

# T.C. Merkez Bankası'na Yeni Yasal Çerçeve: 4651 Sayılı Kanun Üzerine Gözlem ve Değerlendirmeler

Prof. Dr. Oktar TÜREL (\*)

*“Cumhuriyet hükümetinin milli meselelerde ve milli iktisat meselelerinde başlıca kudretlerinden birisi, kendi karar ve mülahazası haricinde milli paranın kıymeti gibi nazik bir mevzu üzerinde tesadüfi bir hal olmasına imkan bırakmamasıdır.”*  
(Başvekil İsmet Paşa (İnönü), 1933) (1)

*“Geçen tecrübeler göstermiştir ki, bu memlekette saklanacak ve kıymetine güvenilecek para yalnız Türk parasıdır.”* (Başbakan İsmet İnönü, 1935) (2)

*“TL öldü. Türk Lirası dirilir mi? Diriltme çabaları yalnızca bunalımı derinleştirir... (B)unalımı aşmaya çalışırken bütün gayretler euro'ya veya dolar'a geçiş üzerinde toplanmalı... Türk Lirası ebedi istirahatgahına tevdi edildiğinde kilitlemiş olan piyasa açılacak, herkes aldığı fiyatı, sattığı fiyatı bilecek. Bu da krizin kısa sürede, ekonominin iç dinamikleriyle aşılmasını sağlayacak.”* (Ergün, 2001)

---

(\*) ODTÜ İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.  
(1,2) Aktaran: Kuruç (1987: 34-44)

14 Ocak 1970 gün ve 1211 Sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu'na önemli değişiklikler getiren 4651 Sayılı Kanun (Kabul tarihi: 25 Nisan 2001), Türkiye'nin geçmiş yıllarda tanık olmadığı bir hızla görüşüldü ve kanunlaştırıldı. Devlet Bakanı Derviş'in 14 Nisan 2001'de basına açıkladığı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın yazılı metninde açıkça zikredilmeyen, ancak T.C. Merkez Bankası (bundan böyle kısaca TCMB) Başkanı Serdengeçti'nin 19 Mart 2001 günlü basın açıklamasında sözünü ettiği değişiklik tasarısı 14 Nisan'da TBMM Başkanlığı'na sunuldu; 16 Nisan'da Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edildi; Komisyon revize ettiği hükümet tasarısını 19 Nisan tarihli raporu ile TBMM Genel Kurulu'na sevketti ve revize tasarı Genel Kurul'un 24/25 Nisan'daki birleşiminde kabul edildi. Böylece Cumhuriyet mali tarihinin en önemli Merkez Bankası düzenlemelerinden biri, tasarımın açıklanmasını izleyen 11 günde sonuçlandırılmış oldu.

Acaba 4651 Sayılı Kanun, Cumhuriyet Merkez Bankacılığında 1930 tarih ve 1715 Sayılı Kanun ile, 1211 Sayılı Kanun'un oluşturduğu önemli tarihsel dönemlerden birisi mi? Bu soruyu cevaplamak için 1715 ve 1211 Sayılı Kanunların amaçları ve temel felsefeleri ile hazırlandıkları dönemin ulusal/uluslararası konjonktürüne bakmak ve bunları günümüzdeki durum ile karşılaştırmak gerekiyor.

1715 Sayılı Kanun, Türkiye'nin 1920'li yıllarda eksikliğini duyduğu ulusal para otoritesi ve emisyon bankası ihtiyacına cevap veriyor ve 1930'lu yıllarda (haklı olarak) Türkiye'nin siyasal ve ekonomik bağımsızlığının simgelerinden biri olarak algılanıyordu. Cumhuriyet'in önderleri, TCMB'yi siyasal müdahalelerden uzak tutmaya verdikleri önemi dönemin siyasal kadroları ile çok içli-dışlı olan Türkiye İş Bankası'nı emisyon yetkisi ile cihazlandırmaya göstermiş ve 1930'larda TCMB'nin para idaresi ortodoks iktisat düşüncesinin ilkelerine göre biçimlendirilmişti. Altın standardının genel geçerliliğini yitirdiği, ama özlenir olmaktan çıkmadığı bir dünyada TCMB sabit kur rejiminden kopmamaya, TL'nin değerini başka dünya paralarına bağlamaya ve para çıkarımını altın veya döviz edinimi ile ilişkilendirmeye özen göstermekteydi (Kuruç, t.y.). "Denk bütçe / sağlam para" sözcükleriyle sloganlaştırılan mali politika II. Dünya Savaşı öncesine kadar sürdürüldü. Latin

Amerika'nın kimi önemli ekonomilerinde Merkez Bankası kuruluşlarının 1930'larda gerçekleştiği gözönünde tutulursa, 1715 Sayılı Kanun İki Savaş Arası Dönem (1914-1945)'in elverişsiz uluslararası iklimine ulusalçı tepkilerden biri olarak algılanabilir.

