

Kamu Tercih Teorisi Bağlamında 4651 Sayılı Kanuna İlişkin Bir Değerlendirme

*Batıkan Aksoy**

Özet

Merkez bankalarının bağımsızlığı konusu, Keynesyen teorinin sarsılmasıyla birlikte 20. Yüzyılın sonlarından itibaren önem kazanmıştır. Merkez bankalarının bağımsızlığını önemli kılan birincil etmen, politik aktörlerin siyasi kaygılarla merkez bankası kaynaklarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanabileceği düşüncesidir. Bu düşünce, rasyonel tercih teorisinin boyutlarından birisini oluşturan kamu tercihi teorisi ile yakından ilgilidir. “Siyasetin iktisadi” olarak da bilinen kamu tercihi teorisi, bireyleri bir tercihler kümesinden ibaret görür. Bu teoriye göre toplumu oluşturan tüm bireyler gibi ekonomik, siyasi ve bürokratik aktörler de bireysel çıkarlarını öncelemektedir. Bu çalışmada, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının bağımsızlık süreci ve 4651 sayılı kanun kamu tercihi teorisi yaklaşımıyla ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu tercihi teorisi, kamu politikaları, merkez bankası bağımsızlığı, politik karar alma süreci, politik mübadele

An Assesment of Law No 4651 In The Context of Public Choice Theory

Abstract

The independence of central banks has gained importance since the late 20th century with the shaking of Keynesian theory. The primary factor that determines the independence of central banks is that political actors are likely

* TBMM, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Yasama Uzmanı

Makalenin gönderilme tarihi: 05.05.2017; *Kabul tarihi:* 30.01.2018.

to use central bank resources with the political concerns in their own interests. This opinion is closely related to the public choice theory, which is one of the dimensions of the rational choice theory. The Public Choice Theory, also known as “economics of politics”, assesses that individuals are composed as a set of preferences. Accordingly, all the individuals who constitute the society including economic, political and bureaucratic actors, prioritize their individual interests. This study examines the process of independence of the Central Bank of the Republic of Turkey and Law No 4651 in the context of public choice theory.

Keywords: Public choice theory, Public policies, central bank independence, catallaxy, political decision making process

Giriş

1973 yılında gerçekleşen petrol krizi sonucu Keynesen politikaların sorgulanmaya başlanmasıyla birlikte merkez bankalarının bağımsızlığı konusu önem kazanmıştır. Bunun nedeni, siyasi etkilere açık/bağımlı bir merkez bankasının enflasyona yol açmak pahasına Hazineye ve kamu kesimine kredi açabilecek olmasıdır. Görevlerinden birisi para politikalarını belirlemek ve uygulamak olan merkez bankaları, para arzını, –kamu kesimine kredi açmak amacıyla– para talebinin üzerinde arttırdığında bu durum enflasyonist baskılara yol açmakta, bu süreç sonunda ise fiyat istikrarı bozulmaktadır. Hükümetlerin, merkez bankalarını popülist amaçlarla bilinçsizce kullanmaları sonucu ülke ekonomilerini istikrarsızlığa sürüklemeleri, merkez bankalarının bağımsızlığı konusunu gündeme getirmiştir. Hükümetlerin merkez bankalarını hangi saikle kendi çıkarları yönünde kullandıkları sorusu ise rasyonel tercih teorisinde kendisine yanıt bulmaktadır.

Rasyonel tercih yahut bir başka deyişle akılcı seçim, 20. yüzyılda popüler olmuş kuramlardan biridir. Siyaset bilimi literatüründe oyun teorisi, sosyal tercih teorisi ve kamu tercihi teorisi (KTT) olarak alt başlıklarda incelenen bu kuram, insan aklını ön plana çıkarmak suretiyle insanların akılcı seçimler yaptığı varsayımına dayanır. Bu çalışmada; rasyonel tercih teorisinin alt dallarından biri olan ve getirdiği katkılar sonucu 1986 yılında kazandığı Nobel Ekonomi Ödülü ile taltif edilen James McGill Buchanan’ın KTT’si incelenecek; bu bağlamda merkez bankalarının bağımsızlığı ve Türkiye’de 1990 sonrası bu alanda yaşanan gelişmeler ele alınacaktır.

Çalışmanın amacı; genelde merkez bankalarının bağımsızlığını, özelde ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın (TCMB) bağımsızlık sürecini KTT ile ilişkili bir biçimde incelemektir. KTT, politik ve bürokratik aktörle-

rin tıpkı diğer bireyler gibi akılcı davrandığı savından hareketle her politik/bürokratik aktörün kendi faydasını maksimize etmeye yöneldiğini ileri sürer. Fayda maksimizasyonunun siyasal aktörler açısından oylarını arttırmak, bürokratik aktörler açısından ise konumlarını korumak olduğu düşünüldüğünde, TCMB'nin bağımsızlığından önceki durum KTT'nin savını karşılamaktadır. 1990'lı yıllar, Türkiye'de kısa aralıklarla yeni hükümetlerin kurulduğu ve erken seçimlerin yapıldığı, hükümetlerin gündelik politikaları sebebiyle kamu kesimi ve bütçe açıklarının TCMB kaynakları ile finanse edildiği yıllardır. TCMB mevzuatında değişiklikler yaparak TCMB'nin bağımsızlaşmasını sağlayan 3985 ve 4651 sayılı kanunlar, TCMB'ye hükümetin ekonomi politikalarının uygulanmasında araç bağımsızlığı sağlamak suretiyle TCMB'yi politik aktörlerin etkisinden kurtarmış ve KTT tezlerinin haklılığını doğrulayan bir sonuç ortaya koymuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, merkez bankası bağımsızlığı kavramı tanımlanacak ve merkez bankalarının bağımsızlığının önemi tartışılacaktır. Merkez bankalarının bağımsızlığının lehinde ve aleyhinde görüşler incelenecek, merkez bankası bağımsızlığının türlerinden olan politik ve ekonomik bağımsızlık ile amaç ve araç bağımsızlığına değinilecektir. İkinci bölümde KTT'nin kurucusu James M. Buchanan'ın yaklaşımı kuramsal olarak tartışılacak ve bir kavramsal çerçeve çizilecektir. KTT'nin tanımı, temel ilkeleri ve tarihsel gelişimi üzerinde durulacaktır. Bununla beraber teoriye katkıda bulunan düşün insanlarına değinilecektir.

Üçüncü bölümde, KTT ekseninde TCMB'nin bağımsızlığına giden süreçte Türkiye'de uygulanan makroekonomik politikalar değerlendirilecektir. Türkiye'de TCMB Kanununda gerçekleşen değişiklikler ve bu değişikliklerin KTT ekseninde TCMB'nin bağımsızlığına olan etkileri tartışılacaktır. TCMB bağımsızlığında en önemli adımlardan biri olarak değerlendirilen 4651 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, tasarı halindeki ilk aşamasından itibaren ele alınacaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) ilgili Komisyonundaki görüşmeler sonrası oluşturulan Komisyon raporu ışığında muhalefet şerhi incelenecek ve TBMM Genel Kurulunda gerek lehte gerekse aleyhte yapılan konuşmalar bir tez-anti tez bütünselliği içinde aktarılacaktır. Dördüncü bölümde ise parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi sürecinde 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun bağlamında TCMB bağımsızlığının durumu hakkında değerlendirmelerde bulunulacaktır.

1. Merkez Bankasının Bağımsızlığı

Bu başlık altında merkez bankası bağımsızlığına ilişkin konular incelenecektir. Öncelikle merkez bankası bağımsızlığı kavramının çerçevesi çizilecek, merkez bankası bağımsızlığının önemine vurgu yapılacaktır. Merkez bankası bağımsızlığının önemi KTT bağlamında değerlendirilecek ve bağımsızlık türlerinden bazılarına değinilecektir. Son olarak merkez bankası bağımsızlığının lehindeki aleyhindeki görüşler ortaya konacaktır.

