

Giriş

Merkez bankaları finansal sistemin ve piyasaların merkezindeki bankalardır. Bu bankalar, tarihsel olarak, ulusal kimliğin bir parçası olan ulusal parayı yaratma tekelini elinde bulunduran önemli kurumlardır. Merkez bankacılığı olgusu ise özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, ulus devlet olmanın temel sonuçlarından birisidir. 3 Ekim 1931 tarihinde faaliyete geçen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Türkiye Cumhuriyeti'nin ulusal ekonomik bağımsızlığını simgesel olarak ifade eder.

Merkez bankacılığı ile ilgili en kapsayıcı tanımlama ekonomide likidite yönetimini (para ve kredi hacmini) düzenlemektir. Geçmişte merkez bankalarının kamusal fonksiyonu olan anonim şirketler olarak kurulmasının ardındaki en önemli faktör, hükümetlerin savaşların finansmanı için duydukları kaynak (para) ihtiyacı olmuştur. Yakın zamanlara kadar merkez bankalarının temel görevinin devletlerin verdiği para basma tekelini elinde bulundurmak karşılığında hükümetlerin borçlanmasını desteklemek ve hükümetlerin belirlediği para politikasını uygulamak olduğu düşünülmekteydi. Ayrıca, bu bankalar diğer kuruluşlara likidite sıkışıklığı yaşandığında borç verir, kur rejimini belir-

ler, finansal kurum ve piyasaları düzenlerdi. Merkez bankaları fiyat istikrarını sağlamaktan ziyade, genellikle zorunlu (munzam) karşılıklar, reeskont oranları ve yatırım kredileri gibi doğrudan araçlar kullanarak ekonomik büyüme ve kalkınma politikalarına katkı sağlıyorlardı.

Günümüzün merkez bankacılığı anlayışı ise *yönetişim ilkeleri* çerçevesinde kurgulanmaktadır. Merkez bankası yönetişiminin ilkeleri fiyat istikrarını sağlamayı tek amaç edinen merkez bankalarının uyguladığı politikanın etkinliğini arttıran *bağımsızlık*, *saydamlık* ve *hesap verebilirlik* kavramlarını içerir. Bu çerçevede, para politikasının dolaylı bir aracı olan kısa vadeli gösterge faiz oranlarının bu bankalar tarafından hükümetlerden bağımsız olarak belirlenmesine vurgu yapılır. Ayrıca, enflasyon hedeflemesi rejiminin fiyat istikrarını sağlamada etkili bir para politikası stratejisi olduğu vurgulanır ve merkez bankacılığı anlayışı bu yönde kurgulanır. Bu yaklaşımın temel eksikliği ise merkez bankacılığını neoliberal bir iktisadi okumaya indirgemesidir.¹

Bu kitabın konusu, TCMB'nin zaman içinde yeniden tanımlanan görev, amaç, hedef ve araçları ile merkez bankacılığı olgusunu ulusal ve uluslararası *politik-ekonomik dinamiklerin ışığında* tartışmaktır. Daha açık bir ifadeyle, ekonomi politikalarının oluşturulduğu geniş formel ve enformel kurumsal düzenlemeler, uluslararası konjonktür, öne çıkan fikir akımları, ekonomik ve siyasal çıkarlar ile bunların para politikası tercihlerine yansımaları ve bankanın kendi bünyesinde geliştirdiği kaynak, strateji ve tercihler tarihsel bir perspektifte irdelenecektir. Bu çerçevede, TCMB başkanlarının nesnel niteliklerine ve fiili bağımsızlıklarına, Banka'nın yasal bağımsızlığına, saydamlığına, hesap verebilirliğine ve uygulanmakta olan enflasyon hedeflemesi rejimine de değinilecektir. Ayrıca uluslararası karşılaştırmaya imkân vermek için TCMB'nin mevcut konumu bağımsızlık, saydamlık ve hesap

1 Genel bir kullanımla neoliberal kavramı, özelleştirme ve serbestleşme gibi uygulamalarla devletin ekonomideki rolünün küçültülmesini, denk bütçe ve sıkı para politikası gibi parasalcı iktisat tercihlerinin yapılmasını ve asgari ücret, sosyal güvenlik hakları ve sendikalaşma gibi emek-sermaye ilişkilerinde sermayeden yana politikaların uygulanmasını içermektedir. Bu çerçevede, para politikasının tek hedefinin fiyat istikrarı olması ve bunun bağımsız merkez bankaları tarafından uygulanması neoliberal iktisadi görüşte kabul edilen temel tercihlerdir.

