

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın 1930-2001 arasında siyasal ve ekonomik bağımsızlığı: Siyasal - ekonomik etkileşime ilişkin karşılaştırmalı bir çözümleme*

Caner Bakır

Koç Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, 34450 Sarıyer, İstanbul

Özet

Bu çalışmada, TCMB'nin 1930 yılındaki kuruluşundan bu yana geçirdiği kurumsal evrim bağımsızlık indeks puanlarındaki gelişmelere referans verilerek karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. 1930 yılında 0.37 olan TCMB'nin toplam yasal bağımsızlık puanı 2001 yılında yapılan reform ile 0.61 seviyesine ulaşmıştır. TCMB, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi dışındaki sekiz gelişmiş ülke merkez bankaları ile karşılaştırıldığında en iyi dördüncü toplam yasal bağımsızlık puanına sahiptir.

2001 yılında çıkartılan 4651 sayılı yasa, TCMB'nin yasal bağımsızlığının sağlanması yolunda tarihi bir reform adımıdır. Bu yasanın içeriğinin belirlenmesi ve zamanlaması tartışılmıştır. Reform sürecinde, dönemin Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş'in oynadığı etkin 'siyasal girişimcilik' ve 'aracılık' rolü vurgulanmıştır. Ayrıca, tarihte ilk defa IMF ve Dünya Bankası gibi ulusötesi aktörlerle Türk hükümetinin yaptığı görüşmeler, alınan kararlar ve bunların uygulanması taraflar arasında daha önce yapılan ikili anlaşmaların ötesine geçmiştir.

* Bu makalenin önceki versiyonu aynı başlıkla, Türk Sosyal Bilimler Derneği'nin ODTÜ Kongre ve Kültür Merkezi'nde 9 Aralık 2005 tarihinde düzenlediği 9'ncü Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulmuştur. Yazar, Korkut Boratav, Bilsay Kuruç ve Ziya Öniş ile derginin hakemlerine değerli öneri ve eleştirileri için teşekkür eder.

1. Giriş

Merkez bankalarının bağımsızlığı kavramı, bu bankaların görev ve yetkilerini kullanırken siyasî otoritenin etkisi altında kalmaksızın fiyat istikrarıyla ilgili kararları alabilmelerini ve bu kararları uygulayabilmelerini ifade etmektedir (Nordhaus, 1975; Goodman, 1992). Merkez bankalarının bağımsızlığını garanti altına alan yasal düzenlemelerin, bu bankaların aldığı ve uyguladığı para politikası ile ilgili kararlara siyasî müdahaleleri sınırladığı literatürde uzun bir zamandır kabul edilen bir görüştür (detaylı literatür taraması için bkz. Berger vd., 2001).

Gelişmiş ülkelerde, merkez bankasının yasal bağımsızlığı ve gerileyen enflasyon oranı arasında doğrusal bir ilişki olduğu bazı ampirik çalışmalarda kabul edilmektedir: Bağımsızlığın yasayla güvence altına alınması merkez bankalarının güvenilirliğini artırmakta ve enflasyonla mücadelede daha etkili olmalarını sağlamaktadır (Rogoff, 1985). Bu bağlamda, 1990'lı yıllardan bu yana merkez bankalarının yasal bağımsızlıkları, merkez bankası yasalarını irdeleme olanağı sağlayan bağımsızlık indeksleri yardımıyla değerlendirilmiş ve enflasyonla mücadeledeki önemli rolü vurgulanmıştır (Grilli vd. 1991; Alesina ve Summers, 1993; Cukierman vd. 1992 (kısaca CWN); CWN 1992 indeksinin Türkiye uygulamaları için bkz. Berument ve Neyaptı, 1999; Günsoy, 2001; Dinçer, 2004).

Bu çalışmada, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) 1930 yılındaki kuruluşundan bu yana geçirdiği kurumsal evrim bağımsızlık indeks puanlarındaki gelişmelere referans verilerek karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir. 2001 yılında çıkartılan 4651 sayılı yasa TCMB'nin yasal bağımsızlığının sağlanması yolunda tarihi bir reform adımıdır. Bu yasanın bazı maddelerinin içeriğinin belirlenmesi ve zamanlaması ile dönemin Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş'in reform sürecinde oynadığı etkin 'siyasal girişimcilik' ve 'aracılık' rolü tartışılacaktır.

Çalışma toplam yedi bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde Elgie (1998)'in geliştirdiği Merkez Bankası Bağımsızlık İndeksi tanıtılacaktır. Ayrıca, Elgie indeksinin ve CWN 1992 indeksinin hazırlanış yöntemi ve TCMB yasal bağımsızlığı ile ilgili bulguları karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir. Üçüncü bölümde TCMB'nin bağımsızlığıyla ilgili saptamalar ve geçirdiği kurumsal evrim 1930, 1970, 1983, 1987, 1990, 1999 ve 2001 yıllarındaki TCMB yasalarına göndermelerle yapılacaktır. Özellikle, 25 Nisan 2001 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Genel Kurulu'nda kabul

edilen 4651 sayılı Yasa'nın TCMB'nin yasal bağımsızlığının sağlanması yolunda atılmış tarihi bir reform adımı olduğu vurgulanacaktır (bkz. Bakır, 2005a). Türkiye'nin 17 Aralık 2004'te aldığı Avrupa Birliği (AB)'ye tam üyelik perspektifi ile yeni TCMB yasasının Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (ESCB)'nin bağımsızlığa ilişkin ölçütlerine yakınlaşması bir kez daha gündeme gelmiştir. Bu çerçevede, çalışmanın dördüncü ve beşinci bölümlerinde TCMB'nin yasal bağımsızlıktaki mevcut konumu, Avrupa Merkez Bankası (ECB) ve ESCB sistemi dışındaki sekiz gelişmiş ülke merkez bankaları ile karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır.¹ Bu sayede, TCMB'nin hem ESCB'nin merkez bankası bağımsızlık ilkelerine yaklaşması, hem de bazı gelişmiş ülke merkez bankalarının bağımsızlıkları karşındaki uluslararası konumu irdelenecektir. Altıncı bölümde, TCMB'nin bağımsızlığına yönelik önceki çalışmalardan farklı olarak, 2001 yılındaki Merkez Bankası yasal reformun *zamanlaması ve içeriği* konusunda değerlendirmelerde bulunacaktır. Bu çerçevede, dönemin Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş'in kişiliğinde ifade bulan 'siyasal girişimcilik' ve 'aracılık' olgusuna göndermede bulunulacaktır (Bakır, 2006). Sonuç bölümünde ise araştırmanın temel bulguları özetlenecektir.

1990'larda yıllık ortalama % 77.5 olan Tüketici Fiyat İndeksi artış hızı, 2003 yılı sonunda % 18.4, 2004'de % 9.3 ve 2005'de % 7.7 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de 35 yılı aşkın bir süreden sonra gerçekleşen tek haneli enflasyon oranlarının ardındaki başarının nedenlerini anlamak için 2001 yasal reformunun tek başına yeterli olmadığı bu çalışmada kabul edilmektedir. Kuşkusuz, Türkiye'de 3 Kasım 2002 seçimlerinin ardından tek parti iktidarıyla sağlanan siyasî istikrar, temelleri Derviş döneminde atılan ekonomik program ile yapısal reform uygulamaları ve bunların AKP iktidarı döneminde de uygulaması, ters para ikamesi, dış ekonomik konjonktür, AB'ye üyelik sürecinde Maastricht kriterlerine uyum çabaları gibi daha pek çok faktör enflasyon ile mücadelede en azından TCMB yasal bağımsızlığı kadar etkili olmuş olabilir (bkz. Sönmez, 2002; Uygur, 2003; Çetin, 2004; Keyder, 2006). Ancak, bu çalışmanın konusu TCMB'nin enflasyonla mücadelesinde etkin bir para politikası belirlemesi ve bunu uygulamasında sahip olduğu kurumsal yeni yapının oynadığı önemli rolün altını çizmektir: Türkiye'de düşen enflasyon ile TCMB'nin artan bağımsızlığının eşzamanlı gerçekleşmesi rastlantı değildir.

¹ İlgili sekiz ülke; Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Kanada, İngiltere, İsveç, İsviçre, Japonya ve Yeni Zelanda'dır.

2. Araştırma yöntemi

TCMB yasal bağımsızlığı ile ilgili daha önceki çalışmalarda CWN 1992 indeksinden yararlanılmıştır (bkz. Berument ve Neyaptı, 1999; Günsoy, 2001; Dinçer, 2004). CWN indeksi farklı ağırlık ve 0 ile 1 arasında puanlardan oluşan dört ana kritere ait indeks puanlarının toplanmasından meydana gelmektedir. Bunlar (1) yönetim kurulu veya üyeleri (görev süresi, atama, görevden alma, başkanın hükûmet içinde başka görev alıp almadığı); (2) politika oluşturulması (para politikasını kimin düzenlediği, hükûmet ile banka arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde son kararı kimin verdiği ve hükûmetin bütçe aşamasındaki rolü); (3) para politikası amaçları; (4) kamuya borç vermedeki sınırlamalar'dır (avanslar, menkul kıymetleştirerek kredi verme, borç vermenin vadesi, bankadan potansiyel borç alıcılar, merkez bankası kredileri üzerindeki sınırlamalar, kredilerin vadesi, krediler üzerindeki faizler, birinci el piyasadan hazine menkul kıymetlerinin alım ve satımının yasaklanması).

Elgie'nin geliştirdiği indeks, dört ana kritere ve 16 göstergeye ait puanların toplamıyla oluşturulan CWN 1992 indeksinden yararlanmakla birlikte bir yandan daha fazla bağımsızlık indeksi göstergeleri (37) kullanırken, öte yandan *siyasal ve ekonomik* bağımsızlık ayrımlarını yaparak bağımsızlık indeksinin hesaplamasında farklı bir yöntem izlemektedir. Elgie indeksi, CWN indeks kriterlerine ek olarak başkan, başkan yardımcıları ve banka meclisi üyeleri ile ilgili bunların görev sürelerinin yenilenebilirliği değişkenini getirirken, CWN indeksinden farklı olarak karar alma süreci, araç bağımsızlığı ve hesap verebilirlik ile ilgili kriterlere de atıfta bulunmaktadır. CWN indeksinde de olduğu gibi 0 ile 1 arasında bir değer alan indeks puanının 1'e yaklaşması yasal bağımsızlığın arttığına işaret etmektedir. Elgie'nin geliştirdiği bağımsızlık indeksindeki göstergeler siyasal bağımsızlık ve ekonomik bağımsızlık gibi iki ana başlık altında toplanarak, çalışmanın sonuna eklenmiştir (bkz. Ek 1).

Siyasal bağımsızlık, hükûmetin müdahalesi olmadan merkez bankasının para politikası kararları alabilmesini ifade eder (Elgie, 1998:55). Bu kavram, (1) merkez bankası üst yönetiminin bireysel bağımsızlığı ve (2) karar alma sürecinde bu kişilerin hükûmetlerden bağımsız olmalarının merkez bankası yasasıyla güvence altına alınmasını içerir.

Bireysel bağımsızlıkla ilgili ölçütler başkan, başkan yardımcısı ile banka meclisi üyelerinin nasıl atandığını ve aday gösterildiğini,

görev sürelerini, atanarlarda bazı mesleki niteliklerin aranıp aranmadığını, görevden alınma biçimlerini ve görev sürelerinin yenilenip yenilenmediğini, başkan yardımcıları ile banka meclisi üyelerinin farklı zamanlarda atanıp atanmadığını, banka meclisinde hükûmet temsilcisinin bulunup bulunmadığını irdelemektedir.

