik alanda öncü rol oynaması gerektiğini savunan temelde talep yönlü politikalara dayanan Keynesyen görüşe duyulan itimat önemli ölçüde azalmıştır. Bu yaşananlardan sonra "*Phillips Eğrisi Analizi*" çerçevesinde Keynesyen görüşe ait politikalarından vazgeçilmiş, fiyat istikrarının sağlanmasında, Milton Friedman'ın öncülüğünü yapmış olduğu parasalcı görüş politikaları ön plana çıkmıştır (Parasız, 2003: 54). Parasal araçlar ile ekonomik dengenin tesis edilebileceğine inanan parasalcı (monetarist) görüş politikaları genel kabul görmeye başlamıştır. Parasalcı yaklaşımın savunduğu temel varsayımlar arasında, parasal dengenin ekonomideki ihtiyaçlar dikkate alınarak düzenlenmesi ve ekonominin para hacminde meydana gelen yüksek artış ve azalışların finansal dengeleri bozabileceği gerçeği yer almaktadır. Gerek siyasi iktidarın sınırlı bir süre ile görevde kalmasının yarattığı belirsizlik, gerekse para politikalarının etkisinin uzun bir süreçten sonra değişen gecikmelerle ekonomiye yansması gerekçesiyle, bağımsız bir otorite tarafından para politikasının yürütülmesi gerektiği görüşü savunulmuştur. Ayrıca 1980'li yılların ortalarından itibaren gelişmiş ülkelerin enflasyonla mücadelede sağladığı başarının devam ettirilerek fiyat istikrarının sağlanması konusunda para politikasının bağımsız bir kurum tarafından yürütülmesi fiyat istikrarı hedefinin korunması gerektiği görüşü üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bu bahse konu kurum da merkez bankası olmuştur (Dinçer, 2004: 96).

Merkez bankası bağımsızlığı tartışması, 1980'li yıllarda ekonomilerde yaşanan yüksek enflasyonun süreklilik arz etmesi, bu süreçle birlikte ülkelerin iç ve dış borçlanmalarının sürdürülebilirlikten uzaklaşması ve bunun sonucu bütçe açıklarının hızla artması ve bu bütçe açıklarının monetizasyon yoluyla karşılanmaya çalışılması gibi birçok makroekonomik istikrarsızlıklarla, bu sorunların giderilmesine yönelik hükümetlerin uyguladığı popülist politikalar sonucu para politikasının asıl amacından ve etkisinden uzaklaşması fikrine uygun olarak alevlenmiştir (Eroğlu ve Altıntaş, 1997: 50).

Nitekim Hollanda'nın Maastricht şehrinde 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanıp, 1 Kasım 1993'te tarihinde uygulamaya alınan Avrupa Birliği Antlaşmasında (Maastricht Kriterleri olarak adlandırılan Maastricht Antlaşması), Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) evreleri, bu evrelerde izlenecek iktisadi ve parasal politikalar ile bu politikaların uygulanması için gerekli görülen kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup bu antlaşma ile getirilen hükümler, üye ülke merkez bankalarının bağımsızlığı konusunu da içermektedir. Bu konu hakkında, Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmanın 107'nci maddesinde, *“Avrupa Merkez Bankası (AMB), ulusal merkez bankaları ve bunların karar alma organlarında görev yapan kişiler, bu Antlaşma ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) tarafından kendilerine verilen görev ve yükümlülükleri yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken, Topluluk kurum ve organlarından, üye devlet hükümetlerinden veya herhangi bir başka makamdan talimat istemez ve almaz. Topluluk kurum ve organları ve üye ülke hükümetleri, bu ilkeye riayet etmeyi ve AMB'nin veya ulusal merkez bankalarının karar alma organlarının üyelerini, görevlerini yerine getirirken etkileme girişiminde bulunmamayı taahhüt eder.”* hükümlerine yer verilmiştir (Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 1).

20. yüzyılının son yıllarında işsizliğin azaltılması ve üretimin arttırılması için başta fiyat istikrarının sağlanması gerekliliği öngörölmüş ve fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artışı engelleyerek düşük düzeylerde seyretmesini sağlamak temel hedef olarak benimsenmiştir. Nitekim, birçok ülkede merkez bankaları yasal çerçeve ile bağımsızlıklarını arttırmıştır. Örneğin bu dönemde pek çok ülkenin merkez bankası, Yeni Zelanda Merkez Bankası tarafından ilk kez uygulanmaya alınan enflasyon hedeflemesi rejimini benimsemiş ve bu doğrultuda birçok ülke merkez bankası enflasyon hedefleri doğrultusunda para politikası araçlarını kullanmış ve bu amaçla ilgili yeni yasal ve kurumsal düzenlemeleri hayata geçirmiştir (TCMB, 2012). Doğu Avrupa ülkeleri yeniden merkez bankası kurarak en bağımsız merkez bankası kanunlarını benimsemiştir. Uluslararası para fonu (IMF) yüksek bir bağımsızlık derecesi için gelişmekte olan ekonomilerde arzu edilen ve aktif olarak teşvik edilen merkez bankası reformunu şart koşmuştur (Harunoğulları, 2017: 5).

Özellikle, mortgage krizinin ortaya çıkışı ile birlikte para ve maliye politikaları arasındaki uyumun ne denli bir öneme haiz olduğu daha fazla anlaşılmıştır. Zira merkez bankası bağımsızlığı yüksek olan ülkelerde enflasyon oranlarının görece daha

düşük düzeylerde kalmasının merkez bankalarının bağımsız olmaları sonucundan kaynaklandığı literatürde savunulmuştur (Grilli, Masciandaro ve Tabellini, 1991; Parry, 1992; Alesina ve Summers, 1993; Demertzis, 2004; Brumm, 2006). Fiyat istikrarının sağlanması ve bunun sürdürülmesi yönünden merkez bankası bağımsızlığının taşıdığı önem neticesinde bir çok ülke kendi merkez bankasının yasal bağımsızlığını sağlamaya yönelik önemli kanun düzenlemeleri gerçekleştirmiştir. Bu sebeple günümüzde merkez bankası bağımsızlığı en önemli unsur olarak bu kurumsal yapılarda ön plana çıkmaktadır (TCMB, 2012).

1.3. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI NEDEN ÖNEMLİ

İkinci dünya savaşı ve akabinde 1973 ve 1979 yıllarında yaşanan petrol krizleri sonrasında ortaya çıkan stagflasyon gibi dünyada yaşanan ekonomik sorunların zorunlu bir sonucu olarak merkez bankası bağımsızlığı önemli bir kavram olarak ortaya çıkmıştır.

Bu kavramı önemli kılan nedenler şöyle sıralanabilir (Çöl, 2003: 5):

- 1- *Bretton Woods Sistemi ve Avrupa Para Sistemi gibi fiyat istikrarını korumak için düzenlenmiş sistemlerin çöküşüyle birlikte ülkelerin yeni alternatifler aramaya başlamaları.*
- 2- *Bundesbank'ın nisbi özerkliği ile iyi bir enflasyon performansına sahip olmasının fiyat istikrarını sağlamak için merkez bankası bağımsızlığının önemli olduğunun delil olarak kabul edilmesi. (Çünkü Almanya o dönemde gelişmiş ülkeler arasında en iyi enflasyon verilerine sahip ülkedir.)*
- 3- *Maastrich Kriterlerine göre, Ekonomik ve Parasal Birlik (EMU) için Avrupa Merkez Bankası'nın ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'ni oluşturan bütün üye devletlerin merkez bankalarının bağımsızlığının hedeflenmesi.*
- 4- *Birçok Latin Amerika ülkesinin düşük bir enflasyon ve başarılı bir fiyat istikrarını devam ettirecek kurumsal düzenlemeleri aramaları.*
- 5- *Bağımsız merkez bankalarının birçok eski sosyalist ülkede düzenli işleyen bir piyasa ekonomisinin oluşturulmasında ihtiyaç duyulan kurumsal yapı için gerekli görülmesidir.*

Cukierman'a göre bu sayılan nedenler sonucunda bazı ülkeler fiyat istikrarı taahhüdünü yerine getirmek için merkez bankalarının bağımsızlığını artırma yoluna gitmişlerdir.

Merkez bankalarının bağımsızlığını diğer bir deyişle merkez bankasının politik otoritenin etki alanının dışında kalmasını destekleyenler genellikle bu düşünceyi aşağıda sıralanan nedenlere dayandırır (Kadyrova, 2009: 27-28):

- Bağımsızlık sayesinde siyasi otoritenin merkez bankası üzerindeki baskıları azalmış olacak ve bu sayede merkez bankası tarafından yürütülen para politikası daha enflasyonist olacaktır.

- Bağımsızlıkla birlikte devletin yaptığı harcamalar denetim altında tutularak, bunun alışkanlık haline getirilmesi sağlanacaktır.

- Kurumsal olarak bağımsız olan merkez bankaları, bankanın portföyünü her yönüyle derinden işlemesine imkan verdiği için, bu durum sermaye ve para piyasalarının şekillenmesine katkıda bulunacaktır.

- Bağımsız bir merkez bankası hükümetin seçim ekonomisi uygulanmasına imkan tanımamakta veya bunu asgari bir düzeye indirmektedir.

- Merkez bankasının bağımsız olması iktidar partilerinin seçim döneminin hemen öncesinde uygulamaya almak istedikleri politikaları önleyerek bu tür siyasi nedenlerle ortaya çıkabilecek konjonktürel dalgalanmaları engelleyecektir.

Bağımsız bir merkez bankası siyasi baskılardan uzak olabileceği için ekonomik istikrarı sağlayacak politikaları rahatlıkla uygulayabilecektir. Merkez bankaları genel olarak fiyat istikrarı, ödemeler dengesi, yüksek istihdam düzeyi gibi amaçlar arasında önceliğini fiyat istikrarına vermektedir. Ekonomi politikalarının nihai amacı olan sürdürülebilir büyüme ve ekonomik istikrarın önkoşulu fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmektir. Bu nedenle merkez bankasının esas hedefi fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiştir. Nitekim Merkez Bankası fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek suretiyle ekonomik istikrara, sürdürülebilir büyüme ve istihdam artışına ve refah artışına en büyük katkıyı sağlayabilmektedir. Çünkü merkez bankaları sahip oldukları parasal karar vericilik pozisyonları sayesinde uyguladıkları para politikaları ile bir ülkenin geleceğini belirleyen kurumlar içerisinde en önemlisi konumundadır. Merkez bankaları aldıkları para politikası kararlarıyla ülkelerin ikdisadi gelişimine yön veren önem ve yetkinliğe sahip kurumlardır. Uygulanacak para politikasının amacına ulaşması için diğer önemli makro değişkenler olan yüksek büyüme, düşük enflasyon ve düşük işsizlik oranları gibi hedeflerle birlikte değerlendirilmesi ya da bu hedefleri destekleyecek mahiyette olması gerekmektedir. Ancak uygulanacak olan bu para politikasına ilişkin kararların alınması ve yürürlüğe koyulması süreçleri bürokratik ve siyasi baskılardan tamamen uzak olmalı, alınan bu kararlar bürokratların ve politikacıların grup çıkarlarına hizmet etme maksadını kesinlikle taşımamalıdır (Beşkaya ve Güdenoğlu, 2014: 44).

Siyasi otoritelerin yüksek kamu borç ve harcamalarını merkez bankasının kaynakları ile finanse etmeye çalışması, merkez bankalarının temel amacı olan fiyat istikrarı hedefini olumsuz etkileyecektir. İşte bu durumda merkez bankalarının bağımsız olması, ortaya çıkabilecek bu tür tehditlere karşı koyabilmeleri açısından son derece önemlidir. Bağımsız bir merkez bankası tarafından uygulanan para politikasına duyulan güven artacağından beklentiler olumlu yönde etkilenmekte ve bu sayede istenilen hedefe daha kolay ulaşılabilmektedir. Bu durum merkez bankalarının aynı zamanda halka karşı sorumlu olduğunu da göstermektedir (TCMB, 2012: 8).

Tüm dünya tarafından yüksek enflasyon oranlarının ekonomiye ve topluma ne kadar zarar verdiği bilinmektedir. Diğer taraftan fiyat istikrarı ise, sürdürülebilir bir

büyüme ve istihdam artışının sağlanarak ekonomik istikrarın tesisinde gerekli ve önemli bir koşul olarak kabul edilmektedir. Merkez bankalarının açık ve net bir şekilde fiyat istikrarı hedefini temel amaç olarak belirlemesi, politika hedefini kamuoyuyla paylaşması, hesap verebilir olması, seçeceği politika araçlarında bağımsız olması, kamu borçlarının idaresi ve bütçe açığından sorumlu olmaması gibi unsurlar çağdaş bir merkez bankasının gerekleri arasındadır (Arslan, 2003: 24). Ayrıca uluslararası para sistemlerinin oluşması (Euro birliği gibi), ülkeler arasında ekonomik duvarların yıkılması, kur rejimleri, sermayenin hızlı bir şekilde ülkeler arasındaki dolaşımı, uygulanacak para politikalarının yürütülmesinde siyasi iktidarın otoritesi yerine doğrudan merkez bankasının görevlendirilmesi (Maastricht kriterleri gibi) ülkeleri bağımsız bir merkez bankacılığına zorlamakta ve merkez bankalarının bağımsızlığının önemini arttırmaktadır.

Merkez bankaları, enflasyonu uzun süreli olarak kontrol etmek, fiyat istikrarını sağlamak, dolayısıyla ekonominin tam istihdama ve sürdürülebilir büyümeye ulaşmasına katkıda bulunabilmek için siyasi otoriteden bağımsız bir şekilde görev ve yükümlülüklerini yerine getirmeli, yetkilerini de yine bağımsız bir şekilde kullanabilmelidir. Bu durum, merkez bankalarının temel amacı olan fiyat istikrarı hedefini tehdit eden diğer politika uygulamalarına hayır diyebilmeleri ve gerekli uyarıları yapabilmeleri için uygun bir ortam yaratmaktadır. Politikaların, hedefleri açıkça belirlenmiş olan, kısa vadeli edinimler düşünmeyerek toplumun refahını gözeten ve toplumla düzenli iletişim kuran bağımsız bir kurum tarafından uygulanacak olması, aynı zamanda ekonomik birimlerin karar alma sürecinde güven verici olacaktır. Bu nedenle merkez bankalarının bağımsız olmaları son derece önemli ve gereklidir (Serdengeçti, 2005: 3).

1.4. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIK ÇEŞİTLERİ

Merkez bankası bağımsızlığı kavramı, bankanın temel hedefini belirleyerek bu hedefe ulaşmada kullanacağı para politikası araçlarına dair kararlarını bağımsız olarak alması anlamına gelmekle birlikte, ekonomi yazınında merkez bankası bağımsızlığı kavramına yönelik çeşitli sınıflandırmalar yapılmaktadır.

Merkez bankası bağımsızlığı çeşitlerine ayrılırken yapılan pek çok farklı bağımsızlık tanımlaması arasından iki ana sınıflandırma genel olarak kabul görmektedir. Bunlardan birincisi, yasal ve fiili bağımsızlıktır. İkincisi ise politik ve ekonomik bağımsızlıktır. Ekonomik bağımsızlık da kendi içinde amaç bağımsızlığı ve araç bağımsızlığı şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bu sınıflandırmalar şöyle açıklanmaktadır:

1.4.1. Merkez Bankasının Yasal Bağımsızlığı

Merkez bankasının yasal bağımsızlığı, merkez bankaları ile siyasi otorite arasındaki ilişkilerin ayrıntılı bir şekilde ifade edildiği, merkez bankasının görev ve sorumluluklarının düzenlenen bir kanun çerçevesinde açıkça belirlenerek bankanın hem yönetim hem de yürütme anlamında uygulamak istediği kararları hür iradesiyle almasının kanunla teminat altına aldığını ifade eder (Barışık, 2004: 2-3).

Yasal bağımsızlığın temel çerçevesi (Eşsiz, 2009: 30):

- Merkez bankası başkanının atanması,
 - Merkez bankası başkanının görevde kalma süresi ve görevden alınma şekli,
 - Para politikaları ile ilgili olarak merkez bankası sorumluluğunun açıklanması,
 - Merkez bankasının hükümete sağlayacağı kredinin şartları ve vadesi gibi kanunla belirlenen sınırlamalar,
- şeklinde sıralanabilir.

Bu yasal çerçeve; merkez bankalarına, politik otoritenin baskılarına karşı çıkabilme gücü verdiğinden tam bağımsızlığın sağlanmasında önemli bir adımı oluşturmaktadır (Tokgöz, 1995: 15). Ayrıca, merkez bankası ile hükümet arasında ortaya çıkan bir uyuşmazlıkta son sözün kime ait olduğu, merkez bankası hedeflerinin nasıl belirlendiği ve merkez bankasının hükümete kaynak tahsis edip etmediği gibi durumlar da yasal bağımsızlıkla ilgili unsurlar arasında gösterilebilir. Yasal bağımsızlık, yasayı koyma yetkisi olanların merkez bankalarına sağlamak istediği bağımsızlık düzeyini göstermektedir. Bunun yanı sıra, uygulamadaki merkez bankasının bağımsızlığı tamamen kanunen sağlanan yetkilere dayanmaktadır (Özen, 1993: 46).

Merkez bankası finansal istikrarı temin etmede ön koşul olarak görülen fiyat istikrarının sağlanması ve muhafaza edilmesinde yasal bağımsızlığa sahip olması gerekmektedir. Öncelikli amacı fiyat istikrarını sağlamak olan bağımsız bir merkez bankası gücünün, siyasi iktidarların kısa vadeli amaçları için kullanılmasına müsaade etmeyecektir.

Kanuni düzenlemelere dayandırılmış olan yasal bağımsızlığın sağlanmasında iki sorunla karşılaşılmaktadır. Bu sorunlardan ilki, eğer hükümet ile merkez bankası arasındaki yetki sınırları yasal düzenlemelerde açık bir şekilde belirlenmemişse, düzenlemelerde ortaya çıkan bu yetki sınırı boşluklarının teamüllerle ya da politika yapıcıların eliyle doldurulmasıdır. İkinci olarak da yasal düzenlemede her şey net bir şekilde belirlenmiş olsa da fiili uygulamaların düzenlemelerden sapabilmesidir (Özen, 1993: 46).

Kanuni düzenlemeler yasal bağımsızlığın ölçümünde temel gösterge olmakla birlikte her zaman reel bir bağımsızlık ölçüsü değildir. Çünkü politikacılar sahip oldukları çok farklı yöntem ve imkanlarla her zaman merkez bankası üzerinde etkide bulunabilmektedir (Branco ve Swinburne: 1992; Çev. Şen, 1999: 58).

Parlamento tarafından merkez bankası bağımsızlığının kabul edilmesiyle bankaya tanınan yasal bağımsızlık neticesinde, hükümetlerin ellerinde bulunan mali

gücü para basmaya yöneltmek durumu suistimal etmesini önlenmiş olacaktır (Tietmeyer, 1990: 3). Yasal bağımsızlık fiili bağımsızlığın temel dayanağıdır.

1.4.2. Merkez Bankası'nın Fiili Bağımsızlığı

Fiili bağımsızlık, yasal bağımsızlığın uygulamada ne ölçüde gerçekleştirildiğinin bir göstergesidir. Siyasi otorite ve yasa koyucu iradenin merkez bankalarına hangi biçimde ve ne düzeyde bağımsızlık vermeyi arzulamış olduğunu gösterir. Fiili bağımsızlık geniş bir kavram olduğu için yasal bağımsızlığı da kapsamaktadır (Oktar, 1985: 85).

Düzenlenecek bazı kanunlarla, merkez bankası başkanının ataması, görevden alınması, görev süresi, para politikası ve kamu ile olan ilişki hakkındaki yasal düzenlemelerle merkez bankasına yasal bağımsızlık kazandırılabilir. Bütün bu işlemin bir yasa çerçevesinde düzenlenmesi elbette önemlidir. Ancak tüm bu düzenlemeler sadece kağıt üzerinde kalmamalı, fiili olarak da hayata geçirilmelidir. Yasal bağımsızlık tek başına yeterli değildir. Çünkü her durum yasada açık bir biçimde tanımlanmayabilir (Haan ve Kooi, 2000). Fiili bağımsızlık bu yasal düzenlemelerin hayata geçirilerek uygulanması anlamına gelmektedir. Merkez bankasının fiili bağımsızlığının belirlenmesinde, merkez bankası başkanının ya da üst düzey yöneticilerinin karakterleri ve alışkanlıkları gibi diğer bazı faktörler de kısmen etkilidir.

Merkez bankasının fiili bağımsızlığını sadece yasal düzenlemelere bağlamak doğru değil, yasaların yanı sıra fiili bağımsızlığı belirleyen diğer birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörler arasında, özellikle bankanın araştırma servisinin kalitesi, hem banka hem de hükümet tarafında önemli konumlarda çalışan şahısların kişilikleri ve merkez bankası ile hükümetin diğer birimleri arasında yapılan resmi olmayan anlaşmalar gösterilebilir (Aktan, Utkulu ve Togay, 2005: 115). Sadece yasal bağımsızlığın sağlanması fiili bağımsızlığı oluşturmada tek başına yeterli değildir. Buna örnek olarak bazı gelişmekte olan ülkeler gösterilebilmektedir. Bu ülkeler yasal bağımsızlığı sağlamış olan gelişmiş ülkelerin merkez bankası kanunlarını alarak kendi merkez bankalarında uygulamaya çalışılarda başarılı bir sonuca ulaşamamışlardır (Oktar, 1996: 85).

1.4.3. Merkez Bankasının Politik Bağımsızlığı

Politik bağımsızlık, esas olarak Bade ve Parkin'in de (1982) ifade ettiği gibi, *“merkez bankasının politika hedeflerini hükümetten etkilenmeden seçebilme kabiliyeti olarak”* tanımlanmaktadır. Merkez bankalarının, siyasi otoritenin her türlü baskı ve yönlendirmelerinden uzak bir şekilde, kendi iradesiyle serbestçe para politikası hedeflerini belirleyebilmesi halinde politik bağımsızlıktan söz edilebilir. Daha açık bir ifadeyle politik bağımsızlık, merkez bankalarının nihai amacına varmak için bu yolda kullanacağı para politikası araçlarını özgürce seçebilme iradesine sahip olması anlamına gelmektedir (Erşen, 2007: 7).

Politik bağımsızlık ölçülürken kullanılan kriterler üç grupta toplanmıştır. Bunların birincisi atamalar, ikincisi merkez bankasının hükümetle olan ilişkileri ve üçüncüsü kurumsal düzenlemelerdir. Daha açık bir ifadeyle başkanın ve para politikası kurulu üyelerinin hükümet tarafından atanıp atanmadığı, görev sürelerinin uzunluğu, hükümet temsilcilerinin bankanın yönetim kurulunda yer alıp almadığı, para politikası kararları için devlet onayının gerekli olup olmadığı gibi faktörlere dayanmaktadır (Alesina ve Summers, 1993: 153).

Birinci grup kriterlerle ilgili olarak politik yönden bağımsız olan bir merkez bankasından söz edebilmek için merkez bankası başkanı ve banka yönetim kurulu üyeleri atamalarının, işten çıkarılmalarının, niteliklerinin ve görev sürelerinin hükümet tarafından yapılmaması/belirlenmemesi gerekmektedir. Merkez bankasının politik bağımsızlığının düşük kaldığı ülkelerde hükümet değişiklikleri ile beraber bankanın yönetim kurulu üyeleri ve başkanı da sık sık değişmektedir. Merkez bankası başkanı ve yönetim kurulu üyelerinin beş yıldan daha uzun bir görev süresi için atanmaları durumunda politik bağımsızlıktan söz edilebilmektedir (Jamanov, 2004: 35-36). Nitekim başkanın görevde kalma süresi sekiz yıl ve üzerinde olduğunda, bu durum merkez bankasının bağımsızlık düzeyini olumlu etkileyerek tam puan verilmektedir (Uzunoğlu, 1994: 23).

İkinci grup kriterlerde ise hükümet ile merkez bankası arasındaki ilişkinin düzeyini tespit eden iki önemli unsur yer almaktadır. Bu unsurlardan ilki de politik bağımsızlığın varlığından bahsedilebilmesi için bankanın yönetim kurulunda hükümetin herhangi bir temsilcisinin bulunmaması, diğeri ise para politikası araçlarının belirlenmesinde merkez bankasının bağımsız hareket etmesi ve hiçbir hükümet müdahalesi altında bulunmamasıdır (Kaya, 2007: 42). Hükümet bütçesinin hazırlanmasında merkez bankası aktif bir biçimde yer alıyorsa tam puan, bankanın herhangi bir etkisi yoksa hiç puan verilmemektedir (Uzunoğlu, 1994: 24)

Son olarak üçüncü grup kriterde politik bağımsızlıkla ilgili bankanın kurumsal düzenlemelerini içeren iki unsuru barındırmaktadır. Bunlardan ilki merkez bankasının hedefleri arasında parasal istikrara ulaşma hedefi de bulunmalıdır. İkincisi unsura göre ise, merkez bankası ile hükümet arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklarda, hükümet karşı bankanın haklarını savunan kanuni düzenlemelerin bulunması gerekmektedir (Kaya, 2007: 42)

1.4.4. Merkez Bankasının Ekonomik Bağımsızlığı

Ekonomik bağımsızlık merkez bankasının para politikası araçlarını kısıtlama olmaksızın kullanma becerisi olarak ifade edilmektedir (Alesina ve Summers, 1993: 153). Para politikası araçları kullanılırken merkez bankalarının en sık karşılaştığı kısıtlama, merkez bankasının devlet açığının kapatılması yönünde bir finans kaynağı olarak görülmesidir.

Ancak merkez bankasının kamu kesimine kredi vermesinin yasal düzenlemeler ile yasaklanması ekonomik bağımsızlığın varlığını kesin kılan en önemli olgudur. Ekonomik bağımsızlığın ne ölçüde var olduğunun en iyi göstergesi merkez bankası kredileri ile kamu borç ve harcamalarının ne ölçüde finanse edildiğidir. Hükümet merkez bankasından ne kadar çok avans desteği talebinde bulunursa bankanın sahip olduğu ekonomik bağımsızlık da o denli zedelenmiş olacaktır (Serdengeçti, 2003: 46)

Merkez bankasının ekonomik bağımsızlığının ölçülmesinde kullanılan kriterler parasal arçlar ve bütçedeki açıkların parasal finansmanı olarak iki grupta toplanmıştır.

Birinci grupta bulunan kriterler merkez bankası tarafından kullanılan para politikası araçları ile alakalı olup ikiye ayrılmaktadır. Bu kriterlerden ilkinde göre, eğer merkez bankası diğer ticari banka senetlerine ait yeniden iskonto oranlarının belirlenmesi yetkisine sahip ise, bu durum merkez bankasının ekonomik bağımsızlık düzeyini üst seviyelere taşıyacaktır. Diğer kriter ise, idari sınırlamalar olup merkez bankasının yönetimi ile alakalı, özel bankalara verilen borç miktarındaki kısıtlamalar veya portföy sınırlamalarından oluşmaktadır. Eğer merkez bankası bankanın yönetiminden sorumlu tutulmuyorsa tamamen bağımsızdır. Ancak başka bir kurum ile birlikte yönetimi paylaşıyor ise kısmen bağımsız olmaktadır. Merkez bankası bankanın yönetiminden sorumlu tutulan yegane kurum olarak gösteriliyorsa, bu durumda bağımsızlıktan bahsedilemez (Kaya, 2007: 44).

İkinci grupta yer alan kriterlerde kendi içinde beşe ayrılmaktadır. İlk kriter, hükümete bütçe açıklarının finansmanı için merkez bankası kaynaklarından direk kredi kullanılması yönünde kolaylık sağlanıp sağlanmadığını belirlemeye yöneliktir. Eğer kredi kolaylığı direk olarak sağlanmamışsa, bu durum merkez bankasının ekonomik bağımsızlığını yükselten bir faktör olarak kabul edilmektedir. İkinci kriter, hükümete bütçe açıklarını finanse etmesi için verilen kredilerin faiz oranlarının piyasa faiz oranlarından düşük olup olmadığıdır. Eğer verilen kredinin faiz oranı piyasa faiz oranı seviyesinde ise bu durum merkez bankasının ekonomik bağımsızlığını arttırmaktadır. Üçüncü kriter, hükümete verilen krediler kısa bir vade için geçici olarak veriliyorsa bu durumun merkez bankasının ekonomik bağımsızlığını daha da arttıracığıdır. Dördüncü kriter, hükümete verilen kredinin tutarının sınırlı olması merkez bankasının ekonomik bağımsızlığını yükseltmesidir. Beşinci ve son kriter ise, kamu kuruluşları tarafından çıkarılan borç senetlerinin birincil piyasada merkez bankası tarafından satın alınmaması halinde, bu durum merkez bankasının ekonomik bağımsızlığını yükseltecektir. Bu saydığımız her bir kriter için puanlar verilerek merkez bankasının bağımsızlığı ölçülmektedir (Kaya, 2007: 43).

Ekonomik bağımsızlık temel hedefle ulaşma hattında izlenecek olan para politikası araçlarını seçme özgürlüğü şeklinde de açıklanabilir. Bu bahsedilen özgürlüğü merkez bankasının hükümete ne miktarda ve ne şartlarda borç vereceğini belirleme hususundaki etkisi ve merkez bankası kontrolünde bulunan parasal araçların niteliği gibi unsurlar belirlemektedir. Herhangi bir sınırlama ve müdahale ile karşı karşıya kalmadan

para politikası araçlarını kendi arzusu doğrultusunda seçerek kullanabilmesi durumunda merkez bankasının ekonomik bağımsızlığı mümkün olabilmektedir. Bu durum ise amaç ve araç bağımsızlığının gerçekleşmesine bağlıdır (Çöl, 2003: 5).

1.4.4.1. Amaç Bağımsızlığı

Amaç bağımsızlığı, merkez bankası tarafından uygulanacak olan para politikasında, bankanın temel amacı veya hedefleri seçme konusunda bağımsız olmasını ifade etmektedir (TCMB, 2012). Hükümetler yaptıkları yasal düzenlemelerle merkez bankalarına temel olarak fiyat istikrarını sağlama görevi vermişlerdir. Bu görevi yerine getirmeleri temel amacı olarak belirlenen merkez bankaları için artık amaç bağımsızlığından bahsetmek pek de doğru olmayacaktır.

Merkez bankasının amaç bağımsızlığına sahip olup olmadığı, bankanın politik bağımsızlığı belirleyen unsurlar arasındadır (Çöl, 2003: 5). Merkez bankasının amaç bağımsızlığı, bankanın temel amacı olarak tam istihdam, büyüme, fiyat istikrarı vb. birden çok seçenek arasından istediğini seçebilme serbestisi olarak tanımlanmaktadır. Merkez bankalarının en önemli ve öncelikli temel amaçlarının fiyat istikrarı olduğu tüm dünya tarafından genel kabul gören bir görüştür (Serdengeçti, 2005: 5). Bu da merkez bankalarının amaç bağımsızlığına sahip olması gerektiği anlamına gelmektedir.

Günümüzde merkez bankaları amaç bağımsızlığı yerine daha çok hedef bağımsızlığına yönelmektedirler. Amaç bağımsızlığından farklı olarak hedef bağımsızlığı, merkez bankalarına yasaları ile bir tek nihai amaç verilmesi ve bu amaç doğrultusunda merkez bankalarının hedeflerini kendilerinin belirleyebilmeleridir (Serdengeçti, 2005: 6).

1.4.4.2. Araç Bağımsızlığı

Fonksiyonel bağımsızlık diye de tabir edilen araç bağımsızlığı, nihai hedefi yasal düzenlemlerle belirlenmiş olan merkez bankasının bu hedefine ulaşmak üzere uygulayacağı yöntemler ve kullanmak istediği para politikası araçlarını siyasi iktidar ya da başka bir zümrenin onayına ihtiyaç duymadan serbest bir şekilde seçebilmesi ve seçtiği bu araçları dilediği gibi kullanabilmesi anlamı taşımaktadır. Bağımsızlık merkez bankaları açısından değerlendirildiğinde genellikle araç bağımsızlığı olarak ifade etmektedir (TCMB, 2012: 2).

Maliye politikasının egemen olduğu ekonomi politikası rejiminde araç bağımsızlığına sahip olmayan bir merkez bankası fiyatların belirlenme süreci üzerindeki etkisini ve kontrolünü kaybedeceği için yasal bağımsızlığına sahip olsa bile fiyat istikrarını sağlayamayacaktır veya sağlamasa bile bunu sürdürülebilir kılamayacaktır. Fiyatların belirlenme süreci tamamen bütçe açıklarının finansmanı doğrultusunda yönlendirilen maliye politikasının kontrolü altında oluşmaktadır. Böyle bir durumda

merkez bankasının fiilen bağımsız olduğunu söylemek mümkün değildir. Para politikasının egemen olduğu ekonomi politikası rejiminde ise geleneksel yaklaşımın “*enflasyon her zaman ve her yerde parasal bir olgudur*” düşüncesi geçerli olmakta ve para politikasının maliye politikasının güdümünde olmamasından dolayı araç bağımsızlığına sahip olmaktadır (Telatar, 2002: 154).

1.5. MERKEZ BANKASININ BAĞIMSIZLIĞI İÇİN GEREKLİ ÖN KOŞULLAR

Merkez bankasının tam bağımsızlığından söz edebilmek için kamuoyuna karşı sorumluluklarını düzenleyen, kamuoyu tarafından daha iyi anlaşılmasını sağlayan ve yaptığı işlemlerin hesabını vermesini sağlan bazı ön koşulların mevcudiyeti gereklidir. Bunlar şeffaflık, hesap verebilirlik, ve denetim şeklinde sıralanabilir.

Merkez bankası politikalarının amaçları ve bu politikaları uygulamak için kullandıkları araçların toplum tarafından bilinmesi, yürütülen para politikası ve mali politikaların daha etkin olmasını sağlar. Ayrıca toplumun söz konusu politikaları daha iyi anlayarak benimsemesi, merkez bankalarının sorumluluklarını ve kredi değerliliğini artırır (Kadyrova, 2009: 41).

Öncelikle Merkez Bankasının hangi para politikasını yürüteceğine dair yasada açıkça belirlenen bir kanuni çerçeve bulunmalıdır. Bu yasal çerçevede herhangi bir yanlış anlaşılmaya mahal vermeyecek biçimde para politikası tanımlanmalı ve banka hedefini başarmak için hangi operasyonel değişkenleri kullanacağını, hangi para politikası araçlarını uygulayacağını belirtmek zorundadır. Ayrıca hükümetin gereksiz müdahaleleri olmaksızın para politikası kararları alınabilmeli ve bu kararların uygulanabileceği etkin bir kurumsal çerçevenin yaratılması gerekmektedir (Mahadeva ve Sterne, 1999).

Şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları, güvenilir bir para politikası için olması gereken en önemli iki özelliktir. Kamuoyu bir merkez bankasının hesap verebilir olmasını istemektedir. Bu da aynı zamanda merkez bankasının şeffaflığa sahip olmasını gerektiren bir durumdur. Çünkü uygulanan para politikası ile ulaşılmak istenen hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin kontrolü şeffaflık sayesinde sağlanmaktadır.

Merkez bankası bağımsızlığı ele alınırken şeffaflık ve hesap verebilirliğin ayırt edici özelliklerini belirlemek kolay değildir. Çünkü bir merkez bankası raporu, aynı anda hem şeffaflık hem de hesap verebilirliğe katkı sağlayabilir. Ayrıca hesap verebilirlik ve bağımsızlık, merkez bankası ile hükümet arasındaki aynı anlaşmanın farklı bölümlerini oluşturmaktadır. Siyasi otoritenin merkez bankası üzerinde etkili olması, bir taraftan demokratik hesap verebilirliği arttırırken diğer taraftan bağımsızlığı azaltabilir (Kanalıcı Akay, 2007: 32).

1.5.1. Şeffaflık

Merkez bankasının güvenilirliğini artırmanın ve korumanın en önemli yollarından biri olan şeffaflık, bağımsızlık ilkesini de tamamlayan en önemli etkenlerden biridir. Şeffaflık kavramı merkez bankasının faaliyetleri ve amaçları hakkında, tüm şahıs ve kuruluşların bilgi edinmesini sağlayacak şekilde, kamuoyunu raporlarla bilgilendirmesi olarak ifade edilmektedir (Yazgan, 2003: 66-67). Merkez bankalarının, bağımsızlığın temel amacı olan fiyat istikrarına ulaşmaya yönelik uygulamaya koyduğu politikalarla ilgili kamuoyuna bilgi vermesi yani şeffaf olması gerekmektedir. Zira kurum ve bireylerin geleceğe yönelik planlamalarını yapmaları ve ekonomik yapının daha sağlıklı bir biçimde işlemesi açısından bu husus son derece önemlidir. Şeffaflık; ekonomik gidişat hakkında toplumu bilgilendirerek geleceğe dair beklentileri etkileme konusunda bir araç olarak kullanılmaktadır. Kamuoyunu bilgilendirme amacıyla merkez bankası tarafından yayınlanan raporlar, uygulanan politikalar ile alınan kararlara ne derecede uyum sağlandığının gösterilmesi açısından bankanın kamuoyuna hesap vermesi anlamını taşımaktadır (Ceylan, 2013: 75).

Şeffaf bir merkez bankasından beklenen açık, dürüst ve anlaşılır olmasıdır. Yani bankanın aldığı kararların arkasındaki gerekçeleri ve yapılan oylamalar hakkında toplumu bilgilendirmesi gerekir. Bu bilgilendirme bankanın uygulayacağı politikalarda kullandığı yöntem ve tahminleri içeren verilerin ifşa edilmesi anlamını taşımamaktadır (Blinder, 2002: 5). Bu bakımdan bir merkez bankasının şeffaf olması için hareketlerinin kolay bir şekilde bilinebilmesi, politikalarının anlaşılır olması ve kamuoyunu bilgilendirirken yanıltıcı bilgiden uzak durması gibi unsurlara sahip olması gerekir (Issing, 2005: 66). Bu unsurları yerine getirilirse merkez bankasına olan güven artacak ve bu da geleceğe yönelik para politikasındaki belirsizliğin azalmasına katkı sağlayacaktır.

