

Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Siyaset-Yönetim Dikotomisi: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Üzerinden İnceleme¹

Political-Management Dichotomy in Türkiye With a Historical Perspective: An Examination on Central Bank of The Republic of Türkiye

Hakan UZUN*

ÖZET

Kamu yönetimi disiplininde siyasi-yönetim dikotomisinin incelenmesi, her zaman devlet kurumları ve güçler ayrılığı çerçevesindeki tartışmalarla şekillenmiştir. Tartışmaların temeli kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler ayrılığının nasıl olması gerektiğidir. Kamu yönetiminin merkezinin bir tarafında bürokratlar, diğer tarafında siyasetçiler ve bir diğer tarafında ise halk yer almakta olup genel olarak söz konusu aktörler arasındaki ilişki incelenmektedir. Aktörler arasındaki ilişki, siyasi liderlerin ve idarecilerin yetki paylaşımı ile aktörlerin idari ve siyasi süreçteki rolleri uzun yıllar konusu olmuştur. Siyaset- yönetim dikotomisi daha güçlü bir yetki paylaşımını önerirken siyaset- yönetim tamamlayıcılığı yönetim temelli bir yapıyı savunmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’deki siyaset-yönetim dikotomisi tartışmalarının geçmişten günümüze Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının (TCMB) bağımsızlığı çerçevesinde incelenmesine odaklanılmıştır.

Anahtar Kavramlar: *Dikotomi, Siyaset-Yönetim Dikotomisi, Türkiye’de Siyaset- Yönetim Dikotomisi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası.*

ABSTRACT

The examination of the political-administrative dichotomy in the discipline of public administration has always been shaped by discussions within the framework of state institutions and separation of powers. The basis of the discussions is the separation of powers and how the separation of powers should be. There are bureaucrats on one side of the center of public administration, politicians on the other side and the public on the other side, and the relationship between these actors in general is examined. The relationship between the actors, the power sharing of political leaders and administrators, and the roles of actors in the administrative and political process have been the subject of many years. While the politics-administration dichotomy suggests a stronger power sharing, the politics-administrative complementarity advocates a governance-based structure. In this study, it is focused on examining the debates on the politics-management dichotomy in Turkey within the framework of the independence of the Central Bank of the Republic of Türkiye (CBRT) from past to present.

Keywords: *Dichotomy, Political-Management Dichotomy, Political Management Dichotomy in Türkiye, Central Bank of The Republic of Türkiye*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, dr.uzun.hakan@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-8484-9954

GİRİŞ

Siyaset- yönetim dikotomisi ile siyaset- yönetim tamamlayıcılığı kamu yönetiminin yoğun tartışmalar yaşandığı iki alanıdır. Siyaset- yönetim dikotomisi daha sert bir ayrılığı ifade ederken siyaset- yönetim tamamlayıcılığı iş birliğine dayalı bir sistemdir. Kurumların hedeflerini kendi kendine belirlemesi ve hedeflere ulaşmak için istediği araçları kullanması daha çok siyaset- yönetim dikotomisiyle açıklanmaktadır. Ancak yetkisini halktan alan seçilmiş siyasileri politikaların dışına iten böyle bir sistem ne literatürde ne de uygulamada karşılık bulmuştur. Bunun yerine daha demokratik ve uygulanabilir olan hedeflerin seçilmiş siyasiler tarafından belirlenmesi, ancak söz konusu hedeflere kurumların özerk olarak kendi araçlarıyla ulaşması kabul görmektedir.

Türkiye’de merkez bankasının bağımsızlığı konusu uzun bir geçmişe ve tartışma alanına sahiptir. 2001 yılından önce ülkenin kronik sorunu olan enflasyonla mücadele seçilmiş siyasilerin genel olarak göz ardı ettiği bir konu olmuştur. Çünkü seçilmiş siyasiler kısa dönemli ekonomik refahı (yüksek büyüme ve düşük işsizlik temelli) önemserken uzun dönemli düşük büyümeye ve işsizliğe neden olabilen enflasyonla mücadeleyi tercih etmemektedir. Bu nedenle 2001 yılındaki reformlarla Türkiye’de Merkez Bankasına fiyat istikrarı amacı verilmiş ve araç kullanımında bağımsız bırakılmıştır. Alınan sonuçlar ise genel olarak beklentilerle uyumlu olmuş ve enflasyon makul seviyelere inmiştir.

Bu çalışmanın amacı siyaset- yönetim dikotomisi tartışmaları çerçevesinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) bağımsızlığının tarihsel olarak incelenmesidir. Bu amaca ulaşmak için ilk olarak siyaset- yönetim dikotomisinin kavramsal ve tarihsel açıklaması yapılmış, siyaset- yönetim dikotomisinden daha uygulanabilir ve kabul gören siyaset- yönetim tamamlayıcılığı kavramı ele alınmıştır. Çalışmanın yapısına uygun olarak üçüncü bölümde merkez bankası bağımsızlığı kavramının önemi ve nedenleri incelenmiştir. Dördüncü bölümde dönemselsel olarak TCMB’nin bağımsızlığı incelenmiş ve sonrasında TCMB’nin yasal ve idari gelişmeleri özetlenmiştir. Çalışmanın beşinci bölümünde siyaset- yönetim dikotomisi çerçevesinde TCMB’nin bağımsızlığı değerlendirilmiştir. Sonuç ve değerlendirme bölümünde çalışmanın genel bir özeti yapılarak öneriler sunulmuştur.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde siyaset- yönetim dikotomisi kavramının tarihsel olarak açıklaması yapılmış ve kavramın daha uygulanabilir hale getirilen siyaset- yönetim tamamlayıcılığı görüşü incelenmiştir.

1.1. Siyaset-Yönetim Dikotomisi

Dikotomi (dichotomy) terimi, Yunanca kökenli olup temel olarak iki parçaya ayırma, ikiye bölmek veya kesme anlamına gelmekte olup kamu yönetimi alanında birbirine zıt olan ancak birlikte kullanıldığında birbirlerine anlam kazandıran bir kavram olarak kullanılmaktadır. Örneğin, tam bir günün iki parçası olan gece ve gündüz birbirlerine taban tabana karşıt olmasına rağmen gece ve gündüz birlikte kullanıldıklarında anlamlı bir bütün oluşturmaktadır (Özer ve Önen, 2017:23). Siyaset-yönetim arasındaki tamamlayıcı ilişkiyi dikotomi çerçevesinde ele almak, kavramların ve aktörlerin yetki, görev ile sorumluluk sınırlarının bu şekilde incelenmesi son derece önemlidir.

Tarihsel olarak, Woodrow Wilson, siyaset- yönetimin ayrılmasının (siyaset-yönetim dikotomisinin) yazarı olarak kabul edilmektedir. Thomas Woodrow Wilson (28 Aralık 1856- 3 Şubat 1924), Amerika Birleşik Devletleri'nin 28. Başkanı (1913-1921) olarak görev yapmıştır. Wilson 1902'den 1910'a kadar Princeton Üniversitesi Rektörü, 1911'den 1913'e New Jersey Valisi olarak görev yapmış ve 1912'de demokrat partiden başkan olarak seçilmiştir. Literatür, Woodrow Wilson'ın 1883'te Johns Hopkins Üniversitesi'nden doktora mezunu olduğu ve 1887'de yayınladığı *The Study of Administration (İdarenin İncelemesi)*'in yazarı olarak son derece başarılı olduğunu da göstermektedir. Wilson'ın siyaset-yönetim dikotomisi hakkındaki fikirleri ve tutkusu çalışmada kısaca sunulmaktadır.

Wilson çalışmasında, “[S]iyaset, büyük ve evrensel şeylerle ilgilenen devlet faaliyetidir, öte yandan yönetim, devletin kişisel ve küçük şeylerle ilgili faaliyetidir.” ve “[S]iyaset dolayısıyla devlet adamlarının özel alanıdır, memurun idaresi ise teknik işlerdir. Politika, yönetimin yardımı olmadan hiçbir şey yapamaz; ama yönetim bundan dolayı politik değildir.” ifadelerine yer vermiştir. Bunun yanı sıra, Wilson, “... idare, siyasetin uygun alanlarının dışındadır.” ve “... idari sorunlar siyasi sorunlar değildir.” diyerek siyaset-yönetim dikotomisinin temelini atmıştır. Ayrıca, son olarak “[S]iyaset, idareye görevler koysa da, onun makamlarını manipüle etmesine izin verilmemelidir.” ifadesiyle siyaset- yönetimi bir bütün olarak ele alarak iki ayrı yapı olarak işleme gerektiğini vurgulamıştır.

Klasik kamu yönetiminde bürokratların, seçilmiş kamu politikalarının kapsamını ve hedefini değiştirebilecek eylemlerde bulunmaları istenmemektedir. Yasa koyucular, bağımsız idari işlemleri yasamanın üstünlüğü ilkesinin ihlali olarak görmektedir. Yine de klasik kamu yönetiminde, bürokratların, özellikle bugün karşı karşıya kalınan zor ve karmaşık sorunlar göz önüne alındığında, yalnızca tarafsız bir politika yönetiminden ziyade, daha çok kurucu, politika yapıcı bir rol üstlendiklerini ileri sürmektedir (Cook, 1998,). Bu nedenle, kamu yöneticileri rollerini sürekli olarak değerlendirmeli, zorunlu görevlerini başarıyla yerine getirebilmeleri, demokratik yönetime katkıda bulunabilmeleri için seçilmiş siyasi patronları – hükümet, vali ve yasama meclisi – ve eyalet hükümetindeki diğer siyasi paydaşlarla mümkün olan en iyi çalışma ilişkisini aramalıdır. Yönetim. Bu çalışmanın merkezinde yer alan, verimli, etkili ve ilkeli olurken siyasi etkileri yönetmenin zorluğudur.

Siyaset- yönetim dikotomisinin Avrupa versiyonu Frank Goodnow tarafından incelenmiştir. Goodnow, “*Siyaset ve Yönetim*” (1900) adlı kitabında yürütme, yasama ve yargı işlevlerini hükümetin üç temel işlevi olarak ele almıştır. Goodnow, siyasetin işlevinin devletin iradesini ifade etmek olduğunu ve yönetimin işlevinin de devletin iradesini yerine getirmek olduğunu savunmuştur. Yazar, yönetimin belirli yönlerinin siyaset tarafından zarar gördüğünü ve siyasetten yönetimin korunması gerektiğini öne sürmüştür (Goodnow, 1991:25).