1.1. Bağımsızlık Kavramı

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünya ölçeğinde yaşanan finansal istikrarsızlıklar, hükümetlerin popülist politikaları nedeniyle bütçe açıklarının artması, iç ve dış borçların sürdürülemez hale gelmesi merkez bankalarının bağımsızlığı fikrini ortaya çıkarmıştır.¹ Bu bağımsızlık, merkez bankasının para politikalarını belirlerken siyasi otoritenin etki ve tasarrufuna maruz kalmadan değişiklik yapabilme esnekliğine ve inisiyatifine sahip olmasıdır.² Bir başka açıdan ise merkez bankasının bağımsızlığı, bankanın para politikasına ilişkin kıstasları belirleme serbestisine sahip olması olarak tanımlanırken, özerklik ise belli bir kurumsal çerçevede karar alma yetkisinin merkez bankasına verilmesi olarak tanımlanmıştır.³ “Merkez bankasının özerkliği” ve “merkez bankasının bağımsızlığı” kavramlarının birbirine yakınlığı, ileride de görüleceği üzere siyasiler tarafından zaman zaman bu iki kavramın birbiri yerine kullanılmasına yol açacaktır. Bu nedenle çalışmanın ileriki bölümlerinde geçen “özerklik” ifadelerinin, yapılan açıklama doğrultusunda değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

1.2. Merkez Bankasının Bağımsızlığının Önemi

Merkez bankaları, ekonomi politikalarını belirleyen ve ekonominin genel seyrini etkileyen en önemli kurumların başında gelmektedir. Bütçe açıklarının finanse edilmesinde merkez bankalarının parasal genişlemeci politikaları sıkça karşılaşılan uygulamalardan biridir. Seçim dönemlerinde iç talebin

¹ Salih BARIŞIK, *Merkez Bankası Bağımsızlığı, Makroekonomik Etkileri ve 2001 Tarihli TCMB Kanununun Yansımaları*, A.Ü.S.B.F Dergisi, C.59, S.3, 2004, s.1.

² Suat OKTAR, *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı*, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1996, s.84

³ Vittoria GRILLI, Donato MASCIANDARO, Guido TABELLINI, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, Economic Policy, Vol.6, No.13, October 1991, s. 343

canlanması ve işsizliğin azaltılması için uygulanan gevşek para politikaları da, siyasi ömrünü uzatmak isteyen siyasi aktörlerin başvurduğu yöntemlerden biri olarak göze çarpar. KTT'ye göre siyasal aktörler de kendi faydalarının maksimizasyonunu hedeflemektedir. Bir siyasi aktörün fayda maksimizasyonunu oylarını arttırmakta görmesi doğal bir davranış biçimidir. Merkez bankalarının bağımsızlığı, sürdürülebilir bir fiyat istikrarı ve dengeli bir ekonomi için büyük öneme sahiptir. Bu bağımsızlığı sağlamanın yolu ise merkez bankalarının siyasi etkilerden uzak kalmasını sağlayacak yasal düzenlemelerle mümkündür.

1.3. Bağımsızlık Türleri: Ekonomik–Politik Bağımsızlık

Merkez bankalarının bağımsızlık türlerinden, bu çalışmayı ilgilendiren ekonomik ve politik bağımsızlık üzerinde durulacak, diğer bağımsızlık türleri ise kapsam dışında bırakılacaktır.

Merkez bankalarının para politikası hedeflerini belirlerken siyasi baskılardan uzak olması ve kendi politikalarını uygulaması açısından özgürce karar verebilmesi ekonomik ve politik bağımsızlık olarak değerlendirilmiştir.⁴ Debelle ve Fischer ise bu bağımsızlığı amaç-araç bağımsızlığı şeklinde ele almaktadır.⁵ Politik bağımsızlık ise para politikasının merkez bankası tarafından siyasi otoriteden etkilenmeden belirlenebilmesidir.

Ekonomik bağımsızlık, merkez bankalarının para politikası araçlarını bir engelleme ile karşılaşmadan kullanabilmesi serbestisidir.⁶ Merkez bankalarının para politikası hedeflerinde hangi aracı kullanacağını özgürce belirlemesi, araç bağımsızlığı olarak da değerlendirilebilir. Ekonomik bağımsızlık, aynı zamanda merkez bankasının yönetiminin de siyasi baskılardan uzak olmasını gerektirir. Bu nedenle ekonomik bağımsızlığı salt araç bağımsızlığı şeklinde ele almak eksik bir değerlendirme olacaktır. Araç bağımsızlığına sahip fakat başkanı/yönetimi, siyasi otorite tarafından kolayca görevden alınabilecek bir merkez bankası da, siyasi baskıyı üzerinde hissedecek ve yasal olarak araç bağımsızlığına sahip olsa da fiili olarak bunu uygulamakta zorlanacaktır.

⁴ GRILLI vd., a.g.e., s.348-390.

⁵ Guy DEBELLE ve Stanley FİSCHER, *How Independent Should a Central Bank Be?, Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers* (Federal Reserve Bank of Boston Conference Series), No:38, June 1994, s.197 (195-222).

⁶ Nadir EROĞLU ve İlhan EROĞLU, *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)'nin Bağımsızlık Tartışması Üzerine Bir Değerlendirme*, Kocaeli Üniversitesi S.B.E. Dergisi, Sayı: 19, s.127 (121-144).

1.4. Merkez Bankası Bağımsızlığının Lehinde ve Aleyhinde Görüşler

Bağımsız bir merkez bankasını savunanların temel gerekçesini, para politikalarının siyasi baskıya maruz kalacağına sebep olabileceği muhtemel enflasyonist baskı oluşturmaktadır. Esas amacı seçimleri yeniden kazanmak olan politikacıların, istikrarlı bir fiyat düzeyi sağlanması ve sürdürülmesi gibi uzun vadeli hedeflere odaklanması beklenmez. Siyasi aktörler, kısa vadeli çözümlerin uzun vadedeki olumsuz sonuçlarını tahmin etseler bile işsizlik ve yüksek faiz oranları gibi sorunlara kısa vadeli çözüm yolları arayacaklardır. Parasal genişleme, ilk başta faiz oranlarını düşürse dahi, sonrasında enflasyonu hızlandıracağı için faiz oranlarını arttırabilir.⁷

Merkez bankalarının bağımsızlığına/özerkliğine karşıt görüşlerin hareket noktası ise bu durumun demokratik telakkilerle bağdaşmadığı iddiası üzerinedir. Hükümetler, uyguladıkları para politikalarının sorumlulukları altına girerlerken, teknokratlar böyle bir sorumluluğun altına girmezler. Bu görüşe göre temsili demokrasilerde parlamento ve hükümetin seçimler sonucu işbaşına gelmeleri onların hesap verebilirliğini sağlar. Oysa para politikalarının sorumluluğu olmayan bir otoriteye bırakılması anti-demokratik olarak değerlendirilmektedir. Bir başka görüşe göre merkez bankası bağımsız ya da özerk olduğunda fiyat istikrarını başat hedef olarak görüp toplumun tercihlerini yok sayabilecektir.⁸ Merkez bankalarının bağımsızlığı konusunda her iki görüşte de kabul edilebilir yönler bulunmakla birlikte, bu çekinceleri kısmen bertaraf edebilecek olan araç bağımsızlığı üzerinde durulması yerinde olacaktır. Araç bağımsızlığı, ekonomi politikasının hükümetlerce belirlenmesini, merkez bankalarının ise bu hedeflere ulaşmak için kullanacağı araçlarda bağımsız olmasını ifade eden yaklaşımdır.