Merkez bankası para politikalarını uygularken toplum tarafından algılanan durum şeffaflık düzeyi konusunda bilgi vermektedir. Eğer merkez bankasının bütün uygulama ve politikaları hem gözlemlenebiliyor hem de bu politikaların hedefi anlaşılabiliriyorsa buna “aşırı açıklık”, yalnız hedefi gözlemlenebiliyor fakat bunun ne şekilde başarılacağı doğrudan gözlenemiyorsa buna “açıklık”, hem hedef hemde uygulama yöntemi gözlenemiyorsa buna da “açık olmayan” durum denir (Faust ve Svensson, 2000: 6). Bu açıdan değerlendirildiğinde, merkez bankasının yürüttüğü para politikasının şeffaflık düzeyi ne derecede yüksek olursa, kamuoyunun bankaya duyduğu güven ve bankanın uygulayacağı politikalara vereceği destek de o derecede yüksek olacaktır. Bunun sonucunda bankanın enflasyonist beklentileri yönlendirmesi ve yapacağı açıklamalar ile fiyat istikrarının gidişatına yön vermesi kolaylaşacaktır (Doğru, 2012: 215).

Bağımsızlığın temel tamamlayıcısı olan şeffaflık, politika uygulamalarının izlenebilir ve kolayca anlaşılır olmasını sağlayacağından geri bildirim için de gerekli görülmektedir. Ferguson şeffaflığı bağımsız olan Merkez Bankasının kamuoyuna hesap

vermesini zorunlu kılan bir araç şeklinde ifade etmiştir (Pollard, 2003; 25).

Nijathaworn (2006), dünyadaki çoğu merkez bankasının uyguladığı para politikasında bir standart olmasa da uygulanan şeffaflıkla ilgili altı hususa dikkat çekmektedir:

1. Para politikası hedeflerinin neler olduğunu açıkça belirtmek.
2. Para politikasının çerçevesini ve faaliyet biçimini net olarak açıklamak.
3. Ekonomik verileri düzenli bir şekilde yayımlamak
4. Kararları kimler tarafından hangi sıklıkta aldığını, toplantı programlarını ve kararları duyurmak için yayımlama sürecini kapsayacak biçimde para politikası karar alma sürecini bilinir bir şekilde getirmek.
5. Ekonomiyle ilgili risk ve görüşleri kamuoyuna açıklamak için belirli peryotlarla ekonomik raporlar düzenlemek.
6. Merkez bankalarının kamuoyu ve basın aracılığıyla piyasalar ile iletişime hazır bulunması.

Merkez bankası bir taraftan hedeflerini açık bir biçimde belirleyerek bu hedeflerine ulaşmada ısrarını sürdürmeliyken diğer taraftan bu konuda başarıya ulaşmak için de halkın desteğini almalıdır. Bu desteğin sağlanması için kamuoyunun hedefler hakkında açık bir şekilde bilgilendirilmesi gerekir. Bundan dolayı merkez bankası yapacağı işlemlerde ve alacağı kararlarda şeffaf olmalıdır. Bu şeffaflık sağlandığı takdirde merkez bankasının uygulayacağı politikalarda başarılı olma şansını artacaktır (Eşsiz, 2009: 37).

1.5.2. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik, merkez bankasının fiyat istikrarına ulaşmak için uygulamaya aldığı politikalar ve bu politikaların sonuçlarına ilişkin kamuoyu ve hükümete karşı sorumlu olması anlamına gelmektedir. Hesap verebilirlik bağımsızlığı tamamlayıcı önemli unsurlarından biridir. Çünkü bağımsızlık öncelikle hesap verebilirliği gerektirir. Eğer merkez bankalarının kanunlarla desteklenmiş açık ve belirli bir hedefi varsa, bu hedefe yönelik bağımsızca kullanabileceği politika araçları bulunuyorsa bağımsızlık ve hesap verebilirliğin birbirini tamamladığı söylenebilir. Merkez bankası yürüttüğü politikalarla enflasyon hedefine ulaşamazsa, ortaya çıkan sapmaların sebeplerini ve buna yönelik alınması gereken önlemleri kamuoyuna ve siyasi otoriteye açıklamak zorundadır (Doğru, 2012: 214).

Merkez bankalarının fiyat istikrarı hedefine ulaşmada kendi kararlarını alabilen hükümete karşı sorumluluk taşımakla beraber bağımsız bir yapıda olmaları hesap verebilir olmalarını gerektirmektedir. Merkez bankası hesap verebilirlik fonksiyonuna ilişkin sorumluluğunu; çeşitli medya ve yayın kuruluşları, raporlama ve duyurular, internet yoluyla istatistiki bilgi sunma gibi araçları kullanarak kanunlarda belirtilen yasal süre içerisinde siyasi otoriteye bilgi aktararak sağlamaktadır. Fischer (1995) hesap verebilirliğin iki nedenden dolayı gerekli olduğunu ifade etmiştir. Bunlardan birincisi

merkez bankasının hedeflerini başarması için teşvik sağlamak, ikincisi ise güçlü bir politik kurum üzerinde demokratik bir kontrol sağlamaktır (Erşen, 2007).

Eijffinger ve Hoerberichts (2000) ise, merkez bankasının hesap verebilirliğini üç temel özelliğe bağlamışlardır. Bunlar;

1. Para politikası amaçlarının kesin olarak tanımlanması ve sıraya konulmasına dair kararlar,
2. Para politikasında şeffaflık,
3. Para politikasında nihai sorumluluğun kime ait olduğudur.

Merkez bankasının hesap verebilir nitelikte olması için bağımsız olmasının yanında bir de şeffaf olması gerekmektedir. Şeffaflık bilgilerin ve raporların kamuoyuyla paylaşımını gerektirirken, hesap verebilirlik, buna ek olarak, para politikası uygulamalarında sorumluluk almayı ve uygulanan bu politika eleştirildiğinde ya da eksik ve yetersiz görüldüğünde ortaya çıkacak sorumluluğu da içermektedir (Özdemir, 2010: 58). Hesap verebilirliği sağlamanın ana yolu şeffaf ve açık olmaktan geçmektedir. Bu şeffaflığın merkez bankasının etkililiğini artırdığını da söylemek gerekmektedir.

Artan merkez bankası yasal bağımsızlığı, banka başkanlarının vazife ve sorumluluklarında siyasi otoritenin etkisi ve baskısı altında kalmaksızın fiyat istikrarı hakkında karar alabilmelerini ve alınan bu kararları uygulayabilmelerinin önündeki engelleri kaldırmaktadır. Artan merkez bankasının saydamlığı ise hesap verebilirliği artırarak uygulanmakta olan para politikasına duyulan güveni pekiştirmekte ve enflasyon artışının arkasındaki önemli faktörlerden biri olan enflasyonist beklentilerin kırılmasında önemli bir rol üstlenebilmektedir (Aydın ve Eren, 2013).

1.5.3. Denetim

Merkez bankalarının geleneksel fonksiyonlarının başında finansal krizleri ve mevduat çözümlerini önlemek ilk sırada gelmektedir. Bunu sağlamak için merkez bankalarının gerekli düzenlemeleri yapması ve finans kurumlarını denetlemesi gerekmektedir (Barışık, 2004: 6). Burada amaç taraflar arasındaki bilgi asimetrisi olması halinde, daha fazla bilgiye sahip olanın bunu diğer tarafın aleyhinde kullanmasını (moral hazard problemi) önlemektir. Finansal bozulmalar sonucu ortaya çıkan krizlerin temelinde, genellikle enflasyon ve faiz oranları yatmaktadır. Kriz ortamlarında kısa dönem için fiyat istikrarı ve finansal istikrar arasında zorunlu olarak bir tercih yapma durumu oluşabilmektedir. Bu husus bilinmesine rağmen, finansal kurumların düzenlemesi ve denetlenmesi işleri birçok ülkede merkez bankaları tarafından yürütülmektedir. Merkez bankalarının bu düzenleme ve denetlemeleri sağlıklı yapabilmesi için yetkileri önemli derecede artırlanmış, yani bankalar bağımsız hale getirilmiştir.

1.6. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞINI BELİRLEYEN TEMEL UNSURLAR

Merkez bankaları parasal karar verici niteliğinin yanısıra belirledikleri ekonomi politikaları ile ülkelerin geleceğini tayin eden kurumların başında gelmektedir. Merkez bankası bağımsızlığını ölçmek için bazı önemli kriterler belirlenmiştir. Ancak belirlenen bu kriterlerin bir kısmı üzerinde görüş birliği sağlanmışken bir kısmı üzerinde görüş birliği sağlanamamıştır. Örneğin; bağımsızlık kriterlerinin para politikasının belirlenmesinde ve faaliyete geçilerek fiyat istikrarının sağlanmasında ne kadar önemli olduğunu ele alan Berument ve Neyaptı'ya (1999) karşın Eijffinger ve Schaling (1993) MB'nin asıl hedefini; politika belirleme hedefi olduğunu vurgulamış ve problemlerin çözümünü değerlendiren araştırmalarda bulunmuşlardır (Eşsiz, 2009: 33).

Literatürde ortak olarak kabul edilen kriterler ise;

- a) MB başkanın atanması, görevden alınması ve görev süresi,
- b) Para politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında MB'nin oynadığı rol,
- c) Banka yöneticilerinin kişiliği,
- d) Bankanın hükümetin açıklarını finanse etmesi olarak sıralanmaktadır. Bunlar aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmaktadır:

1.6.1. Merkez Bankası Başkanı'nın Atanması, Görevden Alınması ve Görev Süresi

Merkez bankası başkanının atanma süreci, bağımsızlık düzeyinin anlaşılması ve ölçülmesinde önemli bir yere sahiptir. Genel kanı başkanın hükümet tarafından atanmaması, banka yönetimi tarafından seçilmesidir. Ancak uygulamaya bakıldığında sadece Fransa'da başkan merkez bankası çalışanları tarafından seçilmekte, diğer tüm ülkelerde başkanlar hükümet tarafından atanmaktadır.

Merkez bankası başkanının görev süresinin uzunluğu da önemli bir kıstas olarak değerlendirilmektedir. Gelişmiş ülkelere bakıldığında genellikle MB başkanının görev süresi hükümetin görev süresinden farklılık göstermekte ve ortalama 8-10 yıl arasında değişmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde bu durum farklılık arz etmektedir.

Başkanın görev süresinin kısılması hükümetin banka üzerindeki etkisini artırmaktadır (Yılmaz, 2005: 29). Eğer hükümet her fırsatta Merkez Bankası başkanını değiştiriyorsa ve seçilen başkanın görev süresi kısaysa aynı ölçüde siyasi irade kendi istekleri doğrultusunda hareket ederek istediği kişiyi seçme imkanı bulacaktır. Böyle bir durumda MB başkanı hükümetin etkisine açık hale gelecek ve MB başkanının bilhassa seçim dönemlerinden daha uzun süreli politikalar uygulanmasını önleyecektir (Özdemir, 2010: 55). Aynı zamanda merkez bankası başkanının uzun bir süre görevde olması da tek başına bir kriter olarak düşünülmemelidir. Çünkü MB başkanının her zaman iktidarın karar ve faaliyetlerinin karşısında olmayabileceği ihtimali de söz konusu olmaktadır.

1.6.2. Banka Yöneticilerinin Kişiliği

Merkez Bankası bağımsızlığı için Merkez Bankası başkanının kişiliği son derece önemli bir husustur. Kişisel temasları ve olaylara bakış tarzları farklı olan Merkez Bankası başkanlarının ortaya çıkacak herhangi bir kriz veya konjonktürel dalgalanma karşısında mutlak bir başarı göstermelerini beklemek doğru değildir (Eşsiz, 2009: 35).

Bir ülkenin MB bağımsızlığında önemli olan MB'nin uygulamalarının siyasi iradenin kısa süreli amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmamasıdır. Siyasi otorite karşısında daha tecrübeli ve güçlü durabilen MB başkanı MB'yi daha bağımsız gösterebilme şansına da sahip olacaktır.

Seçilen başkanın güçlü kişiliği iktidarların MB'nin bağımsız davranmasına özen gösterdiğinin de göstergesidir. Hükümetin her istediğini yapacak bir başkan yerine gerektiğinde hükümete itiraz edebilecek bir başkanın atanması özellikle gelişmekte olan ülkeler için daha önemlidir (Afşar, 2005: 25).

1.6.3. Merkez Bankasının Para Politikasının Belirlenmesi ve Uygulanmasındaki Rolü

Merkez Bankalarının öncelikli görevi para politikalarını belirledikleri plan çerçevesinde hazırlamak ve uygulamaya koymaktır (Pollard, 2003: 11). Bu görevin Merkez Bankasına verilme nedeni iktidarların para politikasını kısa süreli çıkarlar için kullanmasına karşılık Merkez Bankalarının daha uzun vadeli ve politik bir amacı olmayan prensiplere göre davranması ve bunun sonucu olarak daha başarılı bir para politikası yürütmesidir (Onaran Ayyıldız, 1997: 55).

Merkez Bankasının para politikasını uygularken kullanacağı politika aracını özgürce belirlemesi yüksek bir bağımsızlığa sahip olduğunun bir kanıtıdır. Merkez Bankası tarafından para politikası aracının belirlenmesi fikri, kurumun piyasalarla sürekli olarak etkileşimde olduğu ve likidite kontrolünü etkin bir şekilde yapabilmek için gerekli araçları doğru olarak seçebileceği düşüncesine dayanmaktadır (Eroğlu ve Anar, 2005).

Bir ülkede para politikalarının uygulanmasında izlenen yollar son derece önemli olup, o ülkenin ekonomik geleceği için hayati kararların alınmasını beraberinde getirmektedir. Alınan bu politik kararlar önemli sonuçlar doğurdıkları için bankanın sorumluluğu da büyük olmaktadır. Hükümetlerin tekrar seçilebilme endişesiyle sorumlulukları itibarıyla bazı zaaflara düştükleri görülebilmektedir. Dolayısıyla ülkenin ekonomik geleceği için bağımsız bir Merkez Bankasının para politikasında kullanacağı araçları ve amaçları serbest bir şekilde seçerek gerektiğinde bu kararların hesabını verebilecek bir yapıda olması son derece önemlidir.

1.6.4. Bankanın Bütçe Açıklarını Finanse Etmesi

Bütçe açıkları günümüzde birçok ülke açısından önemli bir sorun haline gelmiştir. Bu bütçe açıkları beraberinde bir sürü ekonomik sorun getirmekte olup artış hızının düşürülmesi elzemdir. Merkez Bankası bağımsızlığı hususunda hükümetin bu bütçe açıklarının ne kadarının Merkez Bankası tarafından karşılandığı konusu büyük önem taşımaktadır. Zira bu açıkların Merkez Bankası tarafından finanse edilmesi enflasyona sebep olmaktadır. Bunun en önemli örneği Almanya'nın Birinci ve İkinci Dünya Savaşı sonunda yaşadığı büyük enflasyondur (Eşsiz, 2009: 35). Gerçek kaynak bulmadan sadece Merkez Bankası kaynaklarıyla oluşturulan bir parasal genişleme, yüksek enflasyonun ana nedenlerinden biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Merkez Bankasının kamu kesmini finanse etmesi konusunda herhangi bir yasal düzenlemenin bulunmaması kurumun üzerindeki baskıyı artırmaktadır. Siyasi iktidar için Merkez Bankasından borçlanmanın maliyetleri diğer iç veya dış finans kaynaklarından daha uygunsa, bu kurumdan borçlanmak önemli bir avantaj sağlamaktadır (Oktar, 1996: 127).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN TARİHİ GELİŞİMİ, KANUNLARI VE BAĞIMSIZLIĞININ ÖLÇÜLMESİ

Merkez bankalarının bağımsızlığı konusunda dünyada yaşanan gelişmelerden Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası da etkilenmiş ve etkilenmeye de devam etmektedir. Dünyada yaşanan olumlu gelişmelerle birlikte ülkemizde de zaman içinde TCMB'nin daha bağımsız bir statüye kavuşması yönünde çok önemli adımlar atılmıştır.

Bu bölümde öncelikle TCMB'nin kuruluşu ve tarihi gelişiminden kısaca bahsedilecek, daha sonra 4651 sayılı Kanunun çerçevesinde TCMB'nin yasal bağımsızlığı ölçülecektir.

2.1. TCMB'NİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ

Birinci Dünya Savaşı'dan sonra, tüm ülkelerde meydana gelen emisyon ihtiyacını temin edecek merkez bankalarının kurulması ve her ülkenin kendi para politikasını serbestçe belirlemesi yönündeki eğilim önem kazanmıştır. Ülkemizde de bu eğilime bağlı olarak Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasıyla elde edilen siyasi bağımsızlığın ekonomik bağımsızlıkla güçlendirilmesi maksadıyla bir merkez bankasının kurulması yönündeki tartışmalar ve çalışmalar hız kazanmıştır. 1923'te düzenlenen İzmir İktisat Kongresi'nde devletin bankacılık politikasını belirleyecek milli bir devlet bankası kurulması yönünde görüş birliği sağlanmıştır. Merkez Bankası kurulması yönündeki ilk yasa taslağı 1927 yılında dönemin Maliye Bakanı Abdülhalik Renda tarafından meclise sunulmuş ve kabul edilmiştir. Merkez Bankasının kuruluşu aşamasında başka ülkelerin merkez bankalarından da görüş talep edilmiştir (<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkında/Tarihce>, E. T.: 19.01.2019)

1928 yılında Türkiye'ye davet edilen Hollanda Merkez Bankası İdare Meclisi Üyesi Dr. G. Vissering, hazırladığı raporda hükümetten bağımsız bir merkez bankasının gerekliliğine dikkat çekerken; İtalyan Uzman Kont Volpi'de 1929 yılında, Türk parasında istikrarının sağlanması için merkez bankası kurulması gerektiğini belirtmiştir. Bu yaşanan gelişmeler sonrasında hükümet; merkez bankası kurulmasına yönelik gerekli yasal çerçeveyi hazırlamak için harekete geçmiş ve Lozan Üniversitesinden Prof. Leon Morf'un sunmuş olduğu katkılarla Merkez Bankası yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bu yasa tasarısı 11 Haziran 1930 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilerek, 1715 sayılı TCMB kanunu ismiyle 30 Haziran 1930 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe koyulmuştur (<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkında/Tarihce>, E. T.: 19.01.2019).

3 Ekim 1931 tarihinde kadar merkez bankası adına farklı kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen iş ve işlemlerin tek elde toplanmasının ardından TCMB faaliyetlerine başlamıştır. Ayrıca TCMB'nin anonim şirket şeklinde kurularak hukuki varlığını kazanması, kurumun diğer kamu kurumlarından bütünüyle ayrı ve bağımsız bir

statüsü olduğunun göstergesidir.

TCMB'nin hisseleri; (A), (B), (C) ve (D) olmak üzere dört gruba ayrılmıştır:

(A) sınıfı hisseler; Hazineye (Kuruluş Kanunu'nda; Bankanın bağımsızlığının güçlendirilmesi amacıyla, bu hisselerin toplam sermayenin yüzde 15'inden fazla olamayacağı belirtilmiştir),

(B) sınıfı hisseler; milli bankalara,

(C) sınıfı hisseler; yabancı bankalar ile imtiyazlı şirketlere,

(D) sınıfı hisseler, Türk ticaret kuruluşlarıyla Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişilere ayrılmıştır.

Hisselerin dört guruba ayrılmasındaki neden merkez bankasının sermayesinin belirli ellerde veya gruplarda toplanması önlenecek, ayrıca özellikle halk arasında dağılması da halkın bankaya ilgisini sağlayarak gücünü artıracaktı (Özdemir, 1997: 18).

TCMB'nin kuruluş Kanunu'na bakıldığında asıl amacının Türkiye'nin ekonomik kalkınmasını desteklemek olduğu görülmektedir. Bu dönemde sabit döviz kuru rejimi uygulanarak döviz kurları belirlenmiş ve bu sayede ekonomik kalkınma desteklenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla TCMB'ye aşağıdaki yetkiler verilmiştir:

- Temel politika aracı olarak belirlenen reeskont oranlarını tayin etmek,
- Para piyasalarını ve paranın dolaşımını düzenlemek,
- Hazineye ait işlemleri yapmak,
- Türk parasının istikrarını korumaya yönelik tedbirleri almak,
- Banknot basımını tek elden idare etmek,
- Devletin haznedarlığını yapmak.

Bu dönemde uygulanan sabit döviz kuru rejimine göre döviz kurlarını belirleme yükümlülüğü ise, hükümete verilmiştir (<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkında/Tarihçe>, E. T.: 19.01.2019).

Merkez Bankasının kurulduğu yıllarda fonksiyonlarını tam olarak yerine getirememesi, 1929 Büyük Bunalımının Türkiye üzerindeki etkilerini şiddetlendirmektedir. Örneğin bu dönemde zorunlu karşılıkların, mevduat ve kredi faizlerinin belirlenmesi gibi temel para politikası araçları TCMB'nin yetkisinde değildir. 1940'lı yıllarda yaşanan II. Dünya Savaşı ile birlikte ülke ekonomilerinde ortaya çıkan olumsuz etkilerin giderilmesi için; özellikle kamunun finansman açığının kapatılmasına yönelik Türkiye'de de diğer bütün dünyada ülkelerinde olduğu gibi Merkez Bankası öncü rol oynamıştır. Bu yıllarda savaşın olumsuz etkilerine bağlı olarak Türkiye'de, savunma harcamalarında yaşanan artışla birlikte yatırım harcamalarında tam tersi bir durum yaşanarak düşüş meydana gelmiş ve belli eğilimler göre yürütülen fiyat politikasına karşın yaşanan arz kısıtları ve parasal genişleme sonucunda fiyatlar 1938-1948 yılları arasında 3 kattan fazla artış göstermiştir. Savaş sonrasında Batılı ülkeler Keynesyen politikalar uygulamaya başlamış ve bunun neticesinde istikrarlı bir büyüme sürecine girmişlerdir. Savaş sonrasında ülkemizde ise, savaş yıllarının birikmiş

ekonomik problemlerinin yarattığı enflasyonist baskılar neticesinde 7 Eylül 1946 tarihinde bir takım istikrar tedbiri alınmış ve devalüasyon yapılmıştır. Ancak yapılan devalüasyonla dış açığa önemli bir iyileşme sağlanamamıştır (Delice, 2015: 28).

1950’li yıllar merkez bankacılığı için önemli değişikliklerin yaşandığı bir dönemi temsil etmektedir. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de para politikasının tümüyle Merkez Bankası idaresinde yürütülmesi eğilimi ortaya çıkmıştır. Bu dönemde bir taraftan ülkenin büyümesi ve kalkınma hamlesi hız kazanırken, diğer taraftan para politikaları açısından öne çıkan hususlar faiz indirimleri ve parasal genişlemenin yanı sıra hazineye kısa vadeli avans sağlanması yoluyla Merkez Bankası kaynaklarının kamunun kullanımına açılması (bütçe açıklarının emisyon yoluyla karşılanması), bankanın fiyat istikrarı hedefinden uzaklaşmasına neden olmuştur. 1956 yılında Banknot Matbaası faaliyet geçirilmiş ve 1957’den itibaren banknotlar ülkemizde basılmaya başlanmıştır (Delice, 2015: 29-30).

1960’lı yıllarda TCMB ekonomik koşullar ve sanayi gelişimine paralel olarak genişleyici para politikaları uygulamış ve kamuya kaynak sağlama işlevine devam etmiştir. Bu dönemde kurlarda istikrarlı bir seyir gözlemlenmiş ve 1961 yılında kambiyo kontrolüne ilişkin uygulamaların büyük bir çoğunluğu TCMB’ye devredilmiştir (TCMB, www.tcmb.gov.tr, E. T.: 20.01.2019).

14 Ağustos 1962 tarihinde yürürlüğe giren Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki 17 sayılı Karar ile kambiyo kontrol rejminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu karar kapsamında turistlerin efektif döviz ve seyahat çeki ile ödeme yapabilmeleri sağlanmış, ayrıca yabancıların Türkiye’de Türk Parası ile ödemede bulunmaları ve bankalarda hesap açtırabilmelerinin önü açılmıştır (Önder, 2005: 126).

Merkez Bankası uygulamaya koyduğu teorik plan ve programlarda fiyat istikrarını sağlamaya yönelik bir para politikası öngörse de, gerçek uygulamada bu sağlanamamış; 1970’li yılların başına kadar Türkiye’de uygulanan para ve kredi politikası hazine gereksinimlerine ve ticaret bankalarıyla TCMB’nin para arzına yönelik önlemlerin tespitinden ibaret kalmıştır. Siyasi ve ekonomik konjonktürün sürekli değişmesi sonucu 22 kez değişikliğe uğramış olan 1715 sayılı Merkez Bankası Kanunu artık günün ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelmiş, bu nedenle yürürlükten kaldırılarak yerini 14 Ocak 1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’na bırakmıştır. Sadıklar’ın (1978) deyişiyle “*yeni kanunla, hükümetlerle gelip giden politize olmuş bir Merkez Bankası değil, bağımsız, yarınından emin, güçlü bir Merkez Bankası kadrosu yaratılmak istenmiştir. Ancak Hazine’nin Bankadaki hissesinin %50’nin üzerine çıkarılmasıyla birlikte Merkez Bankası bağımsızlığını kaybetmiştir*”. Serdengeçti’ye (2005) göre de, kabul edilen 1211 sayılı yeni kanunla TCMB’ye birbirleriyle çelişen görevler yüklenmiş, görev tanımı açık bir şekilde yapılmamıştır.

1970’li yıllardan sonra uygulanan para politikaları genel anlamda bağımsız bir para politikası olmaktan çok, hükümetin uyguladığı maliye politikalarını destekleyici nitelikte kalmıştır. Diğer yandan, Hazine’nin kamu bankaları üzerinde kurmuş olduğu

etki sebebiyle TCMB'nin bankacılık sistemi üzerindeki hakimiyeti bir süreliğine zayıf kalmıştır (Delice, 2015: 31-32).

1970 yılında kabul edilen 1211 sayılı kanunla, 1715 sayılı kanunun bütünüyle değişikliğinin ardından 1983, 1986, 1990, 1994, 1998 ve 2001 yıllarında da 1211 sayılı kanunda bazı değişikliklere gidilmiştir. 1983 ve 1986 yıllarında yapılan değişiklikler Hazine'ye ve Kamu İktisadi (KİT) daha fazla kredi verilebilmesi amacıyla yapılmıştır. Bu değişiklikler temel işlevi etkin bir para politikası yürütmek olan Banka'nın asıl amacından uzaklaşarak kamu kesimi finansman açıklarını kapatır hale gelmiştir. 1990'lı yıllarda yapılan değişikliklerle Merkez Bankası'nın hükümete avans vermesi sınırlandırılmıştır (Eşsiz, 2009: 56). 2001 tarihinde yürürlüğe konulan 4651 sayılı kanunla, Avrupa Birliği normları ve dünyada merkez bankacılığı alanındaki son gelişmeler dikkate alınarak 1211 sayılı kanunun on dört maddesinde değişiklik yapılmış, yedi maddesi yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir madde eklenmek suretiyle köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu kanun sonrasında Banka'nın yasal bağımsızlığı, şeffaf ve hesap verebilir olması yönünde çok önemli gelişmeler yaşanmıştır.

2.2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ MERKEZ BANKASININ GÖREV VE YETKİLERİ

Merkez Bankası kanununa göre TCMB'nin temel görevleri şöyle sıralanmıştır (TCMB, www.tcmb.gov.tr, E. T.: 20.01.2019):

1. Açık piyasa işlemleri gerçekleştirmek,
2. Hükümetle birlikte TL'nin iç ve dış değerini korumak için gerekli önlemleri almak ve yabancı paralar ile altın karşılığındaki muadilini tespit etmeye yönelik kur rejimini belirlemek, TL'nin yabancı paralar karşısındaki değerinin belirlenmesi için döviz ve efektiflerin vadesiz ve vadeli alış satışı ile dövizlerin TL ile değişimi ve diğer türev işlemlerini yapmak,
- 3 Bankaların ve Bankaca uygun görülecek diğer mali kurumların yükümlülüklerini esas alarak zorunlu karşılıklar ve umumi disponibiliteler ile ilgili usul ve esasları belirlemek (disponibiliteler uygulaması 2008 yılında kaldırıldı),
4. Avans ve reeskont işlemleri yapmak,
5. Ülkenin sahip olduğu altın ve döviz rezervlerini idare etmek,
6. TL'nin hacim ve dolanımını düzenlemek, ödeme ve transfer sistemlerini kurmak, bu kurulan veya kurulacak olan sistemlerin kesintisiz ve güvenli bir şekilde işlemlerini sağlamak, denetleyecek mekanizmaları sağlamak ve bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak, bu ödemelerin yapılmasını sağlayacak elektronik yöntem ve araçları belirlemek,
7. Finansal sistemin istikrarını sağlayarak, para ve döviz piyasaları ile alakalı düzenleyici tedbirleri almak,
8. Para piyasalarını izlemek,
9. Bankalarda bulunan mevduatın vade ve çeşitleri ile özel finans kuruluşlarındaki

katılma hesaplarına ilişkin vadeleri tespit etmek,

10. Hükümetin finansal ve iktisadi danışmanı, mali ajanı ve haznedarı olmak.

TCMB'nin temel yetkileri ise şöyle tanımlanmıştır (TCMB, www.tcmb.gov.tr, E. T.: 19.01.2019):

1. Türkiye'de banknot çıkarma imtiyazı tek elden bankaya aittir.
2. İktidarla birlikte enflasyon hedefini tespit etmek, bununla uyumlu bir şekilde para politikasını belirlemek,
3. Fiyat istikrarını sağlamak maksadıyla yasada belirtilen para politikası araçlarını kullanmak, uygun bulacağı diğer para politikası araçlarını da doğrudan belirlemek ve uygulamak,
4. Banka olağanüstü durumlarda ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması halinde, belirleyeceği usul ve esaslara göre bu Fona avans vermek,
5. Nihai kredi mercii olarak bankalara kredi verme işlemlerini yürütmek ve gerçekleştirmek,
6. Bankaların borç para verme işlemlerinde ve mevduat kabulünde uygulayacakları faiz oranlarını, belirleyeceği usul ve esaslara göre bankalardan istemek,
7. Mali piyasaları izlemek maksadıyla bankalar ve diğer mali kurumlardan ve bunları düzenlemek ve denetlemekle görevli kurum ve kuruluşlardan gerekli bilgileri istemek ve istatistikî bilgileri toplamaktır.

TCMB, Merkez Bankası Kanunu'yla kendisine verilen görev ve yetkiler dahilinde, ekonomik amaç ve hedeflere yardımcı olacak şekilde kredilerin hacim, nitelik, mahiyet ve temin koşullarını düzenlemekte ve kredi sistemi içindeki genel likidite ihtiyacını karşılamaktadır (Akyazı, 2001: 6). Ayrıca genel likidite ihtiyacının karşılanmasının yanında gerçek ticari faaliyetlere dayanan ve ulusal ekonomi için önem arz eden konularda da kredi olanağı tanımaktadır (TCMB, www.tcmb.gov.tr, E. T.: 19.01.2019).

Merkez Bankası Kanunu'nda risk içeren birtakım girişimleri önlemek amacıyla TCMB'nin yapamayacağı işlemler de belirtilmiştir. Bunlar (TCMB, www.tcmb.gov.tr, E. T.: 19.01.2019):

1. Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans kullanıramaz ve kredi veremez, Hazine ve kamu kurumlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz.

2. Banka, bu Kanunla verilen yetkili işlemler dışında avans veremez ve kredi açamaz, vereceği avans ve kullanıracığı kredi teminatsız veya karşılıksız olamaz, her ne şekilde olursa olsun garantör olamaz ve doğrudan kendisini ilgilendiren işlemler dışında teminat veremez.

2.3. YASAL DÜZENLEMELER KAPSAMINDA TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI'NIN BAĞIMSIZLIĞI

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kuruluşundan günümüze kabul edilen kanunlar ve bu kanunlar çerçevesinde TCMB'nin Bağımsızlığı hususu aşağıda ele alınmaktadır.

2.3.1. 1715 Sayılı TCMB Kanunu (1930)

11.06.1930 tarihinde kabul edilen 1715 sayılı TCMB Kanunu ile bankanın doğrudan devlet bankası olması yerine, hükümete karşı belli ölçülerde bağımsız olan anonim şirket statüsünde bir merkez bankası kurulmuştur. Bu nedenle bankanın kuruluşu için bağımsız bir heyet oluşturulmuştur. Bu heyetin, ikisi milli, biri yabancı bankalardan, biri imtiyazlı şirketlerden ve dört kişi de uzmanlardan olmak üzere İcra Vekilleri Heyeti tarafından oluşturulan 8 üyeden oluşturulmuştur. Bu heyet Maliye Bakanı'nın gözetiminde görev yapmıştır (Tekeli ve İlkin, 1997: 303).

1715 sayılı Yasa'da Merkez Bankası'nın temel amacı, fiyat istikrarı olarak değil, ülkenin ekonomik kalkınmasına yardım etmek olarak belirlenmiştir. Bu amacı gerçekleştirmek için Banka'ya; reeskont oranlarını belirlemek ve para piyasasını düzenlemek, hazine işlemlerini yapmak ve hükümetle ortaklaşa Türk Lirası'nın değerini korumak gibi görevler verilmiştir (Karluk, 2007: 364).

1715 sayılı Kanun'un ilk kabulünde Hazine'nin Merkez Bankası'ndan avans alması ve kredi kullanması mümkün kılınmamıştır. Ancak daha sonra kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki zamanlama farkından kaynaklı nakit ihtiyacının Merkez Bankası'ndan avans alınarak giderilmesi fikri ortaya atılmıştır (Kaya, 2007: 93). Kullanılacak bu avansın yıl sonlarında mutlaka sıfırlanacağı, kesinlikle bütçe açıklarında kullanılmayacağı öngörülmüştür. Bu avans hesabının üst limiti ise devlet bütçesinin büyüklüğüne göre değil, Merkez Bankası'nın ödenmiş sermayesine göre belirlenmiştir (Karluk, 2002: 408).

1715 sayılı Kanun, 1211 sayılı kanunun kabulüyle yürürlükten kalktığı 1970 yılına kadar 22 defa değişikliğe uğramıştır. Yapılan bu değişiklikler sebebiyle 1715 sayılı Kanunu'nun bütünlüğü bozulmuş ve 1970 yılında Kanun bütünüyle değiştirilmiştir (Oktar, 1997: 3). Kanun'da yapılan değişikliklerin çoğu Banka'nın Hazine'ye ve kamu iktisadi teşebbüslerine daha fazla kredi vermesini sağlamaya yönelik olmuştur. Böylece Merkez Bankası temel işlevi olan etkin bir para politikasını yürütmekten uzaklaşarak, kamunun açıkları için finansman sağlayan bir banka görünümünü almıştır (Karluk, 2007: 364). Bu durum da Banka'nın bağımsızlığının düşük seviyelerde olduğunun göstergesidir.

1960'lı yıllarda planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte mevcut yasanın dengeli bir kalkınma için gerekli olan para politikasının uygulanmasına yönelik şartları taşımadığı öngörülmüştür. Bu nedenle İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda

yürürlükteki Merkez Bankası Kanunu'nun değiştirilmesinin ve Merkez Bankası'nın Hazine ve bankalar sistemiyle ilişkilerinin o günkü ekonomik duruma uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir (DPT, 1996: 35). Böylece 1715 sayılı TCMB Kanunu'nu, para politikası uygulamalarının öngörüldüğü şekilde yürütülebilmesini sağlayacak biçimde 26.1.1970 tarih ve 1211 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir (Kaya, 2007: 94).

2.3.2. 1211 Sayılı TCMB Kanunu (1970)

Merkez Bankası bağımsız olarak kurulmasına rağmen yapılan birçok müdahale sonucu giderek bağımsızlıktan uzaklaşmıştır. 1211 sayılı Kanun'un 14.01.1970 tarihinde kabulü ile Merkez Bankası siyasi iktidarların baskı ve etkisine açık hale getirilmiştir (Oktar, 1997: 3). TCMB işlevlerini siyasi otoriteden bağımsız olarak yerine getirebilmek için, bir anonim şirket statüsünde özel hukuk hükümlerine bağlı olarak kurulmuştur. Bu bakımdan 1715 sayılı kanun, 1211 sayılı kanundan daha özerk bir yapıya sahiptir (Aktan, Utkulu ve Togay, 2005). Ancak, yüzde 15 olan Hazine'nin sermaye payı, bu yasa ile yüzde 51'e çıkarılmıştır. Hazine'nin elinde bulunan bu yüzde 51'lik pay, Hükümet'in Hazine vasıtasıyla TCMB Genel Kurulu'nda çoğunluğu elde ederek Banka'nın kontrolünü elinde tutması anlamına gelmektedir. Bu da bağımsız merkez bankası imajını olumsuz etkilemiştir.

Merkez Bankası'nın görevleri, 1211 sayılı TCMB Kanunu kapsamında genişletilmiştir. Bu geniş görev alanı Merkez Bankasını asıl görevi olan fiyat istikrarı hedefinden uzaklaştırmış ve bankayı kamu açıklarını finanse eden bir kuruluş haline getirmiştir. Hazine'ye kısa vadeli avans verilmesindeki amaç, bütçe gelirlerinin tahsili ile harcamaların yapılması arasındaki zaman farkından dolayı oluşan nakit ihtiyacını gidermektir (Kaya, 2007: 95). Fakat 1211 sayılı Kanun ile uygulamaya alınan Hazine avansı, amacının dışına çıkarak para politikasının bağımsızlığına aykırı bir hale gelmiştir. Banka'nın Hazine'ye verdiği avansa ilişkin kredi faizini hükümetle birlikte belirlemesi hem Banka'nın finansal bağımsızlığını hem de kurumsal bağımsızlığını olumsuz yönde etkilediğini göstermiştir. 1211 sayılı Kanun'un 51. maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırımlarına yönelik kredilerin verilmesi yasaklandığı halde aynı maddede kamu kurum ve kuruluşlarının mevsimlik ihtiyaçları için Merkez Bankası'ndan avans almaları belirli limit ve koşullara bağlanmak suretiyle uygun görülmüştür (Alparslan, 1997: 4).

