

HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜNÜN BİR UNSURU OLARAK MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI

CENTRAL BANK INDEPENDENCE AS AN ELEMENT OF THE RULE OF LAW

Araştırma Makalesi
Ezgi Nur TÜRKOĞLU KARACAOVA*
M. Murat ÖNGEL**

ÖZ

Merkez bankası bağımsızlığı son dönemde yaygın olarak hem Türkiye’de hem de dünyada bir tartışma konusu haline gelmiştir. Bu tartışmalarda merkez bankalarının bağımsızlığı araç-amaç bağımsızlığına sıkıştırılır veya bağımsızlık, kökenlerinin tartışıldığı durumlarda para basma yetkisi ile tekeline (senyoraj hakkı) dayandırılır. Merkez bankası bağımsızlaşması ile hukukun üstünlüğü veya hukuk devleti kavramlarının sıkça birlikte kullanıldığı da dikkate alındığında bu tartışmanın daha farklı bir şekilde yapılması gerekmektedir. Bu çalışmada, merkez bankası bağımsızlığı iki koldan; başka bir deyişle birbiri ile ilgili iki süreç olan üstkurullaşma ve finansallaşma süreçleri bakımından ele alınacaktır. Üstkurullaşma süreci, düzenleyici kurulların oluşum süreçleri bakımından geniş bir perspektif sunar ve merkez bankaları özelinde iktisadi işlevin merkez bankası bağımsızlığıyla olan ilişkisini açıklamada yetersiz kaldığı yeri doldurabilir, böylece finansallaşma literatürünün eksikliği tamamlanabilir. Yapmak istediğimiz, merkez bankalarını üstkurullaşma ve yönetim açısından ele alarak her ne kadar doğrudan bu süreçlerin sonuçları olmasa da ilgili süreçlerin merkez bankalarında yarattığı dönüşümleri ortaya koymaktır. Böylece merkez

DOI: 10.32957/hacettepehdf.1171139

Makalenin Geliş Tarihi: 08.09.2022

Makalenin Kabul Tarihi: 29.10.2022

* Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı.

E-posta: ezginurturkoglu@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2135-6693

** Arş. Gör., TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı.

E-posta: muratongel@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9366-9293

Bu makale Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Bu çalışma yayına hazırlanmadan önce 3-4 Nisan 2021 tarihleri arasında gerçekleştirilen Uluslararası Taner Yelkenci Hukuk ve Devlet Teorisi Sempozyumu’nda “Hukukun Üstünlüğü” konulu Hukuk ve Devlet Teorisi Atölyesinde aynı başlıkla bildiri olarak sunulmuştur.

bankaları üstkurullaşmanın bir parçası ve dolayısıyla hukukun üstünlüğünün modern ölçümlerinin bir parçası olarak sayılabileceğini ve belki de sayıldığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Hukukun Üstünlüğü, Merkez Bankası Bağımsızlığı, Finansallaşma, Yönetişim, Siyasetlesizleştirme

ABSTRACT

The independence of the central bank has recently become a topic of discussion both in Turkey and in the world. In these debates, the independence of central banks is compressed into goal versus instrument independence and when its origins are disputed independence is explained with the power to issue money and the bank's monopoly on it (seigniorage). Considering that the concepts of central bank independence and the *rechtsstaat* or the rule of law are frequently used together, this discussion needs to be done in a different way. In this study, central bank independence comes from two branches; in other words, it will be discussed in terms of formation of various supreme boards and financialization trends, which are two related processes. The process of formation of various supreme boards provides a broad perspective in terms of the origin of regulatory boards and can fill the place where the economic function is inadequate in terms of explaining the relationship of the economic function with the independence of the central bank, so that the lack of the financialization literature can be completed. What we want to do is to examine central banks in terms of formation of various supreme boards and governance, and to reveal the transformations created by the relevant processes in central banks, although they are not the direct results of these processes. In conclusion, our aim is to show that central banks can and may be counted as part of formation of various supreme boards and thus as part of modern measures of the rule of law.

Keywords: Rule of Law, Central Bank Independence, Financialization, Governance, Depolitization

GİRİŞ

Merkez Bankası bağımsızlığı son dönemde yaygın olarak hem Türkiye'de hem de dünyada çokça tartışılmaktadır. Türkiye'de tartışmalar Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) Başkanına faiz yükseltme kararı sonucu yoğun eleştirileri¹ ile başlamış ve çok kısa bir zaman aralığında

¹ CNNTURK, **Cumhurbaşkanı Erdoğan: Merkez Bankası lütfetti**, 25 Şubat 2015, <https://tinyurl.com/3cunpzbt> (erişim tarihi 18.08.2022); BBC, **Erdoğan Merkez Bankası'nı eleştirdi, Dolar/TL kuru 3,90'ı gördü**, 17 Kasım 2017, <https://tinyurl.com/mr4ademh> (erişim tarihi 18.08.2022); CNNTURK, **Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan Merkez Bankası açıklaması**, 26 Eylül 2018, <https://tinyurl.com/42cn8djv> (erişim tarihi 18.08.2022).

Cumhurbaşkanı Kararı ile üç TCMB Başkanı (Güvernörü) görevden alınmıştır². Bu gelişmeler genel olarak Merkez Bankası'nın bağımsızlığını zedeler görünerek eleştirilmiştir³. Dünyada ise uluslararası piyasalar için rezerv para yöneticisi olarak Federal Reserve System (FED)'in ABD Başkanı Donald Trump tarafından yine benzer olarak yoğun eleştirilmesi⁴ sonucunda eski Fed Başkanlarının bağımsızlık üzerine yaptıkları ortak açıklama⁵ tartışmaların odağını oluşturmuştu. İngiltere'de de Başbakan Liz Truss ve destekçileri, Başbakanlık ve Muhafazakar Parti liderliği yarışı sırasında Bank of England (BoE) yönetimine karşı eleştirileriyle dikkat çekmişti. Bunların büyük çoğunluğu bankanın bağımsızlığını doğrudan doğruya kaldırmaya dönük olmasa da “yeni bir fiyat istikrarı tanımı”nın öngörülebileceği, “para arzı hedeflemesine geri dönüşün enflasyonu kontrol altına almada daha etkili olabileceği” gibi açıklamalar dahi BoE Başkanı Andrew Bailey tarafından tepkiyle karşılanmıştı⁶. Bu tartışmalarda dikkat çekici olan merkez bankalarının bağımsızlığına ilişkin meselenin araç-amaç bağımsızlığına sıkıştırılması⁷ veya bağımsızlığın kökenlerinin konu edildiği durumlarda ise para basma

² 2019/159 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, Resmî Gazete, 6 Temmuz 2019, S. 30823; 2020/495 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, Resmî Gazete, 7 Kasım 2020, S. 31297; 2021/152 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, Resmî Gazete, 20 Mart 2021, S. 31429. Kararlara ilişkin basına yansıyan haberlerden birer örnek için bkz. NTV, **Merkez Bankası Başkanı Murat Çetinkaya görevden alındı**, 6 Temmuz 2019, <https://tinyurl.com/3sundrn> (erişim tarihi 18.08.2022); BLOOMBERG HT, **TCMB Başkanı Uysal görevden alındı, yeni başkan Ağbal**, Bloomberg HT, 7 Kasım 2020, <https://tinyurl.com/mdc22mc8> (erişim tarihi 18.08.2022); BLOOMBERG HT, **Merkez Bankası Başkanı Naci Ağbal görevden alındı**, 20 Mart 2021, <https://tinyurl.com/2m9672e6> (erişim tarihi 18.08.2022).

³ bkz. ÇERİ, Ufuk, “Prof. Öner Günçavdı, Merkez Bankası'ndaki görev değişiklikleri ve dolardaki yükselişi değerlendirdi: ‘Merkez Bankası'nın kredibilitesi ve bağımsız politika izlemesi bakımından olumsuz bir gelişme!’” **Medyascope**, 14 Ekim 2021, <https://tinyurl.com/2s3adhhr> (erişim tarihi 18.08.2022) EURONEWS, **Merkez Bankası Başkanlığında görev değişimi: Ekonomistler nasıl yorumladı?** 20 Mart 2021, <https://tinyurl.com/bdeumpvt> (erişim tarihi 18.08.2022).

⁴ BREUNINGER, Kevin, “Trump says Powell and the Fed ‘Fail Again’ — ‘No guts, no sense, no vision!’” **CNBC**, 18 Eylül 2019, <https://tinyurl.com/mws3u7f5> (erişim tarihi 18.08.2022).

⁵ RILEY, Charles, “4 former Fed chiefs issue stark warning: US central bank must be independent”, **CNN Business**, 6 Ağustos 2019, <https://tinyurl.com/4zkm2c5u>. (erişim tarihi 18.08.2022).

⁶ GILES, Chris, “Central bank independence is on the decline”, **Financial Times**, 16 Ağustos 2022, <https://tinyurl.com/bdcs29su> (erişim tarihi: 30 Ağustos 2022); PICKARD, Jim / GILES, Chris, “Truss attacks Bank of England's failure to tackle inflation”, **Financial Times**, 17 Temmuz 2022, <https://tinyurl.com/yckw5z3r> (erişim tarihi: 30 Ağustos 2022); SCHOMBERG, William / JAMES, William, “BoE's Bailey rebuffs talk of less central bank independence in UK”, **Reuters**, 6 Ağustos 2022, <https://tinyurl.com/yc4p9bud> (erişim tarihi: 30 Ağustos 2022).

⁷ Buna örnek olarak bkz. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), **Merkez Bankası Bağımsızlığı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ve Bağımsızlık**. <https://tinyurl.com/3reme8k2>, 2012. (erişim

yetkisi ile tekeline (senyoraj hakkı) dayandırılmasıdır⁸. Merkez bankası bağımsızlığı ilgili iki kavrama sıkıştırılınca neden sorusu yerine nasıl sorusu cevaplanmakta ve bu itibarla kavramın açıklaması eksik kalmaktadır.

Yukarıda belirtilen yaklaşıma karşın merkez bankasının bağımsızlığı meselesi daha geniş bir kavram çerçevesinde de ele alınabilir. Merkez bankası ile hukukun üstünlüğü veya hukuk devleti⁹ kavramları sıkça birlikte kullanılmakta ve iktisat alanında da aralarındaki ilişkinin makroekonomik sonuçlarının araştırıldığı çalışmalar bulunmaktadır¹⁰. Hatta merkez bankası bağımsızlığı için hukukun üstünlüğü bir ölçüt olarak zikredilmektedir.¹¹

Kapitalist üretim tarzının yapısal dönüşümleri dikkate alındığında hukukun üstünlüğü ilkesinin gereklilik ve unsurları değişkenlik gösterir. Hukukun üstünlüğü bu bakımdan dinamik bir kavramdır ve tarihsel olarak ele alınması gerekir. Kapitalist üretim tarzının temeli olarak piyasaların gelişmesi ile birlikte, piyasa toplumu ortaya çıkmaya

tarihi: 18.08.2022); GEDİZ, Demet / SAĞIN, Abdüsselam, "Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramı", **İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi**, Yıl: 2015, Cilt: 2, Sayı: 2, (s. 95-112).

⁸ Buna örnek olarak bkz. EĞİLMEZ, Mahfi, "Merkez Bankası Bağımsızlığının Evrimi", **Kendime Yazılar**, 2019. <https://tinyurl.com/yeyk9t2d> (erişim tarihi: 12.05.2022).

⁹ Burada hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti kavramları arasındaki karmaşayı gidermek gerekmektedir. Her ne kadar farklı tarihsel kökenlere dayansalar da zaman içerisinde kavramların kullanımı birbirine yakınlaşmış ve birbirinin ikamesi olarak kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin Uygun'a göre "Almanya'da ve Fransa'da 'hukuk devleti' (*Rechtsstaat/Etat de Droit*), Anglo Sakson ülkelerde ve diğer pek çok ülkede 'hukukun üstünlüğü' (*Rule of Law*) gibi farklı terimler kullanılsa da aslında kavramlar arasında önemli bir farklılık yoktur. Bütün bu terimler yine Alman kökenli bir kavramın, *polis devleti* anlayışının karşısı olarak kullanılır... Hukuk devleti veya hukukun üstünlüğü kavramları, devletin bütün faaliyetleri bakımından hukuka uygun davranmasını ifade eder. Diğer bir deyişle, hukuk, devletin egemen yetkilerinin sınırını çizer." [UYGUN, Oktay, "Türk Anayasa Hukuku Geleneğinde ve Özbudun Anayasa Taslağında Hukuk Devleti Anlayışı", **Prof. Dr. Mümtaz Soysal'a Armağan**, (haz. Cem Eroğul vd.), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2009, s. 447]. Kavramların gelişim süreçlerindeki farklar için bkz. KILIÇ, İlker, "İki Hukuk Devleti İki Devlet Teorisi Mübadele Mantığı Sermaye Mantığı", **Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2019, Cilt: 4 Sayı: 1, (s. 93-117) ve LOUGHLIN, Martin, **Kamu Hukukunun Temelleri** (çev. D. Ç. Sever / K. Turanlı), Dipnot Yayınları, Ankara, 2017, s. 267-274. Bizim burada hukukun üstünlüğü kavramını tercih etme sebebimiz ise çalışmanın tebliğ olarak sunulduğu sempozyum başlığında bu terimin kullanılmasıdır.

¹⁰ Bu çalışmalara örnek olarak bkz. GOLLWITZER, Sophia / QUINTYN, Marc, **The Effectiveness of Macroeconomic Commitment in Weak(er) Institutional Environments**, IMF Working Paper No. WP/10/193, International Monetary Fund, Washington, DC, 2010; NURBAYEV, Daniyar, The Rule of Law, Central Bank Independence and Price Stability, **Journal of Institutional Economics**, Yıl: 2018, Cilt: 14, Sayı: 4, (s. 659-687)

¹¹ European Central Bank (ECB), **Strengthening the Rule of Law – a Central Bank Perspective**, 2019. <https://tinyurl.com/4x3ce54h>. (erişim tarihi: 18.08.2022).

başlamış, böylece piyasa karşısında eşit bireyler yasa önünde eşit hukuki özneler olarak tanımlanabilmiştir.¹² Hukukun üstünlüğü bu yapı üzerinde “genel ve soyut nitelikte normlara dayalı olarak politikalarını yürüten bir siyasi iktidar biçimi olarak gelişme göstermiştir”.¹³ 19. yüzyıl, hukukun üstünlüğünün liberal anlayışının kurumsallaşması sürecini ifade eder, yasa önünde eşitliğin temel alındığı bu yapıda bütün hukuki özneler eşit haklara sahiptir ve bu haklar siyasi iktidarın sınırını oluşturur. İlgili toplumsal düzende modern devlet, meşruiyetini gayri şahsi bir hukuk düzeni oluşturmasından ve onu korumasından alır. Hukukun üstünlüğünün liberal anlayışı genel nitelikteki yasalara dayanan bir hukuki özne oluşturur ve aynı zamanda siyasi iktidarın faaliyetleri ve şekillenmesi bakımından belirli öncelikleri haizdir. Burada siyasi iktidarın konu bakımından sınırını özel mülkiyet temelinde piyasa mekanizmasının korunması ve kişisel özgürlükler çizer. İlgili sınırın güvencesi siyasi alanın yalnızca belirli bir sınıfa açık olmasından geliyorsa da genel oy mücadelesinin sınıfsal bir talep olarak zafere ulaşmasının ardından hukukun üstünlüğünün liberal anlayışının konu bakımından öngördüğü sınırlar aşılmaya başlanmış ve hukukun üstünlüğü sosyal sıfatıyla yeniden tanımlanmıştır.¹⁴ Hukukun üstünlüğünün sosyal anlayışı yasamaya bütün yurttaşların etki edebilmesini ve iktisaden tabiiyetlerini belli oranda azaltabilecek birçok alanda sosyal politikaları hayata geçirme olanaklarını beraberinde getirmiştir.¹⁵ 1970’ler itibariyle başlayan süreçte ise hukukun üstünlüğü “neo-liberal” sıfatıyla yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede içinde iktisadi alanda mal ve hizmetlerin üretiminin parçalanarak farklı coğrafyalara yayıldığı ve sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılarak piyasaların küresel düzlemde entegre olması ile birlikte hukukun üstünlüğü anlayışı da dinamik bir kavram olarak değişmiştir. Hukukun üstünlüğünün neo-liberal anlayışı, liberal anlayışına benzer bir biçimde demokratik katılım mekanizmalarının etkisine açık siyasi iktidarlara, konu bakımından sınırlandıran bir işlev temelinde tanımlanır. Burada belirleyici öğeler özel mülkiyetin korunması ve piyasa

¹² ÖZENÇ, Berke, **Hukuk Devleti Kökenleri ve Küreselleşme Çağındaki İşlevi**. İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 213.

