

MERKEZ BANKASININ HAZINEYE KISA VÄDELİ AVANSLARI *

Doç. Dr. Selâhattin TUNCER

Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler
Akademisi Maliye Kürsüsü

GİRİŞ :

Türkiye'de gerek kamu kredisi ve gerekse Hazine kaynakları yâni bütçe uygulaması açısından Merkez Bankasının Hazineye kısa vâdeli avansları büyük bir önem taşımaktadır. Hernekadar bu konu Bütçe ders kitapları ile kamu kredisine ait eserlerde ana hatları ile ele alınıp incelenmekte ise de, bunu yeterli bulmaya imkân yoktur. Bu sebeple memleketimiz bakımından özellik taşıyan bu mes'elenin ayrıca ele alınıp müstakil bir etüd konusu yapılmasında ve mes'elenin değişik yönlerden incelenmesinde büyük fayda mevcuttur.

Merkez Bankasınca Hazineye açılan kısa vâdeli avanslar memleketimizde dalgalı borçların doğumuna ve gelişmesine birinci derecede âmil olmaktadır. Diğer bir deyişle Merkez Bankası avansları ile enflasyon arasında yakın bir ilişki olduğunu da belirtmek yerinde olacaktır.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının kuruluşundan bu yana, adı geçen bankanın Hazineye açtığı avansların mekanizması ve seyri değişik safhalar arz etmiştir. Son zamanda kabul edilen 4.5.1965 tarih ve 583 sayılı kanunla da Merkez Bankasının Hazineye açacağı avanslar yeni bir esasa bağlanmıştır. İşte bu etüd çerçevesi içinde

*) Bu önemli konu hakkında Türkçe'de son zamanlarda oldukça zengin bir yayın mevcuttur. Konunun değişik yönlerden ve daha ziyade gelen olarak incelendiği şu eserler bilhassa zikredilebilir. Prof. Dr. Nihad Sayar: *Ämme Maliyesi. C. II Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı*, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1964, 2. 190-191 Prof. Dr. Memduh Yaşar: *Dalgalı Borçlar ve Türkiye'deki Tatbikatı*, İktisat ve Maliye, C. XI, Sayı: 10, Ocak/1965, s. 381-390. Prof. Dr. Memduh Yaşar: *Devlet Borçları*, İstanbul, 1965, s. 48 ve m. Prof. Dr. Bedi N. Feyzioğlu: *Nazarî, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, İstanbul, 1965, s. 334 ve m. Doç. Dr. Selâhattin Tuncer: *Hazinenin Merkez Bankasından Borç Alma Oranı Yükseltülürken* (kronik,) İktisat ve Maliye, c. XI, Sayı: 11, Şubat/1965, s. 414-416.

bir yandan mes'elenin tarihî gelişmesi, diğer yandan da enflasyon mekanizması üzerindeki tesirleri ve muhtemel sonuçları belirtilmeye çalışılacaktır.

I — MERKEZ BANKASININ HAZİNEYE AÇTIĞI KISA VÂDELİ AVANSLARIN MAHİYETİ VE FONKSİYONU

Mes'elenin incelenmesine Merkez Bankasınca Hazineye açılan kısa vâdeli avansların mahiyet ve fonksiyonunun incelenmesiyle başlamak yerinde olacaktır.

1. Mahiyeti :

Kamu kredisi bakımından Hazinesinin Merkez Bankasından almış olduğu kısa vâdeli avanslar kısa vâdeli devlet borcu sayılmaktadır ki buna yakın bir terimle *dalgah borç* denilmektedir¹. Hemen işaret edelim ki dalgah borçlar sadece Hazinesinin Merkez Bankasından almış olduğu kısa vâdeli avanslardan ibaret değildir. Bunun dışında hazine bonoları (plâsman bonoları), hazine kefaletini haiz bonolar, müteahhit bonoları ve kısa vâdeli dış borçlar da vardır. Hazinesinin Merkez Bankasından almış olduğu kısa vâdeli avanslar, dalgah borçların ancak bir nev'idir. Böylece dalgah borçlar, Merkez Bankası avanslarından daha geniş bir mefhum olmaktadır.

Memleketimiz tatbikatı bakımından Hazinesinin Merkez Bankasından almış olduğu kısa vâdeli avanslar önemli bir yer tutmaktadır. Bütçe kanunları, Hazinesinin Merkez Bankasından alabileceği kısa vâdeli avanslar ne nev'i ne de miktar bakımından tahdit etmemiştir. Bütçe kanunları sadece, Maliye Bakanına yapılmış ve yapılacak mukavelelere dayanılarak kısa vâdeli avanslar almaya ve hesaplar açtırmaya yetki vermiştir. Buna ait tipik bir örneği 1964 malî yılı Bütçe Kanunundan alabiliriz. 2.3.1964 tarih ve 438 sayılı *1964 Yılı Büt-*

1) Resmî istatistiklerde ve Bütçe gerekçelerindeki tablolarda devletin iç ve dış borçlarına sadece « Bir yıl ve daha uzun vadeli borçlar » dahil edilmekte; dış borçlarda « Merkez Bankası kredileri » ile iç borçlarda « hazine muameleleri ve reeskont kredileri » hariç tutulmaktadır. Böylece resmî terminolojide « devlet borçları » deyimi ancak « bir yıl ve daha uzun vadeli borçlar » ifade etmekte olup ilmi bakımdan hatalıdır. Bu şekilde « kısa vadeli » ve « vâdesizler » devlet borcu mefhumu dışında kalmaktadır. Bu terminoloji ve tarif yüzünden « dalgah borçlar » halen memleketimizdeki uygulamaya göre, devlet borçları mefhumu dışında bırakılmıştır. Bu bakımdan istatistiklerdeki devlet borçları rakamlarını ihtiyatla karşılamak gerekir.