Merkez Bankası'nın 1970'li yıllarda uyguladığı bazı politikalar bankayı asıl görevi olan fiyat istikrarının korunması hedefinden uzaklaştırmıştır. Örneğin o dönemde reeskont kredileri selektif kredi politikasının bir aracı olarak kullanılmıştır. Zorunlu karşılıklar ise bankaların para stoku hacmi ve likiditelerini düzenleyen bir para politikası aracı şeklinde değil düşük zorunlu karşılık oranları ile ticari banka kaynaklarını belli sektörlere yardımcı bir araç olarak kullanılmıştır (DPT, 1996: 37).

2.3.3. 4651 Sayılı TCMB Kanunu (2001)

1715 ve 1211 sayılı kanunlara yönelik farklı zamanlarda yapılan değişiklikler merkez bankasını kamu açıklarını finanse eden bir kurum haline getirmiş ve bankayı asıl amacından uzaklaştırarak bağımsız bir para politikasının uygulanabilirliğini ortadan kaldırmıştır. Bu durum bankanın görev ve yetkilerini olumsuz etkileyerek, kurum üzerindeki siyasi baskıları daha da artırmış ve uygulanan para politikalarını hükümetin maliye politikasını destekler hale getirmiştir. 2001 yılında 4651 sayılı kanun ile yapılan değişiklikler merkez bankası bağımsızlığı için bir dönüm noktası olmuştur (Akyazı, 2008: 90-91). 25.04.2001 tarihinde kabul edilen 4651 Sayılı Kanun hazırlanırken üç önemli aşamadan geçtiği görülüyor. Bu aşamalardan birincisi 1998 yılında TCMB yasa taslağının hazırlanmasıyla tamamlanan strateji arama aşamasıdır. Hazırlanan bu taslak ikinci aşamada, Avrupa Merkez Bankası, IMF ve bazı Avrupa ülkeleri Merkez Bankaları gibi uluslararası kuruluşların görüş ve önerilerine açılmış, üçüncü aşamada ise dünya merkez bankalarının pratik uygulamaları taslağa uyarlanmıştır (Türel, 2001: 74).

4651 Sayılı Kanun'a duyulan gereksinim, 1990'lı yıllarda uygulanan para politikası ve buna bağlı olarak uygulanmak istenen parasal programların enflasyon hızını düşürmek ve değişkenliğini azaltmadaki başarısızlığı sonucu ortaya çıkmıştır. Bu başarısızlık iki tartışmayı beraberinde getirmiştir. Bunlardan birincisi, TCMB'nin bağımsızlığı konusundaki tartışma, ikincisi ise TCMB'nin para ve kambiyo politikalarındaki ana çerçevenin eleştiriye açılması tartışmasıdır (Kaya, 2007: 105).

4651 Sayılı Kanunu'nun çıkmasında, Maastrich antlaşması ile Avrupa Merkez Bankaları'nın parasal birliğe geçişi sürecinde, AB'nin bağımsız bir Avrupa Merkez Bankası kurmasına yönelik yaptığı yasal düzenlemeler, bu birliğe üye olmayı düşünen Türkiye'yi de TCMB yasasını Maastrich kriterlerine uygun hale getirmek için, mevzuatını değiştirmek zorunda kalması etkili olmuştur. Diğer taraftan Aralık 1999 tarihinde IMF ile yapılan stand-by düzenlemesinin Aralık 2000 tarihli dördüncü niyet mektubunda, yeni bir Merkez Bankası Kanunu'nun Nisan 2001 sonuna kadar çıkarılacağı yönünde verilen taahhüt de etkili olmuştur (Kaya, 2007: 105-106).

25.04.2001 tarihinde kabul edilen 4651 Sayılı TCMB Kanunu'nu ile yapılan değişiklikler merkez bankasının bağımsızlığını sağlamaya yönelik olmuştur. Bu yeni düzenleme ile 1211 Sayılı Kanun'un 14 maddesinde değişiklik yapılmış, 7 maddesi kaldırılmış ve kanuna yeni bir madde eklenmiştir (TCMB, 2001: 111).

1211 sayılı Kanun'un 4651 Sayılı Kanun ile değiştirilen 4.Maddesinde TCMB'nin temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu belirtilerek fiyat istikrarı TCMB'nin ilk amacı haline getirilmiştir (Orhan ve Erdoğan, 2007: 387).

Enflasyonla mücadele edip fiyat istikrarını sağlayabilmesi için, TCMB'ye uygulayacağı para politikası ve politika araçlarını doğrudan belirleme yetkisi verilerek, bankanın araç bağımsızlığı sağlanmıştır (TCMB. (2001: 3-4). Ayrıca bankanın hazine ve benzeri kamu kurum ve kuruluşlarını kredi ile finanse etmesinin yolu kapatılmış ve

bu kurumların ihraç ettiği borçlanma araçlarının satın alınamayacağı hükmü karara bağlanarak bankanın ekonomik bağımsızlığı yasal güvence altına alınmıştır. Böylece karşılıksız para basımı ve dolaylı para genişlemesinin önüne geçilmiştir. Bu düzenlemelerle bankaya bazı konularda hükümete danışmanlık yapma görevi verilmiş ve hükümet ilişkisinin sınırları belirlenmiştir (Turgut, 2007: 127).

Merkez bankası bağımsızlığı için önemli bir gösterge sayılan başkan ve başkan yardımcılarının görev süresi, atanma ve görevden alınma biçimlerinde de bazı olumlu değişiklikler yapılarak, görev süreleri 3 yıldan 5 yıla çıkarılmış ve görev süreleri dolmadan değiştirilemeyeceği ve görevden alınamayacakları karara bağlanmıştır (Kaya, 2007: 107).

4651 sayılı kanunla sağlanan bağımsızlık baraberinde TCMB'ye çeşitli bazı sorumluluklar da yüklemiştir. Bu sorumluluğun başında bankanın para politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında şeffaflığı ve para politikası kararları sonucunda kamuoyuna hesap verebilirliği gelmektedir. Bu kanun değişikliği ile birlikte merkez bankasının bağımsızlığından söz edebilmek için gerekli olan ön koşullardan bankanın şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırılmak suretiyle önemli bir adım daha atılmıştır (Kaya, 2007: 107).

2.3.3.1. 4651 Sayılı Kanunun Getirdiği Yeniliklerin Bağımsızlık Düzeyine Yansımaları

Dünyada yaşanan olumsuz ekonomik şartlara bağlı olarak bağımsızlığı sağlamaya ilişkin artan girişimler, Türkiye'de de etkisini göstermiş ve TCMB Kanunu yürürlüğe alındığı 26 Ocak 1970 tarihinden günümüze kadar önemli yasal düzenlemelere tabi tutulmuştur. Bu kapsamda ilk yasal değişiklik 1986 yılında fiyat istikrarını sağlamaya yönelik olarak Banka'nın para ve kur politikasını belirlemesi yönünde yapılmıştır. Diğer bir düzenlemede 1990 yılında yapılmış olan TCMB başkanının görev süresi ile ilgili olup, başkanın beş yıl süre ile bakanlar kurulu tarafından atanması esas alınmıştır (TCMB). 1994 yılında bu değişikliklere ek olarak, TCMB'nin hazine ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına sağlamış olduğu avans tutarına sınırlama getirilmiş, belirlenen sınırlama miktarına ulaşmak için avans oranında ki kademe kademe düşüşler 1998 yılına kadar sürmüştür. Ancak TCMB'nin bağımsızlığı konusunda en kapsamlı düzenleme 25 Nisan 2001 tarihinde kabul edilen 4651 sayılı kanunla yapılmıştır. Bu düzenleme ile mevcut TCMB Kanunu'na yeni bir madde eklenmiş, on maddesinde değişiklikler yapılmış ve yedi maddesinde yürürlükten kaldırılmıştır. TCMB'nin bağımsızlığını artırma yolunda yapılan bu önemli yasa değişikliğinin sebebi, Türkiye'de 1970'li yıllardan bu yana devam eden yüksek enflasyonu düşürmektir. Bu amaçla 2000 yılında uygulamaya alınan Enflasyonu Düşürme Programı'nın 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında peş peşe yaşanan iki kriz sonrasında başarısızlıkla sonuçlanması TCMB'nin bağımsızlığının artırılması yönündeki eğilimlerin daha da güçlenmesine neden olmuş ve gerekli yasa

değişikliklerinin yapılmasını hızlandırmıştır (Eraslan, 2005: 123).

2001'de yaşanan kriz sonrasında kamu bankaları tarafından açıklanan yüksek görev zararları, bazı bankalarda yapılan birleştirilmeler ve BDDK tarafından birçok bankaya el koyularak Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na (TSMF) devredilmesi sektörde çok ciddi denetim eksiklikleri olduğunu göstermiştir. Yaşanan bu gelişmeler paralelinde Nisan 2001'de TCMB'nin bağımsızlık dercesini yükseltmek için mevcut TCMB kanununda çok köklü değişiklikler olarak tabir edilen yasal reformlar yapılmıştır. Kabul edilen bu kanun sonrasında TCMB'nin temel hedefi açık olarak belirlenmiş, TCMB'nin kamu kesimine kaynak aktarmasına son verilmiş ve uygulanacak para politikası kararlarının alınmasına yönelik bağımsız hareket etmesi kanunlarla güvence altına alınmıştır (Barışık, 2004: 9).

4651 Sayılı Yeni Merkez Bankası Kanununun getirdiği temel değişiklikleri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz (Keyder, (2005: 41-42):

- Araç Bağımsızlığı: TCMB'nin temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiş ve uygulanacak para politikası aracının belirlenmesinde tam yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Banka araç bağımsızlığını kazanırken, enflasyon hedefini hükümetle birlikte belirleme görev ve yetkisi ile donatılmıştır.
- Hesap Verebilirlik ve Kamuoyunun Bilgilendirilmesi: TCMB'nin kamuoyuna karşı hesap vermesi ve şeffaf olması ilkeleri benimsenmiştir.
- Para Politikası Kurulu: TCMB başkanı, başkan yardımcıları, bankanın meclis üyeleri arasından seçilecek bir üye ve başkanın önerisi üzerine müşterek kararlar atanacak bir üyeden oluşmaktadır.
- Kamu Kesimine Kredi Açılmaması: TCMB'nin kamu kurum ve kuruluşları ile hazineye avans vermesi ve kredi kullanılması yasaklanmıştır. Bunun yapılması ile karşılıksız para basılmasının önüne geçilmiştir.
- Son Borç Verme Mercii: Geçici likidite sıkışıklıkları sonrasında ödeme sistemlerinde meydana gelebilecek aksaklıklar ve oluşabilecek teknik sorunlar nedeniyle finansal piyasalardaki işleyişin etkinliğini engelleyebilecek unsurların giderilmesi amacıyla, TCMB'nin finansal sisteme, teminat alınarak gün içinde ya da gün sonunda kredi verme olanağı tanınmıştır.
- Finansal Sistemin ve Ödeme Sisteminin Gözetimi: TCMB'ye mali sistemin taşıdığı riskleri belirleyerek buna yönelik sistemin izlenmesi ve sistem hakkında değerlendirmeler yapması, mali sistemde ortaya çıkabilecek risklerin tüm sektöre yayılmasını önleme ve bu konuda mali sistemin alt yapısını güçlendirerek gereken bütün tedbirlerin alınması yetkisi verilmiştir.

Genel olarak getirilen yeniliklerin, bağımsızlık dışında iki önemli temel unsuru daha bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Merkez Bankası'nın hükümetle koordinasyonudur. Enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesi ve para politikaları hakkında hükümete bilgi verilmesi gibi düzenlemeler de yasada yer almaktadır. İkinci unsur ise hesap verebilirlik ve şeffaflıktır. Para politikası hedeflerine

ulaşılması durumunda bunun nedenlerini ve alınması gereken önlemleri hükümete yazılı olarak bildirilmesi ve kamuoyuna açıklanması, politika hedef ve uygulamalarının dönemsel raporlar ve basın duyuruları gibi araçlarla tüm kamuoyu ile paylaşılması gibi düzenlemelerde bu ikinci unsura yönelik olarak uygulamaya konmuştur. Özetle, yeni TCMB kanunu, Türkiye ekonomi tarihinde merkez bankasının temel stratejisini ilk defa bu kadar enflasyona odaklı hale getiren ve fiyat istikrarının önemini vurgulayan bir yasa olması nedeniyle, fiyat istikrarının sağlanması doğrultusunda çok önemli bir reform olmuştur.

2.3.3.2. 4651 Sayılı Kanun Sonrası TCMB Kanunu'nda Politik Bağımsızlık

Politik bağımsızlık, genel olarak siyasi iktidarın etkisi olmadan merkez bankasının politika amaçlarını kendi iradesiyle seçebilmesi olarak tanımlanmaktadır.

Merkez bankasının politik yönden bağımsız olmasının iki önemli sonucu vardır. Bunlardan birincisi bankaya yapılacak üst düzey personel atamalarında siyasi baskının önüne geçilmesi, ikincisi ise seçim dönemlerinde politikacıların seçim yatırımı olarak karşılıksız para basılmasına yönelik baskısı sonucu oluşabilecek yüksek enflasyon nedeniyle ortaya çıkabilecek fiyat istikrarı hedefinden sapma durumunun ortadan kalkmasıdır (Çöl, 2003: 5-6).

Politik bağımsızlığın kriterleri daha öncede belirtildiği gibi:

- Bankanın üst düzey yöneticileri olan başkan ve diğer yönetim kurulu üyelerinin siyasi iktidar tarafından atanmaması, atanması halinde ise görevde kalma sürelerinin hükümetinkinden daha uzun olması,
- Merkez bankasının almış olduğu kararlarda hükümetin oy kullanma hakkının olmaması,
- Merkez bankasının uygulayacağı para politikalarında bağımsız hareket edebilmesi,

olarak özetlenebilir.

25.4.2001 tarihinde yayınlanan 4651 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un ilk maddesinde 14.1.1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 4.üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Madde 4.- Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler. Banka, fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını destekler” (4651 Sayılı TCMB Kanunu).

Bu madde ile banka politik kararlardan etkilenmeksizin temel amacı olan fiyat istikrarını korumak için kendi kararlarını kendisinin verebileceği teminat altına alınmıştır. İlk maddesiyle birlikte merkez bankasının bağımsızlığının artırılması

hususunda önemli bir adım atılmıştır.

Politik kaygılar taşıyan siyasi iktidarlar bu kaygıları nedeniyle parayı sorumsuzca yönetebileceklerinden, siyasilerin etkisinden kurtulan bağımsız merkez bankalarının paranın değerinin muhafaza edilmesi ve fiyat istikrarının sağlanması konusunda başarı olduğu genel kabul görmüş yaygın bir görüştür.

2.3.3.3. 4651 Sayılı Kanun Sonrası TCMB'nin Ekonomik Bağımsızlığı

Ekonomik bağımsızlık, merkez bankalarını para politikası hedeflerine ulaşmak için gerekli olan araçları belirleyebilme ve hükümetin onayını almadan serbestçe kullanabilme kapasitesidir (Oktar, 1996: 87). Bu bağımsızlık doğrudan hükümet harcamalarına yönelik finansman kaynağının direk olarak merkez bankasından alınan krediler ile yapılıp yapılmadığıyla alakalıdır. Eğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait açıklar doğrudan merkez bankası kaynakları ile finanse edilmekteyse, bu durumda ekonomik bağımsızlıktan bahsedilemez.

TCMB, fiyat istikrarı hedefine varmaya yönelik uygulayacağı para politikasını ve bu politika araçlarını direk kendisi belirlemekte ve 2001 Kanunu ile kendisine verilen vazife ve yetkileri kendi sorumluluğunda bağımsız olarak kullanabilmektedir (TCMB).

Temel amaçları fiyat istikrarını sağlamak olan merkez bankalarının önlerindeki en önemli engel, kamu kurum ve kuruluşları ile hazineye açılan krediler ve verilen avanslardır. Buna benzer krediler, ekonomik birimler tarafından talep edilmese bile parasal tabanda genişlemeye sebep olmakta, başka bir ifadeyle piyasaya "karşılıksız" para sürülmesine sebebiyet vermekte ve bunlar sonucunda da mevcut enflasyon oranı artış göstermektedir. Merkez bankalarının en önemli temel bağımsızlık göstergelerinden biri de kamu kurum ve kuruluşları ile hazineye kredi verme zorunluluklarının bulunmamasıdır. 4651 sayılı Kanun ile TCMB Kanunu'nun 50. maddesi yürürlükten kaldırılmış, böylece TCMB'nin hazineye açtığı kısa süreli avansların önüne geçilmiştir. Ayrıca ilgili kanunun 56. Maddesinde, "*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*" hükmü yer almaktadır. Böylece "ekonomik bağımsızlık" diye tanımlanan, merkez bankalarının, kamu kurum ve kuruluşlarını kredilendirmemesi hususu ile hazineye avans kredi açmaması öncelikli ilkeler olarak günümüz merkez bankacılığının bağımsızlığına yön veren unsurlar arasında yerini almıştır. TCMB 4651 sayılı kanunda kendisine verilen yetkili işlemler dışında kredi açamaz ve avans veremez, vereceği kredi ve avans da teminatsız ya da karşılıksız olamaz, her ne biçimde olursa olsun kefil olamaz ve doğrudan kendisi ile alakalı iş ve işlemler haricinde teminat veremez şeklinde değiştirilmiştir. Böylece, bu iki yolla TCMB'nin hazineyi ve diğer kamu kuruluşlarını bütçe açıkları ve görev zararlarından ötürü finanse etmesi engellenmiş ve piyasaya karşılığı olmayan paranın çıkmasının yolu kapatılmıştır (TCMB).

Kanun'un 56.cı maddesinin (b) bendinde Banka'nın her ne biçimde olursa olsun kefil olamayacağı ve teminat veremeyeceği karara bağlanmıştır. Bu hükümle, TCMB'nin üçüncü kişiler lehine teminat vermesinin önüne geçilmiş olup, anonim şirket statüsünde olduğundan bağlı olduğu özel hukuk hükümlerine göre, TCMB'nin diğer şirketlere benzer olarak kendi iş ve işlemlerinde teminat verebilmesi hukuken mümkün bulunmaktadır. Bu sebeple, uygulamada duraksamalara yer verilmemesi adına bankanın kendisine ait işlemleri için teminat verebileceği konusu açık bir şekilde düzenlenmiştir (TCMB, 2001).

1211 sayılı TCMB Kanunu'nda 4651 sayılı kanunun kabulüyle yapılan değişikliklerle 50 ve 51 inci maddelerin yürürlükten kaldırılması sonrası Maastricht Anlaşmasının 104 ve AMBS statüsünün 21.1 maddesi ile uyum sağlanmış ve bu şekilde TCMB'nin ekonomik bağımsızlık düzeyi artırılmıştır (Eroğlu ve Abdullayev, 2005: 93).

Ekonomik bağımsızlığın olabilmesi için merkez bankasının herhangi bir müdahale ve kısıtlamayla karşı karşıya kalmadan, kendi hür iradesi doğrultusunda para politikası araçlarını özgürce seçebilmesi ve bu araçları serbestçe kullanabilmesi gerekmektedir. Bu hususun gerçekleşmesi araç ve amaç bağımsızlıklarına bağlıdır.

2.3.3.3.1. TCMB'nin Amaç Bağımsızlığı

Amaç bağımsızlığı; merkez bankasının temel amacını, fiyat istikrarı, tam istihdam, büyüme gibi birden fazla seçenek arasından seçebilme özgürlüğü olarak ifade edilebilir (Serdengeçti, (2005: 6). Günümüzde merkez bankalarının en temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu daha önceki kısımlarda vurgulanmıştır.

Fiyat istikrarını temel amaç olarak alan para politikaları, piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde çalışması ve uygulanan maliye politikalarının, özellikle büyüme ve istihdam açısından beklenen sonuçları verebilmesi bakımından çok büyük önem taşımaktadır. Fiyat istikrarının reel ekonomiye olumlu etkisinin yanı sıra, mali piyasalardaki istikrara da katkısı bulunmaktadır.

Fiyat istikrarının sağlanabilmesi; merkez bankalarının, kurumsal, kişisel ve finansal bakımdan bağımsız olmalarını gerektirmektedir. TCMB Kanunu'nda fiyat istikrarının hedef olduğunun açıkça belirtilmesi, bu hedefe ulaşabilmesi için TCMB'nin her açıdan bağımsız olması zorunluluğun daha fazla ortaya koymakta ve bu nedenle bağımsızlığı sağlama yönünde bir baskı oluşturmaktadır.

Enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesini gerekli kılan en önemli neden, tüketici fiyat endeksi içinde % 20'den fazla ağırlığının kamu mallarından oluşması ve ayrıca diğer sektörler açısından daha çok girdi niteliğindeki kamu mal ve hizmetlerindeki fiyat artışlarının, daha sonra özel sektör mal ve hizmetlerinin fiyatlarına önemli ölçüde yansımalarıdır. Bu bakımdan hükümetin enflasyon ve dolayısıyla fiyat istikrarı konusunda etkisinin bu kadar yüksek olduğu bir ekonomik ortamda, enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesinin uygun olduğu düşünülmelidir. Ancak

özelleştirmenin tamamlanması ile birlikte ekonomide kamu etkisinin ortadan kalkması ve tam rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin işlerlik kazanması durumunda, uygulayacağı politikalarla fiyat istikrarını gerçekleştirmeyi hedefleyen TCMB tarafından belirlenmesi mümkün olabilecektir (Yılmaz, 2002: 109).

Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı, Türkiye’de enflasyon hedefinin hükümetle birlikte belirlenmesi, doğal ve gerekli olmakla birlikte Avrupa merkez bankalarının bağımsızlığına aykırı bir durum olduğu kabul edilmektedir. Çünkü Ulusal Merkez Bankaları’nın enflasyon hedefini hükümetle birlikte belirleyeceklerine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Birlik ülkeleri bir enflasyon kriterine tabi olmaktadır.

2.3.3.3.2. TCMB’nin Araç Bağımsızlığı

Merkez bankalarının tarihi süreçteki gelişimleri çerçevesinde öne çıkan başka bir unsur da, araç bağımsızlığıdır. Günümüzde nerdeyse tüm merkez bankaları, temel hedefleri olan fiyat istikrarını sağlamaya yönelik uyguladıkları politika araçlarının seçimi ve uygulama kurallarının düzenlemesi konusunda bağımsız olarak hareket etmektedirler. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik hedefler belirlenirken merkez bankası ve hükümete ait sorumlulukları ayırt etmek oldukça zor olup, belirlenen hedeflere ulaşmada para politikasıyla eşgüdümlü olarak uygulanacak maliye politikasının da katkısı son derece önemli olduğundan, merkez bankasının amaç bağımsızlığından çok araç bağımsızlığının daha gerekli ve önemli bir unsur olduğu düşünülmektedir (Serdengeçti, 2005: 7).

Para politikasının yürütülmesinden sorumlu olan TCMB bunu etkin bir şekilde uygulamak için kullanacağı politika araçlarını, diğer hiçbir kurum ve kuruluşla paylaşmadan, kendi iradesiyle belirleyip uygulayabilmesi, asıl hedefi olan fiyat istikrarının sağlanmasını kolaylaştıracaktır. Böylece para politikası araçlarının, para politikasını uygulayan organ tarafından etkin kullanımı ve para politikasının belirlenen hedeflere yönelmesi sağlanabilecektir (Eroğlu ve Altıntaş, 1997: 49).

4651 sayılı kanunu kabulüyle birlikte 1211 sayılı TCMB Kanunu’nun 4. maddesine getirilen değişiklik ile, TCMB’ye fiyat istikrarını gerçekleştirmek amacıyla uygulayacağı para politikası ve buna uygun araçları direk olarak belirleme yetkisi verilmektedir. Dolayısıyla, TCMB’yi araç bağımsızlığına sahip kılmaktadır.

2.4. CUKİERMAN-WEBB-NEYAPTİ (CWN) BAĞIMSIZLIK ÖLÇÜTLERİNE GÖRE TCMB BAĞIMSIZLIĞININ İNCELENMESİ

Merkez bankasının yasal bağımsızlık durumu belirlenirken bankanın hükümet ile olan ilişkisinin sınırları kanunda açık bir şekilde belirlenmemişse, bağımsızlığın hesaplanmasına konu olan veriler sağlıklı olmayabilir. Çünkü yasal bağımsızlığın ne derecede etkin olduğu kanunda yer alan kuralların uygulanabilirliğine bağlıdır.

Cukierman-Webb-Neyapti(CWN) (1992) çalışmalarında merkez bankası bağımsızlığını, başlıca dört ana gruba ayırmak suretiyle hesaplamaya konu etmişlerdir. Bu kriter gruplarından birincisi, bankanın yönetim kurulu veya üyelerinin görevde kalma süreleri, atanma ve görevden alınma biçimleri, başkanın hükümet içinde başka görevinin olup olmadığı gibi değişkenler; ikincisi, para politikasının belirlenmesinde etkin olan karar biriminin kim olduğu, hükümet ile banka arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde son kararın kim tarafından verildiği ve hükümetin bütçe aşamasındaki rolü gibi değişkenler; üçüncüsü, fiyat istikrarının ölçümüne yönelik değişkenler; dördüncüsü ise merkez bankasının siyasi otoriteye kaynak aktarma yetkisinin varlığı ve boyutları ile bunların belirlenme sürecindeki ayrıntılar şeklindeki değişkenlerden oluşmaktadır. Her bir ana grup içerisinde yer alan kriterlere göre yapılan hesaplamalar sonucu bağımsızlık derecesi endeksi elde edilmektedir. CWN'nin oluşturduğu bu endeks değeri her bir grup için farklı bir katsayı ağırlığına sahiptir ve 0-1 arasında puanlardan oluşan kriter puanlarının ağırlıklı katsayı puanları ile çarpılıp hesaplanan kriter endekslerinin toplanmasından meydana gelmektedir. Genel endeks puanının 1'e yaklaşması yasal bağımsızlığın arttığı anlamına gelmektedir.

Daha basit bir ifadeyle merkez bankasının bağımsızlık derecesini ölçerken öncelikle CWN'nin oluşturduğu yasal değişkenlerin uygulamadaki kanuna göre endeks değerlerini tespit edilir. Tespit edilen her bir değişkenin endeks değerini CWN Yasal Endeksi içindeki ağırlıklı katsayısı ile çarpılarak ağırlıklı bağımsızlık endeks değerlerini bulunur. En son olarak da bulunan ağırlıklı bağımsızlık endeks değerleri toplanır ve merkez bankasının bağımsızlık endeks değerine ulaşılır.

Şimdi 4651 sayılı TCMB Kanunu (2001 yılı) öncesi ve 4651 sayılı TCMB Kanun değişikliği (2001 yılı) sonrasında oluşan TCMB bağımsızlık endeksini, Cukierman, Webb ve Neyaptı'nın oluşturdukları yasal endeks değerlerine göre incelenip karşılaştırılacaktır. Endeks değerinin hesaplanabilmesi için 1970 yılında çıkarılan 1211 sayılı TCMB kanunu ve Nisan 2001 tarihinde çıkarılan 4651 sayılı TCMB Kanunu ve bu kanunlarda değişikliğe uğrayan maddeler incelenmiştir. Belirlenen bu 4 ana grup için 4651 sayılı kanunun öncesi ve sonrasında oluşan endeks değerleri hesaplanacaktır.

2.4.1. Merkez Bankası Başkanının Statüsü ve Yetkileri (1 Nolu Değişken)

1 nolu değişken kapsamında merkez bankası başkanının görevde kalma süresi, göreve atanma ve görevden alınma şekli ile başkanın banka dışında resmi veya özel bir görevi üstlenip üstlenmediğine ilişkin yasal sınırlar çerçevesinde oluşturulan endeks yer almaktadır. Aşağıda 1 nolu değişken kapsamında yer alan her bir kriter üzerinde durulmaktadır.

1-a) Görevde kalma süresi: 1211 sayılı Kanun'un 25. Maddenin 1. fıkrasında Başkanın (Guvernörün) görevde kalma süresi 5 yıl olarak belirlenmiş, bu sürenin sonunda tekrar atanabilmesine olanak sağlanmıştır. Ancak bu görev süresi 18.05.1987 tarih 281 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3 yıla düşürülmüştür. Bu durumda

CWN'nin 1980-89 yılları için oluşturduğu endeksin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının değeri "0" olmaktadır. Daha sonra 19.04.1990 tarih 422 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu süre tekrar 5 yıla çıkarılmıştır. Böylece sayısal katsayının değeri tekrar 0,50'ye yükselmiştir.

Ancak en son 10.07.2018 tarih 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usüllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile başkanın görev süresi 4 yıla düşürülmüştür. Bu durumda MB bağımsızlığı için CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının değeri "0,25" olarak tespit edilmiştir.

1-b) Başkan'ın atanma şekli: 1211 sayılı kanunun 25'inci maddesinde Başkan'ın "Banka Meclisi'nin teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile atanması öngörülmüşken 18.05.1987 tarih 281 sayılı KHK ile Başkan'ın üçlü kararname (Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı) ile atanması karar altına alınmıştır. Daha sonra 26.10.1990 tarih, 3670 sayılı kanunun 10. maddesindeki değişiklik ile Başkan'ı (Governörü), atama yetkisi Bakanlar Kurulu'na devredilmiştir. 1986 yılından sonra 1-b) değişkeninin endeks değeri 0,75'den 0,25'e düşmüştür. Ancak son olarak 10.07.2018 tarih ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usüllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde "Başkan'ın atamasını Cumhurbaşkanı yapar" hükmüne yer verilmiştir. Bu durumda MB bağımsızlığı için CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının değeri "0" olmaktadır.

1-c) Başkanın görevden alınma şekli: 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 28'inci maddesine göre; Başkan (Governör) ancak, 27 nci maddedeki yasaklı hallerin (özel bir kanuna dayanmadıkça Banka dışında teşrii, resmi veya özel herhangi bir görev alamaz, ticaretle uğraşamayacağı gibi, bankalar ve şirketlerde de hissedar olamaz) gerçekleşmesi ve bu Kanunla kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkansız kılacak durumların ortaya çıkması hallerinde, atanmasındaki usule göre görevinden alınabilir. Böylelikle başkanın görevden alınması, para politikası ile ilgili olmayan belirli hallerin gerçekleşmesi koşuluna bağlanmış olup, CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının değeri 0,83'tür.

1-d) Başkanın hükümette bir görevi var mı?: 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 27 inci maddesine göre Başkan, banka dışında teşrii, resmi veya özel herhangi bir görev üstlenememektedir. Bu nedenle CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının değeri tam puan, yani, 1,00 olmaktadır.

Yukarıda detaylı olarak anlatılan Merkez Bankasının 4651 sayılı yasa öncesi ve sonrasına yönelik 1 nolu değişken için yasal bağımsızlık endeksinin hesaplanmasına ilişkin tablo aşağıda sunulmuştur.

Tablo 2. 1. CWN Endeksine Göre TCMB Bağımsızlık Endeksinin Hesaplanması (1 Nolu Değişken)

| Değişken Numarası | Değişkenlerin Tanımı | Ağırlık | Katsayılar | 4651 Sayılı Kanun (2001 Yılı) | 4651 Sayılı Kanun (2001 Yılı) |
|--|---|---------|------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | | | | Öncesi TCMB'nin Durumu | Sonrası TCMB'nin Durumu |
| 1 | Merkez Bankası Başkanının Statüsü ve Yetkileri | 0,20 | - | - | - |
| | a) Görevde kalma süresi | | | | |
| | 1. 8 yıldan fazla | | 1,00 | | |
| | 2. 6-8 yıl arası | | 0,75 | | |
| | 3. 5 yıl | | 0,50 | 0,50 | |
| | 4. 4 yıl | | 0,25 | | 0,25 |
| | 5. 4 yıldan az | | 0,00 | | |
| | b) Başkanı kim atıyor? | | - | | |
| | 1. Merkez Bankası Genel Kurulu | | 1,00 | | |
| | 2. Merkez Bankası Genel Kurulu ve yasama ve yürütme organlarından oluşan bir konsey | | 0,75 | | |
| | 3. Yasama organı | | 0,50 | | |
| | 4. Yürütme organı (toplu olarak Bakanlar Kurulu) | | 0,25 | 0,25 | |
| | 5. Yürütme organının bir veya iki üyesi | | 0,00 | | 0,00 |
| | c) Başkanın görevden alınması | | - | | |
| | 1. Görevden alma söz konusu değildir | | 1,00 | | |
| | 2. Para Politikası dışındaki nedenlerden ötürü | | 0,83 | 0,83 | 0,83 |
| | 3. Merkez Bankası Genel Kurulu kararıyla | | 0,67 | | |
| | 4. Yasama organının kararıyla | | 0,50 | | |
| | 5. Yasama organı herhangi bir şarta bağlı olmaksızın görevden alabilir | | 0,33 | | |
| | 6. Yürütme organı görevden alabilir | | 0,17 | | |
| | 7. Yürütme organı herhangi bir şarta bağlı olmaksızın görevden alabilir | | 0,00 | | |
| | d) Başkanın hükümette bir görevi var mı? | | - | | |
| | 1. Hayır | | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| | 2. Sadece yürütme organının izniyle | | 0,50 | | |
| 3. Merkez Bankası başkanının hükümette görev alabilmesi konusunda bir sınırlama yok | 0,00 | | | | |
| Birinci grubun bağımsızlık endeksi | | | | 0,13* | 0,10** |
| * $((Ia + Ib + Ic + Id)/4 \times 0,20) = ((0,50 + 0,25 + 0,83 + 1,00)/4 \times 0,20) = 0,129$ | | | | | |
| ** $((Ia + Ib + Ic + Id)/4 \times 0,20) = ((0,25 + 0,00 + 0,83 + 1,00)/4 \times 0,20) = 0,104$ | | | | | |

Kaynak: (Cukierman, Webb and Neyapti, 1992; Eroğlu ve Abdullayev, 2005; 1211 ve 4651 Sayılı TCMB Kanunları)

Tabloda görüldüğü üzere birinci grupta merkez bankası başkanının statüsü ile ilgili dört adet soruya yer verilmiş olup, her bir sorunun toplam içindeki payı eşit değere sahiptir. Böylelikle sorulara verilen cevapların katsayıları toplanıp ortalaması alınmış ve toplam bağımsızlık notu üzerindeki ağırlığı olan 0,20 değeri ile çarpılarak, birinci grubun bağımsızlık endeksi değeri 4651 sayılı kanun öncesi için 0,13 iken 4651 sayılı kanun sonrası (son değişikliklerle birlikte) 0,10 olarak hesaplanmıştır.

2.4.2. Para Politikasının Oluşturulması (2 Nolu Değişken)

2 nolu değişken kapsamında para politikasının kim tarafından belirlendiği, bir anlaşmazlık sözkonusu olduğunda söz sahibinin kim olduğu, hükümet bütçesinin oluşturulmasında merkez bankasının rolü hususlarına ilişkin kriterler yer almaktadır. Şimdi bunları inceleyelim:

2-a) Para politikasını kim belirler?: 1211 sayılı yasanın ilk şeklinin 4'üncü maddesinde “*Hükümet gerektiğinde para ve krediye ilişkin tedbirlerin alınmasında Bankanın görüşünü alır*” hükmüne yer verilmiştir. Bu durumun sayısal kodlama değeri 0,33'tür. Daha sonra 28.05.1986 tarihinde kabul edilen 3291 sayılı yasayla bu hüküm “*Banka, para kredi konularında karar alma ve bu yasayla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde hükümete öneride bulunma yetkisine haizdir.*” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklikle, merkez bankası hükümete danışmanlık yapan bir birim konumundan karar alan ve hükümete öneride bulunan bir birim konumuna gelmiş ve 2-a) değişkeninin endeks değeri 0,33'den 0,67'ye yükselmiştir.

25.04.2001 tarihinde kabul edilen 4651 sayılı yasayla 1211 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinde yapılan değişiklikle “*Banka, hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur*” ifadesine yer verilmiştir. Böylelikle TCMB para politikasının belirleyicisi ve uygulayıcısı olarak tanımlandığı için TCMB Kanunu'nun son şekline göre CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının değeri 1,00 olmaktadır.

2-b) Bir anlaşmazlık durumlarında son sözü kimin söylediği: 1211 sayılı TCMB Kanununun 26. Maddesinde “*Başkan ile Banka Meclisi arasında mutabakat hasıl olmadığı takdirde, bu duruma Maliye Bakanı hakemlik eder*” hükmü 06.12.1984 tarihli ve 3098 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, Başkan (Guvernör) ile Banka Meclisi arasında mutabakat hasıl olmadığı takdirde, bu duruma Başbakan hakemlik eder şeklinde değiştirilmiştir. Dolayısıyla para politikasının belirlenmesi ve uygulanması konusunda bir anlaşmazlık olduğu takdirde yasada açıklık yoksa son sözü hükümet söyler. Bundan dolayı CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının değeri 0,80'dir.

2-c) Bankanın hükümet bütçesinin hazırlanmasındaki rolü: Hükümetin bütçesinin hazırlanması sürecinde TCMB'nin herhangi bir rolü bulunmamaktadır. Dolayısıyla CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının değeri 0,00'dir.

Yukarıda detaylı olarak anlatılan Merkez Bankasının 4651 sayılı yasa öncesi ve sonrasına yönelik 2 nolu değişken için yasal bağımsızlık endeksinin hesaplanmasına ilişkin tablo aşağıda sunulmuştur.