1715 Sayılı Kanun, yaklaşık 40 yıl yürürlükte kalmış, bu süre içinde radikal sayılamayacak 22 değişikliğe uğramıştır. TCMB yönetimleri, 1930'lu yılların sonlarına doğru savunma ihtiyaçlarının da etkisiyle artan kamu harcamalarının enflasyonist finansmanına direnmekle birlikte, II. Dünya Savaşı ve Savaş sonrası dönemdeki kamu açıklarının enflasyonist finansmanını engelleyememişlerdir. Bu deneyim, Merkez Bankası yasalarına bağlayıcı hükümler koyarak enflasyonist finansmanı engellemenin kolay ve otomatik olmadığını, Merkez Bankası ve hükümetler arasındaki ilişkilerin epey karmaşık olduğunu düşündürmektedir.

1211 Sayılı Kanun, Keynes'gil Altın Çağ (1946-1973)'ın Türkiye'deki uzantısı "Planlı Ekonomi" anlayışının Merkez Bankacılığımıza epey gecikmiş bir yansımasıdır. Tüm mali sistem gibi mali sistemin kilit taşı olan TCMB'yi de plan amaç ve hedeflerine ve özellikle büyüme ve sanayileşme hedeflerine ulaşmanın aracı olarak gören yaklaşımın izleri (örneğin selektif/doğrudan/orta vadeli TCMB kredileri) 1211 Sayılı Kanun'da görülmektedir. İlginç olan husus, "Planlı Ekonomi" finansman anlayışının eski mevzuat altında bile bir süre uygulanabilmiş ve ihtiyaçlara cevap verebilmiş olmasıdır.

1980'lerde ekonomik ve toplumsal kalkınmanın Plan ile yönlendirilmesi fikri, anayasal bir referans olarak sürdürülmekle birlikte, ulusal planlama anlayışı fiilen ortadan kalktığından, TCMB Kanunu'nun da bu olgu paralelinde yenilenmesi beklenirdi. Türkiye'nin dış dünyaya önceleri ticaret, sonra da mali sermaye aracılığı ile eklemlenmesi sürecinin güçlendiği 1980'li ve 1990'lı yıllarda TCMB için yeni bir yasal çerçeve arayışının da güçlenmesi sürpriz sayılamazdı. Ancak son yirmi yılın hükümetleri ve kanun koyucuları amaçlardan çok TCMB'nin kurumsal yapısı ve uygulayacağı politika araçları ile ilgilenmişlerdir. 1211 Sayılı Kanun'u değişikliğe uğratan 8 Kanun ve 5 KHK'nin çoğu bu yıllarda yürürlüğe konulmuştur.

Yeni bir yüzyılın eşiğinde Türkiye'nin küreselleşme tarzına uygun bir TCMB oluşturma fikri artık gündemdedir ve 4651 Sayılı Kanun bu oluşum doğrultusunda bir "teşebbüs", aşağıdaki bölümlerde açıklamaya çalışacağımız gibi bir "eksik teşebbüs"tür.

## II

Yeni bir TCMB yasası ile ilgili hazırlıkların "dört yılı aşkın" bir süredir devam ettiği ve üç aşamadan geçtiği anlaşılıyor. 1998 yılında tamamlanan birinci aşama "strateji arama" aşamasıdır ve bu aşama bir taslak hazırlığı ile tamamlanmıştır. İkinci aşamada taslak uluslararası kuruluşların (özellikle Avrupa Merkez Bankası, kimi Avrupa ülkeleri Merkez Bankaları ve IMF'nin) görüş ve önerilerine açılmış, üçüncü aşamada ise "dünya merkez bankalarının pratik uygulamaları taslağa uyarlanmış(tır)" (Erçel, 2001). 14 Nisan 2001'de hükümet tasarısı olarak TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na verilen metin bu aşamalardan geçmiş bir "nihai taslak"tır. Söz konusu hazırlıkların ve "nihai taslak"ın toplumun çeşitli kesimlerinde ve siyasal platformlarda yaygın bir tartışmaya konu olmadığı, görece dar uzman/teknokrat kadrolar çevresinde kotarıldığı söylenebilir.

"Yeni TCMB Kanunu"nun ardındaki fikri birikimin yerel bileşeni, 1990'larda para politikası ve onun bir parçası olarak uygulanmak istenen parasal programların enflasyon hızını düşürmek ve değişkenliğini azaltmaktaki başarısızlığına dayanır. Eğer 1980'lere ve 1990'lara damgasını vuran ve esas itibariyle gelir hedeflerine uyum gösterici (accommodating) nitelik taşıyan para politikaları son tahlilde başarısız ise, buna yurt içinden ve özellikle kurum içinden tepkilerin yükselmesi doğaldır.

Bu tepkiler birbirini dışlamayan iki tartışmayı canlandırmıştır. İlki, TCMB'nin bağımsızlığı konusu üzerindeki tartışmadır. Uyum gösterici para politikaları gelir hedeflerine duyarlı siyasal çevrelerin doğrudan ya da dolaylı telkinlerine izafe edilirse, bu soruna TCMB'nin bağımsızlaşması ile çözüm aranması akla gelmektedir. IMF ve Dünya Bankası'nın yönlendirdiği bir dizi yerli veya yabancı "pseudo-araştırma" bu fikri destekleyecek "bulgular"

sağlamıştır (3). Bağımsızlık konusunu bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak irdedeleyeceğiz.