Karar alma süreciyle ilgili ölçütlerde ise banka meclisinin kararları ortaklaşa alıp almadığı, banka meclisi üyelerinin hükûmetten emir alıp almadığı, hükûmet temsilcisi var ise veto yetkisinin olup olmadığı, hükûmetin banka meclisi üyelerinin maaşlarını belirleyip belirlemediği, bankanın parlamentoya düzenli olarak rapor sunup sunmadığı, son olarak bankanın özel sermayeli olup olmadığı irdelenmektedir. Bu göstergeler ışığında, hükûmet etkisinin düşük olduğu durumlarda merkez bankası siyasal bağımsızlığının yüksek olduğu varsayılmıştır.

Ekonomik bağımsızlık kavramı, merkez bankalarının para politikası araçlarının tamamını hükûmetin kısıtlaması olmadan kullanabilmesini anlatır (Elgie,1998:55). Ekonomik bağımsızlığın yedi göstergesi ise (1) merkez bankasının amacı; (2) genel olarak para politikası üzerinde denetiminin olup olmadığı; (3) bankanın kamuya kredi verip vermediği; (4) gösterge faiz oranlarını hükûmetten bağımsız olarak belirleyip belirleyemediği; (5) döviz kurunu belirleyip belirlemediği; (6) bütçesini özgürce belirleyip belirlemediği; ve (7) bankacılık alanını düzenleyip düzenlemediği konularını irdelemektedir. Yine bu göstergeler ışığında, merkez bankasının elinde çeşitli para politikası araçlarının bulunması ve bunları bağımsızca kullanabilmesi durumunda, bankanın hükûmet karşısında ekonomik bağımsızlığının yüksek olacağı varsayılmıştır.

Merkez bankasının siyasal bağımsızlık ağırlıklı puanını hesaplamak için, yukarıda belirtilen dört grup belirleyici etkene (başkan, başkan yardımcısı, banka meclisi ve karar alma sürecine) ait puanlar her bir grup için ayrı ayrı toplanır ve aritmetik ortalamaları alınır. Daha sonra bu aritmetik ortalamaları uygun ağırlıkla çarpılarak her bir grup için ağırlıklı ortalama bulunur. Bütün ağırlıklı ortalamaların toplamı ise siyasal bağımsızlık sayısını verir. Bu sayı 0.5 ağırlık puanı ile çarpılarak ağırlıklı siyasal bağımsızlık puanı bulunur. Ekonomik bağımsızlık değerini hesaplamak içinse amaç, para politikası, faiz oranları, döviz kuru, düzenleme, kamuya kredi, bütçeden oluşan göstergelerinin karşılığı olan toplam puanların aritmetik ortalaması alınır. Bulunan sayı da 0.5 ağırlık puanı ile çarpılarak toplam ağırlıklı ekonomik bağımsızlık değeri bulunur. Merkez bankası bağımsızlığı toplam puanı ise ağırlıklı siyasal

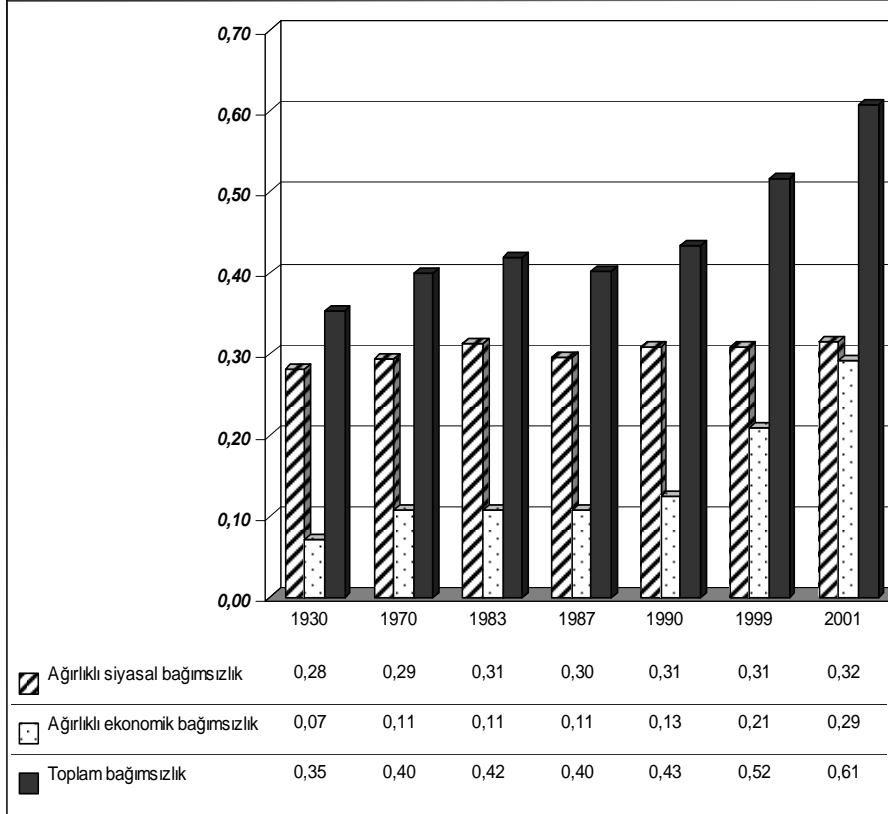
bağımsızlık değeriyle ağırlıklı ekonomik bağımsızlık değerinin toplanması sonucunda elde edilir.

Bu noktada, merkez bankası bağımsızlığını ölçme yöntemi ve kullanılacak ölçütler üzerinde literatürde genel bir uzlaşmanın bulunmadığını vurgulamak gerekir. Ayrıca, yasal bağımsızlığı yüksek olan merkez bankalarının para politikası ile ilgili kararları almada, ya da uygulamada bağımsız davranacaklarını varsaymak yanıltıcı olabilir (bkz. Fry, 1998). Bu nedenle sadece yasal bağımsızlığa dayanarak yapılan çalışmaların bulgularına ihtiyatla yaklaşmak gerekmektedir. Ancak, bu konuda iki ögenin vurgulanmasında yarar olabilir. Bunlardan ilki elimizde merkez bankalarının uygulamada ne kadar bağımsız olduğunu değerlendirmede kullanabileceğimiz ve bağımsızlık indekslerine seçilebilir kuramsal araçların bulunmadığıdır. Bir başka öge de yasal bağımsızlığın uygulamadaki bağımsızlığı güçlendirici bir özellik olabileceğidir (Kydland ve Prescott, 1977; Barro ve Gordon, 1983; Fraser, 1994).

Ayrıca, yüksek enflasyon oranlarının olduğu *gelişmekte olan ülkelerde* merkez bankalarının uygulamadaki bağımsızlığın önemi vurgulanmaktadır: Merkez bankası başkanlarının görevde fiili kalış sürelerinin uzunluğunun (veya yasal görev sürelerini tamamlamalarının) merkez bankalarının gerçek (fiili) bağımsızlığını artırdığı varsayılmaktadır (bkz. Cukierman vd., 1992; Cukierman ve Webb, 1995). Ancak, TCMB Başkanlarının uygulamadaki bağımsızlığı ve nesnel niteliklerinin yerel ve uluslararası karşılaştırmalı bir analizi bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır (bu konudaki detaylı tartışma için, bkz. Bakır, 2005b).

3. TCMB yasal bağımsızlığının gelişimi

Çizelge 1
TCMB Yasal Bağımsızlığı, 1930-2001



Çizelge 1’de gösterildiği gibi yıllar itibariyle siyasi bağımsızlık puanında ciddi bir değişiklik olmamıştır 1930 yılında 0.28 olan TCMB ağırlıklı ortalama yasal siyasi bağımsızlık indeks puanı, 2001 yılında 0.32 değerini almıştır. Başkan’a ait siyasi bağımsızlık indeks puanı ise 1930 yılında 0.18 olarak gerçekleşmiştir (bkz. Ek 2). Görev süresinin üç yıla düşürüldüğü 1987 yılındaki 0.17 indeks puanı hariç, Başkan’ın yıllar itibariyle ağırlıklı ortalama şahsi bağımsızlık puanının aynı kaldığını (0.19) indekste gözlemlemekteyiz. Başkan’ın kişisel bağımsızlığını azaltan unsurlar, hükümet tarafından atanması ve görev süresinin yenilenebilir olmasıdır.

Benzer şekilde, bugün 0.14 olan TCMB Başkan Yardımcılarının ağırlıklı ortalama indeks puanında da önceki yıllarda ciddi bir değişiklik olmamıştır. Başkan Yardımcılarının siyasal bağımsızlıkları, görev sürelerinin 2001 yılındaki reform sonrasında üç yıldan beş yıla çıkartılmasıyla küçük de olsa bir artış göstermiştir.

Banka Meclisi (BM) üyeleri ile ilgili ağırlıklı ortalama indeks puanı incelendiğinde de Başkan ve yardımcılarınkine benzer bir eğilim görülmektedir: 1930 yılında 0.11 olan indeks puanı, 2001 yılında 0.13'e ulaşmıştır. Bu küçük artışın nedeni 1970 yılında BM üyelerinin sahip olması gereken niteliklerin yasa da belirtilmesi ve BM'de hükümet temsilcisinin olmamasıdır. Bağımsızlık puanını azaltan bir unsur ise Banka üst düzey yöneticilerinin maaşlarının Banka tarafından belirlenmemesidir.

Karar alma sürecine ait ağırlıklı ortalama indeks puanı (0.17) yıllar itibariyle sabit kalmıştır. Ancak, bu kritere ait toplam indeks puanında değişikliğe yol açmasada, 2001 yılındaki reform ile TCMB yasasında iki önemli değişiklik yapılmıştır. Bunlar, TCMB'nin hükümetten talimat almayacağını dolaylı da olsa belirtilmesi (bağımsızlık puanını artırır) ve Başkan ve BM üyelerinin siyasî otoriteye ve meclise belirli dönemlerde hesap verme zorunluluğunun getirilmesidir (bağımsızlık puanını azaltır).

İncelenen dönemde, siyasal bağımsızlık indeks puanlarındaki iyileşmeler sınırlı olmuştur. 1930'da 0.28 olan siyasal bağımsızlık puanı 2001'de 0.32'ye yükselmiştir. Ekonomik bağımsızlık puanında ise TCMB kuruluşundan günümüze çok ciddi aşamalar kaydetmiştir. 1930 yılındaki yasa da 0.07 olan ağırlıklı ekonomik bağımsızlık indeks puanı, dört kattan fazla bir artış göstermiş ve 2001'de 0.29 puana ulaşmıştır. Yıllar itibariyle irdelendiğinde en büyük gelişme 2001 yılında yapılan reform ile fiyat istikrarının TCMB'nin tek ve öncelikli hedefi olduğunun belirtilmesi, araç bağımsızlığının tam olarak sağlanması, hazine avansının ve kamuya açılan kredilerin kural olarak kaldırılması olmuştur.