Tablo 2. 2. CWN Endeksine Göre TCMB Bağımsızlık Endeksinin Hesaplanması (2 Nolu Değişken)

| Değişken Numarası | Değişkenlerin Tanımı | Ağırlık | Katsayılar | 4651 Sayılı Kanun (2001 Yılı) Öncesi TCMB'nin Durumu | 4651 Sayılı Kanun (2001 Yılı) Sonrası TCMB'nin Durumu | |
|--|---|---------|------------|--|---|--------|
| 2 | Para Politikasının Oluşturulması | 0,15 | - | | | |
| | a) Para politikasını kim belirler? | | - | | | |
| | 1.Sadece merkez bankası | | 1,00 | | 1,00 | |
| | 2.Merkez bankası katılır, ancak fazla bir etkisi yok | | 0,67 | 0,67 | | |
| | 3.Merkez bankası danışmanlık yapar | | 0,33 | | | |
| | 4.Merkez bankasının bu konuda söyleyeceği bir söz yok | | 0,00 | | | |
| | b) Bir anlaşmazlık halinde son sözü kim söyler? | | - | | | |
| | 1.Yasada görevi açıkça belirtilen konularda merkez bankası son sözü söyler | | 1,00 | | | |
| | 2.Yasada açıklık yoksa son sözü hükümet söyler | | 0,80 | 0,80 | 0,80 | |
| | 3.Merkez Bankası, yasama organı ve yürütmeden oluşan bir konsey | | 0,60 | | | |
| | 4.Yasama son sözü söyler | | 0,40 | | | |
| | 5.Yürütme son sözü söyler | | 0,20 | | | |
| | 6.Yürütme organı her durumda son sözü söyleme hakkına sahip | | 0,00 | | | |
| | c) Bütçe sürecindeki rolü | | - | | | |
| | 1.Merkez bankası aktiftir | | 1,00 | | | |
| | 2.Merkez bankasının hiçbir rolü yoktur | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | |
| | İkinci grubun bağımsızlık endeksi | | | | 0,09* | 0,10** |
| | * $((2a \times 0,25 + 2b \times 0,50 + 2c \times 0,25) \times 0,15) = ((0,67 \times 0,25 + 0,80 \times 0,50 + 0,00 \times 0,25) \times 0,15) = 0,085$ | | | | | |
| ** $((2a \times 0,25 + 2b \times 0,50 + 2c \times 0,25) \times 0,15) = ((1,00 \times 0,25 + 0,80 \times 0,50 + 0,00 \times 0,25) \times 0,15) = 0,097$ | | | | | | |

Kaynak: (Cukierman, Webb and Neyapti, 1992; Eroğlu ve Abdullayev, 2005; 1211 ve 4651 Sayılı TCMB Kanunları)

İkinci grupta para politikasının oluşturulması ile ilgili üç adet soruya yer verilmiş olup, 2-a) ve 2-c) sorularının grup içindeki ağırlığı 0,25 2-b) sorusunun ağırlığı ise 0,50 olarak belirlenmiştir. Böylece ikinci grupta yer alan sorulara verilen cevapların katsayı değeri ile grup içindeki ağırlık değerleri çarpılıp toplanmış ve çıkan sonuç, ikinci grubun toplam bağımsızlık notu üzerindeki ağırlığı olan 0,15 ile çarpılarak ikinci grubun bağımsızlık endeks değeri oluşturulmuştur. Buna göre 2 nolu değişkende yer alan kriterlere göre 4651 sayılı kanun öncesi endeks değeri 0,09 4651 sayılı Kanun sonrası endeks değeri 0,10 olarak tespit edilmiştir.

2.4.3. Merkez Bankası Amaçları (3 Nolu Değişken)

3 nolu değişken merkez bankasının amaçlarına ilişkin olup fiyat istikrarının merkez bankasının en önemli amacı olup olmadığı hususuna dair tanımlamalar yer almaktadır. 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 4'üncü maddesinde (değişiklikler yapılmadan önceki ilk hali) TCMB'nin temel görev ve yetkileri çerçevesinde fiyat istikrarı hedeflendiği gibi bu hedefle uyumlu olarak istikrarlı ve kontrollü bir mali sistem de hedeflenmiştir. Bundan dolayı "3" nolu değişkeninin endeks değeri 0.60 olmuştur.

Daha sonra 28.05.1986 tarih 3291 sayılı yasayla 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 4'üncü maddesinde TCMB'nin temel görevleri arasında "ekonomik gelişmeye yardım etmek" de sayılmıştır. Bundan dolayı "3" nolu değişkeninin endeks değeri 0,40 olarak değişmiştir.

1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 4651 sayılı yasayla değiştirilen 4'üncü maddesinde TCMB'nin temel amacının fiyat istikrarının sağlanması olduğu belirtilmiştir. Ayrıca fiyat istikrarının sağlanması amacıyla çalışmamak kaydıyla hükümetin büyüme ve istihdam politikalarının merkez bankası tarafından desteklenebileceği vurgulanmıştır. Dolayısıyla CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının güncel değeri 0,80 olarak tespit edilmiştir.

Yukarıda detaylı olarak anlatılan Merkez Bankasının 4651 sayılı yasa öncesi ve sonrasına yönelik 3 nolu değişken için yasal bağımsızlık endeksinin hesaplanmasına ilişkin tablo aşağıda sunulmuştur.

Tablo 2. 3. CWN Endeksine Göre TCMB Bağımsızlık Endeksinin Hesaplanması (3 Nolu Değişken)

| Değişken Numarası | Değişkenlerin Tanımı | Ağırlık | Katsayılar | 4651 Sayılı Kanun (2001 Yılı) | 4651 Sayılı Kanun (2001 Yılı) |
|--|--|---------|------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | | | | Öncesi TCMB'nin Durumu | Sonrası TCMB'nin Durumu |
| 3 | <i>Merkez Bankasının Amaçları</i> | 0,15 | - | | |
| | 1.Fiyat istikrarı tek amaçtır; bir anlaşmazlık durumunda merkez bankası son sözü söyleme hakkına sahiptir | | 1,00 | | |
| | 2.Fiyat istikrarı temel amaçtır | | 0,80 | | 0,80 |
| | 3.Fiyat istikrarı amaçlardan bir tanesidir; bununla birlikte istikrarlı bankacılık sistemi oluşturma görevi de vardır | | 0,60 | | |
| | 4.Fiyat istikrarı amaçlardan bir tanesidir; bununla birlikte bu amaçla uyumlu olmayan amaçları söz konusudur (örn. tam istihdam) | | 0,40 | 0,40 | |
| | 5.Merkez bankası yasasında bir amaç belirlenmemiştir | | 0,20 | | |
| | 6.Fiyat istikrarını içermeyen amaçlar sayılmıştır | | 0,00 | | |
| Üçüncü grubun bağımsızlık endeksi | | | | 0,06* | 0,12** |
| * $(0,4 \times 0,15) = 0,06$ | | | | | |
| ** $(0,80 \times 0,15) = 0,12$ | | | | | |

Kaynak: (Cukierman, Webb and Neyapti, 1992; Eroğlu ve Abdullayev, 2005; 1211 ve 4651 Sayılı TCMB Kanunları)

Üçüncü grupta merkez bankasının amaçları başlığı altında bulunan cevaba denk gelen katsayı ile grubun bankanın toplam bağımsızlık notu üzerindeki ağırlığı olan 0,15 ile çarpılarak üçüncü grubun bağımsızlık endeks değeri oluşturulmuştur. Buna göre 3 nolu değişkende yer alan amaç kriterine göre 4651 sayılı kanun öncesi endeks değeri 0,06 iken, 4651 sayılı Kanun sonrası endeks değeri 0,12 olarak tespit edilmiştir.

2.4.4. Kamu Sektörüne Borç Verme Konusu (4 Nolu Değişken)

4 nolu değişken kapsamında merkez bankasının kamu sektörüne avans verme, menkul kıymete dayalı ödünç (borç) verme, merkez bankasından kimlerin borç alabildiği, kredi miktarının sınırı, merkez bankasınca verilen kredinin süresi ve faizi, merkez bankasının hazine bonosu veya tahvilini birincil piyasadan satın alımı konuları yer almaktadır. Aşağıda her bir kriter üzerinde durulmaktadır.

4-a) Avanslar: 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun ilk şeklinde, "Hazineye Kısa Vadeli Avans" Başlıklı 50'nci maddesinde "*Banka, miktarı cari yıl ödenekleri toplamının %15'i geçmemek üzere hazineye kısa vadeli bir avans hesabı açar. Bu avans hesabına uygulanacak faiz haddi ile ekonomik durum göz önünde tutularak kullanılacak avans nispeti Maliye Bakanlığı(Başbakanlık) ile banka arasında kararlaştırılır.*" hükmü vardır. 21.04.1994 tarihinde kabul edilen 3985 sayılı yasanın 50'nci maddesinde "*Banka, her yıl cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının, bir önceki mali yıl bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarının %12'sini geçmemek üzere Hazineye kısa vadeli avans açar. Bu oran 1996 yılı için %10, 1997 yılı için %6, 1998 yılı ve müteakip yıllar için %3'tür.*" hükmüne yer verilmiştir. Her iki hüküm de sıkı limitler dahilinde gerçekleştirilen bir avans uygulamasına işaret etmesinden dolayı endeksin değeri 0,67 olarak alınmıştır.

1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen 56'ncı maddesinde "*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.*" hükmü yer almaktadır. Bu maddeye göre, Merkez Bankası kamu sektörüne avans vermesi yasaklandığı için CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının güncel değeri 1,00'e yükselmiştir.

4-b) Menkul kıymete dayalı ödünç işlemleri (Securitized lending): 1211 sayılı kanunun 51'nci maddesinde "*Banka İktisadi Devlet Teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelerin hammadde ve mahsul alımı ile ilgili, mevsimlik ihtiyaçları için düzenleyecekleri en çok dokuz ay vadeli bonolarını veya Hazine kefaletini haiz bonolarını iskonto edebilir ve karşılığında avans verebilir.*" hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre 4-b) endeksinin değeri 0,67 olarak alınmıştır.

Ancak tahvil karşılığı avansa izin veren 1211 sayılı TCMB Kanunu'nun 48'inci maddesi 4651 sayılı yasayla yürürlükten kaldırıldığı için CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının güncel değeri 1,00 olarak değişmiştir.

4-c) Borç verme koşulları (faiz, miktar, süre vs.): Yıllar boyunca bankanın en büyük borçlusu Hazine olmuştur. Bankanın 1211 Sayılı Kanununun 50. maddesinde ise avans hesabına uygulanacak faiz haddi ile ekonomik durum gözönünde tutularak kullanılacak avans nispetinin Maliye Bakanlığı (Başbakanlık) ve Banka arasında kararlaştırılacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemeye karşılık gelen ve borç verme şartlarını taşıyan sayısal değer 0,33'tür.

25.04.2001 tarihinde kabul edilen 4651 sayılı kanunla devlete borç vermenin yasaklanmasıyla bu kriter için CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının güncel değeri 1,00'e yükselmiştir.

4-d) Merkez bankasından potansiyel borç alanlar: TCMB'nin potansiyel borçluları kamu ve özel sektör olup, bu durumla ilgili hükümler 45, 50 ve 51. maddelerde ifade edilmektedir. Bu kriter için CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının değeri 0,00 dır.

25.04.2001 tarih ve 4651 sayılı yasayla yapılan değişiklikle, Banka'nın potansiyel borçlusu sadece bankalar ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu olmuştur. Bundan dolayı bu kriter için CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının güncel değeri 1,00'e yükselmiştir.

4-e) Merkez bankası kredilerinin sınırları: 1211 Sayılı TCMB Kanununun 50. maddesinin ilk şeklinde Bankanın en büyük borçlusu olan Hazineye verilen avansların miktarının cari yıl bütçe ödenekleri toplamının % 15'ini geçemeyeceği hükme bağlanmıştır. Borç limitinin bu şekilde tanımlanmasının sayısal katsayı değeri 0,00'dır.

Bu durum 25.04.2001 tarih ve 4651 sayılı kanunla devlete borç verme uygulamasının kalkmasıyla değişmiş ve ilgili kriter için CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının güncel değeri 1,00'e yükselmiştir.

4-f) Kredi süresi: 1211 Sayılı TCMB Kanununun ilk şeklinden 25.04.2001 tarihinde yapılan değişikliğe kadar en büyük borçlu konumundaki Hazineye verilen kısa vadeli avansların vadeleri 1 yılı, kamu müesseselerine verilen kredilerin vadeleri 9 ayı geçmemektedir. Düzenlemenin sayısal katsayı karşılığı 0,67 olarak değerlendirilmektedir.

25.04.2001 tarihli değişiklikle devlete borç verme uygulamasının kalkması ile ilgili kriter için CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının güncel değeri 1,00'e yükselmiştir.

4-g) Kredi faizleri: TCMB'nin verdiği kredilere ödenecek faizlerin değeri kanunda yer almamaktadır. Kanunda sadece bu faizlerin nasıl ve kimler tarafından tespit edileceği hususuna yer verilmiştir. Bu şekildeki bir yasal düzenlemenin sayısal ağırlık değeri 0,25' tir.

25.04.2001 tarihli değişiklik sebebiyle devlete borç verme uygulamasının kalmasıyla ilgili kriter için CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının güncel değeri 1,00'e yükselmiştir.

4-h) Merkez bankasının hazine tahvil ve bonolarını birincil piyasadan alımı veya satımı yasaklanmış mıdır?: 25.04.2001 tarihine kadar Bankanın, hükümet borçlanma kağıtlarını birincil piyasadan almasını engelleyen herhangi bir kanun hükmü bulunmamaktadır. Bu durumun sayısal katsayı değeri 0,00'dır.

25.04.2001 tarih 4651 sayılı kanunla TCMB'nin Hazine ve kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alması yasaklanarak, bu işlem türünün TCMB Kanununun 56. maddesinde bankanın

yapamayacağı işlemler arasında yer alması sağlanmıştır. Bu düzenlemenin ile CWN endeksinin hesaplanmasında kullanılan sayısal katsayının güncel değeri 1,00'e yükselmiştir.

Yukarıda detaylı olarak anlatılan Merkez Bankasının 4651 sayılı yasa öncesi ve sonrasına yönelik 4 nolu değişken için yasal bağımsızlık endeksinin hesaplanmasına ilişkin tablo aşağıda sunulmuştur.

Tablo 2. 4. CWN Endeksine Göre TCMB Bağımsızlık Endeksinin Hesaplanması (4 Nolu Değişken)

| Değişken Numarası | Değişkenlerin Tanımı | Ağırlık | Katsayılar | 4651 Sayılı Kanun (2001 Yılı) Öncesi TCMB'nin Durumu | 4651 Sayılı Kanun (2001 Yılı) Sonrası TCMB'nin Durumu |
|--|---|---------|------------|--|---|
| 4 | Kamu Sektörüne Borç Verme Konusu | 0,15 | - | | |
| | a) Avanslar | | | | |
| | 1. Merkez bankası avans vermez | | 1,00 | | 1,00 |
| | 2. Avans verilir; fakat katı bir şekilde sınırlandırılmıştır (örn. Kamu gelirlerinin % 15'ne kadar) | | 0,67 | 0,67 | |
| | 3. Avans verilir; fazla katı bir şekilde sınırlandırılmamıştır (örn. %15'den fazla olabilir) | 0,33 | | | |
| | 4. Yasada hiçbir sınırlama yok | 0,00 | | | |
| | b) Tahvil borçlanması | 0,10 | | | |
| | 1. İzin verilmemiştir | | 1,00 | | 1,00 |
| | 2. Katı bir şekilde sınırlandırılmıştır (örn. Kamu gelirlerinin %15'ine kadar) | | 0,67 | 0,67 | |
| | 3. Fazla katı bir şekilde sınırlandırılmamıştır (örn. Kamu gelirlerinin %15'inden fazla olabilir) | | 0,33 | | |
| | 4. Yasada hiçbir hüküm ve sınırlama yok | 0,00 | | | |
| | c) Borç verme koşulları (faiz, miktar, süre vs.) | 0,10 | | | |
| | 1. Merkez bankası tarafından kontrol edilir | | 1,00 | | 1,00 |
| | 2. Banka yasasında belirlenmiştir | | 0,67 | | |
| | 3. Merkez Bankası ve Hükümet birlikte karar verir | | 0,33 | 0,33 | |
| | 4. Sadece yürütme organı karar verir | 0,00 | | | |
| | d) Merkez bankasından potansiyel borç alanlar | 0,05 | | | |
| | 1. Sadece merkezi hükümet | | 1,00 | | 1,00 |
| | 2. Tüm devlet kurumları (merkezi ve yerel yönetimler) | | 0,67 | | |
| | 3. Yukarıdakiler + KİT'ler | | 0,33 | | |
| 4. Kamu ve Özel sektör | 0,00 | 0,00 | | | |
| e) Merkez bankası kredilerinin sınırları | 0,025 | | | | |
| 1. Parasal miktar olarak | | 1,00 | | 1,00 | |
| 2. Merkez bankası sermayesinin belirli bir oranı kadar | | 0,67 | | | |
| 3. Kamu gelirlerinin belirli bir oranı kadar | | 0,33 | | | |
| 4. Kamu harcamalarının belirli bir oranı kadar | 0,00 | 0,00 | | | |

Kaynak: (Cukierman, Webb and Neyapti, 1992; Eroğlu ve Abdullayev, 2005; 1211 ve 4651 Sayılı TCMB Kanunları)

Tablo 2. 5. CWN Endeksine Göre TCMB Bağımsızlık Endeksinin Hesaplanması (4 Nolu Değişken- Devamı)

| Değişken Numarası | Değişkenlerin Tanımı | Ağırlık | Katsayılar | 4651 Sayılı Kanun (2001 Yılı) | 4651 Sayılı Kanun (2001 Yılı) | |
|---|---|---------|------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------|
| | | | | Öncesi TCMB'nin Durumu | Sonrası TCMB'nin Durumu | |
| 4 | f)Kredi süresi | 0,025 | | | | |
| | 1.6 ay içinde | | 1,00 | | 1,00 | |
| | 2.1 yıl içinde | | 0,67 | 0,67 | | |
| | 3.1 yıldan fazla | | 0,33 | | | |
| | 4.Yasada belirlenmemiştir | | 0,00 | | | |
| | g)Kredi faizleri | 0,025 | | | | |
| | 1.Minimum oranlar üstünde | | 1,00 | | 1,00 | |
| | 2.Piyasa carı oranından | | 0,75 | | | |
| | 3.Maksimum oranlar altında | | 0,50 | | | |
| | 4.Faiz oranı yasada belirtilmemiştir | | 0,25 | 0,25 | | |
| | 5.Devletin borçlandığı paraya faiz uygulanmamaktadır | 0,00 | | | | |
| | h)Merkez bankasının hazine tahvil ve bonolarını birincil piyasadan alımı veya satımı yasaklanmış mıdır? | 0,025 | | | | |
| | 1.Evet | | 1,00 | | 1,00 | |
| | 2.Hayır | 0,00 | 0,00 | | | |
| | Dördüncü grubun bağımsızlık endeksi | | | | 0,22* | 0,50** |
| | * $(4ax0,15 + 4bx0,10 + 4cx0,10 + 4dx0,05 + 4ex0,025 + 4fx0,025 + 4gx0,025 + 4hx0,025) = (0,67x0,15 + 0,67x0,10 + 0,33x0,10 + 0x0,05 + 0x0,025 + 0,67x0,025 + 0,25x0,025 + 0x0,025) = 0,22$ | | | | | |
| ** $(4ax0,15 + 4bx0,10 + 4cx0,10 + 4dx0,05 + 4ex0,025 + 4fx0,025 + 4gx0,025 + 4hx0,025) = (1x0,15 + 1x0,10 + 1x0,10 + 1x0,05 + 1x0,025 + 1x0,025 + 1x0,025 + 1x0,025) = 0,50$ | | | | | | |
| TCMB İçin Hesaplanan Yasal Bağımsızlık Endeksi | | | | 0,50* | 0,82** | |
| * $(0,13 + 0,09 + 0,06 + 0,22) = 0,50$ | | | | | | |
| ** $(0,10 + 0,10 + 0,12 + 0,50) = 0,82$ | | | | | | |

Kaynak: (Cukierman, Webb and Neyapti, 1992; Eroğlu ve Abdullayev, 2005; 1211 ve 4651 Sayılı TCMB Kanunları)

Son olarak dördüncü grup ise kamu sektörüne borç verme başlığı altında sekiz adet kriter oluşturulmuş ve her bir kriterin grup içindeki ağırlığı ayrı ayrı belirlenmiştir. Bu ağırlıklı puanların toplamı ise merkez bankasının bağımsızlık derecesinin belirlenmesinde 0,50 puan gibi ciddi bir ağırlığa sahiptir. Belirlenen her bir kriter için verilen cevaplara ilişkin katsayı puanları ile belirlenen ağırlıklı katsayı puanları çarpılarak çıkan değerlerin toplamıyla dördüncü grubun bağımsızlık endeks değeri oluşturulmuştur. Buna göre 4 nolu değişkende yer alan kriterlere göre 4651 sayılı kanun öncesi endeks değeri 0,22 4651 sayılı Kanun sonrası endeks değeri 0,50 olarak tespit edilmiştir.

Yukarıda anlatıldığı üzere TCMB için bağımsızlık endeksi hesaplanırken 4 ana başlık grubu altında toplam 16 değişken ele alınmıştır. Her bir grubun endeks değeri kendi içinde hesaplandıktan sonra bütünleştirme işlemi yapılarak 4651 sayılı kanun öncesi için TCMB bağımsızlık endeksi %50 olarak hesaplanmışken, 4651 sayılı kanun sonrası için yapılan hesaplamada bu değer %82 olarak hesaplanmıştır. Bu da 4651 sayılı kanunun TCMB yasal bağımsızlığı konusunda çok köklü bir değişiklik yattığını göstermektedir.

Cukierman vd. (1992) tarafından yapılan çalışmada Türkiye için 1980-1989 verilerine göre TCMB'nin yasal bağımsızlık endeksi %46 olarak hesaplanmıştır. 90'lı yıllarda TCMB kanununda yapılan bazı değişikliklerle bu bağımsızlık oranının 4651 sayılı kanunun kabul edildiği 2001 yılı öncesi için %50'ye çıktığı ve 4651 sayılı kanunun sonrasında bağımsızlık değerinin %82'lere çıktığı hesaplanmıştır. Ayrıca bazı çalışmalarda (Eroğlu ve Abdullayev (2005) ve Demirgil (2011)) bu bağımsızlık derecesi %86 olarak hesaplanmıştır. Bu çalışmada 2018 yılında atama hükümlerine ilişkin yayımlanan kararname değerlendirmeye alınmış olup son yasal değişiklikler dahil edilmek suretiyle hesaplama yapılmıştır.

Merkez bankası bağımsızlığı ölçümünde endeksin 0'a eşit veya 0'a yakın olması merkez bankasının bağımsız olmadığını, parasal otoritenin tam bir bağımsızlığa sahip olması halinde ise endeks değerinin 1'e eşit olması gerekmektedir. Yukarıda Tablo 2.5'te görüldüğü üzere son kanun değişiklikleri sonrası TCMB %82 (0,82) düzeyinde bağımsızlığa sahiptir.

TCMB'nin bağımsızlık durumunu özetlersek, Cukierman'ın TCMB'nin 1980–1989 dönemi için hesaplamış olduğu endeks %46 iken, 21.04.1994 tarihinde kabul edilen 3985 sayılı Kanun değişikliğinden sonra 4651 sayılı kanun öncesi dönem için TCMB bağımsızlığı %50'ye çıkmış, 4651 sayılı kanun sonrası için ise (2008 değişiklikleri dahil) TCMB yasal bağımsızlığı %86'lara ulaşmış ve en son 2018 yılındaki değişikliklerle bağımsızlık düzeyi %82 olmuştur.

Ancak Cukierman'ın geliştirdiği endeks bir yasal bağımsızlık endeksidir. Ekonomik bağımsızlık açısından mali disiplin ve borçlanmadaki problemler TCMB'nin bağımsızlığına zarar veren çevresel faktörler etkilerini devam ettirmektedir. Para politikasının bağımsızlığını sınırlandıran bir başka etken ise Türkiye ekonomisinin dışa bağımlı olması ve açıklarını kısa vadeli kaynaklar ile karşılamasıdır. 2000 yılında yaşanan ekonomik krizlerden sonra dalgalı kur ile sermaye hareketlerinin ortaya çıkaracağı şokların elimine edilmesi ile ve sıkı maliye politikası ile iç borç stokunun kontrol altına alınmasından sonra TCMB bağımsızlığının daha da arttığı görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI'NIN FİYAT İSTİKRARI ÜZERİNE ETKİSİNİN İNCELENMESİ

1980'ler hem Türkiye ekonomisi hem de TCMB açısından dönüm noktası olarak tanımlanabilecek gelişmelerin yaşandığı yıllardır. 24 Ocak 1980 kararları ile Türkiye ekonomisinde yapısal bir dönüşüm başlamıştır. Fiyatların piyasa mekanizması çerçevesinde oluşması amacıyla fiyat kontrolleri kaldırılmış ve serbest dış ticaret politikasına geçiş başlamış, mevduat ve kredi faizlerinin piyasa koşullarında belirlenmesi hükme bağlanmıştır (TCMB). 1990'lı yıllara gelindiğinde ise Bankanın, yeni para politikası döviz kurları ve faiz oranlarındaki istikrarı bozmadan piyasanın likidite ihtiyacını karşılama hedefi doğrultusunda gerçekleşmiştir. Ancak Körfez Savaşı'nın mali sektör üzerinde yarattığı baskı, siyasi istikrarsızlık, maliye politikasının yeterince sıkı olmaması ve bankacılık sektörünün kırılgan yapısı gibi sorunlar makroekonomik istikrarın sağlanamamasına ve 1994 yılının ilk çeyreğinde ağır bir finansal kriz yaşanmasına yol açmıştır. Finansal krizin etkilerini azaltmak, piyasalara güven vermek amacıyla 21 Nisan 1994 tarihinde Hazine'nin Merkez Bankası kaynaklarını kullanımına sınırlamalar getirilmiştir (TCMB).

Enflasyonun dizginlerinin kontrolü beklendiği gibi sağlanamayınca 2000 yılında döviz kurunu esas alan yeni istikrar programı açıklanmıştır. Ancak siyasi gerginliklerin etkisi ve ülke ekonomisine olan güvenin azalması ile birlikte 2001 yılı krizinin patlak vermesi programın sonlandırılmasına neden olmuş ve 22 Şubat 2001 tarihinde dalgalı döviz kuru programı uygulanmaya başlanmıştır. Bu durum yapısal değişimlere neden olmuş ve 4651 sayılı kanun bir çok değişiklik yapılmış ve merkez bankası amaç ve araç bağımsızlığına kavuşmuştur. Ayrıca hazineye ve kamu kurum ve kuruluşlarına avans veya kredi verilmesi şeklindeki finans kaynağı olmasının yolu kapatılarak merkez bankasının bağımsızlığının arttırılması yönünde önemli kararlar alınmıştır. 25.04.2001 tarihli 4651 sayılı kanun ile değiştirilen 4. Madde ile fiyat istikrarını sağlamak bankanın temel amacı olarak belirlenmiştir. Bu amacını gerçekleştirmek doğrultusunda uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği hükme bağlanmıştır.

Fiyat istikrarı amacına ulaşmak bağımsız bir merkez bankasının varlığı ile ilişkilendirildiğinden çalışmada Türkiye'de yasal dönüşümlerle birlikte gerçekleşen TCMB bağımsızlığının fiyat istikrarında nasıl bir değişime neden olduğu incelenmektedir. Bu amaçla ikinci bölümde CWN ölçütlerine göre hesaplanan TCMB bağımsızlık ölçüsünün fiyat istikrarına etkileşimi görülmek üzere 1980-2018 dönemine ait yıllık ortalama tüketici fiyat endeksi verileri ile TCMB CWN sonuçlarının karşılaştırılması yoluyla incelenmiştir.

Ancak bu bölümde öncelikle fiyat istikrarının sağlanmasının neden bu kadar önemli görüldüğünü açıklayabilmek adına fiyat istikrarı kavramı üzerinde durulmaktadır.

Enflasyon ile fiyat istikrarı kavramlarının birbirine karıştırılmaması için fiyat istikrarının enflasyondan farkı izah edilmekte ve fiyat istikrarının önemine değinilmektedir. Daha sonra merkez bankası bağımsızlığı konusu üzerine yapılmış çalışmaların yer aldığı literatür taraması yapılmakta ve akabinde TCMB bağımsızlığı ve fiyat istikrarı arasındaki ilişki incelenmektedir.

3.1. FİYAT İSTİKRARI KAVRAMI, ENFLASYONLA İLİŞKİSİ VE FİYAT İSTİKRARININ ÖNEMİ

Fiyat istikrarı, para politikasının uzun dönemli temel amaçları olan büyüme ve istihdama yönelik, ekonomik birimlerin karar alma süreçlerinde etkili olmayacak ölçüde düşük ve istikrarlı bir enflasyon oranını ifade eder (<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/Fiyat+Istikrari+ve+Enflasyon/> E. T.: 01.09.2018).

Enflasyon ise, bir ekonomideki mal ve hizmetlerin fiyatlarında gözlenen sürekli ve genel kapsamlı artışı ifade eder. Günümüzde pek çok merkez bankası; enflasyonu kontrol altında tutarak istikrarlı bir yapıya dönüştürmeye, yani fiyat istikrarını sağlamaya çalışmaktadır (<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/Fiyat+Istikrari+ve+Enflasyon/> E. T.: 01.09.2018).

Enflasyonu artıran temel nedenlerden biri merkez bankalarının hükümetlerin bütçe açıklarını finanse etmek durumunda bırakılması ve bu nedenle kısa vadeli avans veya benzeri uygulamalarla piyasaya para sürmeleridir (TCMB). Türkiye’de 4651 sayılı kanun ile bunun önüne geçilerek merkez bankasının bağımsızlığı artırılmıştır. Ekonomi literatüründe yapılan çalışmalar, merkez bankası bağımsızlığı ve enflasyon arasında negatif bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Böyle bir ilişkinin var olmasının nedeni, merkez bankasının fiyat istikrarı hedefine daha büyük önem atfetmesi ve bundan dolayı da merkez bankasının amaç fonksiyonu ile siyasi karar alıcıların amaç fonksiyonlarının farklı olmasıdır. Hükümetin uygulayacağı politikalarda değişikliğe gitme eğilimi merkez bankasından daha yüksek olmuştur (Bozkurt, 2006; 70).

Bugün için gelişmiş ülkelerde %1 ile %3 arasındaki enflasyon oranlarının en düşük enflasyon oranları olduğu, fiyat istikrarının sadece düşük enflasyon oranına ulaşmayı değil, o oranın sürdürülmesini de kapsadığı ve düşük enflasyon oranının belirli bir süre sürdürüldüğü ortamların fiyat istikrarının sağlandığı ortamlar olarak kabul edildiği söylenebilir (http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/22dbefd0-b9db-48ff-9f9f-68835b673f8a/Enflasyon_FiyatIstikrari.pdf?MOD=AJPERES, E. T. : 01.05.2016).

Finansal piyasalarda son dönemlerde ortaya çıkan gelişmeler, merkez bankalarının temel fonksiyonlarını etkilemiştir. Finansal piyasaların derinleşmesi, küreselleşme ve gelişen iletişim teknolojisine bağlı olarak bağımsız merkez bankalarına duyulan gereksinim artmış, şeffaf, açık ve hesap verebilir merkez bankalarının fiyat istikrarını sağlamakta başarılı olacakları genel olarak kabul görmüştür. Bunun yanı sıra

son dönemde yaşanan finansal krizler nedeniyle, fiyat istikrarı hedefinin gerçekleştirilmesi doğrultusunda “finansal istikrar” konusu merkez bankalarının para politikası gündemlerinin üst sıralarında yerini almaya başlamış ve fiyat istikrarı ile finansal istikrar hedeflerinin birbirlerinden ayrı düşünülmemeyeceği görüşü giderek yaygınlaşmıştır (https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/06084069375144a3ba98fc5a65b908ba/Enflasyon_FiyatIstikrari.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-06084069-3751-44a3-ba98-fc5a65b908ba-m5lk8Dx. E. T.: 01.05.2016).

Merkez Bankası'nın temel görevi olan *fiyat istikrarı*, ülkelerin uzun dönemli istikrarlı kalkınmaları, kaynaklarını verimli kullanmaları ve refahın adaletli dağılımı açısından hayati önem taşımaktadır.

Fiyat istikrarının önemini aşağıdaki gibi sıralanabilir (https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/06084069375144a3ba98fc5a65b908ba/Enflasyon_FiyatIstikrari.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-06084069-3751-44a3-ba98-fc5a65b908ba-m5lk8Dx. E. T.: 01.05.2016):

1. Göreceli fiyatlar kolaylıkla izlenebilir: Fiyat istikrarı yatırım ve tüketim kararlarının etkin verilmesini sağlar, ülke kaynaklarını en verimli alanlara yönlendirir, böylece büyüme potansiyelini artırmaktadır.

2. Tasarruf sahipleri ve yatırımcılar enflasyon risk primi talep etmez: Tasarruf sahipleri ve yatırımcılar, fiyat istikrarının olmadığı ortamlarda uzun vadeden kaçınır. Bu durum, sermaye piyasalarının gelişmesini önleyerek, uzun vadede yüksek getiri sağlayacak üretken yatırımların yapılmasını olumsuz etkilemektedir.

3. Verimsiz harcama ve yatırımı azaltır: Fiyat istikrarı mal stoklamayı azaltarak buralara harcanan kaynakların verimli alanlarda kullanılmasına olanak vermektedir.

4. Enflasyondan korunmak için gereksiz ve verimsiz uğraşları azaltır: Yüksek ve dalgalı enflasyon, yatırım kararlarının çok sık değiştirilmesine, yatırım araçları arasında harekete ve çok sık banka ziyaretine neden olur ve gereksiz zaman kaybına yol açmaktadır.

5. Para ikamesi azalır: Para ikamesi basitçe, yerli para yerine yabancı paranın tercih edilmesidir. Yabancı parayı elde tutmak ise, o ülkeye faizsiz kredi verme anlamına gelir. Para ikamesi olgusu, ülkenin senyoraaj gelirlerini azaltırken, bir anlamda yabancı ülkeye maliyetsiz kaynak sağlamaktadır.

6. Gelir transferinin ve gelir dağılımının bozulmasını önler: Enflasyondan en fazla sabit gelirliler zarar görür ve gelir dağılımı kendini enflasyondan koruyamayan kesimler aleyhine bozulur. Gelir dağılımının bozulması ya da gelir transferleri toplumsal barışı da olumsuz etkilemektedir.

Dolayısıyla, ekonomik büyüme ve istihdama yönelik politikalara Merkez Bankasının yapabileceği en büyük katkı, fiyat istikrarını sağlamaktır. Fiyatların istikrarlı seyretmesi, ekonomik birimlerin daha sağlam bir bilgiye dayanarak karar alması ve böylece kaynakların daha etkin şekilde dağılmasını sağlar. Aynı zamanda, düşük

enflasyonun yaratacağı enflasyon risk primindeki azalış sayesinde reel faiz oranlarının düşmesi, yatırım kararlarında destekleyici bir rol oynamaktadır (<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/Fiyat+Istikrari+ve+Enflasyon/> E. T. : 01.09.2018).

Finansal istikrarın sağlanması, fiyat istikrarı ile birlikte sürdürülebilir büyüme ve refah için bir ön koşul olduğu gibi aynı zamanda parasal aktarım mekanizmasının daha etkin ve sağlıklı çalışmasına destek olması nedeniyle de temel amacı fiyat istikrarı olan merkez bankaları açısından özel bir öneme sahiptir (TCMB).

3.2. ARAŞTIRMANIN KONUSU

Çalışmanın konusu, TCMB'nin yasal bağımsızlık düzeyini ölçmek ve yasal bağımsızlık düzeyi ile fiyat istikrarı arasındaki ilişkiyi irdelemektir. Bu amaç doğrultusunda literatürde konu hakkında yapılmış çok sayıda çalışma incelenerek, merkez bankası bağımsızlık endeksi ile yıllık TÜFE (%) oranları, merkez bankasının bağımsızlığının bir diğer göstergesi olarak fiyat istikrarın sağlamak adına müdahale yöntemlerinden faiz (politika faizi), döviz kuru ve merkez bankası rezervleri ile ilişkisi yönünden incelemektir. Dolayısıyla Türkiye'de MB bağımsızlığı konusunda son yasal değişiklikler de dikkate alınarak merkez bankası bağımsızlığı ölçümünün yapılması sureti ile merkez bankası bağımsızlığı ve fiyat istikrarı arasındaki ilişkinin incelenmesi araştırmanın başlıca konusunu oluşturmaktadır.

3.3. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ

Bu çalışma 1970 yıllardan 2000'li yıllara kadar yıllık ortalama %65 gibi yüksek bir düzeyde seyreden enflasyonla mücadele eden Türkiye'de TCMB'nin temel hedefi olan fiyat istikrarının sağlanması için 2001'de kabul edilen ve bağımsızlık yolunda bir dönüm noktası olarak görülen 4651 Sayılı TCMB Kanunu'nun, bankanın yasal bağımsızlık düzeyini ne ölçüde etkilediği ve bu bağımsızlık düzeyinin fiyat istikrarı üzerinde etkili olup olmadığını ortaya koyması yönünden önem arz etmektedir.

3.4. ARAŞTIRMANIN AMACI

Çalışmanın amacı, 4651 sayılı TCMB kanunu öncesi ve sonrası için hesaplanan bankanın yasal bağımsızlık endeksi ile 1980-2018 dönemini kapsayan ve TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi (EVDS)'nden elde edilmiş olan yıllık TÜFE (%) oranları arasındaki ilişkiyi, her iki dönem için ayrı ayrı inceleyerek merkez bankası bağımsızlığı ve fiyat istikrarı arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktır.

Çalışmanın amacı doğrultusunda aşağıdaki temel araştırma sorularına cevap aranmaktadır:

- a) 4651 Sayı TCMB Kanunu'nun kabulü ile TCMB'nin yasal bağımsızlık derecesi artmış mıdır?
- b) Daha bağımsız bir merkez bankasının asıl politikaları üzerinde daha güçlü bir etkiye sahip olacağı ve bu nedenle ortalama enflasyonun daha düşük seyretmesi ile fiyat istikrarını sağlayacağı doğrulanmakta mıdır?
- c) TCMB'nin yasal bağımsızlık derecesindeki artış fiyat istikrarının sağlanmasında yeterli olmuş mudur?
- d) Fiyat istikrarının sürdürülmesinde bağımsızlık endeksinin yükselmesi veya endeks değerinin korunması gerekli midir?