2. Tanım, Tarihsel Gelişim ve İlkeler

Bu bölümde rasyonel tercihler kuramının alt kümelerinden birini oluşturan KTT ele alınacak ve KTT'nin tanımının yanı sıra tarihsel arka planı ortaya konacaktır. Ardından KTT'nin ilkeleri sayılacak ve bu ilkeler KTT'nin önemli savunucularına atıfla tartışılacaktır.

⁷ Adnan BÜYÜKDENİZ, *Merkez Bankası Bağımsızlığının Ekonomi Politikası Üzerine*, Anlayış Dergisi, S.4, Eylül, 2003, s.26.

⁸ Alex CUKIERMAN ve Allan H. MELTZER, *A Theory of Ambiguity, Credibility, and Inflation under Discretion and Asymmetric Information*, *Econometrica*, Vol:54, No:5, s.1105 (1099-1128).

2.1 Tanım

KTT'nin temellerini atan Buchanan, bu teoriyi en yalın haliyle “siyasetin iktisadı”⁹ olarak tanımlamıştır. O'na göre birey bir tercihler kümesinden ibarettir. Kanımızca KTT'yi, siyasi iktisat ile siyaset bilimi arasında bir noktada değerlendirmek yanlış olmayacaktır. KTT, neo-klasik okulun bireyi *homo-economicus* olarak değerlendiren yaklaşımından ilham alarak, ekonomik, siyasi ve bürokratik aktörlerin, toplumu oluşturan diğer bireyler gibi kişisel çıkarlarını önceleyeceğini kabul etmiştir. Bu sebeple KTT, bir yandan devletin küçültülmesini salık verirken, öte yandan bürokratik ve siyasi aktörler için de sıkı bir denetime vurgu yapar.

KTT'nin kamusal niteliği, onun kamusal mallara, bir başka deyişle hükümet tarafından edinilen mallara olan ilgisinden kaynaklanır. Çünkü bu malların faydası birimlere bölünemez ve edinilmesinde katkıda bulunmayanlar bu malların faydasından dışlanamaz. KTT teorisyenleri, lobcilik ve çıkar gruplarının politik mücadeleleri üzerine yoğunlaşarak hükümetin kamu malları konusundaki yetersizliklerini ve eksikliklerini incelemeyi gaye edinmiştir.¹⁰

2.2 Tarihsel Gelişim

Temelleri 18. ve 19. yüzyılda Kıta Avrupası'nda atılan KTT ile ilgili esas çalışmalar 1970'lerden sonra ortaya konulmuştur. Bu yıllarda Keynesyen okulun “müdahaleci devlet” anlayışının yerini neo-liberal uygulamaların alması ile KTT'nin yükselişi arasında bir ilişki kurmak mümkündür. İkinci Dünya Savaşı sonrası artan kamu harcamaları ve kamu kesiminin büyümesi karşısında; Kenneth Arrow, Duncan Black, Anthony Downs, Mancur Olson, James M. Buchanan ve Gordon Tullock gibi düşün insanların katkısıyla teori önemli gelişme kat etmiştir.¹¹

Teorinin gelişiminde iki iktisat okulunun önemli katkıları olmuştur. Bunlardan birincisi James M. Buchanan ve Warren Nutter tarafından Virginia Üniversitesinde kurulan Thomas Jefferson Politik İktisat Araştırma Merkezidir. Bir diğeri ise yine James M. Buchanan, Gordon Tullock ve Charles Goetz'in Virginia Politeknik Enstitüsü ve Devlet Üniversitesine bağlı olarak kurulan Kamu Tercihi Araştırma Merkezidir.¹² 1965 yılında da Buchanan ve

⁹ James M. BUCHANAN, *Constitutional Economics*, Blackwell Pub, 1990, s.3.

¹⁰ Andrew HEYWOOD, *Siyaset*, 14. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2015, s.316.

¹¹ http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm (Erişim Tarihi: 29.12.2016).

¹² AKTAN, a.g.e.

Tullock bir araya gelerek Kamu Tercih Topluluğu adında bir birim kurmuştur.¹³ Günümüzde de Virginia İktisat Okulu olarak halen etkinliğini sürdürmekte ve bilimsel çalışmalarda bulunmaktadır.

2.3. İlkeler

KTT'nin sacayağını oluşturan prensiplerden ilki metodolojik bireyselcilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Buchanan'ın metodolojik bireyselcilik olarak nitelediği yaklaşıma göre, ister sosyal isterse ekonomik, alınan tüm kararlar bireysel tercihlere göre şekillenmektedir. Dolayısıyla kamusal nitelikli olsa dahi alınan tüm kararlar bireyin tercihlerinin öncelendiği bir durumu yansıtır. Devlet, bireylere hizmet eden bir araçsallığa indirgenmektedir.¹⁴ Bireyin salt özel eylemlerinde değil, kamusal eylemlerinde de öz çıkarını öncelemesi KTT'nin önemini ortaya koyan önemli noktalardan biridir. Birey her anlamda, yalnızca özel işlerinde değil kamusal tercihlerinde de *homo-economicus* tür. Buchanan bu durumu şöyle ifade etmektedir:¹⁵

“Bilindiği üzere, kamu tercihi teorisinin metodolojik yönü, toplumsal tercih sürecinde bulunan kimselerin davranışlarını açıklamada fayda maksimizasyonunun açık bir şekilde genişletilmesidir. Seçmenler, bürokratlar, yargıçlar, yasama meclisi üyeleri, bu roller içerisinde hareket ettikleri kısıtlamalara tabi olarak kendi faydalarını maksimize etmeye çalışan diğer tüm kişilere çok benzer şekilde hareket etmektedirler... Örneğin, herhangi bir milletvekili, yalnızca kendi seçim bölgesindeki seçmenlerin beğenisini satın almaya çalışır. Seçmenler, bürokratlar ve milletvekilleri bakımından net refah maksimizasyonunu kapsayan *homo economicus*'un saf biçiminin ‘devletin başarısızlığı’ sonucunu doğurması şaşırtıcı değildir.”

KTT, metodolojik olarak bireyci bir varsayımda bulunur. Asıl olan siyasi partiler, devletler ya da milletler gibi organik birimler değil, kendi eylemselliğini içinde barındıran bireylerin kendisidir. Her durumda ve her seçim koşulunda, karar, birey tarafından verilmektedir. Bu yönüyle KTT, “siyasetin

¹³ <http://www.gordon.edu/ace/pdf/hill=f&e34.pdf> (Erişim Tarihi: 29.12.2016).

¹⁴ Selçuk ŞENER, *İktisadi Gelişmenin Ön Koşulu: İktisadi Özgürlük*, Yeni Türkiye, s:25, Ocak-Şubat 1999, s.410.

¹⁵ BUCHANAN, *The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform*, Horst HANUSCH (Ed.) *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin: Springer-Verlag, 1983, s.15'ten aktaran AKTAN, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/buchanan-turkce-makaleler/aktan-buchanan-katkilari.pdf

bireyci teorisi” olarak tanımlanmaktadır.¹⁶

KTT'nin bir diğer hareket noktası rasyonelite varsayımdır. KTT'ye göre birey için yegane amaç kişisel çıkarın maksimizasyonudur. Rasyonelite varsayımında her şeyden önce bireylerin bir tercihe sahip olması beklenir. Ordinal fayda teorisinden hareketle bireyler bu tercihler arasında sıralama yapabilecek ve bir tercihi diğerine üstün tutabileceklerdir. Bu, aynı zamanda tercihlerin geçişliliğini de göstermektedir. Bireyler bu tercihleri, kendi fayda maksimizasyonlarını gözetererek yapacaklarına göre bireylerin bu seçim sürecinde kendi çıkarlarını önceleyeceklerini söylemek yanlış olmayacaktır.