¹³ ÖZENÇ, **2014**, s.213.

¹⁴ ÖZENÇ, **2014**, s. 302.

¹⁵ ÖZENÇ, **2014**, s. 208.

mekanizmalarının işleyişinin önündeki engellerin kaldırılmasıdır, hukukun üstünlüğünün neo-liberal anlayışının kurumsallaşmasına destek veren iktisadi kuruluşların yapısal uyum programlarında bu hususlar açıkça gözlemlenebilir.¹⁶

Hukukun üstünlüğü kavramının dinamik olması ve “hukuk aracılığıyla yöneten bir devletin meşruluğunu korumak için, sürekli olarak gelişen ve karmaşıklaşan toplumsal ilişkileri düzenleyen müdahalelerde bulunması, hukuk devleti tanımını zorlu bir mesele haline getirmektedir”.¹⁷ Burada klasik ayırım maddi tanım ile şekli tanım arasında yapılır. Maddi tanım belirli değerleri ve hakları esas alırken, şekli tanım hukukun başta yasaların genelliği olmak üzere öngörülebilirliği sağlayan şekli özellikleri ve ilgili özelliklerin güvencesini oluşturan başta kuvvetler ayrılığı olmak üzere birtakım usuli mekanizmaları içerir.¹⁸ Yukarıda tarihsel değişimler bağlamında özetlenmeye çalışıldığı haliyle dinamik bir kavram olan hukukun üstünlüğünün maddi tanım uyarınca ifade etme çabası kendi içerisinde zorluklar içerir. Zira değişmez bir içerik ve özden bahsetmek imkânsız olduğu gibi ayrıca kavramın bir ideal haline gelmesi aynı zamanda içeriğinin boşaltılmasına da zemin hazırlar.¹⁹ Şekli tanımın kullanılması bu sebeple daha isabetlidir.

Hukuki normların açıklığı, sabitliği, etkinliği, ileriye dönüklüğü ve tüm bu özellikleriyle bireylere sağladığı öngörülebilirliği kapsayan hukuk güvenliğini temel alan bu tanım; yargı bağımsızlığı ve yürütmenin faaliyetlerini yasallık ilkesi uyarınca gerçekleştirmesi gibi kurumsal özellikleri de içermekle birlikte, demokrasi ve insan hakları gibi pek çok unsuru hukuk devleti ilkesinin dışında bırakır ve adil olanın içeriği konusunda suskundur. Fakat bu suskunluk, söz konusu kazanımların reddi anlamına gelmez. Bilakis hukuk güvenliğini temel alan şekli bir hukuk devleti tanımının amacı, hukuk devleti ilkesinin kapsam ve içeriğini netleştirmek;

¹⁶ ÖZENÇ, 2014, s. 303-304. Burada bir paragrafta özetlenmeye çalışılan tarihsel süreç elbette bu kadar şematik ve çelişkilerden azade değildir, ancak çalışmanın kapsamı bakımından ve hukukun üstünlüğü kavramının dinamik özelliğinin ortaya konulması açısından ilgili açıklama yeterli görülmüştür.

¹⁷ ÖZENÇ, 2014, s. 236.

¹⁸ ÖZENÇ, 2014, s. 236-237.

¹⁹ ÖZENÇ, 2014, s. 237.

böylece bu ilkeyi, görünüşte her şeyi kapsayan, fakat gerçekte hangi üstün değerleri içerdiği belli olmayan bir nitelikten kurtarmaktır.²⁰

Bu çalışmada dinamik bir kavram olan hukukun üstünlüğünün şekli tanımı benimsenerek ilgili tanımın unsurlarına merkez bankası bağımsızlığının eklenip eklenmediği araştırılacaktır. İlgili literatürde fiyat istikrarının sağlanması adına bağımsız merkez bankalarının varlığı ile belli bir dönemdeki seçilmiş kurumlara sınır çizilebilmesi²¹ ve bunun en uç noktadaki sonucu olduğunu iddia edebileceğimiz, merkez bankası bağımsızlığının yasama, yürütme ve yargının yanında “dördüncü sütun” olarak ortaya çıktığı²² gibi argümanlar mevcuttur. Para politikasının siyasetten arındırılmış bir kuruma teslimini gerekçelendirmek için ortaya atılan “zaman tutarsızlığı problemi”²³ hukuk güvenliği ile bağlantılıyken bağımsız merkez bankalarının “dördüncü sütun” olarak gösterilmesi şekli hukuk devleti anlayışına içkin kuvvetler ayrılığı ilkesi ile doğrudan ilgilidir. Özetle; ilgili literatür dikkate alındığında merkez bankalarının bağımsız olması, şekli tanımıyla hukuk devletinin içinde görülebilecek türden bir olgu olarak ele alınmaktadır.

Bu gelişmenin önemi hukukun üstünlüğü ilkesinin, neo-liberal devlet içerisindeki meşruiyeti ele alındığında tam olarak anlaşılabilir. Hukukun üstünlüğü prensibinin küresel düzende geçerli kabul edilen üstün hukuk ilkelerine uymak anlamı, milli irade hilafına olsa dahi insan hakları ve mülkiyetin kutsiyeti üzerine birçok değeri küresel yükümlülük haline getiren süreçleri başlatmış, bunların zorlayıcılığı Sovyetler Birliği'nin

²⁰ ÖZENÇ, 2014, s.305.

²¹ BLINDER, Alan S., **Central Banking in Theory and Practice**, MIT Press, Massachusetts, 1999, s. 55-56; SCHEPPELE, Kim L. "Parliamentary Supplements (or Why Democracies Need More Than Parliaments)", **Boston University Law Review**, Yıl: 2009, Cilt: 89, Sayı: 2, (s. 795-826); FINE, Ben / DIMAKOU Ourania, **Makroiktisat Eleştirel Bir Kılavuz** (çev. B. Eres vd.), Yordam Kitap, İstanbul, 2021, s. 167.

²² BERNHOLZ, Peter, "Independent Central Banks as a Component of the Separation of Powers", **Constitutional Political Economy**, Yıl: 2013, Cilt: 24, Sayı: 3, (s. 199-214).

²³ BAIN, Keith / HOWWELS, Peter, **Monetary Economics Policy and its Theoretica Basis**, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003, s. 231-232. Zaman tutarsızlığı problemine göre para politikasında, politika yapıcılar ve iktisadi birimlerin birbirleriyle olan ilişkisinde takdire bırakılmış (*discretionary*) kararlar enflasyonu yükseltme eğilimindedir. Bu sebeple kural temelli bir politikanın izlenmesi ve karar alıcı birime siyasi müdahalede bulunulmaması -bir başka ifadeyle bu birimin bağımsız olması- daha yerinde olacaktır. Konuyla ilgili olarak bkz. KANALICI AKAY, Hülya, Para Politikasında Zaman Tutarsızlığı, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 2006, Cilt: 56, Sayı: 2, (s. 141-162).

çöküşü ile birlikte artmıştır.²⁴ İleri bir insan hakları anlayış ve uygulamasının olmazsa olmaz koşul haline geldiği hukukun üstünlüğü ilkesi ve temeli üzerine oturan siyasal sistemde iktirada gelenlerin, ellerine aldıkları sınırlanmış siyasi otoriteyi temsil ettikleri toplumsal kesim ya da kesimler yararına kullanmaları doğal ve meşru hale gelir. Bu toplumsal yarara kullanma pratiği devlet gücü ve olanakları ile toplumsal kaynakların yeniden dağıtılmasını içerdiği için kaçınılmaz olarak devletin pazara ve ekonomiye müdahalesi ortaya çıkar.²⁵ Bu müdahale genellikle finansallaşma ve üstkurullaşma süreçlerinin zorlayıcı sonuçları neticesinde meydana gelmiş kurumlar eliyle gördürülür. Bu kurumlardan en önemlisi merkez bankalarıdır. İşte bu sebeple merkez bankalarının bağımsızlığının hukukun üstünlüğü ilkesinin unsuru haline gelip gelmediğinin araştırılması, merkez bankalarının müdahalelerinin ve dolayısıyla devletin pazara müdahalesinin meşruiyetinin temellerinin açıklanması ve bunun tartışmaya açılması bakımından önemlidir.

Bu çalışmada, araştırma iki koldan veya başka bir deyişle birbiri ile ilgili iki süreç olan üstkurullaşma ve finansallaşma süreçleri bakımından ele alınacaktır. Bunun nedeni üstkurullaşma sürecinin düzenleyici kurulların oluşum süreçleri bakımından geniş bir perspektif sunması ile birlikte merkez bankaları özelinde iktisadi işlev ve bunun merkez bankası bağımsızlığı ile ilişkisini açıklaması bakımından eksik kalması ve finansallaşma literatürünün ilgili eksikliği tamamlamasıdır. Merkez bankası bağımsızlığının hukukun üstünlüğünün bir unsuru haline gelip gelmediğine ilişkin araştırmanın ilk noktasını öncelikle merkez bankalarının üstkurullaşma ve yönetim pratikleri içerisinde ele alınması oluşturacaktır. Bunun nedeni dünyada hukukun üstünlüğü kavramının sıkça ‘iyi yönetim’ ile birlikte geliştirilmeye ve ‘iyi yönetim’ kriterine dayalı endekslerle hukukun üstünlüğünün ölçülmeye çalışılmasıdır.²⁶ Burada üstkurullaşma ve yönetim açısından merkez bankaları çalışılacak ve her ne kadar doğrudan bu süreçlerin sonuçları olmasa da ilgili süreçlerin merkez bankalarında yarattığı dönüşümler ortaya konulmaya

²⁴ ÖZDEMİR, Ali Murat / SAYGILI, Abdurrahman / ZABUNOĞLU, Hamdi. G., vd., G. **Genel Kamu Hukuku Kuramsal Yaklaşım**, İmge Kitabevi, Ankara, 2019, s.74.

²⁵ ŞAYLAN, Gencay, **Yarın Endişesi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2020, s. 76-77.

²⁶ SKAANING, Svend-Erik "Measuring the Rule of Law", **Political Research Quarterly**, Yıl: 2010, Cilt: 63, Sayı: 2, (s. 449-460).

çalışılacaktır. Böylece merkez bankaları üstkurullaşmanın bir parçası ve dolayısıyla hukukun üstünlüğünün modern ölçümlerinin bir parçası olarak sayılabilecektir.

Sonrasında merkez bankası bağımsızlığına yoğunlaşıp ve genelde amaç-araç bağımsızlığı kapsamında tartışılan bu meseleye daha geniş bir perspektiften bakılmaya çalışacağız. Merkez bankalarının bağımsızlığı, amaç-araç bağımsızlığı kapsamında elbette tartışılabilir; ancak bu kısır tartışmadır ve bağımsızlığın nereden, nasıl ve neden çıktığı konusunda hiçbir bilgi içermez. Merkez bankası bağımsızlığı, merkez bankalarının ortaya çıkışı, işlevleri ve hedefleri ile yakından ilişkilidir ve bunlar açıklanmadan somut bir içeriğe kavuşturulamaz. O nedenle öncelikle merkez bankalarının ortaya çıkışı, işlevleri ve bundaki değişiklikler, hedefleri ve bundaki değişiklikler açıklanacaktır. Bu ise kapitalizmin ortaya çıkışı ve modern devletin oluşumu, krizler ve bunlardaki dönüşüm, uluslararasılaşma süreçleri ile birlikte değerlendirilmesi gereken bir konudur; zira merkezi bankacılık doğrudan bu süreçlerin sonucudur, bu süreçler doğrultusunda dönüşmüş ve işlev değişikliğine uğramıştır ve son kertede merkez bankası bağımsızlığa kavuşmuştur. Ancak konunun genişliği itibariyle, gerektiğince genel tarihsel bilgilerin verilmesi amaçlanmakla beraber merkez bankalarının işlev değişimi finansallaşma ile kısıtlı tutulacak ve bağımsızlık tartışmaları bu dönem itibariyle incelenmekle birlikte son olarak merkez bankası bağımsızlığının anayasal ve hukuki çerçevesine odaklanılacaktır.

I. MERKEZ BANKALARINA GENEL BAKIŞ

A. İyi Yönetişim, Üstkurullaşma ve Düzenleyici Kurullar Olarak Merkez Bankaları

Yönetişim kavramı ilk defa neo-liberal dönemde karşımıza çıkar. Terim ilk olarak 1989 yılında, Dünya Bankası tarafından Afrika üzerine hazırlanan bir raporda “bir ulusun işlerini yöneten siyasi iktidar” olarak, yönetim anlamındaki ‘*government*’ teriminin eşanlamlısı olarak ortaya konulur²⁷; ancak “yönetişim”i bir siyasi proje olarak değerlendirmemek, basit bir ifade değişikliği olarak görmemek gerekir. Dünya Bankası’nın yönetsel tanımıyla yönetişim, “sağlıklı kalkınma” ile eşanlamlı biçimde hesap verilebilirlik, kalkınmanın biçimsel hukuk devleti güvenceleriyle çerçevelenmesi,

²⁷ GÜLER, Birgül A. "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis**, Yıl: 2003, Sayı: 9, (s. 93-116).

yürütme tarafından özel sektöre güvenilir ve ulaşılabilir bilgi sunulması ve saydamlık ilkeleri ile beraber özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) katılımına dayanan bir yapı anlamındadır.²⁸ Kavramı ‘geliştiren’ OECD, yönetişimi/iyi yönetişimi bireyler ve kurumlar, kamu ve özel sektör arasında bir uyum ve uzlaşma süreci olarak ifade eder ve Dünya Bankası’nın çerçevesine yakın ancak onu ileri götüren bir yaklaşım benimser.²⁹ Kavramın *incelticisi* olan Birleşmiş Milletler ise kendi bünyesinde yer alan United Nations Development Programme (UNDP)’in çalışmalarıyla konuya dahil olur.

UNDP tarafından ortaya konulan görüş, devletin artık sosyal ve ekonomik alanlardaki rolünü yeniden belirlemesine yönelik üç kaynaktan baskı altında olduğudur. Bir yandan özel sektör kendisine yardımcı olacak bir pazar çevresi ile devlet-piyasa arasında daha iyi bir denge isterken; diğer yandan yurtttaşlar hükümetlerin hesap vermesini, duyarlı olmasını ve daha desantralize olarak çalışmasını ister. Son olarak “ulus ötesi ve dünya geneli toplumsal ve ekonomik eğilimler devletin kimliği ve doğasının değişmesini zorunlu” kılan bir baskıda bulunur.³⁰ Küreselleşme süreci içerisinde devlet, özel sektörün öncülüğündeki bir kalkınma için gerekli ve piyasa tarafından üstlenilemeyecek işlevleri yerine getirir ve vatandaşların iktisadi hayatın güçlü unsurları olması için faaliyet gösterir. Bu da soyut fırsat eşitliğini hayata geçirecek “yasama, seçim süreçleri, hukuksal ve yargısal sistemlerin tam anlamıyla işlemesi” yoluyla beraber siyasal ve ekonomik sistemlerin yerelleşmesi ile gerçekleştirilebilir.³¹ Eski sosyalist ülkelerin kapitalizme geçişinde küresel bir baskı söz konusudur. Bu baskı hızlı kalkınmanın yarattığı toplumsal ve çevresel tahribat, yeni teknolojiler, dünya ekonomisine entegrasyon, sermayenin küreselleşmesi gibi süreçler devletin rolünü yeniden, “küreselleşme ile ülke içinde istikrarlı bir ekonomik – toplumsal çevre yaratmayı başarma arasında bir denge bulma”ya dönük tanımlanması içindir.³²

²⁸ GÜLER, 2003, s. 102-103.