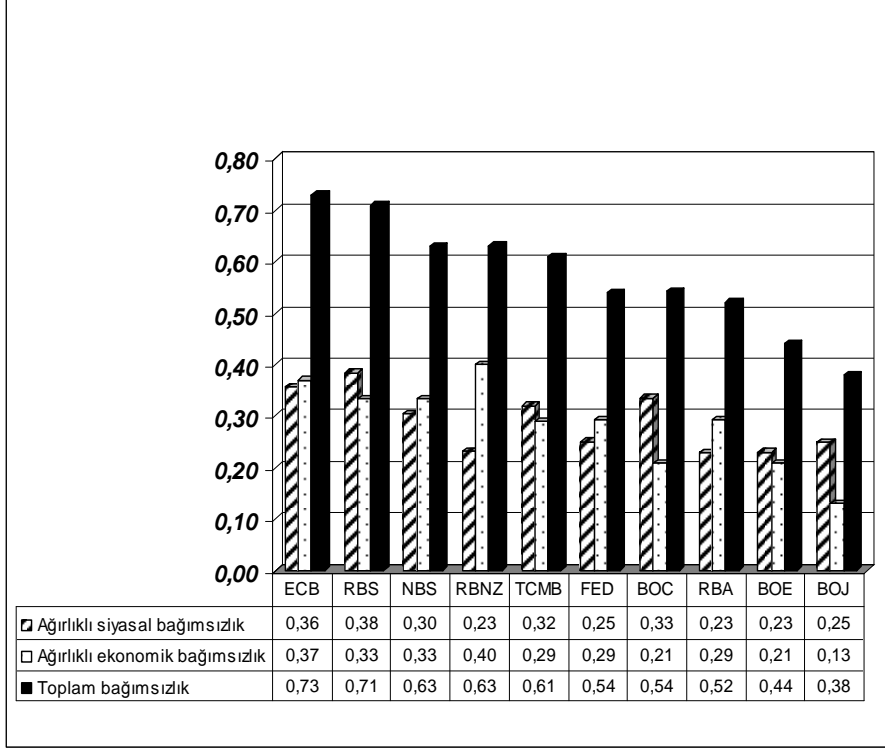
Yukarıda özetlendiği gibi yasal bağımsızlık alanlarında kaydedilen gelişmeler incelendiğinde, daha bağımsız bir merkez bankasına doğru en büyük adımın siyasal bağımsızlıkla ilgili reformlardan çok Banka'nın ekonomik bağımsızlığını güçlendiren düzenlemelerle atıldığı görülmektedir. 1930 yılında 0.35 olan TCMB'nin toplam ağırlıklı bağımsızlık puanı 1970 ve 1990 yılları için sırasıyla 0.40 ve 0.43 olarak hesaplanmıştır. 1999 yılında 0.52 olan bağımsızlık puanı, 2001 yılındaki yasal reformun ardından 0.61 seviyesine ulaşmıştır.

Benzer şekilde, CWN ölçüm kriterine göre yapılan hesaplamalarda da 2001 yasal reformunun toplam indeks puanında ciddi bir artışı beraberinde getirdiği görülmektedir: 1970 ve 1990 yıllarında sırasıyla 0.46 ve 0.50 olarak hesaplanan TCMB yasal bağımsızlık indeksi (Berument ve Neyaptı, 1999), 2001 yılı reformundan sonra 0.79 indeks rakamına ulaşmıştır (Dinçer, 2004). CWN indeksine göre yapılan karşılaştırmalar da 1990 yılındaki TCMB kanunu 1970 yılındaki kanunla kıyaslandığında, 16 indeks kriterinden sadece beş tanesinde farklılık göstermektedir. Bağımsızlığı artıran gelişmeler, Merkez Bankası'nın para politikasının oluşturulmasında yer alması ve hükûmete verilen avansların kısıtlanması konularında gerçekleştirilmiştir. TCMB yasal bağımsızlığını zayıflatan gelişmeler ise TCMB Başkanı'nın hükûmet tarafından seçimi, Bankanın fiyat istikrarı hedefi ile çatışabilecek yeni hedeflerin belirtilmesi ve özel sektörün Merkez Bankası'ndan borç alma kısıtının kaldırılması sonucunda TCMB'nin borç verebileceği ekonomik ajanların tanımının genişletilmesi olmuştur. 2001 yılındaki TCMB kanunu 1990 yılındaki kanunla kıyaslandığında, 16 indeks kriterinden dokuz tanesi farklılık göstermektedir. Bu kriterlerdeki değişikliklerin tamamı TCMB'nin yasal bağımsızlığını artırmıştır. Bu olumlu değişiklikler TCMB'nin para politikasını hükûmet ile birlikte oluşturması, fiyat istikrarının tek amaç olarak belirtilmesi, borç verme vadesinin (vade, faiz, miktar gibi) Banka tarafından kontrol edilmesi, sadece merkezi hükûmetin Banka'dan borç alabilmesi, tahvil borçlanmalarında menkul kıymetleştirerek kredi vermeye (securitized lending) izin verilmemesi, kredi limitinin getirilmesi, kredilerin vadesinin altı ayı geçmemesi, krediler üzerindeki faizin minimum faizlerin üstünde olması ve birinci el piyasadan hazine menkul kıymetlerinin alım ve satımının yasaklanmasıdır.

4. TCMB yasal bağımsızlığı ve uluslararası bir karşılaştırma

Zaman içerisinde AB merkez bankacılığı normlarıyla tam olarak yakınsamayı hedefleyen TCMB, 2001 yılındaki yasal reform ile bağımsızlık yolunda hem yerel, hem de uluslararası karşılaştırmalarda ciddi bir mesafe kaydetmiştir.

Çizelge 2
Merkez Bankaları Yasal Bağımsızlığı, 2001



Çizelge 2, sekiz gelişmiş ülke ve ECB ile TCMB'nin toplam ağırlıklı bağımsızlık puanlarını karşılaştırmalı olarak sunmaktadır.² İlgili sekiz merkez bankası; Amerika Birleşik Devletleri Merkez Bankası (FED), Avustralya Merkez Bankası (RBA), İngiltere Merkez Bankası (BOE), İsveç Merkez Bankası (RBS), İsviçre Merkez Bankası (NBS), Kanada Merkez Bankası (BOC), Japonya Merkez Bankası (BOJ) ve Yeni Zelanda Merkez Bankası (RBNZ)'dir. En yüksek toplam ağırlıklı bağımsızlık puanına sahip olan merkez bankaları; ECB (0.73), RBS (0.71) ve NBS ile RBNZ (0.63) olmuştur. TCMB en iyi dördüncü toplam ağırlıklı bağımsızlık puanına (0.61) sahiptir.³ TCMB ekonomik bağımsızlıkta da RBNZ (0.40), ECB (0.37), SRB ve

² Çizelgedeki Merkez Bankaları en yüksek toplam bağımsızlık puanından en düşüğe doğru sıralanmıştır.

³ Benzer şekilde, Cukierman vd. (1998) geliştirmekte olan ülkelerin çoğunun 1990'lı yıllarda yaptıkları yasal reformlar ile Bundesbank'tan bile daha yüksek yasal bağımsızlık indeks puanlarına ulaştıklarını belirtmektedir.

NBS'nin (0.33) ardından, FED ve RBA ile birlikte en iyi dördüncü toplam ağırlıklı ekonomik bağımsızlık puanını (0.29) almıştır. Toplam ağırlıklı siyasal bağımsızlık indeksi puanında 1970 ve 2001 yılları arasında ciddi bir değişiklik olmayan TCMB'nin (0.32) 1990'lı yılların ikinci yarısında yasal reform yapılan BOE (0.23) ve BOJ (0.25) gibi bankalardan daha bağımsız durumda olması ilginç bir bulgu olarak karşımıza çıkıyor.

5. TCMB ve ECB'nin yasal bağımsızlıklarının karşılaştırılması

TCMB Başkanı, ECB Başkanı ile karşılaştırıldığında TCMB'nin ağırlıklı ortalama puanı (0.19), ECB'ninkinden (0.23) daha düşüktür. ECB Başkanı'nın ve yardımcılarının aksine, yasada TCMB Başkanı'nın görev süresinin yenileneceği belirtilmiştir. Bu iki Merkez Bankası'nın Başkan Yardımcıları ile ilgili indeks puanı (0.14) aynıdır. Başkan Yardımcılarının aday gösterilmesi ile ilgili indeks puanının hesaplanmasında kullanılacak bir bilgi ECB için mevcut değildir.

BM üyeleri ile ilgili kritere göre yapılan değerlendirme sonucunda, TCMB'nin ağırlıklı ortalama puanı (0.11), ECB'ninkinden (0.15) daha düşüktür. TCMB'nin kuruluşundan bu yana BM üyelerinin görevden alınma koşulları yasada belirtilmemiştir. Bu durum, böylesi koşulların detaylı tanımlandığı ECB yasası ile uyumsuzluk taşıyan bağımsızlık göstergelerinden birisidir. Ancak, bir anonim şirket olan TCMB, bu konularda Türk Ticaret Hukukundaki düzenlemelere tabidir. BM üyelerinin Hazine'nin bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığınca atanması, görev sürelerinin üç yıl ve yenilenebilir olması ECB normları ile uyumsuzluk göstermektedir. Ancak, BM'de hükümet temsilcisinin bulunmaması nedeniyle TCMB, ECB'den daha iyi bir durumdadır.

Karar alma süreci ile ilgili indeks puanı incelendiğinde de TCMB'nin ağırlıklı ortalama puanının (0.17), ECB'ninkinden (0.20) daha düşük olduğu görülmektedir. TCMB'nin üst düzey çalışanlarının maaşlarının Banka tarafından hükümetten bağımsız olarak kendi başına belirlenmemesi, bu konuda tam bir özerkliğe sahip ECB ile uyumsuzluk yaratmaktadır. TCMB kamu (%54.74) ve özel sermayenin ortaklığından kurulmuştur. TCMB'nin tamamen kamu sermayeli olan ECB'den daha iyi durumda olduğu görülmektedir.

TCMB'nin toplam ağırlıklı ekonomik bağımsızlık puanı (0.29), ECB'ninkinden (0.38) düşüktür. İndekse göre bu farkın kaynakları; (1) ECB diğer kurumlarla ortak bir şekilde bankacılık sektörünün

düzenlenmesinden sorumluyken, TCMB'nin böyle bir yetkisinin olmaması ve (2) ECB kamuya kesinlikle kredi açmazken, TCMB'nin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)'na gerektiğinde avans verebilmesidir.

Özetle, TCMB'nin ECB ile kıyaslandığında bağımsızlık puanını düşüren faktörler TCMB Başkan, Başkan Yardımcısı ve BM üyelerinin görev sürelerinin yenilenebilir olması, BM üyelerinin hükûmet tarafından atanması, bankacılık sektörünün düzenlenmesinden sorumlu olmaması, gerekli durumlarda kamuya (örneğin TMSF'ye) fon aktarabilmesidir. TCMB'nin ECB'den daha iyi durumda olduğu bağımsızlık kriterleri ise BM'de hükûmet temsilcisinin olmaması ve sermayesinin tamamının kamuya ait olmamasıdır. Sonuç olarak, ağırlıklı siyasal ve ekonomik bağımsızlık puanlarının toplamından oluşan toplam yasal bağımsızlık puanı TCMB için 0.61, ECB için 0.73 olmuştur.

Dinçer (2004), CWN 1992 indeksinden yararlanarak TCMB (0.79) ve ECB'nin (0.88) yasal bağımsızlıklarını sayısal olarak karşılaştırmaktadır. Bu çalışmaya göre:

TCMB'nin ECB'ye göre eksik noktaları ise; enflasyon hedefinin Bankanın tamamen kendi inisiyatifinde değil de hükûmetle birlikte belirlenmesi, gerektiği durumlarda TMSF'ye avans verileceği maddesi (kamuya kredi açma ilkesine aykırı olan) ve politika kararlarına etki gücü uzak da olsa ortaklık yapısında Hazine Müsteşarlığı'nın yüzde 54.7 oranında paya sahip olması sayılabilmektedir. (Dinçer, 2004: 101)

Çalışmada, TCMB'nin Başkan ve Başkan Yardımcılarının görev süreleri ve yeniden atamalarının (5 yıl ve yenilenebilir) ECB Başkan ve yardımcılarıinkine kıyasla (8 yıl ve yenilenemez) daha kısa olmasının da altı çizilmektedir (Dinçer, 2004:101-2).

