

T. C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE
DALGALI İÇ DEVLET BORÇLARININ ANALİZİ
(1963 - 1986 DÖNEMİ)

Murat KAYA
(Yüksek Lisans Tezi)

ESKİŞEHİR
1987

Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphane

J

İ Ç İ N D E K İ L E R

	<u>Sayfa No</u>
TABLolar LİSTESİ	VI
EK TABLolar LİSTESİ	VIII
GRAFİKLER LİSTESİ	IX
GİRİŞ	2

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

GENEL OLARAK DALGALI İÇ DEVLET BORÇLARI

I. DALGALI İÇ BORÇLARIN NİTELİĞİ VE ÖZELLİKLERİ....	7
II. DALGALI İÇ BORÇLARA BAŞVURMA NEDENLERİ	13
1. Devlet Bütçesi Uygulamalarından	
Kaynaklanan Nedenler	13
2. Maliye Politikası İle İlgili Nedenler	15
3. Diğer Nedenler	18
III. DALGALI İÇ BORÇLANMA ŞEKİLLERİ VE KAYNAKLARI ...	21
1. Dalgalı İç Borçlanma Şekilleri	21
A. Borç Senedi Düzenlemek Suretiyle Yapılan	
Borçlanma	21
a. Hazine(Plasman) Bonoları	26
b.Hazine Kefaletini Tağıyan Bonolar	29

c. Mütahhit Bonoları	31
d. Garanti Bonoları	33
B. Avans Hesabı Açmak Suretiyle Yapılan Borçlanma	34
C. Emanet Hesaplarında Tutulan Paralardan Doğan Borçlar	40
2. Dalgalı İç Borçlanma Kaynakları	41
A. Merkez Bankası	42
a. Hazine'nin Merkez Bankası'ndan Dogrudan Borçlanması.....	44
aa. Hazine Bonoları Aracılığıyla Borçlanma	44
bb. Altın Ve Döviz Karşılığı Borçlanma	45
cc. Kısa Vadeli Avans Yolu İle Borçlanma	46
b. Hazine'nin Merkez Bankası'ndan Dolaylı Borçlanması	47
B. Ticari Bankalar	49
C. Sosyal Güvenlik Kurumları	52
D. Bireyler Ve Firmalar	53
IV. DALGALI İÇ BORÇLARIN EKONOMİK ETKİLERİ	54
1. Gelir Dağılımı Etkisi	55
2. Gelir(Üretim) Etkisi	57
3. Ekonomik İstikrar Etkisi	58

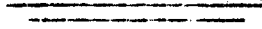
İ K İ N C İ B Ö L Ü M

TÜRKİYE'de 1963-1986 DÖNEMİNDE DALGALI İÇ DEVLET BORÇLARININ ANALİZİ

I. DALGALI İÇ BORÇLARIN MİKTARINDA YILLAR İTİBARIYLA MEYDANA GELEN DEĞİŞMELER	64
1. Dalgalı İç Borçların Nominal Miktarında Yıllar İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler	65

2. Dalgalı İç Borçların Gerçek Miktarında	
Yıllar İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler	68
II. DALGALI İÇ BORÇLARDA YILLAR İTİBARIYLA	
MEYDANA GELEN NİSPİ DEĞİŞMELER	73
1. Dalgalı İç Borçların Gayri Safi Milli	
Hasılaya Olan Oranında Yıllar İtibariyle	
Meydana Gelen Değişmeler	73
2. Dalgalı İç Borçların Toplam İç Devlet	
Borçlarına Olan Oranında Yıllar İtibariyle	
Meydana Gelen Değişmeler	77
3. Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe	
Gelirlerine Olan Oranında Yıllar	
İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler	80
4. Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe	
Giderlerine Olan Oranında Yıllar	
İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler	84
III. DALGALI İÇ BORÇLARIN BİLEŞİMİNDE YILLAR	
İTİBARIYLA MEYDANA GELEN DEĞİŞMELER	89
1. Borç Çeşitleri İtibariyle Dalgalı İç	
Borçların Bileşiminde Yıllara Göre	
Meydana Gelen Değişmeler	89
A. Hazine'nin Merkez Bankası'ndan Aldığı	
Kısa Vadeli Avansların Toplam Dalgalı	
İç Borçlar İçindeki Nispi Önemi	90
B. Hazine(Plasman) Bonolarının Toplam	
Dalgalı İç Borçlar İçindeki Nispi Önemi	95
C. Hazine Kefaletini Taşıyan Bonoların	
Toplam Dalgalı İç Borçları İçindeki	
Nispi Önemi	102
D. Emanet Paraların Toplam Dalgalı İç	
Borçlar İçindeki Nispi Önemi	108
E. Müteahhit Bonolarının Toplam Dalgalı	
İç Borçlar İçindeki Nispi Önemi	114

2. Idari Yönden Dalgali İç Borçların Bileşiminde	
Yıllar İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler	116
A. Katma Bütçeli İdarelerin Dalgali İç	
Borçları	119
B. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Dalgali	
İç Borçları	122
IV. DALGALI İÇ BORÇLAR İÇİNDE KAYNAK OLARAK MERKEZ	
BANKASI'nın YERİ	128
V. DALGALI İÇ BORÇLARIN KULLANILMASI	132
1. Katma Bütçeli İdarelerle Kamu İktisadi	
Teşebbüsleri'ne Ait Dalgali İç Borçların	
Kullanılması	133
2. Genel Bütçeye Ait Dalgali İç Borçların	
Kullanılması	135
SONUÇ	139
EK TABİROLAR	145
YARARLANILAN KAYNAKLAR	153



T A B L O L A R L İ S T E S İ

<u>Tablo No</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa No</u>
I	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Yıllara Dağılımı Ve Değişimi	66
II	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Sabit Fiyatlarla Dalgalı İç Borçların Yıllara Dağılımı Ve Değişimi.....	70
III	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Gayri Safi Milli Hasılaya Oranı	75
IV	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Toplam İç Devlet Borçlarına Oranı	78
V	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe Gelirlerine Oranı	82
VI	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe Giderlerine Oranı	86
VII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine'ye Açılan Kısa Vadeli Merkez Bankası Avanslarının Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı	92
VIII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine(Plasman) Bonolarının Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı	97

IX	Türkiye'de 1963-1970 Döneminde Dokuz Ay Vadeli Hazine Bonolarının Yıllara Dağılımı	101
X	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine Kefaletini Taşıyan Bonoların Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı	103
XI	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Emanet Paraların Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı	109
XII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Bütçe Emanetlerinin Yıllara Dağılımı Ve Değişimi	113
XIII	Türkiye'de 1963 Sonrası Dönemde Müteahhit Bonolarının Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı	115
XIV	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Borç Çeşitleri İtibariyle Dalgalı İç Borçların Bileşimi	117
XV	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Katma Bütçeli İdarelere Ait Dalgalı İç Borçların Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı	120
XVI	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne Ait Dalgalı İç Borçların Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı	124
XVII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde İdari Yönden Dalgalı İç Borçların Bileşimi	126
XVIII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borç Kaynakları Arasında Merkez Bankası'nın Yeri	130
XIX	Türkiye'de 1963-1978 Döneminde Toprak Mahsulleri Ofisi'ne Ait Dalgalı İç Borçların Kullanılması	134

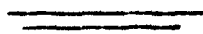
E K T A B L O L A R L İ S T E S İ

		<u>Sayfa No</u>
EK TABLO : I	Toptan Eşya Fiyatları Endeksi, Alıcı Fiyatlarıyla Gayri Safi Milli Hasıla Ve Uzun Vadeli İç Devlet Borçları	146
EK TABLO : II	Konsolide Bütçe Gelirleri Ve Giderleri	147
EK TABLO : III	Genel Bütçe Ödenekleri, Gider- leri Ve Açıkları	148
EK TABLO : IV	Genel Bütçe Giderlerinin Cari, Yatırım, Sermaye Teşkili Ve Transfer Giderlerine Dağılımı..	149
EK TABLO : V	Genel Bütçe Cari, Yatırım, Ser- maye Teşkili Ve Transfer Giderleri	150
EK TABLO : VI	Para Arzı	151
EK TABLO : VII	Türkiye'de Dalgalı İç Borç Miktarı İle Para Arzı Arasın- daki İlişkiyi Açıklayan Reg- resyon Denklemi Ve Sonuçları (1963-1986)	152

G R A F İ K L E R L İ S T E S İ

<u>Grafik No</u>	<u>Grafik Adı</u>	<u>Sayfa No</u>
I	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Nominal Miktarında Meydana Gelen Yıllık Değişmeler	67
II	Türkiye'de Dalgalı İç Borçlar Toplamında Meydana Gelen Gerçek Değişmeler	71
III	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Gerçek Miktarında Meydana Gelen Yıllık Değişmeler	72
IV	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Gayri Safi Milli Hasılaya Olan Nispi Değişimi	76
V	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Toplam İç Borçlara Olan Nispi Değişimi ...	79
VI	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe Gelirlerine Olan Nispi Değişimi	83
VII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe Giderlerine Olan Nispi Değişimi	87

VIII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine'nin Merkez Bankası'ndan Aldığı Kısa Vadeli Avansların Yıllık Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı	93
IX	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine(Plasman) Bonolarının Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı...	98
X	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine(Plasman) Bonolarının Yıllık Değişimi	99
XI	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine Kefaletini Taşıyan Bonoların Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı	104
XII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine Kefaletini Taşıyan Bonoların Yıllık Değişimi	105
XIII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Emanet Paraların Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı.....	111
XIV	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Emanet Paraların Yıllık Değişimi...	112
XV	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Borç Çeşitleri İtibariyle Dalgalı İç Borçların Bileşimi	118
XVI	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Katma Bütçeli İdarelere Ait Dalgalı İç Borçların Toplam Dalgalı İç Borçlar İçindeki Payı ...	121
XVII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne Ait Dalgalı İç Borçların Toplam Dalgalı İç Borçlar İçindeki Payı ...	125
XVIII	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde İdari Yönden Dalgalı İç Borçların Bileşimi	127
XIX	Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçlar Arasında Merkez Bankası'nın Yeri	131



GİRİŞ

G İ R İ Ő

Devlet borçları içinde dalgalı iç borçların büyük bir önemi vardır.Kısa vadeli ve daha çok bütçe uygulamaları ile ilgili olan bu borçlar,yaşadığımız çağda miktar bakımından sürekli olarak artmakta olup,hatta bazı ülkelerde toplam devlet borçlarının en büyük kısmını meydana getirmektedir. Dalgalı iç borçlar sadece büyüklük olarak değil,aynı zamanda beslendikleri kaynakların çeşitliliği ve ekonomide meydana getirdikleri etkiler bakımından da önem taşımaktadır.

Ekonomik kalkınma ve istikrar sorununun hep gündemde olduğu ülkemizde,giderek artan önemine rağmen,dalgalı iç borçlar konusunda 1963-1986 dönemini kapsayacak şekilde geniş ve ayrıntılı bir çalışmanın yapılmadığı gözlenmektedir. Şimdiye kadar Türkiye'de dalgalı iç borçlar ya bir makale düzeyinde ele alınmış ya da devlet borçları konusu içinde bir bölüm olarak incelenmiştir.Oysa bu tipteki borçlar;özellikleri,kaynakları,başvurma nedenleri ve ekonomik etkileri ile başlı başına bir tez konusu oluşturacak niteliktedirler.

Yukarda açıklamaya çalıştığımız nedenlerden dolayı Türkiye'de dalgalı iç borçları tez konusu olarak seçmiş bulunmaktayız.Bu incelemenin amacı,istatistiki bilgilere dayanarak Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgalı iç devlet borçlarının analizidir.İncelenmekte olan dalgalı iç borçların kapsamı aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

Dalgalı iç borçlara sadece kamu kredisi niteliği ağır

basan borçlar değil, fakat aynı zamanda bu nitelikte olmadıkları halde genelde devletin borcu olarak kabul edilen kalemler de dahil edilmiştir. Bunların en belli başlısı emanet paralarıdır. Diğer yanda, bu incelemenin kapsamına doğrudan doğruya devlet adına yapılmış borçların yanı sıra, Hazine'yi dolaylı olarak ilgilendirmesine karşın, ekonomik alanda faaliyet gösteren bazı kamu kuruluşları tarafından temelde kısa süreli fon gereksiniminin karşılanması amacı ile yapılan bir kısım borçlanmalar da alınmış bulunmaktadır. Kısaca bu çalışmada, dalgalı iç borçlar tutarı olarak genel ve katma bütçeli idarelerin kişi ve kurumlara olan borçları ve ekonomik alanda faaliyet gösteren bazı kamu kuruluşlarının Hazine'nin kefaleti yolu ile yaptıkları borçlanmalar alınmıştır. Hem miktar olarak önemsiz kaldıkları hem de istatistik kaynaklarda bunlarla ilgili veri sağlamanın oldukça güç olduğu göz önünde tutularak, mahalli idarelerin ve kamu tüzel kişiliğini haiz diğer bazı kurumların doğrudan doğruya yaptıkları kısa vadeli borçlanmalardan doğan tutarlar, bu borçlara dahil edilememiştir.

Bu incelemede dönem olarak 1963-1986 arası yılların alınması üç nedene dayanmaktadır. Birincisi, daha önce de belirttiğimiz gibi, bu kadar önemli bir konuda 1963-1986 dönemi kapsayacak şekilde ayrıntılı ve geniş bir çalışmanın yapılmamış olmasıdır. İkinci neden, Türkiye'de 1963 yılında girilen planlı kalkınma dönemi ve bu dönemin, bir kamu geliri olarak devlet borçları açısından taşıdığı önem ile ilgilidir. Planlı kalkınma dönemi, diğer alanlarda olduğu gibi, devlet borçları alanında da bir çok sorunu beraberinde getirmiştir. 1963'ten itibaren artmaya başlayan kamu harcamalarının nasıl ve nerelerden karşılanacağı sorunu, dalgalı iç borçları ön plana çıkarmış ve dikkatlerin bu konu üzerinde yoğunlaşması sonucunu getirmiştir. Üçüncü neden ise, 1963 yılından itibaren devlet borçlarında vadelerine göre ikili ayırım yerine üçlü ayırımın benimsenmesidir. 1963 mali yılı bütçe gerekçesinden de görüldüğü gibi, devlet borçlarının

dalgalı iç borçlar içindeki payı saptanabilmiştir. Bu, zorunluluktan ileri gelmektedir. Çünkü, dalgalı iç borçların ticari bankalardan, şirketlerden, bireysel tasarruflardan ve sosyal güvenlik kurumlarından beslenen kısmının ayrı ayrı olarak saptanması olanaksız denecek kadar güç olmaktadır. Dalgalı iç borçların bu dönemde hangi alanlarda ve ne şekilde kullanıldıkları konusu ise, eldeki olanaklar ölçüsünde ve belli varsayımlar altında incelenmiştir.

Sonuç bölümünde ise, bu incelemeden elde edilen bulguların değerlendirilmesi yapılmıştır.

bir yıla kadar olanları kısa vadeli veya dalgalı, bir ile beş yıl arasında olanlar orta, beş yılı aşanlar da uzun vadeli borç olarak kabul edilmişlerdir. (1) Üçlü ayırım benimsenmesine karşın, resmi istatistik ve kaynaklarda, Türkiye'de 1963'ten sonra vadesi bir yıla kadar olan borçlar olarak bilinen dalgalı iç devlet borçlarının genel toplamlarına ait yıllık verilere genellikle yer verilmediği görülmektedir. Bu da gösteriyor ki, Türkiye'de 1963-1986 dönemini kapsayacak şekilde dalgalı iç borçların incelenmesinde yarar vardır.

Bu inceleme iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, dalgalı iç devlet borçları hakkında, Türkiye'deki uygulama ve mevzuatı da kapsayacak şekilde, genel bilgilerin verilmesi amacıyla yönelmiştir. Bu bölümde, önce, dalgalı iç borçların niteliği ve özellikleri açıklanmış ve daha sonra da devletin bu borçlara başvurma nedenleri üzerinde durulmuştur. Ayrıca bu bölümde, cumhuriyet tarihi boyunca Türkiye'de görülen uygulama ve mevzuat değişikliklerine yer verilmek suretiyle, dalgalı iç borçlanmanın ne şekilde ve hangi kaynaklardan yapılabileceği konusu ele alınmıştır. Son olarak bu borçların ekonomide meydana getireceği olası etkiler açıklanmıştır.

İkinci bölümde, Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgalı iç devlet borçlarının analizi yapılmıştır. Analize, bu dönem boyunca borçların miktar ve nispi olarak nasıl bir değişim gösterdiğinin incelenmesi ile başlanmıştır. Arkasından, dalgalı iç borçların bileşiminde yıllara göre meydana gelen değişimler araştırılmıştır. Dalgalı iç borçların bileşimi, borç çeşitleri ve borçün ait olduğu idare türü olarak incelenmiştir. İkinci bölümde son olarak, ekonomik etkiler bakımından önem taşıdığı için, dalgalı iç borçların beslendikleri kaynaklar ve kullanım yerleri konusu ele alınmıştır. Fakat burada, kaynak olarak, sadece Merkez Bankası'nın dönem boyunca toplam

(1) Bilindiği gibi, Türkiye'de 1963 yılına kadar devlet borçları, beş yılın altında olanlar kısa vadeli veya dalgalı, bu süreyi aşanlar da uzun vadeli olmak üzere ikili ayırma göre sınıflandırılmaktaydı.

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

GENEL OLARAK DALGALI İÇ DEVLET BORÇLARI

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

GENEL OLARAK DALGALI İÇ DEVLET BORÇLARI

Bu bölümde dalgalı iç borçlarla ilgili olarak genel açıklamalar yer alacaktır. Amaç, dalgalı iç borçların niteliği, özellikleri, nedenleri, şekilleri, kaynakları ve ekonomik etkileri hakkında gerekli olan bilgilerin verilmesidir. Konunun akışı içinde Türkiye'deki uygulamalara ve yeri geldikçe ülkelerin farklı sosyal ve ekonomik yapılarından kaynaklanan hususlara da değinilecektir.

I. DALGALI İÇ BORÇLARIN NİTELİĞİ VE ÖZELLİKLERİ

Günümüzde önemi sürekli olarak artan ve hatta bazı ülkelerde toplam devlet borçları içinde en büyük yeri işgal eden dalgalı iç borçlar, ülke içi kaynaklardan elde edilen ve sürekli olarak azalış ve çoğalış gösteren kısa vadeli borçlar şeklinde tanımlanabilir. Bu tanıma göre, dalgalı iç borçlar kavramının temel olarak iki unsurdan meydana geldiği anlaşılmaktadır. Bunlardan birincisi borcun kaynağı, diğeri ise borcun vadesidir.

Borcun kaynağı ile ifade edilmek istenilen şey, devletin, belirli bir süre sonunda geri ödemek ve borçlandığı kişi ve kurumlara belli yararlar sağlamak üzere, ihtiyaç duyduğu

kısa vadeli fonları kendi siyasal egemenliğinin geçerli bulunduğu sınırlar içinde temin etmesidir.⁽¹⁾ Buna göre, dalgalı iç borçlarda hem alacaklı hem borçlu aynı ekonomide, aynı toplumda yer almaktadır. Devlet, dalgalı iç borçlara ihtiyaç duyduğu zaman, siyasal sınırları içindeki kişi ve kurumlardan uygun gördüğü herhangi birisine, bir kaçına veya hepsine aynı anda başvurabilir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana dış kaynaklardan sağlanan dalgalı borçların da önem kazanmaya başladığı görülmekle birlikte, dalgalı borçlar, daha çok iç piyasadan temin edilmektedirler. Dalgalı borçların daha çok ülke içi kaynaklardan beslenmesinin üç önemli nedeni vardır. Bunlardan birincisi, dalgalı iç borçların ekonominin tümü üzerindeki yükünün sıfır olmasıdır. Zira dalgalı iç borçların alacaklısı da borçlusu da aynı ekonomide yer aldığı için, borçlanma ve borçların ödenmesi halinde, mevcut iç fonların transferi dışında her hangi bir dolaylı veya dolaysız yük ya da fayda ortaya çıkmamaktadır. Başka bir deyişle, devletin kendi vatandaşlarından borçlanması, daha sonra, borçlandığı bu fonları geri ödemesi ülkeyi fakirleştirmeyeceği gibi zengin de yapamaz.⁽²⁾ Bu da dalgalı borçların büyük ölçüde iç piyasadan temin edilmesinin bu açıdan hiç bir sakınca doğurmayacağına bir göstergesidir.

Dalgalı borçların iç kaynaklara yönelmesinin ikinci nedeni, borçlanma koşullarının düzenlenmesinde devletin sahip olduğu geniş olanaklara ve bunları rahat bir şekilde kullanabilmesi gerçeğine dayanmaktadır. Devlet kısa süreli, ani ve büyük fonlara ihtiyaç duyduğu zaman vatandaşlara ve çeşitli

(1) Mehmet PALAMUT, "Türk Devlet Borçları", Bursa İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Cilt:VII, No:1-2, Mart, 1979, s.170.

(2) Üren ARSAN, "Kalkınan Ülkelerde Kamu Borçları", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:XXV, No:3, Eylül, 1970, s.130.

kuruluşlara başvurmak suretiyle borç para alabileceği gibi, daha uygun ve tatmin edici koşullarla kişi ve kurumları ödün vermeye özendirir. Hatta, ulusal kaynaklar üzerinde geniş yetkilere sahip olmakla devlet, zorlayıcı yollarla özel tasarrufları kamu sektörüne aktarabilir. Ayrıca, belirli sınırlar içerisinde Merkez Bankası kaynaklarını da istediği şekilde ve zamanda kullanabilir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, kalkınmaya duyulan ihtiyaç ve ülkenin karşı karşıya bulunduğu çetin ekonomik sorunlarla mücadelede başarılı olma gayretleri, devlete adeta ulusal kaynaklar üzerinde serbest bir şekilde tasarrufta bulunabilme hakkını vermektedir. (1)

Diger bir neden de, iç kaynaklardan borçlanan devletin, ilerde iflas durumuyla karşılaşp karşılaşmayacağı tartışmasından kaynaklanır. Burada ağır basan görüş, dalgalı iç borçlardan dolayı devletin iflasının söz konusu olamayacağı yönündedir. Gerçekten de devletin, borçların anapara ve faizlerini ödemede güçlük çekmesi halinde, konsolidasyon işlemine başvurmak suretiyle veya emisyon kanaliyle içinde bulunduğu zor durumdan kurtulması mümkündür. Ayrıca, bir çok ülkede dalgalı iç borçların büyük bir kısmı Merkez Bankası ve diger bazı kamu kurumlarından yapıldığı için, bu kurumların alacak taleplerinin her zaman geri çevrilmesi yolu da açıktır. Hatta devletin, son çare olarak, egemenlik yetkisine dayanan kararlar alarak içinde bulunduğu ödeme güçlüklerinden tamamen kurtulması da söz konusudur. Bununla birlikte bu son çare, bir çok sakıncayı da beraberinde getireceği için uygun görülmemektedir.