verebilirlik indeksleri yardımıyla hesaplanacak ve Avrupa Merkez Bankası ile Avrupa Merkez Bankaları Sistemi dışında kalan 8 gelişmiş ülkenin merkez bankası karşısındaki konumu ortaya konulacaktır. Avrupa bölgesi dışındaki bu sekiz ülke; Amerika Birleşik Devletleri, Avusturya, Kanada, İngiltere, İsveç, İsviçre, Japonya ve Yeni Zelanda'dır. Bu ülkelerden 5'i merkez bankası yasal reformunu 1990'lı yıllarda ve 2000 yılında yapmıştır: Yeni Zelanda 1990, Japonya ve İngiltere 1998, İsveç 1999 ve İsviçre 2000.

Bu çalışmada, teoride ve uygulamada egemen olan ve yukarıda ana başlıkları verilen merkez bankacılığı paradigmasının (ya da merkez bankası yönetişiminin) genellikle 'tartışma dışı' kabul edilen politika parametreleri de sorgulanacaktır. Bu tartışmayı yönlendiren temel sorular ise şunlardır: Merkez bankalarının tek amacı fiyat istikrarı mı olmalıdır? Merkez bankaları sadece hükümetler karşısında mı bağımsız olmalıdır? Merkez bankalarının saydamlığının sınırları ne olmalıdır? Hesap verebilirlik kime karşı olmalıdır? Enflasyon hedefi kimin içindir ve ne kadar olmalıdır? Düşük enflasyon oranı bir merkez bankasını başarılı olarak kabul etmeye yeterli midir? Fiyat istikrarına odaklı para politikası uygulamaları finansal istikrar konusuna ilgisizliği mi beraberinde getirmektedir? Merkez bankaları fazla döviz rezervi mi tutmaktadır? Öyleyse bunun toplumsal maliyeti var mıdır? Bu sorulara verilen cevaplar çerçevesinde ileri sürülen temel sav bağımsızlık, saydamlık, hesap verebilirlik ve enflasyon hedeflemesi gibi uygulamalarla günümüz merkez bankacılığının fiyat istikrarına odaklanarak kurgulanmasının sadece ekonomik değil aynı zamanda kazanan ve kaybedenlerin olduğu siyasi bir tercihi de yansıttığıdır.

MERKEZ BANKASI YÖNETİŞİMİ

Günümüz teori ve uygulamalarında merkez bankalarından öncelikle fiyat istikrarını sağlamaları ve bu amaca yönelik olarak kısa vadeli faiz oranlarını hükümetten *bağımsız* olarak belirlemeleri beklenmektedir. Bu çerçevede, merkez bankalarının bağımsızlığı ile ilgili akademik çalışmalarda bağımsızlığın iki boyutu üzerinde durulmuştur. Bunlar-

dan biri merkez bankasının yasal bağımsızlığı diğeri ise merkez bankası başkanlarının fiili (gerçek) bağımsızlığıdır. Merkez bankalarının bağımsızlığı kavramı, bu bankaların görev ve yetkilerini kullanırken hükümetlerin etkisi altında kalmaksızın fiyat istikrarıyla ilgili kararları alabilmelerini ve bunları uygulayabilmelerini ifade etmektedir. 1990 öncesine kadar merkez bankaları, kamunun siyasal otoritesini yürüten hükümetlerden yasal olarak bağımsız değildi. 1990'lı yıllarla birlikte dünya genelinde pek çok ülkede merkez bankası yasal reformu, bu bankaların bağımsızlığını arttıracak şekilde yapıldı. Yasal değişikliklerin bankaların para politikasını uygulamada hükümetlerden bağımsız hareket etme potansiyelini artırmadaki etkisi, *bağımsızlık indeksleri* yardımıyla hesaplandı. Zaman içinde, *gelişmiş ülkelerde* merkez bankalarının yasal bağımsızlığı ve gerileyen enflasyon oranı arasında doğrusal bir ilişki olduğu bazı ampirik çalışmalarda ortaya konuldu. Bağımsızlığın yasayla güvence altına alınmasının merkez bankalarının güvenilirliğini artırdığı ve enflasyonla mücadelede daha etkili olmalarını sağladığı vurgulandı. Ayrıca, merkez bankası başkanlarının yasal görev sürelerinin genel seçimlerden daha uzun olması gerektiği ve başkanların fiili görevde kalış sürelerinin uzunluğunun (veya yasal görev sürelerini tamamlamalarının) bu kişilerin fiili bağımsızlığını artırdığı varsayıldı. Bu çerçevede, bazı ampirik çalışmalarda enflasyon oranlarının yüksek olduğu *gelişmekte olan ülkelere* başkanların gerçek bağımsızlığı ile enflasyon oranlarındaki düşüş arasında doğrusal bir ilişki bulunduğu dikkat çekildi. Bu çalışmada, hem yasal bağımsızlık hem de fiili bağımsızlık ile enflasyon arasında yukarıda özetlenen biçimde bir ilişki Türkiye örneğinde bulunmamıştır.