Yirminci yüzyılın başlarında, Weber de siyaset ve yönetim arasında dikotomiye ele almıştır. Ancak Weber'in yaklaşımı Goodnow'un tersi yönde olmuştur. Weber, siyasetin idari gücü dizginlemek için çok zayıf olduğunu ve bunun, hükümeti tedavi eden Beamtenherrschaft (memur egemenliği) tehlikesi olduğunu savunmuştur. Bu nedenle yönetimin siyasetin dışında kalması gerektiğini vurgulamıştır. “Politik Als Beruf”ta Weber, yöneticiler ve siyasiler arasında “[M]esleğine göre, memur (tek işi memurluk olan) ... siyasetle uğraşmamalı, her şeyden önce tarafsız bir şekilde yönetmelidir. Bu nedenle, politikacının, liderin ve takipçilerinin her zaman

yapması gerekeni tam yapması gerekmektedir, yani savaşımalıdır.” ifadeleriyle keskin bir çizgi çizmiştir. Bununla birlikte, Wilson, Goodnow ve Weber gibi birçok yazar “dikotomi” terimini kullanmamıştır. Örneğin, Goodnow siyaset ve yönetim arasındaki “farklılaşma (*differentiation*)” ve Wilson “ayrımcılık (*discrimination*)” kelimelerini tercih etmiştir (Overeem, 2017:83).

Siyaset-yönetim dikotomisi, 1880’lerin sonunda itibaren kamu yönetimi disipliniinde önemli bir tartışma alanı olmuştur. Yüzyılı aşkın süredir devam eden tartışmalara rağmen, soru akademisyenler ve uygulayıcılar için ilgi çekici ve zorlayıcı olmaya devam etmektedir. Kamu yönetiminin siyasetle ilişkili olarak nasıl konumlandırılacağı sorusu, kamu yönetiminin hem entelektüel kimliği hem de kurumsal gelişimi için önemli sonuçlar doğurmaktadır. Dikotomiyi, doğru anlamak için kavramlar arasındaki soyut farklılardan somut kurumlarına veya hükümet görevlilerine odaklanmak gerekmektedir. Dolayısıyla, siyaset-yönetim dikotomisini anlamak için dört farklı yaklaşım bilinmelidir (Svara, 2008: 50):

Tablo 1. Dört Farklı Yaklaşım

	Tanımlayıcı	Kuralcı
Teorik	Siyaset ve yönetim düşüncede ayrıdır.	Siyaset ve yönetim düşüncede ayrı olmalıdır.
Pratik	Siyaset ve yönetim pratikte ayrıdır.	Uygulamada siyaset ve yönetim ayrı olmalıdır.

Bu dört yaklaşım hepsine literatürde rastlamak mümkündür. Hangisinin en mantıklı veya ilgili olduğuna kişiye, zamana veya ülkeye göre farklılık göstermektedir. Geniş kapsamlı bir yaklaşımla, siyaset-yönetim dikotomisi “*hükümetin işini ustalıkla yapması ve bunu kişisel, parti veya diğer menfaatler için değil; açık, kabul edilebilir ve nesnel standartlara göre yapma becerisi*” anlamına gelmektedir (Kaufman,1956:1060). Partizan siyasetten duyulan memnuniyetsizlik ve bunun yönetimdeki olumsuz sonuçları (örneğin, yaygın siyasi yolsuzluklar, enflasyon, bütçe açıkları vb.), kamu yönetimini siyasi etkilerden arındırmak için yollar aranmasına neden olmuştur. Politika-yönetim dikotomisi, uzmanlık, tarafsızlık ve hiyerarşi öngörerek kamu yönetiminde politik etkiyi en aza indirmeye çalışmaktadır (Demir ve Nyhan, 2008:83):

Siyaset-yönetim dikotomisine ilişkin mevcut tartışmaların çoğunluğu neredeyse yalnızca ekonomik olarak zengin, gelişmiş demokrasilerden elde edilmiştir. Bununla birlikte, siyaset-yönetim dikotomisinin gelişmekte olan ülkelerde siyasiler ile bürokratlar arasındaki ilişkilerin incelenmesinde kullanılması gerekmektedir. Gelişmekte olan ülke perspektifinden dikotominin anlaşılmasında ciddi bir boşluğun olduğunu söylemek mümkündür (Dasandi ve Esteve, 2017:232). Bu önemli bilgi açığının yansımaları olan konu, gelişmiş ülkelerce benimsenen “*iyi uygulama örnekleri*” olarak isimlendirilen yönetim yaklaşımlarıdır. İyi uygulama örneklerinden olan kamu sektörü iyileştirme çalışmaları kamu başarısızlıklarını azaltmayı amaçlayan daha basit, kurala dayalı ve iyi işleyen bir kamu hedeflemektedir. Bu kamu yönetimini iyileştirme stratejileri, sadece ülkeden ülkeye önemli siyasi ve idari farklılıkları görmezden gelmekte olmayıp aynı zamanda sorunların altında yatan siyaset-yönetim gerilimlerini ciddi şekilde şiddetlendirme potansiyeline de sahiptir. Bu nedenle her bir politikanın ve aktarımın ülkelerin siyaset- yönetim dikotomisi seviyesi kapsamında değerlendirilmesi ve şekillendirilmesi gerekmektedir.

1.2. Siyaset-Yönetim Tamamlayıcılığı

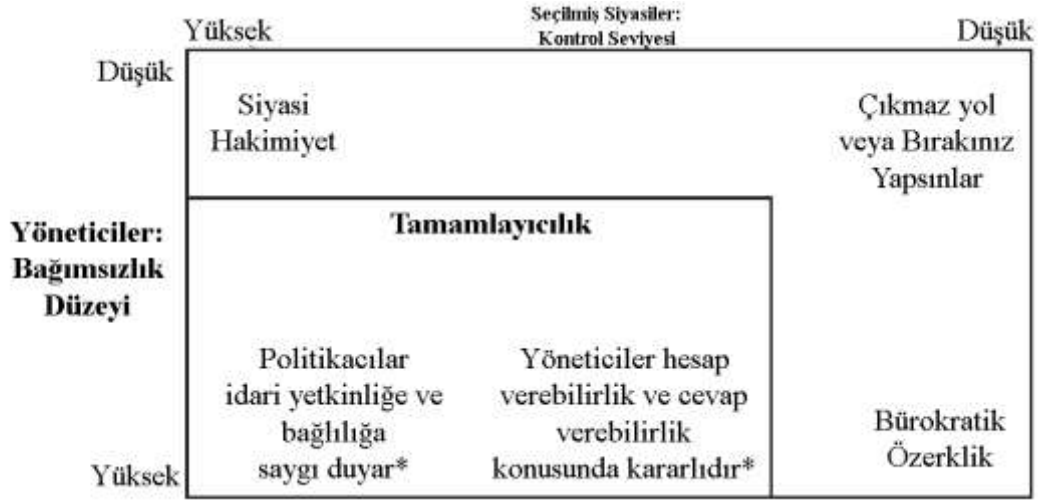
Literatür ve uygulama, yürütme erkinin (hükümet veya devlet başkanı) fiilen yasama ve yargı işlevlerinden dışlandığı veya bürokratik işleyişe müdahale edemediği demokratik bir idari sistem örneği olmadığını göstermektedir. Örneğin, Güney Afrika'daki üçlü kuvvetler ayrılığı veya trias politica sisteminde veya ABD'de denetim ve denge (checks and balances) veya federal hükümet yapılanmasında, mevcut anayasalarda belirtildiği gibi, yürütmenin hem yargı hem de yasama üzerinde birtakım yetkilerine sahip olduğu ve kamu yönetimi üzerindeki etkinin ise daha yoğun olduğu bilinmektedir (Venter ve Landsberg, 2007:47-48).

Yukarıdaki görüşe benzer şekilde İsveç, Finlandiya ve Hollanda gibi seçilmiş bazı OECD (Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü) ülkelerinde yapılan analizle de benzer sonuçlar elde edilmiştir. Pollitt ve Bouckaert'e göre (2000:139), demokratikleşme süresince söz konusu ülkelerde "hükümet ile siyaset arasındaki sınır çizgisi zamanla değişmemiştir". Onların deyişiyle, "siyaset ve kamu hizmeti seçkinleri (ki bunlar önemli ölçüde, her iki ülkede de ayrı olmaktan çok iç içe geçmiştir) hakimiyetlerini korudular." ve ayrıca "siyasi olarak yönetilen devlet hâlâ hesaba katılması gereken toplumsal olarak bütünleştirici büyük bir güç olarak varlığını sürdürmektedir." ifadeleriyle siyaset-yönetim dikotomisinden ziyade bir *tamamlayıcılık* olduğunu savunmaktadırlar (Pollitt ve Bouckaert, 2000:139).

Seçilmiş siyasiler ve yöneticiler arasındaki ilişki, siyasi kontrol ve profesyonel bağımsızlık arasındaki sarkaç olarak görülebilir. İlişkide siyasiler karar ve hareket kontrolü, kısmen özerklik tanıyarak yön belirleme ve her bir sürecin gözetimi sürdürme şeklinde uygulamalar görülebilmektedir. İdareciler ise yasal düzenlemelere uygun olarak karar vermede bağımsız olabilir, politika oluşturmada siyasilere profesyonel danışmanlık yapılabilir veya politika uygulamada resmi standartlara bağlı kalarak süreci yönetebilirler.

İlişkiler March ve Olson'un (1995:7) "*mübadele perspektifleri*" olarak adlandırdıkları terimlerle açıklanırsa, bu iki kontrol etme ve bağımsızlık gücünün karşılıklı etkileşimi, bir tarafın hükmetmesine veya ikisinin dengesine yol açabilmektedir (March ve Olson, 1995:7). Bununla birlikte, kurula dayalı (normatif) kurumsalcı yaklaşım, yöneticilerin kurumları işletecek uygun davranış normlarına göre hareket etmeye çalıştıklarını da ifade etmektedir (Peters, 1997:177-8). Bir diğer görüş ise seçilmiş siyasiler ve yöneticilerin karşılıklı olarak birbirlerine saygı duyması ve yöneticiler tarafından ilişkiye denge katan hesap verebilirlik taahhüdü verilmesi gerektiğidir. Karşılıklı çıkarların sınırlayıcı etkisiyle kontrol ve bağımsızlık arasındaki etkileşim, siyasi-idari ilişkiyi açıklamak için bir dizi model oluşturmaktadır. Aşağıdaki şekilde modelin özeti sunulmuştur (March ve Olson 1995:25-8):

Şekil 1. Politikacılar ve Yöneticiler Arasındaki Etkileşimi Anlamak



*Diğer yetkililerin konumunu güçlendiren karşılıklı değerler.