İktisat biliminin genel geçer yargılarından biri olan “kıt kaynak-sınırsız ihtiyaç” ikilemi, bireyi fayda maksimizasyonuna götüren bir güdüleyicidir. Bireylerin tüketirken fayda, üretirken kâr maksimizasyonunu amaçladığı fikrinden yola çıktığında, tıpkı işadamları gibi siyasetçilerin de kâr maksimizasyonu/kişisel çıkarları ile tatmine ulaştığı düşünülür.¹⁷ Kuşkusuz siyasetçi için “kâr” unsuru, her seçimde arttıracağı oylarından başka bir şey değildir.

KTT'nin sacayağını oluşturan ilkelere sonuncusu ise politik mübadele ilkesidir. Bu ilkeye göre politik süreçlerdeki aktörler arasındaki ilişki tıpkı piyasa mekanizmasındaki alıcı-satıcı arasındaki ilişki gibidir. Hem piyasa mekanizmasında hem de politikada, bireylerin iktisadi çıkarları pozitif değerdeki malların seçimine bağlıdır. Bireylerin piyasada bulunma sebebi, bir malı diğerleriyle mübadele etmektir. Politika da tıpkı piyasalar gibi bir mübadele sahasıdır ve bu yapı içindeki aktörler, gerçekleştiremedikleri bazı özel çıkarlarını kolektif biçimde gerçekleştirmeye çalışırlar.¹⁸ Bu durumda seçmen, bürokrat ve siyasetçi bir mübadele sürecine girmiş olurlar. Bir sonraki dönemde iktidarını kaybetmek istemeyen siyasetçi, seçmenin istediğini yerine getirecektir. Siyasi iktidarın taleplerini yerine getirmeyen bürokrat ise sahip olduğu bazı ayrıcalıkları (makam, prestij vb.) kaybetmek zorunda kalacaktır.¹⁹

¹⁶ Coşkun Can AKTAN, Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa, İz Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.17.

¹⁷ Mark SKOUSEN, İktisadi Düşünce Tarihi: Modern İktisadın İnşası, Çev. Mustafa Acar, Ekrem Erdem, Metin Toprak, 6. Baskı, Adres Yayınları, 2014, s.508.

¹⁸ BUCHANAN, The Political Biases of Keynesian Economics, Economics, Between Predictive Science and Moral Philosophy, Collage Station: Texas A.M. University Press, 1987, s.307-308.

¹⁹ AKTAN, Çağdaş Liberal Düşüncece Politik İktisat, Takav Matbaası, Ankara, 1994, s.47.

3. 4651 Sayılı Kanunun

Kamu Tercih Teorisine Göre Değerlendirilmesi ve Analizi

Bu başlık altına TCMB'nin özerkliğini sağlayan 4651 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, KTT bağlamında incelenecektir. Kanunun öncesindeki süreç, bu kanuna ihtiyaç duyulmasındaki sebepler, kanunun TBMM Genel Kurulundaki görüşmeleri ve bu Kanunun getirileri ele alınacaktır.

3.1. Kamu Tercih Teorisi Bağlamında Merkez Bankası Bağımsızlığı: Siyaset–Ekonomi Açmazı

Merkez bankalarının bağımsızlığı konusu 1980'li yıllarda önem kazanmaya başlamıştır. Zira 1990'lı yıllara değin dünyada yalnızca üç merkez bankası bağımsızdı. Bunlar; Amerika'da FED, Almanya'da Bundesbank ve İsviçre Milli Bankasıydı. 1990'lı yıllardan itibaren ise hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler merkez bankalarına bağımsızlık tanımaya başlamıştır.²⁰

Siyasetçilerin fayda maksimizasyonunu sağlayan etmen oylarının artmasıdır. Tekrar seçilmek isteyen bir siyasetçi, seçmenlerin/halkın isteklerini dikkate almalıdır. Bürokratlar da mevcut konumlarını koruyabilmek için siyasetçilerin isteklerini, rasyonel olsun ya da olmasın, gerçekleştirmek durumunda kalacaklardır. Bu durum kamu giderlerini arttırabilmekte ve ekonomik istikrar hedeflerinin sağlanması noktasında birtakım engeller çıkarabilmektedir.

Temel amacı iktidarı elde etmek ve korumak olan siyasi partiler, bu sebeple oy kazandırıcı politikaları öncelemektedirler. Eğilmez de, "Türkiye gibi kamusal örgütlenmelerin büyük, bürokrasinin geniş ve etkin, ekonomik istikrara ilişkin önceliklerin oy kaybına sebep olacağı inancının yaygın olduğu ülkelerde" KTT'nin daha da önem kazandığını ileri sürmektedir.²¹

Merkez bankalarının en önemli işlevi para politikası araçlarını kullanmak olagelmıştır. Siyasi erk, merkez bankası eliyle para arzı üzerinde belirleyici olabilmekte ve böylece gerek istihdam gerekse üretim verilerini etkileyebilmektedir. Bununla birlikte bütçe açıklarının finansmanı da borçlanma ya da para basılması yoluyla sağlanabilmektedir. Hükümetler için daha kolay bir yol olması bakımından para arzı daha tercih edilebilir görülmektedir. Ancak hükümetlerin merkez bankası kaynaklarına başvurmak suretiyle bütçe açık-

²⁰ Sevginaz IŞIK, *Merkez Bankası Bağımsızlığı ile Makroekonomik Değişkenler Arasındaki İlişki: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2015, s.18.

²¹ <http://www.mahfiegilmez.com/p/yazlar-kitaplar.html> (Erişim Tarihi: 31.12.2016).

larını finanse etmesi birtakım sorunları da beraberinde getirmektedir. Bunlardan en önemlisi kuşkusuz enflasyonist baskıdır. Fiyatların, talep dışı etkenlerle artışını ifade eden maliyet enflasyonu, monetarist okul tarafından yalnızca parasal olgulara –*enflasyon her zaman ve her yerde parasal bir olgudur*– özgülendirilmiştir.

Türkiye’de merkez bankasının en çok tartışılan yetkilerinden biri, kamu borçlarının merkez bankası kaynaklarından finanse edilmesine olanak veren düzenlemelerdir. Merkez bankasının Hazine’ye kısa vadeli avans açması, enflasyonist etkileri beraberinde getiren bir uygulama olmuştur. İlk olarak 1994 yılında bu uygulamaya sınırlar getirilmiş ve inceleyeceğimiz 4651 sayılı Kanun ile bu yetki tamamen kaldırılmıştır.²²

3.2. Bağımsızlığa Giden Yol: 4651 Sayılı Kanunu Getiren Süreç

TCMB’nin bağımsızlığa giden süreçte 1994 yılındaki ekonomik krizin payı yadsınmaz. 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin sebeplerinden biri, kamu açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereğinin TCMB kaynakları ile finanse edilmesi olarak görülmüştür.²³ Kamu kesimi borçlanma gereğinin yüksek olmasında kamunun verimsiz ve disiplinsiz harcamaları, KİT’lerin, sosyal güvenlik kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin finansman açıklarının ana etmen olarak görülmesi²⁴ politikacıların oy kazancı ve gündelik politikalar izlediğine bir karine teşkil etmesi bakımından KTT’yi doğrular niteliktedir. 1994 ekonomik krizi üzerine TCMB’nin Hazineye kısa vadeli avans açma yetkilerine sınırlandırmalar getirilmiştir. Bu sınırlamaları getiren 21.4.1994 tarihli ve 3985 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un genel gerekçesindeki şu ifadeler merkez bankası bağımsızlığının önemini ve KTT’nin haklılığını ortaya koymak bakımından veri olarak alınabilir.²⁵

“...Politik devresel hareketler konusunda yapılan çalışmalar, demokratik ba-

²² <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c058/tbmm19058093.pdf> (Erişim Tarihi:31.12.2016).