6. TCMB 2001 yasal reformu ve siyasî girişimcilik

Bu bölümde, TCMB 2001 yasal reformunun *zamanlaması ve içeriği* konusunda detaylı değerlendirmelerde bulunulacaktır. Bu çerçevede, dönemin Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş'in kişiliğinde ifade bulan 'siyasal girişimcilik' ve 'aracılık' olgularına göndermede bulunulacaktır.

Bülent Ecevit liderliğindeki koalisyon hükümetinin IMF ile 1999 yılında yaptığı ve 2000 yılında uyguladığı takvimli bir kur rejimine dayalı stand-by anlaşmasında, TCMB döviz giriş ve

çıkışlarına göre parasal genişleme ve daralmaları belirliyordu.⁴ Döviz kurunun hedeflendiği bu programın zayıf halkası TCMB'nin esas olarak döviz karşılığı Türk Lirası yaratabilmesi, başka bir deyişle piyasayı fonlamasının ve gerektiğinde likiditeyi geri çekmesinin sınırlandırılması olmuştur. IMF'nin telkin ettiği ve TCMB ile Hazine yönetiminin benimsediği ve yürüttüğü bu politikaya göre Banka para hedeflerini kendi belirleme bağımsızlığını bu programı uygulayabilmek için bırakıyordu. Bu olgu, TCMB bağımsızlığının dış boyutuna dikkat çekmektedir.⁵

2000 yılı başlarındaki hızlı sermaye girişleri bir yandan TCMB'nin kontrol edemediği parasal genişlemeye, diğer yandan da faizlerde hızlı düşümlere neden olmaktadır. 2000 yılının ikinci yarısından itibaren bankacılık sektöründe faiz, kur ve likidite risklerinin arttığı ve cari işlemler açığının finansmanı konusunda endişelerin olduğu bir ortamda Türkiye'ye dış kaynak girişi azalmıştı. Döviz girişlerinin azalmasını likidite daralması ve kısa vadeli faiz oranlarının Eylül 2001'den itibaren artması izledi. Hızlı döviz çıkışlarının Kasım 2000'de yaşanması ile birlikte parasal taban hızlı bir şekilde daralırken faizlerde yüksek sıçramalar gözlenmişti. Ayrıca, bankacılık sektörünün kırılganlıkları başta açık pozisyonlar olmak üzere önemsenmemişti (bkz. Eğilmez ve Kumcu, 2001; Akyüz ve Boratav, 2003; Alper ve Öniş, 2004). İşte bu ortamda yaşanan likidite sıkışıklığında, TCMB'nin IMF limitlerini aşmamak amacıyla piyasaya yeterli miktarda likidite sürmemesi Kasım 2000'de likidite krizi ve ardından gelen Şubat 2001'deki para ve bankacılık krizi ile sonuçlandı.

Bu bağlamda vurgulanması gereken, hem üst düzey özel sektör bankacılık ve IMF tecrübesi olan Banka üst yönetiminin, hem de hükümetin, ekonominin ve bankacılık sisteminin kırılganlıklarını (örneğin, açık pozisyonları) büyük ölçüde göz ardı etmesi ve/veya

⁴ Buna göre kur politikasında 1 ABD doları ve 0.77 avro'dan oluşan kur sepetinin artışı 2000 yılı için %20, 2001 Haziran sonu için %7.5 ve bu tarihten sonrası için açılan bant şeklinde tasarlandı (TCMB, 1999). IMF'nin fiyat istikrarı odaklı para politikasının uygulanması konusunda TCMB yönetimine ve/veya hükümete güvenmediği anlaşılıyor. Özellikle, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren IMF'nin stand-by anlaşması yaptığı ülkelerde Türkiye'deki gibi bir anlamda ekonominin sabit kur sistemine geçilmesini empoze etmesinin ardında Para Kurulu gibi kurumsal düzenlemelerin enflasyonla mücadelede etkili bir yöntem olduğu düşüncesi yatmaktaydı. Tıpkı merkez bankası yasal bağımsızlığında olduğu gibi bu tür kurumsal düzenlemelerin enflasyona yol açan parasal genişlemeleri önlediği varsayılmaktaydı.

⁵ IMF ile anlaşan ülkelerde merkez bankalarının para politikasını belirleme ve uygulamada sadece hükümetlerden değil IMF'den de bağımsız hareket edip edemediği olgusu bağımsızlık indekslerinde dikkate alınabilir.

mevcut sorunları ve çözümlerini IMF'ye etkin bir şekilde aktaramayıdır. Derviş'in ifadesiyle o dönemde “[e]konominin bakan düzeyinde gerçek bir sahibi olmamıştı” (Derviş vd., 2006: 63).

Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan krizler, izleyen dönemlerdeki diğer pek çok ekonomik reform gibi TCMB yasal reformu içinde önemli bir ‘fırsat penceresi’ açmıştır (Bakır, 2006). Yeni Merkez Bankası yasasının zamanlanması ve içeriğinin şekillendirilmesinde dış ve iç etmenler belirleyici olmuştur. Yaşanan krizlerin açtığı ‘fırsat penceresi’ aynı zamanda ekonomik reform sürecinin dış bileşenleri olan IMF (ve Dünya Bankası) gibi ulusötesi aktörlerin TCMB reformuyla ilgili siyasî karar alma süreçlerine etkin olarak nüfuz etmesini kolaylaştırmıştır. Örneğin, IMF ve Dünya Bankası, Türk hükûmetine sağlayacakları kredilerin serbest bırakılmasının ön koşulu olarak TCMB'nin yasal bağımsızlığının güvence altına alınmasını ve bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasını talep etmiştir. Bu çerçevede, Kasım 2000'deki likidite krizinin ardından hükûmet ve IMF arasında imzalanan Aralık 2000 tarihli dördüncü niyet mektubunda, TCMB'nin döviz kuru hedeflemesinden enflasyon hedeflemesine geçeceği belirtilmiş ve Banka'nın fiyat istikrarı amacını sağlamak için uygulayacağı araçları bağımsız olarak belirleyeceği ve bunlarla ilgili yasal düzenlemeleri de içeren yeni bir Merkez Bankası yasasının da Nisan 2001'de çıkarılacağı hükûmet tarafından taahhüt edilmiştir (bkz. Hazine Müsteşarlığı, 2000). Bu çerçevede, TCMB reformunun arkasındaki en önemli kurumsal aktör kuşkusuz IMF olmuştur.

Merkez Bankası Reformu'nun iç bileşenleri, üçlü koalisyon hükûmetinin daha önce uygulamaya çalıştığı kur çapasına dayalı para programının Türkiye'nin kronik enflasyon problemi ile mücadelede başarısız olması, yaşanan krizlerin sonrasında yeni programın başarıyla uygulanacağı konusunda ulusal ve uluslararası çevreler nezdinde yeniden inandırıcılık, güven ve itibar kazanma arayışlarının hükûmete merkez bankası bağımsızlığı gibi köklü ekonomik reform kararlarını almak ve uygulamaktan başka bir seçenek bırakmamış olması ve bu ortamda Kemal Derviş'in oynadığı etkin ‘siyasî girişimcilik’ ve ‘aracılık’ rolüdür.

Bu bağlamda, 14 Nisan 2001'de açıklanan ve 25 Nisan 2001 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen 4651 sayılı yasanın zamanlanması ve içeriğiyle ilgili düzenlemeleri kısaca tartışmakta yarar vardır. TCMB eski Başkanı Gazi Erçel, 11 günde kabul edilen yeni yasa taslağının üç aşamaya yayılmış dört yıllık bir hazırlık sürecinin ürünü olduğunu belirtiyor (Erçel, 2001). Bu üç aşama sırasıyla, ilgili

kesimlerin görüşlerinin alınması, daha sonra taslağın özellikle ECB normları dikkate alınarak “uluslararası kuruluşların görüşlerine açılması... [ve] dünya merkez bankalarının pratik uygulamalarının taslağa uyarlanması şeklinde gelişti” (Erçel, 2001).

Bu yasa taslağının içeriğinin belirlenmesinde merkez bankası başkanları arasındaki ulusötesi yönetim ağı ve merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili akademik çalışmalar önemli ölçüde belirleyici olmuştur (dünyada merkez bankası başkanları arasında oluşan ulusötesi yönetim ağı için bkz. Haas, 1992; Marcussen, 2004; Simmons, 2006). Türkiye’de TCMB’nin bağımsızlığının tanımlanması ve bunun yasal bir reform ile kurumsallaşması yönünde atılan bilinçli adımların ardındaki fikri temel, 1990’lı yılların ikinci yarısından sonra Uluslararası Takas Bankası’nın (BIS) bünyesinde merkez bankası başkanları arasında İsviçre’nin Basel kentinde düzenli olarak yapılan toplantılar ve bu konudaki akademik çalışmaların etkisi ile oluşturuldu. Eski bir TCMB Başkanı’nın da vurguladığı gibi:

Basel’da BIS tarafından organize edilen ve önceleri ayda bir daha sonra üç ayda bir yapılan merkez bankası başkanları toplantıları önemliydi. Öğlen gidersiniz, üç masa yaklaşık 25 merkez bankası başkanına ayrılmıştır. Öğlen yemeğinde bir araya gelirsiniz, belirli konuları konuşursunuz. Ardından akşam 4.30’da toplantılar yapılır. Bunların gündemi vardır, herkes fikrini söyler...Ardından akşam yemeği...Orada başkanlık tecrübelerinizi birbirinize aktarırsınız....*Tam bir mutfaktan öğrenmedir.* Meselâ ‘Bağımsızlık, saydamlık ve hesap verebilirlik nedir? Bunların uygulamaları nasıl olmalıdır?’ ‘Merkez bankasının tek görevi fiyat istikrarı olmalıdır; bankaların denetimi merkez bankası dışında yapılmalıdır’ gibi konular tartışılır, ortak görüşler oluşturulurdu...*Ben buradan bir tür merkez bankacılığı kültürü aldım...Ayrıca [Alex] Cukierman’ın makalelerindeki yasal bağımsızlık, fiili bağımsızlık ve enflasyonu düşürme ile ilgili konulardaki [çalışmaları] düşüncelerimde etkili oldu...* (B2, 20 Mart 2006, yazar tarafından İstanbul’da yapılan özel görüşme, vurgular yazara aittir)

Ancak, bu yasa taslağının TCMB’nin ekonomik bağımsızlığını önemli ölçüde güçlendirecek düzenlemelerle yasalaşması için ‘fırsat penceresi’nin açılması ve bunun bir ‘siyasî girişimci’ tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir.⁶ Bu süreçte, ulusötesi aktörlerle

⁶ Kingdon (1995)’in vurguladığı teorik yaklaşım, TCMB reformunun zamanlaması ve içeriğini anlamamıza yardımcı olmaktadır. Kingdon’a göre, politika değişikliği (policy change) etkili bireylerin (policy entrepreneurs) sorun ve çözümleri tanımlamaları ve bunları siyasî sürece eklemeleri ile söz konusu olmaktadır. Ancak, Kingdon’un da belirttiği gibi bu ancak kısa bir dönem için açılan fırsat penceresinin siyasî girişimcilerle

Türk hükûmetinin yaptığı görüşmeler, alınan kararlar ve bunların uygulanması cumhuriyet tarihinde ilk defa taraflar arasında daha önce yapılan ikili anlaşmaların ötesine geçmiştir. Bu çerçevede, hem epistemik cemaatin (epistemic community)⁷ etkili bir üyesi, hem de dönemin koalisyon hükûmetinde Devlet Bakanı olarak görev yapan Derviş'in 'siyasî girişimci' (policy entrepreneur) olarak oynadığı önemli rolü vurgulamak gerekir.