çe Kanunu'nun 6 ncı maddesine göre «Yapılmış ve yapılacak bağitlara dayanarak 1964 malî yılı içinde kısa vâdeli avanslar almaya ve hesaplar açtırmaya ve en çok bir yıl süreli Hazine bonoları çıkarmaya ve banka ve kurumların Hazineye yatırmak isteyecekleri paraları alarak karşılığında Hazine bonoları vermeye Maliye Bakanı yetkilidir.» denilmiştir.

Maddenin incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, kimlerle bağit yapılacağı, avans miktarının ne olacağı, hattâ vâdelerinin hududu gösterilmiş değildir. Bütçe Kanunlarında bir tahdit olmamakla beraber, Bankalar Kanunu ile T.C. Merkez Bankası Kanununun bu bakımdan bazı kayıtlayıcı hükümler ihtiva ettiği, 1958 İstikrar Programını takip eden milletlerarası anlaşmalarla da hazinenin Merkez Bankasından, mevsimlik ihtiyaçları dışında avans almaması prensibi kabul edilmiştir².

Bütçe Kanunlarının verdiği yetkiye göre Maliye Bakanlığı bütün bankalardan, malî müesseselerden, hattâ şahıslardan avans adı altında borç para alabilir. Fakat bizdeki tatbikatta Maliyenin avans almak suretiyle borçlanması, pek az istisna ile sadece Türkiye Cumhuriyet Merkez bankasından olmaktadır.

2. Fonksiyonu :

Hazinenin Merkez Bankasına müracaatla niye kısa vâdeli avans talep ettiğinin sebebini anlamak zor değildir. Bütçe ders kitaplarında da uzun uzadıya açıklandığı gibi, bütçe uygulamasında gelirlerle giderler arasında zaman bakımından gerekli ahengin kurulabilmesi için Hazinenin kısa vâdeli fonlara ihtiyacı vardır ve bu da mutaden Merkez Bankası kaynaklarından sağlanmaktadır. İşte devletin gelir ve giderleri arasında zaman bakımından ahenk sağlanması ile ilgili işlemlere dar anlamda *Hâzine muameleleri* denilmektedir. Merkez Bankasıncâ Hazineye açılan kısa vâdeli avanslar Hazineyi besleyen önemli kaynaklardan birisi olmaktadır. Bu kaynak ile Hazine elinde her an, ödenmesi gerekli giderleri karşılayacak kadar para bulundurabilmektedir³. İlerde bütçe gelirleri tahsil edildikçe, Hazinenin Merkez Bankasından almış olduğu kısa vâdeli avanslar senesi içinde kapatılarak borç itfa olunmaktadır.

2) 1) Bu açıklamalar için Bak. Prof. Dr. Memduh Yaşa: *Devlet Borçları*, İstanbul, 1965, s. 48 ve m.

3) Bu açıklamalar için Bak. Prof. Dr. Bedî N. Feyzioğlu: *Nazarî Tatbiki, Mukayeseî Bütçe*, İstanbul, 1965, s. 330 ve m.

3. Çeşitleri :

Hazinenin avans almak suretiyle borçlanması pek az istisna ile sadece T.C. Merkez Bankasından olmakta ve avanslar tatbikatta değişik şekiller almaktadır. Bunları başlıca üç grup etrafında toplamak mümkündür.

a) Altın ve döviz üzerine avans :

11.6.1930 tarih ve 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 35 inci maddesi gereğince Banka «altın mukabilinde avans veya altın sertifikası» vermeye yetkilidir. Bu madde hükümü gereğince de Hazine özel kanunla yetkili kılındığı takdirde, Bankaya yatırdığı altın veya döviz mukabilinde avans alabilmektedir.

İkinci Dünya savaşının başlaması üzerine artan giderleri karşılamak maksadiyle 30.5.1940 tarih ve 3850 sayılı Kanunla Maliye Bakanlığına, 250 milyon lirayı aşmamak ve savaşın sona ermesini takip eden yıl sonunda ödenmek üzere Merkez Bankasından avans almak yetkisi verilmişti. Aynı kanunda bu avansa karşılık Hazine'nin elindeki altının Merkez Bankasına tevdi edileceği belirtilmiştir. Avans karşılığı olarak kabul edilen bu altınlar, o sırada İngilizlerle 8.1.1940 tarihinde imza edilen anlaşma gereğince, istikraz edilen 15 milyon sterlin değerindeki altınlardan doğmuştur.

Altın mukabili olan bu avansın bakiyesi 1941 de 167,5 milyon lirayı bulmuş ve 1942 de 250 milyon lira tamamen kullanılmıştır. Banka ile yapılan anlaşmaya göre, bu avansa % 1/16 oranında bir faiz ödenmesi kararlaştırılmıştır. Merkez Bankası bilançolarında 1946 yılına kadar devam eden avans bakiyesi 7.9.1946 da yapılan devalüasyon dolayısıyla yeniden değerlendirilen altın stokunun Hazine leyhine sağladığı 260 milyon liralık fazlalık ile kapatılmıştır⁶.