²⁹ GÜLER, 2003, s. 104-107.

³⁰ GÜLER, 2003, s. 108.

³¹ GÜLER, 2003, s. 108-109

³² GÜLER, 2003, s. 109.

Bu çerçeve içerisinde yönetim/iyi yönetim kavramı aslında neo-liberal dönem öncesi kamusal politikalar ile devletin rolüne dair önemli bir kırılmaya işaret eder. Kavramlar genel olarak ‘iyi’ olduğu tabusu altındaki ‘rekabet ve tercih’i temel alan piyasa mantığından devşirilip kullanıma sunulur. Bu anlamıyla aslında neo-liberalizmin 1980’li yıllardaki hâkim ‘negatif devlet’ anlayışından da bir kopuş olduğu söylenebilir. Bu anlayış devlete ‘hantal’, ‘baskıcı’, ‘obez’ gibi sıfatlar izafe ederek, devletin mümkün olduğunca küçülmesi, minimum haline getirilmesi gerektiğini söylerken; yönetim/iyi yönetim ise devletin ‘ne olması gerektiği’ nin tanımlandığı bir model olarak karşımıza çıkar. İlgili modelde, devletin “[s]adece piyasanın önünü açan ve ona destek olan bir aygıt olmaktan çıkıp, piyasadaki aktörlerle eşit ilişki kuran ve piyasanın kurallarıyla davranan bir aygıt dönüşmesi gerektiği savunulmaktadır”.³³ Devletin piyasa ile eşit ilişkide olması talebinin ise en önemli sonucu devletin bir şirket gibi örgütlenmesi talebinde karşımıza çıkar. Böylece devletin kalkınma politikası bir şirketin ‘büyüme’ politikasından farksız hale gelirken, devletin ‘demokratik’ niteliği de tartışmaya açılır. Devlet, esasında iktidar ilişkilerinin düzenlenmesi ve toplumsal artığın bölüşümüne üzerine bir sınıf mücadelesi alanyken yönetim mantığında bölüşüm ilişkilerinin siyasetten arındırılması amaçlanır.³⁴ Böylece, devletin kendisi bir sınıf mücadelesi alanı olmaktan çıkarılmaya, bölüşüm teknik bir meseleye indirgenmeye çalışılır.

Yönetim hukukunun usuli güvencelerinin sunulması gerekliliği şeklinde bir içeriğe sahip olsa da yönetimin teknik-hukuksal bir kavram olduğunu söylemek mümkün değildir. Benzer bir kavram olan ve ‘ihlal edildikleri mahkeme önünde iddia edilebilecek açık şekilde tanımlanmış usuli haklar’a dayanan “iyi yönetim/idare” hakkının (*good administration*) iyi yönetim (*good governance*) kapsamında olduğu savunulsa da bu ikisi arasında ayırım yapıldığı görülmektedir³⁵. Buna karşın, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)’nin ilk defa 2009 yılındaki Moskal v. Polonya (No: 10373/05) kararında açık biçimde ‘iyi yönetim’ kavramını kullanması da dikkat

³³ BAYRAMOĞLU, Sonay, **Yönetim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**. İletişim Yayınları, İstanbul, 2018, s. 155.

³⁴ BAYRAMOĞLU, 2018, s. 155-156.

³⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Stocktaking on the Notions of "Good Governance" and "Good Administration"**, CDL-AD(2011)009-e, 2011, para. 10-11.

çekicidir. İyi yönetim AİHM tarafından ‘ilke’ olarak ifade edilir ve şu şekilde ortaya konulur: “*kamu yararı kapsamında bir konuyla ilgili olarak kamu otoritelerinin makul sürede, doğru biçimde ve en yüksek tutarlılıkla hareket etme yükümlülüğü bulunmaktadır* (para. 51).” İyi yönetimin hukuksal bir ilke haline gelmesi ve bu anlayışa uygun biçimde hız, bürokratik engellerin bulunmaması ve tutarlılık gibi kavramları esas alması tesadüfi bir kavram seçimi olmadığını gösterir. İlkenin -en azından şu an için- yalnızca mülkiyet hakkı uyuşmazlıklarında kullanılıyor oluşu da bu anlamda dikkat çekicidir.³⁶ İlkenin bir ‘kalkınma ve devletin dönüşümü’ reçetesinin ötesinde artık insan hakları hukuku gibi belki de ‘siyaset-dışı’ karakteri en fazla öne çıkarılan hukuk alanlarından birinin içinde özünü koruyarak yer edinmesi niteliksel bir sıçrama sayılamayacak olsa da, ilkenin daha güçlü bir meşruluk kazanmasının yolunu açabilir.

Üstkurullaşma ise yönetim yaklaşımının kurumsal yapılanmasındaki mekanizmalardan biridir. Kurullar ile çalışma ortak karar alınması gereken ve “uzmanlığa dayalı bürokratik örgütlenmelerde eşgüdüm gereksinmesi duyulduğunda kullanılan etkili bir düzen”³⁷ olan kurullar, 19. yüzyılda ABD örneğinden itibaren modern kamu yönetiminin bir parçası olarak karşımıza çıkar; ancak bu modelin küreselleşme ile beraber büyük bir niceliksel gelişim gösterdiği dikkatten kaçmamalıdır.³⁸ Öncelikle kamu mülkiyetinin tasfiyesi ardından da kamu yönetimi mantığının değişimi anlamında piyasaya terk etme/özelleştirme ile beraber kurullar bugünkü rollerini edinmiştir.³⁹ Bunlar piyasaya terk edilen belirli sahalarda olağan siyasetin dışında görülen ve uzmanlıkları ile o sahayı piyasa mantığı ile düzenlediği ifade edilen yapılardır. Sever’in (2015) yerinde tespitiyle:

³⁶ Anayasa Mahkemesi de AİHM’ye atıfla ancak biraz farklı bir çeviriyle bu ilkeyi hemen benimsemiştir. (bkz. Kenan Yıldırım ve Turan Yıldırım Başvurusu, 2013/711, para. 68) İlkenin kullanıldığı belki de en dikkat çekici kararda AYM, yapılan sektörel vergi incelemesi sonucunda başvurucuya kesilen vergi ziyayı cezasının başka şirketlere verilenden üç kat fazla olmasının mülkiyet hakkı bağlamında ayrımcılık yasağının ihlal ettiğine karar vermiştir. Vergi idaresinin yaptığı işlemlere ve bunların nasıl daha doğru hale getirilebileceği hakkında da açıklamaların yer aldığı kararda bunlar yapılmadan önce “iyi yönetim” ilkesine atıf yapmış olması önemlidir. (Reis Otomotiv Ticaret ve Sanayi A.Ş. Başvurusu, 2015/6728, para. 100)

³⁷ GÜLER, 2018, s. 342.

³⁸ SEZEN, Seriyeye, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE, Ankara, 2003, s. 111-112.

³⁹ SEZEN, 2003, s.113.

Her ne kadar düzenleyici kurumların ortaya çıkışının önemli bir nedeni devletin küçülmesi ve bu doğrultuda adem-i merkeziyetçilik ile özelleştirme politikalarına kaynaklık eden neo-liberal politika ise de kamu hizmetleri alanında daralma yaşanırken diğer yanda piyasa ekonomisinin güvence altına alınması işleviyle devletin kolluk alanında bir genişleme yaşanmıştır. Bu bakımdan piyasa ekonomisi içerisinde devletin ekonomik alanda aktif biçimde hizmet sunmasından bahsetmek mümkün olamayacaksa da bu durum bir kuralsızlaştırmayı değil, yeni bir düzenleme biçimini beraberinde getirmiştir.⁴⁰

Üstkurullaşma olarak da ifade edilen bu süreçte kurullar, piyasaya terk edilmiş bir sahada, kendi yetki alanları çerçevesinde kural koyma, uygulama ve uyuşmazlık çözme; yani yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını kullanan ve piyasa ihtiyaçlarını birinci hedef olarak gören ‘özerk’, ‘bağımsız’ yapılar olarak karşımıza çıkar⁴¹. O halde üstkurullaşma aynı zamanda belli bir alanın tamamen teknik olduğu söylenen bilgi ile düzenlenmesi talebi anlamına da gelmektedir. Buna koşut biçimde üstkurullar olağan yargı süreçlerinin kendisinden de sakınılmaya çalışılmakta, kararlarının minimum ölçüde denetlenmesinin piyasanın işleyişi açısından daha faydalı olacağı savunulmaktadır.⁴² Bu durum, hukuk düzeninin de ideolojik meşruiyet kaynaklarından birisi olan ‘teknik’ olma halinin düzenleyici kurullar açısından çok daha ileri bir seviyede değerlendirildiğini göstermektedir. Buradaki ‘teknik’ olma hali, artık salt hukuksal biçimin sağladığı teknikliğin ötesinde, bilimsel anlamda bir teknik olma haline vurgu yapar.

Pasukanis’in⁴³ örneği hatırlanacak olursa, “[d]emiryolları planlaması, tren trafiğini düzenler ama bunu, yasanın, örneğin mal göndericilerine karşı sorumluluğunu düzenleyen yasanın düzenlemesinden çok farklı biçimde yapar. Birinci tip düzenleme öncelikle teknik, ikinci ise öncelikle hukuksaldır.” Siyasi karakteri apaçık olan bakanlık

⁴⁰ SEVER, Çiğdem D. "Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2015, Cilt: 64, Sayı: 1, s. 201.

⁴¹ BAYRAMOĞLU, 2018, s. 172.

⁴² ULUSOY, Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 47-56.

⁴³ PASUKANIS, Evgeny B., **Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm**, (çev. O. Karahanoğulları), Birikim Yayınları, İstanbul, 2002, s.76.

örgütlenmeleri altında bu hizmetlerin verilmesi durumunda ancak ikinci anlamıyla teknik-hukuksal olarak görülebilecek bu hizmetler; üstkurullaşma ile birlikte artık ilk anlamıyla ‘teknik’ olarak ifade edilebilir hale gelir. Bir başka ifadeyle merkez bankası bağımsızlığı, günümüzdeki haliyle, yönetim modelinin bir unsuru olan ‘ekonomiyi siyasetten arındırma’ sürecinin bir parçası olarak görülmelidir. Aslında birer siyasal karar alma süreci olan ve bu yönüyle üzerinde sınıf mücadelesinin verildiği sahaların teknik bilgi olarak nitelendirilmesi ve bunların siyaset-dışı, uzmanlık alanları olduğunun ifadesi, uygulanmak istenen neo-liberal politikalara güçlü bir ideolojik kalkan oluşturur.⁴⁴

Merkez bankaları da bağımsızlaşma sürecinde üstkurullaşma mantığının içinde değerlendirilmelidir. Türkiye örneğinde Güler⁴⁵ TCMB’nin özellikle IMF’in baskısıyla 1990’larda öncelikle ‘özerk’, ardından da ‘bağımsız’ bir kuruluşa dönüşme sürecini yine uluslararası örgütler tarafından ‘hassas’ sektörler olarak gösterilen devlet alımları, bankacılık, rekabet, iletişim, enerji, tarımsal sanayi sektörlerinin düzenleyici kurullara terki baskısıyla beraber okur. Benzer şekilde Güzelsarı da⁴⁶ merkez bankası bağımsızlığını neo-liberal reformların üç temel ölçütü olan inanılabilirlik, tutarlılık ve güven üzerine yükselen ve devletin sermaye disiplinine bağlanmasını ifade eden politikaların bir devamı olarak görür. Buradaki nihai amaç ise sermaye kesiminin beklentilerinin olağan politik süreçler yerine teknokratik örgütlere bırakmak ve bu yolla “güvenilirliği” sağlamaktır:

Yabancı ve yerli sermaye kesimlerinin beklediği ‘güvenin’ kazanılması ancak ekonominin siyasetten arındırılması ile, başka türlü söylersek, ulusal siyasetten bağımsız politika kurumlarının (örneğin Merkez Bankalarının ‘bağımsız’ kılınması, bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması, yarı-özerk gelir idaresi yapılanması gibi) varlığı ile mümkün olacaktır.⁴⁷

⁴⁴ BAYRAMOĞLU, 2018, s.172

⁴⁵ GÜLER, 2018, s.343-344.

⁴⁶ GÜZELSARI, Selime, **Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü: Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma**. SAV, İstanbul, 2008, s. 72-73.

⁴⁷ GÜZELSARI, 2008, s.73.

Siyasetten arındırma ya da apolitikleştirme ile merkez bankalarının bağımsızlığı ‘ekonominin gereklerini yerine getirme’ gibi teknik görünüşlü bir savununun ardında belirli politikaların uygulanmasına zemin oluşturma amaçlanır. Akçay’a göre apolitikleştirme stratejisi iki temele dayanır. Bunlardan ilki emek gücü üzerindeki denetimin ve sömürünün arttırılmasıyla ikincisi ise sermayeler arasında verimliliği yüksek olanlar lehine merkezileşme ve yoğunlaştırma eğilimlerinin güçlendirilmesidir. Bu politikaların uygulanabilmesini sağlamak için aranan güvence ise bunları siyasetten, bir başka ifadeyle sınıf mücadelesi alanından dışlayacak önlemleri almak ile mümkün olacaktır⁴⁸. Üstkurullaşma, genel mantığı itibariyle kendi tarih-dışı ve evrensel kuralları ile doğal bir süreç olan ekonomiye dışarıdan keyfi siyasi kararlar ile müdahale edilmemesi, böylece ekonominin doğru bir biçimde işleyebileceği varsayımını vazederek farklı sınıfsal kesimleri karar alma sürecine müdahaleden ve bu müdahaleyi gerçekleştirme araçlarından da yoksun bırakır⁴⁹. Böylece özünde siyasal karakterli ekonomik kararlar ‘teknik’ sıfatıyla yalnızca belirli bir sınıfa açık tutulmuş olur. Bu itibarla, “kapitalist düzenin ulusal düzeydeki meşruluğu karar alma süreçlerinin teknikleşmesi ve böylelikle siyasi alana içkin olan güç ilişkilerinin ve çelişkilerinin görünmez kılınması”⁵⁰ sağlanır. O halde, merkez bankalarının bağımsızlığı mantığının ardında birbirini tamamlayan iki unsur bulunur: (1) Merkez bankalarının piyasada üstleneceği rolün siyasetsizleştirilmesi, bilimsel-teknik bir gerekliliğin sonucu olarak tanınması ve (2) Bu rolün oynanmasını sağlayacak kurumsal yapının ideolojik güvencesiyle beraber kurulabilmesi.

Artık merkez bankalarının finansallaşma olarak tanımlanan dönüşümle beraber üstlendikleri rol ve işlevi tartışmaya açabiliriz.

⁴⁸ AKÇAY, Ümit, **Para Banka Devlet: Merkez Bankası Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası**. İstanbul: SAV, İstanbul, 2009, s. 163.

⁴⁹ GÜZELSARI, 2008, s.86.

⁵⁰ GÜZELSARI, 2008, s.86.