Dünya Bankası'nın Küresel Yönetişim ve Yoksullukla Mücadele'den sorumlu Başkan Yardımcısı olarak çalışan Derviş, Ecevit'in 25 Şubat 2001'de yaptığı davetin ardından Türkiye'ye geldi.⁸ Merkez Bankası, Hazine ve bankacılıktan sorumlu Devlet Bakanı olarak 2 Mart 2001'de Ecevit hükûmetinde göreve başladı. Derviş, çok parçalı ekonomi bürokrasisinde ihtiyacı olan koordinasyon, işbirliği ve teknik desteği Merkez Bankası Başkanlığı'na Süreyya Serdengeçti'nin (14 Mart 2001), Hazine Müsteşarlığı'na Faik Öztrak'ın (16 Mart 2001), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkanlığı'na Engin Akçakoca'nın (16 Mart 2001) ve Kamu Bankaları Ortak Yönetim Kurulu'na Vural Akışık'ın (3 Nisan 2001) atanmasını sağlayarak oluşturmuştur.

Derviş, birlikte çalışacağı ekonomi takımını oluşturduktan sonra IMF'den alınacak ciddi kaynağın "[IMF Yönetim Kurulunda ağırlığa sahip olan] G-7 ülkelerinin özel desteğiyle alınabileceğini[n]" bilincinde olarak bu ülkelerin ekonomi ve hazine bakanlarına yönelik "ikna turlarına" başladı (Derviş vd., 2006: 99-101). Özellikle neoliberal-muhafazakâr eğilimli dönemin ABD Hazine Bakanı ve İngiltere Ekonomi Bakanı, Derviş'in ifadesiyle, Türkiye'ye "çok yüksek boyutlu bir desteği sağlamaktan yana değildi. Onlar da şimdiye kadar verdiğimiz sözleri tutamadığımızı, ilerde de aynı durumun yeniden yaşanacağını öne sürdü" (Derviş vd., 2006: 100). Gerçekten de Türkiye ve IMF arasında daha önce yapılan istikrar programlarının temel hedefleri program süresince uygulanmamıştır ve buna rağmen geçmişte IMF desteğinin alınmaya devam etmesi

böylesi rolü oynamaya imkân verebilecek koşulları yaratması ile mümkün olabilmektedir.

⁷ Epistemik cemaat (epistemic community) kavramı, belli alanlarda gerek tecrübe, gerekse bilgi açısından donanımlı ve politika oluşturma ve uygulamada belirleyici olan profesyoneller arasındaki bağlara (networks) atıfta bulunur (bu konudaki detaylı tartışma için, bkz. Haas, 1992). Derviş'in özellikle iktisat alanında çalışan böylesi profesyonellerle güçlü bağları vardı (bkz. Derviş vd., 2006: 97-101).

⁸ Derviş, 2 Mart 2001–10 Ağustos 2002 tarihlerinde Ecevit hükûmetinde görev yaptı. Kasım 2002 seçimlerinin ardından CHP milletvekili olarak TBMM'ye giren Derviş, Nisan 2005'te Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Başkanlığı'na seçildi.

Türkiye’de ‘borçlunun ahlaki çöküntüsü’ olgusuna neden olmuştur (Evrensel, 2004). TCMB’de üst düzeyde görev yapmış bir bürokratin ifadesiyle, IMF’nin desteğinin sürmesinin ardında “Türkiye’ye gelmiş olan bazı fonların alacaklarının güvence altına alınması ve bunların tahsil edilmesi önceliği” vardı (B4, 6 Mayıs 2006, yazar tarafından Ankara’da yapılan özel görüşme).

O dönemde Derviş ile birlikte çalışmış üst düzey bir bürokratin ifadesiyle, “Kemal Bey uluslararası kurumlarda çalışmış olan uluslararası bir bürokrat, ama onun ötesinde, özellikle iktisat alanında önemli bir isme sahip bir akademisyen. Bu iki özelliği bir araya getirdiğiniz zaman karşınızdaki hem uluslararası kuruluş temsilcilerini, hem de piyasaları ikna etmeniz çok kolay oluyor” (B3, 21 Nisan 2006, yazar tarafından İstanbul’da yapılan özel görüşme). Derviş’in epistemik cemaat içerisindeki kişisel dostlukları ve yurtdışı gezilerinde birebir yaptığı görüşmeler IMF yetkililerinin yeni programın bu sefer Derviş’in ekonomi bakanlığında uygulanacağına ikna olmalarında önemli rol oynadı.⁹ Böylesi etkin ‘birebir diplomasi’, IMF ve Dünya Bankası’ndan toplam 13 milyar dolarlık kaynak alınmasında kuşkusuz etkili olmuştur.¹⁰ Bu aynı zamanda IMF’nin aktardığı kaynaklar üzerinden uluslararası fonların Türkiye’deki alacaklarının tahsilatını da güvence altına aldı.

IMF ile olan ilişkiler kriz öncesinde olduğu gibi yalnızca TCMB Başkanı ve Hazine Müsteşarı’nın IMF heyeti ile yaptığı teknik görüşmeler ile sınırlı değildi. Müzakerelerin ikinci ayağı Derviş ile Öztrak’ın IMF heyet Başkanı ile yürüttüğü ilişkilereydi. Müzakerelerin üçüncü ve en önemli ayağı ise Derviş’in daha önceden tanıdığı devlet adamı, siyasetçi ve bürokratlar ile olan kişisel ilişkilerini etkin bir şekilde kullandığı “bire bir görüşmeler” ve “telefon diplomasisi”ydi (bkz. Derviş vd., 2006:110). Derviş, IMF ile yerel siyasal/bürokratik aktörler arasında etkin iletişimin ve koordinasyonun sağlanmasında ‘aracı’ (mediator) fonksiyonu görmüştür. Derviş’in ifadesiyle:

IMF Yönetim Kurulu’nun önemli isimleri ve bunların bağlı bulunduğu ülkelerin yöneticileriyle de ilişkileri bizzat ben yürütürdüm. Özellikle de G-7 ülkelerinin bakanlarıyla. Bunlarla telefonda görüşüyor ve yurtdışı gezilerinde buluşuyordum...IMF ile ilişkilerde zaman zaman çok zorlanıyorduk. Bazı konuları anlatmakta, *Türkiye gerçeğini ifade etmekte ve ikna etme noktasında* çok sıkıntılı

⁹ Derviş o dönemdeki görüşmelerde, Türkiye’nin Washington Büyükelçiliği’nin “büyük çabalar” harcadığının da altını çiziyor (Derviş vd., 2006: 101).

¹⁰ 16 Mayıs 2001’de IMF İcra Direktörleri Kurulu Türkiye’ye 3 yılda 19 milyar dolarlık kredi kullanacağını açıkladı.

anlar yaşıyorduk. Sonuçta bu müzakere gerektiren bir ilişkiydi ve orta noktayı uzun tartışmalar sonrasında buluyorduk. (Derviş vd., 2006: 112, vurgu yazara aittir)

Bu çerçevede, 1999 yılında hükûmetin IMF ile yaptığı döviz çapasına dayalı programın tasarlanması ve uygulanmasındaki hatalar tekrarlanmamıştır (bkz. Derviş vd., 2006:111-2). Örneğin,

...o dönemde de IMF içinde sabit kur ve Para Kurulu tipi düzenlemelerin enflasyonist beklentilerdeki katılığı kırabileceği yönünde bir paradigma hakimdi...yine Türkiye'ye bir Para Kurulu dayatılmaya çalışılıyordu...[Bunu üzerine,] Para Kurulu'nun bize benzer ekonomilerde *neden çalışmayacağı konusunda* Latin Amerika'daki gelişmeler konusunda da uzman olan saygın bir iktisat profesörüne [Nissan Liviatan] bir görüş makalesi *hazırlattık* ve oldukça da etkili oldu... o da bir üçüncü kişinin görüşü sonuç itibariyle müzakerelere gelen. Yatırdık onu da masaya, dosyaya girdi. Bu tür yöntemleri her zaman uygulayabilirsiniz,...ikna olur karşı taraf. Karşı taraf da sonuç itibariyle uluslararası memur. Bu kanıtlara rağmen sizin dediğinizi kabul etmeyip, 'hayır benim dediğim olacak' diyorsa, ona güçlü biçimde inanıyordur; ama sonradan iş kötüye gittiği zaman onun arkasında durabilmesi, sorumluluğuna da katlanabilmesi lâzım. Dolayısıyla bunları bilerek hareket ettiğiniz zaman çok rahat konsensuları sağlayabilirsiniz. IMF'de sizinle bir konsensus içine girer. O karşıdaki adam da sonuç itibariyle bir iktisatçı. İkna edilmesi o kadar zor değil. (B3, 21 Nisan 2006, yazar tarafından İstanbul'da yapılan özel görüşme, vurgular yazara aittir)

Öztrak'ın ifadesiyle, Derviş'in "IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların müzakere pozisyonlarını iyi analiz etmesi önemli bir avantajdı" (Derviş vd., 2006: 112).

Dış kaynağın sağlanmasının ardından Derviş, Türkiye'nin ekonomik problemlerini ve çözüm yollarını 'Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda ekibiyle birlikte tanımlamış ve bunların siyasî sürece etkin bir biçimde eklemlenmesini sağlamıştır. Krizin ana kaynağı olan bankacılık sektöründeki yapısal sorunlar en önde gelen problem olarak tanımlandı. Bunun ardından hem makroekonomik hem de mikroekonomik reform kararları (bankacılığın düzenleme ve denetlemesi, kamu bankalarının özelleştirilmesi, özel sektör bankalarının malî yapılarının güçlendirilmesi, TCMB yasası, vb.) alındı. Bu çerçevede, Derviş'in ekonomik krizden çıkış için yine Mart 2001'de açıkladığı 'Acil Önlemler Paketi'nin içinde bulunan ve daha sonra TBMM'den hızla geçirilen 19 yasadan iki tanesi TCMB 'bağımsızlık' yasası ve Hazine'nin borçlanmalarının disipline edilmesi ve borç yönetimini para ve maliye politikaları ile uyumlu bir şekilde

yürütmek için hazırlanan Borçlanma Kanunu olmuştur (*Radikal*, 16 Mart 2001).¹¹

Derviş'in yukarıda özetlenen parasal ve malî yönetimle ilgili bazı uluslararası normların Türkiye'ye yansımaları olan yapısal reformların ulusal siyasî sürece etkin bir şekilde nüfuz etmesi, bunların yasalaşması ve uygulanması için oynadığı 'aracılık' rolü ana hatlarıyla aşağıdaki gibi gerçekleşmekteydi:

Başbakan ve Hüsamet Bey'le haftada bir iki kere görüşüyorduk. Hüsamet Özkan'la ayrıca aşağı yukarı her gün görüşüyordum ve o da bu toplantıların içeriğini başbakana iletiyordu. Bir de liderlerle beşli toplantılar yapıyorduk. Bu da ayda iki üç kez gerçekleşiyordu. Başbakan, Devlet Bey, Mesut Bey, Hüsamet Bey ve ben bu toplantılarda bir araya geliyorduk. Bu toplantılar bazı önemli gelişmeler öncesinde, ya da benim yurtdışına gidişim ve dönüşüm sırasında gerçekleştiriliyordu. Ama ben Hüsamet Bey'e olan biten hakkında her gün bilgi veriyordum. Meclis'in işleyişi hakkında ayrıntılı bilgi sahibi değildim. Yapısal reformlar konusunda ne yapabileceğimizi Özkan'la birlikte tartışıyorduk. Meclisin çalışma biçimi ile ilgili olarak ortaya çıkan sorunlara çözümü Özkan bulurdu. (Derviş vd., 2006: 94)