4) İmtiyaz süresince Osmanlı Bankası Hazineye hesabı cari kredileri sağlamıştır. T.C. Ziraat Bankası da 3132, 3483, 3491 ve 4100 sayılı kanunlarla hazineye çeşitli krediler açmıştır. Bunların en önemli örnekleri Devlet Su İşleri ile Millî Korunma fonu için açılmış kredilerdir. Hazine'nin Merkez Bankası dışında sağladığı avans ve kredilerin durumu için Bak. Prof. Dr. Nihad Sayar: *Âmme Maliyesi, Bütçe Prensipleri ve Tatbikati*, İstanbul, 1964, s. 190-191. Prof. Dr. Bedî N. Feyzioğlu: *Nazarî, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, İstanbul, 1966 s. 336.

5) Altın üzerine avans için şu iki esere bakılmalıdır. Prof. Dr. Memduh Yaşa: *Devlet Borçları*, İstanbul, 1965, s. 49. Prof. Dr. Bedî N. Feyzioğlu: *Nazarî Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, İstanbul, 1965, s. 335-336.

Bugün de merkez Bankası bilânçolarında «altın ve döviz üzerine avans» hesabı mevcuttur. 10.7.1965 durumuna göre bu hesabın borç bakiyesi 154,7 milyon lirası resmî sektöre ve 214 bin lirası da hususî sektöre ati olmak üzere 104,9 milyon liradan ibarettir. 26.12.1964 tarihli duruma göre de Altın ve döviz üzerine avans hesabının borç bakiyesi 104,3 milyon lira olup yedi aylık devrede büyük bir hareket göstermemiştir.

b) *Tahvil üzerine avans :*

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 30.6.1965 tarih ve 6544 sayılı kanunla değişik 40 inci maddesinin A fıkrası gereğince Merkez Bankası «devlet tahvilleriyle borsada kayıtlı diğer (Vilâyet ve belediyelere ait) sağlam tahvillâta mukabil, borsa değerlerinin en çok %80 i nisbetinde ve 120 gün vâde ile bankalara avans verilebilir. Ancak, işbu muameleler dolayısıyla yapılacak emisyon miktarı, 38 nci maddesinin 1 inci fıkrasında yazılı 120 güne kadar vâdeli senetler yekûnunun üçte birini geçemez.» denilmektedir.

Prof. Dr. Memduh Yaşa tahvil üzerine avansları, Merkez Bankasınınca Hazineye açılan avanslar ve dolayısıyla dalgah borçlar arasında saymamıştır. Sayın profesöre göre tatbikatta maliyenin avans almak suretiyle borçlanması iki şekilde yapılmaktadır. Bunlardan birincisi altın mukabili avans, diğeri de Hazineye kısa vâdeli avans⁶. Halbuki Prof. Bedî N. Feyzioğlu ise Merkez Bankasının Hazineye avanslarını üç grupta toplamakta ve bunları 1) Kısa vâdeli avans, 2) Tahviller üzerine avans, 3) Altın mukabili avans⁷ olarak sıralamaktadır.

Kanunî mevzuat müsait olduğu halde, Hazinesin tahvil üzerine avans kaynağından yararlanmadığı, yayımlanan Merkez Bankası bilânçolarından anlaşılmaktadır. 10 temmuz 1965 durumuna göre tahvil üzerine avansların tutarı 113,9 milyon liraya baliğ olmaktadır. Ancak bunun 92, 6 milyon lirası resmî bankalara, 20,7 milyon lirasının da hususî bankalara ait olduğu anlaşılmaktadır. Bu açıklamaya göre halen Hazineye tahvil üzerine açılmış bir avans olmadığı anlaşılmaktadır. 1964 yılı sonunda da bu hesabın borç bakiyesi 113,7 milyon olduğuna göre tahvil üzerine avansın fazlaca hareket göstermediği sonucuna varıyoruz.

6) Prof. Dr. Memduh Yaşa: Adı geçen eser, s. 49

7) Prof. Dr. Bedî N. Feyzioğlu: Adı geçen eser, s. 335.

c) *Hazineye kısa vâdeli avans :*

Bunlardan üçüncüsü, Merkez Bankası bilânçolarında «Hazineye kısa vâdeli avans» başlığı altında gösterilen ve her yıl Bütçe Kanunu ile alınan yetkiye dayanılarak yürütülen avans olmaktadır. Halen memleketimizde Hazinesinin finansmanında en önemli avans şekli bu sanuncusu olmaktadır. Merkez Bankasının kurulmasından sonra, Bankanın Hazineye yapmakta olduğu çeşitli malî yardımlar arasında Hazineye kısa vâdeli avanslar, başta önemsiz olmakla beraber, yavaş yavaş en önemli yeri almaya başlamıştır.

II — HAZİNEYE KISA VADELİ AVANS MEKANİZMASININ DOĞUŞU VE GELİŞMESİ

Etüdümüzün I inci kısmında Merkez Bankasınca Hazineye açılan kısa vâdeli avansların mahiyetini, fonksiyonlarını ve şekillerini ana hatları ile görmüş bulunuyoruz. Yukarıda üç kategori olarak incelenen avanslar içinde en önemlisi şüphe yok ki, Hazineye kısa vâdeli avans olmaktadır.