Diktatörlükler ve mutlak monarşilerde siyaset-yönetim dikotomisinin varlığından bahsetmek mümkün değildir. Bu iki hükümet biçiminde de yasama, yargı ve yürütme yetkileri tek bir kişiye ve gruba aittir. Demokratik bir toplumun aksine, diktatörlerin özelliği keyfi ve kontrolsüz güç uygulamasıdır (Heywood, 2002:381). Siyasi ve idari rollerle işlevleri birleştirmek, hükümetin daha yüksek seviyeleriyle sınırlı değildir. ABD yerel yönetimler konseylerinde görev yapan şehir yöneticilerinin ülke çapındaki bir örneğinden toplanan ampirik verileri kullanan yakın tarihli bir çalışma, “siyaset-yönetim dikotomisinin yerel yönetim düzeyinde bile öngörülen eğilimleri fiilen elde edemediği” sonucuna varılmıştır (Demir ve Nyhan, 2008:81).

Siyaset- yönetim ilişkisinin tamamlayıcılığının en önemli göstergelerinden biri şüphesiz bütçe sürecidir. Bu açıdan bütçe üzerindeki bürokratik etki, kamu yöneticileri ile seçilmiş siyasiler arasındaki kesintisiz tamamlayıcılığı göstermek için öne sürülen bir başka argümandır. Devlet kurumlarının en üst düzey bürokratları, doğal olarak kurumlarını büyütmeğe yatkın olan “*bütçe maksimize ediciler*” olarak tasvir edilmektedir. Ancak seçilmiş siyasilerin veya atanmış bürokratların enflasyonu dizginlemek, kamu sektöründe tasarruf yapmak veya işlevsiz hizmetlerin sonlandırılması gibi pek çok bütçe kısıtlayıcı çalışmada ortak hareket ettikleri görülmektedir. Bu nedenle siyaset-yönetim ilişkisinin tüm ülkelerde bir sarkaç gibi dengeden ziyade bir tarafa doğru ağırlık kazandığı söylenebilir (Ryu, vd., 2007:23-24).

Modern kamu yönetiminde bir diğer araştırma konusu kamu yönetiştir. Kamu yönetiştir, seçilmiş siyasilere ve atanmış yöneticilere bir takım görev ve sorumluluk yüklemektedir. Kamu yönetiştir, güvenin güçlendirilmesine, hizmet kalitesinin yükseltilmesine ve ekonomik sistemlerin bütünlüğünün korunmasına katkıda bulunma potansiyeline sahiptir. Bunun yanı sıra kamu yönetiştirinin düzenleyiciliği ve hesap verebilirliği ile kamu kurumlarında denetim ve düzenleme sürecinin güçlendirilmesinde, sorumluluklarının yerine getirilmesinde ve performansının iyileştirilmesinde ilerlemeler beklenmektedir (Carlei, Marra and Pozzi, 2012:199).

2. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI

Merkez bankası bağımsızlığı literatürde yeni bir konu olmayıp oldukça eski bir tarih olan 1800'lü yıllarda David Ricardo (1824) tarafından konu tartışılmıştır (Issing, 2018:26). Merkez bankasının bağımsızlığına ilişkin tartışmanın ortaya çıkması, hükümetin kontrolü altında olan merkez bankasının hükümetin çıkarlarını karşılamak için destekleyici para politikası yürütmeye teşvik eden deneyiminden kaynaklanmaktadır. Bu tarz destekleyici politikalar emisyon hacminin artmasına ve merkez bankasının enflasyon oranını kontrol etme yeteneğini kaybettirmektedir (Warjiyo ve Juhro, 2017:153). Ancak tartışmaların yoğunlaşması ve bağımsızlığın sağlanmasına yönelik politikalar oluşturulması 1970 Stagflasyon Krizinden sonra başlamıştır. Kydland ve Prescott'un (1977) para politikasındaki zaman tutarsızlıkları hakkındaki teorik bulgularının ardından, merkez bankasının neden enflasyonu kontrol altında tutmak istemediği ya da kontrol edemediğine yönelik sorular bağımsızlık tartışmalarının tetikleyicisi olmuştur. Daha sonra, Barro ve Gordon (1983) teorik modellerinde para politikasının güvenilirliğini tartışmışlar ve Rogoff (1985) tarafından araştırmaya devam edilerek zaman tutarsızlıklarının üstesinden gelmek ve para politikasının kredibilitesini artırmak için bağımsız ve enflasyona karşı tutucu merkez bankalarına yetki devrinin önemi vurgulanmıştır. Daha sonra Rogoff (1985), merkez bankasının fiyat istikrarını (düşük ve istikrarlı enflasyon) koruma hedefiyle bağlantılı olarak merkez bankalarının bağımsızlığının teorik kurucusu olmuştur (Rochon ve Olawoye, 2013:3-5).

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler arasında merkez bankası bağımsızlığı konusunda önemli tartışmalar yaşanmıştır. Özellikle 1980'li yıllardan sonra yoğunlaşan tartışmalar sonunda 1990 ve 1995 yıllarında, beşi Latin Amerika'dan olmak üzere 30'dan fazla ülke, merkez bankalarına bağımsızlık tanımıştır. Bu, çoğu ülkenin merkez bankası ve maliye bakanlığının yüksek enflasyonun büyüme için zararlı olduğunu ve fiyat istikrarının merkez bankalarının birincil işlevlerinden biri olduğuna inanması ve kabul etmesinden kaynaklanmaktadır (Maxfield, 1997:3-5). Dünya genelinde merkez bankası reformları birkaç özel alana odaklanmıştır. İlk olarak, merkez bankası işlemlerine ve hükümetin diğer organlarıyla olan ilişkilerine ilişkin yasal mevzuatın yeniden düzenlenmesidir. Diğer ise, merkez bankasının hesap verebilirliği ve ayrıca artan merkez bankası şeffaflığı meselesidir (Crowe ve Meade, 2008:1-2). Bağımsız merkez bankalarının kurulması için temel olarak aşağıdaki üç neden ileri sürülmektedir: (Debelle ve Fischer 1994:195):

- a) Merkez bankası bağımsızlığı, ulaşılabilir enflasyon hedeflerine erişmek için uygun araçların kullanılması hususunda fiili (siyasi), idari veya hukuki kısıtlamaların olmadığı durumları ifade etmektedir (Persson ve Tabellini, 1997:3). Kydland ve Prescott (1977) tarafından yapılan çalışmadan günümüze değin enflasyon önyargısı, öncelikle zaman tutarsızlığın neden olduğu para politikasının kredibilite sorunlarının arka planında tartışılmıştır. Merkez bankası bağımsızlığı ile para politikasının siyasi çıkar veya seçim döngülerine karşı korunması amaçlanmaktadır. Önceden belirsiz seçim sonuçları ile para basılmasına bağlı suni büyüme birleştiğinde, yüksek üretim çıktısı piyasalarda oynaklığına yol açabilir ve daha yüksek bir enflasyon yanlılığına katkıda bulunabilmektedir (Alesina ve Gatti, 1995:152-53).
- b) Çok sayıda ampirik araştırma, sanayileşmiş ülkelerde merkez bankası bağımsızlığının yasal önlemlerinin ortalama enflasyonla ters orantılı olduğunu göstermektedir (Eijffinger ve De Haan, 1996:79). Buna karşılık, merkez bankası bağımsızlığı ile ekonomik büyüme

arasında sistematik bir ilişki kurulamamıştır. Gelişmekte olan ülkeler söz konusu olduğunda (gelişmiş ülkelerin aksine) merkez bankalarının yasal bağımsızlığının gerçek merkez bankası bağımsızlığının iyi bir ölçüsü olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte, merkez bankası bağımsızlığının derecesini ölçmek için merkez bankası başkanlarının fiili devir oranları veya merkez bankası başkanının siyasi kırılabilirliği gibi sözde davranış odaklı endeksler kullanılmaktadır. Böylece gelişmekte olan ülkelerde kullanılan endeksler ile enflasyon arasındaki negatif korelasyon doğrulanmaktadır (Cukierman, 1996:3-5).

Merkez bankası bağımsızlığı, para politikası yapıcıların politikanın yürütülmesinde doğrudan siyasi veya hükümet etkisinden arınmışlığı ifade etmektedir. 1970'lerde ve 1980'lerin başlarında, büyük sanayileşmiş ekonomiler Keynesyen ekonomi modeli uygulamaları ve 1973 Petrol Krizi sonrasında sürekli yüksek enflasyon dönemlerini yaşamaya başlamıştır (Alesina and Summers, 1993:160). Bu enflasyon dönemlerini anlayabilmek için dönem içinde merkez bankalarının politikalarını incelemek gerekmektedir. Etkili bir argüman ise, merkez bankalarının (aslında hedef genel olarak siyasiler tarafından belirlenir ve uygulayıcı aktörlerden birisi merkez bankalarıdır) reel çıktı (işsizlik) hedefi ekonominin doğal denge işsizlik seviyesinin altında ise ihtiyari para politikasının doğasında var olan enflasyon ortaya çıkacaktır (Barro and Gordon, 1983:591). Böylece rasyonel beklentiler teorisi çerçevesinde halk, merkez bankasının ekonomiyi genişletmeye çalışacağını öngörür ve reel çıktı sistematik olarak etkilenmeden enflasyon dengesiz bir şekilde yükselmeye başlayacaktır.

Enflasyon için bu açıklama, merkez bankalarının neden ekonomik genişlemeyi hedefleyerek (veya gerçekçi olmayan çıktı hedeflerine odaklanarak) uzun dönemli istikrarlı büyüme, doğal oranında işsizlik ve düşük enflasyonu tercih etmediği sorusunu gündeme getirmektedir. Ekonomistler ve araştırmacılar cevap olarak sıklıkla kısa dönemli büyümeye odaklanan siyasi baskıları işaret etmektedir (Agob, vd., 2020: 157). Çünkü seçilmiş politikacılar, kısa vadeli seçim kaygılarıyla motive olmakta veya genişlemeci politikaların uzun vadeli enflasyonist sonuçlarını göz ardı ederken kısa vadeli ekonomik genişlemelere yüksek değer verebilmektedir (Balls, vd., 2018:76). Seçilmiş politikacıların para politikasını etkilemek gücü ve yeteneğini sınırsız bir şekilde kullanırsa ve genişlemeci politika uygulamaları aşırı enflasyonla sonuçlanırsa dikkat edilmesi gereken husus enflasyonun kilit bir belirleyicisi olarak merkez bankası ile seçilmiş hükümet arasındaki ilişkidir.