Dalgali iç borçlar kavramının temel unsurlarından bir digeri olan vadenin, ekonomik yaşamın kısa süreli değişmele-

(1) Sevim GÖRGÜN, "Gelişen Bir Ekonomide İhtiyari İç Devlet Borçlarının Rolü Ve Borç İdaresi", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Konferansları, Onuncu Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:115, İstanbul, 1965, s.153-159 ; Macit İNCE, Devlet Borçları (Kamu Kredisini), Üçüncü Baskı, Kalite Matbaası, Ankara, 1976, s.22.

rine göre biçimlendiği kabul edilir. Bu borçların vadesi, ilke olarak, bir kaç günle bir yıl arasında değişen çeşitli zaman dilimlerini içerir. Genel kabul görmüş bir kriter göre, süreleri bir yıl ve bir yıldan az olan borçlar dalgalı borçlardır. Bu yüzden dalgalı iç borçlara aynı zamanda kısa vadeli iç borçlar da denilmektedir. ⁽¹⁾ Bununla birlikte, vadeye bakıp dalgalı borçları diğerlerinden ayırmak çok kesin değildir. Bazen dalgalı borçlar iki, üç ve hatta beş yıl vadeli olarak da ifade edilebilmektedirler. ⁽²⁾

Tanımdan ortaya çıkan bu özelliklerin yanı sıra, dalgalı iç borçların bir kaç özelliği daha vardır. Bunlardan birisi, bu borçları besleyen iç kaynakların esas itibariyle para piyasasından sağlandıklarına ilişkindir. ⁽³⁾ Bilindiği gibi, para piyasasına özellikle bankalarca ve diğer mali kurumlarca (sigorta şirketleri, tasarruf sandıkları, emekli sandıkları, sosyal sigorta kurumları gibi) uzun süreli olarak kullanılmayan, yani kısa sürede geri dönebilecek fonlar arz edilir ve

(1) Kısa vadeli borçlar yerine dalgalı iç borçlar ifadesinin kullanılması daha uygun olmaktadır. Çünkü, bu borçlar esas itibariyle bütçe uygulamaları ile ilgili oldukları için, devlet bütçesinin gelir ve gider kalemlerinde yıl içinde meydana gelen azalış ve çoğalışları yakından izlemektedirler. Böylece bütçe gelir ve giderleri arasındaki açıkların büyüdüğü (azaldığı) aylarda toplam olarak bu borçlar da artmakta (azalmakta)dır. Diğer bir anlatımla, bu tür borçlar geçici nitelikteki nakit ihtiyaçlarının giderilmesinde kullanıldıklarından, miktar itibariyle sürekli olarak dalgalanmalar göstermektedir. Ayrıca bu borçlar, kısa vadeli olduklarından besledikleri kaynaklar yönünden de büyük değişikliklere uğramaktadırlar. Zira kısa vadeli fonlara olan ihtiyaçlar para piyasasında karşılanmakta olup, bu fonların miktarları ise büyük ölçüde kısa aralıklı değişimlere bağlı olarak dalgalanmaktadır.

(2) Üren ARSAN, "Kamu Borçlarının Sınıflandırılmaları", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:XXXIV, No:1-4, (Ocak-Aralık), 1978, s.44 ; Memduh YAŞA, Devlet Borçları, İkinci Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971, s.32.

(3) Yılmaz BÜYÜKERŞEN, İç Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri, Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No:61/29, Eskişehir, 1966, s.141

oradan da kısa süre için ihtiyaç duyulan fon talebi karşılanır.⁽¹⁾ Para piyasasındaki fonlar kısa vadeli plasmanlara yöneldikleri için, dalgalı iç borçların bu piyasadan beslenmesi kolay olmaktadır. Zira bu piyasaya fon arzında bulunan kurumlar, ellerindeki fonları nakit yerine kolay ve çabuk paraya dönüştürülebilen dalgalı iç devlet borçlarına yatırmayı daha çok tercih etmektedirler. Böylece hem likidite durumlarını bozmamış hem de faizden faydalanmış olmaktadır.⁽²⁾

Dalgalı iç borçların bir diğer özelliği de düşük faizli olmalarıdır.⁽³⁾ Düşük faiz oranı, hem bu borçların likidite derecesinin yüksek olmasından hem de kısa süre sonra ana paranın dönüşü söz konusu olduğundan faiz oranlarındaki değişimlerle ilgili ileriye yönelik tahminlerin daha kısa zaman aralığı için yürütülmüş, dolayısıyla riziko payının düşmüş olmasından kaynaklanır.

Son olarak dalgalı iç borçların ekonomideki toplam para hacmini artırıcı özelliğine değinmek istiyoruz. Dalgalı iç borçlarla toplam para hacmi arasındaki ilişkiyi konu alan gözlemlerden ve araştırmalardan, özellikle az gelişmiş ülkelerde ve bu arada Türkiye'de, dalgalı iç borçlarla para hacmi arasındaki ilişkinin aynı yönde geliştiği ve korelasyon

(1) Cevat SARIKAMIŞ, Sermaye Pazarları, Fatih Yayınevi Matbaası, İstanbul, 1980, s.6 ; M. İlker PARASIZ, Para Ve Banka, Bursa İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi İktisat Fakültesi Yayını No:3, Bursa, 1982, s.71 ; Aykut HEREKMAN, Kamu Maliyesi (Devlet Faaliyetleri Ve Finansman Teknikleri), Cilt:I, Sevinç Matbaası, Ankara, 1987, s.210.

(2) Memduh YAŞA, "Dalgalı Borçlar Ve Türkiye'deki Tatbikatı", İktisat Ve Maliye Dergisi, Cilt:XI, Sayı:10, Ocak, 1965, s.382.

(3) Sevim GÖRGÜN, "Devlet Borçlarının İdaresinde Faiz Problemi", Maliye Enstitüsü Konferansları, Onaltıncı Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:1366, İstanbul, 1968, s.90.

katsayısının da oldukça yüksek olduğu anlaşılmaktadır.⁽¹⁾ Böyle bir sonucun iki bakımdan normal karşılanması gerekmektedir. Birincisi, az gelişmiş ülkelerde kalkınma çabasının bir miktar emisyonu da beraberinde getirmesi, yani emisyonun bu ülkelerde kalkınmanın dolaysız bir finansman aracı olarak kullanılmasıdır. Çünkü bu ülkelerde çeşitli nedenlerle halkın elindeki birikmiş tasarrufların emilmesi yerine dolaylı ya da dolaysız yollardan Merkez Bankası'ndan borç para edinme yöntemine daha çok başvurulmaktadır. Bu da mevcut emisyon hacmini artırmaktadır.⁽²⁾ İkincisi, kişilerin ve bankaların, devletin dalgalı iç borçlarına daha çok ellerinde bulundurdukları veya harcamayıp ihtiyaten sakladıkları paraları değerlendirmek üzere ilgi duymalarıdır. Devlet, borçlanarak topladığı bu paraları genellikle harcamalarının finansmanında kullandığı için, bu şekilde el değiştiren fonların bir kısmı veya, çok aşırı bir durum olarak, hepsi belli bir süre sonra tekrar mevduat olarak bankalara dönmektedir. Bu dönüş bankaların kaydi para yaratma mekanizmasını güçlendirerek toplam para hacminin genişlemesine neden olmaktadır.⁽³⁾

(1) Ülkemizde Memduh YAŞA tarafından bu konuda 1933-1946 ve 1948-1954 arası olmak üzere iki dönem için yapılan analizde dalgalı iç borçlarla emisyon hacmi arasındaki ilişkinin değişmediği ve korelasyon katsayısının her iki dönem için (0,98) gibi çok yüksek bir değer olduğu ortaya konulmuştur (bkz.: Memduh YAŞA, "Türkiye'de Amme Borçlarının Tahlili", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: X, Sayı: 4, Aralık, 1955, s. 30). Ayrıca, Yılmaz BÜYÜKERŞEN tarafından yapılan bir çalışmada, 1933 ile 1964 yılları arasında Türkiye'de dalgalı iç borçlarla kağıt para miktarı arasındaki korelasyon katsayısının (0,83) olduğu görülmüştür (bkz.: Yılmaz BÜYÜKERŞEN, s. 181). Bu sonuçlardan da anlaşılmaktadır ki, Türkiye'de dalgalı iç borçlarla para hacmi arasındaki ilişki oldukça kuvvetli olup, korelasyon katsayısı (1)'e yakın bir değer çıkmaktadır.

(2) Selahattin TUNÇER, "Türkiye'de Amme Kredisindeki Son Gelişmeler", İktisat Ve Maliye Dergisi, Cilt: IV, Sayı: 6, Eylül, 1957, s. 252-253.

(3) M. İlker PARASIZ, s. 133 ; Yılmaz BÜYÜKERŞEN, s. 31.

Şimdiye kadar dalgalı iç borç kavramından ne anlaşılması gerektiği ve bu borçları diğer borç türlerinden ayıran önemli özellikler üzerinde durduk.Şimdi ise devletin dalgalı iç borçlanmaya başvurmasının nedenleri açıklanmaya çalışılacaktır.

II. DALGALI İÇ BORÇLARA BAŞVURMA NEDENLERİ

Devletin dalgalı iç borçlanmaya başvurmasının diğer borçlanma türlerine göre farklı ve kendine özgü nedenleri vardır.Gerçekten de bu borçları doğuran,artıran veya onlardan devamlı surette yararlanmaya gerektiren pek çok neden bulunmaktadır.Bu nedenleri devlet bütçesi uygulamalarından kaynaklanan nedenler,maliye politikası ile ilgili nedenler ve diğerleri olmak üzere üç başlık altında toplayarak açıklayabiliriz.

1. Devlet Bütçesi Uygulamalarından Kaynaklanan Nedenler

Bu gün devlet bütçesinin yıllık gelir ve giderleri arasındaki geçici açıkların dalgalı iç borçlanma gelirleriyle kapatılması gelenegi eskilere kadar uzanmak olup,hala da,en çok başvurulan bir finansman şeklidir.Bu güne kadar devletlerin,her hangi bir kesintiye uğramaksızın kamu hizmetlerini yürütebilmiş olmaları büyük ölçüde dalgalı iç borçlar sayesinde mümkün olmuştur.Ne var ki,eskiden dalgalı iç borçlar,sadece vergi gelirlerinin beklenmedik bir şekilde azalması gibi nedenlerle,bütçe gelir ve giderleri arasında zaman bakımından meydana gelen uyumsuzlukların giderilmesinde geçici bir süre için,devletçe zorunlu olarak başvurulan bir finansman biçimi olduğu halde,bu gün artık devamlı surette yararlanılan ve kamu geliri olarak da tercih edilen

bir finansman kaynağı niteliğini kazanmıştır.⁽¹⁾

Yıl içinde devlet bütçesinin gelir ve giderleri arasındaki uyumun bozulmasına yol açan,dolayısıyla borçlanmayı gerektiren değişik nedenler vardır.Bunların başında bütçe harcamalarının bütün sene boyunca nisbeten istikrarlı bir seyir izlemesine karşın vergi gelirlerinin daha düzensiz değişmeleri gelmektedir.⁽²⁾Vergi gelirlerinin devletin kasasına düzenli girmeyişleri ise,daha çok vergilerin belli aylarda tahsil edilmelerinden,tahsilatların çoğu kez zamanında yapılmamasından ve dolaylı vergilerin mevsimlik dalgalanmalara çabuk uyum sağlayarak keskin düşüşler göstermesinden kaynaklanmaktadır.Bazen bütçe giderlerinin de aydan aya düzenli olarak yapılmadığı görülmektedir.⁽³⁾Özellikle bütçenin ilk uygulama aylarında ve mevsim şartlarına bağlı olarak bazı kamu hizmet ve faaliyetlerinin yoğunlaştığı aylarda daha fazla harcama yapılması gerekebilir. Bütçe gelir ve giderleri arasında ortaya çıkan bu uyumsuzluklar sonuçta Hazine'nin nakit dengesini de bozmaktadır.

Devlet bütçesinin hazırlanması sırasında sağlam,ciddi ve doğru gelir ve gider tahminlerinin yapılmaması da,özellikle mali yıl sonlarında önemli nakit sıkıntılarına yol açan bir diğer etkidir.Bütçe hazırlanırken çeşitli nedenlerle sağlam bir gider ve,en çok da,gelir tahmini yapılmadığı zaman,haliyle,bütçe döneminin sonuna doğru para girişleri gittikçe yavaşlayacak,buna karşın giderlerde bir miktar artış gereği ortaya çıkacaktır.

-
- (1) Aytaç EKER, "Türkiye'de Kısa Süreli İç Kamu Borçlarının Gelişimi",Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi, Sayı:1,Nisan,1980,s.44.
- (2) Ziya KAYLA, "Türkiye'de Hazine-Merkez Bankası İlişkileri",Konferanslar-1-,Maliye Ve Vergi Hukuku Enstitüsü Yayınları:1,Ankara,1970,s.50.
- (3) 1969-1970 arası yıllarda Türkiye'de bütçe harcamalarında görülen dalgalanmaların kısa bir analizi için,bkz.: Ali Nejat ÖLÇEN-Erdinç TOKGÖZ-Zafer BAŞAK, "Hazine Bonolarının Etkenliği Üzerine Bir İnceleme",Maliye Dergisi, Sayı:2,Mart-Nisan,1973,s.30-33.

Ve nihayet nakit dengesinin, bütçe gelir ve giderlerinin milli gelirle olan farklı yöndeki ve derecedeki ilişkilerinden de etkilendiğini belirtmek gerekir. Zira bir ülkenin bütçe gelirleri, vergi sisteminin esneklik derecesine ve vergi yapısına bağlı olarak ekonomide mevcut gelir hareketlerine göre değişebilme özelliğini gösterdikleri halde, ⁽¹⁾ gider kalemleri kullanılma biçimi, yeri ve sınırı her yılın Bütçe Kanunu ile verilen yetkiye dayandığı için, tamamen otonom karakterdedirler. Bu durumda ödeneklerin başlangıçta tahsis edildikleri miktar kadar kullanılmasına karşın vergi gelirlerinin ekonomik şartlardaki bozulma veya izlenen ekonomik politikasının her hangi bir nedenle amaca uygun olmayan sonuçlar vermesi üzerine kısa zamanda azalması ister istemez nakit dengesini de bozacaktır.

Yukarıda belirtildiği gibi, nakit dengesinin kaçınılmaz olarak bozulması kamu faaliyetlerindeki sürekliliği tehlikeye düşürebilir. Bu tehlikenin önlenemesinin en kolay ve toplumsal olarak daha az zararlı yolu, devletin, dalgalı iç borçlara başvurmasıdır. Bu şekilde doğan borçlar ileride durumu düzelecek olan bütçe gelirleriyle kolayca tasfiye edilebilirler.

2. Maliye Politikası İle İlgili Nedenler

Dalgalı iç borçların, ilke olarak yıllık bütçe açıklarının karşılanmasıyla kullanılmakla birlikte, bazen maliye politikası gereğince tercih edildiği de görülmektedir. ⁽²⁾ böyle bir tercihin en can alıcı noktası, bu tür borçların makro ekonomik amaçlara varmada etkili bir araç olarak kul-

(1) A.R.PREST, Public Finance in Underdeveloped Countries, Third Impression, Baylis And Son Limited, London, 1963, s.108.

(2) Macit İNCE, s.101.

lanılmaya elverişli olmalarıdır. Ekonomik amaç bazen ekonomik bunalımla savaş veya istikrarı sağlamak, tam istihdamda dengeye ulaşmak ve bazen de, az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi olabilir.

Ekonomik istikrarsızlıkla mücadelede dalgali iç borçlar, ilk olarak 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ile bunu izleyen yılların depresyon ortamında memleketlerin yeniden tam istihdamda ekonomik dengeyi kurma yolunda gösterdikleri gayretlerle ilgi çekmeye başlamıştır. Bu sırada bunalımın bir sonucu olarak sürekli bir biçimde açık veren bütçelerin denkleştirilmesi için devletlerin sık sık borçlanmalara giriştikleri görülür. ⁽¹⁾ Ekonomik buhrandan kurtulma panhasına benimsenen açık bütçe politikasının en önemli aracı hiç kuşkusuz dalgali iç borçlar idi. ⁽²⁾ Böylece dalgali iç borçlar, depresyonla mücadelede tam istihdamı sağlamak için kullanılan maliye politikası araçlarından birisi olmuştur.

Dalgali iç borçlanma bazen vergilemenin veya uzun vadeli borçlanmanın bir alternatifi olarak da düşünülebilir. Başka bir deyişle, maliye politikası çerçevesinde gerçekleştirilmesi istenen amaçlara uygun bir gelir politikası, aynı zamanda dalgali iç borçlanma ile vergilemenin veya uzun vadeli borçlanmanın değişik açılardan karşılaştırılıp değerlendirilme suretiyle de oluşturulabilir. Örneğin, vergilerin veya uzun vadeli borçların hemen artırılamadığı ya da artırılmasının oldukça güç olduğu zamanlarda devletin, dalgali iç borçlanmaya girişerek ek finansman kaynakları yaratması ⁽³⁾ daha az maliyetli bir yöntem olarak düşünülebilir. Bu-

(1) Selahattin TUNCER, "İktisadi Kalkınmada Amme Kredisinin Rolü Ve Ehemmiyeti", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Konferansları, Dördüncü Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:804, İstanbul, 1959, s.28.

(2) Memduh YAŞA, Devlet Borçları, s.36.

(3) Macit İNCE, s.102.

nun yanında, piyasada kısa bir süre sonra kullanılmak üzere elde tutulan likidite kaynaklarının devlet eliyle istenen amaçlar doğrultusunda harcanmasının en elverişli yollarından biri dalgali iç borçlanma olabilir. Dahası, yeni vergilerin veya uzun vadeli borçların ekonomik kararlar veya denge üzerinde olumsuz bazı etkiler meydana getirmesi bekleniyorsa, örneğin, yeni vergilerin özel harcamaların tüketim ve yatırım arasındaki dağılımında tüketim lehine bir değişiklik yapması ya da ekonomide deflasyonist bir eğilim yaratması olasılığı büyükse, ⁽¹⁾ devlet, kamu kesimine yeni kaynak sağlamak için dalgali iç borçlanmayı vergilemeye veya uzun vadeli borçlanmaya tercih edebilir.

Bilindiği gibi, kalkınmanın finansmanı, yani kalkınma için gerekli kaynak ve fonların sağlanması az gelişmiş ülkelerde maliye politikasına düşen en önemli görevlerden biridir. ⁽²⁾ Her ne kadar kalkınma sürecinde dalgali iç borçlara doğrudan doğruya ve önemli bir rol düşmüyorsa da, ⁽³⁾ bu, dalgali iç borçların bir maliye politikası aracı olarak kalkınmanın finansmanında hiç bir rol oynamıyacağı anlamına gelmez. Az gelişmiş ülkelerde dalgali iç borçların enflasyonist etkiler meydana getirdiği ve enflasyonun da zorunlu sermaye birikiminin bir yolu olduğu, dolayısıyla kalkınma çabasında olan bu ülkelerde enflasyona bir finansman gözüyle bakıldığı bilinmektedir. Gerçekten de bu ülkelerde genel koşullar ve kalkınma zorunluğu uzun vadeli borçlara başvurmayı güçleştirdiği ve bu kaynaktan yararlanmayı olanaksız hale getirdiği zaman kalkınmanın finansmanı ikinci seçenek ve daha kolay bir metod olarak bilinen emisyonu, yani enflasyona bırakılmaktadır.

(1) Sevim GÖRGÜN, "Devlet Borçlarının İdaresinde Faiz Problemi", s.102.

(2) Selahattin TUNCER, "İktisaden Azgelişmiş Memleketlerde Maliye Politikası", İktisat Ve Maliye Dergisi, Cilt:III, Sayı:3, Haziran, 1956.

(3) Selahattin TUNCER, "İktisadi Kalkınmada Amme Kredisinin Rolü Ve Ehemmiyeti", s.28.

Karma ekonomik düzenin geçerli olduğu memleketlerde kalkınma sürecinde kamu ekonomik kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. Bu kuruluşlar kalkınma ile ilgili olarak kendilerine düşen görevleri yerine getirirken çeşitli finansman sorunlarıyla karşı karşıya kalırlar. Türkiye'de de olduğu gibi, Hazine, finanse etmek zorunda olduğu bu tür kuruluşları çoğunlukla Merkez Bankası'nın kısa süreli kredi imkanlarından yararlanarak finanse etmektedir. Bu şekilde oluşan Hazine borçlarının, gerçekte kalkınmanın finansmanından dolayı ortaya çıkmış olduklarını kabul etmek gerekir.

Bazen kalkınma amacı doğrultusunda uzun vadeli borçlanmaya belirli bir ortamın hazırlanması da gerekebilir. Çünkü, kalkınma çabası içinde olan ülkelerde önemli olan orta ve uzun vadeli borçlar olduğu halde, çoğu kez kalkınmanın gerektirdiği büyük finansman ihtiyacını karşılayacak hacimde uzun vadeli krediler bulunmayabilir. Bu durumda devlet, daha hızlı bir kalkınma programını gerçekleştirmek veya uygulanmakta olan programların aksanması için sık sık dalgalı iç borçlanmalara girişmek zorundadır.⁽¹⁾ Burada nihai amaç yine uzun vadeli borçlanmadır. Fakat devlet uzun vadeli borçlanmaya gitmektense veya bu borçlanmayla doğrudan ilgili çeşitli külfetlere katlanmaktansa ya da büyük bayındırlık işlerinde beklenmedik ani masrafların finansmanı için uzun bir zaman alacak olan fon temini yoluna gitmektense, önce dalgalı iç borçlanmaya girişip, daha sonra bunu çeşitli işlemlerle (konsolidasyon, konversiyon gibi) uzun vadeli borçlara dönüştürebilir.