TCMB Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki görüşmeleri 18 Nisan 2001'de yapıldı. TCMB'nin bağımsız bir yapıya kavuşması fikrine karşı "Enflasyonla mücadele ve para politikasını belirleme yetkisinin hükümet dışlanarak Merkez Bankası'na verilmesinin demokrasiye aykırı olduğu" gerekçesiyle yapılan itirazlar gerek DSP milletvekilleri gerekse muhalefet partilerinin milletvekilleri tarafından Komisyon görüşmeleri öncesinde ve görüşmeler sırasında dile getirildi (bkz. *Referans*, 2001). Ancak, TCMB yasal reform sürecinde hem iç hem de dış bileşenlerin kesiştiği önemli bir unsura, dünyada ve Türkiye'de merkez bankalarının hükümetlerden bağımsız hareket edebilmesinin fiyat istikrarını sağlamakta önemli unsurlardan birisi olduğu fikrinin o dönemde güçlü bir şekilde kabul görmesiydi (Derviş

¹¹ Borçlanma Kanunu ile malî yıl içerisindeki borçlanma miktarına sınırlar getirilmiş ve daha önce Bakanlar Kurulu kararı ile ek bütçe çıkartan hükümete TBMM'nin onayını alması koşulu getirilmiştir. Ayrıca, bütçe dışı fonlar (yada özel fonlar) hemen hemen tümüyle kaldırılmıştır. Bu sayede bütçe bütünlüğü de sağlanmıştır. Türkiye'de fiyat istikrarına odaklanan para politikası ve artan TCMB yasal bağımsızlığı ile birlikte, malî disiplinin sağlanması yolunda atılan adımlar da enflasyon ile mücadelede başarılı olunmasını mümkün kılmıştır: 2005 yılında, kamu borçlanma gereğinin ve kamu net borcunun GSYİH içerisindeki payı sırasıyla % 2.8 ve % 57.5 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılında gerek kamu net borcu / GSYİH (% 60), gerekse bütçe açığı / GSYİH (% 3) oranlarında Maastricht kriterleri tutturulmuştur.

vd., 2006: 75). TCMB’de üst düzeyde görev yapmış eski bir bürokratin ifadesiyle, özellikle Merkez Bankası’nın karar alma sürecinin siyasî otoriteye bağlı olması gerektiğini entellektüel olarak savunabilecek kimse yoktu...Tabii bu [bağımsızlık] fikrinin arkasında IMF’den gelen destek vardı... (B1, 12 Temmuz 2005, yazar tarafından İstanbul’da yapılan özel görüşme)¹²

Derviş, ilk kez katıldığı Komisyon görüşmelerinde “enflasyonla uzun vadede mücadelede bu kurumsal özerklik ve bağımsızlı[ğın] çok önemli bir unsur” olduğunu vurgularken aynı zamanda TCMB’nin yasal bağımsızlığını güçlendiren uluslararası normların yasal sürece başarılı bir şekilde eklemlenmesine ‘siyasî girişimci’ olarak aracılık etmekteydi.

Merkez Bankası yasa taslağında dört ana konu üzerinde durulmuştu: (1) TCMB yasasının AB normlarıyla uyumlaştırılması, (2) Banka’nın şeffaflığının ve hesap verebilirliğinin artırılması, (3) fiyat istikrarının Banka’nın tek amacı olarak tanımlanması ve Banka’nın hükûmetle birlikte belirlenecek enflasyon hedefine ulaşmada ve faiz politikasını belirlemede tam bağımsızlığının sağlanması ve (4) Banka’nın görevini yerine getirirken hiçbir makamdan emir almaması (Erçel, 2001). Yasa taslağında yukarıda belirtilen dört ana konudan sadece “[TCMB] hiçbir makamdan emir alamaz” şeklindeki tümce TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda tasarıdan çıkartıldı. Ancak, bu değişikliğin TCMB’nin bağımsızlığını olumsuz etkilememesi için “Banka, bu kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu altında *bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır*” (md. 4.III.c, vurgu yazara aittir) şeklinde değiştirildiği anlaşılıyor.¹³

4651 sayılı yasada TCMB’nin ekonomik bağımsızlığı ile ilgili ilk önemli değişiklik, Banka’nın tek ve öncelikli amacının “fiyat istikrarını sağlamak” olduğunun açık olarak belirtilmesi olmuştur (md. 4). Böylece TCMB yasası, Maastricht Antlaşması’nın ESCB’nin temel amacını “fiyat istikrarını korumak” olarak tanımlayan 105’inci maddesi ile uyumlu hale getirildi. TCMB’nin ekonomik bağımsızlığı tahvil karşılığı avansın, Hazine’ye verilen kısa vadeli avansın ve kamu

¹² Derviş, TCMB reformunun, IMF veya başka bir kurumun dayatmasından çok TCMB bürokrasisinin ‘bağımsız ve güçlü bir merkez bankasına yıllarca [duyduğu] özlem’ ve bu reformun “her şeyden önce Türkiye’deki bilgi sahibi olan uzmanların çok önemli ve haklı bir isteği” olduğunu vurgulamaktadır (Derviş vd., 2006: 73).

¹³ Bu değişiklik, TCMB’nin “hiçbir kuruluş ve organdan talimat alamayacağını ifade ettiğinden [Maastricht Antlaşması’nın para politikası ile ilgili 108’nci maddesi] AB normları ile tam uyum göstermektedir” (Yazgan, 2003: 95-6).

kurumlarına açılan kredinin kaldırılmasıyla güçlendirildi. 4651 sayılı yasayla önceki yasanın kısa vadeli avans ve tahvil karşılığı avans ile ilgili 48, 49, 50 ve 51'nci maddeleri kaldırılmıştır. Bu maddelerin kaldırılması, TCMB yasasını ECB yasasının 21.1'nci maddesiyle uyumlu hale getirmiştir. Ayrıca, yapılan değişiklikle Banka'nın, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına kaynak aktarmayacağı ve bunların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birinci el piyasadan satın alamayacağı hükmü getirilmiştir (md. 56). Uluslararası merkez bankacılığı normlarının kabul edilmesiyle Banka'nın hükûmetin bütçe açıklarını ve kamunun görev zararlarını finanse etmesine yol açan uygulamalarının yasal dayanağı ortadan kaldırılmış ve bu yolla piyasaya karşılıksız para sürülmesi önlenmiştir.

Ayrıca, Derviş'in oynadığı etkin 'aracılık' rolü, TCMB'nin kamuyu doğrudan finansmanını kural olarak kaldırmak gibi merkez bankacılığı ile ilgili uluslararası normların bir yandan ulusal siyasî sürece etkin olarak nüfuz etmesini sağlarken diğer yandan da ulusal ekonominin kırılma noktalarının dikkate alınmasını, avans kuralının istisnasını getirerek, sağlamıştır:¹⁴ "Banka, olağanüstü hallerde ve

¹⁴ AB merkez bankacılık normlarına uyumu zaman içerisinde tam olarak yerine getirecek olan Türkiye'nin böylesi bir istisnaya geçici bir süre için sahip olabilmesinin, AB Komisyonu'nca da kabul edilebilir olduğu Komisyon'un 2001 ve 2002 İlerleme Raporları'nda bu konuda doğrudan bir eleştirinin bulunmamasından anlaşılıyor (CEC, 2001: 65; CEC, 2002: 88). Ancak, Avrupa Komisyonu'nun 2003, 2004 ve 2005 İlerleme Raporları'nda TCMB'nin böylesi bir istisnaya sahip olmaması gerektiği ve bunun "Merkez Bankası'nın kamuyu doğrudan finansmanı" olduğu belirtilmiştir (CEC, 2003: 84; CEC, 2004: 104-105; CEC, 2005:91). Komisyon'un TCMB yasasındaki bu istisnayı, ECB'nin veya herhangi bir üye Merkez Bankası'nın kamuya hiçbir şekilde kredi açmamasını öngören Maastricht Antlaşması'nın 101'inci maddesi ile uyumsuz olduğu sonucuna vardığı anlaşılıyor. Nitekim, Mayıs 2005'te Merkez Bankası, TBMM'deki Bankacılık Yasa Tasarısı'nda yer alan TMSF'ye olağanüstü hallerde kredi vermesine imkân veren düzenlemeyle, para politikası araçlarından olan zorunlu karşılık uygulamasıyla ilgili olarak "*BDDK tarafından alınacak karar üzerine* birleşme, devir ve bölünme işlemleri süresince kredi kuruluşlarına zorunlu karşılık hesabından iade yapmasına" ilişkin maddelerin Merkez Bankası bağımsızlığına aykırı olduğunu ileri sürerek tasarıdan çıkarılmasını istedi (ANKA, 13 Mayıs 2005, vurgu yazara aittir). TCMB yaptığı itirazda: "Bu tür düzenlemelerin merkez bankalarına telkin ve tavsiyelerde bulunulmasını bile yasaklayan ve Avrupa Merkez Bankası Statüsü'nün 7'nci maddesinde de ifadesini bulan kurumsal bağımsızlık, merkez bankasının bütçesinin ayarlanması ve finansal araçların kullanılmasında tek başına söz sahibi olmasını ifade eden ekonomik bağımsızlık ilkelerine temelde aykırı düştüğü tartışmasızdır" görüşünü savundu (ANKA, 13 Mayıs 2005). Yasa tasarısında TCMB'nin bağımsızlık ilkesine aykırı düştüğünü ve kaldırılmasını savunduğu bir diğer madde ise TCMB bünyesinde faaliyet gösteren Risk Merkezi tarafından sağlanacak bilgilerle ilgili düzenlemeler konusunda BDDK'nın uygun görüşünün alınmasına ilişkin zorunluluk olmuştur. *Resmî Gazete*'nin 1 Kasım 2005 tarih ve 25983 mükerrer sayılı nüshasında yayımlanan 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'nda TCMB'nin

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, belirleyeceği usul ve esaslara göre bu Fon'a avans vermeye yetkilidir" (md. 4). Hazine'nin Fon Bankaları'nın yeniden yapılandırılması için TMSF'ye aktardığı devlet iç borçlanma senetlerinin, daha sonra TMSF tarafından bu bankalara verilmesi ve kağıtların bankalar tarafından likidite yaratmak için TCMB nezdinde kırdırılması kamuya kaynak aktarımı anlamına gelmektedir.¹⁵ Ayrıca, Merkez Bankası döviz rezervi azalışından kaynaklanan likidite daralmalarına para arzını artırarak karşılık verdi ve bu para Hazine'ye aktarıldı. Erçel bu iki gelişmenin önemini şöyle vurguluyor:

Bu iki gelişme, yani kriz sonucunda rezerv kaybı ve *[IMF]'nin inadının kırılması sonucu*, Merkez Bankası Hazine'ye Mart-Kasım 2001 ayları arasındaki dönemde 32 katrilyon TL imkân sağladı. Bu, 2000 yılı bütçesinin %68'ine, 2001 yılı başlangıç ödeneklerinin %66'sına eşitti. Merkez Bankası'nın 2000 yılı sonu parasal tabanının yaklaşık beş katı büyüklüğünde bir likidite imkânıydı. Hazine de bu imkânı kamu bankaları ile TMSF bünyesindeki bankaların açıklarının kapatılmasında kullanarak bankacılık sektöründeki finansal sorunların büyük çoğunluğunu halletti. Merkez Bankası'nca sağlanan bu 32 katrilyon TL olmasaydı, bankacılıktaki sorunlar nasıl çözüldü sorusunu akıldan geçirmek bile korkutucu olurdu. (Erçel, 2003: 182-3, vurgu yazara aittir)