Literatürde merkez bankası bağımsızlığının ampirik ve teorik gerekçeleri tartışılmaz değildir. Merkez bankası bağımsızlığı ile makroekonomik değişkenler arasında başlangıçta sürdürülen korelasyonlar her zaman doğrulanmamaktadır. Merkez bankası bağımsızlığı ile enflasyon arasındaki nedensellik de tartışmalıdır (Posen, 1993:47) ve sonuç olarak yüksek enflasyon düşürme maliyetleri ile toplumun genelinin katlanacağı fedakarlık oranları arasında bir denge olması gerektiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda, kurumsal reformların kredibilite sorununu gerçekten çözülmeye tam olarak başarıya ulaşmak mümkün değildir (McCallum, 1995:210).

Genel olarak, merkez bankası reformlarını ve ilgili ülke hükümetleri tarafından özerklik verilmesini motive eden ana faktörlerden biri, merkez bankası bağımsızlığının fiyat istikrarını kolaylaştırması ve böylece politika yapıcıların istikrarlı fiyatlara yönelik taahhütlerinin güvenilirliğini artıran kurumsal bir mekanizma olabileceğine dair inanç olmuştur (Diana vd.,

2004:387). Ayrıca, bağımsız bir merkez bankası amacına (fiyat istikrarı) ulaşmak için para ve kur politikası uygulama özgürlüğüne sahiptir. Ek olarak, merkez bankasının hedeflerinin net bir şekilde tanımlanması ve önceliklendirilmesi hem yurtiçinde hem de uluslararası alanda güvenilirliğini artıracaktır (Gutiérrez, 2003:5). Bununla birlikte, merkez bankası özerkliğinin birçok durumda yargı reformu, özelleştirme, ticaret engellerinin kaldırılması vb. içeren daha geniş bir reform paketinin parçası olduğu kabul görmektedir (Acemoğlu vd, 2008:8-9).

Bağımsızlık ve yönetim, merkez bankası ile ilgili iki temel terimdir. Bağımsızlık, merkez bankasının parasal kontrol araçlarını hükümetin talimatı, rehberliği veya müdahalesi olmaksızın kullanabilmesi anlamına gelmektedir (Henning, 1994:2-4). Amtenbrink'e (2004) göre ise merkez bankası yönetişiminin üç sacayağı (i). merkez bankası bağımsızlığı, (ii). merkez bankası hesap verebilirliği ve (iii). merkez bankası şeffaflığı şeklindedir (Amtenbrink, 2004:2). Dolayısıyla, bir merkez bankasında iyi yönetişimin göstergesi, bağımsızlığının yanı sıra hesap verebilirliği ve şeffaflığının toplam fonksiyonudur.

“Yönetişim” kelimesi, otorite, yönlendirme ve kontrol ile eş anlamlıdır (Zingales, 1997:4). Merkez bankası en sade şekilde bir tüzel kişilik olarak düşünülebilir ve şirket için tüm kurumsal yönetim konularının çoğunlukla merkez bankası için de geçerli olduğu kabul edilebilir. Benzer şekilde, yetki sorunları (politikalarını yürütme yetkisi); yönlendirme (ekonomiyi hedeflere doğru konumlandırmak) ve son olarak kontrol (hedefine ulaşmak için araç ve tekniklerini kontrol etmek) bir merkez bankası için önemlidir. Merkez bankası literatürü çoğunlukla bağımsızlık konusuna odaklanmıştır. Ancak son çalışmalar, özerklik derecesinin çerçevesini, yöneticiler ve işlevleri ile bankanın yönetim kurulu ve idaresini içeren yönetişime odaklanmıştır. Ayrıca, para politikasının güvenilirliği ve merkez bankası mevzuatının modern ekonomi kuramlarına uygunluğu önem kazanmıştır (Lybek ve Morris, 2004:9).

3. TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI

Dünyada merkez bankacılığın tarihi oldukça eski tarihlere dayanmasına rağmen dünya çapında yayılması ve standart hale gelmesi 20. yüzyılda gerçekleşmiştir. Merkez bankaları 1668'de İsviçre Riksbank kurulması ve çalışmaya başlamasıyla birlikte dünyaya yaygınlaşmıştır (Romelli, 2022:644). 1920 yılında Brüksel'de toplanan Milletlerarası Maliye Konferansı ile para ve kredi faaliyetlerini düzenlemek amacıyla birçok ülkede merkez bankası kurulması yönünde görüş bildirilmiş ve hızla birçok ülke merkez bankası kurmaya başlamıştır. TCMB ise daha 1923 yılındaki İzmir İktisat Kongresinde hedeflenmesine rağmen oldukça geç bir tarih olan 1931 yılında kurulmuştur. 1997 yılı itibariyle 172 merkez bankası varken 2023 yılında resmi olarak kabul gören 214 merkez bankası bulunmaktadır (IMF, 2023).

TCMB'nin kuruluş sürecinde bağımsızlık temel hedeflerden birisi olarak belirlenmiştir. Gerek Celal Bayar gerekse İsmet İnönü tarafından yürütülen çalışmalarda bağımsızlık (hükümete bağlı olmayan ve anonim şirket şeklinde kurulmuş özel bir merkez bankası) ve milli olma (devlet teşkilatına bağlılık) arasındaki denge tartışma konusu olmuştur (Pamuk, 2014:186). Sonuçta çıkarılan 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile bağımsızlığına vurgu yapılabilmek için kamu kurumlarından bütünüyle farklı olarak “Cumhuriyet” unvanı tercih edilmiş ve banka anonim şirket olarak kurulmuştur. Ancak dönemin ekonomik ve siyasi koşullarına göre bağımsızlık tam olarak işlememiş, kamu kesiminin finansman açığını kapatmaya yönelik politikalar

tercih edilmiş ve genel fiyat düzeyi 1938-1948 yılları arasındaki dönemde üç kattan fazla artış göstermiştir (Karabulut ve Bilen, 2021:185). Bundan sonraki dönemde de benzer uygulamalar takip edilmiş ve 2001 yılına kadar fiili bağımsızlık uygulanamamıştır.

Türkiye’de 2001 yılında zirve yapan ekonomik kriz başta TCMB olmak üzere pek çok kurum ve kuruluşun köklü dönüşümlere uğramasını ve yenilerinin oluşturulmasını sağlamıştır. TCMB nezdinde ise tarihinin en köklü kurumsal değişimleri yaşanmıştır. Bu dönüşümün ana odak noktası Bankanın seçilmiş siyasilerin etkisinden kısmen uzaklaştırılması ve siyaset-ekonomi yönetimi arasındaki ayrımın tanımlanmasıdır. Dönüşüm teknokrat bir yönetimin hem siyasi hem de idari alanda görev almasıyla başlamıştır. Dünya Bankası’nda görev alan ve uluslararası piyasalarda oldukça itibarlı olan Kemal Derviş 3 Mart 2001 tarihinde ekonomi yönetiminin başına geçmiştir. Kemal Derviş böylece gerek IMF ile müzakereleri yürütmüş gerekse yapısal reformları hayata geçirmiştir. Dönem içindeki en önemli yaklaşım ise ekonominin siyasi amaçlara alet edilmemesidir (Çoşkun, vd., 2022).

2018 yılına gelindiğinde 10.07.2018 tarihinde 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe girmiştir. Bu kararname ile merkez bankası başkanı ve başkan yardımcılarının statüsü ile ilgili değişimler olmuştur. Bu değişimler şu şekilde sıralanabilir (3 sayılı KHK):

- Merkez Bankası Başkanı ve yardımcıları Cumhurbaşkanı tarafından atanır.
- Merkez Bankası Başkanı ve yardımcıları 4 yıllık süre ile atanır.

Merkez Bankası’nda başkan yardımcıları için aranan meslekleriyle ilgili 10 yıl çalışma şartı kaldırılmış olup başkanın önerisi üzerine atanmalarına ilişkin ibare yasal düzenlemeden çıkarılmıştır. Ayrıca 2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile TCMB’nin Hükümetle ilişkisi, Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir bakan aracılığıyla da sağlanacaktır (703 sayılı KHK). Aşağıdaki başlıklarda dönemsel olarak Banka’nın bağımsızlığı incelenmiştir.

3.1. 1923-2001 Dönemi TCMB Bağımsızlığı

Osmanlı mirasını devralan lider kadrosunun her alanda olduğu gibi bankacılık ve merkez bankacılığında da bağımsızlık temel hedef olmuştur. Oldukça erken bir tarih olan 1923 İzmir İktisat Kongresi’nde “*millî devlet bankası*” kurulması fikri genel kabul görmüştür. Ancak gelişmeler sonuca gidilmesini engellemiş 1930 yılına kadar harekete geçilememiştir. 11 Haziran 1930 tarihinde kabul edilen 1715 sayılı TCMB Kanunu ile kuruluş tamamlanmıştır. Kanun ile bankanın doğrudan devlet bankası olması yerine hükümete karşı nispeten bağımsız bir anonim şirket olarak konumlandırılmıştır (Karluk, 2007:364). Kanunun 2. maddesinde TCMB'nin temel amacı, fiyat istikrarı değil “*memleketin iktisadi kalkınmasına yardımcı olmak*” olarak belirlenmiştir. Banka bu amaca ulaşmak için aşağıdaki araçlara sahiptir (1715 sayılı Kanun);

- İskonto oranını belirleme ve para piyasasını düzenlemek,
- Hazine işlemlerini yapmak,
- Hükümetle ortaklaşa Türk parasının değerinin korunmasına yönelik tüm önlemleri almak.

1715 sayılı Kanunun kabul edildiği ilk versiyonda Hazinesinin Banka'dan avans alması veya kredi kullanması mümkün kılınmamıştır. Ancak daha sonra kamu harcamaları ile vergi gelirleri arasındaki zamanlama farkından dolayı Hazinesinin nakit ihtiyacının TCMB'den avans alınarak kapatılması düşüncesi kabul edilmiştir (Kaya, 2007: 93). Yine de kullanılacak söz konusu avansın yılsonunda mutlaka kapatılacağı ve kesinlikle bütçe açıklarında kullanılmayacağı öngörülmüştür. Bu avans hesabının üst limiti TCMB'nin ödenmiş sermayesine göre belirlenmiştir (Karluk, 2002:408).