B. Finansallaşma ve Merkez Bankalarının Dönüşümü

1. Finansallaşma

Finansallaşma kapitalist ekonominin son 30 yılda geçirdiği yapısal bir dönüşümdür.⁵¹ En temel ifade ile finansallaşma finansal alanın reel üretimden ayrışması⁵², kendi iç işleyişi itibariyle çalışır duruma gelmesi ve son kertede finansal sermayenin sanayi sermayesi üzerinde egemenlik kurma çabası olarak tanımlanabilir⁵³. Bununla beraber finansallaşmayı anlarken, sabit düşük bir seyir izleyen üretkenlik artışı, değişen çalışma pratikleri ve üretim kapasitesindeki küresel kaymaların şekillendirdiği arka plan göz önüne mutlaka alınmalıdır⁵⁴. Başka bir ifade ile finansın yükselişi ve finansallaşma olarak adlandırılan yapısal dönüşümün anlaşılması için 1970’li yılların ikinci yarısı itibariyle iyice belirgin hale gelen dünya kapitalist sistem krizinin sonucu olarak küreselleşme şeklinde ifade edilen yeniden yapılanmanın⁵⁵ özelliklerine bakmak gerekir. Neo-liberal öğretinin hegemonyası altında dünyanın bütünleşmiş bir pazara dönüşmesi olarak tanımlanabilen küreselleşmenin temel özellikleri ise ekonomik alanda pazar köktenciliğine geri dönüş, sermayenin olağanüstü özgürlüğü ve coğrafi hareketlilik kabiliyeti, emek ve üretim bilgisinin ulusal devletin denetim ve düzenleyiciliğine bağlı kalması, özelleştirme ve kuralsızlaştırma pratiklerinin önem kazanması, büyüyen ve küresel etkisi artan bağımsızlaşmış (üretim sürecinden büyük ölçüde kopmuş) bir finans sermayesi olarak sayılabilir⁵⁶.

Küresel etkisi artan bağımsızlaşmış finans sermayesi, kapitalizmin başlangıcında finansman sermayesinin ve kuruluşların üretici sermaye ile bütünleşmesi ile gündeme gelen finans-kapital kavramının geri dönüşünü ifade etmez. Finansallaşma süreci finans-kapitalden ayırır. Bunun nedenleri finansallaşma sürecinde bankalarla büyük sınai ya da

⁵¹ LAPAVITSAS, Costas, “Giriş: Finansallaşmanın Krizi”. **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi** (haz. C. Lapavitzas). Yordam Kitap, İstanbul, 2017, s. 20.

⁵² Tamamen bir ayrışma hiçbir zaman söz konusu değildir ama büyük ölçüde bir ayrışma vardır.

⁵³ MIHCI, Hakan, “Giriş: Finansallaşma, Devlet ve Politik İktisat”, **Finansallaşma Devlet ve Politik İktisat** (ed. H. Mihci), NotaBene Yayınları, Ankara, 2015, s. 9.

⁵⁴ LAPAVITSAS, 2017, s. 41.

⁵⁵ ŞAYLAN, Gencay, **Yarın Endişesi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2020, s. 87

⁵⁶ ŞAYLAN, 2020, s. 88-90.

ticari şirketler arasında herhangi bir yakınlaşma görülmemesi, finans sistemlerinin niteliğinin finans kapital teorisiyle uyuşmayacak derecede değişmesi, dışlayıcı ticaret alanları gibi finans kapital döneminin ayırt edici özelliği olan karşılıklı gümrük tarifelerinin dayatılmasının aksine bir eğilim olması, finans-kapital teorisinin devletin finans alanına sistemli müdahalelerde bulunması ile ilgili pek bir şey söylememesi ve finans-kapital döneminde altının önemi ile şu anki dönemde gerçek bir çıpanın yokluğunda belli ülke paralarının geldiği durumun farklı açıklamalara muhtaç olmasıdır.⁵⁷ Bu itibarla finansallaşma finans-kapital teorisinin ifade ettiği dönemden başka bir dönemi, süreci ve yapısal dönüşümü açıklar.

Tarihsel olarak 1973-74 birinci petrol şokunu takip eden radikal değişikliklerin sonucu olan finansallaşma, düşük reel birikim durumunda kapitalist sınıfa finansın düzenlenerek yenilenen mekanizmaları aracılığıyla işçi sınıfının finansal müsaderesini de içeren yeni kar kaynakları bulunması sürecini temsil eder⁵⁸. 1973-74 ve 1980-81 petrol krizlerinin yarattığı iktisadi çalkantı, sosyalizmin çöküşü, Çin'in dönüşüm geçirmesini izleyen 30 yılda dünya ekonomisinde değişimler yaşanmış ve bunların sonucunda küresel ve genel bir yapılanma gerçekleşmiştir. Dünya ekonomisinin yavaş yavaş ortaya çıkan yeni özellikleri; “doların hegemonyasına tabi olan finansal sermayenin üstünlüğü, dünya finans sektörünün güçlü dinamizmiyle yeni özelliklerini ve ulusal finans piyasalarıyla para sistemleri arasındaki eklemlenmenin pekişmesi” olarak ifade edilebilir⁵⁹. Finansın son 30 yılda eşsiz genişlemesi, faiz oranlarının, finansal faaliyetlerin ve uluslararası sermaye akımlarının sürekli olarak serbestleştirilmesine dayanır⁶⁰. 1980’lerde finansal serbestleştirmenin hız kazanması ve kredi verirken kullanılan ihtiyati normların gevşetilmesi iç borç birikimini arttırmıştır, 2002’den sonra ise kredi kullanmak tasarrufun yerine geçmiştir⁶¹. Uluslararası ödemeler sistemine hakim olan büyük özel finans kurumlarının karlarını azamileştirmek için benimsediği stratejiler yükselen ekonomilerin

⁵⁷ LAPAVITSAS, 2017, s. 68-70

⁵⁸ LAPAVITSAS, 2017, s. 39, 41.

⁵⁹ CAMACHO, Morera / NIETO, Carlos / ANTONIO, Jose, **Finansal Sermayenin Küreselleşmesi: 1997-2008. Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi** (haz. C. Lapavitzas), İstanbul : Yordam Kitap, 2017, s. 225.

⁶⁰ CAMACHO/ NIETO/ ANTONIO, 2017, s. 233.

⁶¹ CAMACHO/ NIETO/ ANTONIO, 2017, s. 248.

kırılganlığını arttırmıştır. 1990’lardan itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin sermaye hesaplarını serbestleştirmesiyle, bu ülkelerin paralarının değerleri de ticaretten ziyade finans kurumlarının çeşitli finansal araçlarla piyasalar arasındaki işlemlere bağımlı hale gelmiştir⁶².

Finansallaşma iktisadi olarak küresel ölçekte el konulan artı-değerin şirket menkul kıymetlerinin sınır ötesi işlemlere dayalı likidizasyonu vasıtasıyla kendini dünya parası olan ABD doları üzerinden genişletmesi sürecinde ortaya çıkan ve 1990’lardan sonra aşırı derecede yoğunlaşan işlem ve düzenlemelerin toplam etkisi olarak tanımlanabilir. Söz konusu süreç para formunda sermayenin (P) üretim uğrağı (M-M1) olmaksızın genişlemesi (P1); dolayısıyla, üretimde yaratılan değere türev araçlarla (hisse senetleri, tahviller üzerinden) dolaşım alanında (borsalar, devlet borçlanmaları, sermaye piyasalarını oluşturan işlemler düzleminde) el konulması esasında işlemektedir. Kapitalizm tarihinde boyutları itibariyle yeni olan bu olgu, parasal faktörlerin görece özerkliğinin artması, reel birikimin kriziyle parasal kriz arasındaki ilişkilerin değişmesi ve emek gücünün yeniden üretim alanındaki faaliyetlerinin finans kapitalin değerlendirme süreçleriyle eklemlenmesi gibi kalemleri kapsayan bir seri dönüşümü içerir.

Bu dönüşümlerden ekonomi politikasının üretilmesinden sorumlu olan kurumlar da nasibini almıştır. Doların hegemonyası altında yapılandırılan dünya finans sisteminde, Dolar hegemonyasının temeli, ABD’nin diğer kapitalist devletlerin temsilcileriyle uzlaşmaya vardığı Louvre ve Plaza Anlaşmaları gibi anlaşmalarla atılmıştır. Sonrasında dünya para-sermayesinin idaresini kolaylaştırmak için karmaşık iktisadi ve siyasi mekanizmaların hayatı geçirilmesi ilgili hegemonyayı güçlendirmiştir. Bu mekanizmalar uluslararası bankacılık sistemi ve finans piyasalarının uygulamalarında çeşitli düzenlemeler ve ihtiyati müdahaleleri içerir. Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) bu konuda asli bir öneme sahiptir. Ayrıca IMF’nin rolü de likit fonlardan faydalanabilme imkanlarını düzenleyerek birçok ülkenin sermaye birikimi etkilemesi ve tasarlaması ile artmıştır⁶³.

⁶² CAMACHO/ NIETO/ ANTONIO, 2017, s. 249.

⁶³ CAMACHO/ NIETO/ ANTONIO, 2017, s. 240-245.

Özellikle finans sermayenin uluslararası sistemde devlet maliyesi ile bütünleştikçe neo-liberalizmin temel birikim rejimi haline gelmesi⁶⁴ birçok devlet açısından uluslararasılaşmanın gereği olarak belli kurumların yaratılmasını gerektirmiştir. Bu kurumlardan özellikle yasal ve pratik bağımsızlıkla güçlenen merkez bankaları egemen hale gelmiştir ve ayrı konuma yükselmiştir⁶⁵. Bir başka ifade ile merkez bankaları finansallaşmış kapitalizmin rakipsiz politika üretme kuruluşları olarak ortaya çıkmışlardır⁶⁶. Kuruluşu İsveç ve İngiltere örneğinde 17. yüzyıla kadar götürülebilen merkez bankalarının⁶⁷ kazandığı önemli pozisyonun anlaşılması bakımında 2009 krizi önem taşır; zira 2009 krizi kendisinden önceki krizlerden farklı olarak finansallaşmanın krizidir⁶⁸. Kriz, kapitalist krizlerin tipik özelliği olarak likidite kıtlığından patlak verse de likidite kıtlığının esas sebebi arz-talep arasındaki dengesizlik veya aşırı sermaye birikimi değildir; aksine kriz ve likidite kıtlığı kişisel gelirin finansallaşmasından ve buna yatırım bankacılığı uygulamalarının en önemlisi de menkul kıymetleştirmenin eşlik etmesinden kaynaklanmıştır⁶⁹.

Krizin patlak vermesi itibarıyla merkez bankaları kalıcı hale gelen likidite kıtlığı ile mücadele edilmesini hedefleyen devlet girişimlerine öncülük etmişler ve sıra dışı yöntemlere⁷⁰ başvurarak; kimi zaman düşük faiz oranları ile kaynak maliyetini azaltarak bankalara sübvansiyon sağlamışlardır kimi zaman ise özel sektör tarafından verilen borçlara yönelik teminatların yetersiz olması sebebiyle kredi riskini kendi üstlerine almışlardır⁷¹. Merkez Bankalarının müdahalesi özel sektörü kurtarmak için kamusal

⁶⁴ GÜRKAN, Ceyhun, “Finansal Birikim Çağında Neo-liberal Yönetimsellik ve Kamu Maliyesi”, **Finansallaşma Devlet ve Politik İktisat** (ed. H. Mihçı), NotaBene Yayınları, Ankara, 2015. (s. 41-70)

⁶⁵ LAPAVITSAS, 2017, s. 26.

⁶⁶ LAPAVITSAS, 2017, s. 22.

⁶⁷ BORIO, Claudio, **Central Banking in Challenging Times**. SUERF/BAFFI CAREFIN Centre Conference. Milan, 2019.

⁶⁸ LAPAVITSAS, 2017, s. 19.

⁶⁹ LAPAVITSAS, 2017, s. 12, 38.

⁷⁰ Bunlara Açık Piyasa İşlemleri, reeskont penceresi kredileri, Vadeli İhale Kolaylıkları, yatırım bankalarına doğrudan borç verme, ipoteğe dayalı menkul kıymetlerin devlet tahvilleri ile değiştirilmesi, sanayi ve ticaret bonolarının satın alınması örnek olarak verilebilir (LAPAVITSAS, 2017, s. 35).

⁷¹ LAPAVITSAS, 2017, s. 35.

kaynakları kullanarak bankacılık sisteminin özüne ve özel mülkiyetine dokunmamıştır⁷². Merkez bankaları bu süreçte önemli müdahalelerde bulunsalar da her şeye kadir olmadıkları, sınırları haiz oldukları ve son kertede merkezi devletin müdahalesine ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmıştır⁷³. Ancak yine de merkez bankalarının geniş müdahale olanaklarına ve araçlarına sahip olması finansallaşma sürecinde kazandıkları yasal güç ve bağımsızlıkla yakından ilgilidir. Bu bakımdan merkez bankalarının bağımsızlığı ve yasal gücü ile ilgili herhangi bir çalışma bunların hangi süreçte kazanıldığını irdelemeli ve bu sürecin ne gibi işlev değişikliklerine yol açtığına bakmalıdır. Bu itibarla işlevin anlaşılması bağımsızlığın nedenini açıklamada önemli bir yere sahiptir.

2. Merkez Bankalarının İşlev Değişikliği ve Sonuçları

Para basımından ve para politikasını yürütmekten sorumlu olan merkez bankaları 17. yüzyıldan itibaren varlıklarını sürdürseler de ilk başta para politikasını yürütmekten çok hükümetin veya devletin bir bankası olarak para basmak ve gerektiğinde piyasalara likidite sağlamak için ‘son kredi verme merci’ amacıyla kurulmuşlardır⁷⁴. Son kredi verme merci olma işlevleri nedeniyle, savaş ve finansal kriz dönemlerinde artan fon ihtiyacını karşılamak üzere merkez bankalarının sayısında artış yaşanmıştır⁷⁵. Bu bağlamda merkez bankalarının genel olarak ortaya çıkması I. Dünya Savaşı’na denk gelir ve bu noktada savaşın yarattığı finansman ihtiyacı ile yüksek enflasyonun yarattığı krizin giderilmesi için kurulmuşlardır. İzleyen süreçte ise genel olarak fiyat istikrarının sağlanması, kendilerine yasama meclislerince tanınan yetkiler uyarınca para politikasının araçlarını belirlemek ve uygulamak işlevlerini yerine getirirler.

Neo-liberal dönemde ise merkez bankalarının doğrudan düzenleyici kurumlar haline geldiği görülmektedir. Düzenleyici işlevleri arasından en önemlisi para ve sermaye piyasalarının oluşturulması ile bunların düzenli işleyişinin sağlanmasıdır. İlgili işlev merkez bankalarına nihai ödeme aracı üzerinde tekel sağlamıştır⁷⁶. 2009 krizi ile birlikte ise 1990’lardan bu yana merkez bankaları günümüzde ekonomi politikasının temel gücü

⁷² LAPAVITSAS, 2017, s. 15.

⁷³ LAPAVITSAS, 2017, s. 26.

⁷⁴ TCMB, 2012, s. 1.

⁷⁵ TCMB, 2012, s. 1.

⁷⁶ LAPAVITSAS, 2017, s. 14.

haline gelmesi tasdiklenmiştir ve krize yapılan müdahaleler güçlenen merkez bankalarına dayanmıştır. Bir başka ifade ile merkez bankaları “finansallaşmış kapitalizmin rakipsiz politika üretme kuruluşları olarak” ortaya çıkmışlardır⁷⁷. Aşağıda merkez bankalarının neo-liberal süreçte geçirdiği dönüşüm ayrıntılarıyla ele alınacak ve bu dönemin bir sonucu olarak bağımsızlıklarının gündeme gelmesi irdelenecektir.