İkinci tartışma konusu ise TCMB'nin para ve kambiyo politikalarındaki temel çerçevenin eleştiriye açılmasıdır. Sözelimi, döviz kuruna dayalı istikrarlandırma amacına dönük bir gevşek bağlama (soft peg) veya para kurulu düzenlemesi gibi bir sıkı bağlama (hard peg), sıkı bağlamanın en uçtaki versiyonu olarak yabancı bir paranın tek ve yasal para haline getirilmesi 1990'ların sonlarına doğru Türkiye'de daha çok telaffuz edilir olmuştur. Doğaldır ki bu tür rejimler, görece bağımsız bir TCMB tarafından da, görece bağımlı bir TCMB tarafından da uygulanabilir.

“Yeni TCMB Kanunu” fikrini besleyen uluslararası etkilerin kısmen Avrupa Merkez Bankası (Bankaları) kökenli olduğuna değinmiştik. Avrupa Merkez Bankaları'nın Maastricht sonrasında gerçekleştirdikleri parasal birliğe geçiş amaçlı ve parasal yetki kurumunu hükümetten görece bağımsızlaştıran yasal düzenlemeler AB'ye nihai katılım amacı doğrultusunda Türkiye mevzuatını elden geçirme çabasına yönelmiş siyasal kadrolara ve kamu bürokrasisine olumlu ve gerekli görünmüştür. Bu siyasal ve teknik kadrolar kimi AB üyelerinin (örneğin Yunanistan'ın) parasal birliğe katılma ve kendi ulusal Merkez Bankalarının serbestlik derecelerini azaltma karşılığında, taviz ve garantiler istemek biçiminde gelişen müzakere pozisyonunu hiçbir zaman benimsememişler; tam aksine AB'nin Türkiye'yi kabul etmeye istekli olduğunu ve mevzuat uyumunun AB'ye giriş sürecini çabuklaştıracağını varsaymışlardır.

Öte yandan IMF'nin kurum düzeyinde konuya Haziran 2000'den itibaren “müdahil” olmaya başladığı anlaşılıyor. Aralık 1999 stand-by düzenlemesinin 22 Haziran 2000 günlü üçüncü niyet mektubunda IMF'ye Haziran 2001'den itibaren TCMB yıllık bilançolarının bir dış denetim kuruluşu tara-

---

(3) Bu pseudo-araştırmaların yöntemi sayısal göstergelere dönüştürülmüş nitel değişkenler yardımı ile önceden bilinen ve değer yargılarından öteye geçmeyen sonuçları doğrulamaya çalışmaktır. Böylece merkez bankaları ne kadar bağımsız iseler, enflasyonla mücadelede o kadar başarılı olunacağı, ekonomik yönetimler ne kadar “piyasa dostu” (“market-friendly”) olurlarsa, ekonominin o kadar hızlı büyüyeceği, v.b. “kanıtlar”.

fından uluslararası standartlara göre hazırlanmış biçimiyle yayımlanacağı vadi yer almakta, Aralık 2000 tarihli dördüncü niyet mektubunda ise şu paragrafa rastlanmaktadır: “(Döviz kuru hedeflemesinden enflasyon hedeflemesine) geçişin gerekli bir adımı olarak ve fiyat istikrarını TCMB para politikasının temel amacı kılmak, bu amaca dönük olarak operasyonel bağımsızlığını güçlendirmek, para politikası kararlarındaki hesap verilebilirliği artırmak ve para politikası formülasyonundaki şeffaflığı sağlamak üzere Nisan 2001 sonuna kadar yeni bir Merkez Bankası Kanunu çıkarılacaktır (sekizinci gözden geçirmenin tamamlanması için koşul). Bu düzenleme, Türkiye’nin gelecekte AB’ye katılımı gözönüne alındığında, TCMB Yasasını Maastricht Anlaşması ile tutarlı hale getirmek için de gerekecektir” (Paragraf 31) (4). Hükümetin taahhüdünü yerine getirdiği, yeni stand-by anlaşmasının 3 Mayıs 2001 tarihli ilk niyet mektubunda vurgulanmaktadır: “Enflasyon hedeflemesi çerçevesini kurmanın ilk ve kilit önemde adımı olarak TCMB’yi temel amacı olan fiyat istikrarını kollamada tam operasyonel bağımsızlığa kavuşturan TCMB Kanunu değişikliği gerçekleştirilmiştir” (Paragraf 42). Bu paragrafı izleyen satırlarda 4651 Sayılı Kanun’la gerçekleştirilen değişiklikler, ayrıntıları ile sıralanmaktadır.