3. Diğer Nedenler

Dalgalı iç borçlanmanın, bu borçların özelliklerinden de kaynaklanan pek çok avantajları vardır. Salt bu nedenle de olsa hükümetlerin bazı durumlarda dalgalı iç borçları

(1) Sevim GORGÜN, "Gelişen Bir Ekonomide İhtiyari İç Devlet Borçlarının Rolü Ve Borç İdaresi", s.154-156 ; Selahattin TUNÇAR, "İktisadi Kalkınmada Amme Kredisinin Rolü Ve Ehemmiyeti", s.28.

tercih ettikleri görülmektedir. Zira eskiden beri hükümetler, kamu harcamalarında geçici büyük artışlara neden olan savaş, doğal afet gibi olağanüstü durumlarda ekonomik nedenlerden çok, basit ve fazla zaman almayan bir yol olarak hep dalgalı iç borçlanmayı tercih etmektedirler.

Savaş gibi durumlarda gerekli olan büyük harcamaların tümünün anında devletin normal gelirleriyle karşılanması olanaksızdır. Devletin normal gelirleriyle karşılanamayan olağanüstü harcamalarının veya bunların bir kısmının ilave kaynaklarla finanse edilmesi gerekeceğinden, ⁽¹⁾ bu harcamaların zamanında ve gerektiği ölçüde yapılmasını sağlayan en elverişli yol dalgalı iç borçlanma olmaktadır. Her savaşta dalgalı iç borçların gerek mutlak gerekse nispi olarak hızlı artışlar göstermesinin ana nedeni budur. ⁽²⁾ Çünkü böyle zamanlarda ani olarak baş gösteren çok büyük nakit gereksinimlerinin tümünün hemen uzun vadeli, yani sermaye piyasasında sağlanan borçlarla karşılanması mümkün olmamaktadır. Bunu göz önünde bulunduran hükümetler, olağanüstü dönemlerde kısa süreli ve büyük fonlara olan gereksinimlerini dalgalı iç borçlanmaya ağırlık vererek karşılama yoluna gitmektedirler. ⁽³⁾

Dalgalı iç borçların devlete daha ucuza mal olması bu tür borçlanmayı öp plana çıkaran bir diğer nedendir. Dalgalı iç borçları daha ucuz yapan faktörlerin başında faiz oranlarının nisbeten düşük oluşu gelmektedir. Borçlanma işlemlerinin daha az masrafla yapılabilir olması, dalgalı iç borçla-

(1) Üren ARSAN, Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sayı:133-113, Ankara, 1961, s.11.

(2) Maurice DUVERGER, "Devletin Borç Ekonomisi", (Çev. Mustafa KAMALAK), Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Araştırma Enstitüsü İşletme Dergisi, Cilt:4, Sayı:1-2, Kasım, 1978, s.149 ; B.U. RATCHFORD, "Some Aspects of Debt Management in the United States", Public Finance, Volume:X, No:2, 1955, s.135-136.

(3) Marshall A. ROBINSON, "Debt Management and Monetary Policy: Civil War, World War I, and World War II", The American Economic Review, Volume:XLV, No:2, May, 1955, s.393.

rın devlete olan maliyetini düşüren bir diğer etmendir. (1)

Bütçe açıklarına karşı kamuoyunun tepkisi olumsuz yönde geliştiği zamanlarda hükümetler bu açıkları gizlemek için özel çaba harcarlar. Bütçe açıklarının en iyi gizleme yollarından biri bütçe emanetleri kalemini, yani gerçek ve tüzel kişilerce geçici olarak Hazine'ye yatırılan ya da bırakılan, ayrıca, bütçe yılı içinde tahakkuk eden bütçe giderlerinin her hangi bir nedenle yıl sonuna kadar ödenmemiş olan kısmını şişirmektir. Bu paralar devlete geçici olarak fon sağlayan kaynaklar şeklinde ele alındıkları için, gelir ve gider arasındaki zaman itibariyle ortaya çıkan dengesizliği gidermede bir kaynak işlevini görmektedirler. Oysa bütçe emanetleri hesabının kalıntısındaki bir artış bütçe açığının varlığına bir işarettir. (2)

Uygulamada dalgalı iç borçlanmanın bunlar dışında daha bir çok basit ve kullanılışlı yönü vardır. Bunlar arasında borçlanma işlemlerinde formalite gereklerinin daha sade oluşları sayılabileceği gibi, bazı durumlarda bu borçlara alıcı bulmanın daha kolay olacağı da düşünülebilir. Zira belirli zamanlarda kişi ve kurumların elinde büyük miktarlarda likit fonlar birikmekte ve sahipleri tarafından bu fonlar, kısaca bir süre için de olsa, değerlendirilmek istenmektedir. Bundan dolayı fonları değerlendirmek isteyen kişi ve kurumların sayısı veya fonların büyüklüğüyle orantılı olarak, hükümetler, gerek duydukları zamanlarda, piyasadan yeterince dalgalı iç borç sağlayabilirler.

(1) Memduh YAŞA, Devlet Borçları, s.112.

(2) Ömer Faruk BATIREL, Kamu Bütçesi, Dördüncü Baskı, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Yardım Vakfı Yayınları No: 387-621, İstanbul, 1984, s.116 ; Memduh YAŞA, Devlet Borçları, s.45 ; Macit İNCE, s.112.

III. DALGALI İÇ BORÇLANMA ŞEKİLLERİ VE KAYNAKLARI

Devletin dalgali iç borçlara her hangi bir nedenle ihtiyaç duyması halinde nasıl ve nereden borçlanacağı konusu, bu borçların ekonomide yapacağı dolaylı veya dolaysız etkiler bakımından büyük bir önem taşımaktadır. Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki, dalgali iç borç türleriyle (borçlanma şekli ve kaynakları itibariyle) her bir ülkede geçerli borçlanma nedenleri ve borçlanmayı besleyen kaynakların çeşitliliği arasında, bu borçların özelliklerinden de ileri gelen, çok yakın bir ilişki vardır. Bu nedenle aşağıda, sırasıyla, dalgali iç borçlanma şekilleri ve kaynakları incelenmeye çalışılacaktır.

1. Dalgali İç Borçlanma Şekilleri

Bir ülkede bir çok şekilde dalgali iç borçlanmaya gidilebilir. Ancak uygulamada, her nedense, belirli borçlanma şekillerine daha çok ağırlık verildiği görülmektedir. Bunu da her ülkenin içinde bulunduğu ülke gerçeklerine bağlamak gerekmektedir. Bu gerçekler, ekonomik yapının, sosyal ve hukuki yaşamın, hatta teknik açıdan gelişmişlik düzeyinin gereklerinden biri veya bir kaçı olabilir.

Dalgali iç borçlanma şekilleri esas olarak üç guruba ayrılır: Borç senedi düzenlenmek suretiyle yapılan borçlanma, belirli kuruluşlar nezdinde avans hesabı açmak suretiyle yapılan borçlanma ve çeşitli emanet hesaplarında tutulan paralardan doğan borçlar.

A. Borç Senedi Düzenlemek Suretiyle Yapılan Borçlanma

Bu şekildeki borçlar, devletin veya çeşitli kamu kuruluşlarının, kendilerine kanunla verilen yetkiye dayanarak düzenleyeceği bonolar aracılığıyla yapılır. Bonolar doğrudan doğruya Hazine ihtiyaçları için Hazinece çıkarıla-

bilecegi gibi, her hangi bir kamu kuruluşuna ait olduğu halde Hazine'nin kefaleti suretiyle veya devletin gerçekleştireceği bayındırlık işlerinin yapımında bu işleri yapan kişi ve kurumların hakedişlerinin para yerine bir borç senedine bağlanması şeklinde de çıkarılmış olabilir.

Dalgalı iç borçlanmada çoğunlukla bono tipi senetlerin kullanılması, bu senetlerin hukuki ve teknik yönden daha elverişli olmalarından ileri gelmektedir. Her şeyden önce, bono ihracı esnasında uzun vadeli borçlarda olduğu gibi özel bir satış veya pazarlama örgütünün kurulmasına, propaganda ve reklamın yapılmasına gerek yoktur. Ayrıca bonolar nakli kabil senetlerdir; bono sahibi istediğinde bonuyu başkasına devredebileceği gibi, paraya da çevirebilir. Bono aracılığıyla borçlanma bir çok bakımdan hem Hazine hem de ödünç verenler için daha uygun olmaktadır. Hazine için bono, daha az masrafla ve kısa sürede gelir sağlama aracı olduğu halde, satın alan için ise bir plasman kaynağıdır.

Bonoların likidite derecesi paraya çok yakın olduğundan, bono alıcısı halktan çok Merkez Bankası, diğer bankalar ve mali kurumlar olmaktadır. Bununla birlikte devlet, bonoların halk tarafından da satın almasını sağlayabilir. Bu takdirde devlet, bonoların satışı için uzun vadeli borçlanma tahvillerinde olduğu gibi ya en basit şekilde doğrudan doğruya halka başvuracaktır ya müşterilerine satmaları için bankaların aracılığından yararlanacaktır ya da menkul değerler piyasasına sürme yolunu tercih edecektir.⁽¹⁾ Ne var ki, Hazine'ye kısa zamanda gelir sağlama amacının birinci derecede önem taşıdığı durumlarda bonoların halka satışı, satış işlemlerinin hem uzun bir süre alması hem de masraflı olmasından dolayı uygun düşmemektedir. Ancak, bazen bono aracılığıyla borçlanma doğrudan doğruya bu bonoların satışı ile değil,

(1) Memduh YAŞA, Devlet Borçları, s.111-114.

başka bir işlemin(bizdeki müteahhit bonolarında olduğu gibi) sonucu olarak ortaya çıktığı için,devletin,satış amacıyle ayrıca bir çaba göstermesine gerek olmadan bonoların halkın eline geçmesi de mümkündür.(1)

Değişik amaçlarla ve isimler altında çıkarılan bonolar-dan Hazine'nin ihtiyaçları ile doğrudan doğruya ilişkili ola-nı hazine bonolarıdır.Uygulamada bu bonoların satışında baş-vurulan çeşitli yöntemler vardır.Bunlardan en önemlisi ve en en çok uygulananı 'ihale' yöntemidir.Diğeri ise 'açık gi-şe' yöntemi olup,burada bonolar,Fransa'da olduğu gibi,Hazine tarafından belli bir vadeye göre saptanmış faiz oranı üze-rinden sürekli ve sınırsız olarak işlem görmektedir.(2) Büy-lece herkes istediği zaman ve miktarda bu bonoları satın al-ma imkanına sahiptir.Bir başka yöntem de,uzun bir dönem Tür-kiye'de de uygulanmış olan,Hazinece düzenlenen belli miktarda bononun Merkez Bankası'na ve diğer bankalar iskonto itti-rilmesidir.

Hazine bonolarının satışında uygulanan 'ihale' yöntemi, pazarlık esasına dayandığı için,büyük ölçüde piyasa ekonomi-sinin işleyiş kurallarına tabidir.Bu yöntemde,İngiltere ve öteki Anglo-Sakson ülkelerinde olduğu gibi,genellikle hafta-nın belli günlerinde ihraç edilen bono miktarı önceden belir-lendiği halde faiz oranı ve vade;bankalar,bankerler ve diğer mali kurumlar tarafından para piyasasındaki duruma bağlı ola-rak pazarlık konusu olduğu için değişebilmektedir.(3)

(1) Memduh YAŞA, Devlet Borçları,s.111.

(2) Ali Nejat ÖLÇEN-Erdinç TOKGÖZ-Zafer BAŞAK, "Hazine Bono-larının Etkenliği Üzerine Bir İnceleme",s.11.

(3) Fahir TIGREL, İngiltere'de Bütçe Açıklarının Hazinece Karşılanmasına Müteallik Usul Ve Esaslar,Maliye Bakan-lığı Teftiş Kurulu Yayını No:64/30, Ankara, 1953, s.18-19 ; Ali Nejat ÖLÇEN-Erdinç TOKGÖZ-Zafer BAŞAK, "Hazine Bonolarının Etkenliği Üzerine Bir İnceleme",s.11.

Türkiye'de hazine bonolarının ihraç ve satışı ile ilgili olarak 1974 öncesi ve sonrası olmak üzere temelde iki değişik yöntem uygulanmıştır.1974'ten önce hazine bonolarının satışı Maliye Bakanlığı'nın bazı büyük kurumlarla sağladığı temas ile gerçekleşmekteydi.Maliye Bakanlığı söz konusu kurumlara hazine bonolarından satın alıp almayacaklarını sorar,onlar da isteyip istemediklerini bildirirlerdi;satış bu şekilde gerçekleşmekteydi.Vadeleri genellikle altı ay olarak saptanan hazine bonolarının faiz oranı,genel ekonomik durum ve cari faiz oranları dikkate alınarak Maliye Bakanlığı tarafından tek taraflı olarak tayin edilmekteydi.Dolayısıyla bu yöntemde piyasa kuralları işlemiyordu.

1974'ten sonra ise ihale yöntemine geçilmiştir.⁽¹⁾İhale; faiz,vade ve satın alınacak miktar konusunda isteklilerin verdiği tekliflerin yer aldığı kapalı zarf usulüne dayanmaktadır.Hazine'ye gelen teklifler değerlendirilerek,en düşük faiz teklif edenden başlamak üzere ve Hazine'nin ihtiyacı göz önünde tutularak verilen karar,teklifi kabul edilenlere bildirildikten sonra satış işlemi gerçekleşmektedir.Hazine,teklifleri kısmen veya tamamen red ve kabul etmek ya da hiç borçlanmaya gitmemek konusunda serbesttir.

Görüldüğü gibi bu uygulamada,hem faiz oranının hem de satış miktarının tesbitinde alıcıların da rolü geçtiği için piyasa kuralları hakimdir.Bu haliyle 1974 sonrasındaki uygu-

(1) İhaleli hazine bonusu satışının dayanağı,ilgili yılın Bütçe Kanunu'dur.İlk olarak böyle bir hüküm 28.2.1973 tarih ve 1694 sayılı 1973 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 38 inci maddesi ile getirilmiştir.Bu maddeye göre,hazine bonolarını çıkarmaya ve ayrıca çıkarılan hazine bonolarını Merkez Bankası aracılığıyla gerçek ve tüzel kişilere satırmaya ve gerektiğinde satın almaya ve satış koşullarını saptamaya Maliye Bakanlığı yetkilidir.Aynı hükmün 1974 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda da yer alması üzerine Maliye Bakanlığı,bonoların ihale ile satışına karar vermiş ve böylece ilk uygulamaya Şubat 1974'te,Hazine Genel Müdürlüğü tarafından gazetele verilen ilanlarla başlanmıştır.

lama daha çok Anglo-Sakson ülkelerindeki uygulamalara benzerdir.⁽¹⁾

Türkiye'de ilk defa 1974'te denenmiş olan ihale yöntemi, başarılı sonuçlar alınması üzerine bir süre uygulanmaya devam edilmiştir. Uygulama 1981 yılına kadar önemli değişikliklere uğramadan yürüebilmiştir. Fakat 1981'den itibaren hazine bonoları çeşitli tertipler halinde kupürlü olarak satılmaya başlanmıştır. Satış, Merkez Bankası ve Ziraat Bankası şubelerinde ülkenin her yerinde ve haftanın her gününde gerçekleştiriliyordu. 30.5.1985 tarihinden itibaren yeniden ihaleli satış yöntemine geçilmiş olup, bu güne kadar kesiksiz olarak devam etmiştir. İhale, Bütçe Kanunu'nun verdiği yetkiye dayanılarak Hazine Ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından, ilgili bakanlıktan onay alınmak suretiyle yapılmaktadır. Satış işini Merkez Bankası'nın gerçekleştirdiği bu günkü uygulama, bir çok bakımdan 1974'teki uygulamayla benzerlik göstermektedir.

Hazine bonolarında faiz oranı ile vade birbiriyle ilişkilendirilebilir. Bonoların vadelerinin yanı sıra faiz oranları da sabit tutulabildiği gibi, vade değiştiğinde bonoların faiz oranını da farklılaştırmak mümkündür. Sabit faizli hazine bonoları vadesi geldiğinde ödenmesi gereken borçları temsil etmekle birlikte, bu bonolar vadesinden önce de para piyasasındaki faiz oranına göre değişen kurlarla el değiştirebilirler. Değişken vadeli-faizli hazine bonoları ise, asgari bir vade ve bu vadeye göre tesbit edilmiş bir faiz oranını taşımaktadır. Fakat isteğe bağlı olarak bononun asgari vadesi uzatıldıkça faiz oranı da yükseltilebilmektedir.⁽²⁾ Böylece

(1) Daha ayrıntılı bilgi için, bkz.: Mustafa KARABİBER, "Hazine Bonoları", Hazine Bülteni, Sayı:1, Mayıs, 1974, s.9-12; Macit İNCE, s.106.

(2) Mustafa KARABİBER, "Hazine Bonoları", s.11.

ellerinde bono bulunduranlar, bu bonoyu uzun süre tutmaya özendirilmiş olmaktadır. (1)

Bonolar değişik amaçlarla ve çeşitli isimler altında çıkarılabilir. Buna göre Türkiye uygulamasında genel kabul görmüş dört çeşit bonodan söz edilebilir. Bunlar; hazine (plasman) bonoları, hazine kefaletini taşıyan (haiz) bonolar, müteahhit bonoları ve garanti bonolarıdır.

a. Hazine (Plasman) Bonoları

Hazine (plasman) bonoları devletin en önemli dalgalı borçlarından biridir. Bu bonoların yasal dayanağı Bütçe Kanunlarıdır. Bütçe Kanunları hazine (plasman) bonolarının çıkarılması, satılması, gerektiğinde geri alınması ve bu işlemlerle ilgili esasların belirlenmesi yetkisini ilgili bakanlığa vermektedir. (2) Bütçe Kanunu dışında özel bir kanun da bu bonoların ihracına izin verebilir.

(1) Feridun ERGİN, Kredi Sistemi, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 2552, İstanbul, 1980, s. 76-77.

(2) 1928'den 1942'ye kadar her yılın Bütçe Kanunu'nda yer alan hazine bonoları ile ilgili madde, "...azami...vadedeli Hazine bonoları ihracına Maliye Vekaleti mezundur. Ancak tedavülde bulunacak Hazine bonoları hiç bir zamanlirayı tecavüz edemez." şeklindedir. 1943'te bu maddeye, "...Banka ve şirketlerin tenmiye için Hazine'ye yatırmak isteyecekleri fazla mevcutlarını kabule ve mukabilinde....liraya kadar Hazine bonusu vermeye Maliye Vekaleti mezundur." hükmü ilave edilmiştir. 1972'de aynı madde, "...Çıkarılacak Hazine Bonolarının miktarları Maliye Bakanlığı ile Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasıncı müştereken tespit olunur." gibi kısmi bir değişikliğe uğramıştır. Son yıllarda ise, Bütçe Kanunu'nda hazine bonoları ile ilgili olarak değişik hükümler getirilmektedir. Örneğin, 1987 Bütçe Kanunu'nda, "...uygulanmakta olan para politikasını yönlendirmek amaçları ile mali yıl içinde gerçek ve tüzel kişilere, genel bütçeden Hazine yardımı yapılan kamu kurum ve kuruluşlarına, kanunla kurulmuş fonlara en çok bir yıl vadeli Hazine bonoları satmaya Hazine Ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkilidir." hükmü yer almaktadır. Bu madde geçmiş yıllarından farklı olarak üç önemli değişiklik getirmiştir. Birincisi; hazine bonolarının çıkarılması amacı genişletilmiştir. İkincisi; bu bonoların satılacağı kurumlara yenileri eklenmiştir. Üçüncüsü; bonoları satmaya yetkili Bakanlık değiştirilmiştir.

Türkiye'de çıkarılacak hazine(plasman) bonolarının üst sınırı,1972 yılına kadar ilgili yılların Bütçe Kanunları ile tesbit edildiği halde,1972'den sonra Bütçe Kanunları ile verilen yetkiye dayanılarak Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası tarafından ortaklaşa olarak tesbit edilmektedir. Ayrıca dokuz ay vadeli hazine bonoları olarak bilinen bonoların miktarı ise,1930 yılından 1970 yılına kadar yürürlükte kalmış olan 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu ile bu kanunun değişik maddelerine göre tesbit edilmekteydi.⁽¹⁾ 1970'ten sonra bu bonoların uygulamadan kalktıkları görülmektedir.

Hazine(plasman) bonolarının çıkarılması ile ilgili yetkinin her yılın Bütçe Kanunu'nda yer alması,bono kaynağının sadece Hazine'nin geçici ihtiyaçları için kullanılmasını ve aynı yıl içinde bonoların ödenerek hesabın kapatılmasını, yani kalıntı bırakmamasını sağlamak içindir.⁽²⁾ Ne var ki, uygulamada bu amaca ulaşıldığı görülmemektedir.Türkiye'de mali yıl sonlarında önemli kalıntılar bırakan hazine(plasman) bonoları,bu gün artık devamlı surette yararlanılan bir kaynak niteliğindedir.

Hazine bonolarının çıkarılmasındaki temel amaç, bütçe gelirleriyle giderleri arasındaki zaman bakımından ortaya çıkan dengesizliğin giderilmesi olmakla birlikte,uygulamada, özellikle gelir düzeyinin düşüklüğünden ileri gelen gerçek bütçe açıklarının kapatılması için de hazine(plasman) bonolarının çıkarıldığı görülmektedir.

1943'ten önce Türkiye'de hazine(plasman) bonoları uygulaması,temelde 1715 sayılı kanuna dayanmaktaydı.Bu kanunun 38 inci maddesi,bonoları ticari senetler hükmünde kabul ediyordu.Bunun üzerine Maliye Bakanlığı,Bütçe Kanunu ile her yıl

(1) Bkz.: 11.5.1930 tarih ve 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu,madde:(38/4), 30.6.1930 tarih ve 1533 sayılı Resmi Gazete.