3.5. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Çalışmanın amacı doğrultusunda, 1980-2018 dönemi için Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan revizyonlar dikkate alınarak literatürde genel kabul görmüş ve birçok araştırmacı tarafından merkez bankalarının bağımsızlığının ölçümünde kullanılan Cukierman-Webb-Neyapti (CWN) (1992) Bağımsızlık Ölçütlerine Göre TCMB Bağımsızlığının ölçümünün yapılmasının yanısıra TCMB'nin bağımsızlık düzeyinin ülkemizdeki fiyat istikrarının sağlanmasına tarihsel süreçte katkısının olup olmadığının incelenmesidir. Bu amaçla CWN ölçümü yapılırken, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının bağımsızlığı konusunda yasal anlamda büyük bir dönüm noktası olarak kabul edilen 4651 sayılı TCMB kanunu (2001 yılı) baz alınmıştır. Hesaplamalar bu kanun öncesi ve sonrası için gerçekleştirilmiştir. Tarafımızca yapılan hesaplamaların yanısıra Cukierman-Webb-Neyapti(1992)'nin 1980-1989 dönemini kapsayan çalışmasında Türkiye için yaptığı hesaplama (0,46) ve diğer araştırmacılar tarafından 2018 kanun değişikliği öncesi yapılan(Eroğlu ve Abdullayev (2005), Demirgil(2011)) hesaplama (0,86) da dikkate alınarak Merkez Bankası kanun değişikliklerinin (1970, 1990, 1994, 2001, 2018) herhangi bir etkiye sahip olup olmadığına dair yansımaları incelenmiştir. Hesaplanan TCMB yasal bağımsızlık endeksleri ile ve TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi (EVDS)'nden elde edilmiş olan yıllık TÜFE (%) oranları, Politika Faizi, Döviz Kuru(\$/TL) ve TCMB Rezervleri arasındaki ilişki, her iki dönem için ayrı ayrı incelenerek merkez bankası bağımsızlığı ve fiyat istikrarı arasındaki ilişki irdelenmiş, ayrıca beş OECD ülkesi ve beş gelişmekte olan ülke merkez bankaları bağımsızlık düzeyi ile fiyat istikrarı arasındaki ilişki Türkiye ile kıyaslanarak incelenmiştir.

3.6. ARAŞTIRMA İLE İLGİLİ LİTERATÜR TARAMASI

Merkez Bankaları, son asırda artan sayıları ve icra ettikleri görevlerinin önemine paralel olarak iktisat literatürünün en önemli inceleme alanlarından biri haline gelmiştir. Nitekim Blinder'in (2004:1) EconLit üzerinden yaptığı araştırmada, merkez bankası

hakkında 1970'lerde 980, 1980'lerde 1929 ve 1990'larda 4921 referans kaynağının bulunması bunun açık bir göstergesidir (Akyazı, 2008).

Merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili çalışmalar ise merkez bankalarının ne kadar bağımsız olduklarını görmek adına merkez bankası bağımsızlığının derecesini yansıtan bir endeks kullanılmak suretiyle MB bağımsızlığı ve enflasyon arasındaki ilişkinin ölçülmesine ilişkindir. Bu konudaki ilk çalışma, **Bade-Parkin (1988)** tarafından 12 gelişmiş ülke (OECD) örneği ile yapılmıştır. Araştırmanın sonucunda merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasında ters bir ilişki bulunmuştur. Ancak örnekleme sadece gelişmiş ülkelere yer verilmesi ve ülke sayısının azlığı nedeniyle çalışmanın güvenilirliği tartışma konusu olmuştur.

Alesina ve Summers (1993) tarafından 1955-1988 dönemleri kapsamında 16 gelişmiş ülke için OLS yöntemiyle yapılan çalışmanın sonucunda, bağımsız bir merkez bankasının enflasyonu düşürmede etkili olduğu ancak MBB'nin büyüme, işsizlik, reel faiz oranları ilişkisi incelenerek reel ekonomik performansa herhangi bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu çalışma da Bade-Parkin(1988) çalışmasında olduğu gibi yalnızca gelişmiş ülkeleri ele alması ve ülke sayısının azlığı nedeniyle eleştirilere konu olmuştur.

Grilli – Masciandro – Tabellini (1991), 1970-1989 verileri kullanarak 18 gelişmiş ülke için OLS yöntemiyle yaptıkları çalışmanın sonucunda, merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasında negatif bir ilişki bulunduğunu tespit etmişlerdir. Grilli vd. yaptıkları çalışmada MB'nin bağımsızlığını ölçerken politik ve ekonomik bağımsızlık ayırımına giderek, ayrı ayrı endeks hesaplaması yapmışlardır. Bu çalışmadaki örneklem sayısı da tartışmalara konu olmuştur.

Cukierman – Webb – Neyaptı(1992) tarafından 1980-1989 verileri kullanılarak 21 gelişmiş ülke (GÜ) ve 51 gelişmekte olan ülke (GOÜ) için OLS yöntemiyle merkez bankası bağımsızlığı ve enflasyon arasındaki ilişki incelenmiştir. Çalışma sonucunda GÜ için merkez bankası ve enflasyon arasındaki negatif ilişki anlamlı bulunmuşken, GOÜ için anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Bu çalışma gerek örnekleme dahil olan ülke sayısı gerekse kullanılan değişkenler açısından yapılan en kapsamlı çalışma niteliği taşımaktadır.

Ancak **Cukierman'ın 1994** yılında 1972-1992 dönemi kapsamında 21 Gelişmiş ve 47 Gelişmekte Olan Ülke üzerinde yaptığı araştırmada OLS yöntemi uygulamış ve gelişmekte olan ülkelerde MB Bağımsızlığı ve enflasyon oranı arasında anlamlı ilişki olmadığını bunun da nedeninin bu ülkelerin yasaya bağlı kalmamaları diğer bir ifadeyle fiili bağımsızlıklarının olmaması olabileceğini ifade etmiştir.

Jácome ve Vázquez (2005) ise çalışmalarında, 1990-2002 dönemi için Latin Amerika ve Karayip ülkelerinden 24 ülkede merkez bankası mevzuatını gözden geçirmek suretiyle, Balestra ve VaradharajanKrishnakumar (1987) tarafından geliştirilen Genelleştirilmiş İki Aşamalı En Küçük Kareler ve Hata Düzeltme Balgati ve Chang (2000) 'de açıklanan İki Aşamalı En Küçük Kareler yöntemleri kullanılarak panel veri

analizi yapmışlardır. Araştırma sonucunda yasal merkez bankası bağımsızlığı (CBI) ile enflasyon arasında negatif bir ilişki bulmuşlardır. Bu sonucun uluslararası enflasyon, bankacılık krizleri ve döviz kuru rejimlerinin kontrolünden sonra da geçerli olduğunu ifade etmişlerdir.

Ancak **Daunfeldt ve Luna (2008)** çalışmasında merkez bankası bağımsızlığı endeksi yerine merkez bankasına siyasi politika yapıcılardan daha fazla bağımsızlık kazandıran kurumsal reformların 29 OECD ülkesinde 1975-2006 döneminde parametrik olmayan bir regresyon yöntemi ile düşük ve istikrarlı enflasyon sağlama çabalarını nasıl etkilediğini incelemişlerdir. Araştırma sonucunda yüksek enflasyon rejimi altında bir merkez bankası bağımsızlık reformu uygulamış olan ülkeler için, reformların fiilen fiyat istikrarına yol açtığına dair bir kanıt bulunamamışlardır. Bunun da merkez bankası bağımsızlığını artırıcı düzenlemeler yapılmadan da fiyat istikrarının sağlanması ile enflasyon sorununun çözülmesinin mümkün olduğunu gösterdiğini savunmuşlardır. Örneğin Merkez bankası bağımsızlık reformları yapan ülkelerin çoğunda(15/24 29 OECD ülkesinin 24'ü merkez bankalarına siyasi politika yapıcılardan daha fazla bağımsızlık kazandıran kurumsal reformlar uygulamıştır),(Çek Cumhuriyeti, Yeni Zelanda, Polonya, İspanya, Yunanistan, Macaristan, Slovakya Cumhuriyeti, Güney Kore ve Türkiye gibi fiyat istikrarına ulaşmamış ülkelere odaklanmışlardır) uygulama tarihinden önce fiyat istikrarının sağlandığını, merkez bankasına siyasi politika yapıcılardan daha fazla bağımsızlık tanınmadan yaklaşık, yedi yıl önce fiyat istikrarına ulaşıldığını, dolayısıyla da, merkez bankası bağımsızlığının gözlemlenen yüksek ve düşük enflasyona geçişi açıklayamadığını savunmuşlardır.

Bodea (2010) çalışmasında, sabit döviz kurları ve bağımsız merkez bankalarını tamamlayan ya da ikame eden şartlar hakkında hipotezler üretmekte ve böylece Bretton Woods sonrası dönemde küresel parasal kurumların çeşitliliğinin açıklanmasına katkıda bulunmaktadır. Bulgular, çok sayıda konuyu kapsayan mevcut genel amaçlı kurumların ülke çıkarlarını yalnızca kusurlu bir şekilde teşvik ettiği ve ülkelerin belirli alanlara odaklanan ilave düzenlemeler yapmakla sınırlı olmadığı sürece çoğalmanın çok muhtemel bir sonuç olduğunu ortaya koymaktadır.

Oldukça geniş kapsamlı bir çalışma yapmış olan **Huang (2011)**, 1980-2005 dönemi için 132 GÜ ve GOÜ ülkesi kapsayan geniş bir örnekleme OLS yöntemi kullanarak panel veri analizi yapmış ve merkez bankası bağımsızlığındaki artışın enflasyonun %2,2 – %12,32 düzeyine düşürülmesinde etkili olduğunu ifade etmiştir.

Dedu ve Stoica (2012) ise CWN endeksine benzer basit bir yöntemle 312/2004 sayılı kanun dikkate alınarak Romanya Ulusal Bankası'nın (NBR) bağımsızlığı ölçülmüş ve yüksek bir bağımsızlığa sahip olduğunu belirlemişlerdir. Ayrıca, NBR'in bağımsızlık yürüyüşünün, enflasyondaki düşüşün hedeflenen bandın içinde $3\% \pm 1$ puanlık bir noktaya düştüğünden, enflasyondaki düşüş sürecinde önemli bir rol oynadığını ifade etmişlerdir.

Akıncı vd. (2015) yaptıkları çalışmada, 1995-2011 yılları arasında AB'ye üye ülkelerde merkez bankası bağımsızlığı, finansal özgürlük ve ekonomik büyüme arasındaki bağlantıyı panel ARDL sınır test yaklaşımı kullanarak incelemişlerdir. Ampirik sonuçlara göre, hem uzun hem de kısa vadede merkez bankası bağımsızlığı, finansal özgürlük ve ekonomik büyüme arasında pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bir kanıt olduğunu, ayrıca, uzun vadede, merkez bankası bağımsızlığının ve finansal özgürlüğün, ulusal çıktı seviyesini belirlemek için önemli faktörler olduğunu ve kısa vadeli dinamiklerin sonuçlarının uzun vadeli tahmin sonuçlarına paralel olduğunu ifade etmişlerdir.

Carriga (2015) çalışmasında, 1970 ve 2012 dönemi için 182 ülkeden yıllık verileri içeren, merkez bankası bağımsızlığı konusundaki en kapsamlı veri setini ortaya koymuştur. CWN merkez bankası bağımsızlığı endeksi referans alınarak genişletilmiştir. Basit analizler, CBI ile enflasyon, işsizlik ya da büyüme arasındaki ilişkilerin örneklem seçimine çok duyarlı olduğunu ifade etmiştir.

Bodea ve Hicks (2015) 78 ülke ve 1973-2008 dönemi yıllık verileri esas alarak, bir ülkenin merkez bankası faaliyetlerinde siyasi müdahaleyi sınırlayan kurumsal mekanizmaları varsa, MBB'nin fiyat istikrarı üzerinde daha etkili olup olmadığını incelemişlerdir bunu da MBB ve fiyat istikrarı ilişkisini daha az para basma rolünü (disiplini) halkın merkez bankasının muhtemel eylemleri hakkındaki inançlarından ayırarak ele almışlardır. Ampirik sonuçlarda temel olarak iki sonuca ulaşmışlardır. Buna göre siyasi müdahaleyi sınırlayan kurumlar merkez bankasının daha disiplinli olmasına izin vererek, daha düşük para büyüme oranlarına yol açmaktadır. İkincisi, eğer halk merkez bankasına verilen yasal özgürlüğü konusundaki yasanın hızlı ve tartışmasız değişmesinin muhtemel olmadığı kanısındaysa, bu, enflasyonist beklentileri düşürecek ve para arzının kontrolünün üstünde ve ötesinde fiyat istikrarına yol açacaktır.

Arnonea ve Romelli (2013), 1972-2010 dönemini ve 10 OECD ülkesini kapsayan çalışmalarında Augmented Dickey-Fuller (ADF) birim kök testi ve Zivot-Andrews (1992) yapısal kırılma testi ile OLS yöntemlerini uygulayarak panel veri analizi yapmışlardır. Analiz sonucunda enflasyon ile ekonomik bağımsızlık endeksi arasında negatif ilişki tespit etmişler ve Grilli vd tarafından yapılan çalışma sonucunu desteklemişlerdir. Bununla birlikte CBI seviyesini değiştiren merkez bankası reformlarının etkinliğini ve merkez bankasının bağımsızlık derecesindeki güvenilir değişikliklerin, ekonomik ajanların enflasyonist beklentilerini etkileyerek enflasyon oranı dinamiklerini etkileyebileceğini ifade etmişlerdir.

Türkiye'de de merkez bankası ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın bağımsızlığını ele alan pek çok çalışma kaleme alınmıştır. Bunlardan bazıları aşağıda sıralanmaktadır.

Eroğlu ve Abdullayev (2005) çalışmalarında 4651 sayılı yasa ile getirilen düzenlemeler sonrasında T.C. Merkez Bankası'nın yasal bağımsızlığını Alex Cukierman, Steven Webb ve Bilin Neyaptı'nın geliştirdikleri ölçme yönteminden hareketle analiz

etmiş ve %86 gibi bir oranla T.C. Merkez Bankası'nın yasal bağımsızlığa sahip olduğunu, yapılan bağımsızlık adına yasal değişimin sonucunda Banka'nın fiyat istikrarı hedefini, bir takım tehlikelere rağmen sapmasız yürüttüğünü, ancak fiili bağımsızlığının ilerleyen dönemlerde anlaşılabilceğini ifade etmişlerdir.

Akyazı (2008) çalışmasında, Türkiye'de son TCMB Başkanı'nın atanmasına yönelik süreçte, TCMB bağımsızlığının önemini ortaya koyarak, merkez bankasının bağımsızlığını olumsuz yönde etkileyen tartışmaların TCMB'nin bağımsızlığına yansımalarını irdelemiştir. Çalışma, merkez bankasının tam bağımsızlığı için yasaların değiştirilmesinin tek başına yeterli olmadığı, bunun yanı sıra bu bağımsızlığın toplumun önemli bir kesimi tarafından önemsenmesi gerektiğini ve TCMB'nin bağımsızlığının, siyasiler ve toplumun önemli bir kesimince önemsenmediğini; dolayısıyla da bu aşamada TCMB'nin tam bağımsızlığının bir anlam ifade etmediği sonucuna varmıştır.

Kaya (2009) çalışmasında, TCMB'nin bağımsızlığı ve para politikası mali disiplin ve enflasyon hedeflemesi stratejisi göz önünde bulundurularak ele alınmıştır. TCMB'nin bağımsızlık durumu tarihi süreç içerisinde değerlendirilmiştir. Çalışmada, bağımsızlıkla uyum olmayan bazı olumsuzluklar tespit edilmek ve bu olumsuzluklara karşı bağımsızlığı sağlayacak koşullar belirtilmek istenmiştir. Sonuç olarak, toplumun refahının artması için büyüme, işsizlik oranındaki olumlu düzelmeye için maliye politikaları ile birlikte hareket edilmesi gerektiği ve düşük ve istikrarlı bir enflasyon ile istikrarlı bir fiyat düzeyinin sağlanması gerektiğine değinmiştir.

Demirgil (2011) çalışmasında, 1980 - 2009 döneminde TCMB bağımsızlığı ile enflasyon oranı arasındaki ilişkiyi CWN(1992) yasal bağımsızlık endeksi ve merkez bankası başkanlarının değişim sıklığı değişkenlerini kullanarak bağımsızlık düzeyinin makroekonomik performans üzerindeki etkisini incelemiştir. Buna göre, MB yasal bağımsızlık düzeyi ile enflasyon oranları arasında uzun dönemde ters yönlü bir ilişkinin olduğunu, ayrıca, uzun dönemde TCMB yasal bağımsızlığı ile kamu açıklarının GSYH'daki payı arasında negatif bir ilişkinin geçerli olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu sonuçlara göre TCMB'nin bağımsızlığındaki artışın, enflasyon oranlarının ve bütçe açıklarının azalmasına ve ülkenin çıktı seviyesinin artmasına katkıda bulunduğunu ifade etmiştir.

Altuntaş (2012) çalışmasında, merkez bankası bağımsızlığını, Avrupa Birliği'ne uyum süreci içerisinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nı Avrupa Merkez Bankası ile bağımsızlık açısından karşılaştırılmalı olarak incelemiştir. Merkez bankalarını kişisel, kurumsal, finansal, araç, amaç bağımsızlıkları ölçütleri ile kıyaslamıştır. MB'lerin daha fazla bağımsızlık kazandıkça politikacıların etkisinden kurtularak ve uygulayacağı politikaların hiçbir politik karışma ve etki olmadan devam edeceğini ekonomik ajanlara kabul ettirecektir. Bu sayede daha fazla kredibilite kazanarak amaçlarına ulaşmada daha başarılı olabileceklerini ifade etmiştir. Bununla birlikte AB'ye uyum süreci ile birlikte birçok yasal değişiklik yapıldığını ancak TCMB'nin Tasarruf

Mevduatı Sigorta Fonuna gerektiğinde kredi vermesi ile merkez bankası meclis üyelerinin görev sürelerinin kısılması gibi bazı eksikliklerin devam ettiğini ifade etmiştir.

Aydın ve Eren (2013) ise, merkez bankasının bağımsızlığını açıklayan yaklaşımlar (yasal-fiili, ekonomik-politik) ve bağımsızlığın ön koşulları (hesap verebilirlik, şeffaflık, denetim) çerçevesinde, bankanın bağımsızlığını önemli kılan nedenler hakkında bir değerlendirme yapmışlardır. Bağımsız merkez bankasının, hükümetlerin, kamu harcamalarını artırmalarını büyük ölçüde engelleyeceğini ve böylece “verimsiz, yararsız ve popülist” politikalar uygulamasının önüne geçileceğini ifade etmişlerdir.

Kaykusuz (2013) çalışmasında, merkez bankası ile enflasyon arasında ilişki olup olmadığını incelemiş ve enflasyonla mücadelede, merkez bankasının bağımsızlığının tek başına yeterli olmadığını ve hükümetin ekonomi politikalarının enflasyonla mücadele doğrultusunda oluşturulması ve para politikalarının merkez bankası aracılığıyla uyum içinde uygulanması gerekliliğini ifade etmiştir.

Gediz ve Sağın (2015) çalışmalarında merkez bankalarının görev ve yetkileri ile ve merkez bankalarının bağımsızlığı kavramını ele almışlardır. Çalışma kapsamında bağımsızlık kavramının çeşitleri açıklanarak FED, Avrupa Merkez Bankası, Almanya Merkez Bankası ve TCMB'nin bağımsızlık ölçümleri yapılarak ülke ekonomileri üzerindeki etkileri incelenmiştir.

Yalçınkaya (2017) çalışmasında, Türkiye ekonomisinde merkez bankası yasal bağımsızlık düzeyinin reel ve potansiyel ekonomik büyüme ile reel ve potansiyel ekonomik büyüme arasındaki fark olarak tanımlanan hasıla açığı üzerindeki etkileri 1970-2015 dönemi için zaman serisi analizi kapsamında ampirik olarak incelenmektedir. Bu yönüyle çalışmada, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) nihai hedefi olan fiyat istikrarının sağlanabilmesine ve sürdürülebilmesine yönelik olarak tesis edilen yasal bağımsızlık düzeyinin, Türkiye ekonomisinin reel ve potansiyel ekonomik büyüme performansları üzerindeki uzun dönemli etkileri Kişi Başına Düşen Reel GSYİH, Reel Sabit Sermaye Yatırımları, Kişi Başına Düşen Potansiyel GSYİH, Hâsıla Açığı, Eğitim Endeksi, İstihdam Edilen İşgücü, Merkez Bankası Yasal Bağımsızlık Endeksi verileri, GLS (Dickey-Fuller), ADF (Augmented Dickey-Fuller) ve PP (Phillips-Perron) Birim Kök Testleri, Zivot-Andrews ve Perron Yapısal Kırımlı Birim Kök Testi, VAR modelinde seriler arasındaki optimal gecikme uzunluklarına dayalı Johansen ve Gregory-Hansen Eş-Bütünleşme testleri, DOLS (Dynamic Ordinary Least Square) ve FMOLS (Full Modified Ordinary Least Square) yöntemleri kullanılarak ekonometrik olarak değerlendirilmiştir. Çalışma sonucunda, incelenen dönemde TCMB yasal bağımsızlık düzeyinin; Türkiye ekonomisinin reel ekonomik büyüme performansı üzerinde herhangi bir etkiye sahip olmadığı, potansiyel ekonomik büyüme performansını artırdığı ve reel ile potansiyel ekonomik büyüme arasındaki farkı daraltarak hâsıla açığını azalttığı tespit edilmiştir. Bu sonuçlar, çalışma döneminde Türkiye ekonomisinin

ekonomik büyüme performansının potansiyelinin artırılmasında ve özellikle uzun dönemde potansiyeli düzeyinde sürdürülebilirlik kazanmasında TCMB yasal bağımsızlık düzeyinin de mevcut yapısıyla önemli bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

3.7. TCMB'NİN BAĞIMSIZLIĞI İLE FİYAT İSTİKRARI ARASINDAKİ İLİŞKİNİN İNCELENMESİ

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, tarihsel süreçte, hükümetlerin kısa vadeli uygulamalarına yönelik politikaları, orta ve uzun vadede enflasyonun yüksek oranlardaki seyri, ülkelerin büyümelerinde istikrarsızlıklara veya büyümenin düşük seviyelerde gerçekleşmesine neden olmuş bu da ülke ekonomilerini krizlere karşı daha hassas ve kırılgan bir hale getirmiştir. Ülkeleri bu denli etkileyen süreçte, politika yapıcılarının ellerindeki güçleri kısa vadeli amaçları uğruna gelişigüzel kullanmalarına engel olabilmek için merkez bankalarının hükümetten bağımsız olmaları gereği ön plâna çıkmıştır. Nitekim merkez bankasının bağımsız olması, amacı belirli ve net olan bir merkez bankasının oluşturacağı güven duygusuyla birlikte enflasyonun düşmesinde böylece fiyat istikrarının sağlanmasına fayda sağlamaktadır (Bozkurt, 2006: 160).

Her ne kadar 1990 ve 1994 yıllarında revize edildiyse de ülkemizde 1211 sayılı kanun ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın tam anlamıyla bağımsızlığa kavuşmadığı, 2000'li yılların başlarına kadarki süreçte kısa vadede getirisi olan ancak fiyat istikrarı ile çelişen ve dolayısıyla uzun vadede ülke ekonomisinin istikrarına zarar veren uygulamalar, enflasyondaki artışın ve sürekliliğinin, fiyat istikrarından uzaklaşılmasının başlıca sebebi olmuştur. Tabiki merkez bankasının bağımsız olmamasının, fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artışın tek nedeni olduğu savunulamayacağı açık olsa da sürdürülebilir bir büyüme ve ekonomik istikrarın başlıca çıkış noktası olarak nitelendirilebilecek merkez bankası bağımsızlığı kavramı ile fiyat istikrarının ilişkisinin olmadığı da söylenemez. Bu açıdan TCMB bağımsızlığı ile fiyat istikrarı ilişkisinin incelenmesi hususu önem arz etmektedir.

Bu amaçla merkez bankası bağımsızlığını ölçmek adına literatürde önemli bir ölçüm yöntemi olarak kabul edilen CWN(1992) endeksine göre TCMB'nin yasal bağımsızlığının ölçümü çalışmanın ikinci bölümünde yapılmıştır. Ölçüm yapılırken 4651 sayılı kanun öncesi ve ilgili kanun sonrası için ayrı ayrı hesaplanmış olan TCMB'nin yasal bağımsızlığı endeksleri 4651 sayılı kanun öncesi için 0,50, 4651 sayılı kanun sonrası için ise 0,82 olarak bulunmuştur. Cukierman vd.'nin (1992) çalışmasında 1980-1989 dönemi için Türkiye'nin MBB endeksini 0,46, diğer yazarlar tarafından yapılan çalışmalarda 4651 sayılı kanun sonrası dönem için (Demirgil (2011), Eroğlu ve Abdullayev(2005)) ise 0,86 olarak bulunmuş idi. Türkiye'de 1990 ve 1994 yıllarında TCMB kanunda yapılan revizyonların 2001 öncesi hesaplanmış olduğumuz yasal bağımsızlık endeksine 0,04'lük bir katkı sağladığını göstermektedir. 2001 Kanun değişikliği sonrası çalışmalarda ise TCMB 0,86 olarak bulunan CWN(1992) endeksi

2018'in ikinci yarısında yapılan yasal değişlikle 0,04 puanlık gerileme ile 0,82'ye düşmüştür. İkinci bölümde CWN endeksi hesaplamasının yer aldığı kısımda yapılan yasal değişikliğe ve bunun endeks hesaplamasındaki yansımaya yer verilmiştir.

Merkez bankası fiyat istikrarına ulaşmak üzere uyguladığı para politikalarına yön verirken faiz oranları, döviz kurlarını kontrol etmeleri büyük önem taşımaktadır. Zira döviz ihtiyacının karşılanabilmesi ve döviz kurunda meydana gelecek yükselmelerden kaynaklanacak fiyatlardaki artışları önlemek için güçlü rezervlere de ihtiyacı vardır. Enflasyon üzerinde önemli etkileri olan bu değişkenlerin merkez bankası tarafından serbetçe kontrolü ve uygulaması merkez bankasının bağımsızlığı ile fiyat istikrarına ulaşmada politika faizi, döviz kuru ve rezervler arasında bir ilişki olup olmadığı hususu göz ardı edilmemelidir. Bu sebeple ikinci bölümde hesaplamış olduğumuz TCMB'nin yasal bağımsızlık endekslerinin fiyat istikrarı üzerindeki etkisini daha net bir şekilde görmek üzere 1980-2018 yıllarını kapsayan yıllık TÜFE (%), Politika Faizi, Döviz Kuru (\$/TL) ve TCMB rezervleri ile olan ilişkisi incelenmektedir.

3.7.1. TCMB Bağımsızlığı ve Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) Arasındaki İlişki

Bir ülkedeki mal ve hizmetlerin fiyatlarında gözlenen sürekli ve genel kapsamlı artış, o ülkede artan bir enflasyonun varlığının işaretidir. Günümüzde başta tüketimi, tüketimden kalanların tasarrufa, tasarrufların da yatırımlara dönüşebilmesi için fiyatın önemi büyüktür. Çünkü mevcut gelirden nispi bir artış olmadan gelirin tasarrufa ayrılan kısmının azalmasının diğer bir ifadeyle tüketim için harcanan bölümünün fiyatların artışına bağlı olarak artması yatırımları da önemli derecede etkilemektedir. Bu da ülke ekonomilerinin gelişimini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu sebeple birçok ülke, enflasyonu kontrol altında tutarak istikrarlı bir yapıya dönüştürmeye, diğer bir ifadeyle fiyat istikrarını sağlama görevini merkez bankasına vermiştir. Burada fiyatların istikrarlı şekilde seyretmesinden kasıt bir ülkenin mal ve hizmeti talep edenlerinin tüketim, tasarruf ve yatırımlarına yön verirken alacakları kararlarında önemsemeyecekleri düzeydeki bir enflasyon oranına (%3'ün altında) sahip olmasıdır.

Merkez bankaları kendilerine verilen bu görevi yerine getirirken hükümetlerin bazı politikaları, bankaların amaçlarına tam anlamıyla ulaşamamalarına neden olmuş bu da merkez bankalarının hükümet politikalarından bağımsız şekilde fiyat istikrarını sağlayacak politikaları gerçekleştirebilme yetkisinin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Merkez bankalarının bağımsız olması fikri 1824'te ortaya atılmasına rağmen aradan yüzyıl geçtikten sonra 1920'lerde ilk yasal adımlar atılmış ve 1990'larda ise Maastrich Kriterleriyle üye ülkelerde zorunluluk haline gelmiştir¹.

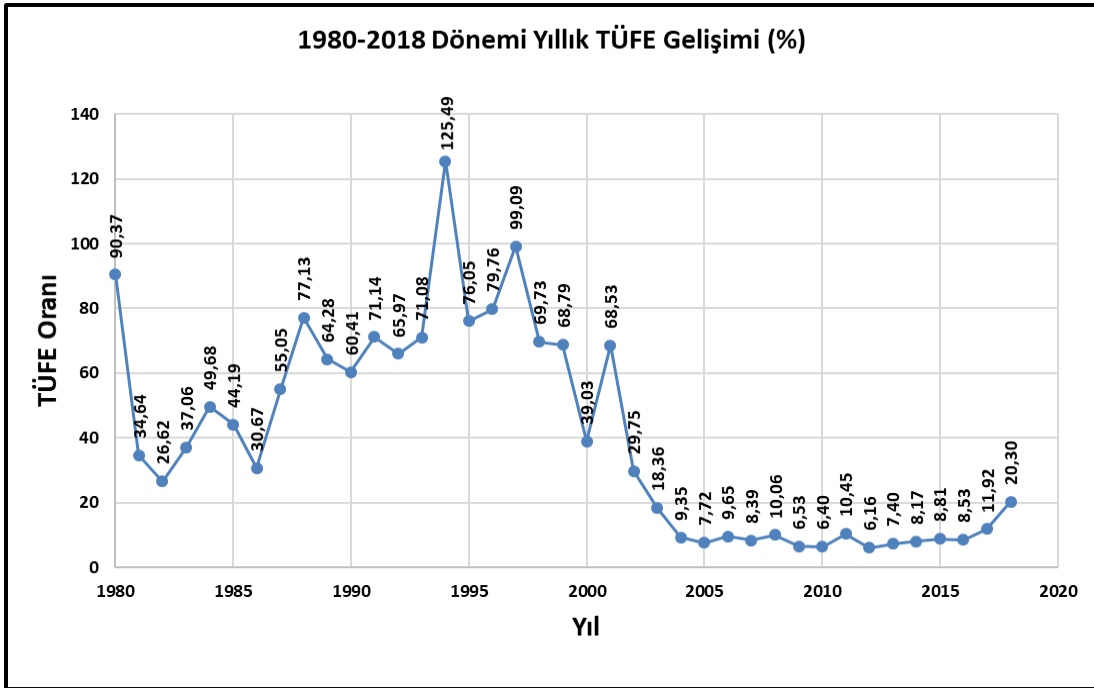
Bir ülkede fiyat istikrarından söz edebilmek için öncelikle enflasyon oranlarının düşük olması ve bunu sağlayabilecek olan yapıların da ilgili sorumluluğunu yerine getirebilecek özgürlüğe sahip olmaları gerekliliğinden söz edilmişti. Merkez bankası

¹ Bakınız 1.2. Merkez Bankası Bağımsızlığının Gelişim Süreci

bağımsızlığı konusunda yapılan çalışmalar incelendiğinde merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon oranı arasında genellikle negatif yönlü ve istatistiki açıdan anlamlı bir ilişkinin olduğu diğer bir deyişle, iktisat yazınında öngörüldüğü gibi fiyat istikrarının sağlanması/sürdürülmesinin merkez bankalarının bağımsız kurumlar haline gelmeleri sonucuna ulaşıldığı görülmektedir (Parkin ve Bade (1987), Grilli, Masciandaro ve Tabellini (1991); Cukierman vd., (1992), Alesina ve Summers (1993); Jácome ve Vázquez (2005), Demirgil(2011), Dedu ve Stoica (2012), Arnonea ve Romelli (2013)).

Oysaki Daunfeldt ve Luna (2008) çalışmasında Türkiye dahil birçok ülkenin yasal revizyon yapmış olsa dahi fiyat istikrarına ulaşamadığını bu sebeple merkez bankası bağımsızlığının enflasyonla ilişkilendirilecek kanıt olmadığını savunmuşlardır. Türkiye’de merkez bankası 2001 yılında yasada yapılan revizyonlarla bağımsızlık konusunda olumlu gelişmeler sağlamıştır. Yasal yönden alınan ivmenin fiyatlar üzerinde aynı olumlu ivmeyi yakalayıp yakalamadığı hususundaki şüphelerimizi gidermek için ikinci bölümde CWN (1992) endeksi ile hesaplanmış olduğumuz TCMB’nin bağımsızlık derecesini dikkate alarak Grafik 3.1. incelenecektir.

Grafik 3. 1. 1980-2018 Yılları İçin Gerçekleşen Yıllık TÜFE Oranları



Kaynak: TCMB

Grafik incelemeye geçilmeden önce grafik ile ilgili birtakım bilgilerin verilmesi yerinde olacaktır. Grafikte yer alan 1980-2018 dönemine ait yıllık Tüketici Fiyat Endeksi (%) verileri Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) sağladığı veriler olup TCMB'nin elektronik veri dağıtım sisteminden elde edilmiştir.² Veriler oluşturulurken dönemlere göre hangi fiyat endekslerinin kullanıldığı aşağıdaki gibidir:

² Dönemlere ilişkin ayırım ve hesaplama sonuçları TÜİK tarafından yapılmış olup tarafımızca yalnızca düzenleme yapılmıştır.

- 1980 - 1989 yılları arasındaki veriler 1978-79=100 temel yıllık Türkiye tüketici fiyatları endeksine,
- 1990 - 1995 yılları arasındaki veriler 1987=100 temel yıllık Türkiye tüketici fiyatları endeksine,
- 1996 - 2004 yılları arasındaki veriler 1994=100 temel yıllık Türkiye tüketici fiyatları endeksine,
- 2005 yılı sonrasındaki veriler 2003=100 temel yıllık Türkiye tüketici fiyatları endeksine aittir.

Yukarıdaki grafik incelendiğinde, Türkiye’de 1980-2001 yıllarını kapsayan 21 yıllık süreçte özellikle 1994 yılında TÜFE oranı %125,49 seviyesinde tarihi zirvesine yükselmişse de yıllar itibariyle dalgalanmalar göstermiştir. Bu oran 21 yıllık süreçte ortalama olarak %66 gibi çok yüksek bir düzeyde gerçekleşmiştir. Bu dönemdeki yüksek TÜFE’nin arkasındaki sebepler irdelendiğinde, hükümetin izlediği yanlış ekonomi politikaları sonucu ortaya çıkan yüksek kamu harcamaları ve bu kamu harcamaları ile süregelen bütçe açıklarından kaynaklandığı söylenebilir. Bu yüksek kamu harcamalarının nedeni ise 1987 sonrası dönemde her iki yılda bir yaşanan genel ve yerel seçim rekabeti nedeni ile yapılan harcamalar ve oluşan siyasi çekişmelerden kaynaklanan istikrarsızlıktır. Nitekim 1986’dan 1994 yılına dek enflasyonun %30,67’den %125,49’a kadar yükseldiği görülmektedir.

1990’lı yıllar ise artan siyasi ve ekonomik belirsizliklerle birlikte Türkiye ekonomisinde istikrarın bozulduğu ve enflasyonun aşırı yükseldiği bir dönem olmuştur. Artan bu belirsizlik yabancı yatırımcının güvenini sarsmış ve bunun sonucu olarak yabancı sermaye çıkışları yaşanmıştır. Bu durum karşısında Türk Lirası değer kaybı yaşamış ve insanların artan devalüasyon beklentisi nedeniyle dövize olan talebi artmıştır. Merkez bankası rezervleri artan bu döviz talebini karşılayamamış ve döviz açığının büyümesi ile birlikte Türkiye yatırım yapılabilir bir ülke olmaktan çıkarak spekülasyon kazanç merkezi haline gelmiştir (Aydoğan, 2004: 94). 1994 yılına gelindiğinde Türkiye ekonomisi, tarihindeki en büyük cari açık ve kamu açığı ile karşı karşıya kalmıştır. Dönemin hükümeti kamu açıklarını kapatmak için hem yüksek iç borçlanma, hem de TCMB’den avans kullanma yoluna gitmiştir. Bu gelişmeler sonucu enflasyon 1994 yılında Cumhuriyet tarihinin zirvesine ulaşmıştır (Girginer ve Yenilmez, 2005: 104). Nitekim Cukierman vd.(1992) çalışmalarında 1980-1989 yıllarını kapsayan dönem için Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın Yasal Bağımsızlığını 0,46 olarak hesaplamıştır. Bağımsızlık derecesi 1’e yaklaştıkça tam bağımsızlıktan söz edilebileceği için bu dönemde çok da bağımsız olmayan bir merkez bankası ile yüksek enflasyon oranları dikkati çekmektedir.

1994 yılında makroekonomik göstergelerde yaşanan bu bozulma 5 Nisan kararları ile aşılmaya çalışılmıştır. Bu kararlara bağlı olarak alınan tedbirlerle, ekonominin hızla istikrara kavuşturulması için enflasyonun düşürülmesi ve yapısal

reformlar yapılarak istikrarı sürekli hale getirmek hedeflenmiştir. Getirilen bu önlemler sayesinde bazı olumlu gelişmeler yaşanmış ve enflasyon oranı 1995 yılında %76'ya gerilemiş olsa da, ülkedeki siyasi belirsizlik nedeniyle programın kalıcı bir başarısı olamamış, enflasyon oranı 1997 yılında %99'a kadar tırmanmıştır.

Akabinde ülke ekonomisi 1998 Asya ve Rusya krizlerinden de olumsuz etkilenecek yeni bir daralma sürecine girmiştir (Oktayer, 2010: 158). 1999 yılında IMF ile imzalanan üç yıllık Stand-by anlaşması ile birlikte uygulamaya alınan enflasyonu düşürme programı ile birlikte oluşan olumlu hava, 2000 yılında enflasyon oranının %39'lara kadar gerilemesine neden olmuştur. Bu döneme kadar enflasyonda gerileme görülmesine rağmen merkez bankası bağımsızlığı konusunda yasal anlamda çok anlamlı bir revizyon gerçekleşmemiştir.