Neo-liberal dönemin bir parçası olan finansallaşma kavramı ile açıklanan dönüşüm finans sisteminde büyük değişikliklere yol açmıştır, yol açtığı değişikliklerden biri de krizlerin mizacının önemli ölçüde değişmesidir. Bunun sonucu olarak ekonomi politikasının üretilmesinden sorumlu olan kurumlar da büyük oranda değişmiştir⁷⁸. 1970’lerin ortasından itibaren balonlar sonucu ortaya çıkan finansal krizler, finansallaşmış kapitalizmin olağan bir özelliğe haline gelmiş ve merkez bankasının öneminin artmasına yol açmıştır; ekonomi politikasını belirleyenlerin ilgili kriz ve eğilimlere verdiği ilk tepki merkez bankasının kanuni mübadele aracı üzerindeki tekeli güçlendirmek olmuştur⁷⁹. Bu dönemde bir yandan finans sistemi borçların ödenerek kapatılması için zorunlu ödeme aracı olan merkez bankası parasının kullanılmasına daha bağımlı hale gelirken, öte yandan enflasyon hedeflemesi ve merkez bankası bağımsızlığı politikaları benimsenmiştir⁸⁰. Enflasyon hedeflemesi, 1990’lar itibariyle yüksek ve orta gelir düzeyindeki pek çok ülkede hakim para politikası paradigması haline gelirken, aynı zamanda IMF programları çerçevesinde, enflasyon tavanları uyarınca birçok ülkede de örtülü bir şekilde benimsenmiştir⁸¹, böylece “yasal ve pratik bağımsızlıkla güçlenen merkez bankaları” egemen hale gelmiştir⁸².

Bir devlet (ya da yarı devlet) kurumu olarak merkez bankasının rolü, finans sisteminin yapısına bu sistemin reel birikimle bağlantılarına, finansın aracılık ettiği toplumsal-siyasi ilişkileri ve geçmişteki müdahale pratiğine bağlı

⁷⁷ LAPAVITSAS, 2017, s. 22.

⁷⁸ LAPAVITSAS, 2017, s. 26.

⁷⁹ PAPADATOS, Demophanes, “Günümüz Kapitalizminde Merkez Bankacılığı: Enflasyon Hedeflemesi ve Finansal Krizler”, **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi** (haz. C. Lapavitzas), Yordam Kitap, İstanbul, 2017, s. 172.

⁸⁰ PAPADATOS, 2017, s. 172.

⁸¹ PAPADATOS, 2017, s. 172-173.

⁸² LAPAVITSAS, 2017, s. 26.

olarak, tarih boyunca büyük değişkenlik göstermiştir. Örneğin Bretton Woods döneminde merkez bankasının rolü, 1930'larda yaşanan büyük bunalımın ve Keynesçi tam istihdam ideolojisinin ortaya çıkışının tarihsel bir sonucuydu. Finansın iktidarının yeniden tesis edilmesine işaret eden neo-liberalizm çağındaki en önemli olay para politikasının 1979'da değişmesiydi: Artık para politikasıyla öncelikli olarak fiyat istikrarının sağlanması hedefleniyordu. ABD'deki Volcker darbesi esasen 1970'lerin stagflasyon dönemi nedeniyle gerçekleşti ve nihayetinde enflasyon hedeflemesinin zafer kazanmasına yol açtı⁸³.

Bretton Woods'un çöküşünden sonra modern para ağırlıklı olarak devletin borçlanma araçlarıyla desteklenen merkez bankasının parasına (mevduat ve banknot) dayanan kredi para haline gelmiştir. Bu ise enflasyon hedeflemesinin hâkim hale gelmesine katkıda bulunmuştur. Altın rezervlerini koruma ihtiyacı ortadan kalkmıştır. Merkez bankalarının takdir yetkileri kendi paralarını tedavüle sürerken, kredi verirken, faiz oranlarını belirlerken giderek genişlemiştir. Son kertede merkez bankası parasının değerinin istikrarı iki etkene bağımlı hale gelmiştir. Birincisi merkez bankasının toplam kredi akımını yönetmesi, ikincisi ticari borçlarla diğer borçların kapatılması için merkez bankasının kanuni mübadele aracı olması. Bu itibarla merkez bankasının kanuni mübadele aracı üzerindeki tekelinden finansın temel bir bileşeni olarak bahsetmek mümkündür⁸⁴.

Enflasyon hedefleyen para politikasında, esnek enflasyon politikasına geçiş; 90'larda finansal balonların şişip patlaması sonucu enflasyon hedeflemesinin teknik sınırlarını göstermiş ve zayıflatmıştır⁸⁵. Enflasyon hedeflemesi merkez bankaları bakımından oldukça sınırlayıcı bir politikadır ve başvurulacak son kredi merci olma işlevlerini de önemsizleştirir. 2009 krizi ile birlikte bu işlevin yeniden önem kazanması ve merkez bankalarının kısıtlayıcı politikalardan kurtulmaları önerilmiştir. Son başvurulacak piyasa yapıcısı olarak merkez bankası hem çeşitli özel sektör menkul

⁸³ PAPADATOS, 2017, s. 187.

⁸⁴ PAPADATOS, 2017, s. 187-188.

⁸⁵ PAPADATOS, 2017, s. 172, 193.

kıymetlerinin açıkça alınıp satılmasını hem de bunların teminat altına alınması kapsar. Bir başka deyişle merkez bankaları özel sektörün karlarını korumak için zararların toplumsallaştırılmasının yeni aracı olarak kullanılmak istenmektedir. 2009 krizi bunun örneğidir. Burada kurtarmanın getirdiği maliyet devletin daha fazla tahvil ihraç ederek genişleyen merkez bankası bilançolarına açık veya zımnî olarak kefil olmasıyla yapılmaktadır⁸⁶. Özetle denilebilir ki; modern itibari paranın yönetimini gerçekleştiren günümüz merkez bankası, kredi paranın değerini koruma şeklinde tanımlanabilecek yönetim işlevi esasen kapitalist finansal çıkarlar lehine bir çabadır⁸⁷. Merkez bankalarının bağımsızlığına ilişkin bir önceki bölümde ifade ettiğimiz süreçler de doğrudan doğruya bu politikanın sınıf mücadelesi alanının dışına çıkarılmasına ilişkin bir müdahaleden ibarettir.

Finansallaşma devlet ile ekonomi ilişkisinde belirli bir dönüşümün yaşanmasına yol açmıştır ve merkez bankalarının yukarıda açıklanmaya çalışılan işlev değişikliği bunun önemli göstergelerinden biridir.⁸⁸ Merkez bankalarının işlev değişikliği sonucu merkez bankalarının bağımsızlığı ve yasal tekeli gündeme gelmiştir. Böylece merkez bankaları ülkelerin ekonomi alanında temel politika yapıcılarını olarak en önemli konumları işgal etmeye başlamış ve en önemli aktörler arasına girmişlerdir. Ancak merkez bankalarının finansallaşma süreci ile kazandığı bağımsızlığın ayrıca incelenmesi gerekmektedir zira karar alma süreçlerindeki bağımsızlığın muhteviyatı tam bir bağımsızlık olup olmama hususunda yeterince belirli değildir.

II.MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI VE HUKUKİ KURUMSAL ÇERÇEVE

A. Araç-Amaç Bağımsızlığını Aşmak

TCMB, merkez bankası bağımsızlığı üzerine hazırladığı kitapçıkta aşağıdaki ifadelere yer vermektedir.

⁸⁶ PAPADATOS, 2017, s. 194-196.

⁸⁷ PAPADATOS, 2017, s.188.

⁸⁸ ERGÜNEŞ, Nuray, “Finansallaşma Döneminde Türkiye Ekonomisinin Küresel Bütünleşmesi”, **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi** (haz. C. Lapavitzas), Yordam Kitap, İstanbul, 2017, s. 299.

...dünyadaki pek çok merkez bankası açık veya dolaylı olarak fiyat istikrarı temel hedefi çerçevesinde görevini sürdürmektedir. Merkez bankası bağımsızlığı, temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olan merkez bankaları açısından ekonomik refahı artırmaya yönelik olarak tarihsel süreç içinde oluşturulmuş en önemli kurumsal unsurdur. Bağımsızlık, merkez bankalarını güvenilir kılarak para politikasının etkinliğini ve başarısını artıran, fiyat istikrarı hedeflerine daha başarıyla ulaşmalarını sağlayan bir ön koşul olarak görülmektedir⁸⁹.

Yukarıdaki ifadelerden anlaşılacağı üzere merkez bankası bağımsızlığı ekonomik refahı artırmak için en önemli kurumsal unsur olarak ortaya konulmaktadır; ancak bu bölümün temel amacı merkez bankası bağımsızlığı konusunda benimsenen genel görüşleri ortaya koyduktan sonra esas itibarıyla merkez bankası bağımsızlığının sınıfsal karakterini finansallaşma süreci ile bağlantılı bir şekilde tartışma olarak belirlenmiştir.

Merkez bankası bağımsızlığı konusunda yapılan tanımlar genellikle devletlerin veya hükümetlerin merkez bankalarının karar alma süreçlerindeki etkilerinin zayıflatılması veya tamamen kaldırılması konusunda benzeşirler.⁹⁰ Buna ek olarak sıkça yapılan sınıflandırma; araç bağımsızlığı, amaç bağımsızlığı, finansal bağımsızlık ve kurumsal bağımsızlığa odaklanır. Amaç bağımsızlığı uygulanacak politikalarda temel alınan amaçların veya hedeflerin seçilmesinde bağımsızlığı ifade ederken, araç bağımsızlığı temel alınan amaçlara ulaşmaktaki araçların seçiminde bir başka ifade ile kullanılacak para politikası ve yöntemlerin seçiminde bağımsızlığı ifade eder, finansal bağımsızlık ise merkez bankalarının faaliyetlerini yürütebilmek için yeterli mali kaynağa ve kendi bütçesini belirleme yetkisine sahip olmasına tekabül eder.⁹¹ Bunlardan ayrı olan kurumsal bağımsızlık “merkez bankasının üst düzey yöneticilerinin görev sürelerinin, atanma, çalışma ve görevden ayrılma kurallarının yasalarla net bir şekilde ve siyasi baskıdan bağımsız olarak belirlenmesi anlamına gelmektedir.”⁹²

⁸⁹ TCMB, 2012, s. 1.

⁹⁰ TCMB, 2012, s. 2.

⁹¹ TCMB, 2012, s. 2, 3.

⁹² TCMB, 2012, s. 3.

Merkez bankalarının amaçları, birçok merkez bankası için kanunla belirlendiği için esasen amaç bağımsızlığı güncel bir sınıflandırma değildir; merkez bankası bağımsızlığı denilince esasen kastedilen araç bağımsızlığıdır zira birçok merkez bankası için yasa ile belirlenmiş hedef olan fiyat istikrarını sağlama enflasyon hedeflemesi ile ortaya konulur ki bu da merkez bankalarının politika aracı olan kısa vadeli faiz oranları ile gerçekleştirilir⁹³. Araç bağımsızlığı kapsamında, merkez bankalarının kısa vadeli faiz oranlarını belirlerken karar verme kabiliyetini kısıtlayan her durum bağımsızlığın etkilenmesi anlamına gelir. Örneğin, merkez bankalarının bütçe açıklarını kapatmakla sorumlu tutulması araç bağımsızlığını zedeler⁹⁴. Merkez bankalarının bağımsızlığının ölçülmesinde çeşitli endeksler kullanılmaktadır ve bunlarda genelde yasa ile bağımsızlık tanınması temel alınsa da gelişmekte olan ülkelerde fiili durum yasal durumdan farklılaştığı ölçüde merkez bankası başkanlarının görev süreleri ile politik kırılganlık gibi değişkenler de kullanılmaktadır⁹⁵.

Merkez bankası bağımsızlığı esasında hukuki bir faraziye ve seçim sürecinin para politikasından ayrılmasını ifade eder. İlgili hukuki faraziye uyarınca para politikası görünüşte nesnel teknik esaslar temel alınarak, çıkar gözetmeyen ve sınıfsal bakımdan tarafsız uzmanlar tarafından belirlenir⁹⁶. Finansallaşma yalnızca kapitalist kontrolün derinleşmesini ifade etmez aynı zamanda Fordist dönemde birikimin uluslararası yapısını krize iten bir dizi iç içe geçmiş meydan okumaya karşı kapitalist sınıfın bir cevabıdır⁹⁷. Bu bağlamda, enflasyon hedeflemesi ile merkez bankası bağımsızlığının benimsenmesi, kapitalist sınıfın ilgili deneyimden ders aldığıının göstergesidir⁹⁸. Enflasyon hedeflemesinin bağımsız merkez bankaları tarafından uygulanmasının nedeni ise siyasetçilerin seçimler yüzünden neden oldukları düşünülen enflasyon yanlılığını ortadan

⁹³ TCMB, 2012, s. 2, 3.

⁹⁴ TCMB, 2012, s. 3.

⁹⁵ TCMB, 2012, s. 3.

⁹⁶ PAPADOTOS, 2017, s. 185.

⁹⁷ DYER-WITHEFORD, Nick, *Siber Marx Yüksek Teknoloji Çağında Sınıf Mücadelesi*, (çev. A. Çakıroğlu), Aykırı Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 197.

⁹⁸ PAPADOTOS, 2017, s. 185.

kaldırıldığının ve onları disipline ettiğinin varsayılmasıdır⁹⁹. Enflasyon hedeflemesi rejiminin nedenleri için 1970’li ve 1980’li yıllarda yaşanan kredi paranın değerinin savunulamamasını temsil eden enflasyon krizlerine bakılmalıdır, ilgili krizlerin sonuçları hızlı enflasyon sebebiyle kredi verenlerin zarar etmesi ve işçilerin parasal ücretlerde telafi talepleri sonucu ücret pazarlığının sekteye uğramasıdır¹⁰⁰.

Her ne kadar enflasyon hedeflemesi oldukça teknik bir konu gibi görünse de merkez bankalarının, devletlerin temel para politikası aracı olarak güçlenmelerinin finansal krizlere verilen tepkinin bir sonucu olduğu unutulmamalı ve ilgili tepkinin kapitalist sınıfın çıkarlarını ve toplumsal hakimiyetini korumayı amaçladığı göz ardı edilmemelidir. Bu bağlamda enflasyon hedeflemesi esasen toplumun geniş bir kesiminin zararına olacak şekilde finansal çıkarların korunmasını amaçlayan bir girişimdir¹⁰¹. Enflasyon hedeflemesi ücretler, döviz kuru, nominal GSYİH gibi açık nominal bir çapanın mali baskınlığının olmamasının yanı sıra fiyat istikrarına kurumsal bağlılık, politika araçlarında bağımsızlık, şeffaflık, hesap verilebilirlikten oluşur. Yani daraltıcı para ve maliye politikalarına işaret eder. Bu politikalar denk bütçe, mali harcamaların azaltılması ve yüksek faiz oranlarına bağlılığı içerir. Bunun sonucu olarak kısa dönem faiz oranları benzeri dolaylı piyasa temelli araçlar para politikasının en çok kullanılan araçları haline gelmişlerdir. Enflasyon hedeflemesi bir yandan yüksek faiz oranlarına bağlılık ile sermaye hareketlerini düzenlerken öte yandan ücretleri düşürmede de etkiye sahiptir.¹⁰²

Ancak yukarıda açıklanan merkez bankası bağımsızlığı tanımına ve sınıflandırmalarına bakıldığında görülen ortak nokta merkez bankasının siyasi etkiden uzak tutularak karar alabilmesini sağlamak ve böylece finansallaşmış kapitalizm için ulusalın değil, küresele açık piyasaların esas kabul edilmesinin temellerini oluşturmaktır. Bağımsızlık bir anlamda sınıfsal temellerin görünüşte yok edilmesi anlamında toplumdan bağımsızlığı ifade etmektedir ve apolitizasyon süreciyle doğrudan ilişkilidir. Piyasaların

⁹⁹ ELSTER, Jon, “The Impact of Constitutions on Economic Performance”, **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994**, The World Bank, 1995, s. 218; PAPADOTOS, 2017, s. 185.

¹⁰⁰ PAPADOTOS, 2017, s. 182.

¹⁰¹ PAPADOTOS, 2017, s. 185.