### III

Aralık 2000 ve Mayıs 2001 niyet mektuplarında yer alan “operasyonel bağımsızlık” sözcükleri üzerinde önemle durmak gerekiyor; çünkü Merkez Bankalarının siyasal otoriteden tümüyle bağımsız olduğu bir ekonomik sistemi tahayyül etmek mümkün değil. Bağımsızlık, esas itibarıyla bir derece sorunu; yoksa tam bağımsızlık ya da tam bağımlılık uçlarından biri seçilmiyor. Dahası, demokratik ülkelerde Merkez Bankalarının bağımsızlığı arttıkça, bu otonominin nasıl kullanıldığı konusunda topluma ve/veya toplumun seçilmiş temsilcilerine hesap verme sorumluluğu da artıyor. Aşağıda değineceğimiz gibi 4651 Sayılı Kanun, lafzı ile, bu sorumluluğun algılandığını gösteriyor.

TCMB (2001:2)’de değinildiği gibi, Merkez Bankası bağımsızlığının amaç bağımsızlığı ve araç bağımsızlığı olmak üzere iki boyutu var. Niyet

---

(4) Niyet mektuplarından alıntıların bu ve bundan sonraki çevirileri yazar tarafından yapılmıştır.

mektubunda geçen “operasyonel bağımsızlık” deyimi, araç bağımsızlığı kavramına daha yakın. 4651 Sayılı Kanun’la teyid edilmesine ve güvence altına alınmak istenmesine rağmen, TCMB’nin kullandığı politika araçlarının seçimi ve ne ölçüde kullanılacakları konusunda hükümet çevrelerinden ciddi bir müdahale ile karşılaşmadıkları biliniyor. Bunun nedeni, para politikası araçlarının spesifik ve uzmanlık gerektiren nitelikleri; siyasal kadroların politika araçları kullanımına uygulama aşamasında müdahale edecek bilgi ve yetkinlikte olmaları mümkün değil (5). Dolayısıyla bağımsızlık tartışmasının özü, giderek amaç bağımsızlığına uzanıyor.

#### IV

4651 Sayılı Kanun’a dayanak olan hükümet tasarısı, TCMB’nin amaç seçimi ve amaç/araç bağımsızlığı konusunda radikal değişiklikler önermekte idi:

- (i) TCMB’nin temel amacının “fiyat istikrarını sağlamak” olarak tanımlanması ve hükümetin büyüme ve istihdam politikalarını “fiyat istikrarını sağlama amacı ile çelişmemek kaydıyla” destekleyebileceğinin hükme bağlanması (Md.1). Bu madde önerisi TBMM Komisyonu’nda aynen benimsenmiştir.
- (ii) TCMB’nin para politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında tek yetkili ve sorumlu olduğu ve para politikası stratejisi çerçevesinde hükümetle birlikte enflasyon hedefini belirleyeceği (Md.1, II b fıkrası). Bu fıkra, TBMM Komisyonu tarafından özenli bir redaksiyona tabi tutulmuştur: “Banka, Hükümetle birlikte enflasyon hedefini tespit eder, buna uyumlu olarak para politikasını belirler. Banka para politikasının uygulanmasında tek yetkili ve sorumludur” (vurgular yazarındır).

---

(5) Dr. Derviş ve üst düzey ekonomi bürokrasisinin koalisyon liderlerine yaptıkları sunuşta ANAP Başkanı ve Başbakan Yardımcısı Yılmaz’ın TCMB tarafından izlenen kur politikasını yeterince aktif ve hızlı bulmayarak *ex post* eleştirmesi (bkz. *Hürriyet*, 19 Temmuz 2001) TCMB’nin operasyonel bağımsızlığına müdahale değil, TCMB’nin hesap verebilme yükümlülüğünün bir sonucu olarak algılanmalıdır. Şubat 2001 devalüasyonu öncesi TCMB’nin döviz işlemlerinin basında ve siyasal çevrelerde sorgulanması da aynı bağlamda yorumlanmalıdır.

- (iii) Banka'nın, Kanun ile kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirmesi ve hiçbir makam ve merciden talimat almaması (Md.1, IIc). Bu önerinin ilk yarısı aynen benimsenmiş; siyasal otoriteye anlamsız bir "meydan okuma"yı ima eden ve Alman Merkez Bankası Kanunu'nun 12. Maddesinden esinlediği anlaşılan ikinci yarısı Komisyonca çıkarılmıştır. Aslında "talimat almama" eklentisi, cümlenin ilk yarısında mündemiç olduğundan, TCMB yetkilileri bu çıkarmanın "ifade farklılığı dışında başkaca bir sonuç doğurmayacağı" tahmin etmektedirler (TCMB, 2001: 20).
- (iv) TCMB'nin faaliyetlerini ve para politikası uygulamalarını yılda iki defa Bakanlar Kuruluna ve dönemsel raporlarla kamuoyuna açıklaması (Md. 8). Bunlara TCMB'nin yılda iki defa Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendireceği hükmü Komisyonunda eklenmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonu, yukarıda kaydedilen değişikliklere ek olarak;

- Md.1, I b fıkrasının yeniden yazılmasını sağlamış, böylece "hükümetle birlikte TL'nin iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirleri alma ve kur rejimini belirleme"yi görev tanımına içine almıştır (hükümet tasarısı sadece döviz piyasası işlemlerini tanımlamakta idi) (6);
- Para Politikası Kurulu'na Hazine temsilcisinin katılmasını davete bağlı olmaktan çıkarmış, ancak Hazine'nin Kurul'da oy hakkı olmadan temsili doğrultusundaki hükümet önerisini korumuştur;
- çeşitli redaksiyon ve tutarlılık düzenlemelerini gerçekleştirmiştir.