1715 sayılı Kanun, 14 Ocak 1970 tarihli 1211 sayılı Kanunun kabulüne kadar 22 kez değişikliğe uğramıştır. Bu kadar fazla değişiklikten sonra Kanunun genel yapısı bozulmuş ve en nihayetinde tamamen yerini 1211 sayılı Kanuna bırakmıştır (Oktar, 1997: 3). İlgili Kanundaki düzenlemelerin büyük çoğunluğu dönemim ekonomi politikasına uygun olarak emisyon hacmini artırıcı bir şekilde Hazine'ye ve kamu iktisadi teşebbüslerine daha fazla kredi verilmesine yönelik olmuştur. Bu düzenlemelerle Banka'nın temel işlevi olan etkin bir para politikasını yürütmekten uzaklaşmış ve kamunun açıkları için finansman sağlayan bir banka görünümü kazanmıştır (Karluk, 2007: 364).

1715 sayılı Kanundaki değişiklikler ve düzenlemeler Banka'nın bağımsızlığının düşük seviyelerde olduğunun bir göstergesidir. 1960'lı yıllarda uygulanan planlı kalkınma dönemiyle birlikte mevcut Kanunun kalkınma için gerekli olan para politikasının uygulanmasına yönelik esnekliğe sahip olmadığı görülmüştür. Bu nedenle II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yürürlükteki Kanunun değiştirilmesi ve Hazine ile bankalar sistemiyle ilişkilerinin günün ekonomik koşullarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir (DPT, 1996: 35).

1715 sayılı Kanun, yaklaşık 40 yıl yürürlükte kalmış ve 14 Ocak 1970 yılında 1211 sayılı Kanun ile köklü değişikliklere uğramıştır. 1211 sayılı Kanun ile TCMB'nin para politikası araçlarının genişletilmesi, Banka Kredilerini Tanzim Komitesi'nin görev ve yetkilerinin TCMB'ye devredilmesi, orta vadeli kredilerin verilmesi uygulamasının getirilmesi ve idari yapıda Başkanlık (Guvernörlük) organının oluşturulması ile Banka sermayesinin artırılması gibi değişiklikler getirilmiştir. 1211 sayılı TCMB Kanunu'nda 1984, 1986, 1994 ve 1999 yıllarında da birtakım düzenlemeler yapılmıştır (Akyazı, 2001:5).

1211 sayılı Kanun kapsamında TCMB'ye bir takım önemli görevler verilmiştir. Bunları, para ve kredi politikasını kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde yürütmek, paranın iç ve dış değerinin korunmasını sağlamak, para basma ve kredi işlemlerini düzenlemek şeklinde özetlemek mümkündür. 2001 yılına kadar Banka'nın tam bir görev tanımının olmaması sebebiyle genel olarak hükümeti finanse etmek durumunda kalmıştır. Banka özellikle 70'li yıllardan sonra bağımsızlığını kaybederek hükümetin maliye politikalarını desteklemiştir (Delice, 2015:29).

1930 yılında Banka bağımsız olarak kurulmasına rağmen zamanla yapılan birçok müdahaleyle giderek bağımsızlığını yavaş yavaş kaybetmiştir. TCMB'ye Kuruluş Kanunuyla verilen görevleri yapmak üzere tanınan siyasi otoriteden bağımsızlık hem Banka'nın isminde hem de bir anonim şirket statüsünde özel hukuk hükümlerine tabii olması ile sağlanmaya çalışılmıştır (Aktan, Utkulu ve Togay, 2005). Ancak 1970 tarihli yasal değişiklik ile %15 olan Hazine'nin sermaye payı, %51'e yükseltilerek gerek Hükümetin Hazine vasıtasıyla TCMB Genel Kurulu'nda

çoğunluğu elde etmesini gerekse Banka'nın kontrolünü elinde tutmasını sağlamıştır. Bu durum bağımsız merkez bankası imajını olumsuz etkilemiştir (Oktar, 1997:3).

3.2. 2001-2022 Dönemi TCMB Bağımsızlığı

1990'lı yıllarda başlayan TCMB'nin yetki, görev ve sorumluluklarını iyileştirme çalışmalarında istenen sonuçlar elde edilememiş ve fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik kurumsal yapının oluşturulması çalışmaları nihayete erdirilememiştir. Ancak dönem içindeki tartışmalar ve araştırmalar TCMB bağımsızlığının gerekliliği ve fiyat istikrarı için TCMB'nin önemini genel olarak kabul görmesini sağlamıştır. TCMB'nin bağımsızlığı modern iktisatçılar adeta bir zorunluluk olarak görülmüş ve ülkelerin ekonomilerine zarar veren enflasyon sarmalından kurtulmanın anahtarı olarak bağımsızlık mutlaka sağlanması gereken bir hedef olarak kabul görmüştür. Bu nedenle dönemin başlangıcından çok önce dahi TCMB Kanununun kapsamlı bir şekilde değiştirilmesi, bağımsızlığın sağlanmasına yönelik filli düzenlemeler yapılması ve siyasi etkinin azaltılması gerektiği vurgulanmıştır (Berument ve Neyaptı, 1999: 17).

Tartışmaların ve ekonomik zorlukların etkisiyle vakit kaybedilmeden Türkiye'de politikalar değişmeye başlamıştır. Ancak köklü merkez bankası reformları için 2001 Ekonomik Krizine kadar beklenmiştir. 2001'den sonra TCMB neredeyse tamamen yeniden yapılandırılmıştır. Aslında krizden önce bankanın özellikle hazine ve diğer kamu kurumlarıyla olan ilişkilerine yönelik değişiklikler yapılmaya başlanmasına rağmen ekonomiyi etkileyecek seviyede düzenlemeler hayata geçirilmemiştir. Ortaya çıkan krizi bir fırsat olarak kullanan zamanın hükümet yetkilileri hem siyasetteki tıkanmaları hem de ekonomideki zorlukları IMF programını bir çözümler olarak kullanarak (sermaye birikimi rejiminin gerekliliklerine dikkat ederek) aşmış ve yeni bir sistem kurmuştur.

TCMB nezdindeki dönüşümün siyaset ve ekonomi temelinde kurumsal yapısını da içine almak üzere üç sacayağı bulunmaktadır. Sürecin başarıyla yürütülmesi için teknokrat bir yönetim göreve getirilmiş ve o zaman Dünya Bankası başkan yardımcısı olan Kemal Derviş 3 Mart 2001 tarihinde ekonomi yönetiminin başına geçmiştir. Kemal Derviş hem IMF ve Dünya Bankasıyla müzakereleri yürütmüş hem de yapısal reformları hayata geçirmiştir. Dönem içinde uygulanan politikalarla ekonominin kısa dönemli siyasi çıkarlara alet edilmemesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (Cizre ve Yeldan, 2005:392).

Ekonomik krizin neden olduğu sorunların giderilmesi ve krizlere daha dayanıklı bir yapının oluşturulması için yürürlüğe koyulan "*Güçlü Ekonomiye Geçiş*" programınının 27. maddesinde "*ekonominin yeniden yapılandırılması ve istikrarın kalıcı kılınması*" ifadesiyle devlet ve ekonomi mekanizmasının reforma tabi tutulacağı vurgulanmıştır. Ekonominin yaşadığı güven bunalımının aşılması ve istikrarsızlığın giderilerek geleceğe yönelik belirsizliklerin azaltılması hedeflenmiştir. Uygulama dönemi içinde sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi için yapısal reformlar şart koşulmuştur. Ayrıca program ile sadece ekonominin değil aynı zamanda devlet mekanizmasının da modernleştirilmesi hedeflenmiştir (TCMB, 2001).

25 Nisan 2001 tarihli ve 4651 sayılı Kanun ile TCMB'nin yapısı köklü bir dönüşümden geçirilmiştir. Kanunun temel görev ve yetkiler başlıklı 4. maddesindeki "*...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.*" hüküm ile

araç bağımsızlığına kavuşmuş, tek bir amaç belirlenmiş ve Hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını sadece amacıyla çelişmediği durumlarda destekleyeceği ifade edilmiştir. Böylece Banka sahip olduğu araç bağımsızlığı ve amaç ile fiyat istikrarını sağlama hedefiyle çeliştiği durumlarda Hükümetin büyüme ve istihdam politikasına destek vermeyecektir. Söz konusu durum enflasyonla işsizlik veya enflasyonla büyüme arasındaki seçim hususunda Bankanın tercihinin enflasyon olması gerektiği teorisinden yola çıkmaktadır (Çolakoğlu, 2003: 6).

Şubat 2001 Bankacılık Krizi sonrasında yapılan değişikliklerin ana amacı bağımsızlığın tam olarak sağlanması ve uygulanan politikaların desteklenerek güçlü sonuçlar elde etmektir. 4651 sayılı Kanunla birlikte 1211 sayılı Kanununki toplam 14 madde değişiklik yapılmış, 7 madde yürürlükten kaldırılmış, yeni 1 madde ve geçici 2 madde eklenmiştir. Yapılan değişiklikler Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ile uyumludur. Bir diğer önemli düzenleme ise aynı madde “[F]inansal sistemde istikrarı sağlayıcı ve para ve döviz piyasaları ile ilgili düzenleyici tedbirleri almak” şeklinde olup Bankanın mali piyasaları izlemesi, para ve döviz piyasalarındaki oynaklıklara karşı gerekli tedbirleri alması ve böylece finansal sistemin istikrarının sağlanmasına önem verilmiştir. Ayrıca aynı madde içinde “[B]anka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka, para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur” düzenlemesine yer verilerek Banka ile Hükümet politikaları arasında uyum gözetilmiştir. Son olarak Banka’ya hiçbir makam yâda merciinin talimatta bulunamayacağı kanunla garanti altına alınmıştır (TCMB, 1970).

TCMB bağımsızlığı kavramında dikkat çeken bir diğer önemli nokta ise başkanın (governörün) görev süresidir. 4651 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonunda TCMB başkan ve yardımcılarının görev süresi beş yıla uzatılmıştır. Ancak 703 sayılı KHK ile ilgili hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Görevdeki yasal süre kadar başkanların ve tüm yönetimin fiili yönetim süresi de “bağımsızlık” tartışmalarının odağında olmuştur. 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre guvernörün görev süresi dört yıldır. Başkanların hükümetle aynı görev süresine sahip olması ya da süresi dolmadan görevden alınmaları durumunda banka bağımsızlığı konusunda tartışmalara neden olmuştur (Dinçer, 2004:96-104). Gelişmiş ülkelere bakıldığında genellikle guvernörün görev süresi hükümetin görev süresinden fazla olmakta ve ortalama 8-10 yıl arasında değişmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde bu durum farklılık göstermektedir (Yazgan, 2003:125-126).