¹⁰² ERGÜNEŞ, 2017, s. 302, 303.

serbestleşmesi ve küresel entegrasyonun hem ulusal hem uluslararası düzlemde kurumlar aracılığı ile gerçekleştirildiği göz önünde bulundurulursa, merkez bankalarının bağımsızlığı meselesi daha iyi anlaşılacaktır. İktisadi kararların devletlerinin egemenlik yetkisinin dışına çıkarılması her şeyden önce ekonomik bir zorunluluk değil siyasi bir tercihi ifade eder; iktisadi kararlar üzerindeki yetkinin paylaşılması veya devredilmesi halinde iktisadi krizlerin yarattığı toplumsal huzursuzluklar karşısında mühim bir manevra kabiliyeti elde edilir¹⁰³. Zaten tarihsel sürece bakıldığında ilgili yetki devrinin ülkelerin girdiği iktisadi krizlerle eşzamanlı olarak gerçekleştiği gözlemlenebilir.

Sermaye birikimi olanaklarının ulusal düzlemde azalması sonucunda hükümetler, kamu harcamalarının kısılması ve ücretlerin düşürülmesi gibi anti-enflasyonist mali disiplin politikaları yürütürken, bu tür önlemleri dışsallaştırabildikleri oranda, iktisadi krizlerin, siyasi krizlere dönüşme olanağını engellemek açısından önemli birer araç elde ederler¹⁰⁴.

İlgili sürecin önemli örneklerinden biri dünya çapında merkez bankalarının kurulmasıdır, merkez bankaları iktisadi hususlara ilişkin kararlarında siyasi baskılardan bağımsız bir yetki ile donatılır, böylece fiyat istikrarı temel hedefiyle hareket eden merkez bankaları bir yandan ilgili hedef çerçevesinde küresel finans piyasalarına entegrasyonu hızlandırırken öte yandan piyasaların serbest işleyişine müdahale olarak görülen siyasi temelli istihdamı artırma politikaları ve ücretlerin artırılması önlemleri mali politikaların dışında kalır.¹⁰⁵ Böylece iktisadi ilişkilerin siyasi müdahalelerden korunması, neo-liberal hukuk devletinin yönetim ve finansallaşma süreçleri bakımından gereği olan devlet müdahalelerin yalnızca piyasa kurumlarının varlığını korumayla sınırlandırılmasına dair görüşün temeli yerine getirilerek bağımsız merkez bankaları kavramı önem kazanır¹⁰⁶. Burada dikkat edilmesi gereken nokta “... piyasaların korunması adına siyasetten arındırılmasının... iktisadi alana ilişkin karar alma süreçlerinde demokratik katılımın

¹⁰³ ÖZENÇ, 2014, s. 277.

¹⁰⁴ ÖZENÇ, 2014, s. 278.

¹⁰⁵ ÖZENÇ, 2014, s. 278.

¹⁰⁶ ÖZENÇ, 2014, s. 278, 284.

dışlanması...”¹⁰⁷ demek olduğudur. Bir başka ifade ile merkez bankası bağımsızlığı yukarıda da ifade edildiği gibi özünde toplumdan bağımsızlığı ifade eder.

B. Merkez Bankalarının Anayasallaşması

Merkez bankalarının yukarıda açıklanan süreçler sonucunda edindiği bağımsızlığın bir başka dikkat çekici boyutu ise özellikle 1980 yılından sonra ortaya çıkan bir eğilim sonucunda bunun anayasal bir seviyeye erişmiş olmasıdır. Bir başka ifadeyle, finansallaşan kapitalizmin aktörleri merkez bankalarının bağımsızlığını olağan siyasal çoğunlukların etki alanı dışına çıkarmak üzere bu meseleyi anayasal çerçevede düzenlemeyi tercih etmiştir.

Neo-liberal politikaların dünya çapında uygulama alanı bulmasıyla aynı döneme rastlayan bu gelişmenin tesadüf olmadığını söylemek gerekir. Merkez bankalarının anayasallaşmasına önemli ölçüde Latin Amerika, Afrika ve Asya’da yapılan anayasalarda rastladığımızı; bununla birlikte Avrupa Merkez Bankası¹⁰⁸ örneğinde olduğu gibi bazı merkez bankalarının uluslararası antlaşmalarla da düzenlendiğini, böylece ulusal karar alma mekanizmalarının dışında tutulduğunu söyleyebiliriz.

Aşağıda bu anayasallaşmanın boyutlarını tüketici olarak ele almayı amaçlıyoruz. Bunu yaparken de BIS tarafından da kullanılan bir şablonu takip edeceğiz. Buna göre, merkez bankalarının bağımsızlığı (otonomisi), hukuksal olarak dört öge altında incelenmektedir:

“(1) **Görev**: Kesin, net ve çelişki barındırmayan bir görev tanımı merkez bankası bağımsızlığının mihenk taşıdır. (2) **Devletle ilişki**: Merkez bankasının yerine getirmesi gereken görevler net bir biçimde belirlendiği ve hükümetin (yürütmenin) eylemlerini finanse etmekten ayrıldığı ölçüde bankanın otonomisi yükselir. (3) **Karar alma gücü**: Merkez bankaları, eğer hükümetler (yürütme) aldıkları kararlar üzerinde söz sahibi değilse veya kararları değiştiremiyorsa yüksek bir otonomiye sahiptir. (4) **Atama süreci ve görev süresi**: Devletin atama sürecine müdahil olması istenen bir durum olmakla

¹⁰⁷ ÖZENÇ, 2014, s. 284.

¹⁰⁸ bkz. Roma Antlaşması (AET) (Nice Antlaşması ile değişik, 2002) m. 8; m. 105 ilâ 111, öz. 108-109 ve ayrıca bkz. Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Avrupa Merkez Bankası Statüsü Hakkında Roma Antlaşmasına Ekli Protokol.

birlikte merkez bankası görevlileri, atandıktan sonra pek çok araçla politik etkiden izole edilebilir.”¹⁰⁹

Bu kriterlere göre yine BIS tarafından hazırlanan bir tablo, merkez bankalarına ilişkin anayasal düzenlemelerin bağımsızlık kriterleri açısından hangi güvenceleri taşıdığını incelemektedir. Biz de bu tablodaki kriterleri esas alarak anayasal düzenlemeleri sınıflandıracğız. Raporda 45 ülkenin merkez bankaları ve Avrupa Merkez Bankası esas alınmış ve buna göre belirli sonuçlar çıkarılmıştır¹¹⁰. Biz bu tabloyu, genel trendleri anlayabilmek adına birkaç kriteri eleyerek sadeleştirip ancak Constitute Project’ten¹¹¹ faydalanarak aynı zamanda genişletiyoruz. Böylece yürürlükte olan 193 ülkenin anayasalarını tarayıp merkez bankalarını düzenleyen 92 anayasayı taramış oluyoruz.

Düzenlemeler	Anayasalar ve Yılları
MB'nin anayasal olarak düzenlenmesi	Afganistan (2004), Arnavutluk (1998), Angola (2010), Arjantin [(1853) 1983] Ermenistan (1995), Azerbaycan (1995), Belarus (1994), Bolivya (2009), Bosna-Hersek (1995), Brezilya (1988), Cape Verde (1980), Şili (1980), Kolombiya (1991), Kongo (2005), Hırvatistan (1991), Çekya (1993), Dominik Cum. (2015), Ekvador (2008), Mısır (2014), Eritre (1997), Estonya (1992), Fiji (2013), Gambiya (1996), Gürcistan (1995), Almanya (1949), Gana (1992), Guatemala (1985), Haiti (1987), Honduras (1982), Macaristan (2011), Endonezya (1945-reinst.1959), Irak (2005), Kenya (2010), Kosova (2008), Kırgızistan (2010), Litvanya (1992), Madagaskar (2010), Malawi (1994), Meksika (1917), Karadağ (2007), Fas (2011), Mozambik (2004), Myanmar (2008), Namibya (1990), Nikaragua (1987), Kuzey Makedonya (1991), Norveç (1814), Paraguay (1992), Peru (1993), Filipinler (1987), Polonya (1997), Portekiz (1976), Rusya (1993), Sırbistan (2006), Seyşeller

¹⁰⁹ Bank for International Settlements (BIS), **Issues in The Governance of Central Banks**, Basel, BIS, 2009, s. 58.

¹¹⁰ bkz. BIS, **2009**, s. 57-76.

¹¹¹ Constitute Project (www.constituteproject.org), dünyadaki tüm anayasaların derlendiği açık erişim bir veritabanıdır.

	(1993), Slovakya (1992), Slovenya (1991), Somali (2012), Güney Afrika (1996), Güney Sudan (2011), Sri Lanka (1978), Surinam (1987), Swaziland (2005), İsveç (1974), İsviçre (1999), Timor-Leste (2002), Türkmenistan (2008), Uganda (1995), Ukrayna (1996), Uruguay [(1966) 1985], Özbekistan (1992), Venezuela (1999), Zambiya (1991), Zimbabve (2013), Avrupa Birliği (1992)
MB'nin yapısı	Arnavutluk (1998), Ermenistan (1995), Bolivya (2009), Bosna-Hersek (1995), Kolombiya (1991), Gambiya (1996), Gürcistan (1995), Malawi (1994), Litvanya (1992), Karadağ (2007), Nikaragua (1987), Namibya (1990), Peru (1993), Filipinler (1987), Polonya (1997), Slovakya (1992), Güney Sudan (2011), Swaziland (2005), İsveç (1974), Uganda (1995), Zambiya (1991), Avrupa Birliği (1992)
Bağımsızlığın anayasada açıkça ifade edilmesi	Arnavutluk (1998), Afganistan (2004), Ermenistan (1995), Şili (1980), Kolombiya (1991), Kongo (2005), Hırvatistan (1991), Dominik Cum. (2015), Mısır (2014), Fiji (2013), Gürcistan (1995), Haiti (1987), Irak (2005), Kenya (2010), Kosova (2008), Kırgızistan (2010), Meksika (1917), Karadağ (2007), Kuzey Makedonya (1991), Paraguay (1992), Peru (1993), Filipinler (1987), Rusya (1993), Sırbistan (2006), Slovakya (1992), Slovenya (1991), Somali (2012), Güney Afrika (1996), Güney Sudan (2011), Swaziland (2005), İsveç (1974), İsviçre (1999), Uganda (1995), Uruguay [(1966) 1985], Venezuela (1999), Zambiya (1991), Avrupa Birliği (1992)
Özel bir yasanın gerekliliği (Organik bir yasanın gerekliliği veya belirli düzenlemelerin yapılacağına belirtilmesi)	Afganistan (2004), Angola (2010), Ermenistan (1995), Şili (1980), Kolombiya (1991), Kongo (2005), Hırvatistan (1991), Çekya (1993), Dominik Cum. (2015), Ekvador (2008), Eritre (1997) Swaziland (1995), Estonya (1992), Fiji (2013), Gürcistan (1995), Guatemala (1985), Macaristan (2011), Endonezya [(1945) 1959], Kenya (2010), Kosova (2008), Kırgızistan (2010), Litvanya (1992), Mozambik (2004), Kuzey Makedonya (1991), Peru (1993), Paraguay (1992), Polonya (1997), Portekiz (1976), Slovakya (1992), Slovenya (1991), Güney Afrika (1996), Güney Sudan (2011), İsveç (1974), Timor-Leste (2002), Uruguay [(1966) 1985], Venezuela (1999), Zambiya (1991), Avrupa Birliği (1992)

Anayasa'da görevlerin belirlenmesi	Afganistan (2004), Arnavutluk (1998), Angola (2010), Ermenistan (1995), Belarus (1994), Bolivya (2009), Bosna-Hersek (1995), Cape Verde (1980), Kolombiya (1991), Kongo (2005), Mısır (2014), Eritre (1997), Etiyopya (1994), Fiji (2013), Gambiya (1996), Gürcistan (1995), Almanya (1949), Honduras (1982), Macaristan (2011), Gana (1992), Kırgızistan (2010), Meksika (1917), Karadağ (2007), Namibya (1990), Kuzey Makedonya (1991), Paraguay (1992), Peru (1993), Somali (2012), Güney Afrika (1996), Güney Sudan (2011), Swaziland (2005), İsveç (1974), Türkmenistan (2008), Uganda (1995), Ukrayna (1996), Özbekistan (1992), Venezuela (1999), Zambiya (1991), Zimbabve (2013), İsveç (1974), Timor-Leste (2002), Avrupa Birliği (1992)
Anayasa'da para politikasının amacının belirlenmesi	Angola (2010), Ermenistan (1995), Kolombiya (1991), Kongo (2005), Çekya (1993), Dominik Cum. (2015), Mısır (2014), Estonya (1992), Fiji (2013), Gambiya (1996), Gana (1992), Gürcistan (1995), Kenya (2010), Meksika (1917), Karadağ (2007), Kuzey Makedonya (1991), Paraguay (1992), Peru (1993), Polonya (1997), Rusya (1993), Somali (2012), Swaziland (2005), Güney Afrika (1996), Güney Sudan (2011), İsviçre (1999), Uganda (1995), Ukrayna (1996), Venezuela (1999), Avrupa Birliği (1992)
Hükümete kredi yasağı	Brezilya (1988), Şili (1980), Guatemala (1985), Peru (1993), Paraguay (1992), Polonya (1997), Venezuela (1999), Avrupa Birliği (1992)
Merkez bankasının düzenleme yetkisi	Ermenistan (1995), Belarus (1994), Bolivya (2009), Kongo (2005), Dominik Cum. (2015), Mısır (2014), Gambiya (1996), Honduras (1982), Macaristan (2011), Kırgızistan (2010), Meksika (1917), Mozambik (2004), Filipinler (1987), Papua Yeni Gine (1975), Slovakya (1992), Somali (2012), Güney Sudan (2011), İsveç (1974), Ukrayna (1996), Venezuela (1999), Zambiya (1991), Zimbabve (2013), Avrupa Birliği (1992)
Kim atar	Afganistan (2004), Arnavutluk (1998), Cezayir (2020), Angola (2010), Ermenistan (1995), Azerbaycan (1995), Bhutan (2008), Bolivya (2009), Bosna-Hersek (1995), Brezilya (1988), Bulgaristan (1991), Kolombiya (1991), Çekya (1993), Eritre (1997), Estonya (1992), Fiji (2013), Finlandiya (1999), Gambiya (1996), Gürcistan (1995), Gana (1992),

	Guatemala (1985), Macaristan (2011), Kazakistan (1995), Kosova (2008), Kırgızistan (2010), Litvanya (1992), Meksika (1917), Karadağ (2007), Fas (2011), Mozambik (2004), Namibya (1990), Filistin (2003), Peru (1993), Polonya (1997), Rusya (1993), Sırbistan (2006), Slovenya (1991), Güney Sudan (2011), Swaziland (2005), İsveç (1974), Tacikistan (1994), Tunus (2014), Uganda (1995), Ukrayna (1996), Uruguay [(1966) 1985], Özbekistan (1992), Zambiya (1991), Avrupa Birliği (1992)
Kim görevden alır	Afganistan (2004), Ermenistan (1995), Azerbaycan (1995), Brezilya (1988), Bulgaristan (1991), Eritre (1997), Fiji (2013), Gambiya (1996), Gürcistan (1995), Gana (1992), Litvanya (1992), Kırgızistan (2010), Meksika (1917), Karadağ (2007), Mozambik (2004), Peru (1993), Rusya (1993), Sırbistan (2006), İsveç (1974), Tacikistan (1994), Tunus (2014), Uganda (1995), Ukrayna (1996), Özbekistan (1992), Avrupa Birliği (1992)
Görevden almanın sınırlanması	Ermenistan (1995), Fiji (2013), Gambiya (1996), Gürcistan (1995), Gana (1992), Meksika (1917), Peru (1993), İsveç (1974), Uganda (1995), Avrupa Birliği (1992)
MB kime sorumlu	Ermenistan (1995), Bolivya (2009), Kolombiya (1991), Hırvatistan (1991), Estonya (1992), Fiji (2013), Finlandiya (1999), Gambiya (1996), Gürcistan (1995), Guatemala (1985), Haiti (1987), Macaristan (2011), Norveç (1814), Irak (2005), Kosova (2008), Paraguay (1992), Polonya (1997), Sırbistan (2006), Slovenya (1991), Güney Sudan (2011), İsviçre (1999), Venezuela (1999)

Tabloda ilk olarak dikkat çeken konu merkez bankalarını anayasal olarak düzenleyen ülkelerin çok küçük bir kısmının merkez kapitalist ülkeler olmasıdır. Anayasalarında bir merkez bankası kurulacağına açık şekilde yer veren 74 ülke arasında Almanya, Norveç, İsveç ve İsviçre haricindekilerin tümü çevre ülkelerden oluşmaktadır. Bunların dördü de kendi içlerinde özgül örneklerdir: Alman anayasası federal hükümete

bağlı bir merkez bankasının kurulacağını ifade ederken (m. 88)¹¹² Norveç anayasası ise yalnızca *Norges Bank*'in Norveç merkez bankası olduğunu söyler. İsveç ve İsviçre anayasalarında ise içerik de düzenlenmiştir. İsviçre anayasası ayrıntılı sayılabilecek bir düzenleme içerir; hem bankanın bağımsızlığı tanınmış hem de para politikasının amacı anayasal olarak saptanmıştır (m. 99-100). Başka bazı özel düzenlemeler de mevcuttur. Ancak İsviçre'de anayasasının yarı doğrudan demokrasi araçları ile çok da zor olmayan bir şekilde değiştirilebilmesi, bu ülkede bir meselenin anayasal seviyede düzenlenmesinin onu çoğunluklardan ve popülist siyasetlerden korunması gibi bir amaca hizmet etmediğini de bize gösterir¹¹³. İsveç anayasasındaki düzenleme ise para politikasının İsveç Merkez Bankası'nın sorumluluğunda olduğunu düzenler ve her ne kadar bankanın parlamentonun altında olduğunu söylese de bankanın bu alandaki bağımsızlığını tanır. İsveç özelinde 1990'lardaki krizin ardından bankanın politika değiştirmesiyle beraber bağımsızlığının önce fiilen ardından da AB'ye giriş ile de hukuken tanındığı ifade edilmektedir¹¹⁴.