IMF ve/veya Dr. Derviş destekli tasarılarından en küçük uzaklaşmaları kaygı ve tepki ile karşılayan bir kısım medyadaki iddiaların aksine, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yapılan değişikliklerin tümü olumludur. Komisyon üyelerinin kolektif siyasal bilinci, teknokrat heveslerine üstün gelmiştir ve bunu takdirle karşılamak gerekir. Nitekim Komisyondaki hükümet temsilcileri ve TCMB yetkilileri söz konusu değiştirmelerin hiçbirine karşı argümanlar ileri sürmemişler; tümünü (isteksizce de olsa) benimsemişlerdir.

4651 Sayılı Kanun'daki amaç tercihi ve bu amaçlar doğrultusunda hedef saptanması ile Bank of England'ın 1997 sonrasında benimsediği yaklaşım

---

(6) Vurgular yazarındır.

arasında benzerlikler görülüyor. Nisan 1998 tarihli *Bank of England Act*'ın "Amaçlar" maddesi şöyle: "Para politikasıyla ilgili olarak, Bank of England'ın amaçları şunlar olacaktır: (a) fiyat istikrarını korumak ve (b) buna bağlı olarak, büyüme ve istihdam amaçları dahil olmak üzere Majestelerinin Hükümetinin iktisat politikasını desteklemek" (Chap.11, Part.II, Art.11). Ancak buradaki nüansa dikkat çekmeliyiz: Amaç hiyerarşisi içinde ikincil bir konuma indirgenmiş olsa bile İngiliz hükümetinin (büyüme ve istihdam amaçları dahil) iktisat politikasını desteklemek Bank of England'ın amacıdır; 4651 Sayılı Kanun'un lafzında ise destek ifadesi, amaç belirten cümleden koparılmış ve amaç bağımsızlığında Türkiye, deneyimli ve gelişmiş bir kapitalist ekonomide öngörülebilecek olanın dahi ötesine geçmiştir.

4651 Sayılı Kanun'un TCMB'nin iç yapılanması konusunda getirdiklerini *Bank of England Act 1998* ile karşılaştırmayı aşağıda sürdüreceğiz.

## V

4651 Sayılı Kanun'la TCMB'nin para politikası ilke ve stratejilerini belirleme sorumluluğunun yeni oluşturulan Para Politikası Komitesi (PPK)'ne, uygulama sorumluluğunun ise diğer organlara tevdi edildiği görülüyor. Bir anlamda, 1211 Sayılı Kanun'un Banka Meclisi (BM)'ne verdiği görevler, şimdi BM ve PPK arasında paylaştırılmış bulunuyor.

Bu paylaştırmanın görev ve yetki örtüşmelerini tümüyle önlemesi beklenemez. Nitekim, BM'nin TCMB Kanunu değişik 22. Madde, a, c ve e fıkralarında tamınlanan görevleri ile PPK'nın (eklenen) 22/A Maddesi, a, b ve c alt başlıklarındaki görevleri kısmen örtüşmektedir. Öte yandan PPK, Başkan ve Başkan Yardımcılarının büyük bir oy ağırlığına sahip olduğu (5/7 oy Başkan ve Yardımcılarınındır) bir platformdur ve teknik çalışmalarını için tamamen TCMB uzman kadrolarına yaslanacaktır (7). Böyle bir oluşumun "para politikası stratejisi açısından bir tür istişare organı" niteliği taşıması, "Hükümet ile Banka yönetimi arasında... bir bağlantı platformu" (TCMB, 2001: 27) oluşturması güçtür. Açıkçası, TCMB yönetimi ve ekonomiden sorumlu

---

(7) Diğer iki oy sahibinden biri "BM'ce üyeleri arasından seçilecek bir üye ve Başkan'ın önerisi üzerine" müşterek kararla atanacak bir üye'dir (Md.22/A, vurgu bizimdir). Başkan ve yardımcıların oy ağırlığının 5/7'den de fazla olabileceği anlaşılıyor.

Devlet Bakanı TCMB'nin para politikası oluşturulmasındaki kritik pozisyonlarını yitirmeye ve yetkilerini paylaşmaya hazır ve istekli olmamışlardır. Eski TCMB Başkanlarından Törüner'in PPK'yı "gereksiz bir bürokratik yapı" sözcükleriyle nitelemesinin ardında yatan neden bu olsa gerektir (Törüner, 2001).