²³ Ertan OKTAY, *5 Nisan Kararlarının Değerlendirilmesi: Merkez Bankası, Para-Banka ve Döviz Sorunu*, Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Cilt:4, Sayı:12, Ankara, 1994, s.36.

²⁴ Hülya ARDIÇ, *1994 ve 2001 yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bilançosunda Yarattığı Hareketlerin İncelenmesi*, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, 2004, s.113.

²⁵ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c058/tbmm19058092ss0642.pdf> (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

tılı ülkelerde seçim öncesi dönemlerde, yaklaşan seçimler dikkate alınarak parasal genişlemeye gidilebildiğini göstermektedir. Bunun etkisi de gecikmeli olarak ortaya çıkan enflasyon olmakta, diğer bir deyişle, millî paranın iç ve dış değerinde istikrarsızlıklar ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, bu istikrarsızlıkları doğuran politik devresel hareketlerin önüne geçilebilmesi için, politik süreçten merkez bankalarını soyutlamak gerekmektedir. Yapılan çalışmalarda üzerinde görüş birliğine varılan sonuç, merkez bankalarının bağımsızlığı ile enflasyon oranı arasında ters bir ilişki bulunduğu yolundadır. Diğer bir deyişle, merkez bankalarının daha bağımsız olduğu ülkelerde enflasyon oranı da düşük olmaktadır. Bu nedenlerle, fiyat istikrarının sağlanması için merkez bankalarına, ekonomik ve politik bağımsızlığın olduğu bir ortamın sağlanması zorunlu görülmektedir...”

3985 sayılı Kanun’un 50’nci maddesi ile kısa vadeli avansın beş yıllık bir periyotta %15’ten; 1995’te %13’e, 1996’da %10’a, 1997’de %6’ya, 1998 ve takip eden yıllarda da %3’e çekilmesi kabul edilmiştir. Yine aynı Kanun’un 51’inci maddesi ile kamu kurumlarına verilecek kredilere bir üst limit getirilmiştir.²⁶ Böylece TCMB’nin bağımsızlığında önemli bir aşama kat edilmiştir.

Türkiye, 2001 yılında yeni bir ekonomik kriz ile karşı karşıya kalmıştır. 2001 krizinin sebebi olarak sürdürülemez cari açık ve finans piyasalarındaki istikrarsızlık görülmüştür. Krizin öncesinde faiz oranları, kur ve TCMB stoklarında önemli değişimler dikkat çekmiştir.²⁷ Hükümetin IMF ile yaptığı stand-by anlaşmasında taahhütlerinde yer alan limitleri aşmamak amacıyla TCMB’nin yeterli miktarda likidite sürememesi de bu krizin önemli sebeplerinden birisidir.²⁸ Her ne kadar TCMB’nin bağımsızlığı ile ilgili 2001 yılındaki krizden önce IMF’ye verilen niyet mektubunda “bağımsızlık” ihtiyacından söz edilmiş ve bağımsız bir merkez bankası taahhüt edilmişse de bu bağımsızlık ancak krizden sonraki yasal düzenlemeler ile gerçekleştirilmiştir.²⁹

²⁶ <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21915.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21915.pdf> (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

²⁷ Sevinç ORHAN, *Kasım ve Şubat Krizlerinin Öncü Değişkenler Yoluyla Sinyal Analizi*, Ekonomik Kriz Öncesi Erken Uyarı Sistemleri: Makale Derlemesi, Der. Halil SEYİDOĞLU, Rıfat YILDIZ, Arıkan Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2005, s.78.

²⁸ Caner BAKIR, *Merkezdeki Banka Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Uluslararası Bir Karşılaştırma*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.73.

²⁹ 18.12.2000 Tarihli IMF Niyet Mektubu <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/IMF+Niyet+Mektuplari> (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

3.3. 4651 Sayılı Kanun ve Getirileri

2001 ekonomik krizi sonrası TCMB'nin bağımsızlığını sağlamak üzere yapılan çalışmalar hız kazanmıştır. Bu çalışmaların sonucunda kamuoyunda DSP-MHP-ANAP üçlü koalisyonu olarak bilinen 57'nci Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, 1/839 esas numaralı "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısını TBMM'ye sunmuştur.³⁰ Tasarı, 21.01.1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda bazı değişiklikleri getirmektedir. Tasarının genel gerekçesinde böyle bir tasarıya hangi saikle ihtiyaç duyulduğu şu şekilde açıklanmıştır:³¹

"14.1.1970 tarihli ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun yürürlüğe girdiği 26.1.1970 tarihinden bugüne kadar geçen 31 yıllık süre içinde hızla değişen ekonomik koşullar ve merkez bankacılığı konusunda başta Avrupa Birliği normları olmak üzere dünyada meydana gelen gelişmeler çerçevesinde Kanunda değişiklik yapılması gereği doğmuştur."

Tasarının genel gerekçesinde ayrıca TCMB'nin "temel hedefine ekonomi ilkelerine göre ulaşmasının sağlanması, görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında etkin ve bağımsız kullanabilmesi amacıyla, hiçbir makam ve merciin Bankaya talimat veremeyeceği" ifade edilmiştir.³² Tasarının gerekçesinden anlaşıldığına göre, bağımlı bir merkez bankasının enflasyonun yükselmesi pahasına karşılıksız para basabileceği ya da Hazineye ve kamu kesimine kredi açabileceği değerlendirilmektedir.³³ TCMB'nin kamu kesimine açacağı krediler, hükümetlerin gerçekleştirmek istedikleri büyük projeleri ya da seçim harcamalarını finanse etmek amacıyla ilgili olabilmektedir. Bu açıdan tasarının gerekçesindeki yaklaşım, KTT ile uyumlu bir görünüm ortaya koymaktadır.

Tasarı, 16.04.2001 tarihinde TBMM Başkanlığına ulaşmış ve Başkanlıkça esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna, tali komisyon olarak da Adalet Komisyonuna havale edilmiştir.³⁴ Komisyon raporuna tasarı ile ilgili

³⁰ Tasarı metni için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0839.pdf> (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

³¹ A.k.

³² A.k.

³³ Ümit AKÇAY, *Merkez Bankasının Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası: Türkiye Örneği*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2008, s.184.

³⁴ TBMM İçtüzüğü Md. 74/4: Kanun teklifleri, Başkanlıkça komisyonlara doğrudan doğruya havale edilir. Söz geçiren tasarıda, tali komisyon rapor sunmazken, esas komisyon

muhalefet şerhi düşülmüş ve bu tasarıyla siyasi iradenin bürokrasi karşısında etkisiz hale getirildiği ileri sürülmüştür.³⁵

“Tasarı ile siyasi iradeye, TBMM’ne ve hükümete kapalı bir merkez bankası hedef alınmaktadır. Ülkeyi yönetim hakkı ve vazifesi TBMM’den güvenoyu almış hükümete aittir. Seçimler bunun için yapılır. Merkez Bankasının görevi hükümetin politikalarına uyum içinde çalışmaktır. Son yıllarda, ara rejimler döneminde, özerk kurumlar kurularak kamu yönetiminin bazı alanları siyasi iradenin, hükümetin icra sahasının, TBMM’nin denetim sahasının dışına çıkarılmaktadır. Hükümete rağmen icra gücü oluşturulmaktadır. Bu anlayış ve uygulamalar neticede demokrasiyi tahrip eder ve ülkeyi bürokratik totaliter bir düzene götürür. Ülkenin kalkınması ve gelişmesinin demokrasi ve hukukun güçlenmesine bağlı olduğu iyi bilinmelidir.”