Bilindiği gibi Dünya merkez bankalarının kuruluşundaki gayelerden birisi de Hazineye para sağlamak diğer bir deyişle Devletin bankerliğini ifa etmek olmuştur. Bu maksatla son zamanlarda Merkez Bankaları ile Hazine arasındaki ilişkiler çok gelişmiş ve genişlemiştir. Öyle ki bazı Batı ülkelerinde Merkez Bankaları adeta Hazinesinin bir parçası haline gelmişlerdir⁸. Merkez Bankalarının banknot ihraç fonksiyonunu bir yana bırakacak olursak, bu müesseselerin çeşitli malî yardımlarla Hazineye finanse etmeleri, çağımızın önemli iktisadî ve malî olaylarında birisi olarak tezahür etmektedir. Bu etüdü kaleme alınmasındaki gayelerden birisi de, memleketimiz gerçekleri bakımından bu mekanizmanın izahı ve sonuçlarının gösterilmesi olacaktır.

Yukarıda da bir ara açıkladığımız gibi, Hazineye kısa vadeli avans için Bütçe kanunlarında her hangi bir tahdit hükmü mevcut değildir. Ancak Merkez Bankası kanunu içinde, emisyon müessesesinin Hazineye bu nev'iden açabileceği avansların işleyiş şekli ve miktarı hakkında bazı kısıtlayıcı hükümler yer almış bulunmaktadır. Şimdi bunları tarih srasna göre kısaca inceleyelim :

8) Bu açıklamalar için Bak. Prof. Dr. Bedi N. Feyzioğlu: *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, İstanbul, 1965, s. 344-335.

1. 1930 - 1938 devresi :

11.6.1930 tarih ve 1715 sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kurulduğu zaman Bankanın belli başlı görevlerinden birisi de 2nci maddede «Hazine muamelelerini ifa etmek» şeklinde tesbit olunmuş ise de bu mekanizmanın ne şekilde işleyeceği hakkında bir açıklama yapılmamıştır. Bu tereddütlü devre 1938 yılına kadar devam etmiş Merkez Bankasının ifa edeceği hazine muameleleri askıda kalmıştır.

2. 13.7.1938 tarih ve 3492 sayılı kanunla kabul edilen esas :

13.7.1938 tarih ve 3492 sayılı kanun ile Merkez Bankası Kanununun 34 üncü maddesi değiştirilmiş ve 2 numaralı bendde «Banka, miktarı sermayesi ile ihtiyat akçeleri mecmuunun % 50 si nisbetinde olmak üzere Hazineye kısa vâdeli bir avans hesabı açar, bu avans hesabına tatbik olunacak faiz nisbeti, Hazine ile Banka İdare Meclisi arasında kararlaştırılır.» denilmiştir.

Bu sistem, 1938-1955 arası 17 sene süre ile uygulanmıştır. Ancak Bankanın sermayesi ile ihtiyat akçeleri mahdut ve avans da bu meblağın % 50 si tutarında olduğu için, muayyen bir hadde dondurulmuş ve Hazinesin Merkez Bankası kaynaklarına alabildiğine başvurması önlenmiş bulunuyordu.

3. 6.5.1955 tarih ve 6544 sayılı kanunla kabul edilen sistem :

Hükümetin Merkez Bankası kaynaklarından daha fazla yararlanmasını temin maksadı güdülerek 6.5.1965 tarih ve 6544 sayılı kanunla yukarıda bahsi geçen 34 üncü maddenin 2 numaralı bendi değiştirilmiş ve emisyon hacmini arttırıcı başka bir sistem kabul edilmiştir. Bu sisteme göre, «Banka, miktarı carî yıl masraf bütçeler yekûnunun % 15 ini geçmemek üzere Hazineye kısa vâdeli avans hesabı açar. Bu avans hesabına tatbik edilecek faiz nisbeti, Hazine ile Banka arasında kararlaştırılır. Bankanın bu avans mukabilinde yapabileceği emisyon miktarı, hesabın borç bakiyesini geçemez.»

Bu sistem 1955-1961 arası 6 sene süre ile uygulanmıştır. Bu sistem değişikliğinden sonra Hazinesin Merkez Bankası nezdindeki kısa vâdeli avans hesabı birdenbire kabarmış ve 1955 den sonraki yıllarda gider bütçeleri toplamına ve bütçe açıklarına paralel olarak hızla yükselmiştir. 3492 sayılı Kanun zamanında Bankanın sermaye ve ihtiyat akçeleri toplamına göre sınırlandırılmış bulunan

Merkez Bankası avansları 30 milyon lirayı aşmamışken, 6544 sayılı kanunla yapılan sistem değişikliğinden sonra sür'atle artmış ve 1960 yılı sonunda 1.092 milyon liraya ulaşmıştır. Ancak bu usulün daha elâstikî olduğunu belirtmek yerinde olacaktır.

4. 24.2.1961 tarih ve 260 sayılı kanunla kabul edilen sistem :

6544 sayılı kanunun kabul ettiği % 15 lik avans sistemi Hazine'nin eline çok geniş ve tehlikeli olabilecek bir silâh vermiş ve memleketimizde 1955-1960 yılları arasında enflâsyonun bir çığ gibi büyümesine şiddetle müessir olmuştur.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 34 üncü maddesinin muaddel 2 nci bendi 24.2.1961 tarih ve 260 sayılı kanunla yeniden değiştirilmiş ve «Banka, miktarı carî yıl genel bütçe masraf yekûnunun % 5 ini geçmemek ve malî yıl sonunda kapatılmak kaydıyla Hazineye kısa vâdeli bir avans hesabı açar. Bu avans hesabına tatbik edilecek faiz nisbeti, Hazine ile Banka arasında kararlaştırılır. Bankanın bu avans mukabilinde yapabileceği emisyon miktarı, hesabın borç bakiyesini geçemez.» hükmü vazolunmuştur.