Görev ve yetki örtüşmeleri sadece TCMB içi ile sınırlı kalmamaktadır; 4672 ve 4491 Sayılı Kanunlarla değişik 4389 Sayılı Bankalar Kanunu'nun 3/1 maddesinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)'na verilen yetki ve görevler bu meyanda zikredilebilir. Her ne kadar Aralık 1994 tarih ve 4059 Sayılı Hazine Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 4389 Sayılı Kanun'la yürürlükten kalkan hükümleri ile ticari bankacılığın denetimi BDDK'nın sorumluluk alanına terkedilmiş ve 1211 Sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 4491 Sayılı Kanun'la değiştirilen 40/II bendi ile mali bunalıma düşen ticari bankalarla ilgili kredi uygulamalarında TCMB ve BDDK'nın rolleri tanımlanmış ise de, TCMB'nin para ve kredi dünyasındaki tek egemen olmadığı, bu nedenle uygulamada TCMB, Hazine, BDDK ve SPK'nın eşgüdüm içinde çalışma gerekliliği vurgulanmalıdır.

## VI

TCMB'nin 4651 Sayılı Kanun'la yeniden belirlenen amaç saptama süreci yanında politika oluşturma/uygulama organlarındaki ayrışmanın da *Bank of England Act 1998* ile İngiltere'nin benimsediği modele benzediğine değinmiştik. Çizelge 1, bu benzerliği görselleştiriyor. Biz burada benzerliklere değil, farklılıklara kısaca değinmekle yetineceğiz:

- (i) Bank of England'ın Para Politikası Komitesi'nde İngiliz hükümeti Maliye Bakanlığı'nca atanan üyeleri aracılığı ile TCMB'dekinden daha etkilidir.
- (ii) İngiliz modelinde 19 kişilik Müdürler Heyeti (Court of Directors)'nin bir alt kümesi (icra sorumluluğu olmayan 16 kişilik Komite, "Committee of Court") TCMB'deki BM'ye tekabül ediyor denilebilir. Böylece İngiliz modeli Banka yönetimini Komite ile bütünleştirmekte ve Komiteyi eylemli hale getirmektedir. Türkiye'de ise güncel uygulamadaki yetki ve sorumlulukların BM'den çok Başkan ve yardımcılardan oluşan Yönetim Komitesi'nde odaklandığını söylemek yanlış olmaz.

**ÇİZELGE 1:**  
**ORGANLARI AÇISINDAN TCMB (2001) VE BANK OF ENGLAND (1998)**

	<b>TCMB</b>	<b>BANK OF ENGLAND</b>
<b>PARA POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDAN SORUMLU ORGAN</b>	Para Politikası Kurulu	Monetary Policy Committee
<b>*Görev Tanımı</b>	Para politikası ilke ve stratejilerinin belirlenmesi, bu strateji çerçevesinde hükümetle birlikte enflasyon hedefinin belirlenmesi, hükümetle birlikte TL'nin iç ve dış değerini korumak için gerekli tedbirlerin alınması ve kur rejiminin belirlenmesi (4651 S.K., Madde 4 ile değişik 22/A)	Para politikalarının formüle edilmesi (Kısım I, Md.13)
<b>*Üye Sayısı ve Bileşimi</b>	7 (Başkan, 4 Başkan Yardımcısı, BM tarafından seçilecek üye, Başkanın önerisi üzerine müşterek kararla atanacak üye)	9 (Başkan, 2 başkan yardımcısı, Başkan'ın Maliye Bakanı ile danışarak atadığı ve Banka'da icra sorumluluğu taşıyan 2 üye, Maliye Bakanı tarafından atanan 4 üye)
<b>*Karar Nisabı</b>	5 (Üyelerin en az 2/3'ü)	6 (Başkan ve bir başkan yardımcısının bulunması karar alınabilmesi için şart)
<b>*Hazinenin Temsili</b>	Kurul toplantılarına Hazine temsilcisi oyu olmadan katılma hakkına sahip	Kurul toplantılarına Hazine temsilcisi oyu olmadan katılma hakkına sahip

	TCMB	BANK OF ENGLAND
<b>PARA POLİTİKALARININ UYGULANMASINDA SORUMLU ORGAN (LAR)</b>	BM (+Yönetim Komitesi)	Court of Directors (icra sorumluluğu olmayan Direktörler Committee of Court'u oluşturur ve mali performansını gözetir. Bu Komite'nin başkanını Maliye Bakanı seçer.)
<b>*Görev Tanımı</b>	4651 S.K., Madde 3 ile değişik 22.Madde'de ayrıntılı olarak sıralanan uygulama sorumlulukları	Para politikası formülasyonu dışında kalan işler I, Md.2/1)
<b>*Üye Sayısı ve Bileşimi</b>	7 (Başkan, Hissedarlar Genel Kurulu tarafından atanan 6 üye). Başkanın görev süresi beş, BM'nin diğer üyelerinin görev süresi üç yıldır.	19 (Başkan, 2 Başkan Yardımcısı, icra sorumluluğu olmayan 16 direktör. Bu 16 direktör hükümet tarafından atanır, hükümet üyesi veya Bank of England memuru olamaz. Başkan ve yardımcılarının görev süresi beş, diğer direktörlerin üç yıldır.
<b>*Karar Nisabı</b>	5 (Başkanın toplantıya katılması şartı)	9 (Başkan veya Committee of Court'un Maliye Bakanı tarafından atanmış Başkanının toplantıda bulunması şart)