(2) Ali Nejat ÖLÇEN-Erdinç TOKGÖZ-Zafer BAŞAK, "Hazine Bonolarının Etkenliği Üzerine Bir İnceleme",s.9.

tesbit edilen sınırı aşmamak üzere çıkardığı bonoları bankalara iskonto ettirmekte, bankalar da vadesinin bitimine en çok üç ay kalmış bu bonoları Merkez Bankası'na reeskont etmek amacıyla sunmakta ve hatta bu bonoların vadelerinin bitimine üç ay kalmadan da Banka'dan bunlar üzerinde avans almaktaydılar. Böylece Hazine, bu maddenin getirdiği kolaylıktan yararlanarak, ihtiyacı olan paraya bankalardan temin edebilmekteydi. (1)

1943 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile yapılan değişiklik, şirketlerin ve bankaların ellerindeki fonları ve mevduatları ile hazine bonolarını satın alma olanakını yaratarak, daha esnek bir uygulama getirmiştir. Bütçe Kanunu'nun 3 üncü maddesine eklenen hükümle, Hazine, şirketlerin ve bankaların likidite durumlarına göre hareket ederek dalgalı borçlarını ayarlama imkanına kavuşmuştur. Bu kurumların normal durumlarda Hazine'ye para yatırmaları olasılığı fazla değilse de, likiditelerinin yüksek olduğu zamanlarda Hazine'nin vereceği faizden yararlanma yolunu tercih etmeleri mümkündür. Merkez Bankası bu bonoları reeskonta kabul ettiği ve bunlar üzerinde avans da verdiği için, (2) banka ve şirketler, vadelerine en çok üç ay kalmış bonoları reeskonta arz etmek ve geriye kalan bonolar üzerinden de avans almak suretiyle likidite ihtiyaçlarını Merkez Bankası'ndan sağlayabiliyorlardı. (3) Bu imkan

(1) Hazine'nin bonolar aracılığıyla Merkez Bankası'ndan borçlanması imkanı 1715 sayılı kanunun ilk şekliyle değil, sonradan 38 inci maddeye yapılan ilave (4 üncü bend) ile sağlanmıştır.

(2) Bkz.: 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Madde: (38/5).

(3) Böylece hazine bonoları şirket ve bankalar için önemli bir plasman kaynağı olmaya başlamıştır. Bu bonolar, özellikle bankalar tarafından fazla talep edildikleri için, zamanla 'hazine (plasman) bonoları' olarak anılmaya başlanmıştır. Uygulamada daha çok plasman bonusu adını alanlar, Bütçe Kanunlarında verilen yetkiye dayanılarak çıkarılan bonolar olmaktadır (bkz.: Memduh YAŞA, Devlet Borçları, s.38).

1970 yılında yürürlüğe giren 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu ile ortadan kaldırılmış olup, bu gün artık gerçek ve tüzel kişilerin, satın aldıkları hazine bonolarını iskonto etmek veya bunlar üzerinde avans almak için Merkez Bankası'na başvurma olanağı yoktur.

Görülüyor ki, Türkiye'de hazine(plasman) bonoları bir çok bakımdan değişikliğe uğrayarak uygulanmıştır. Böyle olmakla birlikte, bu bonoların iki önemli özelliği var ki, bunlar hiç bir zaman değişmemektedir. Bu ortak özellikler şöylece belirtilebilir:

- i. Hazine(Plasman) bonolarının vadeleri hiç bir zaman bir yılı geçmemektedir.
- ii. Hazine(Plasman) bonolarının çıkarılması yetkisi, her yılın Bütçe Kanunu'nda belirtilir.

b. Hazine Kefaletini Taşıyan Bonolar

Merkezi devlet örgütü dışındaki çeşitli kamu kuruluşlarının, para gereksinimlerini karşılamak üzere Hazine'nin kefaleti ile çıkardıkları ve Merkez Bankası'na iskonto ettirdikleri bonolardır. Bu bonoları çıkarma yetkisi, ilgili kuruluşların kendi kanunlarında mevcuttur. (1) Fakat kuruluşlar, bu şekilde borçlanmak istediklerinde, kanunen Hazine'nin kefaletini sağlamak ve iznini almakla yükümlüdürler. (2)

Bu bonoların çıkarılmasındaki temel amaç, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile ekonomik alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelerin işletme sermayesi yetersizliklerinin giderilmesidir. Bu kuruluşların, mevsimlik mal alışlarını ve destekleme alımlarını finanse etmek için ihtiyaç duydukları bü-

(1) Örneğin, bkz.: 10.10.1983 tarih ve 113 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde, 14, 28.10.1983 tarih ve 18205 sayılı Resmi Gazete.

(2) Bu gün hükümet tarafından destekleme alımlarında bulunmakla görevlendirilecek Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin bonolarına Hazine kefaletini vermeye Hazine Ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkilidir.

yük paraları bankalardan ve diğer mali kurumlardan temin etmeleri durumunda, hem mevcut kredi hacminin olumsuz yönde etkileneceği hem de kâr amacıyla yapılmayan destekleme alımlarının yüksek faizli kredilerden dolayı bu kuruluşlara pahalıya mal olacağı düşüncesinden hareketle, söz konusu kuruluşların, vadelerinin bitimine en çok dokuz ay kalan hazine kefaletini taşıyan bonolarını Merkez Bankası'na arz ederek kaşlığında ihtiyaçları olan parayı almalarına izin verilmektedir.⁽¹⁾

Hazine kefaletini taşıyan bonoların Merkez Bankasınca iskonto edilmesi ve bunlar üzerinde avans verilmesi hükmü, hem 1715 hem de 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nda yer almaktadır. Fakat 1211 sayılı kanun, kuruluşların bu yolla hangi şartlar altında borçlanmada bulunabileceği konusunda eski kanuna göre daha açık hükümler getirmektedir.⁽²⁾ 1211 sayılı kanununun 51 inci maddesi ile, kuruluşların hazine kefaletini taşıyan bonolar aracılığıyla kısa vadeli kredi alabilmelerine iki önemli sınırlama getirilmektedir. Kanun, bu kuruluşların, mevsimlik ihtiyaçlarını, yani kısa dönem için gerekli finansman açıklarını kapatmak amacı dışında, yatırım amacı ile bu olanaktan yararlanma yolunu kapatmıştır. Ayrıca krediden yararlanacak kuruluşların bonoları en çok dokuz ay

(1) Ziya KAYLA, "Türkiye'de Hazine-Merkez Bankası İlişkileri", s.60-61 ; Taner KARAHASANOĞLU, "Türkiye'de Hazine'nin Merkez Bankasından Borçlanması", Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Cilt: X, Sayı: 1, Ocak, 1974, s. 365.

(2) 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Madde: (38/3): "Banka, Devlet sermayesi ile müteşekkil olup ticari usullerle idare olunan sınai, ticari ve zirai teşebbüsler ve demiryolları gibi (işleri iktisadi mahiyet arzeden) hükmi şahsiyeti haiz idare ve müesseselerin Hazine kefaletini haiz bonolarını iskonto eder ve mukabilinde avans verebilir."

vade ile sınırlanmıştır. (1) Bu iki sınırlamanın getirilmesindeki temel amaç, kuruluşların, hazine kefaletini taşıyan bonolar aracılığıyla sermaye yetersizliklerini gidermek gibi amaçlarla Merkez Bankası kaynaklarına fazlaca yüklenmelerini ve bu işlemin fiyat istikrarı üzerindeki olumsuz etkilerini önlemektir.

c. Müteahhit Bonoları

Müteahhit bonoları ile devlet borcu, devletin gerçekleştireceği bazı bayındırlık işlerinin yapımında, bu işleri yapan kişi ve kuruluşlara, hakedişlerine karşılık olarak para yerine verilen bonolar aracılığıyla doğmaktadır. Bayındırlık işleri karşılığında para yerine belirli vadede bonolar vermeye hükümet yetkilidir. Müteahhit bonolarına çeşitli kamulaştırma işlemleri için hak sahiplerine verilen bonolar da dahildir.

Müteahhit bonolarının vadeleri on beş günle on yıl arasında değişmektedir. Genellikle vadeleri hazine bonolarına göre daha uzun olarak saptandıkları için (vadeleri bazen on yılı bulmaktadır) bir bakıma dalgalı borçlardan sayılmamaları gerektiği şeklinde düşünülebilir. Ancak bunların uygulamadaki kullanılışları daha çok dalgalı borçlara benzemektedir. Bu bonoların daha uzun vadeli olmaları ise, bayındırlık işlerinin projenin büyüklüğüne göre bir veya bir kaç yıl gibi uzun bir sürede tamamlanabilir olmaları ile açıklanabilir.

(1) 14.1.1970 tarih ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Madde:51: "Banka, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelerin hammadde ve mahsül alımı ile ilgili, mevsimlik ihtiyaçları için düzenleyecekleri en çok dokuz ay vadeli bonolarını veya Hazine kefaletini haiz bonolarını iskonto edebilir ve karşılığında avans verebilir."

"Banka, bu Teşekkül ve idarelere, yatırım ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla kredi vermez." (bkz.:26.1. 1970 tarih ve 13409 sayılı Resmi Gazete).

Müteahhit bonolarını diğer bonolardan ayıran bir başka özellik de, bu bonoların, ihraç edilmeleriyle karşılığında belli miktarda borç para sağlamamalarıdır. Bununla birlikte bu bonolar, bir anlamda Hazinece devlet adına yapılmış bir borçlanma niteliğindedir. Çünkü bu bonolar olmasaydı, Hazine, eninde sonunda bayındırlık işlerini finanse etmek üzere bu bonolar tutarında kişi ve kurumlardan borç para almak zorunda kalacaktı.

Müteahhit bonolarının öteki bonolardan farklı bir diğer yönü, bunların yıl içinde ödenme zorunluğunun olmamasıdır. Bu borçlar belirli yıllarda, ilgili yılın bütçesine konulan ödenekle taksitler halinde ödenirler. Ayrıca bu bonolar, istendiğinde Merkez Bankası tarafından paraya çevrilebilecekleri gibi, bankalarca arz edilmek kaydıyla, bunlar üzerinde avans da verilebilir. ⁽¹⁾ Bu haliyle müteahhit bonoları, emisyonu arttırmaya elverişli bulunmaktadır.

Müteahhit bonoları bir bakıma yüklenici kişi ve şirketlerin devlete zorla borç vermelerini sağlayan bir araç görevini görmektedirler. Genellikle yüklenici kişi ve şirketler, yaptıkları işe karşılık hak ettikleri parayı, ellerine geçer geçmez, yeni bir işte veya yapılan işlerle ilgili borçların tasfiyesinde kullanmayı düşündükleri için, devletin nakit yerine bono vermesi iki bakımdan yüklenicinin davranışını sınırlamaktadır. Her şeyden önce, bu alacaktan geçici bir süre için de olsa mahrum bırakılan yüklenici, borçlarını ödemek veya yeni bir yatırımda bulunmak için piyasadan yüksek faizle kredi temin etmek zorunda kalacaktır. İkincisi, borç sorunu veya yeni bir iş yapma düşüncesi olmasa bile, yüklenici, bonoya bağlanan fonları daha kârlı alanlarda plasman olarak kul-

(1) Merkez Bankası'nın bu bonoları iskonto etmesi veya bunlar üzerinde avans vermesi, borçlanmaya yetki veren kanunlarda bu yönde bir hükmün yer alması halinde mümkün bulunmaktadır. Bununla birlikte, bankalar tarafından arz edilmek koşuluyla bu bonolar üzerinden avans verilmesine yürürlükteki Merkez Bankası Kanunu da olanak vermektedir (bkz.: Memduh YAŞA, Devlet Borçları, s.41).

lanabilirdi. Görüldüğü gibi, bonoların paraya çevrilerek karşılığında sağlanan tutarın değerlendirilmesi olanığının olması bile yukardaki durumlardan dolayı yüklenicinin zararı söz konusudur. Burada kişi ve şirketlerin arzuları göz önünde bulundurulmadan verildikleri için müteahhit bonoları bir tür zorlayışlı borçlanma sayılması gerekir. Kaldı ki, bu bonoların bir kısmına, bazı zaruri nedenlerden ortaya çıkan kamu-laştırma işlemlerinin finansmanını sağlamak işlevi de görülmektedir.

Yüklenicinin aleyhine olan bu durumu kısmen de olsa düzeltmek için müteahhit bonoları ile ilgili bir takım kolaylıklar getirilmektedir. Bu amaçla, müteahhit bonolarının ihalelerde para gibi teminat olarak kabul edilmesine olanak tanınmakta ve ayrıca bu bonolara faiz de verilmektedir. Böylece bono çıkarıldıktan sonra devletçe fiilen ödenmesi aşamasına kadar yükleniciye belirli oranda bir faiz geliri sağlanmaktadır. Diğer taraftan, müteahhit bonolarının bankalarca iskonto edilerek paraya çevrilmeleri de mümkündür.

Müteahhit bonoları ile borç ödeme yöntemi fiilen ortadan kalkmamış da olsa, bu gün Türkiye'de ödeme aracı olarak bu kaynaktan pek yararlanılmadığı görülmektedir. 1975'ten itibaren de kalıntı bırakmadıkları için borç olarak bu bonolar fiilen ortadan kalkmış bulunmaktadır.

d. Garanti Bonoları

Ödenecek milli piyango ikramiyelerine karşılık olarak özel bir kanuna göre⁽¹⁾ dağıtılacak ikramiye ve amortilerin toplamına eşit tutarda Merkez Bankası'nda

(1) Bu kanun 5.6.1939 tarih ve 3670 sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanun'dur (bkz.: 11.6.1939 tarih ve 4255 sayılı Resmi Gazete). Bu kanunun değişik 7 inci maddesi, "her keşide biletlerinin tevziinden evvel o keşide ikramiye ve amortilerinin tamamının karşılığı; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde, Piyango İdaresince nakit veya hazine bonusu tevdi suretiyle tesis olunur." hükmünü getirmektedir (bkz.: 23.5.1951 tarih ve 5772 sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Olan 3670 sayılı Kanunun 7 inci ve 10 uncu Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, 1.6.1951 tarih ve 7823 sayılı Resmi Gazete).

nakit veya hazine bonosu bulundurulmasınınin gerekmesi üzerine çıkarılan garanti bonoları, genellikle dokuz ay vadeli olurlar. Bu bonolar Maliye Bakanlığı veya onun adına, Hazine tarafından düzenlenerek Merkez Bankası'na verilmektedir. (1)

Aslında bu bonolar bir tür hazine bonusudur. (2) Fakat belli bir ödeme vaadine karşılık olarak ilgili kuruma bir teminat şeklinde verildikleri için garanti bonoları diye anılmaktadır. Vade sonunda sürekli olarak yenilenen garanti bonoları, son yıllarda Merkez Bankası'nın, dağıtılacak milli piyango ikramiye ve amortilerine karşılık teminat olarak hazine bonosu yerine nakit verilmesini istemesi üzerine, uygulamadan kalkmış bulunmaktadır.

B. Avans Hesabı Açmak Suretiyle Yapılan Borçlanma

Bilindiği gibi, devletin dalgalı iç borçlarının önemli bir kısmı her hangi bir borç senedinin düzenlenmesini, dolayısıyla menkul değer in plasmanını gerektirmemektedir. Bu yoldan borç alınması için avansı verecek kurum ile devlet arasında bir anlaşma veya, Merkez Bankası avanslarında olduğu gibi, bu hususun bir kanunla düzenlenmiş olması yeterlidir.

Avans hesapları daha çok Merkez Bankasınca sağlanmakla birlikte, diğer banka ve kurumlar, hatta kişiler tarafından da açılabilir (3) Fakat Türkiye'deki uygulamada Hazine'nin

(1) Bedii N. FEYZİOĞLU-Gülay COŞKUN-Ömer Faruk BATIREL-Beyhan ATAÇ-Engin ATAÇ, Devlet Bütçesi, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayın No:323, 2. Fasikül, Ünite:16, Ankara, 1986, s.219.

(2) Maliye Bakanlığı, Hazine Ve Hazine İşlemleri, Ellinci Yıl Yayınları, Güneş Matbaacılık T.A.Ş., Ankara, 1973, s.18.

(3) Selahattin TUNCER, "Merkez Bankası'nın Hazine'ye Kısa Vadeli Avansları", s.103 ; Macit İNCE, s.109-112.

avans olarak borçlanması, pek az istisna ile, sadece Merkez Bankası'ndan olmaktadır. Bütçe Kanunları ile Maliye Bakanlığı'na bütün bankalardan, mali kurumlardan ve şahıslardan avans adı altında borç para alma yetkisi verildiği halde, (1) Hazine'nin sadece Merkez Bankası'ndan avans almasının nedeni anlamak güç değildir. Türkiye'de, bankacılık sisteminin henüz modern denecek düzeyde gelişmemiş olması, Merkez Bankası'nın idari konumunun önemli ölçüde yürütme organının etkisi altında bulunması (2) ve mali kurumların, tasarrufları değerlendirme teknikleri açısından yetersiz kalmaları, avans ihtiyacının hemen hemen tamamının Merkez Bankası'ndan temin edilmesi sonucunu getirmektedir.

Hazine, Merkez Bankası'ndan çeşitli şekillerde avans alabilir. Altın, döviz ve tahvil karşılığında avans alabileceği gibi, her hangi bir karşılık göstermeden bir cari hesap açmak suretiyle de borçlanabilir. Bu durumda, borçlanılan tutar para olarak hemen Hazine'nin kasasına girmez. Hazine, ihtiyaç duydukça bu hesaptan para çekebilir. Hesaptan çekilen paraların tamamının mali yıl sonunda geri ödenmesi ve böylece hesabın kapatılması gerekir. Aksi halde borçlanmadan çok bir tür emisyon söz etmek daha doğru olacaktır.

(1) Bu yetki, örneğin, 1948 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 4 üncü maddesinde, "...Osmanlı Bankası ile olan Hazine hesabından başka, yapılacak bağışlarla kısa süreli avanslar almaya ve hesaplar açtırmaya...Maliye Bakanı yetkilidir." şeklinde hüküm altına alınmışken, 1971 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 49 uncu maddesiyle, "1971 mali yılı içinde kısa süreli avanslar almaya, hesaplar açtırmaya...Maliye Bakanı yetkilidir." şeklini almıştır. Buradan da anlaşılacaktır ki, 1972 yılına kadar olan Bütçe Kanunlarında, Hazine'nin sadece Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans alacağı hakkında her hangi bir hüküm rastlanmamaktadır. Oysa 1972'den itibaren Bütçe Kanunları ilgili bakanlığın sadece Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans alabileceğine dair kesin hüküm getirmektedir.

(2) Sait DİLİK, "Devlet Karşısında Merkez Bankası Ve Merkez Bankalarının Bağımsızlığı", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:XXV, No:1, Mart, 1970, s.178-180.

Türkiye'de olduğu gibi,döviz sıkıntısı çeken ülkelerde Hazine'nin döviz karşılığında Merkez Bankası'ndan avans alması maliyetli olduğu için pek başvurulmayan bir yöntemdir. Keza,hem miktar bakımından sınırlı hem de faiz bakımından külfetli olması itibariyle altın üzerine avans işleminin de Hazine açısından bir kaynak sayılma imkanı yoktur.Uygulamada tahvil karşılığında avans alma yönteminin de işlemediği göz önünde tutulacak olunursa,geriye kalan ve en çok kullanılan yöntemin,kısa vadeli avans hesabı açmak olduğu söylenebilir.

Hazine'nin diğer banka ve mali kurumlardan avans alarak borçlanması,yöntem olarak Merkez Bankası'nda olduğu gibidir.Burada hem kredinin açılmasında hem de kullanılmasında inisiyatif Hazine'de toplanmaktadır.Hazine'nin cari hesabına geçirilen avans tutarı,bir bakıma onun emrine hazır bekletilen vadesiz mevduata dönüşmüş satınalma gücü niteliğindedir.Hazine bu tutardan belli bir miktar kullanabileceği gibi, aynı anda tümünü çekerek harcayabilir.

Avans hesapları yoluyla borçlanmanın hazine bonolarına göre bazı avantajları vardır.Her şeyden önce,bu borcun maliyeti bonolardan daha düşüktür.Zira avans tavanı altındaki kullanılmayan kalıntıya genellikle düşük bir faiz oranı uygulanır.Hatta bazen faiz bile uygulanmaz.Tam faiz,avans hesabının pasif kalıntısına işletilir.İkinci üstünlük,Hazine'nin avans hesabı üzerinde hangi kurumlara borçlu olduğunu izleme olanığına sahip olmasıdır.Diğer bir üstünlük de,borçlanma işleminin hazine bonolarından daha basit olarak yapılabilmesi ve Hazine'nin bu kaynak sayesinde ödenmesi gereken giderleri karşılayacak kadar parayı her an elinde bulundurabilir olmasıdır.(1)

Türkiye'de Hazine'nin kısa vadeli avans yoluna başvurmak suretiyle borçlanabilmesi Bütçe Kanunları ile mümkün olmakta ve bu yola başvurma ilgili bakanlığın yetkisine bira-

(1) Selahattin TUNCER, "Merkez Bankası'nın Hazineye Kısa Vadeli Avansları",s.103.

kılmaktadır. Bütçe Kanunlarında avans alma yetkisi dışında bu avanslarla ilgili her hangi bir hüküm yer almamaktadır. Hatta, 1972 yılına kadar olan dönemde Bütçe Kanunlarında kısa vadeli avansın Merkez Bankası'ndan alınacağına dair açık bir hüküm de getirilmemektedir. Buna karşın 1972 ve sonraki yılların Bütçe Kanunlarında yer alan hükümlere göre, ilgili bakanlık, kendisine verilen yetkiye dayanarak "yeteri kadar kısa vadeli avans"ı sadece Merkez Bankası'ndan alabilmekte, yıl içinde kullanılacak avansın miktarı ise bu bakanlık ile Merkez Bankası tarafından ortaklaşa tesbit edilmektedir.

Görüldüğü gibi, Bütçe Kanunlarında ne bu avansların miktarı ne de hangi amaçlar için kullanılabileceği ile ilgili kısıtlayıcı bir hüküm rastlanmamaktadır. Kısa vadeli avanslarla ilgili kurallar dana çok Merkez Bankası Kanunlarında yer almaktadır.