Böylece 1961 yılında kabul edilen 260 sayılı kanunla enflâsyonun önemli kaynaklarından birisi kurutulmuş oldu. Ayrıca kabul edilen 154 sayılı kanunla da, Hazine'nin - Amortisman ve Kredi Sandığına, Sosyal Sigortalar Kurumuna ve T.C. Emekli Sandığına olan kısa vâdeli borçları gibi - Merkez Bankasına karşı olan bu avans borcu da tahvil verilmek suretiyle uzun vâdeli borç haline getirilmiştir. Bu iki tedbir ile bütçe açıklarının Merkez Bankası avanslarıyla kapatılması imkânı ortadan kaldırılmış ve İstikrar Programının bu konuda koymuş olduğu prensiplere uyulmuştur⁹.

5. 24.2.1965 tarih ve 544 sayılı kanunla kabul edilen sistem :

24.2.1961 tarih ve 260 sayılı Kanunla kabul edilen ve Merkez Bankasının «Genel bütçe gider toplamının % 5 ine kadar Hazineye kısa vâdeli avans verebileceğini» öngören sistem dört yıl süre başarı ile uygulanmış ve Hükûmetin Milletlerarası Para Fonuna karşı giriştiği taahhütler dolayısıyla Hazineyi besleyen kısa vâdeli bu kaynak itidalle kullanılmış ve kanunî limit aşılmamıştır. Anti enflâsyonist politikaya uygun olan bu uygulama tatbikatta başarılı sonuçlar ver-

9) Bu açıklamalar için Bak. Prof. Dr. Memduh Yaşa: Adı geçen eser s. 50.

miştir. Meselâ 1963 malî yılı Genel Bütçesinin giderler toplamı 12.101,6 milyon liraya baliğ oluyordu. Bu gider toplamına göre, Hazinesinin Merkez Bankasından alabileceği % 5 oranına göre azamî avans tutarı 605,0 milyon liradan ibarettir. Bundan 1.6.1963 tarihi itibariyle kullanılan miktar 256,4 milyon lira, 12.10.1963 tarihi itibariyle 449,2 milyon lira ve 9.11.1963 tarihi itibariyle 415,9 milyon liradan ibaret kalmıştır. 1964 malî yılı gider bütçesi 13.484,3 milyon lira olduğuna ve % 5 hesabı ile kullanılabilir avans tutarı 674,2 milyon lira sınırlandırıldığına göre, bundan fiilen kullanılan miktarlar 30.9.1964 de 600,1 milyon lira ve 26.12.1964 de 443,5 milyon liradan ibaret kalmıştır.

Bir taraftan dikkatle uygulanan anti-enflasyonist politika ve diğer taraftan Kıbrıs olaylarının yarattığı iktisadî durgunluk Hükümeti ödemeler bakımından müşküller karşısında bırakmış ve % 5 lik avans sisteminin değiştirilmesi yönünde bir akım belirmiştir. 1965 yılı bütçesinin Karma Bütçe Ve Plân Komisyonunda müzakeresi sırasında beliren bu görüşe göre, 260 sayılı Kanun gereğince Merkez Bankasınca Hazineye her yıl gider bütçesinin % 5 i oranında açılan avans tutarının % 10 a çıkartılması prensip itibariyle kabul edilmiş ve bu yolda bazı çalışmalar yapılarak bir tasarı da hazırlanmıştır. Ancak, 1965 yılı Bütçesinin Millet Meclisinde reddi sonunda tasarı kanunlaşmamış ve sonradan kabul edilen 19.2.1965 tarih ve 544 sayılı «1965 Malî Yılı Bütçeleri Kanunlaşınca kadar Devlet Harcamalarına Yetki Veren Kanun»¹⁰un 8 inci maddesi ile avans tutarını yükseltici yeni bir sisteme gidilmiştir. Bu maddeye göre, «1715 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu'nun 24.2.1961 tarih ve 260 sayılı Kanunla değişik 34 üncü maddesinin 2 numaralı fıkrasına dayanılarak Hazineye açılacak kısa vadeli avans miktarı 1964 malî yılı için uygulanan limitin % 25 fazlası olarak tesbit edilmiştir. Bu avansın açılmasında 1964 malî yılında alınan avansın kapatılması şartı aranmaz.» hükmü vaz edilmiştir. Böylece 1964 mali yılı bütçesine göre azamî avans tutarı 674,2 milyon lira iken, bu madde ile limit % 25 oranında arttırılarak 842,7 milyon liraya yükseltilmiştir.

24.1965 tarih ve «1965 Malî yılı bütçeleri kanunlaşınca kadar Devlet harcamalarına yetki veren 19.2.1965 gün ve 544 sayılı Kanunda değişiklik yapılmasına dair» 558 sayılı kanunun¹¹ 5 inci maddesi ile geçici sistemde yeni bir değişiklik yapılmıştır. Bu hükme

10) Bak. 24.2.1965 tarih ve 11937 sayılı Resmî Gazete.

11) Bak. 8.4.1965 tarih ve 11974 sayılı Resmî Gazete.

göre «aynı kanunun 8 inci maddesinde, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından Hazineye açılacak kısa vadeli avans limitini arttıran nisbet % 50 olarak değiştirilmiştir.» Böylece 1964 malî yılı bütçesine göre azamî avans tutarı 674,2 milyon lira iken, yeni kanun ile limit % 50 oranında arttırılarak 1.011,3 milyon liraya çıkarılmıştır.