Söz konusu muhalefet şerhindeki bazı milletvekillerinin bir sonraki yasa-ma döneminde hükümeti kuran Adalet ve Kalkınma Partisi’nden (AKP) milletvekili –ve hatta hükümet üyesi– olmaları dikkat çekicidir.³⁶ Tasarı ilgili Komisyonunda kabul edilmesinin ardından 24.04.2001 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülmeye başlanmıştır.

3.3.1. TBMM Genel Kurulunda Tasarının Tümü Üzerinde Yapılan Müzakereler

Tasarı, 24.04.2001 tarihli 90’ıncı birleşimde TBMM Genel Kurulunda görüşülmeye başlanmıştır. Tasarının tümü üzerinde yapılan konuşmalarda Doğru Yol Partisi (DYP) İzmir Milletvekili Ufuk Söylemez “tam anlamıyla liberal bir piyasa ekonomisine geçilmeden TCMB’nin özerkliğinin sağlanamayacağını” söyleyerek tasarıyı eleştirmiştir.³⁷ Fazilet Partisi (FP) Sakarya Milletvekili Cevat Ayhan “TCMB’nin hükümetle uyumlu politikalar gütmesi gerektiğini, esas sorumlu merciiin Hükümet olduğunu, siyasi iktidarların görev alanlarını daraltmanın doğru olmayacağını, iktidarların gerekirse sandık-

olan Plan ve Bütçe Komisyonu raporunu 19.04.2001 tarihinde 655 numaralı sıra sayısı ile sunmuştur.

³⁵ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss655m.htm> (Erişim Tarihi: 01.01.2017).

³⁶ Sait Açıba - Afyonkarahisar Milletvekili, Zeki Ergezen - Bitlis Milletvekili, Bayındırlık ve İskân Bakanı.

³⁷ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 21, Cilt: 61, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 90, 24.04.2001, s.64.

ta hesap vereceklerini” söylemiştir.³⁸ Oysa bu düşünce, tam olarak KTT’nin haklılığını ortaya koymaktadır. Çünkü şeffaflık ve hesap verebilirlik, kamu yönetiminin ve demokratik siyasetin vazgeçilmez ilkesidir. Ekonomi, siyasetin bileşenlerinden birisidir. Halkoyu ile yönetime seçilmiş kimseler, salt siyasi açıdan değil, ekonominin doğru yönetilmesi bakımından da halka karşı sorumludur. Kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması da siyasilerin sorumluluğundadır.

Hükümet kanadından ise tasarımı destekleyen konuşmalar yapılmıştır. Anavatan Partisi (ANAP) İstanbul Milletvekili Nesrin Nas “tasarıyla birlikte TCMB’nin bağımsız bir para otoritesi haline geleceğini, bunun böyle olmadığı zamanlarda hükümetlerin her zor duruma düştüklerinde senyora geliri elde etmek için para bastıklarını ve bu yönüyle ekonomik istikrarsızlığa sebep olduklarını vurgulamıştır.³⁹ Yine Demokratik Sol Parti (DSP) İstanbul Milletvekili Masum Türker de benzer ifadelerle tasarımı savunmuş, “bundan böyle kimsenin Merkez Bankasına para bas diyemeyeceğini” söylemiştir.⁴⁰ Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş ise şu ifadelerle TCMB’nin bağımsızlığının faydalarına değinmiştir:⁴¹

“Çağdaş ekonomilerde ve toplumlarda, çağdaş demokrasilerde kurumlar çok önemlidir. Bazı çok önemli kurumları, günlük siyasetten uzak tutmak, çağdaş demokrasinin bir parçası oluyor. Nasıl ki Anayasa Mahkemesinin belli bir özerkliği vardır; aynı şekilde, Merkez Bankasının özerkliği de, herhangi bir şekilde, sorumsuzluk anlamına gelmez; ancak, dünyada, genelde, merkez bankaları ‘belki bir seçim olur bir iki ay sonra –kısa vadeli– Merkez Bankası buna yardımcı olsun’ gibi hükümetlerden gelebilecek herhangi bir tavır, özerkliği sayesinde karşılayabilecek, özerkliği sayesinde kendilerini bu tavra karşı daha iyi koruyabilecektir ve bu şekilde, uzun vadeli fiyat istikrarını çok daha kararlı biçimde savunabilmesi için bu özerklik geliştiriliyor ve bu tasarının da temel amacı budur.”

Derviş’in sözleri KTT’nin kuramsal yaklaşımını yakınsayan bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Özellikle çağdaş demokrasilerde bürokratik kurumların siyasi etkilerden uzak tutulmasına ilişkin ifadelerin altını çizmek gerekir. Esasında bu perspektif 15 Nisan 2001 tarihinde açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında (GEGP) da sergilenmiştir. GEGP’in 72’nci mad-

³⁸ A.k., s.70.

³⁹ A.k., s.78.

⁴⁰ A.k., s.83.

⁴¹ A.k., s.89.

desinde “devletin kamu maliyesini bozan ve kaynak kullanımında etkinliği azaltan eski alışkanlıklarına geri dönmesinin önleneyeceği” taahhüt edilmiştir.⁴² Neo-liberal kuramdan bazı nüveler barındıran bu ifadeler, kamu kaynaklarının etkinsiz kullanımında kamusal aktörlerin kendi çıkarlarını öncelemesinin önemli payı olduğu düşünülürse, kuşkusuz KTT ile de doğrudan ilintilidir. Hükümetlerin salt kendi siyasi çıkarlarını dikkate almaları, kendilerinden sonraki hükümlere çevrilemez bir borç yükü bırakmalarına ve ekonomik krizlere sebep olabilecektir. Türk siyasal hayatına Demirel ile birlikte giren “enkaz” retoriği, belki de bu durumun bir sonucu olsa gerektir.

3.3.2. TBMM Genel Kurulunda İlgili Maddeler Üzerinde Yapılan Müzakereler

KTT'nin temel yaklaşımını benimseyen ve TCMB'yi kamusal aktörlerden bağımsız bir konuma getiren maddelerden ilki olan Tasarının 1'inci maddesi ile 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 4'üncü maddesi değiştirilmiş ve TCMB'nin “fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği”⁴³ ifade edilmiştir. Madde gerekçesine bakıldığında, bu madde sayesinde TCMB'nin “kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanacağı” belirtilmiş ve “hiçbir makam ve merciin Bankaya talimat veremeyeceği hükme bağlanmıştır”⁴⁴ denilmiştir.

Tasarının 5'inci maddesiyle Başkan yardımcılarının görev süreleri uzatılmış ve bunların görevden alınması ile ilgili belli şartlar getirmiştir. Bu durum madde gerekçesinde “Başkan Yardımcılarının görev süreleri dolmadan görevden alınamayacakları yönündeki hükümle Bankanın bağımsız olarak faaliyet göstermesi sağlanmaya çalışılmıştır” şeklinde ifade edilmiştir.⁴⁵

Tasarının kanunlaşan 11'inci maddesi ile 1211 sayılı Kanunun 52'nci maddesine “Açık piyasa işlemleri, yalnızca para politikası amaçları için yürütülür ve Hazineye, kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kurum ve kuruluşlara kredi amacıyla yapılamaz.” hükmü getirilmiştir.⁴⁶

⁴² Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b> (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

⁴³ 4651 Sayılı Kanun için Bkz. 05.05.2001 tarihli Resmi Gazete.

⁴⁴ <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0839.pdf> (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

⁴⁵ A.k.

⁴⁶ <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4651.html> (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

Tasarının kanunlaşan 13'üncü maddesi ile 1211 sayılı Kanunun 56'ncı maddesi "Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz."⁴⁷ şeklinde değiştirilmiş ve Bankanın kamu kurumlarına siyasilerin etkisiyle kredi açması, borç vermesi ve bu yolla kamu kaynaklarının etkisiz transferi önlenmiştir.