Merkez Bankası'nın kuruluş kanunu olan 1715 sayılı kanunun ilk şeklinde kısa vadeli avans ile ilgili bir hüküm olmamakla birlikte, 13 Temmuz 1938'de yürürlüğe giren bir kanunla, (1) 34 üncü maddenin 2 inci bendi değiştirilerek yerine "Banka, sermaye miktarı ile yedek akçeleri toplamının % 50'si oranında olmak üzere Hazineye kısa vadeli bir avans hesabı açar; bu avans hesabına uygulanacak faiz oranı Hazine ile Banka İdare Meclisi arasında kararlaştırılır." hükmü getirilmiştir. 1955 yılına kadar yürürlükte kalan bu madde, tekrar değişikliğe uğrayarak "Banka, miktarı cari yıl masraf bütçeleri toplamının % 15'ini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli bir avans hesabı açar. Bu avans hesabına uygulanacak faiz oranı, Hazine ile Banka arasında kararlaştırılır. Bankanın bu avans karşılığında yapabileceği emisyon miktarı, hesa-

(1) 24.6.1938 tarih ve 3492 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun Bazı Hükümlerini Değiştirme Kanunu, 13.7.1938 tarih ve 3958 sayılı Resmi Gazete.

bın borç bakiyesini geçemez." şeklini almıştır.⁽¹⁾ Aynı madde 1961 yılında üçüncü kez değişikliğe uğramıştır. Böylece hem avans oranı cari yıl genel bütçe masraf toplamının % 5' ine indirilmiş hem de avans hesabının mali yılın sonunda kapatılması kaydı getirilmiştir.⁽²⁾

1965'te temelde devlet bütçesiyle ilişkili olmak üzere iki kanun değişikliği daha yapılmış ve Hazine'nin Merkez Bankası'ndan aldığı avans miktarı artırılmıştır. Bunlardan 544 sayılı kanun,⁽³⁾ 260 sayılı kanunla değişik 34 üncü maddenin 2 inci bendine dayanılarak Hazine'ye açılacak kısa vadeli avans miktarını, 1964 mali yılı için uygulanacak limitin % 25 fazlası, 558 sayılı kanun da⁽⁴⁾ avans miktarını bu limitin % 50 fazlası olarak tesbit etmiştir.

Bu ara değişikliklerden sonra yeni bir kanunla,⁽⁵⁾ Merkez Bankası Kanunu'nun 34 üncü maddesi tekrar değiştirilmiştir. Bu kanunla avans hesabının mali yıl sonunda kapatılması şartı kaldırılmış, ayrıca belirtilen avans oranı % 5' ten % 10'a çıkarılmış ve bu azami miktarı geçmemek üzere her yıl kullanılacak fiili miktarın da Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası arasında kararlaştırılması kuralı getirilmiştir.

-
- (1) 27.4.1955 tarih ve 6544 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Ve Bu Kanuna Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun, 6.5.1955 tarih ve 8999 sayılı Resmi Gazete.
 - (2) 24.2.1961 tarih ve 260 sayılı 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 34 üncü Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 27.2.1961 tarih ve 10744 sayılı Resmi Gazete.
 - (3) 19.2.1965 tarih ve 544 sayılı 1965 Mali Yılı Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarına Yetki Veren Kanun, 24.2.1965 tarih ve 11937 sayılı Resmi Gazete.
 - (4) 2.4.1965 tarih ve 558 sayılı 1965 Mali Yılı Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarına Yetki Veren 19/2/1965 Günlü Ve 544 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 8.4.1965 tarih ve 11974 sayılı Resmi Gazete.
 - (5) 21.4.1965 tarih ve 583 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 34 üncü Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, 29.4.1965 tarih ve 11986 sayılı Resmi Gazete.

Bu oranda verilen avansın da yetmediği anlaşılınca,1969 yılında yeni ve değişik bir uygulamaya gidilmiştir.1969 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 31 inci maddesi ile "...Bankanın Hazineye kısa vadeli olarak açacağı avans hesabının nisbeti 1969 yılında genel bütçe ödenekleri toplamının % 12' sini geçmemek üzere uygulanır." hükmü getirilmiştir.Böylece ilk defa bir Bütçe Kanunu'nda Merkez Bankası'nın Hazine'ye açacağı kısa vadeli avans hesabı ile ilgili hüküm yer almaktadır.1970 yılında yürürlüğe giren 1211 sayılı yeni Merkez Bankası Kanunu ile kısa vadeli avans oranı genel bütçe ödenekleri tutarının % 15'i olarak tesbit edilmiş⁽¹⁾ ve bu oran bu güne kadar değişikliğe uğramadan uygulanmıştır. Burada % 15'lik oran en üst sınırı ifade etmekte olup,fiilen kullanılacak avans oranı ise her yıl ilgili bakanlık ile Merkez Bankası tarafından ortaklaşa olarak kararlaştırılmaktadır.

Avans oranının uygulanmasında yalnız mali yıl başında Bütçe Kanunu'nda belirtilen genel bütçe ödenekleri tutarı değil,yıl içinde kabul edilen ek ödeneklerin bu miktara katılmasıyla ortaya çıkan miktar esas alınmaktadır.

Türkiye'de Hazine,Merkez Bankası dışında zaman zaman Osmanlı Bankası,Ziraat Bankası,Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan da avans almıştır.⁽²⁾ Ancak bu kuruluşlardan alınan avans miktarı Merkez Bankası'ndan sağlanan avans miktarı yanında oldukça önemsiz kalmaktadır.

(1) Bkz.: 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu,Madde:50.

(2) İmtiyaz süresince Osmanlı Bankası Hazine'ye cari hesap kredileri sağlamıştır.Ziraat Bankası da değişik kanunlarla verilen yetkiye dayanarak Hazine'ye çeşitli avanslar açmıştır.Bunların en önemlisi Devlet Su İşleri ve Milli Koruma Fonu için açılmış kredilerdir(bkz.: Nihat SAYAR, Amme Maliyesi,Bütçe Prensipleri Ve Tatbikatı, İkinci Cilt,Üçüncü Baskı,Sermet Matbaası,İstanbul,1964, s.185 ve 190).

C. Emanet Hesaplarında Tutulan Paralardan Doğan Borçlar

Dalgalı iç borçların bu üçüncü şekli diğerlerinden bir çok yönden farklıdır. Bu borçların, geniş anlamda düşünüldüğü zaman, devletin bir çeşit faizsiz ve kısa vadeli borcu olarak kabul edilmeleri söz konusu olduğu halde, herhangi bir kişi veya kurumca devlete sağlanmış kredi niteliği yoktur. Bunlar çeşitli emanet hesaplarında değişik nedenlerle tutulan; daha önce ödenmeleri gerektiği halde mali yılın son gününe kadar ödenmemiş paralar, artırma ve eksiltmelere katılanlardan alınan geçici ya da kesin teminat akçeleri, temyiz depozitoları, bilirkişi ücretleri gibi Hazine'ye geçici olarak yatırılan veya bırakılan paralardır. Hazine bu paraları kısa süreler için kullanabilme olanına sahiptir. Arzu edildiği takdirde emanet hesaplarında tutulan paraları artırmanın yolları bulunabilir. Bu şekilde biriken borçlar, istendiği veya zamanı geldiği an hak ya da asıl sahiplerine geri ödenmek zorundadırlar.

Devletin emanet paralar şeklindeki dalgalı borçları iki durumda artabilir. Birinci durumda; teminat akçeleri, temyiz depozitoları ve bilirkişi ücretleri gibi yükümlülükler oransal veya miktar olarak artırılabilir ya da daha geniş bir kitleyi kapsayacak şekilde genişletilebilir. İkinci durumda ise; mali yıl içinde tahakkuk eden ve verile emrine bağlanarak saymanlıklara verilmiş olan bütçe giderlerinin ödenmesi herhangi bir nedenle geciktirilerek bir sonraki mali yıla sarkıtılabilir.

Emanet paraların gerçekte bütçe açıklarını gizlemenin bir aracı olarak kullanıldıklarına daha önce de değinmiştik. Gerçekten de, eğer, bütçe gelir ve giderleri arasında denklik sağlansaydı, yıl sonu itibariyle ödenmeyen giderin kalmaması veya karşılığı mevcut olduğu için giderin ödenmesinde herhangi bir zorlukla karşılaşılması gerekir. Bunun tersi bir durumda ise bütçede gizli bir açık var demektir. Bu takdirde

bütçe emanetleri hesabına büyük tutarlar girmekte ve bu tutarların kalıntısı, bütçe açıklarının devamı durumunda yıllar itibariyle sürekli büyüme eğilimini göstermektedir. (1)

Türkiye'de emanet paraların iki türünden söz edilebilir. Bunlardan biri, adi emanetlerdir. Adi emanetler özel kanunlar gereği kişilerin ve kuruluşların Hazine'ye yatırmak zorunda oldukları paralardan oluşmaktadır. Diğer ise, bütçe emanetleridir. Bu ikinci emanet şekli, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'na göre, mali yıl sonuna kadar tahakkuk etmiş ve alacaklısına ödenebilecek durumda bulunan bir bütçe giderinin, alacaklısının başvurmaması gibi nedenlerle ödenememesi üzerine bütçe emanetleri hesabına alınan ve bu hesapta biriken paraları ifade etmektedir. Belirtilen kanun hükmüne göre; gerek mali yıl içinde gerek mali yıl sonunda olsun, verile emrine bağlandığı halde herhangi bir nedenle kısmen veya tamamen ödenmeyen paralar önce ait olduğu mali yılın bütçe giderleri hesabına geçirilir, daha sonra da, izleyen yılda hak sahibine ödenmek üzere bütçe emanetleri hesabına alacak olarak kaydedilir. (2)

2. Dalgalı İç Borçlanma Kaynakları

Dalgalı iç borçların kaynakları, hem borçlanılan dönemde üretim faktörlerinin tahsisi ve ekonomik faaliyetlere etkisi hem de faiz ve anapara ödemelerinin yapıldığı dönemde gelir dağılımı ve ekonomik faaliyetlere etkisi yönünden de önem taşımaktadır. Bilindiği gibi, borçlanma ile finansman yönteminin toplam talep, milli gelir ve tam istihdam üzerindeki etkisi geniş ölçüde borç alınan fonların hangi kaynaklardan sağlandığına bağlıdır.

(1) Memduh YAŞA, Devlet Borçları, s.45.

(2) 26.5.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Madde:91, 9.6.1927 tarih ve 606 sayılı Resmi Gazete.

Bir devletin siyasi sınırları içinde yer alan kişi ve kurumlardan meydana gelen dalgali iç borçların kaynakları, büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Dalgali iç borçların kaynaklarının çok çeşitli olması, günümüzde devletlerin dalgali iç borçlara olan gereksiniminin ne mali kurumlardan ne de bireylerden bu borçlara yatırmak istedikleri fonlarla karşılanamayacak kadar artmış olmasından dolayıdır. (1)

Bir devlet, dalgali iç borçlara ihtiyaç duyduğu zaman bankalara, sosyal güvenlik kurumlarına, ekonomik kuruluşlara ve bireylere başvurarak fon temininde bulunabilir. Fakat ihtiyacına yetecek fonların tümünü veya belli bir kısmını bu kaynaklardan sağlaması imkansız olduğundan, aradaki farkı Merkez Bankası'ndan karşılamaktadır. Bununla birlikte, bu devletin Merkez Bankası kaynaklarını en son çare olarak kullandığı anlamında alınmamalıdır. Çünkü zamanımızda Merkez Bankası, devletin kısa vadeli finansman ihtiyaçlarının karşılanması bakımından artık vazgeçilmez bir kaynak niteliğindedir.

Merkez Bankalarının bu günkü modern faaliyetlerinin henüz oluşmadığı yıllarda dalgali iç borçlar büyük mali kurumlar ve şirketler tarafından beslenmekteydi. Bu kurumlar dışında, dalgali iç borçların özel kişilerin tasarruflarından beslenmesi çok istisnai bir durumdur. Bunun neden tasarruf sahibi özel kişilerin düşük faizli olan bu piyasanın türüne fazla ilgi duymamalarıdır.

Aşağıda sırasıyla Merkez Bankası, ticari bankalar, sosyal güvenlik kuruluşları ile birey ve firmaların dalgali iç borçları ne ölçüde ve nasıl besleyebilecekleri konusuna açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

A. Merkez Bankası

Daha önce çeşitli nedenlerle dalgali iç borçları besleyen en önemli kaynağın Merkez Bankası olduğunu be-

(1) Memduh YAŞA, "Dalgali İç Borçlar Ve Türkiye'deki Tatbikatı", s. 382-383.

lirtmiştik.Gerçekten de devletin,kamu hizmetlerinde görülen niteliksel ve niceliksel değişmelere paralel olarak ortaya çıkan kaynak yetersizliğini gidermede başvurabileceği en kolay yol Merkez Bankası kaynaklarıdır.

Merkez Bankaları genellikle az gelişmiş ülkelerde bağımsız bir mali ve parasal kurum olarak çalışma imkanından büyük ölçüde yoksun oldukları için,⁽¹⁾ bu ülkelerde devletin, normal yollardan kaynak temininde güçlüklerle karşılaşması durumunda, Banka'nın kaynaklarına başvurarak büyük miktarlarda borçlanabilmesi her zaman için mümkün olmaktadır. Ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek ve mükemmel bir sermaye piyasasına sahip olan ülkelerde ise, Hazine, Merkez Bankası'na bir finansman kaynağı gözüyle bakmamaktadır. Bu ülkelerde Hazine, bir miktar yüksek faiz vermek suretiyle ihtiyaç duyduğu borç parayı serbest piyasadan temin etmeye özen göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde Merkez Bankası'ndan beklenen hizmet, zaman zaman müdahale alımlarında bulunarak bono ve tahvil piyasasında faiz oranlarının asgari düzeyde kalmasını ve dolayısıyla, borç servisinin Hazine'ye daha fazla yük olmamasını sağlamaktır.⁽²⁾

Hazine, Merkez Bankası'ndan iki şekilde borçlanabilir. Birinci şekil borçlanma, Merkez Bankası'na doğrudan borçlanma adını almaktadır. Bu da üç yoldan gerçekleştirilmektedir: Hazine bonoları, altın ve döviz karşılığı avans ve kısa vadeli avans yolu ile borçlanma. İkinci şekil borçlanma ise, Hazine'nin Merkez Bankası'ndan dolaylı olarak borçlanmasıdır.⁽³⁾

(1) Avni ZARAKOLU, Para-Kredi Ve Bankalar, Banka Ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayın No:10, Ankara, 1970, s.223-227

(2) Nahit ALPAR, "Hazine Merkez Bankası Münasebetleri", İktisat Ve Maliye Dergisi, Cilt:II, Sayı:11, Şubat, 1956, s.473.

(3) Taner KARAHASANOĞLU, "Türkiye'de Hazine'nin Merkez Bankasından Borçlanması", s.354.

a. Hazine'nin Merkez Bankası'ndan
Doğrudan Borçlanması

Doğrudan borçlanma,Hazine'nin, Merkez Bankası'ndan kendi nam ve hesabına bizzat kendisinin yaptığı borçlanmadır.Hazine'nin Merkez Bankası'ndan aşağıdaki şekillerden biri,bir kaçı veya hepsi ile aynı anda borçlanması mümkündür.

aa. Hazine Bonoları Aracılığıyla
Borçlanma

Hazine,Merkez Bankası'na çıkardığı bonoları satmak veya iskonto ettirmek suretiyle borçlanabilir.Birinci halde borcun faizinin vadenin bitiminde ödenmesine karşın,ikincisinde faiz peşin ödenmiş olur.Bono aracılığıyla Merkez Bankası'ndan daha fazla kaynak çekmemek amacıyla çoğu kez belirli sınırlamalar getirilmektedir.

Türkiye'de uzun süre uygulanan yöntem,Hazine tarafından çıkarılan bonoların bir bölümünün Merkez Bankası'na iskonto ettirilmesi suretiyle borçlanma idi.Esasında hazine bonoları piyasa için düzenlenirler.Fakat piyasaya belli bir miktarın üzerinde hazine bonosunu satmak imkansız denecek kadar güç olduğundan,bu bonoların bir kısmının Merkez Bankası'na satılması veya iskonto ettirilmesi zorunlu bir durum olarak ortaya çıkmıştır.(1)

Uzun bir süre yürürlükte kaldığı halde ihtiyaçlara gereken düzeyde cevap vermeyen iskonto usulü,1970 yılında yürürlüğe giren 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu ile son bulmuştur.Bu gün artık hazine bonoları aracılığıyla Merkez Bankası'ndan borçlanma söz konusu olmamaktadır.

(1) Ziya KAYLA, "Merkez Bankası Kaynakları Ve Bunların Çeşitli Alanlara Dağılışı",Maliye Teftiş Kurulu Konferansları,Cilt:1,Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı No:174,Ankara,1976,s.4.

bb. Altın Ve Döviz Karşılığı Borçlanma

Hazine'nin Merkez Bankası'ndan altın ve döviz karşılığında borçlanması da mümkündür. Hazine'nin bu yolla borçlanmasına iki önemli kısıt vardır. Her şeyden önce, altın ve döviz miktarı bu borçlanmaya önemli bir kısıt oluşturmaktadır. Eldeki altın ve dövizin miktarı ölçüsünde borçlanılsa dahi, borçlanma ihtiyacının tamamının karşılanması beklenmeyeceği gibi, bu miktar altın ve dövizin daha iyi değerlendirilebileceği alanların her zaman mevcut olması onun alternatif maliyetini de yükseltmektedir. Diğer bir kısıt da, altın ve dövizin fiyatındaki dalgalanmalardır. Borçlanırken fiyatlardaki artış veya düşüşler dikkate alınmadığı takdirde, Hazine, Merkez Bankası'na bir miktar altın ve döviz rehin bıraktığı için zararlı (veya kârlı) çıkabilir.

Türkiye'de Hazine'nin döviz karşılığında borçlandığı görülmemiştir. Altın karşılığı Merkez Bankası'ndan avans olarak borçlanması ise 1940'lara kadar uzanmaktadır. Fakat bu uygulama kesikli bir seyir izlemiş ve miktar itibarıyla da hem önemsiz kalmış hem de sürekli inişler ve çıkışlar göstermiştir. İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması ile Türkiye'de artan milli savunma giderlerini karşılamak için 1940 yılında çıkarılan bir kanunla Maliye Bakanlığı'na altın üzerinden Merkez Bankası'ndan avans alma yetkisi verilmiş, Maliye Bakanlığı da bu yetkiye dayanarak 1944 yılına kadar Banka'dan altın karşılığı avans çekmiştir. (1) Altın karşılığı Merkez Bankası'ndan avans alma imkanınının 1715 sayılı kanunun 35 inci maddesinde de yer aldığını görmekteyiz. Buna rağmen Hazine'nin bu imkanı uzun süre kullanmadığı ve ancak 1964 yılından itibaren bu yola başvurarak mevcut altınlarını rehin bırakıp, bir miktar avans aldığı görülmektedir.

(1) Bu konuda ayrıntılı bilgi için, bkz.: Üren ARSAN, Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları, s.48.

1211 sayılı kanunla da altın karşılığı avans alma imkânına yer verildiği halde,⁽¹⁾ son yıllarda Hazine'nin altın karşılığı olarak Merkez Bankası'ndan avans alma yolundan yararlanmadığı görülmektedir. Bu avanslar faiz bakımından diğer imkanlara göre daha pahalıya mal oldukları ve miktar itibariyle de sınırlı kaldıkları için, Hazine açısından önemli bir kaynak sayılmaz.⁽²⁾

cc. Kısa Vadeli Avans Yolu İle Borçlanma

Hazine'nin ihtiyaçlarını karşılamak bakımından en esnek yol, Merkez Bankası'nın Hazine'ye açtığı kısa vadeli avanslardır. Bu kaynak ile Hazine, her an, ödenmesi gereken giderleri karşılayacak kadar para bulundurabilmektedir.

Hazine'nin bu kaynaktan borçlanma esasları ve düzeyi ülkeden ülkeye farklı olmaktadır. Merkez Bankası'nın Hazine'ye kısa vadeli kredi vermekle görevlendirildiği ülkeler, daha çok gelişmekte olan ülkelerdir. Gelişmiş ülkelerde Merkez Bankalarının bundan daha farklı görevleri vardır.⁽³⁾ Türkiye'de ise, gerek devlet borçlanması ve gerekse Hazine kaynakları, yani bütçe uygulaması açısından olsun, Merkez Bankası'nın Hazine'ye açtığı kısa vadeli avansların büyük bir önemi vardır. Öyle ki, bu avanslar ülkemizde dalgalı iç borçların doğumuna ve gelişip büyümesine birinci derecede etkili olan faktörlerin başında yer almaktadır.

Merkez Bankası'nın kuruluşundan bu yana, adı geçen Banka'nın Hazine'ye açtığı avansların işleyişi ve seyri değişik aşamalar kaydetmiştir. Daha önce bu konuyla ilgili mevzuatı

(1) Bkz.: 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Madde:53.

(2) Ziya KAYLA, "Türkiye'de Hazine-Merkez Bankası İlişkileri", s.54.

(3) Nahit ALPAR, "Hazine-Merkez Bankası Münasebetleri", s.465-473.

yeterince açıkladığımız için, burada bu konu üzerinde durmayacağız. Fakat, şunu belirtmek isteriz ki, Türkiye'de Merkez Bankası'nın kurulduğu 1930'dan 1932'ye kadar Hazine, Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans almamıştır. Diğer yanda, kuruluş kanununda Merkez Bankası'nın görevleri arasında Hazine işlemlerini yerine getirmenin de sayıldığı, fakat bu uygulamanın ne şekilde işleyeceği hakkında açık hükümler getirilmediği için tereddütler ortaya çıkmış ve bu yüzden 1938 yılına gelinceye kadar bu kaynaktan sınırlı ölçüde yararlanılabilişmiştir. 1938'de çıkarılan 3492 sayılı kanunla bu tereddütler giderilmiş, böylece sınırları önceden belirlenmiş ölçüde kısa vadeli avans olarak Merkez Bankası'ndan borçlanma olanakı doğmuştur. İkinci Dünya Savaşı yıllarında ise bu kaynağa aşırı derecede yüklenilmiş ve sonraki yıllarda da bu uygulama sürekli ve geleneksel bir hal almaya başlamıştır. Bu gün Hazine'nin kısa vadeli avans kaynağından önemli ölçüde yararlanmaya devam ettiği görülmektedir.

b. Hazine'nin Merkez Bankası'ndan
Dolaylı Borçlanması

Hazine, yukarıda belirtilen yolların dışında, dolaylı olarak da Merkez Bankası'ndan kısa vadeli kredi sağlayabilir. Bu amaçla başvurulan yöntem, Hazine'nin kefaletini taşıyan bonoların Merkez Bankası'na iskonto ettirilmesi veya satılması ya da bu bonolar karşılığında avans alınmasıdır. Burada krediyi alan doğrudan doğruya Hazine'nin kendisi değildir. Hazine, ilgili kamu kuruluşlarına kefillik yaparak onların bono çıkarıp satmalarını sağlamaktadır. Ancak Hazine de kendisi tarafından finanse edilmesi gereken bu kuruluşları bu yoldan finanse ettiği için, giderlerinde bir miktar tasarruf etme olanakını elde etmektedir. (1)

(1) Ziya KAYLA, "Türkiye'de Hazine-Merkez Bankası İlişkileri", s.60.