19.2.1965 tarih ve 544 sayılı kanunun neğrinden önce Hazinesin Merkez Bankasından almış olduğu kısa vâdeli avansın tutarı 20.2.1965 tarihinde 661,5 milyon lira iken bu miktar 6.3.1965 de 753,0 milyon liraya, 17.4.1965 de 848,5 milyon liraya, ve 12.6.1965 de 1.048,1 milyon liraya yükselerek kanunî limiti aşmış buna paralel olarak emisyon hacmi de artmış bulunmaktadır.

Mamafih şu noktaya da işaret edelim ki, bütçe kanunlarında kabul edilen hükümlerin uygulama süresi bir yılı aşamayacağı için 544 ve 558 sayılı kanunlarla kabul edilen usulün intikal devrine ait geçici bir sistem olduğuna şüphe yoktur.

6. Hazine - Merkez Bankası ilişkilerinde reform ihtiyacı :

24.2.1961 tarih ve 261 sayılı kanun Hazine-Merkez Bankası ilişkilerini sıkı tahditler altına sokmuş ve bu hal yatırımların finansmanını güçleştirmiştir. Bu bakımdan, bu sertliğin yumuşatılması için bir cereyan başlamış ve Hazine-Merkez Bankası münasebetlerinin yeniden düzenlenmesi yolunda çalışmalar yapılmıştır. Bunlar genellikle iki ayrı yönde gelişmiştir :

a) Bir memlekette uygulanacak para - kredi ve maliye politikasında Hazine - Merkez Bankası ilişkilerinin gayet ahenkli şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Memleketimizde Merkez Bankasının kuruluşundan bu yana bu ilişkinin tam ve ahenkli şekilde kurulup işlediği iddia edilemez. Hazine - Merkez Bankası münasebetlerinde Hazine, bizdeki uygulamaya göre, ağır basarak Merkez Bankasının muhtariyetini bozmuş ve Merkez Bankası kaynaklarını kendi emrinde, dilediği şekilde kullanmıştır. 1950-1960 yılları arasındaki tatbikata bakılacak olursa Merkez Bankası ya Hazinesin Bütçeden doğan ihtiyaçlarını veya başta Toprak Mahsulleri Ofisi olmak üzere diğer akmu iktisadî teşebbüslerinin finansman ihtiyaçlarını karşılamak zorunluğu ve çabası içinde kalmış; fakat Merkez Bankasına düşen, asıl görev yani «para ve kredi piyasasında nazım rol oynamak» fonksiyonu yerine getirilememiştir. Kaldı ki bu devrede Merkez Bankası kredilerinin dağılımında kamu sektörü finansmanı özel sektöre ga-

lebe çalmış ve iki sektör arasında dengeli bir dağılım sağlanamamıştır.

Beş Yıllık Kalkınma Plânı dikkatle gözden geçirilecek olursa, Hazine-Merkez Bankası ilişkileri hakkında herhangi bir atfa rastlamak mümkün değildir. Ancak bu boşluk 1965 Yılı Programında kısmen giderilebilmiş ve bu konuda bazı ilke ve tedbirler ileri sürülmüştür. Bunlardan konumuz bakımından önemli olan ikisine işaret etmeyi faydalı buluyoruz¹²:

1. *Para politikası ile maliye politikasının ahenkleştirilmesi* : Para politikasının uygulanmasında, Bütçe ve diğer kamu harcamaları ve bunların tesirleri devamlı olarak göz önünde tutulacak mali politikayı yürütmekle görevli Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası arasında *sıkı bir işbirliği* gerçekleştirilecektir.

2. *Hazine - Merkez Bankası ilişkileri* : 1961 yılında yapılan konsolidasyondan sonra da, kamu sektörünün hızla gelişen ihtiyaçları ve normal gelirleriyle harcamaları arasındaki dengenin tam kurulamamış olması, Hazinesinin Merkez Bankasından avans ve bono iskontosu yoluyla sağladığı kredilerin donması sonucunu doğurmuştur. Mali politikanın ve para politikasının ekonomideki durgunluk veya aşırı fiat artışı gibi arızalara karşı tesirli şekilde kullanılmasını sınırlayan bu durumun önlenmesi için, Hazine - Merkez Bankası ilişkileri yeniden düzenlenecektir.

b) Bilindiği gibi her yıl IMF - Milletlerarası Para Fonundan bir heyet Türkiye'ye gelerek temas ve tetkikler yapmakta, durumu merkeze bir Raporla bildirmektedir. 1963 yılı Kasım ayında Türkiye'ye gelen Mr.Sturc'un başkanlığındaki Heyet, Hazine - Merkez Bankası ilişkilerine de dokunmuş ve bahis konusu avans işlemleri üzerindeki kayıtlamaların yumuşatılması ile ilgili bazı teklifler ileri sürmüş ve Türkiye'nin gelişme için gösterdiği çaba karşısında mevcut kayıtlamaların bu çabayı baltaladığı tezini savunmuşlardır. Böylece Mr. Sturc Hey'eti Raporunda Merkez Bankasının Hazineye açtığı kısa vâdeli avansın tutarının hiç bir zaman Bütçe giderlerinin % 5 ini aşamayacağı şeklindeki kaydın yükseltilmesi teklif edilmiş ve teklif Maliye Bakanlığınca da uygun görülerek eski hükümlerin değiştirilmesi yoluna gidilmiştir.