Ayrıca bankacılık sektöründe devam eden olumsuzlukların giderilememesi nedeniyle yaşanan 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri sonrasında finans sektöründe yapısal reformlara hız verilmiştir. Bu reformların en önemlisi hiç kuşkusuz 25.04.2001 tarihinde kabul edilen 4651 Sayılı TCMB Kanunu olup; bankanın temel hedefi fiyat istikrarı olarak belirlenmiş ve bankaya uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan belirleme yetkisi verilmiştir.

Merkez Bankası'nın 2001 yılından itibaren, fiyat istikrarını sağlama yönünde kararlı bir mücadelenin içine girmesi (Yılmaz, 2007: 2), 2002 yılında ülkede tek partili hükümete geçişle birlikte sağlanan siyasi istikrarın da etkisiyle 2004 yılında enflasyon oranı tek haneli rakamlara kadar gerilemiştir. Merkez Bankasının enflasyon hedeflerini tutturması ve kararlı tutumunu kamuoyuna iyi anlatabilmesinin bir sonucu olarak para politikalarının kredibilitesinin artmasına neden olarak, bu dönemde enflasyon beklentilerinin hedeflere yakın oluşmasını sağlamıştır (Yılmaz, 2007: 3). 2001 yasal revizyon sonrası merkez bankası bağımsızlığı 0,86'ya kadar yükselmiştir (Demirgil ,2011; Eroğlu ve Abdullayev, 2005).

Grafikte görüldüğü üzere 2004-2016 yılları arasında ülkenin TÜFE oranları uzun bir süre % 6-% 10 bandında sürekli değişkenlik göstermiş, 2017 yılında %11,92 olarak gerçekleşmiştir. Devam eden süreçte artış eğilimi gösteren enflasyon oranları 2018 yılında bir önceki yıla oranla yaklaşık %100'e yakın bir yükseliş göstererek %20,30 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca 2018 yılında 10.07.2018 yılında yürürlüğe giren 3 nolu Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 4651 sayılı kanunda beş olarak belirlenen TCMB Başkanının görev süresi 4 yıla indirilmiştir. 3 sayılı KHK öncesinde CWN endeksi ile TCMB'nin bağımsızlığı ölçümüne dair yapılan çalışmalarda endeksin 0,86 olduğu hesaplanmıştır. Yapılan son yasal değişiklikle beraber 4651 sayılı kanun sonrası için bu çalışmada yeniden hesaplanan endeks değeri 0,82 olarak değişmiştir. Bağımsızlık endeksindeki düşüşün, 2018 yılında enflasyon oranının yeniden yükselmesinde etkisinin olduğu söylenebilir. Zira yasal bağımsızlığı artan merkez bankası piyasalara güven vermekte gerek iç gerekse de dış yatırımcılara olumlu kanaat

olarak yansımaktadır.

Bununla birlikte bu dönemde özellikle Türkiye'ye sınır komşusu olan Suriye'de yaşanan ve halen devam eden iç savaş sonucu ülkemize sığınan göçmen sorunu ve yapılan harcamalar, ülke içinde yaşanan terör saldırıları nedeniyle yapılan sınır dışı askeri hareketler, Rusya ile yaşanan uçak krizi, 15 Temmuz darbe girişimi ve ABD ile yaşanan siyasi krizlerin de etkisiyle mali disiplinde bozulmalar meydana gelmiştir. Daha açık bir ifadeyle enflasyonun kontrol altına alınması için gerekli olan sıkı para ve maliye politikalarının hem kamu hem de özel sektör talebini kısarak fiyat artış hızını yavaşlatması için devreye alınamamıştır. Bu da kurlar üzerinde baskı yaratarak yükselmesine neden olmuş ve enflasyondaki artışı hızlandırmıştır. Bu durum Türkiye'de yıllar itibariyle gerçekleşen enflasyon oranlarının henüz fiyat istikrarının sağlanması için öngörülen (%1-3) düzeye ulaşmadığını ve giderek hedeften uzaklaştığını göstermektedir.

4651 sayılı kanun öncesinde bağımsızlığı 0,50 iken 4651 sayılı kanun sonrası TCMB'nin yasal bağımsızlığı 0,82 gibi yüksek bir düzeye ulaşmış olsa da, bağımsızlığın fiyat istikrarının sağlanmasında tek başına yeterli olmadığı, hükümetin maliye politikasıyla eşgüdümlü hareket edilmesi, ülke içinde ve dışında yaşanan siyasi ve ekonomik gelişmelerin de enflasyonla mücadelede çok önemli bir yere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Merkez bankası bağımsızlığı konusunda yapılan çalışmalar, fiyat istikrarının sağlanması için merkez bankasının bağımsız olmasının önemli bir şart olduğunu ifade etse de bağımsız merkez bankasının uyguladığı politikardan beklenen sonuçlara ulaşılabilmesi için tek başına olmamakla birlikte eşgüdüm yaratacak önemli bir etki taşıdığı unutulmamalıdır.

Özet olarak, politik istikrar ve doğru maliye politikaları ile desteklenmediği müddetçe, bağımsız bir merkez bankası fiyat istikrarını sağlama ve sürdürebilme konusunda tek başına yeterli olamayacaktır. Örneğin Cukierman vd. (1992)'nin çalışmasında Japonya'nın Merkez bankası yasal bağımsızlık endeksi 0,18 olmasına rağmen enflasyon oranının %3 olması, gelişmekte olan ülkelere baktığımızda Singapur, Panama gibi ülkelerin merkez bankası bağımsızlık endekslerinin yüzde yirmilerde olmasına rağmen enflasyon oranlarının yine % 3 olması, yine merkez bankası bağımsızlık düzeyi 0,46 olmasına rağmen Türkiye'deki enflasyon oranının % 41 olması merkez bankasının bağımsız olmasının enflasyon oranlarını düşürmeye yetmediğini göstermekte olup Daunfeldt ve Luna (2008)'nin çalışmasını destekler niteliktedir.

3.7.2. TCMB Bağımsızlığı ve Politika Faizi Arasındaki İlişki

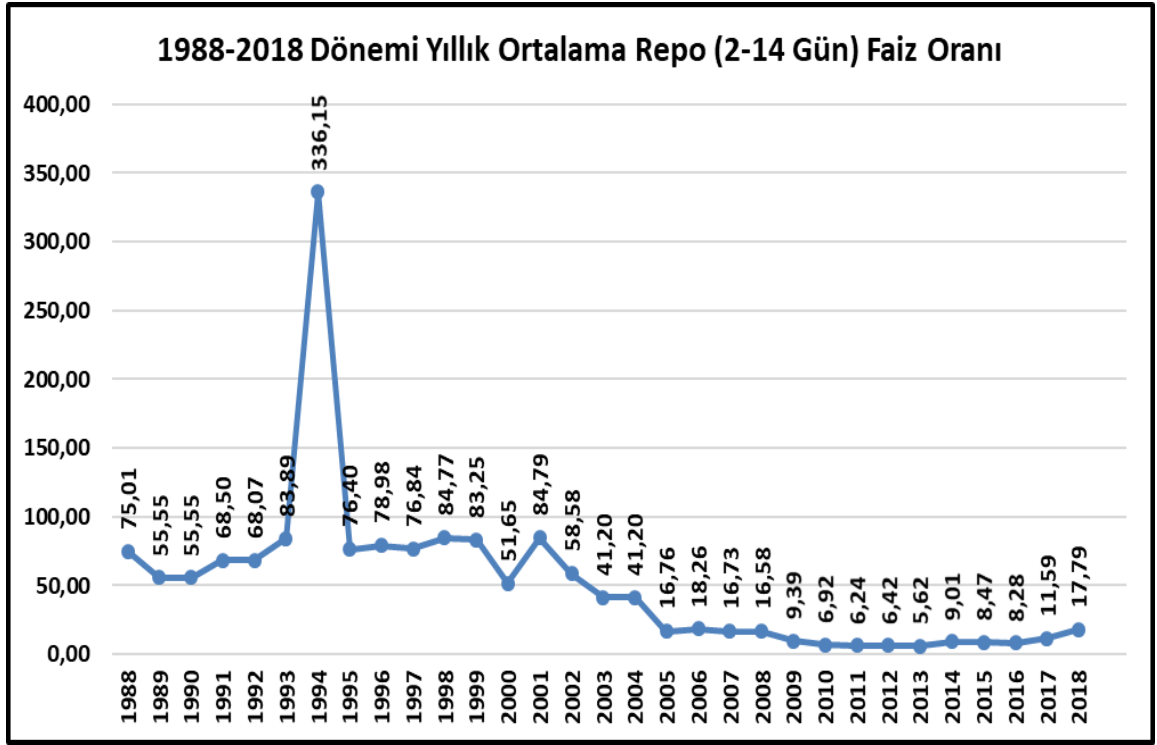
Merkez Bankası, ekonomideki son likidite kaynağı olarak piyasalarda bankalara ödünç para vermekte veya bankalardan ödünç para alabilmektedir. Merkez Bankası, faiz oranlarını piyasaları etkilemek amacıyla belirlemektedir (<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/temel+faaliyetler/para+politikasi/merkez+bankasi+faiz+oranlari>, E. T.:15.06.2019). Piyasaları etkilemek üzere belirlediği para politikası araçlarından en önemlilerinden biri de politika faizidir. Politika faizi; TCMB'nin, banka

ve finans kurumlarına uygulanan borçlanma faizi iken 2010 yılından itibaren bir hafta vadeli repo taleplerine uyguladığı ihale faiz oranı olarak kabul edilmektedir. Banka ve finans kurumları fon sağlamak üzere ellerinde bulunan tahvil ve bonoları TCMB'ye teminat olarak vererek karşılığında TCMB'den para alırlar ve vade sonunda TCMB'ye parayı iade edip değerli kağıtlarını geri alırlar. TCMB bu araçla banka ve finans kurumlarının piyasada uyguladığı faiz oranlarını, bankalardan alınan kredilerin miktarını, hisse senedi ve döviz gibi varlıkların fiyatlarını etkilemiş olurlar.

Politika faizinin yükselmesi de düşmesi de piyasalar üzerinde son derece etkili olmaktadır. Zira TCMB politika faizini yükseltirse, banka ve finans kurumlarının TCMB ile repo yapmaları çok daha yüksek maliyetli hale gelir ve bu durum kredi ve mevduat faizlerinin de yükselmesine neden olur. Faizi yükselen kredinin maliyeti artacağından bu durum yatırımların azalmasına neden olacaktır. Üstelik yüksek mevduat ve iç borçlanma senetleri faizlerinin üretime katılacak yatırım (yeni makine veya fabrika) yerine değerli kağıtlara veya vadeli hesap, repo gibi faiz getirisi elde edilecek şekilde değerlendirilmesine neden olacaktır. Aslında merkez bankasının faiz oranlarını yükseltmesinin büyümeyi sekteye uğratacağı sebebiyle hükümetçe istenmemektedir. Ancak cari açığın yüksekliği, politik ve ekonomik belirsizliklerin söz konusu olması dış kaynakların geri çekilmesine bu da kurun yükselmesine, kurun yükselmesi enflasyonun artmasına neden olduğundan burada hem dış kaynakların çıkışını önlemek hem de yeni dış kaynakları çekebilmek maksadıyla merkez bankası tarafından kurun yükselmesini ve enflasyonun artışını önlemek adına sağlam bir hamle olarak faizler yükseltilmektedir. Dolayısıyla alınan faiz kararları ekonominin gereklerine göre, enflasyon hedefi ile uyumlu ve enflasyonun orta vadede izleyeceği seyre yönelik olarak alınmalıdır.

1980'li yıllarda tüm dünyada doğrudan para politikası araçlarının (kredi kontrolleri, faiz tavanları ve selektif krediler) kullanımı azalmış, artık dolaylı para politikası araçlarının (açık piyasa işlemleri ve zorunlu karşılıklar gibi) kullanımı yaygınlaşmaya başlamıştır. Türkiye'de de bu yıllarda yaşanan liberalleşme hareketleriyle birlikte 1988 yılından itibaren faiz kontrollerinde açık piyasa işlemlerine geçilmiş ve bu yıldan itibaren TC Merkez Bankası'nın uyguladığı para politikasının temel aracı kısa vadeli faiz oranları olmuştur (Takım ve İslamoğlu, 2012: 183-184). Konuyu tarihsel sürecinde görmek üzere aşağıdaki Grafik 3.2.'yi inceleyelim.

Grafik 3. 2. 1988-2018 Dönemi Yıllık Ortalama Repo (2-14 Günlük) Faiz Oranlarının Gelişimi



Kaynak: TCMB

Grafik 3.2.'deki veriler TCMB'nin elektronik veri denetim sistemi üzerinden 2-14 günlük repo faizlerinin yıllık ortalaması alınarak elde edilmiştir. 2001 öncesi döneme baktığımızda faiz oranlarının 1994 yılı hariç sürekli 50-90 bandında değişiklik gösterdiğini görüyoruz. İlk açık piyasa işlemlerinin para politikası aracı olarak kullanıldığı 1988 döneminde faizler %75 seviyesindedir. Daha sonra 1989'da sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile ülkeye giren döviz miktarındaki artış, TL'nin değerlenmesine neden olmuş böylece faiz oranlarında bir azaltıma gidilmiştir. Ancak 1991 yaşanan Körfez savaşıyla birlikte yaşanan ekonomik ve politik sıkıntılar sonrasında ortaya çıkan yüksek bütçe açıklarının süreklilik arz etmeye başlaması ve TCMB'den alınan kısa vadeli avanslarla kapatılmaya çalışılması faizler üzerinde baskı yaratmış ve faiz oranları artma eğilimine girmiştir. Nitekim 1993 yılında %84'lere ulaşan ortalama repo faizi 1994'te yaşanan krizle üç haneli rakamlara ulaşarak %336 seviyelerine çıkmıştır.

1994'te yaşanan bu ekonomik krizin nedenleri olarak, kamudaki bütçe açıklarının kapatılmasına yönelik iç borçlanmaya gidilmesinin faizleri yükseltmesi ve serbest bırakılan sermaye hareketleri sonucu faiz-kur arasındaki makasın açılması gösterilebilir (Çetin, 2016: 74-75). Kriz sonrası alınan tedbirlerle faiz oranı 1995 yılında tekrar iki haneli rakamlara düşürülebilmiştir. Ancak bütçe açıklarının artarak devam etmesi ve bu açıkların sürekli iç borçlanmayla karşılanması sonucu oluşan arz baskısıyla, Hazine'nin yaptığı iç borçlanma ihalelerinde ve ikincil piyasalarda oluşan faizler beklenen enflasyon oranlarının üstünde seyretmiştir. Bu nedenle faiz oranları 1999 yılı dahil %80 civarlarında oluşmuştur. 1999 yılında IMF ile imzalanan stand-by anlaşması sonrası alınan tedbirler ile 2000 yılında faizler %51'e gerilemiştir. Ancak 2001 Şubat krizi sonrası hızlı sermaye çıkışlarının yaşanmasıyla döviz kuru ve faiz

oranlarında ciddi artışlar olmuş, gecelik repo faizi %7.500'lere çıkararak Cumhuriyet tarihinin rekor seviyelerini görmüştür. Bu kriz ile birlikte ortalama repo faiz oranı 2001 yılında tekrar %85 seviyesine ulaşmıştır.

2001 yılında Merkez Bankasını bağımsızlaştıran 4651 sayılı kanunun kabulü sonrasında, bankanın uygulayacağı para politikası araçlarını serbestçe belirlemesiyle, TCMB, Açık Piyasa İşlemlerini azaltma yoluna gitmiş, buna bağlı olarak bankanın uluslararası rezervlerinde artış olmuş ve Haziran ayında gecelik faizlerin düşürülmesiyle yaşanan bu olumlu gelişmeler piyasada güven yaratarak faiz oranlarındaki düşüşle devam etmiştir.

2002 Kasım seçimlerinde tek partili hükümete geçilmesiyle birlikte sağlanan siyasi istikrar ve Merkez Bankasının fiyat istikrarı hedefinde göstermiş olduğu kararlılık faizlerdeki düşüşü hızlandırmış, 2005 yılında faizler %16'ya, 2009'da ise %9'a gerileyerek 80'lerden bu yana ilk defa tek haneli rakamlara düşmüştür. Faizlerdeki bu düşüş 2013 yılına kadar devam etmiş, 2014 yılında ise tekrar yükselişe geçmiştir. 2014 yılındaki yükselişin nedeni ise 2010 yılı sonunda başlayan Arap Baharı olayları ve bu olayların 2011 yılında Suriye'ye de sıçramasıyla başlayan bir dizi siyasi ve ekonomik sorunlardır. Suriye'de başlayan iç savaş sonrası ülkemizde sığınan insanların Avrupa'ya göç etmek istemesiyle, Avrupa Birliği ile yaşanan göçmen krizi, yurt içinde yaşanan terör saldırıları sonrası sermaye çıkışları ile birlikte artan kur ve yükselen petrol fiyatlarının yarattığı olumsuzluklar enflasyonun kontrol altında tutulması için MB'yi faiz artırmaya mecbur kılmıştır. Böylece faiz oranları 2013 yılında %6 civarında iken 2014 yılında %9'a yükselmiştir. Faizler 2015 ve 2016 yıllarında biraz düşüş göstererek %8 civarında seyretse de, son dönemde yaşanan küresel ekonomik ve politik sorunlar nedeniyle faizler tekrar yükseliş göstererek 2018 yıl sonunda %18'lere ulaşmıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde merkez bankası bağımsızlığının artmasıyla birlikte faiz oranlarında ciddi bir düşüş yaşandığı görülmektedir. Ancak bu düşüşün kalıcı olabilmesi için ülke içindeki siyasi ve ekonomik istikrarın yanı sıra Türkiye gibi üretimi ithal ara mallara dayalı bir ülke için kur şoklarını engelleyici tedbirlerin alınması gerektiği düşünülmektedir.

3.7.3. TCMB Bağımsızlığı ve Döviz Kuru Arasındaki İlişki

1980 yılına kadar olan süreçte Türkiye ekonomisinde sabit kur rejimleri uygulanmış ve döviz rezervleri üzerinde olumsuz bir etki yaratan dış ticaret açıklarının bu olumsuzluklarını ortadan kaldırmak amacıyla, bazı dönemlerde TL devalüe edilmiştir. 1980 yılında ise 24 Ocak 1980 kararları olarak bilinen yeni ve kapsamlı bir istikrar programının yürürlüğe konulmasıyla, ekonomi politikalarında köklü bir değişiklik yapılarak döviz kuruna verilen önem arttırılmıştır. Bu yıllarda ihracata bağlı büyümenin desteklenmesi için esnek kur rejimi uygulanmıştır (Tapşın ve Karabulut, 2013). Ancak 24 Ocak Kararları cari işlemler dengesi ile dış ticarete uzun vadeli bir iyileşme gösterse de, bu durum enflasyon tarafı için kalıcı bir iyileşme gösterememiş ve

birkaç yıl süren düşüşten sonra enflasyon tekrar artış göstermiştir. Bu dönemde 1984 yılında çıkarılan Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 30 Sayılı Karar ve 1989 yılında bu kanunda yapılan yenilik sonrası çıkarılan 32 Sayılı Karar iki önemli düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır (Özçam, 2004: 9-10). 32 Sayılı Karar ile birlikte kambiyo rejimi ve yabancı yatırımlardaki serbestleşme süreci tamamlanmış ve 1989-90 yılları arasında sermaye hareketliliği hız kazanarak ülkeye kısa vadeli yabancı sermaye girişleri başlamıştır. Bu durum 1991 Körfez Savaşına kadar TL'nin reel olarak diğer paralar karşısında değer kazanmasına neden olmuştur. Ancak Körfez Savaşı sonrası durum tam tersine dönmüş ülkeden sermaye çıkışları başlamış, TL değer kaybetmeye başlamıştır. Bu gelişmeler neticesinde 1993 yılının son aylarında piyasada açık pozisyonları kapatmaya yönelik artan döviz talebi kurlar üzerinde baskı oluşturmuş ve TL'nin değer kaybı hızlanmıştır (Arat, 2003: 40).

1994 yılında uygulamaya alınan istikrar programının önemli bir parçası olan döviz kuru politikasının, nominal çapa olarak kullanılması öngörülerek enflasyonun düşürülmesi hedeflenmiştir. IMF ile 1995 yılı başında imzalanan stand-by anlaşması kapsamında kur sepeti "1 ABD Doları (USD) ve 1,5 Alman Markı (DEM)" olarak belirlenmiş ve öngörülen aylık enflasyon oranları kadar sepetin aylık değerinin artırılması kararı alınmıştır (Arat, 2003: 41). 1995–1998 döneminde ise TCMB'nin izlediği döviz kuru politikası, reel kurlarda istikrarın sağlanmasına dayanmaktadır. "1USD + 1,5DEM" olarak belirlenen kur sepetinin dalgalanmalardan uzak, istikrarlı bir şekilde enflasyondaki artışa paralel olarak arttırılması hedeflenmiştir (Aldemir, 2011).

2000 yılına kadar olan süreçte etkileri itibarıyla bakıldığında esnek çıpa, uygulamada ise kontrollü serbest bir kur rejiminin uygulandığını görüyoruz. Bu dönemde her ne kadar piyasada serbestçe belirlenen bir kur varsa da, Merkez Bankası kura sürekli bir şekilde müdahale ederek kurdaki yükselişi enflasyon seviyesinde veya biraz daha altında tutmuştur (İnan, 2002).

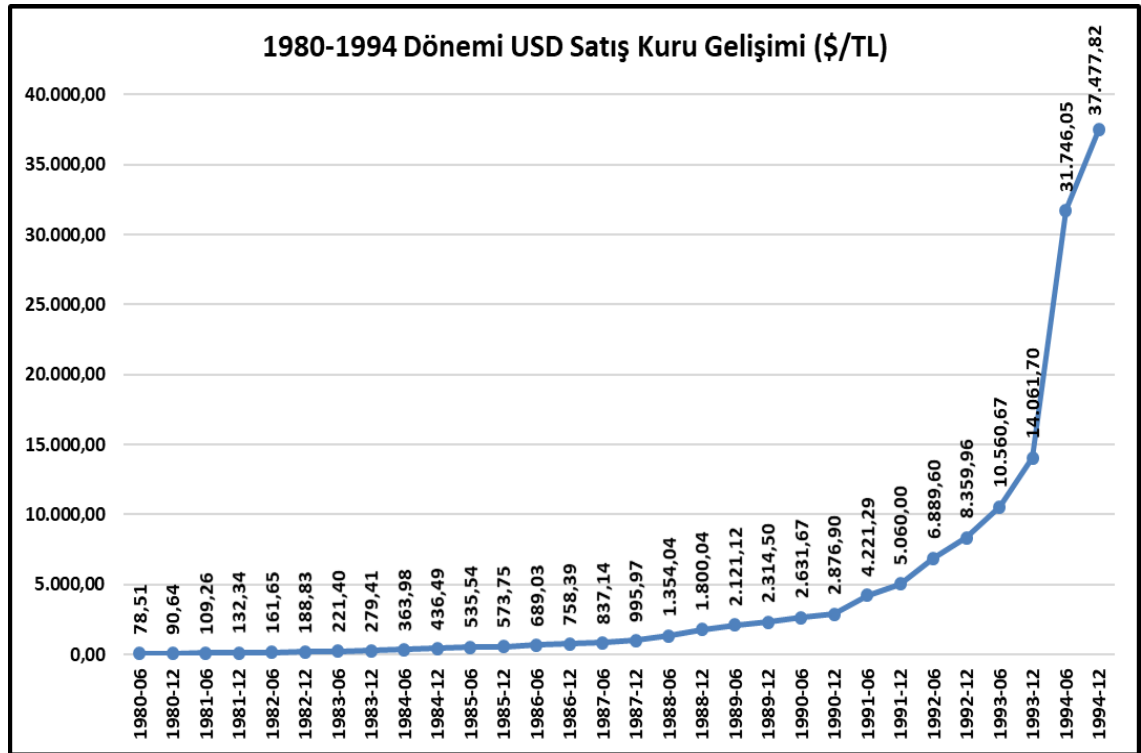
2000 yılı başından itibaren ise, uygulamaya alınan Enflasyonu Düşürme Programı ile kur sistemi artık enflasyon hedefi doğrultusunda uygulanmaya başlanmıştır. 1995-2000 yılları arasında tahmin edilen enflasyon oranına göre belirlenen kur ayarlaması yerine, 2000 yılında hedeflenen enflasyon oranına göre kur ayarlamasına geçilmiştir. Böylelikle, edilgen bir yapıda olan kur politikası uygulamasından, etken yapıda olan bir kur politikası uygulamasına geçilmiştir (Hepaktan, Çınar ve Dündar, 2011: 66).

2002 yılı ve sonrasında Merkez Bankası rezervlerini güçlendirmek amacıyla, uygulanan kur rejimiyle çelişmeyecek şekilde döviz alım/satım ihaleleri düzenlemiş ve dövizde oluşan arz fazlasına müdahalede bulunmuştur. Bunu yaparken de tek amacının rezerv biriktirme ve aşırı oynaklığı önleme olduğunu, açılan döviz alım ve satım ihalelerinde kurların yönü ve seviyesini belirleme amacı gütmeyeceğini vurgulamıştır. Bu süreçte Merkez Bankası'nın müdahaleleri genellikle döviz alımı şeklinde olmuş, fakat uygulanan istikrar programı kapsamında uygulanan sıkılaştırıcı para politikasına bağlı

olarak faizlerin yüksek tutulması, döviz rezervlerinde meydana gelen artışın para arzı üzerindeki etkisini sınırlı kılmıştır. Daha sonra ise 2008 yılındaki küresel krizin sebep olduğu durgunluğa karşı faiz oranları aşağı çekilerek, dalgalı kur politikasının mevcut haliyle devam edeceği ilan edilmiştir (Tuncay, 2010).

TCMB elektronik veri dağıtım sistemi üzerinden alınan 1980-2018 dönemine ait USD döviz kurunun TL bazında gelişimini gerek veri sayısının fazla olması gerekse 2005 yılı itibariyle TL'den altı sıfırın atılması nedeniyle kurdaki kırılmaların daha ayrıntılı gösterilebilmesi için ,1980-1994, 1995-2004 ve 2005-2018 olmak üzere üç ayrı dönem halinde ve her yıl için Haziran ve Aralık ayları baz alınarak aşağıdaki grafikler oluşturulmuştur.

Grafik 3. 3. 1980-1994 Dönemi USD Satış Kuru Gelişimi (\$/TL)

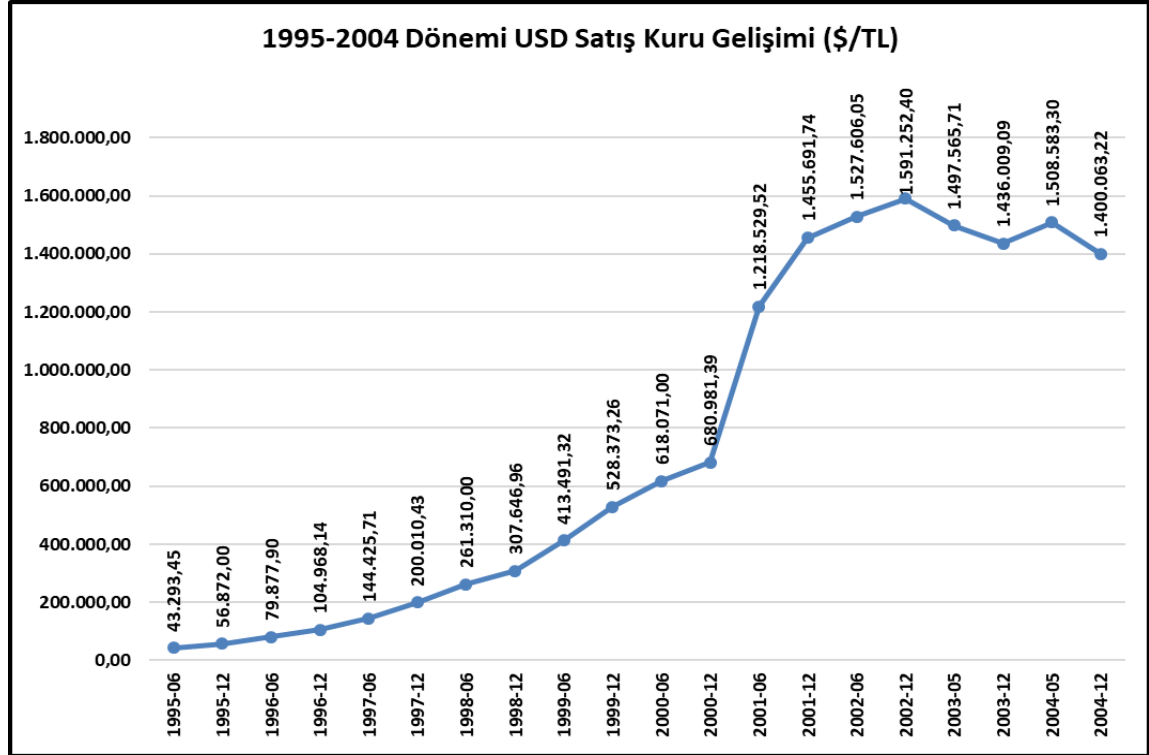


Kaynak:TCMB

Şimdi ilk olarak Grafik 3.3.'te gösterilen 1980-1994 dönemini ele alacak olursak, 1980 yılında kur 1USD=70,00 TL olarak belirlenmiş ve kontrollü esnek kur sistemine geçildiğini söylemek mümkündür. Bu dönemde Maliye Bakanlığı tarafından günlük olarak belirlenen kur yetkisi Mayıs 1981'de Merkez Bankasına devredilmiştir. Merkez Bankası'da 1983 yıl sonu itibariyle günlük döviz kuru uygulamasına son vererek, sadece TL'nin USD cinsinden esas kurunu günlük belirlemeye devam etmiştir. Her ne kadar kur kontrol altında tutulmaya çalışılsa da gerek enflasyonun düşürülememesi gerekse ekonomide devam eden liberalleşme hareketleri kur üzerindeki baskıyı artırmış ve 1980 dönemi boyunca TL sürekli devalüe edilerek kurdaki artış trendi devam etmiştir. 1991 yılında yaşanan Körfez Savaşı ile ülkeden sermaye çıkışları hızlanmış, ortaya çıkan kamu açıklarının da MB kaynaklarından finanse edilmesiyle parasal genişleme artmış ve bunlara bağlı TL'deki değer kaybı hızlanarak devam

etmiştir. Bu durumun devam etmesiyle artan cari açık ve faizlerin baskı altında tutulmaya çalışılması dövize yönelişe sebep olmuş ve 1993 yıl sonlarına doğru kur baskısı iyice artarak TL'nin 1994 Ocak ayında %14, Nisan ayında ise %70'in üzerinde değer kaybetmesine yol açmıştır.

Grafik 3. 4. 1995-2004 Dönemi USD Satış Kuru Gelişimi (\$/TL)

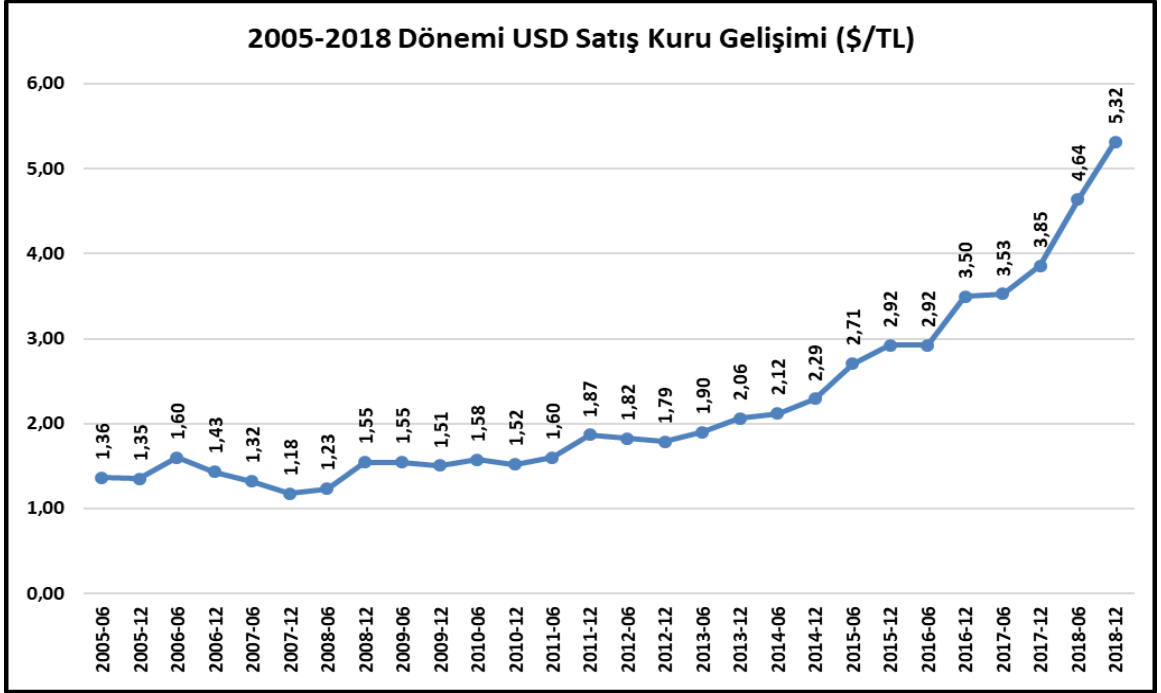


Kaynak:TCMB

İkinci olarak yukarıda Grafik 3.4.'te gösterilen 1995-2004 dönemini ele alacak olursak, 1994'te yaşanan devalüasyondan sonra Merkez Bankası 1995 yılında kur üzerindeki kontrolünü artırmış, ancak yıl sonundaki seçimlerin oluşturduğu siyasi belirsizlik, faizlerin yüksek seyrinin devamı dövize olan talebi artırarak kur yükselişini sürdürmüştür. 1996 yılına gelindiğinde ihracatın ithalatı karşılama oranında yaşanan düşüş dış ticaret açığındaki makası artırmış ve kurdaki artış trendi devam etmiştir. 1997 yılında yaşanan 28 Şubat süreciyle birlikte devam eden siyasi belirsizlikler ve yaşanan Asya krizi kur artışını tetiklerken buna paralel olarak enflasyon oranını tekrar üç haneli rakamlara taşımıştır. 1999 yılına gelindiğinde, bu yıl yaşanan iki büyük depremle birlikte ortaya çıkan maliyetler, devam eden kamu açıklarının finanse edilmesinde yaşanan problemler ülkeyi dış kaynak arayışına yönlendirmiş ve IMF ile Aralık ayında 3 yıllık yeni bir stand_by anlaşması imzalanmıştır. Anlaşmanın ana hedefi yüksek seyreden enflasyonu düşürmektir. Hükümet anlaşma çerçevesinde yapısal reformları yapmakta kararlılık gösterse de devam eden sorunlar nedeniyle Kasım 2000'de tekrar kriz yaşanmış ve akabinde patlak veren Şubat 2001 krizi ile birlikte kur 680 bin TL'den 1.200 bin TL'ye çıkmıştır. Yaşanan bu krizler sonrası hareketli çapaya dayanan kur rejimi terk edilerek dalgalı kur rejimine geçilmiştir. Bu tarihten 2005 yılına kadar olan süreçte gerek 4651 sayılı kanunla Merkez Bankası bağımsızlığının artırılması gerek

bankacılık sektöründe yapılan köklü reformlar ve 2002 yılından sonra tek partili hükümetin göreve geçmesiyle oluşan siyasi istikrarın etkisiyle piyasalara olan güven yeniden sağlanmıştır. Merkez Bankası'nın fiyat istikrarını sağlamaya yönelik uyguladığı sıkı para politikası ve oluşan güven ortamı sonrası enflasyonda yaşanan hızlı düşüşle kurlar üzerindeki baskı da azalmış ve yüksek seyreden faizlerle birlikte TL değer kazanmaya devam etmiştir.

Grafik 3. 5. 2005-2018 Dönemi USD Satış Kuru Gelişimi (\$/TL)



Kaynak:TCMB

Son olarak Grafik 3.5.'te gösterilen 2005-2018 dönemini ele alacak olursak, 2005 yılında TL'den altı sıfırın atılmasıyla kur aynı yılın Ocak ayında 1USD=1,36 YTL olmuştur. Merkez Bankası 2006 yılından itibaren örtülü enflasyon hedeflemesinden vazgeçerek açık enflasyon hedeflemesine geçmiştir. Devam eden siyasi ve ekonomik istikrarın etkileri ile döviz kuru 2013 yıl sonuna kadar 2 TL'nin altında seyretmiştir. Kurdaki bu istikrar fiyatlara da yansımış ve enflasyon oranı tek haneli rakamlara geri dönmüştür. TL'nin bu süreçte sürekli değer kazanması görece olarak ülkemiz mal fiyatlarını artırdığı için ihracatımızı olumsuz etkileyerek cari açığı artırmıştır. 2014 yılına gelindiğinde Türkiye'nin sürekli artan cari açık sorunu, küresel piyasalarda yaşanan olumsuz gelişmeler ve risk iştahının azalması sonucu sermaye akımları bizim gibi gelişmekte olan ülkelere güvenli liman olarak tabir edilen gelişmiş piyasalara doğru hareketlenmeye başlamış ve kurlar üzerinde tekrar baskı oluşmaya başlamıştır. 2016 ve sonrasında ülke içinde ve dışında yaşanan siyasi ve politik sorunların yarattığı olumsuzluklar ile içeride yaşanan terör saldırıları ve darbe girişimi, Amerikan merkez bankasının uyguladığı sıkı para politikası tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de sermaye çıkışlarını hızlandırmıştır. 2018 yılında Ağustos ayı başında finansal piyasalarda yaşanan aşırı oynaklık sebebiyle TL hızlı bir biçimde değer kaybetmiş ve

USD kuru tarihinin en yüksek seviyesi olan 7.20'yi görmüş, 2018 yıl sonunu ise 5,32 seviyesinde kapatmıştır. TCMB artan döviz kuru oynaklığı ve sağlıksız fiyat oluşumları karşısında piyasaların etkin çalışmasını ve aktarım mekanizmasını desteklemek amaçlarıyla bir dizi önlem almış ve hükümet tarafından açıklanan mali disiplinle birlikte piyasalar tekrar oturmaya başlamıştır. Ancak kurdaki yükseliş enflasyon rakamlarını tekrar %20 seviyesinin üzerine çıkarmıştır. Bu da bize şunu gösteriyor ki üretimimizin ithal ara mallara dayalı olması enflasyon üzerindeki kur etkisini kat ve kat artırmakta ve MB'nin fiyat istikrarı hedefini olumsuz etkilemektedir. Burada merkez bankası bağımsızlığının fiyat istikrarını sağlamada yetersiz olduğunu da görmekteyiz.