2018 yılına gelindiğinde 10.07.2018 tarihinde 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürürlüğe girmiştir. Bu kararname ile merkez bankası başkanı ve başkan yardımcılarının statüsü ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır (Demiralp ve Demiralp, 2018:51). Daha önce başkanın görevden alınması oldukça zorlaştırılmasına (1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 27. maddesindeki yasak fillileri yaparsa) rağmen düzenleme ile genel olarak (375. sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 35. maddesi) “kurumsal hedeflere ulaşamaması” şeklindeki gerekçeyle görevden alınma hususu esnetilmiştir. Bu düzenleme ile bankanın bağımsızlığının fiili olarak ortadan kalktığı ileri sürülmekte olup geçmişteki genişlemeci politikalara geri dönüldüğü ifade edilmektedir (Barın, 2019).

4. SİYASET-YÖNETİM DİKOTOMİSİ VE TCMB BAĞIMSIZLIĞI

Merkez bankası bağımsızlığı kavramı, geleneksel ekonomi yaklaşımının bir yansıması olarak bağımsızlığın olmadığı bir durumda çeşitli nedenlerle ortaya çıkabilecek enflasyon artışlarına dayanmaktadır (Fischer, 2015). Böyle bir durumun temel nedenleri, seçim nedenleriyle kısa vadede üretimi artırmaya yönelik siyasi baskının neden olduğu para arzı artışları ve faiz indirimleri gibi politikalardır. Hükümet harcamalarının finanse etmek için merkez bankasının para basma yetkisini kullanma teşviki ile kısa vadede suni refah artışları yaratılabilir. Piyasalardaki enflasyonist hareketler, para politikası yapımındaki zaman tutarsızlığı sorunundan da kaynaklanabilir. Bu durum politika yapıcılara karşı güvenilirlik konusundaki düşük algılamadan kaynaklanmakta, yani enflasyonu düşük tutmak için bugün verdikleri sözden gelecekte cayma dürtüsüne sahip olmalarını ifade etmektedir (Bernanke, 2010).

Ülke vatandaşları yukarıdaki gibi parasal genişlemenin veya faiz indirimleri ile tüketimi arttırma çabalarının farkında olduklarından, daha yüksek enflasyon beklentilerine sahip olacaktır. Bu durum istihdam veya çıktıda herhangi bir artış olmaksızın daha yüksek enflasyona yol açacaktır. Para politikasını bağımsız ve muhafazakar (yani enflasyondan kaçınan) bir merkez bankasına devrederek, enflasyonu düşük tutma vaatleri daha güvenilirdir. Merkez bankasının bağımsız olmaması, daha fazla çıktı veya istihdam açısından hiçbir dengeleyici fayda olmaksızın, uzun vadede daha yüksek enflasyona ve enflasyon beklentilerine yol açacaktır (Crowe ve Meade, 2008:765).

Yürürlükteki merkez bankası mevzuatıyla desteklenen bağımsız merkez bankası yapısı ile enflasyon arasında negatif bir ilişki olduğuna dair güçlü kanıtlar bulunmaktadır. Ortalama olarak bağımsız bir merkez bankasına sahip ülkeler, merkez bankasının siyasetin güdümünde olduğu ülkelere göre daha düşük enflasyona sahiptir. Klomp ve de Haan (2010: 612)'ın kapsamlı meta regresyon analizlerinde, kanıtlarının *“literatürdeki yayım yanlılığı kontrol edildikten sonra, merkez bankası bağımsızlığının enflasyon üzerinde önemli bir ‘gerçek etkisi’ bularak geleneksel görüşü desteklediği”* sonucuna varmışlardır. Merkez bankası bağımsızlığının söz konusu etkisi güçlü demokratik kurumlara sahip ülkelerle daha sınırlı olup siyaset-yönetim dikotomisinin güçlü olmadığı ülkelerde daha yüksektir (Broz, 2002: 870; Bodea ve Hicks, 2015:48).

Araç bağımsızlığı, yani merkez bankasının araçlarının siyasi müdahale olmaksızın kullanımına karar verme yeteneği için güçlü literatür ve kurumsal destek olmasına rağmen, söz konusu durum hedef bağımsızlığı, yani merkez bankasının para politikasına yönelik kendi hedeflerini belirleme yeteneği için oldukça farklıdır. Hedef bağımsızlığına karşı argüman, demokraside hükümetin seçmenlere karşı sorumlu olduğundan yola çıkarak yetkinin siyasilerde olması gerektiğidir. Merkez bankası yöneticileri seçimle iş başına gelmediklerinden para politikasının nihai hedefleri seçilmiş hükümet tarafından belirlenmelidir (Mishkin, 2011:9). Söz konusu yaklaşım *“politika yapıcılar, akademisyenler ve dünyanın dört bir yanındaki diğer bilinçli gözlemciler arasında, para politikasının amaçlarının siyasi otoriteler tarafından belirlenmesi gerektiği, ancak para politikasının bu hedeflere yönelik olarak yürütülmesinin siyasi etkiden bağımsız olması gerektiği konusunda da geniş bir fikir birliği ortaya çıkmıştır.”* ifadesiyle özetlenebilir (Bernanke, 2010). Diğer bir deyişle merkez bankaları, yasal olarak zorunlu kılınan hedef(ler)ine ulaşmak için devredilmiş bir yetkiye ve amaç(lar)ına ulaşmak için siyaset-yönetim dikotomisine uygun olarak araç bağımsızlığına sahip olmalıdır.

TCMB yıllarda temel politika amacı reeskont oranlarını belirlemek olmuştur. 1940'lı yıllara gelindiğinde ise Büyük Buhran ve devamındaki II. Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri ile birlikte kamunun finansman açığı önem kazanarak Banka bağımsız bir para politikası yönetmekten ziyade kamu kesiminin finansman açığını kapatmaya başlamıştır. Çok partili hayata geçilen 1950'li yıllarda ise yine ekonomik büyümenin finansmanı merkez bankası kaynaklarından sağlanmıştır. Özellikle 1955'li yıllardan sonra enflasyonda hızlanma ve ekonomide daralma meydana gelmeye başlamıştır. 1960 Askeri Darbesinden sonra ekonomi yönetiminde makas değişikliği yaşanmış ve 1960'lı yıllarda genişlemeci para politikaları izlenerek hem kamuya hem de zamanla kurulan kamu iktisadi teşekküllerine kaynak aktarımına devam edilmiştir (Gediz ve Sağın, 2015:109).

14 Ocak 1970 tarihinde kabul edilen 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile birlikte bankanın yasal statüsünde ve organizasyon yapısında pek çok değişiklikler yapılmıştır. Düzenleme ile Bankanın doğrudan ve dolaylı para politikası araçları üzerindeki kontrolü arttırılmış ve açık piyasa işlemleri yapma yetkisi verilmiştir. Dönem içinde Hazineye verilecek avans miktarının üst limiti, ilgili yıla ait bütçe giderlerinin %15'i oranına kadar arttırılmıştır. 24 Ocak 1980 Kararlarıyla ise fiyat kontrolleri kaldırılmış, serbest dış ticaret rejimine geçilmiş ve Merkez Bankası kanununda yapılan düzenlemelerle bankanın temel görevlerinin *fiyat istikrarını sağlamak* olduğu ilgili Kanuna eklenmiştir (Karluk, 2007:533). Ancak gerekli yasal ve idari güvenceler sağlanmadığı için Banka siyaset- yönetim dikotomisi kapsamında ele alınan bağımsızlığa kavuşamamıştır.

1989 yılında çıkarılan 32 sayılı Karar ile Türk lirasının konvertibl olduğu ilan edilmiş ve daha esnek bir kur düzenlemesi kabul edilmiştir. TCMB, 1990 yılında uygulamayı planladığı para programını ilk defa kamuoyuna açıklamıştır. 21 Nisan 1994 tarihinde Hazine'nin TCMB'den kısa vadeli avans kullanmaması konusunda karar alınmıştır. Ancak dönem içinde hem ekonomik krizlerin sürekliliği hem de siyasi istikrarsızlar TCMB'nin bağımsız hareket etmesini engellemiştir. İstenen veya planlanan bağımsız merkez bankası yapısı ise kurulamamıştır. Dönemde TCMB bir yandan hükûmetin bütçe açıklarının finansmanında etkin bir rol oynarken aynı zamanda geniş bir reform çağına giriş yapmıştır (Oktar, 1996:131)

5 Mayıs 2001 tarihinde TCMB Kanununda gerçekleştirilen köklü değişiklikle araç bağımsızlığına sahip olan Banka uzun bir dönem içinde para politikası araçlarını oldukça etkin kullanmıştır. Çünkü merkez bankasının bağımsız bir şekilde faiz aracını kullanarak enflasyon hedefine odaklanabilmesi gerekir. Uzun bir dönem Türkiye'nin iç borç stokunun büyüklüğü ve bu borçların içerisinde kısa vadeli iç borçların çoğunlukta olmasından dolayı TCMB faiz aracını istediği gibi kullanamamıştır. Fiyat istikrarı hedeflemesi kapsamında merkez bankasının kısa vadeli faiz oranlarını artırması demek borçlanma faizlerinin yükselmesi ve böylece iç borcun çevrilmesinin zorlaşması anlamına gelmektedir (Öztürk, 2003:95-96). Bu nedenle dengeli bir politika uygulanarak dönem içinde siyaset- yönetim tamamlayıcılığına daha uygun hareket edilmiştir.

2008-2012 Küresel Ekonomik Kriz, 2019 COVID-19 pandemisi ve 2018-Günümüz Türkiye Ekonomik Krizi koşulları altında TCMB, finansal istikrarı da gözetken yeni bir para politikası oluşturmuştur. Akademik literatürde "*faiz koridoru*", "*geleneksel olmayan para politikası*", "*yeni para politikası çerçevesi*" olarak adlandırılan yaklaşımla Banka, döviz kuru ve kredi büyümesi çerçevesindeki ara hedeflerle birlikte finansal istikrarı korumayı amaçlamıştır. Türkiye'de 2018'de

başlayan kur krizinin dalgalı kur rejiminde ortaya çıkan ilk ciddi kur krizi olduğu söylenebilir. Yeni nesil kriz teorileri açısından değerlendirildiğinde Türkiye'nin içerisinde bulunduğu bu krizin borç ve para krizi olduğu görülmektedir. Ancak ortaya çıkışı 2001 Kriziyle benzer olarak siyasi çalkantılarla olmuştur. Küresel çapta yaşanan finansal sıkışmanın ve iç piyasadaki durgunluğun neticesinde ekonomik dalgalanmalar yaşanmış, aralıklı olarak kur şoklarıyla döviz kurları yükselmiş ve dünyada en fazla etkilenen ülkelerden birisi Türkiye olmuştur. Hızlı ve dengesiz enflasyon artışlarının yaşandığı dönemde TCMB'nin fiyat istikrarına yönelik en büyük kozu olan faiz aracını kullanmamıştır (Akçay ve Güngen, 2019:2-3).