2000'li yıllarda ise merkez bankalarının bağımsızlığının yanında, bu bankaların saydamlığı ve hesap verebilirliği önem kazanmaya başladı. Yasal reformlar ve uygulamalarda merkez bankası yönetişiminin öğeleri olarak bu kavramlar ön plana çıkmaya başladı. Genel bir ifadeyle *saydamlık*, para politikası ile ilgili konularda halkın, hükümetin ve parlamentonun merkez bankası tarafından düzenli olarak bilgilendirilmesine işaret etmektedir. Bağımsız merkez bankalarının say-

damlığı, hesap verebilir olmaları için gerekli bir koşuldur. Bağımsız başkanların aldıkları kararlardan ve bunların sonuçlarından kamuoyuna, hükümete ve yasama organına karşı sorumlu olmaları ise *hesap verebilirlik* kavramında ifade bulunmaktadır. Merkez bankalarının yasal bağımsızlığı, banka başkanlarının fiyat istikrarıyla ilgili kararları alabilmelelerini ve bu kararları uygulayabilmelerini kolaylaştırdı. Merkez bankalarının artan saydamlığının ve hesap verebilirliğinin ise uygulanan para politikasına duyulan güveni pekiştirdiği ve enflasyonun ardındaki önemli faktörlerden birisi olan enflasyonist beklayışlerin kırılmasında önemli bir rol oynadığı yaygın bir şekilde akademik çalışmalarda vurgulanmıştır. Bu ortamda, 1990 yılından itibaren merkez bankaları artan bir şekilde enflasyon hedeflemesi rejimini para politikası stratejisi olarak tercih etmeye başlamıştır. Dünyadaki merkez bankacılığı eğilimi Türkiye’de de 2001 yılında yapılan yasal reformla yansıma buldu. Bağımsızlığı, saydamlığı ve hesap verebilirliği artırılan TCMB, 2006 yılından bu yana enflasyon hedeflemesi rejimini uygulamaktadır.

Seçmenler tarafından seçilmemiş merkez bankası üst yönetiminin, halk tarafından seçilmiş siyasiler karşısındaki bağımsızlıkları ‘demokratik açık’ sorununu yaratabilmektedir. Bu nedenle, demokratik toplumlarda saydamlık ve hesap verebilirlik merkez bankası bağımsızlığını dengeleyici öğeler olarak kabul edilmektedir. Ancak, merkez bankası bağımsızlığı, hesap verebilirliği ve saydamlığı gibi birbiriyle yakından ilintili olan kavramlar ampirik çalışmalarda genellikle ayrı ayrı ve neoliberal ekonomi yaklaşımı çerçevesinde incelenmektedir.

Bu çalışma, Türkiye’de bu konuda yazılan ilk politik-ekonomi odaklı kitap olmanın ötesinde, yazarının bildiği kadarıyla, merkez bankası yönetişiminin unsurları olan bağımsızlık, hesap verebilirlik ve saydamlık gibi kavramları bir arada ve uluslararası karşılaştırmalarla ve siyasal okumayla irdeleyen dünyadaki az sayıdaki akademik çalışmalardan birisidir. Kitabın literatüre özgün katkısı, Türkiye’de merkez bankacılığının politik ekonomisini kurumlar, ideolojiler ve çıkarlar bütünü içinde, uluslararası siyaset ekonomisi perspektifiyle incelemesidir. Bu çerçevede, TCMB’nin kuruluş zamanlaması ve bu süreçte yer alan

önemli aktörler; bankanın zamanla yeniden tanımlanan görev, amaç, hedef ve araçları, Merkez Bankası'nın hem ekonomi bürokrasisinin diğer aktörleri ve hükümet ile hem de sanayi ve finans sermayesi karşısındaki konumu ile bağımsızlık, hesap verebilirlik, saydamlık ve enflasyon hedeflemesi gibi kavramlar uluslararası karşılaştırmalar eşliğinde analiz edilmektedir.