Kanunlaşan 13'üncü maddenin görüşmeleri sırasında FP Sakarya Milletvekili Cevat Ayhan bu maddeye şu sözlerle muhalefet etmiştir:⁴⁸

"Şimdi, yaptığımız işe bir bakalım: Banka –daha önceki maddelerde geçti– kimlere kredi verir; batık bankalara verir. Banka kimlere kredi verir; güveni kaybetmiş ve sallantıya girmiş bankalara kredi verir –burada geçti, maddelerde okuduk– ama, banka kime kredi açamaz, avans veremez; Hazineye. Peki, Hazinenin para ihtiyacı olduğu zaman ne yapacak; gidecek, bankalardan alacak. Yani, Merkez Bankası bankalara verecek, batığına verecek, batmak üzere olana verecek; Hazine de gidip onlardan alacak. Yani, evinizde, ambarınızda buğdayınız var, ondan ekmek yapıp yiyemezsiniz, ille, gidip, şehirdeki fırından alacaksınız deniliyor; sizin yaptığınız budur. Yani, bunun neresinde akıl var, şimdi ben soruyorum size değerli arkadaşlar?! O kadar yanlış işler yapıyoruz ki... Bu maddenin, aslında, olmaması lazım. Devletin ihtiyacı varsa, kendi Merkez Bankasından alır, gidip de tefeci bankalardan alıp, yüzde 120, yüzde 150 faiz ödeyeceğine, soyulacağına, kendi Merkez Bankasından alır. Nitekim, 1994'te, bunu 50 inci maddeyle düzenlemişiz; gayet de iyi düzenlemişiz. Yüzde 3'e kadar da getirip sınır koymuşuz, işler hale gelmiş. Şimdi, hepsini tepip atıyoruz."

Ayhan'ın itirazları incelendiğinde, bu açıklamaların metodolojik bireysellik rasyonalite ve politik mübadele gibi KTT'nin temel ilkelerini tamamen dışladığı görülmektedir. Oysa KTT, tam da bu ihtiyacın bir ürünüdür. Bir merkez bankasının, ülkenin bankacılık sistemini ayakta tutmak amacıyla gerçekleştireceği sübvansiyonları, kamu kurumlarına yapılan transferler ile kıyaslamak doğru bir tutum olmayacaktır. Hem merkez bankasının –dolayısıyla para basma yetkisinin– hem de kamusal hizmetlerde bulunan kamu kurumlarının –bir yönüyle seçim ekonomisi araçlarının– aynı anda siyasi iradenin uhdesinde olması, ekonomik/politik yozlaşmayı kaçınılmaz hale getirecektir.

Kanunlaşan 14 ve 15'inci maddelerin ardından tasarının Kanunlaşan 16'ncı maddesiyle 1211 sayılı Kanunun 46 ve 47'nci maddesiyle özel sektöre

⁴⁷ A.k.

⁴⁸ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 21, Cilt: 61, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 90, 24.04.2001, s.157.

açtığı reeskont kredilerine, 50 ve 51'inci maddesiyle kamu kesimi ve Hazineye sağladığı avanslar ile ilgili hükümler, bu maddelerin ilga edilmesiyle imkansız hale gelmiştir.⁴⁹

Tasarı, 25.04.2016 (24.04.2016 gece yarısı) tarihinde kabul edilerek kanunlaşmıştır. Kanun, Cumhurbaşkanının imzalamasının ardından 05.05.2001 tarihinde 24393 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4. Yeni Hükümet Sistemi Bağlamında TCMB Bağımsızlığına Dair Değerlendirme

Günümüzde Türkiye'de bir hükümet sistemi değişikliği söz konusudur. 19. yüzyılın sonu ile Osmanlı Devleti'nde başlayan parlamenter sistem deneyimi, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yerini Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bırakmıştır. Parlamenter sistemin öngördüğü iki başlı yürütme yapısı, Cumhurbaşkanının yetkili ve sorumlu olduğu tek başlı bir yürütmeye evrilecektir. Bununla birlikte 6771 sayılı Kanunun 8'inci maddesi ile Anayasa'nın 104'üncü maddesindeki Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasına üst kademe kamu yöneticilerini atamak, görevlerine son vermek ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlemek yetkisi eklenmiştir. Bu durumda, bir üst kademe yöneticisi olarak değerlendirilebilecek olan TCMB Başkanı'nın bu mutlak atama yetkisine dâhil olup olmayacağı sorusu gündeme gelmektedir. Ancak TCMB Kanununun 28'inci maddesi "Başkan (Governör) ancak, 27'nci maddedeki yasakların gerçekleşmesi ve bu Kanunla kendisine verilen görevlerin devamlı surette ifasını imkânsız kılacak durumların ortaya çıkması hallerinde, atanmasındaki usule göre görevinden af olunabilir" hükmünü haizdir. Bu durumda TCMB Başkanının görevden alınması birtakım sayılı şartlara özgülenmiştir. 6771 sayılı Kanunun da Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini düzenleyen ilgili bölümünde kanunda açıkça düzenlenen konularda Kararname çıkarılamayacağı hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte yeni sisteme uyuma ilişkin düzenlemelerin hala yapılmamış olması, konuya ilişkin muğlaklığın sürmesine yol açmaktadır. Zira TCMB Kanununun Başkan'ın atanmasına ilişkin 25'inci maddesi, atama yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermektedir. Yeni sistem ile birlikte Bakanlar Kurulu yetkilerinin Cumhurbaşkanınca kullanılacak olması bu maddede de bir düzenleme yapılması gereğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla ekonomi yönetiminin bağımsızlığını sürdürüp sürdürmeyeceği konusu, uyum ile ilgili düzenlemeler kanunlaşana değin belirsizliğini sürdürecektir.

⁴⁹ A.k.

6771 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanının görevleri ile ilgili getirdiği bir diğer yenilik ise Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi verilmesidir. Bu kararname çıkarma yetkisinin sınırlarını ise temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler ile münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular oluşturmaktadır. Her ne kadar TBMM'nin aynı konuda bir kanun çıkartması durumunda kararnamenin hükümsüz hale geleceği belirtilmişse de mevcut haliyle bu kararname yetkisinin geniş bir alanı kapsadığı yadsınamaz. Bu durumda Cumhurbaşkanı –eğer o konuda açık bir yasal düzenleme yoksa– ekonomi yönetimine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çıkarabilir. Cumhurbaşkanı'nın seçimle görev başına geldiği, tekrar seçilebileceği ve her siyasi aktör gibi seçilme kaygısı duyabileceği düşünüldüğünde ekonomi yönetimi konusunda da yetkiler sunan böylesi geniş bir düzenlemenin sakıncalar doğurabileceği göz önünde bulundurulması gereken bir husustur. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılabilme yetkisinin sınırlarının çizilmesi ve ekonominin önemli aktörlerinden biri olan merkez bankası hakkında idari düzenlemeler ve ekonomik alanlar için kararname çıkarılmayacağı gibi bazı sınırlamalar koyulması yararlı olacaktır.

Sonuç Yerine

Keynesyen politikaların başarısızlığa uğraması, merkez bankalarını gündelik siyasi amaçları doğrultusunda kullanan hükümetlerin bu yetkilerinin sorgulanmasını da beraberinde getirmiştir. Enflasyonist baskılara ve yüksek faiz oranlarına yol açması pahasına hükümetlerin merkez bankası araçlarını gündelik politikalar doğrultusunda kullanması, merkez bankalarının bağımsızlığının gerekliliği üzerindeki tartışmalara yol açmıştır. Siyasi ve bürokratik aktörlerin, politik meselelerde de kendi çıkarlarını öncelemesi, merkez bankalarının bağımsızlığı gereksinimini KTT doğrultusunda incelemeyi gerektirmiştir.