Kurların hızlı yükselmesi ile başlayan krizin ilk adımları, sermaye çıkışları, düşük büyüme, yüksek enflasyon ve bütçe açığı, yüksek faiz ve dış borç, politika belirsizliği ve seçimler, göç krizi, batılı müttefiklerle yaşanan siyaset temelli anlaşmazlıklar şeklinde ortaya çıkmıştır. 2018 yılında başlayan ve neredeyse her yıl birkaç kez tekrarlayan kurların ani bir şekilde spekülasyon ataklarıyla sıçraması yatırım, borç, bütçe açığı, cari açık, faiz, kur, büyüme, işsizlik ve enflasyon gibi temel makroekonomik göstergelerde bozulmalar yaratmıştır. Uluslararası piyasalarda Türkiye güven kaybederken, risk primi de hızla yükselmeye başlamıştır. 2018 yılında ilan edilen uygulanan Yeni Ekonomi Modelinde merkez bankasının bağımsız olmaya devam edeceği vurgulanmasına rağmen daha önce bahsedildiği üzere merkez bankası başkanı ve yardımcılarının Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 35 inci maddesi ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2 nci maddesi gereğince görevden alınabileceği hüküm altına alınarak bu yetki genişletilmiştir. Böylece fiili olarak merkez bankasının bağımsızlığının ortadan kalktığı öne sürülmektedir (Şanlı, 2021:141).

Siyaset-yönetim dikotomisi seçilmiş iktidarla bürokrasi arasında kesin bir çizgi çizilmesi gerektiğini ifade eden çerçeve bir kavramdır. Siyaset- yönetim tamamlayıcılığı ise aradaki çizginin keskinliğinin azaltılması gerektiğini savunan daha yönetim temelli bir yaklaşımdır. Merkez bankasının amaçlarının siyaset tarafından belirlenmesi ve söz konusu amaçlara ulaşmak için var olan araçların bağımsız bir şekilde merkez bankasınca kullanılması düşüncesi siyaset-yönetim tamamlayıcılığına daha yakındır.

Araç bağımsızlığına sahip bir merkez bankasının uyguladığı para politikasının enflasyonla mücadelede başarı elde edebilmesi için seçilmiş iktidarın yürüttüğü maliye politikasının para politikasıyla uyumlu olması gerekmektedir. Örneğin merkez bankası enflasyonu düşürmek için uyguladığı sıkı para politikasıyla uyumlu bir şekilde siyasilerin denk bütçe politikası uygulaması gerekmektedir. Aksi bir durumda başarıya ulaşılması, yani enflasyonun düşmesi mümkün görünmemektedir. Gerek maliye gerekse para politikası arasındaki uyum için siyasi sorumlu olan hükümet ile fiyat istikrarı amacına sahip merkez bankasının beraber bir şekilde makroekonomik hedefleri tespit etmesi ve buna uygun politika araçlarını belirlemesiyle oluşturulabilir. Genel olarak para arzı artışlarının temel nedeni bütçe açıklarının finanse edilmesi olup böyle bir politika ise enflasyonun artmasına neden olmaktadır. Hükümetin para basmayla elde ettiği senyorej geliri ekonomik büyümeyle desteklendiği zaman enflasyon ortaya çıkmayabilir. Ekonomik büyüme para arzı ihtiyacı doğuracak ve böylece enflasyonist etki yaşanmayabilir. Genel olarak değerlendirildiğinde ekonominin daha sağlıklı yürütülmesi için merkez bankasının araç bağımsızlığına sahip olması, seçilmiş iktidarla politikaların uyumlaştırılması ve böylece siyaset-yönetim tamamlayıcılığının hayata geçirilmesi başarı için son derece önemlidir.

SONUÇ

Devlet yönetiminde yasa, yürütme ve yargı olarak üç ayrı gücün varlığı ile söz konusu güçlerin ayrılığı demokratik yönetimlerin olmazsa olmaz ilkelerindedir. Yürütme ile bürokrasi, yani seçilmiş iktidar ile atanmış idarecilerin ayrılığı ile tarihi eskilere dayanmasına rağmen genel fikir birliğine ulaşılmış bir yaklaşım değildir. Kamu yönetiminde dönem dönem artan siyaset-yönetim dikotomisi tartışmaları çalışma içinde merkez bankası bağımsızlığı çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Seçilmiş siyasilerin amacı oy maksimizasyonu olup özellikle seçim zamanlarında ekonomik olarak daha genişlemeci politikaları uygulamayı tercih etmektedir. Bu durum bütçe açıklarını hızlı bir şekilde artırma, açıkları kapatmak için merkez bankası kaynaklarını kullanma ve enflasyonun hızlı bir şekilde yükselmesine neden olabilecektir. Bunun yanı sıra büyüme odaklı genişlemeci maliye politikasıyla uyumlu bir şekilde uygulanan genişlemeci para politikası kısa dönemde refah artışı yaratırken uzun dönemde enflasyonun kontrolden çıkmasıyla sonuçlanabilmektedir.

Merkez bankası bağımsızlığı özellikle dünya geneline yüksek enflasyon oranlarının görüldüğü 1970'li yıllardan sonra daha yoğun olarak gündeme gelmiştir. Aynı dönem içinde görünen enflasyon ile birlikte ekonomik küçülme (stagflasyon) para ve maliye politikalarının da uyumunu gündeme getirmiştir. Merkez bankaları para politikasını uygularken hükümetin maliye bakanlığı ise genellikle maliye politikasından sorumludur. Böylece ekonomi yönetimi için atanmış merkez bankası ile seçilmiş maliye bakanlığı arasındaki ilişki son derece önemlidir. İlişkinin açıklanmasında ve nasıl olması gerektiğine ilişkin inceleme ise çalışma içinde siyaset- yönetim dikotomisi yaklaşımıyla ele alınmıştır.

Siyaset- yönetim dikotomisinin tam olarak hayata geçirilmesi geçmişte olduğu gibi günümüzde de pek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle daha uyumlu bir yaklaşım olan siyaset-yönetim tamamlayıcılığı ilişkinin seviyesini daha gerçekçi açıklayabilmektedir. Seçilmiş siyasilerin bürokrasinin yetkinliğine güvendikleri ve atanmış bürokratların hesap ve cevap verebilirlik ilkelerine göre hareket ettikleri sistem gerek başarı için gerekse uzun dönemli istikrar için son derece hayatidir. Böylece siyasiler ve idareciler tarafından belirlenen hedeflere ulaşmak mümkün olacak ve piyasaların güven seviyesi güçlenecektir.

Merkez bankası bağımsızlığının yapısı literatürde genel olarak amaçların siyasiler tarafından belirlenmesi (*amaç bağımsızlığı olmaması*) ve politika enstrümanlarının (*araç bağımsızlığı*) bağımsız bir şekilde merkez bankasınca kullanılması kabul görmüştür. Gelişmiş ülkelerde merkez bağımsızlığı ölçülürken oluşturulan ekonometri sistemler geliştirmekte olan ülkelere tam anlamıyla işlememektedir. Bu nedenle geliştirmekte ülkelerde bağımsızlık ölçülürken merkez bankası atama devir hızı veya merkez bankasının siyasi kırılğanlığı gibi daha sözel araçlarla ölçülmektedir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının bağımsızlığı 2001 yılındaki reformlarla sağlanmıştır. Güçlü ekonomiye geçiş programı ile birlikte merkez bankasının amacının fiyat istikrarı olduğu yasal güvenceye alınmış, merkez bankası başkanının görevden alınması son derece zorlaştırılmış ve başkanın görev süresi beş yıla çıkarılarak siyasilerin seçim döneminden daha fazla uzun yapılmıştır. Tüm bu bağımsızlık çalışmalarının siyaset-yönetim dikotomisine uygun olduğu görünmektedir. Ancak yasal düzenlemeler içine fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla hükümetin

büyüme ve istihdam politikalarını desteklemesi amacıyla ve çoğu amacın ve aracın hükümetle birlikte kullanılması siyaset- yönetim tamamlayıcılığı göstermektedir.

2018 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle merkez bankası açısından siyaset-yönetim tamamlayıcılığının bozulduğu ve ibrenin siyasi tarafa kaydığı kabul görmektedir. Gerek başkanın görev süresi gerekse görevden alınması açısından yapılan değişiklikler kamuoyunda yoğun tartışmalara neden olmuştur. Bankanın uyguladığı pek çok politika fiyat istikrarından uzaklaştığını ve daha çok kısa dönemli ekonomik büyümeye odaklandığını işaret etmektedir. Özellikle kur şoklarının yaşandığı dönemde merkez bankası pasif kalması eleştirilmiştir. Geleneksel politika olan faiz artışlarıyla enflasyonun ve döviz kurlarının kontrol altına alınması için kullanılan ve politika faizi olan bir hafta vadeli repo ihale faiz oranını sürekli olarak düşürmesi daha fazla enflasyona ve daha büyük kur şoklarına neden olmuştur. Ekonomik büyüme için kullanılan kısa dönemli faiz oranlarını düşük tutma politikası genel olarak ülkelerde enflasyonun sıçramasına neden olmaktadır. Kırılganlığı yüksek olan Türkiye için ortaya çıkan sonuç genel kabul gören ekonomi teorileriyle uyumludur.

Sonuç olarak ülke ekonomileri için önemli olan merkez bankası bağımsızlığının genel yapısının siyaset- yönetim tamamlayıcılığına uygun olması beklenmektedir. Uzun dönemli istikrar için son derece önemli olan politikalar gelişmekte olan ülkeler için daha da hayatidir. Enflasyonu dizginlemek için uygulanması siyasilerce tercih edilmeyen ekonomiyi daraltıcı politikalar ekonomi yönetiminde amaç- araç çatışması olarak ortaya çıkmaktadır. Güçlü bir siyasi iktidar ise doğrudan ekonomi politikasını kendi hedefleri için kullanabilmekte ve ilk önce merkez bankası bağımsızlığı olmak üzere ülkelerdeki güç merkezlerinin kendine bağlayabilmektedir. Bu nedenle kurumların amaçları seçilmiş siyasiler tarafından belirlenmeli, ancak kurumlar araçlarını kullanmakta bağımsız olmalıdır.