Kaynak: Resmi Gazete (2001), Bank of England (1998; 2000)

(iii) Bank of England'ın Komite'si İngiliz hükümeti tarafından atanmakta, bu kişiler esas itibariyle iş dünyasının seçkinlerinden derlenmektedir. Mart 2000 itibariyle görevde bulunan 16 Komite üyesinin 9'u ticaret ve sanayi şirket ve holdinglerinden, 5'i banka ve sigortacılık çevrelerinden, biri tüketici derneklerinden gelmektedir; biri de Ulaştırma ve Genel Hizmet İşçileri Sendikası (TGWU) Genel Sekreteri'dir. Türkiye'deki Banka Meclisi'nin seçilmiş üyeleri ise esas itibariyle anonim şirket statüsündeki TCMB'nin Hisse-darlar Genel Kurulu'nun seçtiği (ve dolayısıyla büyük ortak Hazine'nin seçiminde çok etkili olduğu) kişilerdir.

Özetle İngiliz modeli, politika formülasyonunda hükümetin yönlendirmelerine Türkiye'dekinden daha açık, uygulamalarda ise iş çevrelerinin taleplerini doğrudan algılamaya daha yakın bir oluşumu simgelemektedir.

## VII

Türkiye'nin son yıllarında siyasetin itibarsızlaşması ve siyasal kadroların kötü ekonomik yönetimden birebir sorumlu tutulur hale gelmesi 4651 Sayılı Kanun'da olumsuz yansımaları yol açmıştır. Bunların en önemlisi TCM-B'nin kamu kesimi finansmanından tümüyle el çekmesi anlamını taşıyan 2. Madde'dir: "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". Merkez Bankalarının "nihai ödünç mercii" (lender of the last resort) olmaları ilkesine aykırı, depresif şoklara karşı makroekonomik yönetimin manevra imkanlarını baştan engelleyen, parasalcı ortodoksluğun şahikasına çıkarak Türkiye'nin siyasal kadrolarını ve hükümetlerini ebediyen "sorumsuz ve suç işlemeye eğilimli" sayan bu düzenlemeler derhal yürürlükten kaldırılmalıdır (TBMM Komisyonu'nca eklenen Geçici 2. Madde ile Kasım 2001'e kadar Hazine'ye tanınmış olan borçlanma imkanı ortadaki temel yanlışlığı gideremez).

"Sütten ağzı yananın yoğurdu üfleyerek yemesi"ne başka örnekler de verilebilir. Örneğin 10. Madde ile değişik 1211 Sayılı Kanun'un 52. Maddesinde açık piyasa işlemlerine konu olacak araçların "yüksek likiditeye sahip ve az riskli olması" şartı getirilmiş, Bankanın ihraç edeceği likidite senetlerinin niteliği bir kanun için gereksiz ayrıntıda tanımlanmıştır. Bu ayrıntılar Banka Meclisi'nin takdirine bırakılabilirdi ve bırakılmalıydı.

## VIII

TCMB'nin 4651 Sayılı Kanun sonrasında oluşan yasal çerçevesi uzun ömürlü olabilir mi? Sorunun cevabı amaç ve araç bağımsızlığı tartışmalarının ötesinde, yakın gelecekte Türkiye'nin para ve kur idaresinde göstereceği başarı veya başarısızlıklarda yatıyor. Ekonomi yönetimi, 1980'lere ve 1990'lara damgasını vuran para arzına dayalı istikrar programlarını ve Aralık 1999 stand-by düzenlemesi ile yöneldiği döviz kuruna dayalı istikrarlandırma deneyimini başarısızlıkla bitirdikten sonra enflasyon hedeflemesine dayalı yeni bir deneyimi yaşıyor. Son yasal düzenleme, bu deneyimin önündeki mevzuat engellerini kaldırmış sayılır; ancak oyun alanını düzelten tedbirlerin oynanan oyunun kalitesini de kendiliğinden yükselteceği söylenemez.

Dr. Derviş'in 1 Haziran 2001'de Floransa'da yerleşik Avrupa Üniversitesi Enstitüsü'ndeki konuşması, Türkiye'nin Şubat 2001'i izleyen istikrarlandırma deneyimi sonrasındaki opsiyonlar konusunda önem taşımaktadır. *Financial Times* muhabiri Bn. Boulton'un aktardığına göre "Bay Derviş eğer ülke beş yıl içinde ...düşük enflasyon düzeylerine inmeyi başarır ve AB'nin üyelik için koyduğu diğer ölçütleri sağlarsa, Türkiye'nin TL'yi Euro'ya bağlama ya da AB'den izin almadan Euro'yu tek yanlı olarak kabul etme olasılıklarını dışlamadığını söyledi. (Derviş) "Türkiye'nin esnek döviz kuru ile uğraşmaktan bıktığı" ve para basma opsiyonundan "vazgeçmeyi de önemseddiği" bir senaryoyu (da) tasvir etti" (*Financial Times*, 2001).