Şubat 2001 krizini izleyen dönemde tasarlanan ve uygulanmaya başlayan ve daha sonraki 3 Kasım 2002 erken genel seçimlerinden sonar da AKP hükûmeti tarafından benimsenen sıkı para ve maliye politikası ile yapısal reformlara dayalı ekonomik programın bugün tanık olduğumuz düşük enflasyon ve yüksek büyüme gibi bazı

yukarıdaki çekinceleri tam olarak giderilememiştir: 131'nci maddede Merkez Bankası'nın TMSF'ye avans verebileceği belirtilmiştir. 5411 Sayılı Kanun'un 168'nci maddenin F bendinde TCMB yasasının 44'ncü maddesi ile ilgili değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, zorunlu karşılığa tâbi yükümlülükler ile ilgili düzenlemelerde "uygulamaya yönelik her türlü usûl ve esaslar Bankaca belirlenir" hükmü getirilmiş ve "Risk Merkezi'nce sağlanacak bilgilerin biçim ve içeriğine, derlenmesine, paylaşılmasına ve diğer hususlara ilişkin usûl ve esaslar Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun uygun görüşü alınmak suretiyle Bankaca" belirleneceği ifade edilmiştir. Kanunun hazırlanma ve yasalaşma sürecinde Bankanın arzu ettiği değişikliklerin gerçekleşmesinde Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik perspektifinin tek başına TCMB'nin elini güçlendiremediği ve 'siyasî girişimci' olgusunun önemi bir kez daha görülmektedir.

¹⁵ Ancak burada vurgulanması gereken nokta, bu uygulamanın kamuya kaynak aktarımı klasiği olmaktan çok bankacılık krizini çözebilmek için bulunan istisnai bir önlem olduğudur.

sonuçlarının ardındaki önemli nedenlerin başında böylesi bir ‘siyasî girişimcilik’ ve ‘aracılık’ gelmektedir.

7. Sonuç

İç ve dış şoklar bir tarafa bırakılırsa, sürdürülebilir büyüme ve sürdürülebilir istihdam artışına ulaşmanın ancak fiyat istikrarını sağlamakla mümkün olduğu merkez bankacıları tarafından kabul gören bir görüştür (bkz. Serdengeçti, 2005a; 2005b). Bu bağlamda, “[t]üm dünyada zaman içinde Merkez Bankaları’nın daha *bağımsız bir yapı* kazanması, bu kurumların ekonomik birimler nezdinde daha güvenilir olmalarını sağlaması nedeniyle, fiyat istikrarını sağlamada daha başarılı olmalarına da katkıda bulunmuştur” (Serdengeçti, 2005a:4, vurgu yazara aittir).

Bu çalışmada, TCMB’nin 1930 yılındaki kuruluşundan bu yana geçirdiği kurumsal evrim bağımsızlık indeks puanlarındaki gelişmelere referans verilerek analiz edilmiştir. Ayrıca, 2001 yılında çıkartılan 4651 sayılı yasanın TCMB’nin yasal bağımsızlığının sağlanması yolunda tarihi bir reform adımı olduğu vurgulanmıştır. 1930 yılında 0.37 olan TCMB’nin toplam yasal bağımsızlık puanı 2001 yılında yapılan reform ile 0.61 seviyesine ulaşmıştır. TCMB, ECB ve ESCB sistemi dışındaki sekiz gelişmiş ülke merkez bankaları ile karşılaştırıldığında en iyi dördüncü toplam yasal bağımsızlık puanına sahiptir. Yasal bağımsızlık alanlarında kaydedilen gelişmeler detaylı incelendiğinde daha bağımsız bir Merkez Bankasına doğru en büyük adımın siyasal bağımsızlıkla ilgili reformlardan çok Banka’nın ekonomik bağımsızlığını güçlendiren düzenlemelerle atıldığı görülmektedir.

Dört yıllık bir hazırlık sürecinin ürünü olan bu yasanın içeriğinin belirlenmesinde merkez bankası başkanları arasındaki ulusötesi yönetim ağı ve merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili akademik çalışmalar önemli ölçüde belirleyici olmuştur. Ancak, 2001 Nisanında kabul edilen yeni TCMB yasasının zamanlamasında Derviş’in kişiliğinde ifade bulan ‘siyasal girişimcilik’ ve ‘aracılık’ olgusu etkili oldu. TCMB’nin ekonomik bağımsızlığını önemli ölçüde güçlendirecek düzenlemelerle yasalaşması için ilkin gerekli olan ‘fırsat penceresi’ yaşanan krizle açılmış ve daha sonra mevcut sorunlar ve bunların çözümleri ‘siyasî girişimci’ olan Derviş tarafından tanımlanmış ve ulusal siyasî ve yasal sürece etkili bir şekilde eklemlendirilmiştir. Ayrıca, tarihte ilk defa ulusötesi aktörlerle (IMF ve Dünya Bankası) Türk hükümetinin yaptığı görüşmeler, alınan kararlar ve bunların uygulanması taraflar arasında daha önce yapılan

ikili anlaşmaların ötesine geçmiştir. Bu çerçevede, hem epistemik cemaatin etkili bir üyesi, hem de dönemin koalisyon hükûmetinde Devlet Bakanı olarak görev yapan Derviş'in oynadığı etkin 'aracılık' rolü, TCMB'nin kamuyu doğrudan finansmanını kural olarak kaldırmak gibi merkez bankacılığı ile ilgili uluslararası normların bir yandan ulusal siyasî sürece etkin olarak nüfuz etmesini sağlarken, diğer yandan da ulusal ekonominin kırılğanlıklarının dikkate alınmasını avans kuralının istisnasını getirerek sağlamıştır.

Ek 1 **Yasal Bağımsızlık İndeksi**

Siyasal bağımsızlık (toplam ağırlık 0.50)

(i) *Başkan* (ağırlık 0.30)

(a) Atama	1.00	Banka tarafından yapılan atamalar
	0.50	Bankanın bazı müdahaleleriyle yapılan atamalar
	0.00	Hükûmet tarafından yapılan atamalar
(b) Adaylık	1.00	Banka tarafından aday belirleme
	0.50	Bankanın bazı müdahaleleriyle aday belirleme
	0.00	Hükûmet tarafından aday belirleme
(c) Nitelikler	1.00	Bazı profesyonel nitelikler gereklidir
	0.00	Hiçbir profesyonel nitelik gerekli değildir
(d) Görev Süresi	1.00	Sekiz yılın üzerindedir
	0.50	Beş ila sekiz yıl arasındadır
	0.00	Beş yılın altındadır
(e) Görevden Alınma	1.00	Görevde kalma tam güvence altındadır
	0.50	Banka müdahalesiyle görevden alınabilir
	0.00	Görevde kalma güvencesi hiç yoktur
(f) Yenilenebilirlik	1.00	Yenilenemez
	0.50	Bir kez yenilenebilir
	0.00	Yenilenebilir
(g) Diğer İşler	1.00	Diğer kurumlarda çalışma izni yoktur
	0.50	Diğer kurumlarda çalışma izni vardır
(ii) <i>Başkan Yardımcısı</i> (ağırlık 0.20)		
(a) Atama	1.00	Banka tarafından yapılan atamalar
	0.50	Bankanın bazı müdahaleleriyle yapılan atamalar
	0.00	Hükûmet tarafından yapılan atamalar
(b) Adaylık	1.00	Banka tarafından aday belirleme
	0.50	Bankanın bazı müdahaleleriyle aday belirleme
	0.00	Hükûmet tarafından aday belirleme
(c) Nitelikler	1.00	Bazı profesyonel nitelikler gereklidir
	0.00	Hiçbir profesyonel nitelik gerekli değildir
(d) Görev Süresi	1.00	Sekiz yılın üzerindedir
	0.50	Beş ila sekiz yıl arasındadır
	0.00	Beş yılın altındadır

Ek 1 (devamı)

(e) Görevden Alınma	1.00	Görevde kalma tam güvence altındadır
	0.50	Banka müdahalesiyle görevden alınabilir
	0.00	Görevde kalma güvencesi hiç yoktur
(f) Yenilenebilirlik	1.00	Yenilenemez
	0.50	Bir kez yenilenebilir
	0.00	Yenilenebilir
(g) Diğer İşler	1.00	Diğer kurumlarda çalışma izni yok
	0.50	Diğer kurumlarda çalışma izni var
(h) Derecelendirme	1.00	Ayrı ayrı zamanlara göre düzenlenmiş atamalar
(Staggering)	0.00	Müşterek yapılmış atamalar
(iii) <i>Banka Meclisi</i> (ağırlık 0.20)		
(a) Hükümet		
Temsilcisi	1.00	Banka Meclisi'nde hükümet temsilcisi yoktur
	0.75	Hükümet temsilcileri azınlıktadır
	0.25	Hükümet temsilcileri çoğunluktadır
	0.00	Sadece Hükümet temsilcileri vardır
(b) Atama	1.00	Banka tarafından yapılan atamalar
	0.50	Bankanın bazı müdahaleleriyle yapılan atamalar
	0.00	Hükümet tarafından yapılan atamalar
(c) Adaylık	1.00	Banka tarafından aday belirleme
	0.50	Bankanın bazı müdahaleleriyle aday belirleme
	0.00	Hükümet tarafından aday belirleme
(d) Nitelikler	1.00	Bazı profesyonel nitelikler gereklidir
	0.00	Hiçbir profesyonel nitelik gerekli değildir
(e) Görev Süresi	1.00	Sekiz yılın üzerindedir
	0.50	Beş ila sekiz yıl arasındadır
	0.00	Beş yılın altındadır
(f) Görevden Alınma	1.00	Görevde kalma tam güvence altındadır
	0.50	Banka müdahalesiyle görevden alınabilir
	0.00	Görevde kalma güvencesi hiç yoktur
(g) Yenilenebilirlik	1.00	Yenilenemez
	0.50	Bir kez yenilenebilir
	0.00	Yenilenebilir
(h) Diğer İşler	1.00	Diğer kurumlarda çalışma izni yoktur
	0.00	Diğer kurumlarda çalışma izni vardır
(i) Derecelendirme	1.00	Ayrı ayrı zamanlara göre düzenlenmiş atamalar
	0.00	Müşterek yapılmış atamalar
(iv) <i>Karar Alma Süreci</i> (ağırlık 0.30)		
(a) Politika Belirleme	1.00	Kolektiftir
	0.00	Kolektif değildir
(b) Talimatlar	1.00	Banka Meclisi hükümetin talimatlarını kabul etmez
	0.00	Banka Meclisi hükümetin talimatlarını kabul eder

Ek 1 (devamı)