KAYNAKÇA

- 3 sayılı KHK (2018). Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. T.C. Resmi Gazete, 30474, 10 Temmuz 2018.
- 703 sayılı KHK (2018). Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. T.C. Resmi Gazete, 30473, 9 Temmuz 2018.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Querubin, P. & Robinson, J. (2008). When does policy reform work? The case of central bank independence. *NBER Working Paper* 14033.
- Agoba, A., Mawuko, J., Yindenaba A., Osei K. A. & Jarijsu S. (2020). The independence of central banks, political institutional quality and financial sector development in Africa. *Journal of Emerging Market Finance*, 19: 154–88.
- Akçay, Ü. & Güngen, A. R. (2019). The making of Turkey's 2018-2019 Economic Crisis, Working Paper, No. 120/2019, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, *Institute for International Political Economy (IPE)*, Berlin.
- Aktan, C. C., Togay S. ve Utkulu, U. (2005). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Bağımsızlığı. 30.07.2023 tarihinde <http://www.canaktan.org/ekonomi/merkez-bankacilik/tc-merkezbankasi.htm> adresinden erişildi.

- Akyazı H. (2001). T.C. Merkez Bankası İle Federal Rezerv Sisteminin (FED) Karşılaştırması. *Bankacılar Dergisi*, Sayı 36, 3-17.
- Alesina, A. & L. H. Summers (1993), Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 25, 151-62.
- Alesina, A. & L. Summers. (1993). Central bank independence and macroeconomic performance. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 25, 157-162.
- Amtenbrink, F. (2004). *The three pillars of central bank governance – Towards a model central bank law or a code of good governance?*. IMF LEG Workshop on Central Banking, and IMF LEG and IMF Institute Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law.
- Balls, E., James H. & Anna S. (2018). Central bank independence revisited: After the financial crisis, what should a model central bank look like? *M-RCBG Associate Working Paper Series*, No. 87.
- Barın, T. (2019). TCMB Başkanı'nın görevden alınması kararının hukuki tahlili. 2 Temmuz 2023 tarihinde <https://124.im/Z8nCy> adresinden erişildi.
- Barro, R. J. & Gordon, D. B. (1983). A Positive theory of monetary policy in a natural-rate model. *Journal of Political Economy*, 91, 589-610.
- Bernanke, B. S. (2010). Central Bank Independence, Transparency, and Accountability. Speech of Chairman Ben S. Bernanke at the Institute for *Monetary and Economic Studies International Conference*, Bank of Japan, Tokyo, Japan May 25, 2010.
- Bodea, C. & Hicks, R. (2015). Price Stability and Central Bank Independence: Discipline, Credibility and Democratic Institutions. *International Organization*, 69(1), 35-61.
- Broz, L. (2002). Political System Transparency and Monetary Commitment Regimes. *International Organization*, 56(4), 861-877.
- Carlei, V., Marra, A. & Pozzi, C. (2012). Public Governance, Human Capital and Environmental Outcomes: an Analysis Based on Self-Organizing Maps. *Environmental Policy and Governance*, 22(2), 116-126.
- Cizre, Ü. & Yeldan, A. E. (2005). The Turkish encounter with neo-liberalism: Economics and politics in the 2000/2001 crises. *Review of International Political Economy*, 12:3.
- Coskun, O., Devranoglu N. & Butler D. (2020). Turkey's Erdogan Ousts Central Bank Governor after Steep Lira Slide. 10 Temmuz 2023 tarihinde <https://www.reuters.com/article/turkey-cenbank-forex-idINKBN27N0CB> adresinden erişildi.
- Crowe, C. & Meade, E. (2008). Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness. *European Journal of Political Economy*, 24(4), 763–77.
- Crowe, C. & Meade, E. (2008). Central bank independence and transparency: Evolution and effectiveness. *IMF Working Paper*. WP/08/119.
- Cukierman, A. (1996). The Economics of Central Banking. *Discussion Paper CentER for Economic Research*, No. 9631.
- Çolakoğlu, B. (2003). Merkez Bankası Para Politikasının Güvenirliği. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*. 06.08.2023 tarihinde <http://www.econturk.org/turkiyeekonomisi/bayram.doc> adresinden erişildi.
- Dasandi N. & Esteve M. (2017). The politics–bureaucracy interface in developing countries. *Public Adm. Dev*, 37 (4): 231–245.

- Debelle, G. & Fischer, S. (1994), How Independent Should a Central Bank Be?, in Fuhrer, J. C. (ed.), Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers, Boston, Federal Reserve Bank of Boston, *Conference Series No. 38*, 195-221.
- Delice, G. (2015). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası: 85 Yıllık Bir Geçmişin İzlerinden Tarihe Kayıt Düşmek”, *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 1 (2) , 21-55.
- Demir, T. & Nyhan, R. (2008). The Politics–Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review*. 68: 81 - 96.
- Demiralp, S. & Demiralp, S. (2018). Erosion of Central Bank independence in Turkey. *Turkish Studies*, 20: ss49–68.
- Diana, G. & Sidiropoulos, M., (2004). Central bank independence, speed of disinflation and the sacrifice ratio. *Open Economic Review*, 15: 385-402.
- Dinçer, A. (2004). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile Avrupa Merkez Bankasının Bağımsızlık Yönünden Karşılaştırılması. *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Temmuz, s.95-105.
- DPT. (1996). *Finans Kurumları Özel İhtisas Komisyonu Özet Raporu ve Merkez Bankacılığı Alt Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT, Yayın No:2451.
- Eijffinger, S. C. W. & De Haan, M. V. (1996), Central Bank Independence in Another Eleven Countries, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review 192, 39-83.
- Fischer, S. (2015). Central Bank Independence. Remarks by Stanley Fischer Vice Chairman Board of Governors of the Federal Reserve System at the 2015. *Herbert Stein Memorial Lecture National Economists Club*, Washington, D.C.
- Gediz, D. ve Sağın, A. (2015). Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramı. *Journal of Economic Policy Researches*, 2 (2), 95-112.
- Goodnow, F. (1991). *Politics and Administration*, Shafritz, Jay M. (Ed.) Classics of Public Administration, Wadsworth Pub. USA.
- Gutiérrez, E. (2003). Inflation performance and constitutional central bank independence: Evidence from Latin America and the Caribbean. *IMF Working Paper*. WP/03/53.
- Henning, C. R. (1994). *Currencies and politics in the United States, Germany and Japan*. Washington, D.C: Institute for International Economics.
- Heywood, A. (2002). *Politics (2nd ed.)*. London: Palgrave Foundations.
- IMF (2023). International Monetary Fund: Monetary policy and central banking. 13 Temmuz 2023 tarihinde <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/monetary-policy-and-central-banking> adresinden erişildi.
- Issing, O. (2018). *Hawks and Doves: Deeds and Words Economics and Politics of Monetary Policymaking*. In Eijffinger, S., ve Masciandaro, D. (Eds.), The uncertain future of central bank independence, pp. 25–32.
- Karabulut, M. ve Bilen, A. (2021). Merkez Bankası para politikası kurulu kararlarının toptan ve perakende işletmelerine etkisinin analizi. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 8 (3) , 183-202.
- Karluk, R. (2007). *Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi 'nde Yapısal Dönüşüm*. 11.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Kaufman, H. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*, 50 (4): 1057 – 73.

- Kaya, Z. (2007). *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Bağımsızlığı ve Enflasyon İlişkisi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Klomp, J. & De Haan, J. (2010). Inflation and Central Bank Independence: A Meta Regression Analysis. *Journal of Economic Surveys*, 24 (4), 593-621.
- Lybek, T. & Morris, J. (2004). Central Bank governance: A survey of boards and management. *IMF Working Paper*, WP/04/226, IMF, 2004.
- March, J. ve Johan P. O. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Maxfield, S. (1997). *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McCallum, B. T. (1995), Two Fallacies Concerning Central Bank Independence. *American Economic Review* 85, Papers and Proceedings, 207-11.
- Neyaptı B. ve Berument H. (1999). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ne Kadar Bağımsız. *İktisat İşletme ve Finans*, Cilt 14, Sayı 165, ss. 11-17.
- Oktar, S. (1996). *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı*. Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul.
- Oktar, S. (1997). T.C. Merkez Bankası Ne Ölçüde Bağımsız?. *Bankacılık ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Mayıs, Yıl: 34, Sayı: 5.
- Overeem, P. (2017). *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*, s.54-85.
- Özer, M. A. ve Önen M. (2017). *200 Soruda Yönetim/Kamu Yönetimi*. Gazi Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- Öztürk, S. (2003), Enflasyon Hedeflemesi Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *DTM Dergisi*, Sayı:29.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Persson, T. & G. Tabellini (1997), Political Economics and Macroeconomic Policy, *NBER Working Paper No. 6329*, Cambridge, Mass.
- Peters, B. G. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. White Plains, NY: Longman.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public management reforms. A comparative analysis*. New York: Oxford University.
- Posen, A. (1993). *Why Central Bank Independence Does Not Cause Low Inflation: There Is No Institutional Fix for Politics*, in: O'Brien, R. (ed.), *Finance and the International Economy* 7, Oxford.
- Rochon, L.-P., & Olawoye, S. (2013). *Monetary Policy and Central Banking: New Directions in Post-Keynesian Theory*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Romelli, D. (2022). The political economy of reforms in Central Bank design: Evidence from a new dataset. *Economic Policy*, 37: 641–88.
- Ryu, J. E., Bowling, C. J., Cho, C. & Deil W. (2007). Effects of Administrators' Aspirations, Political Principals' Priorities, and Interest Groups' Influence on State Agency Budget Requests. *Public Budgeting and Finance*, Vol. 27, No. 2, Summer 2007.
- Svara, James H. (2008). "Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship." *Public Administration Review*. Vol. 68, No. 1 (Jan-Feb 2008), 46- 52.
- Şanlı, O. (2021). Türkiye'de 1994, 2001 ve 2018-2021 Kur Krizlerinin Yeni Nesil Kriz Teorileri Çerçevesinde İncelenmesi. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 6 (2) , ss.117-158.

- TCMB (2001). Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı. 06.07.2023 tarihinde <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES> adresinden erişildi.
- TCMB Kanunu (1970). 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu. T.C. Resmi Gazete, 13409, 14 Ocak 1970.
- Venter, A. & Landsberg, C. (2007). *Government and politics in the new South Africa (3rd ed.)*. Paarl: Van Skaick Publishers.
- Warjiyo, P., & Juhro, S. M. (2017). *Kebijakan Bank Sentral: Teori dan Praktik (Central Bank Policy: Theory and Practice)*. Depok: Rajawali Pers.
- Yazgan, A. (2003). *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Avrupa Merkez Bankaları Sistemine Uyumu*. Aralık, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Uzmanlık Tezleri.
- Zingales L. (1997). *Corporate governance, Working paper 6309*. National Bureau of Economic Research. Forthcoming in *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*.