Ülkemizde ekonomik alanda faaliyet gösteren kamu kuruluşlarının,1715 sayılı kanuna dayanarak⁽¹⁾Hazine'nin kefaleti altında çıkardıkları bonoları Merkez Bankası'na iskonto ettirip kredi sağladıkları görülmektedir.Ancak uygulamada bu borçların verilmiş amaçlarının saptırılması ve bu şekilde verilen kredilerin kuruluşların zararlarını karşılamak için de kullanıldığı görülmesi üzerine,biri 1955 diğeri de 1960 tarihli iki kanunla⁽²⁾hazine kefaletini taşıyan bonolardan doğan borçların önemli bir kısmı konsolide edilmiştir.Konsolide işlemine rağmen adı geçen kuruluşların,hazine kefaletini taşıyan bonolar yolu ile Merkez Bankası kaynaklarına daha fazla başvurdukları anlaşılmıştır.1958 yılında alınan istikrar kararlarının da bir sonucu olarak,İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin Merkez Bankası kaynaklarına başvurma olanığı kısıtlanmışsa da,bu durum ancak 1963 yılına kadar korunabilmiştir.1963 yılından itibaren tekrar artmaya başlayan hazine kefaletini taşıyan bonolar,1970 yılında çıkarılan 1211 sayılı kanunla yeni esaslara tabi tutulmuş,böylece bu bonolar karşılığında mevsimlik ihtiyaçlar dışında kuruluşların yatırım amaçları için kredi verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.Ancak uygulamada bu amaç zamanla aşılmış ve kuruluşların

(1) Bkz.: 1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, Madde:(38/3).

(2) 18.5.1955 tarih ve 6571 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun Bazı Maddelerinin Tadiline Ve Bu Kanuna Yeni Maddelerin İlavesine Dair Kanunla, Toprak Mahsülleri Ofisi'ne ait hazine kefaletini taşıyan bonolardan doğan borçların önemli bir kısmı iptal edilerek Merkez Bankası'nda "Mahsuba Tabi Matlubat" başlığı altında açılan ayrı bir hesaba aktarılmıştır(bkz.:27.5.1955 tarih ve 90131 sayılı Resmi Gazete).Bu hesap yardımıyla Ofis'e ait borç, Hazine'nin hesabına geçirilmiş,böylece mahsup işlemi 1960 yılının sonuna kadar devam etmiştir."Mahsuba Tabi Matlubat" hesabının kalıntısı,6.12.1960 tarih ve 154 sayılı Hazine'nin Ve İktisadi Devlet Teşebbüslerinin Bir Kısım Borçlarının Tahkimi Hakkında Kanun ile yapılan büyük konsolidasyon işlemi kapsamına alınarak tamamen tasfiye edilmiştir.154 sayılı kanun,karşılığında uzun vadeli tahvil verilmek suretiyle bazı katma bütçeli idarelerle İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin ve bunların iştiraklerinin,hazine kefaletini taşıyan bonolar aracılığıyla yaptıkları borçları konsolidasyona tabi tutmuştur(bkz.: 13.12.1960 tarih ve 10679 sayılı Resmi Gazete).

sermaye yetersizliklerinden doğan yatırım ihtiyaçlarının karşılanmasında hazine kefaletini taşıyan bonoların kullanıldığı ortaya çıkmıştır.⁽¹⁾ Hazine kefaletini taşıyan bonolarla kullanılan Merkez Bankası kaynaklarında görülen genişlemeyi önlemek için 1980'den sonra daha köklü bir çözüm olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne yönelik düzenlemelere gidilmişse de,⁽²⁾ bunun fazla etkili olmadığı anlaşılmaktadır. Tersine, Merkez Bankası, bu bonolar yolu ile kuruluşları beslemeye devam etmektedir.

B. Ticari Bankalar

Ticari bankalar bir ülkede mali piyasayı oluşturan en önemli unsurlardan biridir. Bu organizasyonlar piyasaya büyük bir fon arzında bulunmaktadır. Bu yüzden devletin, kısa vadeli fonlara ihtiyaç duyması halinde borçlanmayı bu kuruluşların kaynaklarıyla beslemesi olanağı oldukça geniştir.

Hazine bonoları, özellikle gelişmiş ülkelerde en sağlam ve itibarlı kredi aracı durumundadır. Bu bonolar daha düşük faiz getirdikleri halde piyasalarda aranılan senetlerdir. Sağlamlıkları ve likiditeye çevrilme kolaylıkları para piyasasında hazine bonolarına geniş talep olmasının başlıca nedenlerinden biridir.

Devletin dalgalı iç borç senetleri, satın alan banka için bazı durumlarda en ideal varlık türü olmaktadır.⁽³⁾ Bankaların serbest fonlarını bu bonolara bağlamaları üç önemli nedene dayanmaktadır. Birinci neden, faiz gelirleri

(1) Taner KARAHASANOGU, "Türkiye'de Hazine'nin Merkez Bankasından Borçlanması", s.367.

(2) Bkz.: 11.4.1983 tarih ve 60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde:33, 20.4.1983 tarih ve 18052 sayılı Resmi Gazete.

(3) B.U.RATCHFORD, "Some Aspect of Debt Management in the United States", s.38.

düşük de olsa, hazine bonolarının kolay paraya çevrilmeleridir. Dolayısıyla bankalar, gerektiğinde bu bonoları satarak içinde buldukları likidite sıkıntısından kurtulabilirler. İkincisi, bu bonolar vadesinden önce de piyasada alım ve satıma konu oldukları için, bankalar para piyasasında oluşan faiz oranının durumuna göre bonoların kurlarındaki iniş ve çıkışlara karşı tedbir alabilirler. Yani faiz oranı düştüğünde, hazine bonolarını satarak elde ettikleri geliri başka plasmanlara bağlayabilirler. Diğer bir neden de, bankaların, hükümetlerle iyi ilişkiler kurmaya ve işbirliği yapmaya önem veren kurumlar olması ve bu itibarla Hazine'nin nakit giriş ve çıkışlarını denkleştirici işlemlerini destekleme isteğidir. (1)

Bankalar, hazine bonolarını satın almanın yanı sıra, Hazine'ye kısa vadeli avans da açmaktadırlar. (2) Türkiye'de de kullanılmış olan bu yöntemle verilen ödünçler hazine bonolarına kıyasla çok önemsiz kalmıştır.

Devlet, kısa vadeli fon ihtiyacını bankaların kullanmadıkları veya karşılık olarak tuttıkları paralardan serbest piyasa kuralları çerçevesinde sağlayabileceği gibi, kanunlarla bu paraların belirli bir kısmının devlete ödünç olarak verilmesini de düzenleyebilir.

Türkiye'de dalgalı iç borçların bankaların kaynaklarından beslenen kısmı istikrarsız bir seyir izlemekte ve ayrıca oransal olarak düşük bir düzeyde gerçekleşmektedir. Bunun nedeni, temelde gelişmiş, modern bir para piyasasının olmaması ve bankacılık sisteminde gereken gelişmenin yavaş yürümesidir. Bu yüzden Türkiye'de bankacılık sektöründe toplanan fonların serbest piyasa işleyişi dahilinde en iyi şekilde değerlendirildiğini söylemek güçtür.

(1) Feridun ERGİN, s.131.

(2) Fahir TIGREL, s.20.

Türkiye'de banka kaynaklarının dalgali iç borçlara yönelmesini saglayan düzenlemeler, Bütçe Kanunları ile Bankalar Kanunu'nda yer almaktadır. Bununla birlikte, özel bir kanunla da banka kaynaklarının dalgali iç borçlara yönelmesi saglanabilir. Örneğin, 1941'de çıkarılan bir kanunla⁽¹⁾ Hazine, bankalardan ve şirketlerden aldığı paralar karşılığında % 5 faizli hazine tahvilleri vermesi gerekirken, bunun yerine % 5 faizli hazine bonoları vererek banka kaynaklarının dalgali iç borçlara kaymasını sağlamıştır.⁽²⁾ Bu uygulama 1946 yılının sonuna kadar devam etmiştir.

1945'ten itibaren Bütçe Kanunlarında yer alan bir hükmle Hazine'ye banka ve şirketlerin yatırmak isteyecekleri fazla mevcutları alarak karşılığında hazine bonusu verme olanağı yaratılmıştır. Fakat kanunda belirtildiği gibi bu kuruluşların kendiliklerinden bono almak için Hazine'ye para yatırmaları olasılığı düşüktür. Zira bankalar, fonlarını ancak likidite durumları iyi olduğu zamanlarda hazine bonolarına yatırmak suretiyle karşılığında Hazine'nin vereceği faizden yararlanma yolunu seçebilmektedirler.

Türkiye'de bankalar, topladıkları mevduatların belirli bir kısmını veya Türk Ticaret Kanunu uyarınca ayırmakla yükümlü oldukları yedek akçeleri Merkez Bankası nezdinde Hazine adına açılan "Kanuni Yedek Akçeler Karşılığı Devlet Tahvilleri Hesabı"na yatırmak zorundadırlar.⁽³⁾ Burada bankala-

(1) Bkz.: 2.6.1941 tarih ve 4060 sayılı Yüzde Beş Faizli Hazine Tahvilleri İhracına Dair Kanun, Madde:2, 8.8.1941 tarih ve 4881 sayılı Resmi Gazete.

(2) Sözü edilen kanunla ticaret şirketleri ve bankalar, Türk Ticaret Kanunu'na göre ayırmakla yükümlü oldukları kanuni yedek akçelerini % 5 faizli hazine tahvillerine yatırmaya yükümlü kılınmışlardı. Fakat Hazine, kuponlu tahviller çıkarmak yerine ilgili banka, şirket ve kurumlardan aldığı paralar karşılığında % 5 faizli hazine bonolarını vermiştir. Böylece hazine bonoları tahviller yerine kullanılmışlardır.

(3) Bkz.: 25.4.1935 tarih ve 3132 sayılı Bankalar Kanunu, Madde:33, 2.5.1935 tarih ve 137442 sayılı Resmi Gazete.

rın kısa vadeli senetleri daha çok tercih ettikleri göz önünde tutulacak olunursa, bu yükümden doğan kaynak aktarımının büyük bir kısmının hazine bonosuna kaydığını söylemek mümkündür. Ayrıca Türkiye'de, çok nadir de olsa, bazı bankalarca Hazine'ye kısa vadeli avans verildiği de görülmektedir.

C. Sosyal Güvenlik Kurumları

Sosyal güvenlik kurumları, ekonomik ve mali alanda önemli rol oynayan ve belirli bir amaçla kurulan bazı kamu ve özel kuruluşları olup, bunların sayıları ve çeşitleri oldukça fazladır. Bir ülkede oluşturulmuş sosyal güvenlik sisteminin mükemmeliğine bağlı olarak büyük fonlar bir araya getiren bu kurumlar, topladıkları bu fonları çeşitli alanlarda değerlendirmek suretiyle kullanmaktadırlar.

Bu tür kurumlar, ilke olarak, kendi iç ödemeleri için gereken fonlardan arta kalan fonları devlete veya özel sektöre ait uzun vadeli ya da süresiz değerleri satın alma da ve çeşitli yatırımlarda kullandıkları için,⁽¹⁾ kısa vadeli borç senetlerine pek ilgi duymamaktadırlar. Bu nedenle, özellikle iyi işleyen ve gelişmiş sermaye piyasasına sahip ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarında biriken fonların dalgali iç devlet borçları için bir kaynak oluşturduğu söylene-
mez. Bununla birlikte devlet, bu fonların bir kısmının hazine bonolarına yatırılmasını şart koşabilir veya bu fonların dalgali iç borçlara akmasını sağlayacak önlemler alabilir. Kaldı ki, sermaye piyasasının iyi çalışmadığı ve bu yüzden piyasaya yeterince güven duyulmayan ülkelerde bu kurumlar, istedikleri uzun vadeli plasman değerlerini bulmada güçlük çekmektedirler. Bütün bu sayılan durumlarda sosyal güvenlik kurumlarında toplanan bir kısım fonların devlete kısa vadeli ödünç olarak verilmesi beklenebilir.

(1) M. İlker PARASIZ, s.65-66.

Türkiye'de devletin,kısa vadeli finansman gereksinimini karşılamak amacıyla bu kurumların kaynaklarına başvurduğu görülmüşse de,uygulamada bu şekilde sağlanan fonlar daha sonra uzun vadeli borç haline getirildiklerinden,dalgalı iç borç kaynakları arasında bu gibi kurumların sayılması mümkün olmamaktadır.(1)

D. Bireyler Ve Firmalar

Bir ekonomide tasarruf olarak biriken fonlar ya ihtiyat saikiyle tutulan ya spekülasyon amacıyla elde hazır bekletilen ya da mevsimlik dalgalanmalar dolayısıyla atıl kalan paralardır.Kural olarak ilk iki durumda uzun vadeli ve ya yüksek faizli tahviller,ikinci durumda ise çok kısa vadeli ve düşük faizli bonolar talep edilecektir.(2)

Tasarruf sahiplerinin,herhangi bir nedenle biriktirdikleri fonları devlete kısa vadeli borç olarak vermeleri için bu yolla elde edecekleri yararın diğer değerlendirme biçimlerine göre daha yüksek olması gerekir.Bu yüzden dalgalı iç borçların kısa vadeli ve daha güvenli olması,kişi ve firmaların,tercihlerini bu yönden kullanmaları için yalnız başına yeterli bir neden olamaz.Zira kişi ve firmalar için likidite durumu çok önemli değildir.Ayrıca devletin konsolidasyon ve konversiyon gibi işlemleri ve diğer bazı ani kararları,bu kesimin dalgalı iç borçlara karşı olan ilgisini azaltmasını da unutmamak gerekir.Bu nedenlerden dolayı kişi ve firmaların düşük faizli hazine bonolarına duydukları ilginin çok düşük olduğu söylenebilir.

Türkiye'de,küçük ölçüde de olsa,firmalardan ve bireylerden beslenen dalgalı iç borçlara rastlamak mümkündür.Bu,

(1) Aytaç EKER, "Türkiye'de Kısa Süreli İç Kamu Borçlarının Gelişimi",s.41.

(2) Sevim GÖRGÜN, "Gelişen Bir Ekonomide İhtiyari İç Devlet Borçlarının Rolü Ve Borç İdaresi",s.160.

üç şekilde gerçekleşmektedir. Türkiye'de Hazine, sıkışık zamanlarında Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne başvurmakta ve ellerindeki nakitin kendisine verilmesini isteyerek karşılığında hazine bonusu vermektedir. Bu durumda Hazinece çıkarılan bonolar, özel kişilerin tasarrufları ile satın alınmasından çok, Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından beslenmektedir. (1) Bunun yanı sıra, devlet, özel sektör ekonomik kuruluşlarından da kısa vadeli borç temin edebilmektedir. Uygulamada bu kaynaktan yararlanma olanaklarını sağlayan, daha çok kanuni düzenlemeler olmaktadır. Nihayet devlet, müteahhit bonoları aracılığıyla bireylere ve firmalara uzanma imkanını da bulabilmektedir.

IV. DALGALI İÇ BORÇLARIN EKONOMİK ETKİLERİ

Devlet borçları konusu içinde en çok tartışılan hususlardan birisi de bu borçların ekonomide doğuracağı olası etkilerdir. Bu etkiler borç türüne göre farklı yönde ve derecede ortaya çıkmaktadır.

Dalgalı iç borçların ekonomik etkileri bu borçların diğerlerinden farklı olan yönleri (nedenleri, kaynakları, şekilleri ve özellikleri) ile yakından ilgilidir. Çeşitli şekillerde ortaya çıkan bu etkiler, burada ekonomik istikrar, gelir dağılımı ve gelir (üretim) açısından ele alınacaktır. (2)

(1) Ziya KAYLA, "Türkiye'de Hazine-Merkez Bankası İlişkileri", s.51-52.

(2) Burada dalgalı iç borçların ekonomik etkilerini sadece ekonomik istikrar, gelir dağılımı ve gelir (üretim) olarak düşünmemizin nedeni, temelde bu borçların özelliklerine ve borçlanmanın amaçlarına dayanmaktadır. Çünkü; örneğin, dalgalı iç borçların ekonomik kalkınma veya büyüme üzerinde etkili olabilmesi için her şeyden önce bu borçların kalkınma veya büyüme amacına yöneltilmesi gerekmektedir. Oysa bu tür borçlanmada esas amaç doğrudan doğruya kalkınmanın gerçekleştirilmesi değil, yıl içinde meydana gelen bütçe gelirleri ve giderleri arasındaki denge-sizliklerin giderilmesidir. Aynı şey dış ödemeler dengesi için de söylenebilir. Zira dalgalı iç borçlar dış ödemeler dengesi ile değil, bütçe uygulamalarıyla ilgilidir.

1. Gelir Dağılımı Etkisi

Ekonomik bir kavram olarak gelir dağılımı, milli gelirin dağılımını, yani milli gelirin kimler, nereler ve neler arasında dağıldığını ifade etmektedir. (1) Dalgalı iç borçların bu dağılımı etkilemesi için, bu borçların getirdiği yüklerin toplumda yer alan bazı kesimlerce yüklenmesi, buna karşın borçlanma sonucunda bazı gurupların önemli yararlar elde etmesi gerekir.

Dalgalı iç borçların milli gelirin dağılımı üzerindeki etkisi dolaylı ve dolaysız olmak üzere iki değişik biçimde ortaya çıkar. Dolaylı etkiler ekonomide bir başka olay aracılığıyla kendini gösterdiği halde, dolaysız etkiler bu borçların anapara ve faizinin ödenmesiyle doğrudan doğruya bir gelir transferi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Dolaylı etkiler ya piyasada alış verişe konu olan dalgalı iç borç senetlerinin fiyatlarındaki dalgalanmalar sonucu duruma göre ilgili kişilerin zarara uğramaları veya kâr etmeleri, ya enflasyona sıkı sıkıya bağlı gelir eşitsizlikleri, ya da kullanım yerine bağlı olarak ortaya çıkan yararlar veya faydaların paylaşılması şeklindedir.

Dalgalı iç borç senetlerinin piyasa fiyatlarındaki değişmelerden mevcut gelir dağılımının etkilenmesi, bu borçların senede bağlanan kısmının büyüklüğüne, borç senetlerinin fazla müdahale ve engellerle karşılaşmadan piyasada alınıp satılabilir olmalarına ve fiyatlarında kısa sürede de olsa önemli dalgalanmaların meydana gelmiş olmasına, ayrıca bu senetleri ellerinde tutanların gelir durumuna bağlıdır. Görüldüğü gibi, bu şartların gerçekleşmemesi halinde dalgalı iç borçların gelir dağılımını bu şekilde değiştirmesi düşük bir

(1) İsmail TÜRK, Maliye Politikası, Amaçlar-Araçlar Ve Çağdaş Bütçe Teorileri, Dördüncü Baskı, S. Yayınları : 14, Ankara, 1979, s. 251-254 ; Korkut BORATAV, 100 Soruda Gelir Dağılımı (Kapitalist Sistemde, Türkiye'de, Sosyalist Sistemde), 4. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1980, s. 9-13.

olasılıktır. Dalgali iç borçların gelir dağılımını etkilemesinin bir diğer yolu da, enflasyondur. Fakat burada, enflasyonla bu borçlar arasında bir illiyet bağının bulunması şarttır. İlerde de değinileceği üzere, dalgali iç borçlar yapısal olarak, yani hem temin edildikleri kaynaklar hem de kullanım yeri ve şekli itibarıyla enflasyonu uyarmaya yatkın olduklarından, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin enflasyonla ilgili olanlarının bir kısmının bu borçlardan dolayı meydana geldiğini kabul etmek gerekir. ⁽¹⁾ Dalgali iç borçlar, verimli ve kısa sürede gelir arttıran yatırımlarda veya alt yapı yatırımlarında harcanacak olursa, milli gelirden oluşan ilavenin paylaşılması, ya üretim faktörlerinin nispi ağırlığı veya gayretlerine, ya da o hizmet veya alt yapı yatırımından faydalananların hangi gelir gurubuna dahil olduklarına bağlı olacaktır. Bununla birlikte, dalgali iç borçların bu şekillerde kullanılması, dolayısıyla bu yoldan gelir dağılımını değiştirmesi, bu borçların taşıdığı özelliklerden dolayı istisnai bir durumdur.

Dalgali iç borçların milli gelirin dağılımına olan dolaysız etkisi ise, daha çok bu borçlarla ilgili faiz, anapara ödemelerinin yapılmasıyla ve bu borçları ilgilendiren bazı avantajların (vergi bağışıklığı, prim, ikramiye, başabaşın altında ihraç gibi) getirilmesiyle ortaya çıkar. Anlaşılacağı üzere, dolaysız etkiler bu borçların nispi büyüklüğüne, faiz ve anapara ödemelerinin devletin hangi gelirleriyle ve nerelere yapıldığına bağlı olarak değişmektedir. Dalgali iç borçlar, düşük faizli oldukları için gerek mutlak olarak, gerekse toplam borç hacmi ve milli gelire göre nispi olarak borç miktarının büyük olmadığı ülkelerde bu borçların gelir dağılımına olan etkileri ihmal edilebilir. Diğer yanda, dalgali iç borç kaynakları arasında Merkez Bankası'nın yeri ne kadar büyükse, bu borçlara ait faiz ve anapara ödemelerinin gelir dağılımını

(1) Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş, İkinci Baskı, Temat Yayınları, İstanbul, 1977, s. 500-507.

değiştirmeme olasılığı da o kadar büyüktür. (1)

2. Gelir(Üretim) Etkisi

Bir ülkenin belli bir dönemdeki üretimi o ekonomide mevcut toplam kaynakların, yani üretim faktörlerinin bir fonksiyonu olduğuna göre, dalgalı iç borçların milli üretimi etkileme mekanizması öncelikle söz konusu borçların toplam tasarrufları hangi yönde etkilediğine, daha sonra da bu borçların milli geliri artırıcı alanlarda kullanılıp kullanılmadığına bağlıdır.

Bir ekonomide toplam iç kaynakların düzeyi belli olduğundan, dalgalı iç borçların tasarrufları artırması ancak tüketimin kısılması ile mümkündür. Tüketimin bu şekilde kısılması ise, dalgalı iç borçlanmanın büyük ölçüde zorlayışlı yollardan ve bireylerden yapılması ve enflasyonist etkiler yaratması durumunda söz konusu olmaktadır.