12) 1965 Yılı Programı, Ankara, Aralık/1964, s. 349-350

Ancak «enflâsyona» gidilebilecek yol üzerindeki bu merhalede çok temkinli hareket edilmesi lüzumu, daha o zaman bazı iktisatçılar tarafından tavsiye edilmiştir.

7. 4.5.1965 tarih ve 583 sayılı kanunla kabul edilen sistem :

21.4.1965 tarihinde kabul edilen 4.5.1965 tarih ve 583 sayılı kanunla 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun 24.2.1961 tarih ve 260 sayılı kanunla değişik 34 üncü maddesinin 2 numaralı bendi yeniden değiştirilmiştir. Yeni şekle göre «Banka, miktarı cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının % 10 unu geçmemek üzere Hazineye kısa vadeli bir avans hesabı açar. Bu avans hesabına uygulanacak faiz haddi ile genel ekonomik durum göz önünde tutularak kullanılacak avans nisbeti Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası arasında kararlaştırılır. - Bankanın bu avans karşılığında yapabileceği emisyon miktarı hesabın borç bakiyesini geçemez.»

Yeni hükmün sistem olarak getirdiği belli başlı özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

a. Merkez Bankasınca açılacak avans hesabının tutarı, cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının % 10 unu geçemeyecektir.

b. Bu oran azamîyi göstermekte olup her yıl uygulanacak nisbet Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası arasında yapılacak anlaşma ile kararlaştırılacaktır.

c. Bu avansın malî yıl sonunda kapatılmak mecburiyeti yoktur. Halbuki 260 sayılı kanunda avansın malî yıl sonunda kapatılması mevcuttu.

d. Bankanın bu avans karşılığında yapabileceği emisyon miktarı hesabın borç bakiyesini geçemeyecektir.

1965 malî yılı için uygulanacak avans oranı hakkında Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası arasında henüz bir anlaşmaya varılmamış ise de, 1965 malî yılı Bütçesinde giderler toplamı 14.421,4 milyon lira olduğuna göre, Hazinesinin Merkez Bankasından alabileceği azamî avans tutarı % 10 esas gereğince azamî 1.442,1 milyon liradan ibaret olacaktır. Kanunun uygulanmasına başladıktan sonra Hazinesinin Merkez Bankasından aldığı kısa vâdeli avansların seyri, tedavüldeki banknot miktarı ile birlikte aşağıdaki 1 numaralı tabloda gösterilmiştir:

TABLO : 1

T.C. Merkez Bankasının Hazineye açmış olduğu kısa vâdeli avansların seyri

Tarih	Kısa vâdeli avanslar		Tedavüldeki banknot hacmi	
	(Milyon TL.)	Endeks	(Milyon TL.)	Endeks
28.2.1965	622,5		6.541,6	
6.3.1965	753,0		6.559,1	
17.4.1965	848,5		6.629,9	
1.5.1965	811,8		6.614,6	

4.5.1965 tarih ve 583 sayılı kanun yürürlüğe girmesinden sonra

15.5.1965	875,1	6.605,4
29.5.1965	893,7	6.549,2
12.6.1965	1.048,1	6.713,3
26.6.1965	1.080,0	6.547,2
10.7.1965	1.151,4	6.850,2
14.8.1965	1.131,0	6.918,5
18.9.1965	1.144,9	7.053,2
2.10.1965	1.138,2	7.333,3
13.11.1965	1.119,9	7.390,3
20.11.1965	1.136,9	7.284,2

Kaynak : T.C. Merkez Bankası haftalık vaziyetlerinden alınan bilgilere göre tarafımızdan düzenlenmiştir.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi avans oranının % 5 den % 10 na yükseltilmesinden sonra, Hazine'nin Merkez Bankasından aldığı kısa vadeli avansların tutarı sür'atle artmış ve 6.8.1960 da ulaştığı 1.043,7 milyo liralık seviyeyi bile geçmiştir.

SONUÇ

Yukarıda Merkez Bankasının Hazineye açtığı kısa vâdeli avansların 1930-1965 arası 35 yıllık seyri ana hatlar ile incelenmiş ve uygulama değişik sistemlerin işleyişi kısaca gösterilmiştir. Acaba bu uygulama iktisadî açıdan ne gibi sonuçlar vermiştir? Şimdi bunları da sıralamak suretiyle etüdümüzü bağlamak istiyoruz.

1) Bütçe uygulaması sırasında gelirlerle giderler arasında zaman bakımından gerekli ahengin sağlanması için Hazinece yapılması zarurî borçlanma işlemlerine *dar anlamda hazine muameleleri* denilmektedir. Bunun örneklerini, bizdeki Bütçe uygulaması açısından dört grup etrafında toplayabiliriz: a) Hazine bonoları (plâsman bonoları) b) Hazine kefaletini haiz bonolar c) Müteahhit bonoları ve d) Avanslardır. Biz bu etüd gerçevesi içinde en önemli olmasından dolayı dördüncü sırada yer alan Hazinenin Merkez Bankasından temin ettiği kısa vâdeli avansları incelemiş olduk.