Alptekin vd. (2016), 2005-2015 dönem verilerini analiz ederek Türkiye'de döviz kurundan yurt içi fiyatlara geçiş etkisi üzerine yaptıkları çalışmalarında, 2001 yılı sonrası için devam eden süreçte döviz kuru ile fiyatlar arasındaki geçişkenlik etkisindeki azalmanın devam ettiğini, bunda 2001 yılı sonrası enflasyon rakamlarının istikrarlı seyri ve dalgalı döviz kur sisteminin geçiş etkisini 2001 öncesi yıllara oranla daha düşük çıkmasının temel nedeni olduğunu, ayrıca ikame etkisi nedeniyle fiyatı artan ithal mallar yerine fiyatı daha düşük olan malların tercih edilmesinin de döviz kurlarındaki artışın fiyatlara geçiş etkisinin düşük çıkmasına sebep olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Kaya (2018)'de yaptığı analizde, Türkiye'de döviz kurlarındaki dalgalanmaların fiyatlara geçişkenliği 1990'lı yıllara göre azaldığını, ancak döviz kurlarının hala enflasyon üzerinde yaklaşık %15 etkiye sahip olduğunu tespit etmiştir.

Akdemir ve Özçelik (2018) ise, 2003-2017 döneminde TÜFE'deki değişimlerin %10'unun imalat sanayindeki fiyat değişimlerinin ise %49,32'sinin döviz kuru kaynaklı olduğunu ve Türkiye'de döviz kuru artışının fiyatlara yansımada geçiş etkisinin kısmi olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Tespit edilen bir diğer husus da, Türkiye'deki üretimde ithal girdi kullanımının yüksek olması nedeniyle, kurlardaki artışın imalat sanayi fiyatlarına yansımada TÜFE'ye göre daha yüksek olmasıdır. Türkiye'de fiyat istikrarının sağlanması için ithal bağımlılığın azaltılması ve böylece kurlara bağlı fiyat artışlarının engellenmesi gerektiğini vurgulamışlardır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, TCMB bağımsızlığının düşük olduğu 2001 yılı öncesinde, banka sürekli kamu açıklarının finansman kaynağı olmuş ve para politikası araçlarını fiyat istikrarını sağlama konusunda yeterince işlevsel olarak kullanamamıştır. Bu nedenle 2000'li yıllara gelinceye kadar enflasyon hep yüksek seyretmiş ve kur sürekli artış göstermiştir. 2001 yılı sonrasında merkez bankası bağımsızlığının artırılmasıyla, banka fiyat istikrarı hedefi doğrultusunda sıkı para politikası uygulamış, bu duruşla birlikte ülkede devam eden siyasi ve ekonomik güven ortamı da enflasyonu tek haneli rakamlara kadar düşürmüştür. Bununla birlikte kurlardaki aşırı dalgalanma da sona ermiştir. Ancak son yıllarda yaşanan küresel gelişmelerle birlikte ortaya çıkan siyasi ve politik gerginlikler hem kur tarafında hem de enflasyon tarafında her ne kadar merkez bankası bağımsızlığında bu döneme kadar yasal herhangi bir değişiklik olmamışsa da bu dönemde kurda tekrar yükselmeler söz konusu

olmuştur. Sonuç olarak bağımsız bir merkez bankası uygulayacağı para politikası araçları ve piyasaya yapacağı müdahalelerle döviz kurunu kısmen kontrolü altında tutabilmekte olduğunu burada ülkenin siyasi ve ekonomik yapısının yalnızca desteklenebileceği, MB bağımsızlığının tek başına yeterli olmadığını açık göstergesidir.

3.7.4. TCMB Bağımsızlığı ve TCMB Rezervleri Arasındaki İlişki

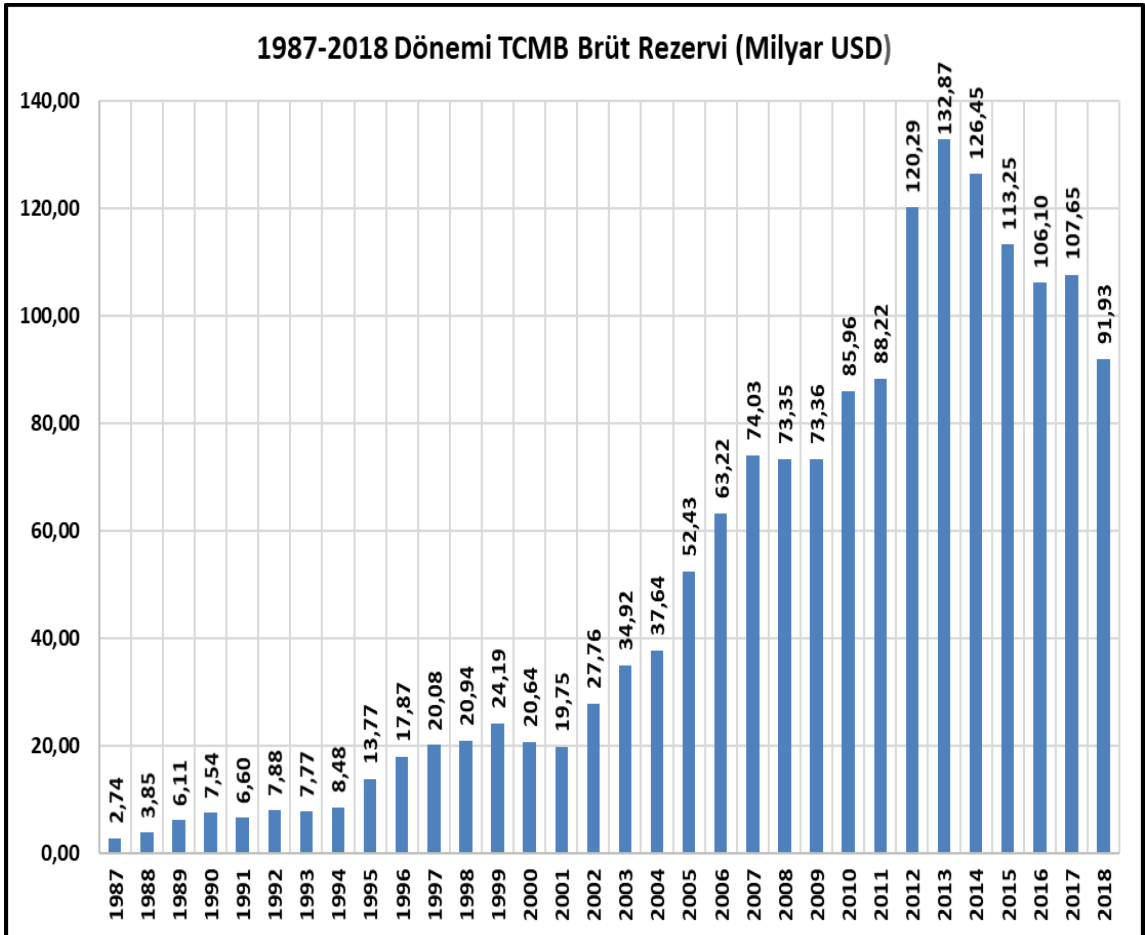
Uluslararası rezervler; bir ülkede parasal otoritenin kontrol ettiği, kullanmaya hazır, konvertibl (birbirlerine çevrilebilme) özelliği olan ve uluslararası ödeme aracı olarak kabul görmüş varlıklardan oluşan bir değerler topluluğudur. Uluslararası rezerv olarak kabul edilen varlıklar; konvertibl döviz kıymetler, uluslararası standartlara sahip altın, IMF rezerv pozisyonu ve özel çekme haklarıdır (<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Rezerv+Yonetimi> E. T. : 23.05.2019). Bir ülkenin döviz rezervlerini ise, parasal otorite tarafından yönetilen ve herhangi bir dış ödeme güçlüğü yaşanması halinde, kullanıma hazır olarak bulundurulmuş dış varlıklar şeklinde tanımlayabiliriz (TCMB, 2018: 2). Finansal küreselleşme çağından önce ülkeler, cari işlemlerinden kaynaklanan döviz talebini ve arzını yönetebilmek için ağırlıklı olarak rezerv tutmuşlardır. Merkez bankaları için geleneksel kural, üç aylık ithalata eşdeğer miktarda döviz rezervi tutmaları gerektiğidir. Bu nedenle banka rezervlerindeki artışın bir kısmının gelişmekte olan ülkelerin ticari açıklığının artmasından kaynaklı olduğunu söyleyebiliriz (Rodrik, 2006: 255). Bir ülkenin merkez bankasının tuttuğu rezervler, o ülkenin kısa vadeli dış borçlarını karşılayacak düzeyde olmalıdır. Aksi halde oluşacak herhangi bir kriz ortamında, merkez bankası kısa vadeli dış borçları ödeyemeyecektir (Yüksel ve Özsarı, 2017: 42). Bu nedenle döviz rezervleri, bir ülkenin makroekonomik politika hedeflerine ulaşması için önüne çıkabilecek her türlü finansal krizin aşılmasında önemli bir etkiye sahip olup, uygulanan kur ve para politikalarının devamlılık arz etmesi konusunda iyi bir hareket alanı sağlamaktadır (TCMB, 2018: 2).

Finansal sistemin en önemli yapı taşı olan merkez bankalarının döviz rezervleri, sadece bir finansman kaynağı değil, aynı zamanda, dış ödeme zorlukları sonucu ortaya çıkan olumsuzlukların dolaylı bir şekilde düzenlenmesi ve denetlenmesini sağlamak, ayrıca döviz kurunu etkilemek amacıyla, piyasalara müdahale aşamasında kullanılmaktadır. Temel hedefi olan fiyat istikrarının sağlanması için uygulanan para politikası ile para arzının dengelenmesi görevlerini yürüten merkez bankaları, fiyat istikrarının sürdürülebilirliği için sahip olduğu döviz rezervlerini, piyasada ani dalgalanmalar sonucu oluşan kriz ortamlarının kontrol edilmesinde etkin bir şekilde kullanmaktadır. Örneğin ekonomik konjonktür nedeniyle ülkeden döviz çıkışı olması halinde merkez bankası kur artışını önlemek için elindeki döviz rezervlerini piyasaya sürer. Merkez bankası bunu yaparak kur yükselişine bağlı fiyat artışlarını engellemeye çalışmaktadır (<https://www.dunya.com/kose-yazisi/dunya-merkez-bankalari-ve-varlik-durumlari/340459> (E. T.: 21.05.2019). TCMB rezervleri hem altın hem de döviz

varlıklarından oluşmaktadır. TCMB bu rezervleri, “Para ve kur politikalarına olan güveni sağlamak ve bu politikaları desteklemek, Hazinesin yabancı para iç ve dış borç ödemelerini gerçekleştirmek için gerekli olan döviz hazır bulundurmak, ülke ekonomisini yurt içi veya yurt dışında oluşabilecek ani finansal değişimlere karşı dayanıklı hâle getirmek ve uluslararası piyasalarda ülke ekonomisine duyulan güveni artırmak” amaçları doğrultusunda kullanmaktadır (<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Rezerv+Yonetimi> E. T. : 23.05.2019).

Diğer bir ifadeyle, TCMB’nin birinci önceliği fiyat istikrarını sağlamak olduğundan bu amacına ulaşmak için gerekli finansal koşulların varlığını da sağlamalıdır. Nitekim, döviz kuru rejimi, para ve kur politikaları ve ülkenin döviz cinsinden iç ve dış borçlarının geri ödenmesinde TCMB’nin üstlendiği görev, rezerv yönetimindeki önceliklerin ve hedeflerin belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır (TCMB, 2018: 2). Bu nedenle rezervlerin doğru yönetilmesi ve doğru zamanlarda kullanılması, fiyat istikrarının sağlanmasının ve fiyatlar genel düzeyindeki artışı önlemenin önemli bir ayağıdır.

Grafik 3. 6. TCMB Rezervlerinin Yıllar İtibariyle Gelişimi (Milyar USD)



Kaynak:TCMB

Yukarıda yer alan Grafik 3.6.’da 1987-2018 dönemine ait TCMB’nin altın ve döviz varlıklarından oluşan toplam rezervleri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın Elektronik Veri Dağıtım Sistemi’nden alınan yılsonu verilerine göre düzenlenmiştir.

Grafik 3.6'da görülebileceği üzere Türkiye'de 1980'li yılların sonlarında ekonomide yaşanan liberalleşme adımları sonrasında, TCMB'nin brüt rezervlerinde yaşanan artış trendi 1999 yılına kadar devam etmiş, sonrasında 2001 yılına kadar düşüş yaşamıştır.

Dalgalı kur rejimine geçilmiş olması da kur artışlarını önemli ölçüde tetiklemiştir. Bu durum TCMB döviz rezervlerinin de kritik noktaya gelmesine neden olmuştur. TCMB rezervleri, 2001 yılbaşında 24,8 milyar dolar seviyesindeyken, Mart ayına gelindiğinde 18,5 milyar dolar seviyesine gerilemiştir. TCMB rezervlerinin bu seviyeye gerilemesi döviz piyasasına müdahale gücünü sınırlamaktadır. Bankalar ve şirketlerin açık döviz pozisyonlarını kapatmak amacıyla döviz taleplerini artırmaları da döviz fiyatlarındaki artışı sürekli hale getirmiştir. Öte yandan, yabancı bankaların spekülasyonları nedeniyle artan TL talebi de faiz artışına neden olmaktadır. Söz konusu dönemde, kamu kesimine ilişkin göstergeler de bozulmuş, enflasyon yüzde 88,6 seviyesine yükselmiştir (Çetin, 2016: 78).

4651 sayılı kanun sonrası 2002 yılından itibaren TCMB'nin brüt rezervlerinde çok ciddi bir artış yaşanmış ve 2013 yılında brüt rezervler 132 milyar dolara ulaşmıştır. Grafikten de anlaşıldığı üzere 2000-2001 krizi ve 2008 Mortgage krizinde, TCMB enflasyonu kur etkisinden arındırmak için piyasaya müdahalede bulunmuş ve bu nedenle rezervlerde erime yaşanmıştır. Özellikle son dönemde Türkiye'nin yaşadığı siyasi seçim ortamları ve küresel piyasalarda meydana gelen değişimler ile birlikte FED'in faiz oranlarında artış yapacağı beklentisi, dolar kurunda yukarı yönlü baskı yaratmış ve bu baskıdan kaynaklı yükselişe bağlı olarak da TCMB döviz rezervlerinde değişimler meydana gelmiştir. Nitekim, 2018 yıl sonu itibarıyla TCMB'nin toplam rezervlerinin %22'sinin altın, %78'nin ise döviz varlıklardan oluşması döviz kuruna MB tarafından yapılabilecek müdahaleleri mümkün kılmak ve kur bazlı fiyat artışlarından korunmak amaçlı olduğunun göstergesidir. Bu da rezervlerin fiyat istikrarının sağlanması ve korunması hususundaki önemini gözler önüne sermektedir.

Grafik 3.6.'da yıllar itibarı ile seyreden değişim göz önünde bulundurularak, 2001 yılındaki kanun değişikliği sonrası TCMB'nin yasal bağımsızlığının artmasının, TCMB brüt rezervlerinin artışına da olumlu bir katkı sağladığını söyleyebiliriz. Ancak bu artışı sadece bağımsızlıkla ilişkilendirmek doğru olmaz. Çünkü TCMB brüt rezervlerini etkileyen başka faktörler de mevcuttur. Örneğin: Aizenman ve Marion (2003)'te yaptıkları çalışmada büyüme ve cari işlemler dengesinin merkez bankası rezervlerini etkilediğini, Kasman ve Ayhan (2008) - Minjie ve Degong (2016)'da yaptıkları çalışmalarda döviz kuru ile rezervler arasında ilişki olduğunu, Irefin ve Yaaba (2011)'de yaptıkları çalışmada büyüme ve ithalat tutarının döviz rezervlerini etkilediğini, Jo (2011)'de yaptığı çalışmada, büyüme ile merkez bankası rezervleri arasında, pozitif bir ilişki olduğunu, Bird ve Ragan (2003), Gümüş (2016)'da yaptıkları çalışmalarda faiz oranları ile rezervler arasında ilişki olduğunu ifade etmişlerdir. Yine TCMB bağımsızlığı ile ilişkilendirildiğinde Türkiye'de merkez bankası yasal

bağımsızlık endeksinde 2001 sonrası herhangi bir değişim görülmediği halde 2013 yılından itibaren düşme eğiliminde seyreden rezervlerle, yasal bağımsızlık endeksi ilişkilendirilememektedir. Burada makroekonomik etkilerin, bağımsız bir merkez bankasından daha güçlü etkilere sahip olduğunu ispatlar niteliktedir.

3.8. MBB İLE FİYAT İSTİKRARI ARASINDAKİ İLİŞKİNİN İNCELENMESİNDE TÜRKİYE VE BAZI ÜLKE ÖRNEKLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Alesina ve Summers (1993), Grilli, Masciandaro ve Tabellini (1991), Cukierman (1992) ve Cukierman, Webb ve Neyapti (1992) yapıları çalışmalarında, ilk bulgu olarak gelişmiş ülkelerde merkez bankası yasal bağımsızlığı ile enflasyon arasında negatif bir ilişki olduğunu ortaya koymuşlardır. Ancak bu negatif ilişkiyi geliştirmekte olan ülkeler grubu için bulamamışlardır. Bunun nedeni olarak 1990'dan önceki yıllarda, geliştirmekte olan ülkeler için merkez bankası yasal bağımsızlığı ile filli bağımsızlığı arasında bağlantı kurulamaması gösterilebilir. Ancak davranış odaklı bağımsızlık kriterleri (merkez bankası yöneticilerinin değişim süresi ve politik kırılma endeksi gibi) dikkate alındığında, geliştirmekte olan ülkeler grubunda da enflasyon ve merkez bankası bağımsızlığı arasında negatif bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Cukierman, Webb ve Neyapti (1992)'de yaptıkları çalışmada, Bretton Woods sistemi ve 1970'lerin enflasyonist şokları için zaman etkilerini arındırdıktan sonra, yasal bağımsızlığın, gelişmiş ülke ekonomileri arasında paranın reel değeri üzerinde önemli bir olumsuz etkisi olduğunu tespit ederken, geliştirmekte olan ülkeler arasında merkez bankası yöneticilerinin durumunun (görev süresi, atanma biçimi gibi) paranın reel değeri üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu vurgulamışlardır (Cukierman, 2006: 8).

Benzer şekilde Jacome ve Vazquez tarafından (2005)'te Latin Amerika ve Karayip ülkeleri için yapılan çalışmada, 1990'lı yıllarda uluslararası enflasyon, bankacılık krizleri ve döviz kuru rejimi kontrol edilirken enflasyon ile merkez bankasının yasal bağımsızlığı arasında negatif bir ilişki bulunabildiğini ifade etmişlerdir. Yine Latin Amerika ve Karayip bölgesindeki ülkeler için benzer bir çalışma da Gutierrez tarafından (2003)'te yapılmış olup, merkez bankasının yasal bağımsızlığını anayasayla güvence altına alan ülkelerdeki enflasyon oranlarının diğer ülkelere göre daha düşük olduğunu tespit etmiştir.

Bir diğer çalışmada Sturm ve Haan tarafından (2001)'de yapılmış olup, geliştirmekte olan ülkelerin 1980-1989 ile 1990-1998 verilerini ayrı ayrı değerlendirerek merkez bankası bağımsızlığı ve enflasyon arasındaki ilişkiyi analiz etmişlerdir. Çalışmanın ampirik bulgusunda, yüksek enflasyona sahip ülkelerde merkez bankası bağımsızlığının enflasyonunun düşürülmesinde anlamlı bir etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Yukarıda bahsedilen bu farklı araştırmalardan elde edilen kanıtlar merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasındaki ilişkinin hem gelişmiş hem de geliştirmekte

olan ülkeler için anlamlı olduğunu ifade etmektedir.

Şimdi Türkiye ile kıyaslamak için aşağıdaki tabloda beş OECD ülkesi ve beş gelişmekte³ olan ülke örneği ele alınarak bu ülkelerin 1992 yılında sahip oldukları merkez bankası bağımsızlık düzeyleri ile 1992 yılı sonrasında bağımsızlığı artırmaya yönelik yapılan kanun değişiklikleri dikkate alınarak, 2003 yılında ölçülen bağımsızlık düzeylerine ilişkin bilgiler yer almaktadır. Ülke örneklerinin seçiminde hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülke örneklerinde merkez bankası bağımsızlığı için kanun değişikliği yapmış ve ağır sanayi üretimine sahip olmayan ve ekonomik yönden Türkiye ile benzeşen ülkeler seçilmiştir. Tablodaki bağımsızlık hesaplamaları Arnone vd.(2008) tarafından, Cukierman'a ait 16 adet bağımsızlık kriterinden 11 adet seçilerek bulunan "dar endeks" ve bu dar endekse ait kriterlerin GMT endeksine uyarlanmasıyla bulunan "tam endeks"le hesaplamalar yapılmıştır (Arnone vd., 2008: 4). Tablo 3.1.de görüleceği üzere 90'lı yıllardan sonra birçok ülke merkez bankalarını daha bağımsız hale getirmek için kanun değişiklikleri yapmıştır.

Tablo 3.1. Bazı OECD ve Gelişmekte Olan Ülke Örneklerinin 1992 -2003 Yıllarına Ait Bağımsızlık Düzeyleri

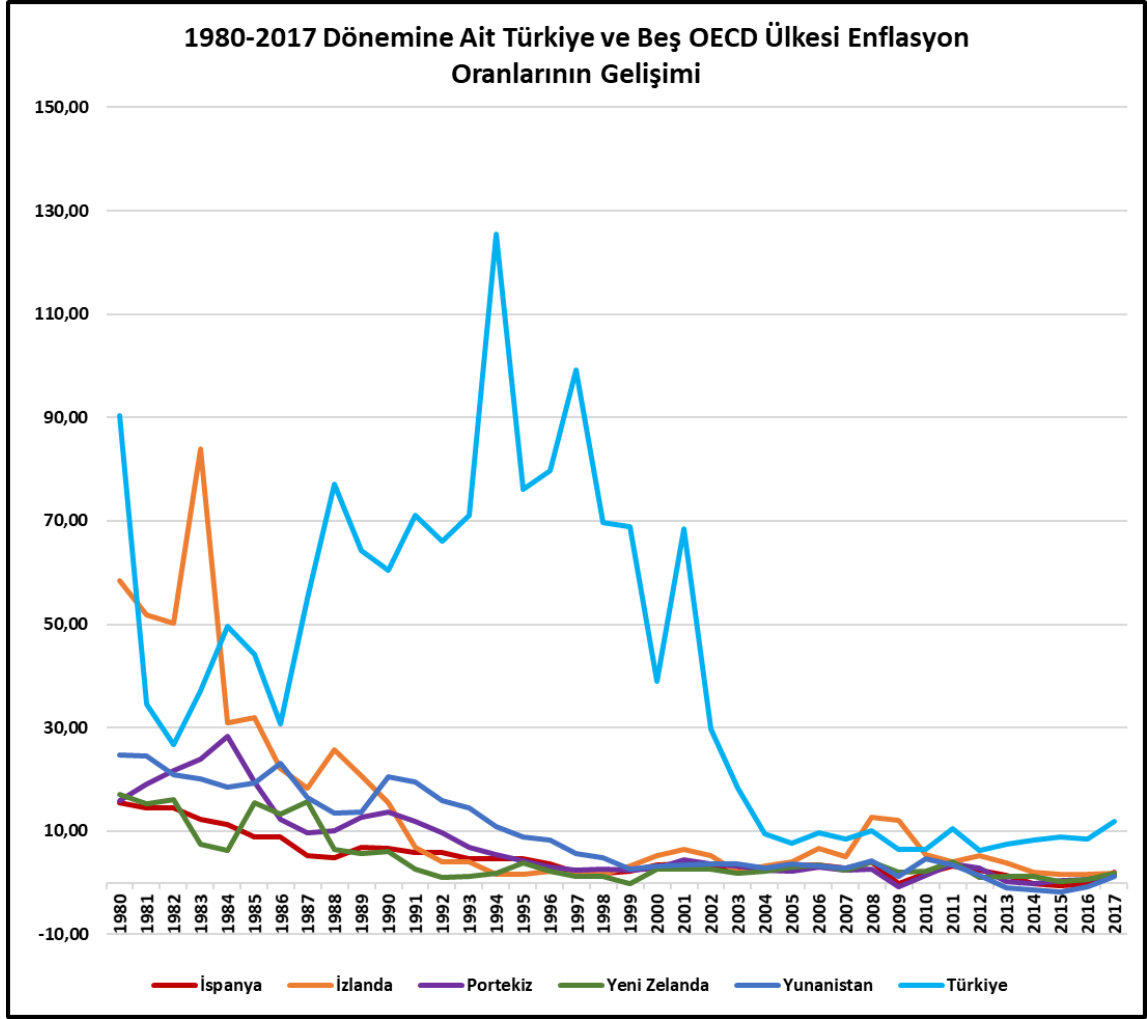
| | Ülke Adı | 1992 Yılı Sonrasında Yapılan Kanun Değişikliğinin Uygulama Yılı | Cukierman Dar Endeksine Göre 1992 Yılı Bağımsızlık Derecesi | Cukierman Dar Endeksine*/GMT Tam Endeksine Göre 2003 Yılı Bağımsızlık Derecesi |
|--------------------------------|--------------|---|---|--|
| OECD Ülkeleri | İspanya | 1994 | 0,31 | 0,88 |
| | İzlanda | 2001 | 0,36 | 0,64* |
| | Portekiz | 1998 | 0,19 | 0,81 |
| | Yeni Zelanda | 1990 | 0,19 | 0,44 |
| | Yunanistan | 1997 | 0,25 | 0,81 |
| Gelişmekte Olan Ülkeler | Filipinler | 1993 | 0,45 | 0,82* |
| | Güney Afrika | 1996 | 0,09 | 0,27* |
| | Hindistan | 1998 | 0,36 | 0,55* |
| | Meksika | 1994 | 0,36 | 0,82* |
| | Polonya | 1997 | 0,09 | 1,00* |
| | Türkiye | 2001 | 0,55 | 0,82* |

Kaynak: (Bodea ve Hicks, 2012: 31-32; Daunfeldt ve Luna, 2003: 19; Arnone vd., 2008: 26-31)

Bu kanun değişiklikleri sonrası artan bağımsızlık derecesinin fiyat istikrarına yansımalarının nasıl olduğunu bu ülkelerin 1980-2017 yılı enflasyon verilerini dikkate alarak grafik yardımıyla açıklayalım.

³ Türkiye, Polonya ve Meksika aynı zamanda OECD üyesi ülkeler olup, gelişmekte olan ülkeler kategorisinde değerlendirmeye alınmıştır.

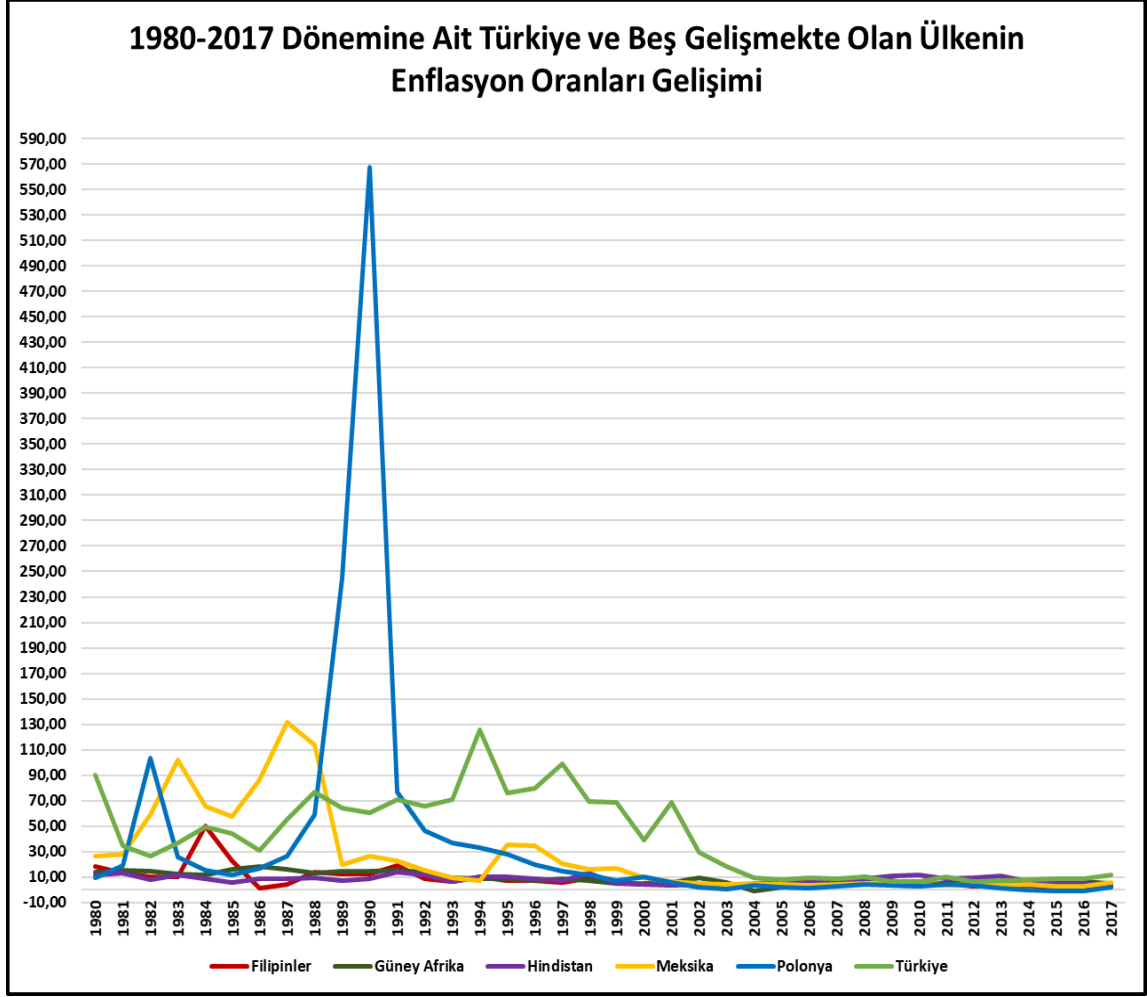
Grafik 3. 7. 1980-2017 Dönemine Ait Türkiye ve Beş OECD Ülkesi Enflasyon Oranlarının Gelişimi



Kaynak: World Bank, TCMB

İlk olarak Grafik 3.7.'de Türkiye ve OECD ülkelerinden İspanya, İzlanda, Portekiz, Yeni Zelanda ve Yunanistan'ı ele alacak olursak 1990'lı yıllardan sonra anılan beş OECD ülkesinde de enflasyonun düşüş gösterdiğini ve bu düşüşün artan MB bağımsızlığı ile birlikte hızlandığını görüyoruz. Zira, Yeni Zelanda 1990'da, İspanya 1994'te, Yunanistan 1997'de, Portekiz 1998'de ve İzlanda 2001'de MBB konusunda yasal değişiklikleri uygulamaya başlamıştır. Bu ülkeler için 2000-2017 yılları arası ortalama enflasyon oranları İspanya (2,20), İzlanda (4,89), Portekiz (2,02), Yeni Zelanda (2,19), Yunanistan (2,08) olarak gerçekleşmiştir. Bu veri bize artan merkez bankası bağımsızlığının enflasyonu düşürmede etkili olduğunu göstermektedir. Ancak Türkiye'nin enflasyon oranı belirtilen yıllar için ortalama 15,29 ile farklı bir şekilde diğer beş OECD ülkesinden ayrılmaktadır. OECD ülkelerinden İzlanda dışında diğer ülkeler fiyat istikrarını sağlamış durumdadır. İzlanda da fiyat istikrarı hedefine yaklaşmış olmakla birlikte Türkiye halen hedefin çok uzağındadır.

Grafik 3. 8. 1980-2017 Dönemine Ait Türkiye ve Beş Gelişmekte Olan Ülkenin Enflasyon Oranları Gelişim



Kaynak: Worldbank, TCMB

İkinci olarak Grafik 3. 8.'de Türkiye ve beş gelişmekte olan ülkeden Filipinler, Güney Afrika, Hindistan, Meksika ve Polonya'yı ele alırsak, bu gelişmekte olan ülkelerde de 1990'lı yılların sonuna dek yapılan yasal revizyonlarla artan merkez bankası bağımsızlığına bağlı olarak 90'lı yılların sonlarında enflasyon oranlarında belirgin bir düşme yaşandığını görüyoruz. OECD üyesi olmayan ülkelere merkez bankası bağımsızlığı yönünde en iyi performans gösteren ülke kuşkusuz bağımsızlığını 0,09'dan 1 tam puana yükselten Polonya olmuştur. Polonya dışında Filipinler ve Meksika da MB bağımsızlığı yönünde başarılı adımlar atmışlardır (https://asean.elibrary.imf.org/abstract/IMF001/04572-9781451864885/04572-9781451864885/04572-9781451864885_A001.xml?print&redirect=true,E.T.:30.05.2019). Filipinler bağımsızlık endeksini 0,45'ten 0,82'ye ve Meksika bağımsızlık endeksini 0,36'dan 0,82'ye yükseltmiştir. Güney Afrika ise bağımsızlık endeksi 0,09'dan 0,27'ye ve Hindistan da bağımsızlık endeksi 0,36'dan 0,55'e yükselmiştir. Polonya göstermiş olduğu bu performansla 1990 yılında %567'lere çıkan enflasyonu kontrol altına alarak 2000-2017 yılları arası ortalama enflasyon oranını 2,62'ye düşürmeyi başarmıştır. Diğer ülkelerde için ise belirtilen yıllarda Filipinler (3,84), Güney Afrika (5,41), Hindistan (6,45) ve Meksika (4,62) enflasyon ortalamasına sahip olmuşlardır.

Bu veriler ışığında Polonya ve Filipinlerin merkez bankası bağımsızlığı ile birlikte fiyat istikrarını sağladıklarını söylemek mümkündür. Güney Afrika, Hindistan ve Meksika'nın ise fiyat istikrarı hedefine yaklaştıklarını görmekteyiz. Türkiye'de ise Güney Afrikadan çok daha yüksek bir bağımsızlık seviyesi bulunmasına rağmen enflasyon düzeyi daha yüksektir.

Sonuç olarak hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde MB bağımsızlığı için yapılan reformların enflasyonu düşürmede etkili olduğunu söylemek mümkündür. Ancak Türkiye'de MB bağımsızlığı tek başına fiyat istikrarını sağlamada yetersiz kalmaktadır. Güney Afrika'nın ise Türkiye gibi çok yüksek bir MB bağımsızlık derecesi olmamasına rağmen fiyat istikrarını sağlama konusunda daha başarılı olduğu söylenebilir. Bu da fiyat istikrarının sadece MB bağımsızlık düzeyi ile değil, diğer ekonomik ve politik istikrar politikalarıyla birlikte sağlanabileceğini ortaya koymaktadır.

SONUÇ

Merkez bankası bağımsızlığı, bankanın siyasi iktidarın her türlü baskı ve yönlendirmelerinden tamamen bağımsız olması şeklinde tanımlansa da ülkenin en temel finansal düzenleyici gücünün, tüm politikalarından bağımsız hareket etmesi düşünülemez. Banka, temel hedefi olan fiyat istikrarını sağlamaya yönelik politikaları uygularken, hükümetten ayrı hareket etmeyip hükümetin uyguladığı genel ekonomi ve maliye politikaları ile koordinasyonlu bir şekilde hareket etmelidir. Aksi halde uygulanacak para politikası araçlarında başarı sağlamak güç olacaktır. Vücudun bölümlerinin birbiri ile ahenkli bir şekilde uyum içinde hareket etmesi gibi merkez bankasının da hükümet politikalarıyla birlikte hareket etmesi gerekmektedir. Merkez bankasının siyasi otoriteyle görüş alış verişinde bulunması bağımsızlık derecesini azaltmadığı gibi sahip olduğu şeffaflık ve hesap verebilirlik özelliği de bunu gerektirmektedir. Burada esas olarak merkez bankasının temel hedefi olan fiyat istikrarını sağlamada hiçbir siyasi otorite ve kurumdan talimat almaması, para politikası araçlarını özgürce belirleyip uygulamaya geçirebilmesidir. Burada müdahale ile iş yaptırılması değil işbirliği ile güç birliği yapılması esastır.

Merkez bankalarının bağımsızlık düzeylerine bakılırken, bankanın sahip olduğu politik ve ekonomik bağımsızlık durumu büyük önem arz etmektedir. Politik bağımsızlıktan kasıt, merkez bankası başkanları, yardımcıları ve meclis üyelerinin atanma şekilleri, görevden alınma biçimi ve görevde kalma süreleridir. Politik bağımsızlığı etkileyen bir diğer unsur da, bankanın para politikası hedefinin belirlenmesinde etkili olan amaç bağımsızlığıdır. Ekonomik bağımsızlıktan kasıt ise, hükümet tarafından yapılan harcamaların merkez bankası kredileriyle finanse edilip edilmediğiyle ilgilidir. Eğer hükümetler bütçe açıklarının finansmanı için merkez bankası kaynaklarına başvuruyorsa, merkez bankası için ekonomik bağımsızlıktan bahsedemeyiz.