Dalgalı iç borçların toplam mal ve hizmet arzı üzerindeki etkisi, verimli alanlarda kullanılıp kullanılmadığına göre de değişmektedir. Verimli alanlarda kullanılması milli üretimi artırır. Aksine, bu fonlar üretken olmayan harcamaların finansmanında kullanıldıkları zaman verimsiz bir kaynak niteliğinde olurlar. Hatta bu durumda, dalgalı iç borçlar ikame etkisi yaratarak kişi ve kurumların ekonomik faaliyetlerde kullanacakları fonların arzını kısıtladığından, toplam üretimin düşüşüne de neden olurlar. (2)

Sonuç olarak denebilir ki, dalgalı iç borçlar, hem kısa vadeli oldukları ve iç kaynaklardan beslendikleri, hem de yatırım harcamalarından çok her türlü giderden kaynaklanan bütçe açıklarının kapatılmasında kullanıldıkları için, milli üretimi doğrudan doğruya etkileyememektedir.

(1) Salih TURHAN, "Kamu Harcamaları Ve Gelir Dağılımı", Maliye Enstitüsü Konferansları, Yirmiüçüncü Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:2067, İstanbul, 1975, s.269.

(2) Yılmaz BÜYÜKERŞEN, s.20.

3. Ekonomik İstikrar Etkisi

Burada ekonomik istikrar kavramı dar kapsamı ile, yani sadece fiyat istikrarı anlamında kullanılmaktadır.⁽¹⁾ Fiyat istikrarı ise, bir ekonomide fiyatlar genel düzeyinde oransal olarak ne aşağı ne de yukarı doğru önemli değişmelerin ya da dalgalanmaların meydana gelmemesi durumunu ifade etmektedir. Ekonomide fiyat istikrarını etkileyen bir çok faktör olmakla birlikte, bunlardan en önemlisi para hacmi ile cari üretim miktarı arasındaki uyumsuzluklardır. Para arzının toplam harcamaları mal ve hizmet arzından daha fazla artırması (azaltması) durumunda genel fiyat düzeyinde yukarı (aşağı) doğru sürekli bir eğilim baş gösterecektir.

Anlaşılacağı üzere, toplam para hacmini etkileyen olaylar fiyat istikrarı açısından büyük bir önem taşımaktadır. Piyasada para hacmini değiştiren etkenler arasında dalgalı iç borçlara ilişkin işlemler de yer almaktadır. Burada dalgalı iç borçların fiyat istikrarını etkileme süreci, borçlanmanın yapıldığı kaynağa, borçların nerelerde kullanıldığına ve borcun anapara ve faizinin kimlere ödendiğine göre farklı olmaktadır.

(1) Bilindiği gibi, ekonomik istikrar kavramı iki boyutlu olup, bunlardan birisi fiyat istikrarının sağlanması, diğeri ise ekonominin tam istihdam düzeyinde devamlı dengede tutulması ile ilgilidir. Burada ekonomik istikrar kavramını sadece fiyat istikrarı açısından ele almamızın nedeni şöyle açıklanabilir. Ekonominin tam istihdam düzeyinde devamlı dengede olması, üretim faktörlerinin miktar ve bileşim yönünden kullanılma derecesine, yani kaynakların tam ve etkin olarak kullanılmasına bağlıdır (bkz.: Ömer Faruk BATIREL, Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, MET/ER Matbaası, İstanbul, 1976, s.2). Başka bir deyişle, bir ekonomide sınırlı olan sermaye, emek gibi üretim faktörlerinin uygun miktarları ve bileşimleri, ekonominin tam istihdam dengesinden sapmadan yürümesini sağlayan koşullar olarak karşımıza çıkmaktadır. Anlaşılacağı üzere, bu koşulların dalgalı iç borçlanma olayından doğrudan etkilenmesi söz konusu değildir. Diğer yanda, dalgalı iç borçlardan dolayı fiyat istikrarının bozulması, ekonomik yaşamın istikrarını da bozarak, ekonominin tam istihdam düzeyinde yürümesini ve ekonomik faaliyetlerin normal seyrinde işlenmesini kösteklemektedir. Bu da göstermektedir ki, dalgalı iç borçların fiyat istikrarına olan etkilerini belirtmemiz, amacımız açısından yeterli olmaktadır.

Hatırlanacağı gibi, hükümetler kısa süreli finansman ihtiyaçlarını Merkez Bankası, ticari bankalar ve diğer mali kurumlar ile kişi ve firmalar nezdinde ya avans hesabı açmak, ya da onlara bono satmak suretiyle karşılamaktadırlar. Hangi yoldan olursa olsun, hükümetlerin Merkez Bankası'ndan borç para alarak harcamalarını finanse etmeleri, toplam para arzında veya baz parada bir artışa neden olacaktır. Böylece enflasyonist bir sürecin ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır. Bunun nedeni açıktır. Çünkü Merkez Bankası'nın Hazine'ye açtığı krediler gerçek tasarruflardan kaynaklanmamaktadır. Banka'nın yaptığı bu işlem, karşılıksız emisyonun başka bir anlam taşımaz. ⁽¹⁾ Bu durumda hem baz para, hem de portföylerindeki değişimlere uygun olarak bankaların likiditeleri artacağından, ⁽²⁾ toplam para hacmi hızlı bir yükselişe maruz kalacaktır. Kısa sürede para hacmindeki bu genişlemeye karşılık, ekonominin arz tarafında herhangi bir gelişme meydana gelmeyeceğine göre enflasyonist süreç hızla tırmanacaktır.

Dalgalı iç borçların ticari bankalar tarafından finansmanı durumunda, net etki, bankaların elinde rezerv bulunup bulunmamasına göre değişecektir. Kısaca ifade etmek gerekirse, eğer devletin kısa süreli fon ihtiyacının giderilmesi, bankaların portföy hacmindeki genişlemeler sonucunda mümkün oluyorsa, o takdirde piyasadaki toplam para hacmi genişlemesi portföydeki toplam büyüme kadar olacaktır. ⁽³⁾ Buna karşılık, bankaların sadece portföy bileşimi değişiyorsa, bu durumda **para hacminde** herhangi bir değişim meydana gelmeyecektir. ⁽⁴⁾

(1) Kenan BULUTOĞLU, s.500 ; İ.F.DUE, Government Finance, Economics of Public Sector, Sixth Edition, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1977, s.186.

(2) Dündar SAĞLAM, "Bütçe Açıklarının Finansmanı Ve Para Politikasına Etkileri", Banka Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı:10, Ekim, 1985, s.26.

(3) Dündar SAĞLAM, "Bütçe Açıklarının Finansmanı Ve Para Politikasına Etkileri", s.26.

(4) Fakat burdaki parasal genişleme, Merkez Bankası kanalıyla yapılan finansmanda olduğu gibi, başlangıçta baz paranın artmasına değil, bankaların vadesiz mevduat (kaydi para) yaratma sürecine bağlıdır.

Ticari bankaların, portföy hacmine dokunmadan bileşiminde değişiklik yapmak suretiyle devlete kısa vadeli ödünç vermeleri, bazı istisnalar dışında, beklenemez. Çünkü bankalar tarafından bu tür fonların daha önce plase edildikleri alanlardan çekilerek devlete ödünç verilmeleri ancak bir öncekinden elde edilen gelirin üstünde bir avantaj sağlandığı sürece düşünülebilir. Ticari bankalar portföy bileşimlerini değiştirerek devletin kısa süreli fon ihtiyacını karşılarsalar bile, bu fonlar harcanmadığı sürece para hacminde bir daralma meydana geleceğinden, net etki deflasyonisttir denebilir. Ticari bankalar dalgalı iç borçlara daha çok atıl kalan rezervlerini değerlendirmek amacıyla ilgi duydukları için, portföy hacminde bir genişlemenin meydana gelmesi doğaldır. Bu durumda bile, ödünç verilen fonlar devletçe harcanmadığı sürece para hacminde bir genişleme olmayacaktır. Çünkü aynı miktar paranın bankaların kasasında beklemesiyle Hazine'nin elinde bulunması arasında hiç bir fark yoktur. Bu durumda ekonomide değişik bir sonuç da ortaya çıkmayacaktır.

Dalgalı iç borçlanmanın bireylerden, firmalardan ve diğer mali kurumlardan yapılması durumunda daha karmaşık etkiler meydana gelecektir. Burada bireylerin psikolojik durumlarının yanı sıra, ekonominin arz tarafının da hesaba katılması gerekmektedir. Borçlanma aşamasında bireylerin, devletin dalgalı iç borç senetlerine sahip olmakla kendilerini eskisine göre daha zengin hissetmeleri mümkündür. Bu durumda, tüketim fonksiyonuna servet unsuru da dahil edilecek olunursa, bireyler daha önce atıl kalan paraları gelir getiren bir servet parçasına bağladıkları için kendilerini daha zengin hissederek harcamalarını artırabilirler. Diğer taraftan devletin daha çekici koşullar getirerek bireylerden, firmalardan ve diğer mali kurumlardan borçlanması, özel kesimin iş için ihtiyaç duyduğu kısa süreli krediyi bulma olanaklarını sınırlandırabilir (ikame etkisi). Bu da ekonomide mal ve hizmet arzını olumsuz yönde etkileyecektir.

Bireylerin, firmaların ve diğer mali kurumların dalgalı iç borçlara, başka türlü değerlendirilmeyen fonlarını plase

etmek üzere ilgi duyduklarını ve devletin de bu fonları harcamaların finansmanında kullandığını söylemek daha doğru olur. Bu şekilde yapılan borçlanmanın hacmi oldukça büyükse, ekonominin toplam arz ve talep dengesinin bu durumdan olumsuz yönde etkilenmesi, dolayısıyla hızlı bir enflasyonist sürecin yaşanması kaçınılmaz olacaktır.

Buraya kadar dalgalı iç borçların fiyat istikrarı üzerindeki etkilerini borçlanmanın yapılması ve bu borçların harcanması aşamalarını dikkate alarak açıklamış bulunuyoruz. Halbuki, bu borçların büyük tutarlara ulaştığı ülkelerde, fiyat istikrarı aynı zamanda anapara ve faiz ödemelerinden de etkilenmektedir.

Kural olarak dalgalı iç borçların anapara ve gerçekleşen faizleri birlikte ödenirler. Ödemeler alacaklıların elinde bulunan bir kısım aktif değerlerin likit bir karakter almasını, yani nakde dönüşmesini sağladığı için, ekonomik faaliyetlerde bir genişlemenin ortaya çıkması normal bir durumdur. Bununla birlikte, ödemelerin büyük ölçüde Merkez Bankası'na yapılması durumunda, ekonomide net bir daralma etkisi meydana gelecektir.

Bireylere yapılan ödemeler ya tüketim, ya da tasarruf olarak kullanılacağına göre, tasarruf yapma alışkanlığı olan guruba yapılan ödemeler daha çok daraltıcı, buna karşılık tüketim eğilimi yüksek olan dar gelirli kimselere yapılması durumunda ise genişletici olacaktır. Ne var ki, Türkiye'de olduğu gibi bu borçların bireylerden ve firmalardan beslenen kısmı genellikle düşük düzeyde seyrettiği için, bunlara yapılan ödemelerin fiyat istikrarını etkilemesi olasılığı çok düşüktür.

Ticari bankalara, diğer mali kurumlara ve firmalara yapılan ödemelerin etkileri ise, daha çok bu paraların ne şekilde ve ne ölçüde harcanacağına bağlıdır. Doğrudan doğruya yatırım harcamalarında kullanılması durumunda genişletici, kurum tasarrufu olarak tutulmaları durumunda daraltıcı; ortaklara kâr payı olarak dağıtılmaları durumunda ise ortakların tüketim eğilimine göre genişletici veya daraltıcı olabilirler. Eğer,

özellikle ticari bankaların mevcut yatırılabilir veya ödünç verilebilir fon mevcudu yüksekse, bu taktirde kendilerine yapılan ödemeler yeni kredi olanakları sağlamayacağına göre, her hangi bir etkiden söz edilemez.

Görüldüğü gibi, kaynağına bakmadan sadece ödemenin kendisi dikkate alındığında dalgalı iç borçlarla ilgili ödemelerin ekonomik faaliyetleri genişletici etkisi belirli koşullar altında ve sınırlı ölçüde gerçekleşmektedir. Oysa net etkiden söz edebilmek için ödemelerin yapıldığı fonların hangi tür devlet gelirlerinden sağlandığına da bakmak gerekir. Zira vergi gelirlerinden sağlanmış paralarla yapılan ödemelerin genişletici etkisi yeniden borçlanmayla karşılanması durumuna göre daha az düzeyde gerçekleşmektedir.⁽¹⁾ Çünkü vergiler, vergi sisteminin yapısına ve esnekliğine bağlı olarak özel harcamalarda bir azalmaya neden oldukları halde, borçlanılan paralar, ihtiyarilik derecesine bağlı olarak öncelikle tasarruf edilen gelirden karşılandıklarından, tüketim harcamaları ile yakın bir ilişki içinde degillerdir.

(1) İ.F.DÜE, s.234 ; Özhan ULUATAM, Enflasyon Ve Devlet Gelirleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:462, Ankara, 1981, s.104.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'de 1963-1986 DÖNEMİNDE
DALGALI İÇ DEVLET BORÇLARININ ANALİZİ

I K İ N C İ B Ö L Ü M

TÜRKİYE'de 1963-1986 DÖNEMİNDE DALGALI İÇ DEVLET BORÇLARININ ANALİZİ

Bu incelemenin birinci bölümünde dalgalı iç borçlarla ilgili olarak Türkiye'deki uygulama ve mevzuat değişikliklerini de kapsayan genel açıklamalar yer almıştı. İkinci bölümde ise, 1963'ten 1986 yılına kadar olan dönemde Türkiye'de dalgalı iç borçların bir analizi yapılacaktır. Önce, toplam olarak bu dönemde dalgalı iç borçların yıllar itibarıyla kaydettiği mutlak ve nispi gelişme incelenecektir. Arkasından, bu borçların bileşiminde meydana gelen değişimler ele alınarak analiz edilecek ve daha sonra da dalgalı iç borçların beslendikleri kaynaklar arasında Merkez Bankası'nın yeri saptanmaya çalışılacaktır. Bunu izleyen kısımda ise, bu borçların hangi alanlarda ve ne şekilde kullanıldığı konusu üzerinde durulacaktır.

I. DALGALI İÇ BORÇLARIN MİKTARINDA YILLAR İTİBARIYLA MEYDANA GELEN DEĞİŞİMLER

Aşağıda ülkemizde 1963-1986 döneminde toplam dalgalı iç borç miktarının yıllar itibarıyla gösterdiği değişim nominal ve gerçek miktarlar göz önünde bulundurularak incelenecektir. Bu nedenle önce, cari fiyatlarla ifade edilen yıllık dalgalı iç borç miktarının 1963-1986 dönemi boyunca gösterdiği değiş-

me ele alınacak, daha sonra ise bu borçların gerçek miktarında yıllar itibariyle meydana gelen değişmeler incelenecektir.

1. Dalgalı İç Borçların Nominal Miktarında Yıllar İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler

TABLO:I'de, 1963-1986 dönemi boyunca Türkiye'de dalgalı iç borçların nominal miktarında meydana gelen değişmeler gösterilmiştir. Görüldüğü gibi, Türkiye'de toplam nominal dalgalı iç borç miktarı yirmi dört yıl boyunca sürekli olarak artma yönünde bir eğilim göstermiştir. Bu dönemde dalgalı iç borçlar yaklaşık 1.114 kat artarak, 1963'te 3 milyar 271 milyon lira iken, 1986'da 3 trilyon 647 milyar liraya ulaşmıştır. Yıllardan yıla kaydettiği yüzde değişmelere bakıldığında, dalgalı iç borçların önemli inişler ve çıkışlar gösterdiği kolayca fark edilebilir. Serideki artış oranının yirmi üç yıllık basit aritmetik ortalaması % 33,3 şeklindedir.

GRAFİK:I'de ise, dalgalı iç borçların yıllık artış hızını temsil eden eğri gösterilmiştir. Buna göre, 1964 yılında dalgalı iç borç miktarında kaydedilen önemli artış hızı, izleyen üç yıl içinde yavaş yavaş azalarak, 1967'de % 1,4'e kadar düşebilmiştir. Bu yıldan itibaren yıllık artış hızı tekrar artmaya başlayan dalgalı iç borçların, 1977'deki % 36'lık azami artış hızına ulaşınca kadar önemli dalgalanmalar gösterdiği grafikten de kolayca anlaşılabilir. 1980'den başlayarak önemli düşüşler kaydeden borç miktarı, 1984'te ilk defa bir önceki yıla göre % 8'lik bir azalışla sonuçlanmış; izleyen dönemde ise, artış hızı tekrar artmaya başlamıştır. Örneğin, 1985'teki % 59,3'lük oran 1986 yılında % 71,5'e çıkmıştır. GRAFİK:I'den, dalgalı iç borçların istikrarlı bir gelişme göstermediği çok açık bir biçimde görülebilmektedir.

^ Dalgalı iç borçların nominal miktarında meydana gelen hızlı, fakat istikrarsız gelişmenin Türk Lirasının satın alma gücündeki önemli düşüşlerle ilişkili olduğunu belirtmek

TABLO : I

Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Yıllara Dağılımı Ve Değişimi

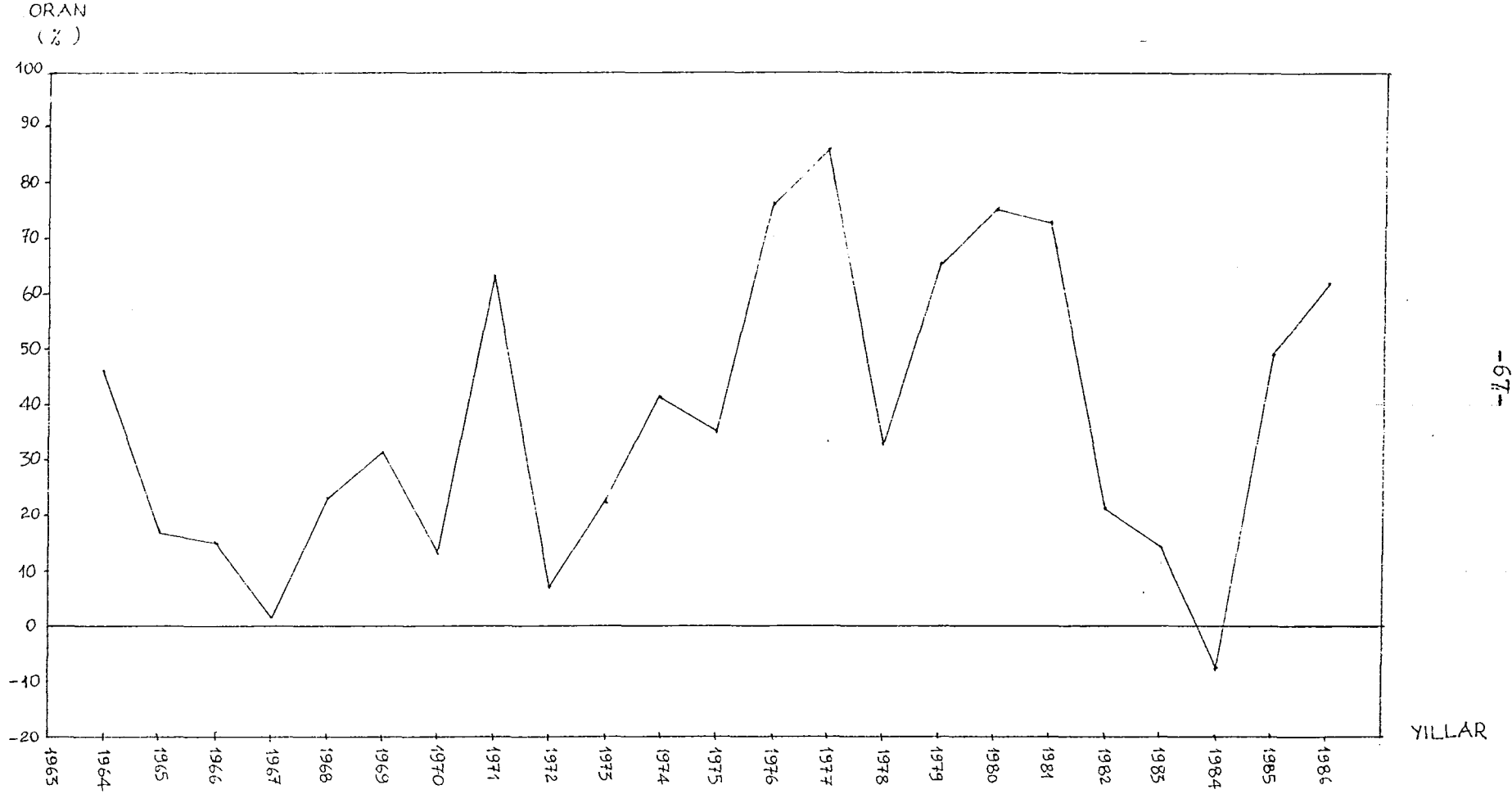
Yıllar	Toplam Dalgalı İç Borçlar ⁽¹⁾ (Milyon TL)	Endeks (1963:100)	Yıllık Değişme (%)
1963	3.271,0	100,0	-
1964	4.169,0	145,8	45,8
1965	5.570,0	170,3	16,8
1966	6.426,0	196,4	15,4
1967	6.505,0	198,8	1,4
1968	8.026,4	245,4	23,4
1969	10.495,0	320,8	30,7
1970	11.914,0	364,2	13,5
1971	19.348,5	591,5	62,4
1972	20.764,5	634,8	7,3
1973	25.292,5	773,2	21,8
1974	35.670,5	1.090,5	41,0
1975	48.059,0	1.469,2	34,7
1976	85.130,4	2.602,5	77,1
1977	158.541,0	4.846,8	86,2
1978	210.901,0	6.447,8	33,0
1979	348.006,0	10.639,1	65,0
1980	608.946,0	18.616,5	75,0
1981	1.055.337,0	32.263,4	73,3
1982	1.281.283,0	39.171,0	21,4
1983	1.451.135,0	44.363,6	13,2
1984	1.334.371,0	40.794,0	-8,0
1985	2.125.895,0	64.992,2	59,3
1986	3.647.064,0	111.497,0	71,5

KAYNAK : Dalgalı iç borçlara ait yıllık veriler Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenleri, Kesin Hesap Kanunları ve Kesin Hesap Kanun Tasarıları ile Merkez Bankası Yıllık Raporlarından alınmıştır.