¹¹² 2. Dünya Savaşı sonrasında Almanya'da, 1949 yılında kabul edilecek olan federal anayasanın öncesinde, ilkin Amerikan, ardından da Fransız ve İngiliz işgal bölgelerinde Potsdam Anlaşması hiçe sayılarak Amerikan örneğine uygun olarak Lander düzeyinde merkez bankaları (*Landeszentralbanken*) ve bunun üst otoritesi olarak da *Bank deutscher Länder* (BdL) kurulmuştur. Bu yapının daha sonradan bir merkez bankasına dönüşeceği daha o dönemden açıktır ancak hukuksal kuruluştaki kökenin işgal güçlerinin düzenlemeleri olması anayasanın federalizm bölümünde bir merkez bankası kurulacağına yer verilmesi gerekliliğini akla getirmiş olabilir. Bununla beraber Bundesbank'ın kurucu kanunu tartışmaları sırasında ilgili anayasal düzenlemenin, bankanın örgütlenme biçiminin merkezi bir yapıda olmasını öngördüğü de bir hukuksal argüman olarak öne sürülebilmektedir. 1957 yılında çıkan yasa ile BdL *Bundesbank* olarak yeniden örgütlenmiştir. Hem BdL hem de *Bundesbank*'ın klasik ölçütler açısından düşünüldüğünde çok yüksek bir bağımsızlık seviyesinde olduğunun da belirtilmesi gerekir. [LANNER, J. "Changes in the Structure of the German Banking System", *Economica*, Yıl: Mayıs 1951, (Yeni Seri) C. 18, S. 70, (s. 169-183); NEUMANN, Irmgard Hartmann, *From The Reichsbank to the Deutsche Bundesbank: A Study in the Centralized and Decentralized Banking*, Yüksek Lisans Tezi, American University, Washington DC, 1959, s. 55-102; BIBOW, Jörg, "On the Origin and Rise of Central Bank Independence in West Germany", *The European Journal of the History of Economic Thought*, Yıl: 2009, C. 16 S. 1, (s. 155-190)]

¹¹³ Başka ülke örneklerinde yasal düzenlemelere bırakılabilecek pek çok mesele İsviçre'de anayasal seviyede düzenlenmiştir. Halk girişimi ile anayasanın bu şekilde değiştirilebilmesinin bazı durumlarda temel hakları sınırlayıcı şekilde kullanılmasının eleştirildiği de görülmektedir. [bkz. DIXON, Rosalind / UHLMANN, Felix, "The Swiss Constitution and a Weak-Form Unconstitutional Amendment Doctrine?" *International Journal of Constitutional Law*, Yıl: 2018, C. 16 S. 1, (s. 54-74)]

¹¹⁴ LINDVALL, Johannes, "Sweden's Riksbank: Guardian of Monetary Integrity", *Guardians of Public Value*, (ed. A. Boin vd.), Palgrave Macmillan, İsviçre, 2021, (s. 120-121).

Bu ayrık örnekler haricinde merkez bankalarının anayasal olarak düzenlendiği ülkelerin hepsinin çevre ve bağımlı ekonomiler olması, aynı zamanda büyük çoğunluğunun 1980 sonrasındaki “demokrasiye geçiş süreçleri”nde¹¹⁵ yahut çatışma-sonrası durumlarda¹¹⁶ anayasalarını yapmış olduğu dikkat çekicidir. Yine bunların önemli bir kısmı açık veya örtük bir biçimde bankanın “bağımsız” olduğunu da ifade eder. Klasik bağımsızlık kriterlerinden olan atama ve görevden alma hususlarının da anayasalarda sıkça düzenlenebildiğini görüyoruz. Daha seyrek olarak, merkez bankasının yapısı da anayasal statüde güvence altına alınabilmektedir.

Ancak yukarıdaki hususlardan kanaatimizce daha önemli olan mesele, bu ülkelerin önemli bir kısmının anayasalarında “fiyat istikrarı”nın merkez bankalarının amacı olduğunu da ifade etmesi; bu anlamda aslında yine anayasal olarak güçlendirilmiş bir para politikası tercihinin de yapılmasıdır. Yine pek çok örnekte bağımsız olan, görevleri anayasal olarak saptanmış merkez bankalarının genel düzenleyici işlemler yapabileceği de öngörülmüştür; bu da aslında ilk bölümde anlattığımız üstkurullaşma mantığının anayasal olarak ifade edilmesidir.

Hükümete kredi verilmesine ilişkin anayasal sınırlar, tabloya bakıldığında Polonya hariç olmak üzere tamamen Latin Amerika ülkelerinde görülmektedir. Bu sınırlar farklı ülkelerde yasa düzeyinde yer alsa da¹¹⁷ anayasal seviyede yalnızca Latin Amerika coğrafyasında görülmesi dikkat çekicidir.

Anayasal statünün iki önemi olduğu söylenebilir: İlk olarak, anayasalar, çok büyük ölçüde olağan yasalardan daha zor usuller ve çoğunluklarla değiştirilebildiği için verili bir sistemde anayasanın değiştirilmesi için güçlü bir politik uzlaşma gerekir. Bu da anayasal statünün, düzenlediği konunun devamlılığı açısından, olağan yasalarda düzenlenen konulara nazaran daha yüksek bir güvence sağlar. İkinci olarak, anayasal statü çoğunlukla moral bir üstünlük de kazandırır. Anayasaların birer “toplumsal sözleşme” olduğunu

¹¹⁵ bkz. ÖZBUDUN, Ergun, **Demokrasiye Geçiş Süresinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.

¹¹⁶ bkz. The Public International Law & Policy Group (PILPG), **Post-Conflict Constitution Drafter’s Handbook**, 2007, <https://tinyurl.com/3cvwdu6a> (erişim tarihi 28.08.2022), s. 88-91.

¹¹⁷ BIS, 2009, s. 68

ifade eden yazını takip ettiğimizde anayasalarda düzenlenen konuların bir ulusun üzerinde uzlaştığı meseleler olduğunu sonucuna varırız. Bu “uzlaş”, düzenlenen konuların toplumsal kabulünü güçlendirici bir etkiye sahiptir. Buna aynı zamanda merkez bankalarını düzenleyen yasaların, o ülkelerin sisteminde yer alıyorsa “organik yasa”larla yapılmasını öngören bazı ülke örneklerini de ekleyebiliriz. Organik yasalar, olağan kanunlara göre daha zor usullerle yapılan ve değiştirilen kanunlardır. Bunlar konu itibarıyla olağan çoğunluklar tarafından yapılması uygun görülmeyen meseleler hakkındaki düzenlemeler olarak karşımıza çıkar¹¹⁸. Eğer bir ülke anayasasında merkez bankasına ilişkin düzenlemenin organik yasayla yapılacağı ifade edilmişse, burada da anayasal statünün sağladığı bu iki güvencenin biraz daha zayıflatılmış şekilde yer aldığı söylenebilir. Özetle, genel olarak yukarıdaki bölümde ifade ettiğimiz şekliyle merkez bankası bağımsızlığının anayasallaşması, toplumdaki bağımsızlaşmayı güçlendiren bir etkide bulunabilir.

SONUÇ YERİNE: MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞI VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜNÜ BİR ARADA DÜŞÜNMEK

Çalışmamızın girişinde hukuk devletinin şekli tanımından yola çıkarak hareket edeceğimizi söylemiştik. Sonuca bağlarken bu tanımı bir kez daha incelterek başlayacağız. Hukuk devleti, en genel geçer tanımıyla devlet iktidarının hukuk ile çerçevesini ifade ediyorsa karşımıza hukuk ile devlet karşıtlığı çıkar. Eroğul, işlevsel bir yaklaşımla devletin yaptığı işin siyaset olduğunu söyler¹¹⁹. O halde, siyasetin hukukla çerçevesini almış haline hukuk devleti ismi vermemiz gerekir. Siyaseti ise “belli bir üretim biçiminin varlığı ve gelişimi için gerekli olan koşulları toplumsal çapta sağlama uğraşı” olarak tanımladığımız zaman üretim biçimlerinin varlığı ve gelişimi için çelişkili eylemlerin gerektiğini söylememiz gerekecektir¹²⁰. O halde siyaset bu tanımı itibarıyla çelişkili bir uğraştır. Bunun tersine hukuk verili bir uğraktaki uyumsuzluğun şu veya bu

¹¹⁸ Organik yasalar ile ilgili olarak bkz. BAKIRCI, Fahri, “Kod Yasa-Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2005, C. 54 S. 3, s. 229-230.

¹¹⁹ EROĞUL, Cem, **Devlet Nedir?**, Yordam Kitap, İstanbul, 2014, s. 17.

¹²⁰ EROĞUL, 2014, s. 21.

yönde çözümlenmesi gerektiğini gösteren soyutlamalar olarak düşünüldüğünde çelişkiyi değil düzeni temsil eder. İşte hukuk devletinin şekli tanımında da bu düzenlilik unsuru “hukuki normların açıklığı, sabitliği, etkinliği, ileriye dönüklüğü ve tüm bu özellikleriyle bireylere sağladığı öngörülebilirlik”¹²¹ gibi çelişkisizliğe işaret eden sıfatlarla tanımlanır.

Devlet aynı zamanda hukukun da yaratıcısı olarak farklı mekanizmalarla (anayasanın üstünlüğü, anayasa yargısı ve idari yargı, idarenin yasallığı, kanunilik vb.) kendi koyduğu kurallara bağlı hale getirilir. Bununla birlikte bir sınıf mücadelesi alanı olarak görünüşte kural koyucu özne olarak öne çıkar. Engels¹²² bu kisvenin biçimselliğini şöyle açıklar:

... [S]ivil toplumun bütün gereksinimleri de -iktidardaki sınıf hangisi olursa olsun- herkese kendilerini yasa biçiminde dayatmaları için devletin iradesinden geçmelidirler. İşin kendiliğinden anlaşılabilir biçimsel yanı budur; sorun, yalnızca salt biçimsel olan bu iradenin -bireyin olduğu gibi devletin iradesinin de- içeriğinin ne olduğu ve bu içeriğin nereden geldiğini, neden özellikle şu şeyin değil de bu şeyin istendiği sorunudur.

Sınıf mücadelesinin aldığı denge ne olursa olsun sonucunun her zaman hukuksal biçimsellikle açığa çıkması, hukukun da kendi iç tutarlılık ve mantığı ne olursa olsun bizatihi bir sınıf mücadelesi alanı olmasını sağlar. Buna karşın, neo-liberal hukuk devleti, demokratik katılım mekanizmalarının etkisine açık siyasi iktidarları konu bakımından sınırlandıran bir işlev temelinde tanımlanır; bu bağlamda neo-liberal hukuk devletinde herhangi bir hukuk üstün değildir, buradaki üstün hukuk özgün bir içeriği haizdir ve ilgili içerik siyasi iktidarları sınırlandırmak suretiyle demokratik mekanizmaları da sınırlandırır¹²³.

Finansallaşma döneminde bir parasal üst kurul olarak görev yapan merkez bankalarının, sorumlu oldukları para politikası; siyaset-dışı, teknik bir meseleye indirgendiği zaman hukuki biçimselliği yaratacak mücadelenin de dışına alınmış olur.

¹²¹ ÖZENÇ, 2014, s. 304.

¹²² ENGELS, Friedrich, **Ludwig Feuerbach ve Klasik Alman Felsefesinin Sonu**, (çev. S. Belli), Sol Yayınları, Ankara, 1992, s. 51.

¹²³ ÖZENÇ, 2014, s. 304.

Böylece Bernholz'un yaklaşımındaki gibi yürütmenin genel olarak enflasyona meyilli olmasına karşın bağımsız merkez bankaları buna karşı duracak bir 'dördüncü kuvvet' gibi ortaya çıkmaktadır¹²⁴. O halde, eğer neo-liberal bir hukukun üstünlüğünden bahsedeceksek buna merkez bankası bağımsızlığını tıpkı anayasa yargısının varlığı gibi, idarenin kanuniliği gibi ekleyebilme imkânı vardır.

Neo-liberaller merkez bankası gibi kilit kurumları demokratik baskılardan yalıtmayı tercih eder. Neo-liberal teorinin hukukun üstünlüğüne ve katı bir anayasallık yorumuna odaklanması, çatışma ve muhalefetin mahkemeler aracılığıyla çözülmesi zorunluluğu getirir. Her sorunun çözümü ve çaresi bireylerce mahkemelerde aranmalıdır.¹²⁵

Popülist rejimler ve otoriter popülizm üzerine güncel tartışmalarda da merkez bankalarının otoriter rejimlerden korunması gereken bir kurum olarak öne çıkması bu anlamda şaşırtıcı olmamalıdır. Goodhart ve Lastra popülizmi "işgücü, sermaye, mal ve hizmetlerin uluslararası serbest dolaşımının iki tarafa da faydalı ve arzu edilir olduğuna ilişkin" liberal söyleme karşı her türlü hareket olarak tanımlar ve popülistlerin seçimle başa geldikten sonra seçilmesini sağlayan politikaları hayata geçirmek amacıyla fren ve denge mekanizmalarını ortadan kaldırarak otokratik bir yönetim kurmaya çalışacağını da tanıma ekler¹²⁶. O halde popülizm, neo-liberal ekonomik ve siyasal ajandaya karşı olan iktidarı ifade eder. Popülist iktidarlar, merkez bankalarının üstlendiği fiyat istikrarına bağlı ekonomi politikaları yerine daha hızlı büyümeye yönelik politikalar uygulamaya çalıştığı zaman ise bağımsız merkez bankaları ile çatışmaları kaçınılmaz olur. Çözüm ise merkez bankalarının hesap verilebilirliğini öne çıkartmak ve özellikle merkez bankalarının işlemlerine karşı yargısal denetimin etkinleştirilmesini sağlayıcı önlemlerin alınmasıdır.¹²⁷ Her ne kadar 2008 krizinin öncesinde ve sonrasındaki ekonomik durumun merkez bankası bağımsızlığına ilişkin tartışmayı başlattığı söylene de neo-liberal

¹²⁴ BERNHOLZ, 2013, (s. 199-214).