2) Bizde Hazinenin Merkez Bankasından sağladığı kısa vâdeli avansları düzenleyici genel bir prensip ve buna göre konulmuş bir hüküm mevcut değildir. Her yıl Bütçe kanunları Hazinenin alabileceği avansları ve diğer borçlamaları nevi ve tutar tesbit etmeksizin göstermektedir. Bu bakımdan Merkez Bankası kaynaklarından sağlanacak kısa vâdeli fonların işleyişi de ancak T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda bir madde ile sağlanmaktadır. Ancak günün gerçeklerine uygun olarak Hazine - Merkez Bankası ilişkilerinin, avans mekanizmasından daha geniş şekilde ele alınıp düzenlenmesi zarureti mevcuttur.

3) Hazinenin Merkez Bankasından temin ettiği avanslar Banka sermaye ve ihtiyatlarının % 50 si ile sınırlı olduğu devrede önemli hiç bir sonuç meydana getirmemiştir. Ancak 1955-1961 devresinde bunun, carî yıl gider bütçesinin % 15 ine kadar çıkarılması, avans meblağlarının süratle artmasına müncer olmuş ve enflasyonist bir tazyik yaratmıştır. Sonradan 1961 yılında kabul edilen 260 sayılı kanunla bu gidışe son verilerek bahsi geçen oran % 5 şe indirilmiş ve avans tutarları da tedricen azalmıştır. Ancak Hazine ihtiyaçları şiddetlendiği için bu uygulama uzun ömürlü olamamış 1965 de avans tutarı dörtte bir kadar arttırılmış ve sonra da Mayıs/1965 den itibaren bahsi geçen oran % 10 yükseltmek süretiyle bir misli arttırılmıştır. Şurasını bilhassa belirtmek isteriz ki, memleketimizde enflasyonu besleyen kaynaklardan birisi olma bakımından Merkez Bankasının Hazineye açtığı kısa vâdeli avanslar önemli bir yer tutmaktadır. Öyle ki, bu musluk açıldığı devrelerde banknot hacmi sür'atle artmıştır.

4) Yukarıda açıklanan avans mekanizmasının en kritik problemi alınan avansların malî yıl sonunda kapatılması ve Merkez Bankasının bu avans karşılığında yapabileceği emisyon miktarının He-

sabın borç bakiyesini geçmemesidir. Tatbikatta görüldüğü gibi avanslar malî yıl sonunda çoğu zaman kapatılmamış ve Merkez Bankası avans tutarı kadar emisyon yapabilmektedir. Halen kabul edilen sistem de avansların yıl sonunda kapatılma mecburiyeti konulmadığı için, bir taraftan kısa vâdeli bir borcun devamlılık arzedeceği için konsolide bir borç haline gelmesi diğer taraftan tedavüldeki banknot hacminde zaman zaman görülen azalmaların olamayacağı aşikârdır.

5) Memleketimizde vergi gelirlerinde gerekli esnekliğin sağlanamadığı, yatırım ve diğer harcamaların finansmanında uğrılan güçlüklerin Hazineyi yeni kaynaklar aramaya mecbur ettiği bir gerçektir. Bu güçlüğü kısmen ortadan kaldırmak için Merkez Bankası kaynaklarından daha fazla yararlanmak fikri üzerinde durulmuş ve 4.5.1965 tarih ve 583 sayılı kanun bu maksatla hazırlanmıştır. Filhakika bu kanunla Hazinesinin malî gücü, Merkez Bankasından alınacak avansın oranı % 10 na yükseldiği için artmıştır. Ancak bu durum konunun bir yönüdür. Diğer yönden, Merkez Bankası genel bütçe gider toplamının % 10 una kadar Hazineye kısa vadeli avans açabileceği için, bu mekanizmanın emisyon hacmini yükselteceği ve enflasyonist bir tesir yaratacağı şüphesizdir. Böyle olduğu halde Tasarının gerek Karma Bütçe ve Plân Komisyonunda ve gerekse Meclislerde incelenmesi ve tartışılması sırasında bu nokta üzerinde gereği şekilde durulmamıştır.

6) 4.5.1965 tarih ve 583 sayılı Kanunun ilk üç aylık uygulamasının pek de iyi sonuçlar vermediğini Merkez Bankası haftalık vaziyetlerinin tetkikinden anlamaktayız. 24.2.1965 tarih ve 544 sayılı kanun gereğince, 1964 malî yılı için uygulanan avans limitinin dörtte bir oranında arttırılması ve bu yeni avansın açılmasında 1964 yılında alınan avansın kapatılma şartının aranmaması, 583 sayılı kanun gereğince de avans oranının % 10 na çıkarılması sonunda Mayıs/1965 başlarında 811 milyon lira olan avans tutarının Temmuz/1965 başlarında 1.151 milyon liraya yükselmesine sebep olmuş ve böylece iki aylık devrede 340 milyon liralık bir artma olmuştur. Aynı devredeki banknot hacminde buna yakın bir artış olması ilgililerin dikkatinden kaçmamaktadır.

Hazinesinin mevsimlik ihtiyaçlarını karşılamakta ve kalkınmanın finansmanında uğradığı güçlükleri kabul etmekle beraber, 24.2.1965 tarih ve 544; 4.5.1965 tarih ve 583 sayılı kanunlar gereğince

Merkez Bankası kaynaklarına fazlaca baş vurularak enflâsyonist bir tazyik yaratacağı muhakkak olan tedbirler alınması uygun olmamıştır. Özetle diyebiliriz ki, % 5 lık avans sisteminin terk edilerek % 10 luk yeni sistemin uygulanması, banknot hacmini arttırarak memleketi tehlikeli olabilecek bir enflâsyon sath-î mailine itmesi ve dengeli ve emisyonuz kalkınma ilkesini tehlikeye sokacağı şüpheşizdir.