Merkez bankalarının temel amacı olan fiyat istikrarının sağlanabilmesinin önündeki en önemli engellerden biri, Hazine ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına kredi açılması ve avans verilmesidir. Bu tür krediler, ekonomik birimlerce büyüme yönlü talep edilmediği sürece parasal genişlemeye yol açmakta, diğer bir ifadeyle sisteme "karşılıksız" para aktarılmasına neden olmakta ve dolayısıyla, mevcut enflasyon düzeyini arttırarak fiyat istikrarını olumsuz etkilemektedir. Ancak GSMH'deki büyüme oranı paralelinde basılan paralar enflasyonist etki yaratmayabilir. Aksi halde büyüme oranının üzerinde basılan paralar enflasyonist etki yaratacaktır. Bu nedenle politik bağımsızlığın yanısıra merkez bankasının ekonomik bağımsızlığının mutlak surette sağlanmış olması gerekir. Böylece, hükümetlerin bütçe açıklarını para arzındaki artışla finanse etmesinin önüne geçilmiş olacaktır.

Ayrıca toplumda ekonomik refahı arttırarak sürdürülebilir bir ekonomik istikrar sağlamak, ancak fiyat istikrarının olmasıyla başarılabilir. Fiyat istikrarı hedefine

ulaşmayı sağlayacak birim ise alacağı bağımsız kararlarla para politikasını etkin bir şekilde kullanacak olan bağımsız bir merkez bankasıdır. Fiyat istikrarının sağlandığı ekonomilerde yüksek enflasyonun yarattığı belirsizlikler de ortadan kalkar. Böylece oluşan güven ortamında ekonomik birimlerin gelecek ile ilgili daha doğru kararlar alması beklenir. Burada merkez bankasının önemi ortaya çıkmaktadır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, kuruluşundan 2000’li yıllara kadar sürekli kamu kesimine fon sağlayarak bütçe açıklarının kapatılmasına yönelik siyasi otorite talepleri doğrultusunda hizmet etmiş ve asıl amacı olan fiyat istikrarı hedefinden uzaklaşmıştır. 2001 yılında 4651 sayılı kanun ile yapılan değişiklikler merkez bankası bağımsızlığı için bir dönüm noktası olmuştur.

Türkiye’de 4651 sayılı kanun ile yapılan değişiklikle TCMB yasal anlamada daha bağımsız hale getirilmiştir. Bu değişikliğe yol açan etkenler arasında, ülkede uzun yıllardan beridir devam eden yüksek enflasyon sorununun çözülememesine duyulan tepki, mevcut TCMB kanununun değişen ekonomik süreçlere cevap verememesi ve AB yolunda yolculuğu devam eden Türkiye’nin merkez bankacılığı konusunda Avrupa Birliği normları çerçevesinde yeniden yapılanma sürecine girmesi gösterilebilir. Böylece yapılan değişiklikle, TCMB daha bağımsız bir yapıya kavuşturularak fiyat istikrarının sağlanması ve AB normlarına uyum sürecinin tamamlanması hedeflenmiştir.

Bu çalışmada ilk olarak 4651 sayılı kanun öncesi ve 4651 sayılı kanun sonrası için TCMB’in yasal bağımsızlığı CWN (1992) kriterlerine göre ayrı ayrı hesaplanmıştır. Yapılan bu hesaplama sonucunda 4651 sayılı kanun öncesi için TCMB’nin yasal bağımsızlığı 0,50 bulunmuşken, 4651 sayılı kanun sonrası için ise 0,82 olarak bulunmuştur. 4651 sayılı kanun sonrasında yine CWN kriterleri dikkate alınarak yapılan bazı çalışmalarda (Eroğlu-Abdullayev (2005) ve Demirgil (2011)) TCMB yasal bağımsızlık endeksi 0,86 olarak hesaplanmıştı. Bu çalışmada 0,82 bulunmasının nedeni 10.07.2018 tarih 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Üsüllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile merkez bankası başkanın görev süresinin 4 yıla düşürülmüş olması ve atamaların Cumhurbaşkanı tarafından yapılmasının politik bağımsızlık kriterlerinde yarattığı negatif etkinin yansımasıdır. İkinci olarak Türkiye ile OECD üyesi olmayan beş GOÜ üyesi ve yine OECD üyesi beş ülke fiyat istikrarı ve merkez bankası bağımsızlığı yönünden kıyaslanmıştır. Ülke seçiminde 1992 yılı sonrası yasal revizyonlarla merkez bankası bağımsızlıklarını artırmış olmaları ve ekonomik yönden Türkiye’ye benzerlik göstermeleri tercih sebebi arz etmiştir. Türkiye ve beş GOÜ olan Filipinler, Güney Afrika, Hindistan, Meksika ve Polonya ve beş OECD ülkesi olan İspanya, İzlanda, Portekiz, Yeni Zelanda ve Yunanistan merkez bankası kanunlarında yaptıkları değişimlerle merkez bankası bağımsızlıklarını artırmış ve sonraki dönemde enflasyon oranlarında hızlı bir düşüş görülmüştür. 1980-2017 dönemi kapsamında yukarıda anılan ülkelerden Polonya bağımsızlık derecesini 0,09’dan 1 tam puana yükseltirken 1990’larda %567 olan enflasyon oranını 2000-2017 dönemi için ortalama 2,62’ye

düşürerek önemli bir örnek oluşturmuştur. Bu dönemde İspanya MB bağımsızlık derecesini 0,31'den 0,88'e yükseltirken ortalama enflasyon oranını 2,20'ye, İzlanda MB bağımsızlık derecesini 0,36'dan 0,64'e yükseltirken ortalama enflasyon oranını 4,89'a, Portekiz MB bağımsızlık derecesini 0,19'dan 0,81'e yükseltirken ortalama enflasyon oranını 2,02'ye, Yeni Zelanda MB bağımsızlık derecesini 0,19'dan 0,44'e yükseltirken ortalama enflasyon oranını 2,19'a, Yunanistan MB ise bağımsızlık derecesini 0,25'ten 0,81'e yükseltirken ortalama enflasyon oranını 2,08'e kadar düşürebilmiştir. OECD ülkelerinden İzlanda fiyat istikrarı hedefine yaklaşmış ancak İzlanda dışında diğer ülkeler fiyat istikrarını sağlamış durumdadır. Burada Yeni Zelanda'nın merkez bankası bağımsızlık endeksinin, İzlanda devletinin MBB endeksinden düşük olmasına rağmen fiyat istikrarına ulaşmış olması dikkati çekmektedir. Diğer ülkelerde ise Filipinler bağımsızlık endeksini 0,45'ten 0,82'ye yükseltirken enflasyon oranını 3,84'e, Meksika bağımsızlık endeksini 0,36'dan 0,82'ye yükseltirken enflasyon oranını 4,62'ye kadar düşürmüştür. Güney Afrika ise bağımsızlık endeksini 0,09'dan 0,27'ye yükseltirken enflasyon oranını 5,41'e ve Hindistan da bağımsızlık endeksi 0,36'dan 0,55'e yükseltirken enflasyon oranını 6,45'e kadar düşürerek fiyat istikrarı hedeflerine yaklaşabilmişlerdir. Üstelik Hindistan ve Güney Afrika'nın çok yüksek MBB derecesine ulaşmamasına rağmen fiyat istikrarını sağlama konusunda başarılı oldukları söylenebilir Türkiye'de ise revizyonlar sonrası dönemde bağımsızlık endeksi 0,45'den 0,86'ya yükselmiş ve fiyat istikrarına yaklaşılmışsa da son yıllardaki iç ve dış finansal, politik ve makroekonomik olumsuz gelişmeler fiyat istikrarından sapmalara neden olmuştur. Bu da merkez bankası bağımsızlığının başta güven ortamını yaratmak suretiyle fiyat istikrarını sağlamada önemli bir etki yarattığını ancak ekonomik açıdan başka faktörlerin etkilerinin göz ardı edilmemesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Çalışmada son olarak fiyat istikrarına ulaşılması kapsamında TCMB bağımsızlık endeksi değişimi ile Tüketici Fiyat Endeksi, Politika Faizi, Döviz Kuru (\$/TL) ve TCMB Rezervleri arasındaki ilişki 1980-2018 dönemi için grafiksel olarak incelenmiştir.⁴ Buna göre; TCMB bağımsızlığının görece düşük olduğu 4651 sayılı kanun öncesindeki TÜFE oranlarının çok yüksek seyrettiği (yıllık ortalama %65 civarı), 4651 sayılı kanunun kabulünden sonra ise TÜFE oranlarında (2004-2018 yıllık ortalama %9 civarı) çok ciddi bir düşüş yaşandığı gözlemlenmiştir. Ancak TÜFE oranında yaşanan bu iyileşme fiyat istikrarının sağlanması noktasında yetersiz kalmış ve son dönemde ekonomide yaşanan olumsuz gelişmelere bağlı olarak TÜFE oranı %20 seviyesine ulaşmıştır. Bu da fiyat istikrarının sağlanmasının yalnızca Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülke için yüksek bir merkez bankası bağımsızlık derecesine bağlı olmadığını göstermektedir.

1980'li yıllarda tüm dünyada haberleşme ve iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması ile ticari ve ekonomik liberalleşme hareketlerinin yaygınlaşması, piyasadaki paranın ülkeye hızlı giriş çıkışında ülke ekonomisini sarsacak etkilere maruz

⁴ Yalnızca Politika Faizi için 1988-2018 dönemi ele alınmıştır. Nedeni için bakınız: 3.8.2.

kalmamak adına seksenli yıllarına sonlarında TCMB menkul kıymet alım satımı vb. ile açık piyasa işlemlerine geçmiş ve bu yıldan itibaren kısa vadeli faiz oranlarını kontrol ederek fiyat istikrarını sağlamaya yönelik politikalar uygulamıştır. Türkiye’de fiyat istikrarını sağlama konusunda merkez bankası para politikası araçlarından politika faizlerinde yapılan düzenlemeler incelendiğinde genel olarak merkez bankası bağımsızlığının artmasıyla birlikte faiz oranlarında ciddi bir düşüş yaşandığı, ancak bu düşüşün kalıcı olabilmesi için ülke içindeki siyasi ve ekonomik istikrarın yanı sıra Türkiye gibi üretimi ithal ara mallara dayalı bir ülke için kur şoklarını engelleyici tedbirlerin alınması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Enflasyon oranlarının ve kurların yüksek seyrettiği 2000’li yıllardan önce para politikasını uygulama konusunda işlevlerini yeterince yerine getirememiş olan TCMB, bu dönemde daha çok hükümetin fon ihtiyacını karşılamakla sınırlı kalmıştır. Türkiye 2001 yılı öncesinde finansal istikrarın tesisi ve enflasyonun kontrol altında tutulmasına yönelik olarak nominal döviz kurunu temel politika aracı olarak kullanmış ve uyguladığı para politikası da bu çerçevede (sabit veya yönetilen döviz kuru rejimine dayalı) şekillenmiştir. Bu nedenle belirtilen dönemde döviz kuruna bağlı olarak fiyatlama davranışları oluşmuş ve ekonomik birimlerin beklentileri döviz hareketlerine göre seyir göstermiştir. 2001 yılındaki kriz sonrasında ekonomide yaşanan yapısal değişim süreciyle birlikte 25 Nisan’da kabul edilen yeni TCMB Kanunu’yla Merkez Bankasına doğrudan para politikasının uygulanması ve uygulayacağı araçları belirleme yetkisi verilmiştir. Böylelikle TCMB, 2002 yılı başında döviz kuru rejimi yerine “örtük enflasyon hedeflemesi rejimi”ni uygulamaya alarak fiyat istikrarının sağlanmasına odaklanmış ve buna yönelik politika aracı olarak kısa vadeli faiz oranlarını uygulamaya koymuştur. 2006 yılına gelindiğinde ise “açık enflasyon hedeflemesi rejimi”ne geçilerek, enflasyonla mücadele için uygulanan politika daha esnek bir hal almış ve ülkede devam eden siyasi ve ekonomik güven ortamı yaşanan küresel ekonomik şoklara karşı enflasyon beklentilerinin kontrol altında tutulmasına vesile olarak uzun zamandan sonra enflasyon rakamlarını tek haneli seviyelere kadar düşürmüştür (TCMB, 2013: 9 - 10). Böylece kurlardaki aşırı dalgalanma da sona ermiştir. Ancak son yıllarda her ne kadar merkez bankası bağımsızlığı konusunda yasal herhangi belirgin bir değişiklik olmamışsa da yaşanan küresel gelişmelerle birlikte ayrıca ortaya çıkan siyasi ve ticari gerginlikler hem kur tarafında hem de enflasyon tarafında son süreçte yükselmelere neden olmuştur. Sonuç olarak bağımsız bir merkez bankası uygulayacağı para politikası araçları ve piyasaya yapacağı müdahalelerle döviz kurunu kısmen kontrolü altında tutabilmekte olduğunu burada ülkenin siyasi ve ekonomik yapısının yalnızca desteklenebileceği, MB bağımsızlığının tek başına yeterli olmadığını ortaya koymaktadır.

Yine fiyat istikrarının sağlanması amacıyla merkez bankası rezervlerinin gelişimi incelendiğinde ise 2001 yılındaki kanun değişikliği sonrası TCMB’nin yasal bağımsızlığının artmasının, TCMB brüt rezervlerinin artışına da olumlu bir katkı

sağladığı, ancak bu artışın büyüme ve cari işlemler dengesi, ithalat tutarı, döviz kuru, faiz oranları gibi birçok nedeninin olabileceği genel anlamda ise rezervlerin merkez bankasının genel uygulamalarının önemli bir ayağı olduğu görülmüştür. Yine TCMB bağımsızlığının etkisi yönü ile ele alındığında, Türkiye’de merkez bankası yasal bağımsızlık endeksinde 2001 sonrası herhangi bir değişim görülmediği halde 2013 yılından itibaren düşme eğiliminde seyreden rezervlerle, yasal bağımsızlık endeksi ilişkilendirilememiştir. Bu da makroekonomik etkilerin rezervler üzerinde, merkez bankasının bağımsızlık derecesinden daha güçlü etkilere sahip olduğunu göstermektedir.

Genel olarak görülüyor ki, bağımsız bir merkez bankasının enflasyonla mücadelede başarı sağlayabilmesi için uyguladığı para politikasının, hükümetin ekonomi ve maliye politikalarıyla, hatta söylemleriyle bankayı desteklemesi gerekmektedir. Merkez bankası ile hükümet uyum içinde fiyat istikrarı hedefini gözeterek makroekonomik hedefleri ve buna uygun kullanılacak politika araçlarını birlikte belirlemediği sürece, uygulanan politikalar ekonomide dengesizliğe ve enflasyon artışına neden olacaktır. Bundan dolayı hükümetin belirlediği ekonomi politikaları, bankanın fiyat istikrarı hedefiyle uyumlu olmalı ve ters düşecek her türlü söylem ve uygulamadan kaçınılmalıdır. Bu husus da sadece yasal bağımsızlığın sağlanmasının yeterli olmayacağını, yasal bağımsızlığın yanısıra merkez bankasının fiili bağımsızlığının da olması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Ayrıca hükümetin uygulayacağı maliye politikalarıyla merkez bankası para politikalarını desteklemesi de gerekmektedir. Çünkü hem merkez bankasının uyguladığı para politikasının, hem de hükümetin uyguladığı ekonomi politikalarının temel amacı toplumun refahını artırmaktır.

Böylece bu çalışmada 4651 Sayı TCMB Kanunu’nun kabulü ile TCMB’nin yasal bağımsızlık derecesinin arttığını, bağımsız bir merkez bankasının asıl politikaları üzerinde daha güçlü bir etkiye sahip olacağı ve bu nedenle ortalama enflasyonun daha düşük seyretmesi ile fiyat istikrarını sağlayacağını doğrulandığını, ancak TCMB’nin yasal bağımsızlık derecesindeki artışın fiyat istikrarının sağlanmasında tek başına yeterli olmadığını, tüm maliye, ekonomik, finansal ve para politikaların birlikte hareket etmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Ancak fiyat istikrarının sürdürülmesinde bağımsızlık endeksinin yükselmesi veyahut da endeks değerinin korunması özellikle dış piyasalara güven vereceğinden üzerinde durulması gereken bir öneme haizdir.

Sonuç olarak merkez bankası temel hedefi olan fiyat istikrarını sağlamaya yönelik para politikasını uygularken, siyasi baskılara maruz kalmaması için bağımsız olması ve politikalarının kamuoyu tarafından desteklenmesi gerekir. Bu sağlandığı takdirde fiyat istikrarını önleyici siyasi politikalar engellenmiş olacak ve böylece fiyatlar genel düzeyindeki belirsizliğin ortadan kalkmasıyla, finansal istikrar sağlanacak, ekonomik büyüme ve ekonomik refah seviyesinde sürdürülebilir pozitif bir gelişme yakalanabilecektir.

KAYNAKÇA

Afşar, B. (2005). Merkez Bankası Bağımsızlık Sorunu: Enflasyon ve Ekonomik İstikrar Üzerine Türkiye Uygulaması (1980–2004), T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Tez No: 161771.

Aizenman, J. ve Marion, N. (2003). “The High Demand for International Reserves in the Far East: What Is Going On?”. *Journal of the Japanese and international Economies*, 17(3), 370-400.

Akdemir, S. ve Özçelik, M. (2018) Döviz Kurlarının Yurtiçi Fiyatlara Geçiş Etkisi: Türkiye Ekonomisi 2003-2017 Dönemi Uygulaması, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 14, Yıl 14, Sayı:1, 35-50.

Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. ve Yılmaz, Ö. (September 2015). The Relationship Between Central Bank Independence, Financial Freedom, And Economic Growth: A Panel Ardl Bounds Testing Approach. *Central Bank Review*, Vol.15, 1-14.

Aktan, C.C., Togay S. ve Utkulu, U. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı. <http://www.canaktan.org/ekonomi/merkez-bankacilik/tc-merkezbankasi.htm>,. (Erişim tarihi: 30.04.2016)

Akyazı, H. (2001). “TC Merkez Bankası İle Federal Rezerv Sisteminin (FED) Karşılaştırması”. *Bankacılar Dergisi*, Sayı 36, 3–17.

Akyazı, H. (2008). *Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Temmuz 2008, Cilt: 22, Sayı:2, 81-99.

Aldemir, S. (2011). Türkiye’de Dalgalı Kur Rejimi ve Değişen Döviz Kuru Dinamikleri. *Business and Economics Research Journal* ,Cilt.2 Sayı.3, 139-159.

Alesina, A. ve Summers, L. H. (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, May, Cilt.25, Sayı.2, 151-162.

Alparslan, M. (1997). TC Merkez Bankası Statüsü ile Avrupa Merkez Bankaları Sistemi Statüsü'nün Bağımsızlığa İlişkin Hükümlerinin Karşılaştırılması. Ankara: Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu.

Alptekin, V., Yılmaz, K.Ç. ve Taş, T. (2016). Döviz Kurundan Fiyatlara Geçiş Etkisi: Türkiye Örneği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1-9.

Altuntaş, Ö. (2012). Merkez Bankası Bağımsızlığı: Avrupa Merkez Bankası ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Karşılaştırması. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:12, 73-84.

Arat, K. (2003). Türkiye’de Optimum Döviz Kuru Seçimi ve Döviz Kurlarından Fiyatlara Geçiş Etkisinin İncelenmesi. TCMB Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.

Arnove vd. (2008). Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends, IMF Staff Papers.

Arnove, M. ve Romelli, D. (2013). Dynamic central bank independence indices and inflation rate: A new empirical exploration. Journal of Financial Stability, 9, 385–398.

Arslan, Ö. (2003). “Avrupa Birliği’ni Oluşturan Ülkelerde Merkez Bankası Bağımsızlığı, Enflasyon ve Diğer Makro Ekonomik Büyüklükler Arasındaki İlişkiler: 1980-2001 Dönemi”. TCMB Uzman Yeterlilik Tezi.

Aydın, H. İ. ve Eren, M. V. (2013). Merkez Bankası’nın Bağımsızlığı Üzerine Bir Değerlendirme. İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 2(1), 91-106.

Aydoğan, E. (2004). 1980 den Günümüze Türkiye de Enflasyon Serüveni. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:11, Sayı:1, 91-110

Ayhan, B. ve Üstüner, Y. (2010). Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Ekseninde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. Amme İdaresi Dergisi, Cilt:43, Sayı:1, Mart, 57-80.

Bade, Robert ve Parkin, Michael. (1987). Central Bank Laws and Monetary Policy. Departman of Economics, Discussion Paper, Universty of Western Ontario.

Bakır, C. (2006). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın 1930-2001 Arasında Siyasal ve Ekonomik Bağımsızlığı: Siyasal-Ekonomik Etkileşime İlişkin Karşılaştırmalı Bir Çözümleme. ODTÜ Gelişme Dergisi, Cilt:33, Sayı:1, 1-31.

Barışık, S. (2004). Merkez Bankası Bağımsızlığı, Makroekonomik Etkileri ve 2001 Tarihli TCMB Kanununun Yansımaları. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: 59, Sayı: 3, 1-20.

Beşkaya, A. ve Güdenoğlu, E. (2014). Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Enflasyon Arasındaki İlişki: Türkiye Ekonomisinin Zaman Serileriyle Analizi. Bankacılık ve Finansal Araştırmalar Dergisi (BAFAD), Sayı:2, 43-69.

Bird, G. ve Rajan, R. (2003). Too Much of A Good Thing? The Adequacy of International Reserves in the Aftermath of Crises. The World Economy, 26(6), 873-891.

Blinder, A. S. (2002). Through the Looking Glass: Central Bank Transparency. CEPS Working Paper, No: 86, 1- 38.

Bodea, C. ve Hicks, R. (2015). Price Stability and Central Bank Independence: Discipline, Credibility, and Democratic Institutions. Cambridge University Press, International Organization, Vol:69, No:1, 35-61.

Bodea, C. (2010). Exchange Rate Regimes and Independent Central Banks: A Correlated Choice of Imperfectly Credible Institutions. Cambridge University Press, International Organization, Vol. 64, No. 3, 411-442.

Bozkurt, C. (2006). Parasal Hedefleme Stratejileri: Türkiye İçin Uygun Politika Seçimleri. (Doktora Tezi). Adana: Çukurova Üniversitesi SBE.

Branco, C. ve Swinburne M. (1999). Merkez Bankası Bağımsızlığı. Çev.Hüseyin Şen, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi. Şubat, Yıl:36, Sayı:2, 55-63.

Carriga, A. C. (2015). Central Bank Independence in the World: A New Data Set. Agosto, International Interactions, Taylor&Francis.

Ceylan, İ. M. (2013). Fiyat İstikrarını Sağlamaya Yönelik Enflasyon Hedeflemesi Politikaları: Türkiye Örneği. (Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Cukierman, A., Webb, S. B. ve Neyaptı, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. The World Bank Economic Review, September, Vol:6, No:3, 353-398.

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

Çetin, M.Ö. (2016). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) Para Politikası Uygulamalarının Gelişimi, Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, Cilt: 8 Sayı:14, 67-101.

Çöl, B. (2003). Merkez Bankalarının Bağımsızlığı. Pivolka, Yıl:2, Sayı:9.

Daunfeldt, S. O. ve Xavier, D. L. (Temmuz, 2008). Central Bank Independence and Price Stability: Evidence from OECD Countries. Oxford Economics Papers, Cilt.60, Sayı.3, 410-422.

Dedu, V. ve Stoica, T. (2012). Central Bank independence. Theoretical and Applied Economics, Volume XIX, No. 8(573), 97-102.

Delice, G. (2015) Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası: 85 Yıllık Bir Geçmişin İzlerinden Tarihe Kayıt Düşmek. Kırıkkale Üniversitesi Ekonomi, İşletme, Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi Cilt:1 Sayı:2, 21-51.

Demirgil, H. (2011). Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Makroekonomik Performans: TCMB Örneği. Sosyoekonomi, Temmuz-Aralık, Sayı 2, 113-136.

Dilekli, S. ve Yeşilkaya, K. (2002, Aralık). Maastricht Kriterleri. Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, E- Kitap (<http://ekutup.dpt.gov.tr/>).

Dinçer, A. (2004). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Avrupa Merkez Bankasının Bağımsızlık Yönünden Karşılaştırılması. İşletme ve Finans Dergisi. Temmuz, Yıl:19, Sayı:220, 95-105.

Doğru, B. (2012). Merkez Bankası Politikalarının Fiyat İstikrarı ve Diğer İktisadi Olgular Açısından Değerlendirilmesi ve Türkiye’de Enflasyon Hedeflemesi Örneği. (Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

DPT. (1996). Finans Kurumları Özel İhtisas Komisyonu Özet Raporu ve Merkez Bankacılığı Alt Komisyonu Raporu, Ankara:DPT, Yayın No:2451, Temmuz.

Eijffinger, S.C.W. (1997). Independent Central Banks and Economic Performance. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK-Lyme, US.

Eraslan, G., (2005). Uluslar Arası Finansal Kuruluşlar Ve Mali Reform Önerileri: Türkiye Deneyimi. (Yüksek Lisans Tezi). Adana: Çukurova Üniversitesi.

Eroğlu, N. (1996). Merkez Bankasının Bağımsızlığı. Sayı:4, Yıl:3, Cilt:1, Ocak.

Eroğlu, N. ve Abdullayev, A. (2005). CWN Bağımsızlık Ölçütlerinin TCMB'ye Uygulanması. Doğu Üniversitesi Dergisi, 6 (1), 79-97

Eroğlu, Ö. ve Altıntaş, H. (1997). Merkez Bankası Bağımsızlığı Sorunu: Enflasyon ve Ekonomik Performans Üzerine Bir Değerlendirme. İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Haziran, Yıl:12, Sayı:135, 48-63.

Erşen, H. T. (2007). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Seçilmiş Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerle Karşılaştırılması. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Eşsiz, F. P. (2009). Bağımsızlık, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Açısından Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve 2001 Yılı Merkez Bankası Kanun Değişikliği. (Yüksek Lisans Tezi). Kars: Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Faust, J. ve Svensson, L. E. O. (2000). "Transparency and Credibility: Monetary Policy with Unobservable Goals". NBER Working Paper Series, February, No.6452.

Gediz, D. ve Sağın, A. (2015). Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramı. İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi, Cilt:2, Sayı:2, 95-112.

Girginer, N. ve Yenilmez, F. (2005) Trkiyede Enflasyonun Ekonometrik Olarak İncelenmesi (1982-2002). Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Haziran Cilt:6 Sayı:1, 101-116

Grilli, V., Masciandaro, D. ve Tabellini, G. (1991). Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries. Economic Policy, Ekim, V.13, 341-92.

Gutierrez, E. (2003). "Inflation Performance and Constitutional Central Bank Independence:Evidence from Latin America and the Caribbean." Working paper. Washington:International Monetary Fund.

Gmř, İ. (2016). The Relationship Between Sovereign Spreads and International Reserves: Does the Exchange Rate Regime Matter?. Emerging Markets Finance and Trade, 52(3), 658-673.

Gnsoy, B. (2001). "Hukuksal Yapı ve İktisadi Başarı: TCMB rneđi". I..Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 23-24, (Ekim 2000-Mart 2001), 171-184.

Haan J. De ve Kooi, W.J. (2000). Does Central Bank Independence Really Matter?. Journal of Banking and Finance, Vol.24.

Harunoğulları, E. (2017).Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Politikaları Neticesinde Ekonomik Büyüme: Türkiye rneđi. (Yüksek Lisans Tezi). Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Hepaktan, E., ınar, S. ve Dündar, . (2011). Türkiye'de Uygulanan Döviz Kuru Sistemlerinin Dış Ticaret ile İlişkisi. Akademik Araştırmalar ve alışmalar Dergisi, Cilt:3 Sayı:5, 62-82.

https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/06084069-3751-44a3-ba98-fc5a65b908ba/Enflasyon_FiyatIstikrari.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-06084069-3751-44a3-ba98-fc5a65b908ba-m5lk8Dx, (Erişim tarihi: 01.05.2016).

Huang, T. (2011) Effects of Central Bank Independence Reforms on Inflation in Different Parts of The World. (Tez). Dalarna University.

Irefin, D. ve Yaaba, B. N. (2011). Determinants of Foreign Reserves in Nigeria: An Autoregressive Distributed Lag Approach. *CBN Journal of Applied Statistics*, 2(2), 63-82.

Issing, O. (2005). Communication, Transparency, Accountability: Monetary Policy in the Twenty-First Century. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Volume: 87. P.66.

İnan, E. A. (2002). Kur Rejimi Tercihi ve Türkiye. *Türkiye Bankalar Birliği, Bankacılık ve Araştırma Grubu, Şubat, Sayı.40.*

Jacome, L. I. ve F. Vazquez. (2005). Any Link between Legal Central Bank Independence and Inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean. Working paper 05/75. Washington: International Monetary Fund.

Jácome, L. I. ve Vázquez, F. (2005). Any Link Between Legal Central Bank Independence and Inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean. IMF Working Paper, Nisan.

Jamanov, J. (2004) İktisat Politika Uygulamalarında Bağımsız Merkez Bankacılığı ve Makroekonomik Performansın Değerlendirilmesi (Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Jo, G. (2011). Analysis of International Reserve Hoarding in Korea. *Pacific Economic Review*, 16(2), 154-167.

Kadyrova, S. (2009). Merkez Bankası Bağımsızlığı ve Makroekonomik Performans Arasındaki İlişki. (Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kanalıcı Akay, H. (2007). Para Politikasında Şeffaflık. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, C: 44, S:510.

Karlık, R. (2002). Türkiye Ekonomisi. 7.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Kasım.

Karlık, R. (2007). Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi'nde Yapısal Dönüşüm. 11.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Ağustos.

Kasman, A. ve Ayhan, D. (2008). Foreign Exchange Reserves and Exchange Rates in Turkey: Structural Breaks, Unit Roots and Cointegration. *Economic Modelling*, 25(1), 83-92.

Kaya, H. (2018). 2001 Krizi Sonrası Türkiye’de Döviz Kuru ve Enflasyon İlişkisi: Döviz Kuru Geçiş Etkisinin Var Analizi. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:73, No:3, 841-865.

Kaya, Z. (2007). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Bağımsızlığı ve Enflasyon İlişkisi. (Doktora Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kaya, Z. (2009). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın Bağımsızlığı ve Para Politikası. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık, (25), 333-344.

Kaykusuz, M. (2013). Merkez Bankasının Bağımsızlığının Enflasyon Oranı Üzerinde Etkisi Var mıdır?. Akademik Bakış Dergisi, Sayı: 36, Mayıs – Haziran 2013, İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, Kırgız–Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – Kırgızistan.

Keyder, N. (2005). Para (Teori-Politika-Uygulama). Geliştirilmiş 10. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık Dağıtım.

Mahadeva, L. ve Sterne, G. (1999). What Does Independence Mean To Central Banks?. Monetary Frameworks in a Global Context, Bank of England, London, 109-119.

Minjie, M. ve Degong, M. (2016). “The Effect of Export Rebate on RMB Exchange Rate and Foreign Exchange Reserves Based on the Data from 1996 to 2014”. Journal of Sichuan University (Philosophy and Social Science Edition), 1, 009.

Nijathaworn, B. (2006), “IMF Conference on Central Bank Communications”, Yayınlanmamış Bildiri, Mumbai.

Oktar, S. (1994). Merkez Bankalarının Bağımsızlık Sorunu. Finans Dünyası Dergisi, Eylül, Sayı:57, 67-73.

Oktar, S. (1997). T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?. Bankacılık ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Mayıs, Yıl: 34, Sayı: 5.

Oktar, S. (2014). Siyasetin Truva Atı: Bağımsız Merkez Bankası. Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 22, Sayı: 2, 107-113.

Oktar, S. (1996). Merkez Bankalarının Bağımsızlığı, İstanbul, Bilim Teknik Yayınevi.

Oktayer, A. (2010). Türkiye’de Bütçe Açığı, Para Arzı ve Enflasyon İlişkisi. Maliye Dergisi, Ocak-Haziran, Sayı:158, 431-447.

Onaran Ayyıldız, Z. (1997). Para Politikası ve Merkez Bankasının Rolü, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl:34, Sayı:3.

Orhan, O. Z. ve Erdoğan, S. (2007). Para Politikası. Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 4.Baskı, Ankara: Yazıt Yayın-Dağıtım.

Önder, T. (2005). Para Politikası: Araçları, Amaçları ve Türkiye Uygulaması, Uzmanlık Yeterlilik Tezi. Ankara: TCMB Piyasalar Genel Müdürlüğü.

Özçam, M. (2004). Döviz Kuru Politikaları ve Türkiye’de Döviz Kuru Oynaklığının Etkileşimleri. SPK Araştırma Raporu.

Özdemir, A. (2010). Türkiye’de Para Politikasının Ekonomik İstikrarı Sağlamadaki Rolü (1980 Sonrası Dönem). (Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özdemir, M. (1997). Cumhuriyet’ten Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. Ağustos, Ankara:TCMB.

Özen, O. (1993). Merkez Bankası Bağımsızlığının Ekonomi Politikasının Sonuçlarına Etkisi. Maliye Dergisi, Ocak-Şubat, Sayı:111.

Parasız, İ. (2003). Türkiye Ekonomisi-1923’den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları. Bursa: Ezgi Kitabevi.

Pollard, P. (2003). A Look Inside Two Central Banks: The European Central Bank and the Federal Reserve. The Federal Reserve Bank of St. Louis, January/February.

Rodrik, D. (2006). The Social Cost of Foreign Exchange Reserves. International Economic Journal, Vol:20 No:3, 253-266.

Serdengeçti, S. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/sunumsubat2005.pdf>, (Erişim tarihi: 03.05.2016).

Serdengeçti, S. (2005). Merkez Bankası Bağımsızlığı, [http:// www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr), (Erişim tarihi: 03.05.2016).

Serdengeçti, S. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/0d39efb9-0425-4deb-8827-90e2dd3ff3bd/sunumsubat2005.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKS PACE-0d39efb9-0425-4deb-8827-90e2dd3ff3bd-m3fBeXh> (Erişim tarihi:08.12.2018).

Serdengeçti, S. (2003). “Merkez Bankası Bağımsızlığı”. Finansal Politik Ekonomik Yorumlar Dergisi. Aralık, Yıl:3, S:477.

Sturm, J. E. ve Haan, D. J. (2001). Inflation in Developing Countries: Does Central Bank Independence Matter?, CESifo Working Paper Series, No: 511.

Takım, A. ve İslamoğlu, M. (2012) Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Türkiye’de Uygulanan Para Politikaları ile İlgili Tartışmalar, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi Cilt: XIV, Sayı:I, 179-189.

Tapşın, G. ve Karabulut, A.T. (2013). Reel Döviz Kuru, İthalat ve İhracat Arasındaki Nedensellik İlişkisi: Türkiye Örneği, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, (26), 190-205.

TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü. (2001). TCMB Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.04.2001 tarih ve 4651 Sayılı Kanun İle Getirilen Yenilikler. Ankara: TCMB.

TCMB. (2013). Parasal Aktarım Mekanizması.

TCMB. (2018). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Döviz Rezerv Yönetimi.

TCMB. (2001). TCMB Yıllık Rapor.

TCMB. (2001). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.04.2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler.

TCMB. (2012). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlık, TCMB Yayınları.

TCMB. (2012). Merkez Bankası Bağımsızlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlığı. TCMB Yayınları, s.4. (David Ricardo, Plan for the Establishment of a National Bank, Stanford University Libraries, Londra: John Murray, Albemarle Street.’dan alıntıdır.)

Tekeli, İ. ve İlkin, S. (1997). Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. Ankara: TCMB.

Telatar, E. (2002). Fiyat İstikrarı Ne? Nasıl? Kimin İçin?. Ankara: İmaj Yayınevi.

Tietmeyer, H. (1990). Bağımsız Bir Merkez Bankasının Avrupa’daki Rolü. Çev. Gamze Afşar, Ankara: TCMB Başkanlık Sekreteryası.

Tokgöz, E. (1995) “Merkez Bankalarının Bağımsızlığı”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.13.

Tuncay, Ö. (2010). Döviz Kuru Politikalarının Ekonomik Analizi (Türkiye Örneği). (Doktora Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Türel, O. (2001). T.C. Merkez Bankası’na Yeni Yasal Çerçeve: 4651 Sayılı Kanun Üzerine Gözlem ve Değerlendirmeler. Mülkiye Dergisi, Temmuz-Ağustos, Sayı: 229, Yıl:35, Cilt:XXV.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu (1970), Kanun No: 1211, Kabul Tarihi: 14 Ocak 1970.

Uzunoğlu, S. (1994). “Merkez Bankası Bağımsız Olsun mu?”, **İktisat Dergisi**. İstanbul: İFMC, Temmuz, Yıl:30, Sayı:350

Yalçınkaya, Ö. (2017). Merkez Bankası Bağımsızlığının Reel ve Potansiyel Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970-2015). Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Eylül, Yıl: 5, Sayı: 52, 175-201.

Yazgan, A. (2003). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Avrupa Merkez Bankaları Sistemine Uyumu. Aralık, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Uzmanlık Tezi.

Yılmaz, D. (2002). AT'de ve Türkiye'de Para Politikasının Hukuki Veçhesi. Türkiye'nin Mali Alanda Topluluk Kazanımına Uyumu Semineri, Ankara: TCMB.

Yılmaz, D. (2007). 75. Olağan Genel Kurul Toplantısı Açış Konuşması. Ankara: TCMB, 6 Nisan, <http://www.tcmb.gov.tr> (25.04.2007).

Yılmaz, Y. (2005). Merkez Bankalarının Bağımsızlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yüksel, S. ve Özsarı, M. (2017), Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Döviz Rezervlerine Etki Eden Makroekonomik Faktörlerin Belirlenmesi, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar 2017 Cilt: 54 Sayı: 63, 41-53.

4651 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2001). 25 Nisan 2001.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Mesut KILINÇER
Doğum Yeri ve Tarihi : Arıcak, 05/05/1982

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.F.
İktisat Bölümü – (2000-2005).

Y. Lisans Öğrenimi : Adıyaman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,
İktisat Anabilim Dalı – (2015-Devam ediyor.)

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Çalıştığı Kurumlar : T.C. Ziraat Bankası A.Ş. – (2006-Devam ediyor)

İletişim

E-Posta Adresi : mkilincer@ziraatbank.com