Basındaki diğer kaynaklardan da teyid edilen bu demeç, istikrarlandırma deneyiminin üçüncü aşamasındaki başarı derecesi ne olursa olsun, Dr.Derviş'in Türkiye için tasavvur ettiği kur rejiminin esnek kur rejimi olmadığını ve sıkı bağlamanın versiyonlarından biri olduğunu düşündürüyor. Para Kurulu (Currency Board) düzenlemesine geçiş anlamı taşıdığı açık olan Euro'ya bağlanma önerisi ya da Euro'nun yasal para (legal tender) haline getirildiği bir para ve kur rejimi, TCMB'nin hâlâ ulusal parayı ihraç ve idare eden bir kurum olma iddiasıyla birlikte yürüyemez. Bu niyetler "kuvveden fiile geçirecek" ise, TCMB Kanunu'nun orta dönemde yeniden biçimlendirilmesi olasıdır. Böyle bir olasılık gerçekleştiği takdirde Türkiye 4651 Sayılı Kanun'la başlatılan "eksik teşebbüs"ü tamamlamış ve dünya kapitalizmine sermaye hareketleri düzleminde eklemlenen, az gelişmiş bir çevre ekonomisine özgü bir Merkez Bankası'na ulaşmış olacaktır. Türkiye'nin AB seçeneği ve

TCMB'nin Avrupa Merkez Bankası içinde erimesi ise daha uzun vadeli bir projedir ve bu projenin gerçekleşme aşamasına varmadan çok önce neoliberal düşler gerçekleşebilir ve TCMB, TL ile birlikte “solup gidebilir”. Cumhuriyet'in kurucuları paralelinde bu olasılığı bir trajedi, ya da Ergün (2001) gibi bir anakronizmin tasfiyesi olarak yorumlamak okurun takdirine kalmıştır. Yazarın gönlü, Cumhuriyet'in kurucularından yanadır.

Cevaplandırılacak bir soru kalıyor: Geçiş aşamasında TCMB Yönetiminin hesap verilebilirliğini sınırlı ölçüde artıran, amaç bağımsızlığını sağlayan, buna karşılık para politikasının oluşturulmasında ve uygulanmasında Banka yönetiminin manevra alanını güçlendirerek koruyan bir ara düzenlemenin IMF ve uluslararası finans kuruluşları için ne anlamı ve önemi var? TCMB, ortodoks parasalcılığa angaje teknik kadroların “müstahkem mevki” oldukça ve bu kadrolar, ulusal ve toplumsal eğilimleri yansıtacak siyasal dürtülerden tecrit edildikçe, bu “eksik teşebbüs” bile uluslararası sermaye için yararlı ve anlamlı. Yığınlara ise TCMB'nin “eski TCMB olmadığını” yaşayarak öğrenmek ve isterlerse bu yazgıya karşı geliştirilecek çözümleri desteklemek kalıyor.

## Kaynaklar

BANK OF ENGLAND (1998, 2000);

<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/80011—e.htm>

<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/80011—g.htm>

<http://www.bankofengland.co.uk/court.htm>

<http://www.bankofengland.co.uk/mpc/index.htm>

ERÇEL, G. (2001), “Yeni Merkez Bankası Kanunu”, *Dünya*, 27 Nisan.

ERGÜN, H. (2001), “TL. Öldü”, *Radikal İki*, 29 Nisan.

*Financial Times*, 3 Temmuz 2001.

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI (2000, 2001);

Aralık 1999 IMF Stand-by anlaşması uyarınca verilen Üçüncü Niyet Mektubu (Haziran 2000),

<http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/mektup-en.htm>,

Dördüncü Niyet Mektubu (Aralık 2000),

<http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/loi3001.htm>

Mayıs 2001 IMF Stand-by anlaşması uyarınca verilen Birinci Niyet Mektubu (Mayıs 2001)

<http://www.imf.org/external/NP/loi/2001/tur/02/index.htm>

*Hürriyet*, 19 Temmuz 2001.

KURUÇ, B. (t.y.), “A Short History of Turkish Development, 1923-1980”, tek., 27 s.

KURUÇ, B. (1987), Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi, Ankara: Bilgi Yayınları.

*Resmi Gazete*, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 5 Mayıs 2001, Sayı 24393 (Kabul Tarihi: 25 Nisan 2001).

TBMM (2001), TCMB Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Plan Bütçe Komisyonu Raporu (1/839), Dönem: 21, Yasama Yılı: 3, TBMM S.Sayı: 655.

TCMB (2001), TCMB Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 25.4.2001 Tarihli ve 4651 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler, Ankara: TCMB Baş Hukuk Müşavirliği ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü.

TÖRÜNER, Y. (2001), “Merkez Bankası Yasa Tasarısı”, *Akşam*, 18 Nisan.