YÖNTEM

Bu çalışmada tarihsel süreç içinde Türkiye'de merkez bankacılığının politik ekonomisi, Merkez Bankası yasalarını ve uygulamalarını da içine alan geniş kurumsal düzenlemeler bütünü içinde tartışılmaktadır. Yasal bağımsızlık, başkanların fiili bağımsızlığı, saydamlık ve hesap verebilirlik konularındaki tartışmalarda uluslararası karşılaştırmalara imkân veren indeksler kullanılmaktadır. Merkez bankası başkanlarının nesnel nitelikleri ile ilgili oluşturulan tablolar, dünyada faaliyet gösteren 177 merkez bankasının resmi internet sayfalarındaki bilgiler taranarak oluşturulmuştur. Benzer şekilde, 2006 yılında uygulanmaya başlanan enflasyon hedeflemesi rejimi de 25 ülke uygulamasını içeren uluslararası karşılaştırmalarla birlikte sunulmaktadır. Kıtap aynı zamanda günümüz merkez bankacılığına egemen olan yönetim paradigmasının 'tartışma dışı' kabul edilen parametrelerini sorgulamaktadır.

Çalışmanın hazırlanmasında özel mülakatlardan ve yazılı kaynaklardan yararlanılmıştır. Açık uçlu sorulara dayanan mülakatlar, TCMB'de en üst düzeyde görev yapmış beş bürokrat ve bir eski Hazine Müsteşarı ile Temmuz 2005-Mayıs 2006 tarihleri arasında İstanbul'da ve Ankara'da yapılmıştır. Metinde görüşmelerin yapılma tarihlerine göre, eski bürokratlar 'B1', 'B2' vb., kodlanmıştır. Yazılı kaynakların başında, yasal bağımsızlık indeks puanlarının hesaplanmasına farklı düzeylerde etki eden TCMB'nin ilgili yasaları ve diğer ülke merkez bankalarının mevcut yasaları gelmektedir. Diğer yazılı kaynaklar ise ulusal ve uluslararası bazı akademik çalışmalar, uluslararası kuruluşların yayınları, TCMB'nin ve diğer merkez bankalarının süreli

yayınları, uzmanlık tezleri ve basın duyuruları ile yerli ve yabancı yazılı medya kaynaklarında yer alan haber ve yorumlardır.

ORGANİZASYON

Kitap toplam 8 bölümden meydana gelmektedir. **Birinci Bölüm**, Merkez Bankası'nın kuruluşunu ve merkez bankacılığı olgusunun gelişimini kurumlar, ideolojiler ve çıkarlar bütünü içinde incelemektedir. Bu çerçevede, TCMB'nin siyasal ve ekonomik bağımsızlığı ile ilgili yasal düzenlemeler ve bankanın kendi bünyesinde oluşturduğu kaynak, strateji ve tercihler tartışılmaktadır. Ayrıca, Avrupa Merkez Bankası Yasası ile uyum konusuna da göndermelerde bulunmaktadır. **İkinci Bölüm**, Türk ekonomi bürokrasisinde yakın tarihin belki de en radikal kurumsal reformu olan 25 Nisan 2001 tarihli 4651 sayılı yasanın *içeriğini ve zamanlamasını* detaylı olarak tartışmaktadır. **Üçüncü Bölüm**'de, TCMB yasal bağımsızlık indeksinin gelişimi 1930, 1970, 1983, 1987, 1990, 1999 ve 2001 yıllarındaki yasalar analiz edilerek hesaplanmaktadır. Ayrıca, TCMB'nin 2001 yılı yasal bağımsızlık puanı sekiz gelişmiş ülke merkez bankasının ve Avrupa Merkez Bankası'nın puanları ile karşılaştırılmaktadır. **Dördüncü Bölüm**'de, 1931-2006 yılları arasında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda görev yapan 20 Başkan'ın cinsiyet, yaş, eğitim ve kariyer gibi nesnel nitelikleri ve bu başkanların fiili bağımsızlığı hem yerel hem de uluslararası düzlemde karşılaştırılmaktadır. **Beşinci ve Altıncı Bölümler**'de sırasıyla saydamlık ve hesap verilebilirlikte TCMB'nin Avrupa Merkez Bankası ve avro bölgesi dışındaki sekiz gelişmiş ülke merkez bankaları karşısındaki mevcut durumu karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır. **Yedinci Bölüm**'de, TCMB'nin 2006 yılında uygulamaya başladığı enflasyon hedeflemesi rejimi, bu para rejimini uygulayan diğer 24 ülke ile karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir. Çalışmanın **Sekizinci Bölümü**'nde teori ve uygulamada egemen olan merkez bankacılığı paradigması sorgulanmaktadır. Sonuç bölümünde ise temel bulgular özetlenmekte ve ileriye dönük değerlendirmelerde bulunmaktadır.