KTT, rasyonel bir yaklaşımla insan aklını ön plana çıkaran ve insanların rasyonel seçimler yaptığını iddia eden kuramlardan biri olarak günümüzde önemli popülariteye sahiptir. İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan KTT, siyasal süreçte alınan kararları ve kamusal politikaları, iktisat biliminin ortaya koyduğu verilere ve varsayımlara göre açıklar. Bu yönüyle alınan kamusal politikalarda etkinlik/verimliliğin sağlanması ve usul ekonomisinin işlerlik kazanması bakımından son derece önemli bir yere sahiptir. Kamusal mallara olan ilgili dikkate alınırsa KTT'nin kamusal nitelik taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır.

KTT, üç önemli ilke üzerine kuruludur. Bunlardan ilki, tüm kararların bi-

reysel tercihlere göre şekillendiği varsayımına dayanan metodolojik bireycilik ilkesidir. Bu ilke, kamusal ya da özel ayrımı yapılmaksızın alınan her kararda mutlak surette bireyin belirleyiciliği olduğunu savunur. Diğer bir ilke olan rasyonalite ilkesi, bireyin bu tercihleri kendi faydasını maksimize edecek şekilde gerçekleştirmesini kapsar. Son ilke olan politik mübadele ilkesi ise kamusal politikalarda da tıpkı piyasalarda olduğu gibi bir mübadele ilişkisi olduğuna dayanır.

Siyaset ve ekonomi açmazı bu iki çıkar sahasının zaman zaman çatışma halinde olması, siyaset ve ekonomi alanlarını birbirinden ayırma düşüncesini beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda dünyanın birçok ülkesi, ekonominin en önemli öznelerinden biri olan merkez bankalarına siyasetten bağımsız bir politika izleyebileceği alanlar oluşturmuştur. Bu imkanı sağlayan en önemli araç ise kuşkusuz merkez bankalarının yetkilerini tanımlayan mevzuattır.

Türkiye’de TCMB’nin bağımsızlığına yönelik çalışmalar kriz dönemlerini takip eden süreçlerde gündeme gelmiştir. Bu durumun esas nedenlerinden birisi de siyasi iradenin TCMB’yi kendi uhdesindeki bürokratik araçlardan herhangi biri olarak görmesidir. Dolayısıyla siyasi iktidarlar bazen seçim ekonomisi bazen de popülist politikalar sebebiyle TCMB’yi her koşulda kendileri için para yaratan bir makine gibi görme eğiliminde olmuşlardır.

TCMB’nin bağımsızlığına giden süreçte ilk adım 1994 krizi sonrasında yapılan düzenleme ile atılmıştır. Bunda en önemli etmen, 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin sebeplerinden birisi olarak kamu açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereğinin TCMB kaynakları ile finanse edilmesi olarak görülmesidir. Bu düzenleme sonrası TCMB’nin Hazine’ye kısa vadeli avans açma yetkisine birtakım kısıtlamalar getirilmiş ve TCMB’nin kamuya likidite sağlayan bir araç olmasının önüne geçilmek istenmiştir. 1994 krizi sonrası getirilen bu kısıtlamalar, 2001 krizi sonrası TBMM’de kabul edilen 4651 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tamamen kaldırılmıştır. Bu kanun, TCMB’nin araç bağımsızlığını sağlayan ve TCMB’nin kurumsallığını ön plana çıkaran bir düzenleme olmuştur. TCMB’nin bağımsızlığını gerektiren sebepler ve bağımsızlık yolunda yapılan düzenlemeler, KTT’nin temel varsayımlarını doğrulamak bakımından eşsiz bir emsal teşkil etmektedir.

Kaynakça

- AKÇAY, Ümit, *Merkez Bankasının Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikği: Türkiye Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2008.
- AKTAN, Coşkun Can, *Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1997.
- AKTAN, Coşkun Can, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, Takav Matbaası, Ankara, 1994.
- ARDIÇ, Hülya, *1994 ve 2001 yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bilançosunda Yaratıldığı Hareketlerin İncelenmesi*, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, 2004.
- BAKIR, Caner, *Merkezdeki Banka Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Uluslararası Bir Karşılaştırma*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- BARIŞIK, Salih, *Merkez Bankası Bağımsızlığı, Makroekonomik Etkileri ve 2001 Tarihli TCMB Kanununun Yansımaları*, A.Ü.S.B.F Dergisi, C.59, S.3, 2004, s.1-20
- BUCHANAN, James M., *Constitutional Economics*, Blackwell Pub, 1990.
- BUCHANAN, James M., *The Political Biases of Keynesian Economics, Economics, Between Predictive Science and Moral Philosophy*, Colgate Station: Texas A.M. University Press, 1987.
- BÜYÜKDENİZ, Adnan, *Merkez Bankası Bağımsızlığının Ekonomi Politikği Üzerine*, Anlayış Dergisi, S.4, Eylül, 2003, s.26-28
- CUKIERMAN, Alex ve MELTZER, Allan H., *A Theory of Ambiguity, Credibility, and Inflation under Discretion and Asymmetric Information*, *Econometrica*, Vol:54, No:5, s.1099-1128
- DEBELLE, Guy ve FISCHER, Stanley, *How Independent Should a Central Bank Be?*, Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers (Federal Reserve Bank of Boston Conference Series), No:38, June 1994, s.195-222
- EROĞLU Nadir ve EROĞLU İlhan, *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)'nin Bağımsızlık Tartışması Üzerine Bir Değerlendirme*, Kocaeli Üniversitesi S.B.E. Dergisi, Sayı: 19, s.121-144
- HEYWOOD, Andrew, *Siyaset*, 14. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2015.
- GRILLI, Vittoria ve MASCIANDARO, Donato ve TABELLINI, Guido, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, *Economic Policy*, Vol.6, No.13, October 1991, s. 341-392

- IŞIK, Sevginaz, *Merkez Bankası Bağımsızlığı ile Makroekonomik Değişkenler Arasındaki İlişki: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2015.
- OKTAR, Suat, *Merkez Bankalarının Bağımsızlığı*, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1996
- OKTAY, Ertan, *5 Nisan Kararlarının Değerlendirilmesi: Merkez Bankası, Para-Banka ve Döviz Sorunu*, Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Cilt:4, Sayı:12, Ankara, 1994.
- ORHAN, Sevinç, *Kasım ve Şubat Krizlerinin Öncü Değişkenler Yoluyla Sinyal Analizi*, Ekonomik Kriz Öncesi Erken Uyarı Sistemleri: Makale Derlemesi, Der. Halil Seyidoğlu, Rifat Yıldız, Arıkan Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2005.
- SKOUSEN, Mark, *İktisadi Düşünce Tarihi: Modern İktisadın İnşası*, Çev. Mustafa Acar, Ekrem Erdem, Metin Toprak, 6. Baskı, Adres Yayınları, 2014.
- ŞENER, Selçuk, *İktisadi Gelişmenin Ön Koşulu: İktisadi Özgürlük*, Yeni Türkiye, s:25, Ocak-Şubat 1999.
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 21, Cilt: 61, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 90, 24.04.2001.

Yararlanılan İnternet Siteleri

- http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm
http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm
<http://www.gordon.edu/ace/pdf/hill=f&e34.pdf>
<http://www.mahfiegilmez.com/p/yazlar-kitaplar.html>
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c058/tbmm19058093.pdf>
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c058/tbmm19058092ss0642.pdf>
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21915.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21915.pdf>
 18.12.2000 Tarihli IMF Niyet Mektubu <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/IMF+Niyet+Mektuplari>
<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0839.pdf>
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss655m.htm>
 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/>

connect/9d16883c-c298-4863-8992 e6054973ce6b/program.
pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-
9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b

<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0839.pdf>

<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4651.html>