¹²⁵ HARVEY, David, *Neo-liberalizmin Kısa Tarihi*, (çev. A. Onacak), Sel Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 74.

¹²⁶ GOODHART, Charles / LASTRA, Rosa, "Populism and Central Bank Independence", *Open Economies Review*, Yıl: 2018, Cilt: 29, Sayı: 1, s. 50.

¹²⁷ GOODHART / LASTRA, 2018, s. 58-65.

politikalar dışında bir alternatif düşünülmeyince ulaşılan sonuç ancak Harvey'nin işaret ettiği gibi¹²⁸ sorunu “yargıya havale” etmekten öteye geçmez.

Benzer şekilde, Masciandaro ve Passarelli'ye göre popülist anlatı genel iradenin önünde duracak liberal kurumları işlevsiz bulur. Merkez bankası bağımsızlığı da “tarafsızlığı ve para politikasının zamansal tutarlılığını” sağlayan bir kurum olduğu için popülist politikalar, kısa erimli amaçlar için merkez bankası bağımsızlığını düşürmeye ihtiyaç duyar¹²⁹. Borio da küreselleşme ve merkez bankası bağımsızlığının aynı kaynaktan doğduğunu ifade ettikten sonra “tarihsel sol yahut milliyetçi sağ farketmeden” küreselleşme karşıtlarının fren ve denge sistemlerine olduğu gibi merkez bankası bağımsızlığına da önem vermediklerini söyler¹³⁰. Minxhozi ise bağımsız merkez bankaları tarafından uygulanan para politikalarının çatışma yarattığı örnekleri ABD ve İngiltere gibi gelişmiş ve Türkiye, Brezilya, Polonya ve Macaristan gibi gelişmekte olan ülkeler şeklinde saydığı zaman aslında bütün dünyada otoriter popülizme örnek gösterilen ülkeleri sıralamış olur¹³¹.

Diyalektik materyalizmin temel ilkelerinden birisi herhangi bir belirlemenin sonucunun belirleyen değil, belirlenenin niteliğine bağlı oluşudur.¹³² Burada belirleyen otoriter popülist iktidarların merkez bankalarına müdahalesi, belirlenen ise merkez bankalarının bağımsızlığı ise belirleyene bakarak çıkarımda bulunmak yalnızca merkez bankası bağımsızlığına dair mevcut ideolojiyi yeniden üretmek olur. Bir başka ifade ile bağımsız merkez bankaları” ile “otoriter popülist” siyasi iktidarlar karşı karşıya geldiği zaman merkez bankaları korunması gereken kurumlar gibi görünebilir. Bağımsızlığın hukukun üstünlüğü ilkesinin bir parçası olarak okuduğumuzda bu savunu daha da güçlenir. Bunun yerine, bağımsızlığı finansallaşmanın bir parçası/uzantısı olarak ele

¹²⁸ HARVEY, 2015, s. 74.

¹²⁹ MASCIANDARO, Donato / PASSARELLI, Francesco, **Populism and Central Bank Independence**. SUERF Policy Note, 2018, Issue 33.

¹³⁰ BORIO, 2019.

¹³¹ MINXHOZI, Luljeta, **Why Populism is Risking Independence. Populism, Economic Policies and Central Banking**, Bocconi University & BAFFI CAREFIN, Viyana, 2020, s. 157.

¹³² EROĞUL, 2014, s. 14.

aldığımız zaman hem bu bağımsızlığı hem de bununla çatışan iktidar yapısının nasıl ortaya çıktığını doğru şekilde anlayabilecek bir perspektife ulaşabiliriz.

KAYNAKÇA

AKÇAY, Ümit, **Para Banka Devlet: Merkez Bankası Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası**, İstanbul: SAV, İstanbul, 2009

BAIN, Keith / HOWWELS, Peter, **Monetary Economics Policy and its Theoretical Basis**, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003

BAKIRCI, Fahri, “Kod Yasa-Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2005, C. 54 S. 3, (s. 223-240).

Bank for International Settlements (BIS), **Issues in The Governance of Central Banks**, Basel, BIS, 2009

BAYRAMOĞLU, Sonay, **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**. İletişim Yayınları, İstanbul, 2018,

BBC, **Erdoğan Merkez Bankası'nı eleştirdi, Dolar/TL kuru 3,90'ı gördü**, 17 Kasım 2017, <https://tinyurl.com/mr4ademh> (erişim tarihi 18.08.2022)

BERNHOLZ, Peter, "Independent Central Banks as a Component of the Separation of Powers", **Constitutional Political Economy**, Yıl: 2013, Cilt: 24, Sayı: 3, (s. 199-214)

BIBOW, Jörg, “On the Origin and Rise of Central Bank Independence in West Germany”, **The European Journal of the History of Economic Thought**, Yıl: 2009, C. 16 S. 1, (s. 155-190)

BLINDER, Alan S., **Central Banking in Theory and Practice**, MIT Press, Massachusetts, 1999

BLOOMBERG HT, **Merkez Bankası Başkanı Naci Ağbal görevden alındı**, 20 Mart 2021, <https://tinyurl.com/2m9672e6> (erişim tarihi 18.08.2022).

BLOOMBERG HT, **TCMB Başkanı Uysal görevden alındı, yeni başkan Ağbal**, 7 Kasım 2020, <https://tinyurl.com/mdc22mc8> (erişim tarihi 18.08.2022)

BORIO, Claudio, **Central Banking in Challenging Times**. SUERF/BAFFI CAREFIN Centre Conference. Milan, 2019

BREUNINGER, Kevin, “Trump says Powell and the Fed ‘Fail Again’ — ‘No guts, no sense, no vision!” **CNBC**, 18 Eylül 2019, <https://tinyurl.com/mws3u7f5> (erişim tarihi 18.08.2022).

CAMACHO, Morera / NIETO, Carlos / ANTONIO, Jose, **Finansal Sermayenin Küreselleşmesi: 1997-2008. Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi** (haz. C. Lapavitzas), İstanbul : Yordam Kitap, 2017, (s. 225-255)

CNNTURK, **Cumhurbaşkanı Erdoğan: Merkez Bankası lütfetti**, 25 Şubat 2015, <https://tinyurl.com/3cunpzbt> (erişim tarihi 18.08.2022)

CNNTURK, **Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan Merkez Bankası açıklaması**, 26 Eylül 2018, <https://tinyurl.com/42cn8djv> (erişim tarihi 18.08.2022).

ÇERİ, Ufuk, “Prof. Öner Günçavdı, Merkez Bankası’ndaki görev değişiklikleri ve dolardaki yükselişi değerlendirdi: ‘Merkez Bankası’nın kredibilitesi ve bağımsız politika izlemesi bakımından olumsuz bir gelişme” **Medyascope**, 14 Ekim 2021, <https://tinyurl.com/2s3adhhr> (erişim tarihi 18.08.2022)

DIXON, Rosalind / UHLMANN, Felix, “The Swiss Constitution and a Weak-Form Unconstitutional Amendment Doctrine?” **International Journal of Constitutional Law**, Yıl: 2018, C. 16 S. 1. (s. 54-74)

DYER-WITHEFORD, Nick, **Siber Marx Yüksek Teknoloji Çağında Sınıf Mücadelesi**, (çev. A. Çakıroğlu), Aykırı Yayıncılık, İstanbul, 2004

EĞİLMEZ, Mahfi, “Merkez Bankası Bağımsızlığının Evrimi” **Kendime Yazılar**, 2019. <https://tinyurl.com/yeyk9t2d> (erişim tarihi: 12.05.2022).

ELSTER, Jon, The Impact of Constitutions on Economic Performance, **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994**, The World Bank, 1995, (s. 209-226)

ENGELS, Friedrich, **Ludwig Feuerbach ve Klasik Alman Felsefesinin Sonu**, (çev. S. Belli), Sol Yayınları, Ankara, 1992

ERGÜNEŞ, Nuray, “Finansallaşma Döneminde Türkiye Ekonomisinin Küresel Bütünleşmesi”, **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi** (haz. C. Lapavitzas), Yordam Kitap, İstanbul, 2017, (s. 299-332)

EROĞUL, Cem, **Devlet Nedir?**, Yordam Kitap, İstanbul, 2014

EURONEWS, **Merkez Bankası Başkanlığında görev değişimi: Ekonomistler nasıl yorumladı?** 20 Mart 2021, <https://tinyurl.com/bdeumpvt> (erişim tarihi 18.08.2022).

European Central Bank (ECB), **Strengthening the Rule of Law – a Central Bank Perspective**, 2019. <https://tinyurl.com/4x3ce54h>. (erişim tarihi: 18.08.2022).

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), **Stocktaking on the Notions of "Good Governance" and "Good Administration"**, CDL-AD(2011) 009-e, 2011.

FINE, Ben / DIMAKOU Ourania, **Makroiktisat Eleştirel Bir Kılavuz** (çev. B. Eres vd.), Yordam Kitap, İstanbul, 2021

GEDİZ, Demet / SAĞIN, Abdüsselam, "Merkez Bankası Bağımsızlığı Kavramı", **İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi**, Yıl: 2015, Cilt: 2, Sayı: 2, (s. 95-112).

GILES, Chris, “Central bank independence is on the decline”, **Financial Times**, 16 Ağustos 2022, <https://tinyurl.com/bdcs29su> (erişim tarihi: 30 Ağustos 2022)

GOODHART, Charles / LASTRA, Rosa, "Populism and Central Bank Independence", **Open Economies Review**, Yıl: 2018, Cilt: 29, Sayı: 1, (s. 49-68)

GOLLWITZER, Sophia / QUINTYN, Marc, **The Effectiveness of Macroeconomic Commitment in Weak(er) Institutional Environments**, IMF Working Paper No. WP/10/193, International Monetary Fund, Washington, DC, 2010

GÜLER, Birgül A. "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis**, Yıl: 2003, Sayı: 9, (s. 93-116).

GÜRKAN, Ceyhun, “Finansal Birikim Çağında Neo-liberal Yönetimsellik ve Kamu Maliyesi”, **Finansallaşma Devlet ve Politik İktisat** (ed. H. Mihci), NotaBene Yayınları, Ankara, 2015. (s. 41-70)

- GÜZELSARI, Selime, **Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü: Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma**. SAV, İstanbul, 2008
- HARVEY, David, **Neo-liberalizmin Kısa Tarihi**, (çev. A. Onacak), Sel Yayıncılık, İstanbul, 2015
- KANALICI AKAY, Hülya, Para Politikasında Zaman Tutarsızlığı, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 2006, Cilt: 56, Sayı: 2, (s. 141-162).
- KILIÇ, İlker, “İki Hukuk Devleti İki Devlet Teorisi Mübadele Mantığı Sermaye Mantığı”, **Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2019, Cilt: 4 Sayı: 1, (s. 93-117)
- LANNER, J. “Changes in the Structure of the German Banking System”, **Economica**, Yıl: Mayıs 1951, (Yeni Seri) C. 18, S. 70, (s. 169-183)
- LAPAVITSAS, Costas, “Giriş: Finansallaşmanın Krizi”. **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi** (haz. C. Lapavitzas). Yordam Kitap, İstanbul, 2017, (s. 9-24)
- LINDVALL, Johannes, “Sweden’s Riksbank: Guardian of Monetary Integrity”, **Guardians of Public Value**, (ed. A. Boin vd.), Palgrave Macmillan, İsviçre, 2021, (s. 111-133).
- LOUGHLIN, Martin, **Kamu Hukukunun Temelleri** (çev. D. Ç. Sever / K. Turanlı), Dipnot Yayınları, Ankara, 2017.
- MASCIANDARO, Donato / PASSARELLI, Francesco, **Populism and Central Bank Independence**. SUERF Policy Note, 2018, Issue 33
- MIHCI, Hakan, “Finansallaşma, Devlet ve Politik İktisat”, **Finansallaşma Devlet ve Politik İktisat** (ed. H. Mihci), NotaBene Yayınları, Ankara, 2015, (s. 9-16)
- MINXHOZI, Luljeta, **Why Populism is Risking Independence. Populism, Economic Policies and Central Banking**, Bocconi University & BAFFI CAREFIN, Viyana, 2020
- NEUMANN, Irmgard Hartmann, **From The Reichsbank to the Deutsche Bundesbank: A Study in the Centralized and Decentralized Banking**, Yüksek Lisans Tezi, American University, Washington DC, 1959

NURBAYEV, Daniyar, The Rule of Law, Central Bank Independence and Price Stability, **Journal of Institutional Economics**, Yıl: 2018, Cilt: 14, Sayı: 4, (s. 659-687)

NTV, **Merkez Bankası Başkanı Murat Çetinkaya görevden alındı**, 6 Temmuz 2019. <https://tinyurl.com/3sundrn> (erişim tarihi 18.08.2022)

ÖZBUDUN, Ergun, **Demokrasiye Geçiş Süresinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.

ÖZDEMİR, Ali Murat / SAYGILI, Abdurrahman / ZABUNOĞLU, Hamdi. G., vd., **G. Genel Kamu Hukuku Kuramsal Yaklaşım**, İmge Kitabevi, Ankara, 2019

ÖZENÇ, Berke, **Hukuk Devleti Kökenleri ve Küreselleşme Çağındaki İşlevi**. İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2014

PAPADATOS, Demophanes, “Günümüz Kapitalizminde Merkez Bankacılığı: Enflasyon Hedeflemesi ve Finansal Krizler”, **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi** (haz. C. Lapavitzas), Yordam Kitap, İstanbul, 2017, (s. 171-202)

PASUKANIS, Evgeny B., **Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm**, (çev. O. Karahanoğulları), Birikim Yayınları, İstanbul, 2002

PICKARD, Jim / GILES, Chris, “Truss attacks Bank of England’s failure to tackle inflation”, **Financial Times**, 17 Temmuz 2022, <https://tinyurl.com/yckw5z3r> (erişim tarihi: 30 Ağustos 2022);

RILEY, Charles, “4 former Fed chiefs issue stark warning: US central bank must be independent”, **CNN Business**, 6 Ağustos 2019, <https://tinyurl.com/4zkm2c5u>. (erişim tarihi 18.08.2022).

SCHEPPELE, Kim L. "Parliamentary Supplements (or Why Democracies Need More Than Parliaments)", **Boston University Law Review**, Yıl: 2009, Cilt: 89, Sayı: 2, (s. 795-826)

SCHOMBERG, William / JAMES, William, “BoE’s Bailey rebuffs talk of less central bank independence in UK”, **Reuters**, 6 Ağustos 2022, <https://tinyurl.com/yc4p9bud> (erişim tarihi: 30 Ağustos 2022)

SEVER, Çiğdem D. "Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2015, Cilt: 64, Sayı: 1, (s. 195-236)

SEZEN, Seriye, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE, Ankara, 2003

SKAANING, Svend-Erik "Measuring the Rule of Law", **Political Research Quarterly**, Yıl: 2010, Cilt: 63, Sayı: 2, (s. 449-460).

ŞAYLAN, Gencay, **Yarın Endişesi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2020

The Public International Law & Policy Group (PILPG), **Post-Conflict Constitution Drafter's Handbook**, 2007, <https://tinyurl.com/3cvwdu6a> (erişim tarihi 28.08.2022)

ULUSOY, Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003

UYGUN, Oktay, "Türk Anayasa Hukuku Geleneğinde ve Özbudun Anayasa Taslağında Hukuk Devleti Anlayışı", **Prof. Dr. Mümtaz Soysal'a Armağan**, (haz. Cem Eroğul vd.), Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2009 (s. 447-468)

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), **Merkez Bankası Bağımsızlığı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ve Bağımsızlık**. <https://tinyurl.com/3reme8k2>, 2012. (erişim tarihi: 18.08.2022)