(c) Veto	1.00	Hükûmet temsilcilerinin veto hakkı yoktur
	0.00	Hükûmet temsilcilerinin veto hakkı vardır
(d) Maaş	1.00	Banka kendi maaşlarını belirler
	0.00	Hükûmet Banka Meclisi üyelerinin maaşlarını belirler
(e) Sermaye	1.00	Yüzde yüz özel sermayelidir
	0.50	Özel sermaye katkısı vardır
	0.00	Özel sermaye yoktur
(f) Yasama	1.00	Bankanın periyodik olarak Parlamento'ya rapor vermek zorunda değildir
	0.00	Banka, periyodik olarak Parlamento'ya rapor vermek zorundadır
Ekonomik Bağımsızlık (toplam ağırlık 0.50)		
(i) Hedef	1.00	Fiyat istikrarı tek hedef olarak belirtilmiştir
	0.50	Çoklu hedef vardır
	0.00	Hedef belirtilmemiştir
(ii) Para Politikası	1.00	Banka para politikasını belirler
	0.50	Para politikasına banka bazı derecelerde müdahale eder
	0.00	Hükûmet para politikasını belirler
(iii) Faiz Oranları	1.00	Banka, gösterge faiz oranını belirler
	0.00	Hükûmet, gösterge faiz oranını belirler
(iv) Döviz Kuru	1.00	Banka, döviz kuru paritesini belirler
	0.00	Hükûmet, döviz kuru paritesini belirler
(v) Düzenleme	1.00	Merkez Bankası bankacılık sektörünü tek başına düzenler
	0.50	Merkez Bankası diğer kurumlarla ortak bir şekilde düzenlemeden sorumludur
	0.00	Hükûmet esas düzenleyicidir
(vi) Hükümet Borcu	1.00	Banka hükûmete borç veremez
	0.50	Bankanın hükûmete borç verebilmesi durumuyla ilgili bazı kısıtlamalar söz konusudur
	0.00	Banka hükûmete borç vermek zorundadır
(vii) Bütçe	1.00	Banka bütçe işlemlerinde rol oynar
	0.00	Bütçe, sadece hükûmetin sorumluluğundadır

Ek 2 (devamı)

Veto	1	1	1	1	1	1	1	1
Maaş	0	0	0	0	0	0	0	1
Sermaye	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0
Yasama	1	1	1	1	1	1	0	0
Toplam	3.5	3.5	2.5	3.5	3.5	3.5	3.5	4
Aritmetik ortalama	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58	0.67
Ağırlıklı ortalama	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.2
<i>Siyasal bağımsızlık</i>	0.56	0.59	0.60	0.57	0.59	0.59	0.63	0.71
<i>Ağırlıklı siyasi bağımsızlık</i>	0.28	0.29	0.30	0.28	0.30	0.30	0.32	0.36
2. Ekonomik Bağımsızlık (0.5)								
Amaç	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1
Para politikası	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1
Faiz oranları	0	0	0	0	0	1	1	1
Döviz kuru	0	0	0	0	m/d	m/d	m/d	0
Düzenleme	m/d	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0.5
Kamuya kredi	0	0	0	0	0	0	0.5	1
Bütçe	0	0	0	0	0	0	0	0
Toplam	1	1.5	1.5	1.5	1.5	2.5	3.5	4.5
Aritmetik ortalama	0.14	0.21	0.21	0.21	0.21	0.35	0.57	0.75
<i>Ağırlıklı Ekonomik bağımsızlık</i>	0.07	0.11	0.11	0.11	0.13	0.21	0.29	0.38
<i>Toplam bağımsızlık</i>	0.35	0.40	0.42	0.40	0.43	0.52	0.61	0.73

* mevcut değil.

Kaynaklar

- AKYÜZ, Y. ve BORATAV, K. (2003), "The Making of the Turkish Financial Crisis", *World Development*, 31, 1549-66.
- ALESINA, A. ve SUMMERS, L. H. (1993), "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, 25, 151-62.
- ALPER, E. ve ÖNİŞ, Z. (2004), "The Turkish Banking System, Financial Crises and the IMF in the Age of Capital Account Liberalization: A Political Economy Perspective", *New Perspectives on Turkey*, 30, 25-54.
- ANKA *Ekonomi Bülteni*. (2005), "Merkez Bankası'ndan Bağımsızlık Mücadelesi", 13 Mayıs.
- BAKIR, C. (2005a), "Merkez Bankası Bağımsızlığı, Hesap Verebilirliği ve Saydamlığı: TCMB Uygulaması ve Uluslararası bir Karşılaştırma", *İktisat, İşletme ve Finans*, 233, 20-36.
- (2005b), "Merkez Bankası Başkanları: Yerel ve Uluslararası Bir Karşılaştırma", *Finans-Politik ve Ekonomik Yorumlar*, 499, 21-9.
- (2006), "Governance by Supranational Interdependence: Domestic Policy Change in the Turkish Financial Services Industry", J. Batten ve C.

- Kearney (der.), *Emerging European Financial Markets: Independence and Integration Post- Enlargement* içinde, London: Elsevier, 179-211.
- BARRO, R. ve GORDON, D. (1983), "Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, 12, 101-21.
- BERGER, H., DE HAAN, J. ve EIJFFINGER, S. (2001), "Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence", *Journal of Economic Surveys*, 15, 3-40.
- BERUMENT, H. ve NEYAPTI B. (1999), "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ne Kadar Bağımsız?", *İktisat, İşletme ve Finans*, 165, 11-7.
- B1. (2005), yazar tarafından İstanbul'da yapılan özel görüşme. 12 Temmuz.
- B2. (2006), yazar tarafından İstanbul'da yapılan özel görüşme. 20 Mart.
- B3. (2006), yazar tarafından İstanbul'da yapılan özel görüşme. 21 Nisan.
- B4. (2006), yazar tarafından Ankara'da yapılan özel görüşme. 6 Mayıs.
- CEC (Commission of the European Communities) (2005), "2005 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession", 9 November, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package/sec_1426_final_en_progress_report_tr.pdf
- CEC (Commission of the European Communities) (2004), "2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession", 6 November, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf.
- CEC (Commission of the European Communities) (2003), "2003 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession", November, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_tk_final.pdf.
- CEC (Commission of the European Communities) (2002), "2002 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession", 9 November, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/progre02.pdf>.
- CEC (Commission of the European Communities) (2001), "2001 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession", 13 November, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/tu_en.pdf
- CUKIERMAN, A., WEBB, S. ve NEYAPTI, B. (1992), "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", *World Bank Economic Review*, 6, 353-98.
- CUKIERMAN, A. ve WEBB, S. (1995), "Political Influence on the Central Bank: International Evidence," *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, 9(3), 397-423.
- CUKIERMAN, A., MILLER, G. ve NEYAPTI, B. (1998), "Central Bank Independence, Liberalization and Inflation in Transition Economies", manuscript.
- ÇETİN, A. (2004), "Enflasyon, Döviz Kuru Belirsizliği ve Dolarizasyon Arasındaki Nedensellik İlişkisi: Türkiye Örneği", *İktisat, İşletme ve Finans*, 218, 9-110.
- DERVİŞ, K., ASKER, S. ve IŞIK, Y. (2006), *Krizden Çıkış ve Çağdaş Sosyal Demokrasi*, İstanbul: Doğan Kitap.
- DİNÇER, A. (2004), "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Avrupa Merkez Bankası'nın Bağımsızlık Yönünden Karşılaştırılması", *İktisat, İşletme ve Finans*, 220, 95-105.

- ELGIE, R. (1998), "Democratic Accountability and Central Bank Independence: Historical and Contemporary, National and European Perspectives", *West European Politics*, 21, 53-76.
- ERÇEL, G. (2001), "Yeni Merkez Bankası Kanunu", *Dünya*, 27 Nisan.
- ERÇEL, G. (2003), *Bıçak Sirtında*, İstanbul: Dünya Yayıncılık.
- EĞİLMEZ, M. ve KUMCU, E. (2001), *Krizleri Nasıl Çıkardık?*, İstanbul: Creative Yayıncılık.
- EVRENSEL, A. (2004), "IMF Programs and Financial Liberalization in Turkey," *Emerging Markets Finance and Trade*, 40, 5-19.
- FRASER, B. W. (1994), "Central Bank Independence: What Does It Mean?", *Reserve Bank of Australia Bulletin*, December, http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/Bulletin/bu_dec94/bu_1294_1.pdf.
- FRY, M. J. (1998), "Assessing Central Bank Independence in Developing Countries: Do Actions Speak Louder than Words?", *Oxford Economic Papers*, 50, 512-29.
- GRILLI, V., MASCIANDARO, D. ve TABELLINI, G. (1991), "Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrialized Countries", *Economic Policy*, 13, 341-92.
- GOODMAN, J. (1992), *Monetary Sovereignty*, Ithaca: Cornell University Press.
- GÜNŞOY, B. (2001), "Hukuksal Yapı ve İktisadi Başarı: TCMB Örneği", *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Ekim-Mart, 23-4.
- HAAS, P. M. (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46(1), 1-35.
- HAZINE MÜŞTEŞARLIĞI (2000), *Dördüncü Niyet Mektubu (Aralık 2000)* <http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/loi3001.htm>.
- KEYDER, N. (2006), "Türkiye İstikrara Kavuştu Mu?", *İktisat, İşletme ve Finans*, 238, 36-50.
- KINGDON, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policy (2nd. ed.)*, New York: Longman.
- KYDLAND, F. ve PRESCOTT, E. (1977), "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 83, 473-91.
- MARCUSSEN, M. (2004), *The Transnational Governance Network of Central Bankers: Centre for Democratic Network Governance. Working Paper 2004:2*, Roskilde University, Denmark.
- NORDHAUS, W. (1975), "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, 42, 169-90.
- RADİKAL (2001), "Program için 19 Yasa Bekliyor", *Radikal*, 16 Mart.
- REFERANS (2001), "Derviş'in İlk Komisyon Toplantısı", *Referans*, 19 Nisan.
- ROGOFF, K. (1985), "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *Quarterly Journal of Economics*, 100, 1169-89.
- TCMB (1999), "2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması", *Basın Duyurusu*, 9 Aralık 1999.

- SERDENGEÇTİ, S. (2005a), “Merkez Bankası Bağımsızlığı”, Muğla Üniversitesinde Yaptığı Bağımsızlık Konuşmasına Esas Teşkil Eden Metin, Muğla, Şubat, <http://www.tcmb.gov.tr/>.
- SERDENGEÇTİ, S. (2005b), “Ekonomik Görünüm”, Başkan Serdengeçti'nin Adana, Mersin ve İskenderun'da Yaptığı Konuşma (Adana-09/03/2005, Mersin-10/03/2005, İskenderun-11/03/2005) Mart, <http://www.tcmb.gov.tr/>.
- SIMMONS, B. A. (2006), *The Future of Central Bank Cooperation*, University of California, Berkeley Working Paper Series.
- SÖNMEZ, A. (2002), “Türkiye’de Enflasyonun Siyasal Ekonomisi”, *İktisat, İşletme ve Finans*, 199, 9-30.
- UYGUR, E. (2003), “Enflasyonun Dinamiği ve İstikrar”, *İktisat, İşletme ve Finans*, 211, 50-67.
- YAZGAN, A. (2003), “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın Avrupa Merkez Bankaları Sistemi’ne Uyumu”, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.

Abstract

The political and economic independence of the Central Bank of the Republic of Turkey between 1930-2001: A comparative analysis

This paper analyses the legal independence of the Central Bank of the Republic of Turkey (CBRT) since its establishment in 1930 in a comparative perspective. CBRT's total legal independence index increased from 0.37 in 1930 to 0.61 in 2001. Compared to nine other central banks, including the European Central Bank and eight central banks of developed economies outside the Euro area, the CBRT has the fourth best ranking of legal independence.

The new Central Bank Law in 2001 has been the radical institutional reform increasing the CBRT's legal independence. This paper also investigates the content and timing of this reform with special reference to ‘policy entrepreneurship’ and ‘mediator’ role played by the then Economy Minister Kemal Derviş. It argues that the February 2001 crisis opened a ‘window of opportunity’ for the central banking reform and Derviş played a pivotal role in this reform process.