AÇIKLAMA : Hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

(1) Hazine'ye açılan kısa vadeli Merkez Bankası avansları, hazine(plasman) bonoları, hazine kefaletini haiz bonolar, müteahhit bonoları ve emanet paralarının yıllık toplamından oluşmaktadır.

GRAFİK : I- Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Nominal Miktarında Meydana Gelen Yıllık Değişmeler



AÇIKLAMA: TABLO: I'e göre çizimştir.

isteriz.Zira fiyat artışlarının önemli düzeylere çıktığı dönemlerde dalgali iç borçların,yıllık yüzde değişme itibariyle gösterdiği eğilim dikkat çekicidir.Bu bakımdan dalgali iç borçların fiyat artışlarından arındırılmış olarak,yanı gerçek miktarları itibariyle ele alınması daha sağlıklı bir sonuca varmak için oldukça önemlidir.

2. Dalgali İç Borçların Gerçek Miktarında Yıllar İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler

Daha önce dalgali iç borçların nominal miktarlarındaki değişmeleri incelerken,fiyat artışlarının bu değişmelerde büyük bir rol oynadığına dikkat çekmiştik.Şimdi ise yirmi dört yıl boyunca toptan eşya fiyatları düzeyindeki artışlardan arındırılmış dalgali iç borçların gerçekten nasıl ve ne ölçüde bir değişim gösterdiğini inceliyelim.

Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgali iç borç miktarının gerçek değişimini bulmak için 1963 yılını baz olarak alan toptan eşya fiyatları endeksinden yararlandık.⁽¹⁾

Türkiye'de toplam dalgali iç borçların gerçek miktarında yirmi dört yıl boyunca meydana gelen değişmelerin rakamla ifadesi TABLO:II'de gösterildiği gibidir.Bu tabloya göre,yirmi dört yıl boyunca dalgali iç borçların gerçek miktarı,başlangıç yılına oranla yaklaşık olarak sadece 7,2 kat artabilmiştir.Gerçek borç miktarındaki yıllık yüzde değişimin yirmi üç yıllık ortalaması %11,4 iken,azami artış oranı % 53,3 şeklindedir.1982-1984 döneminde bir önceki yıla göre oransal olarak yaklaşık % 40'a kadar varan düşüş ise dikkat çekicidir.

GRAFİK:II ve GRAFİK:III'ten,Türkiye'de dalgali iç borçların 1963-1986 döneminde kaydettiği gerçek değişimin izlenmesi daha kolaydır.Buna göre,1973'e kadar toptan eşya fiyatları endeksinin gösterdiği nispeten küçük artışlar, dalgali

(1) Bkz.: EK TABLO:I.

iç borçların gerçek değerindeki değişmelerin sonraki döneme göre daha önemsiz kalmasına neden olmuştur.1970'de, 1963'e göre gerçek borç miktarı 2,5 kat artmışken,1977 yılına ait olduğu tesbit edilen endeksin azami düzeyi de 985'e çıkmıştır.Bu en yüksek düzeye varmadan önce,endeksin 1972'den başlayarak hafif,fakat 1974'den itibaren hızlı bir biçimde arttığı görülmektedir.1977'den sonra,her ne kadar önemli dalgalanmalar meydana gelmeye başlamışsa da,endeksin hiç bir zaman 1963 yılındaki düzeyin altına düşmediği açıktır.

Türk Lirasının satın alma gücündeki düşüşler giderildiğinde,daha önce elde edilmiş olan eğilimin değiştiği görülmektedir.1963 yılının sabit fiyatlarıyla Türkiye'de dalgalı iç borçların miktarında meydana gelen gerçek değişmelerin genellikle artış yönünde olduğu TABLO:II'den gözlenebilir. Hemen fark edilebileceği gibi,gerçek dalgalı iç borç miktarına ait endeks ve yıllık yüzde değişim serisi,nominal miktarlara ait serilerden daha istikrarlı bir gelişme göstermiştir.Öte yandan,dalgalı iç borçların gerçek miktarında yıllık artışlar yanında azalışlara da sık sık tanık olunmaktadır.Halbuki,nominal miktardaki değişimleri yansıtan serilerde bir tek düşüşe rastlanmıştı.O da 1984 yılına ait idi.

Dalgalı iç borçların gerek nominal gerekse gerçek miktarlarındaki değişmeleri tam olarak açıklayabilmek için toplamı oluşturan borç unsurlarının incelenmesi gerekmektedir.Çünkü toplam dalgalı iç borçları oluşturan Hazine'ye kısa vadeli Merkez Bankası avansları,hazine(plasman) bonoları müteahhit bonoları,hazine kefaletini taşıyan bonolar ile emanet paralardan her birini etkileyen faktörler,aynı zamanda dalgalı iç borçların toplamındaki değişmeleri de etkilemiş olmaktadır.Bu durumda dalgalı iç borçların miktarındaki değişmeleri açıklayan diğer nedenleri,ilerde bu borçların bileşimindeki değişmeleri incelerken açıklamamız daha doğru olacaktır.

Buraya kadar Türkiye'de dalgalı iç borçların 1963-1986 döneminde gösterdiği mutlak gelişme,hem nominal hem de gerçek miktarlar itibariyle ele alınmış bulunmaktadır.Ele alı-

TABLO : II

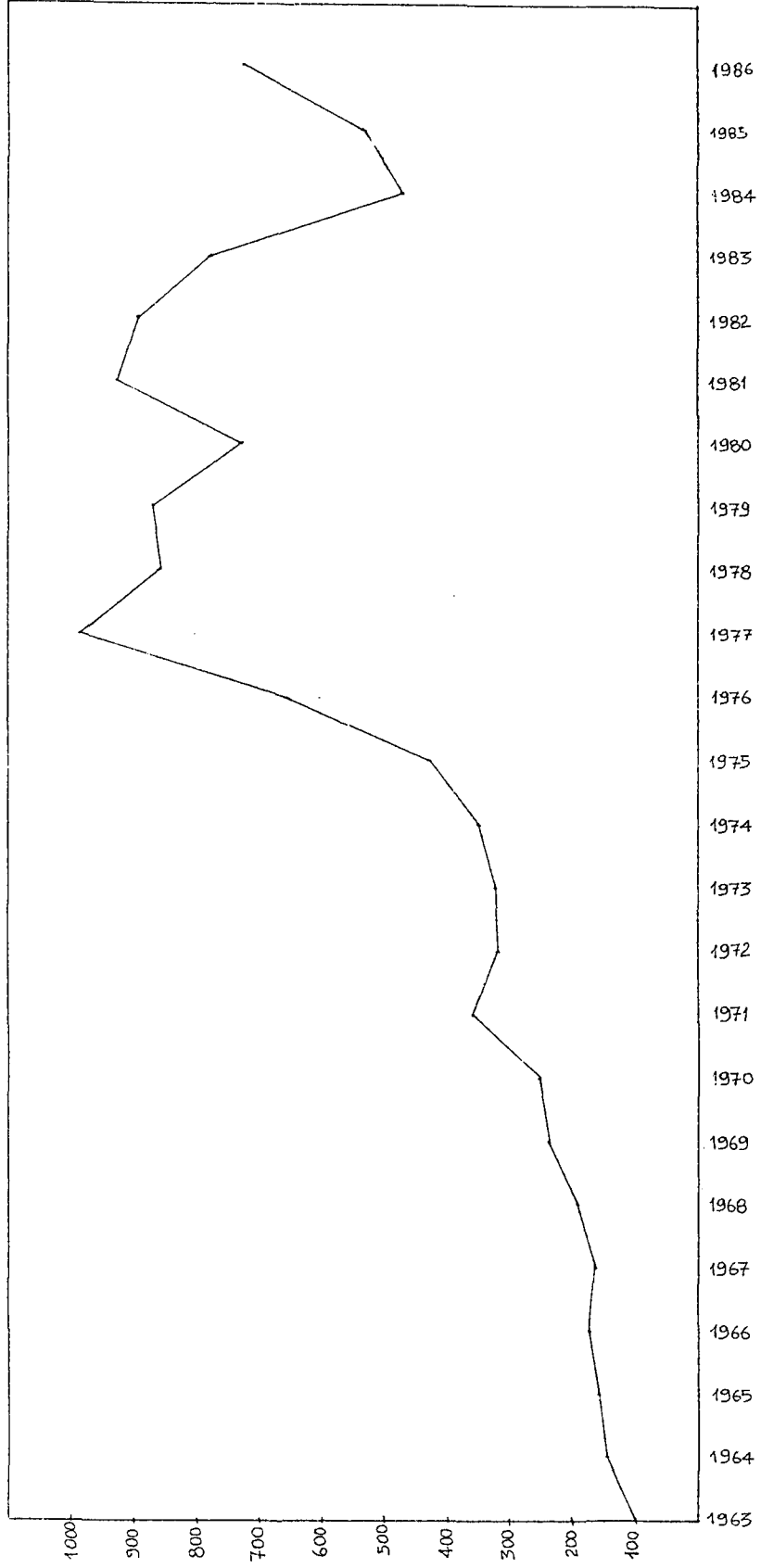
Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Sabit Fiyatlarla Dalgalı İç Borçların Yıllara Dağılımı Ve Değişimi

Yıllar	1963 Fiyatlarıyla Toplam Dalgalı İç Borçlar(Milyon TL)	Endeks (1963:100)	Yıllık Değişme (%)
1963	3.271,0	100,0	-
1964	4.712,5	144,1	44,0
1965	5.091,4	155,6	8,0
1966	5.602,4	171,3	10,0
1967	5.271,5	161,2	-5,9
1968	6.305,1	192,7	19,6
1969	7.688,6	235,7	21,9
1970	8.177,1	250,0	6,3
1971	11.465,6	350,5	40,2
1972	10.408,5	318,2	-9,2
1973	10.534,2	322,1	1,6
1974	11.440,2	349,7	8,6
1975	14.003,2	428,1	22,4
1976	21.465,1	456,2	53,3
1977	32.217,2	985,0	50,1
1978	28.090,2	858,7	-12,8
1979	28.277,1	864,5	0,6
1980	23.874,6	729,8	-15,5
1981	30.252,8	924,8	26,7
1982	29.325,4	892,5	-3,5
1983	25.422,8	777,2	-13,3
1984	15.377,4	470,1	-39,5
1985	17.504,7	535,1	13,8
1986	23.701,2	724,6	35,4

AÇIKLAMA : EK TABLO:I'deki fiyat endeksine göre tarafımızdan hesaplanıp düzenlenmiştir.

GRAFİK:II- Türkiye'de Dalgalı İK Borçlar Toplamında Meydana Gelen Gerçek Değişmeler.

ENDEKS
(1963:100)



AÇIKLAMA: TABLO:II'ye göre çizilmiştir.

GRAFİK:III-Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Gerçek Miktarında Meydana Gelen Yıllık Değişmeler.



AÇIKLAMA : TABLO:II'ye göre çizilmiştir.

nan dönemde dalgalı iç borçların sadece miktar itibariyle incelenmiş olması, bu borçların değişimini tam olarak açıklamaktan uzaktır. Bunu gidermek için, dalgalı iç borçların, aynı dönemde ulaşılan bir takım ekonomik büyüklüklerle karşılaştırılarak nispi öneminin saptanması gerekmektedir. İzleyen kısımda bu borçların 1963-1986 dönemindeki nispi değişimi incelenecektir.

II. DALGALI İÇ BORÇLARDA YILLAR İTİBARIYLA MEYDANA GELEN NİSPİ DEĞİŞMELER

Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgalı iç borçların seçilmiş uygun büyüklüklere göre gösterdiği değişimi inceleyebilmek için oranlamaya esas alınacak büyüklükler olarak gayri safi milli hasıla, toplam iç devlet borçları, konsolide bütçe gelirleri ve konsolide bütçe giderleri alınmıştır.

1. Dalgalı İç Borçların Gayri Safi Milli Hasılaya Olan Oranında Yıllar İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler

Dalgalı iç borçların gayri safi milli hasılaya oranı, milli gelirin ne kadarının dalgalı iç borç olarak kullanıldığını ortaya koymaktadır. Dalgalı iç borçlarla ilgili nihai ödemeler vergi gelirleriyle yapıldığına ve verginin ana kaynağı da milli gelir olduğuna göre, dalgalı iç borçlarla milli gelirin karşılaştırılması büyük bir önem taşımaktadır. Başka bir deyişle bu, dalgalı iç borçlanma yüzünden milli gelire vergi olarak ne oranda yüklenileceğini göstermektedir. Öte yandan, dalgalı iç borçların milli gelire olan nispi büyüklüğü, bu borçların ekonomiyi etkileme derecesini belirleyen önemli faktörlerden birisidir. Bu nedenle Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgalı iç borçların milli gelire olan nispi öneminin incelenmesinde yarar vardır.

TABLO:III ve GRAFİK:IV,Türkiye'de 1963-1986 yıllarını kapsayan dönemde toplam dalgalı iç borçların milli gelire olan oranını ve bu oranın gösterdiği genel eğilimi ortaya koymaktadır.Görülmektedir ki,yıllar arasında bazı dalgalanmalar göstermesine rağmen,dalgalı iç borçların milli gelire olan oranı,1971 hariç,1976 yılına kadar hep % 10'un altında seyretmiş,bu yıldan itibaren artış göstermiş,fakat 1983'ten sonra tekrar % 10'un altına düşmüştür.Bu dönemde dalgalı iç borçların milli gelire oranı % 5,1 ile % 18,2 arasında değişmekle birlikte,yirmi dört yılın ortalaması % 10,2'dir.

GRAFİK:IV'ten de açıkça görülebileceği gibi,bütün dönem boyunca dalgalı iç borçlar toplamının nispi ağırlığı,hiç bir zaman 1963 yılındaki düzeyin altına düşmemiştir.Bununla birlikte,nispi değişimi veren seri ve grafikte,tüm dönem boyunca dalgalı iç borçların milli gelire olan oranlarında bir önceki yıla göre belli düşüşlerin kaydedildiği görülmektedir.Halbuki,bu borçların mutlak değişiminin sürekli artış yönünde olduğuna daha önce değinmiştik.

Dalgalı iç borçların milli gelire olan nispi değişiminin % 10'un altında seyrettiği yılların,Türkiye'de planlı kalkınma döneminin ilk yıllarına,aynı şekilde milli gelirdeki artışların nispeten yüksek olduğu yıllara rastladığı tablodan da gözlenebilir.Gerçekten de milli gelirdeki artış hızının % 7 dolayında olduğu dönemde dalgalı iç borçların milli gelire olan oranının,1971 yılı hariç diğer yıllarda % 10'un altında kaldığı ve aynı dönemin ortalamasının (1963-1972 dönemi) % 7,5 dolayında olduğu görülmektedir.Her ne kadar aynı şey izleyen üç yıl için de söylenebiliyorsa da,burada oranın yükselmeye başladığı ve 1977'de % 18,2'ye kadar çıktığı açıktır.

Türkiye'de 1973 sonrası dönemde ekonominin genelinde gözlenen olumsuz gelişmeler,milli gelirdeki artış hızının düşmesine,bu da aynı dönemde dalgalı iç borçların nispi öneminin yükselmesine neden olmuştur.Nitekim 1973'ten itibaren artmaya başlayan dalgalı iç borç miktarı/milli gelir oranının,1976'da % 12'nin üzerine çıktığı ve 1976-1983 dönemin

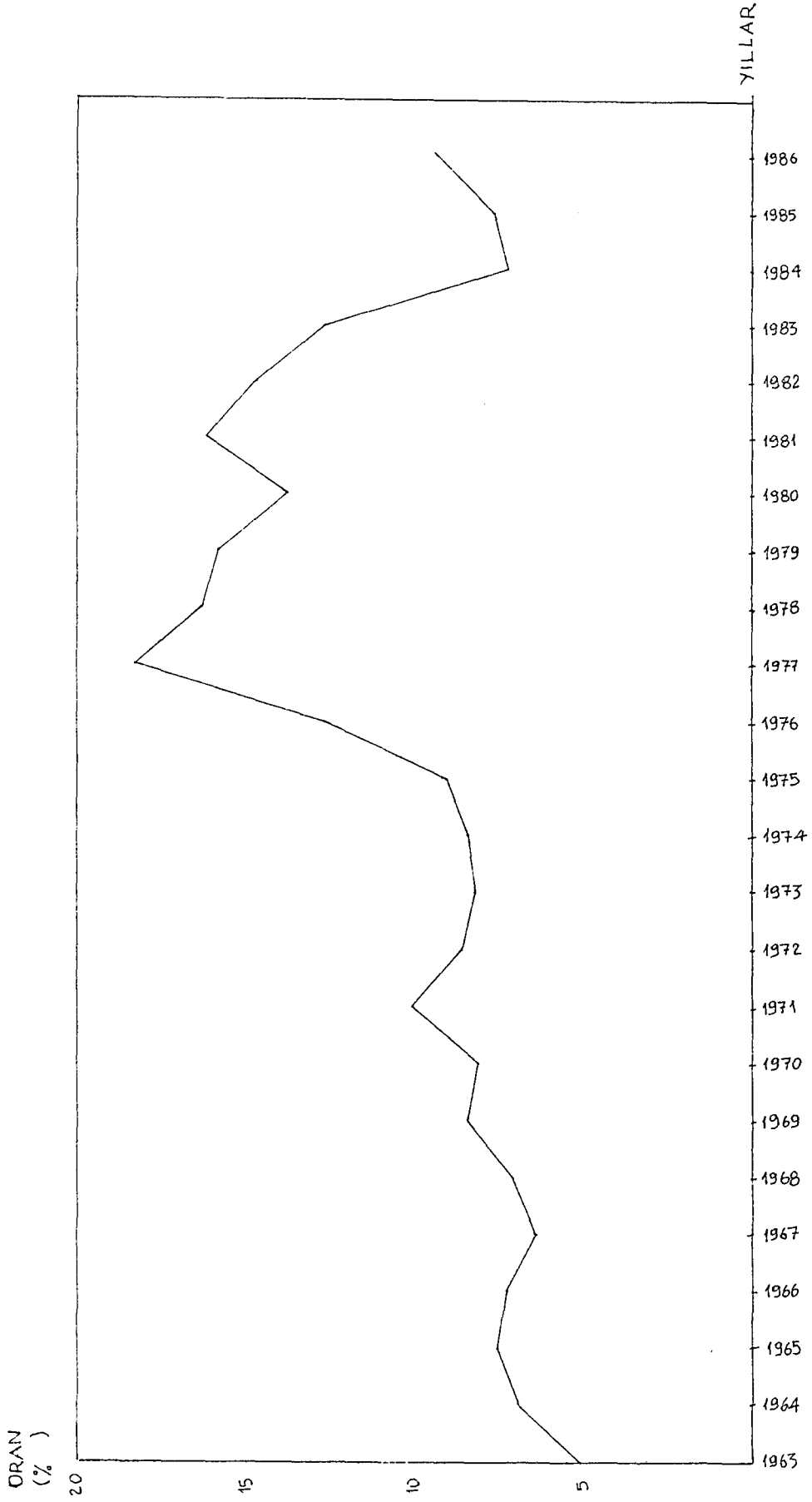
TABLO : III

Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç
Borçların Gayri Safi Milli Hasılaya
Oranı(%)

Yıllar	Dalgalı İç Borçların Gayri Safi Milli Hasılaya Oranı
1963	5,1
1964	6,9
1965	7,5
1966	7,3
1967	6,4
1968	7,1
1969	8,4
1970	8,1
1971	10,0
1972	8,6
1973	8,2
1974	8,4
1975	9,0
1976	12,6
1977	18,2
1978	16,3
1979	15,8
1980	13,7
1981	16,1
1982	14,6
1983	12,6
1984	7,3
1985	7,6
1986	9,3

AÇIKLAMA : EK TABLO:I'de yer alan gayri
safi milli hasıla verilerine
göre tarafımızdan hesaplanıp
düzenlenmiştir.

GRAFİK:IV - Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İc Borçların Gayri Safi Milli Hasılaya Olan Nispi Değişimi.



AÇIKLAMA : TABLO :III'e göre çizilmiştir.

ait ortalamasının da % 15 olduğu görülmektedir.

Görüldüğü gibi, Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgalı iç borçların milli gelire olan nispi önemini belirleyen faktörlerin başında milli gelirdeki artışlar gelmektedir.

2. Dalgalı İç Borçların Toplam İç Devlet Borçlarına Olan Oranında Yıllar İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler

Dalgalı iç borçların toplam iç devlet borçlarına olan nispi değişimi, bize 1963-1986 döneminde dalgalı ve uzun vadeli iç borçlar arasında yapılan tercih hakkında bazı ipuçları verebilir. Ayrıca bu iki borç türü hem ekonomik etkiler hem de borçlanma nedenleri itibarıyla farklı özellikler taşıdıklarından, dalgalı iç borçların toplam iç devlet borçlarına oranla kaydettiği gelişmeyi göstermekte yarar vardır.

Toplam iç devlet borçları olarak genel ve katma bütçelere ait uzun vadeli ve dalgalı iç borçlar toplamı alınmıştır. Burada bu miktarın yıllara göre dağılımı esas alınarak, dalgalı iç borçlar ile bir karşılaştırılması yapılacaktır.

TABLO:IV ve GRAFİK:V' te, dalgalı iç borçların toplam iç devlet borçlarına olan nispi değişimi gösterilmiştir. Buna göre, iç devlet borçlarının bileşiminde dalgalı iç borçların payı 1974'ten önce % 50'nin altında olduğu halde, bu yıldan itibaren % 50'nin üzerine çıkmıştır. Aynı tablodan, dalgalı iç borçların toplam iç devlet borçları içindeki payının % 26,4 ile % 71,2 arasında değiştiği, fakat yirmi iki yıla ait ortalamasının % 49,3 olduğu anlaşılmaktadır.

GRAFİK:V'te, dalgalı iç borçların toplam iç devlet borçlarına oranının 1963'ten 1980 yılına kadar genellikle arttığı, 1980'den sonra ise üç yıl üst üste düşüş kaydettiği görülmektedir. Aynı grafikten, nispi değişimin sonraki döneme göre 1963-1973 döneminde kısmen istikrar içinde seyrettiği ortaya çıkmaktadır.

Dalgalı iç borçların lehine ortaya çıkan bu değişimin nedenlerinden birisi, Türkiye'de 1963 yılından itibaren, baş-

TABLO : IV

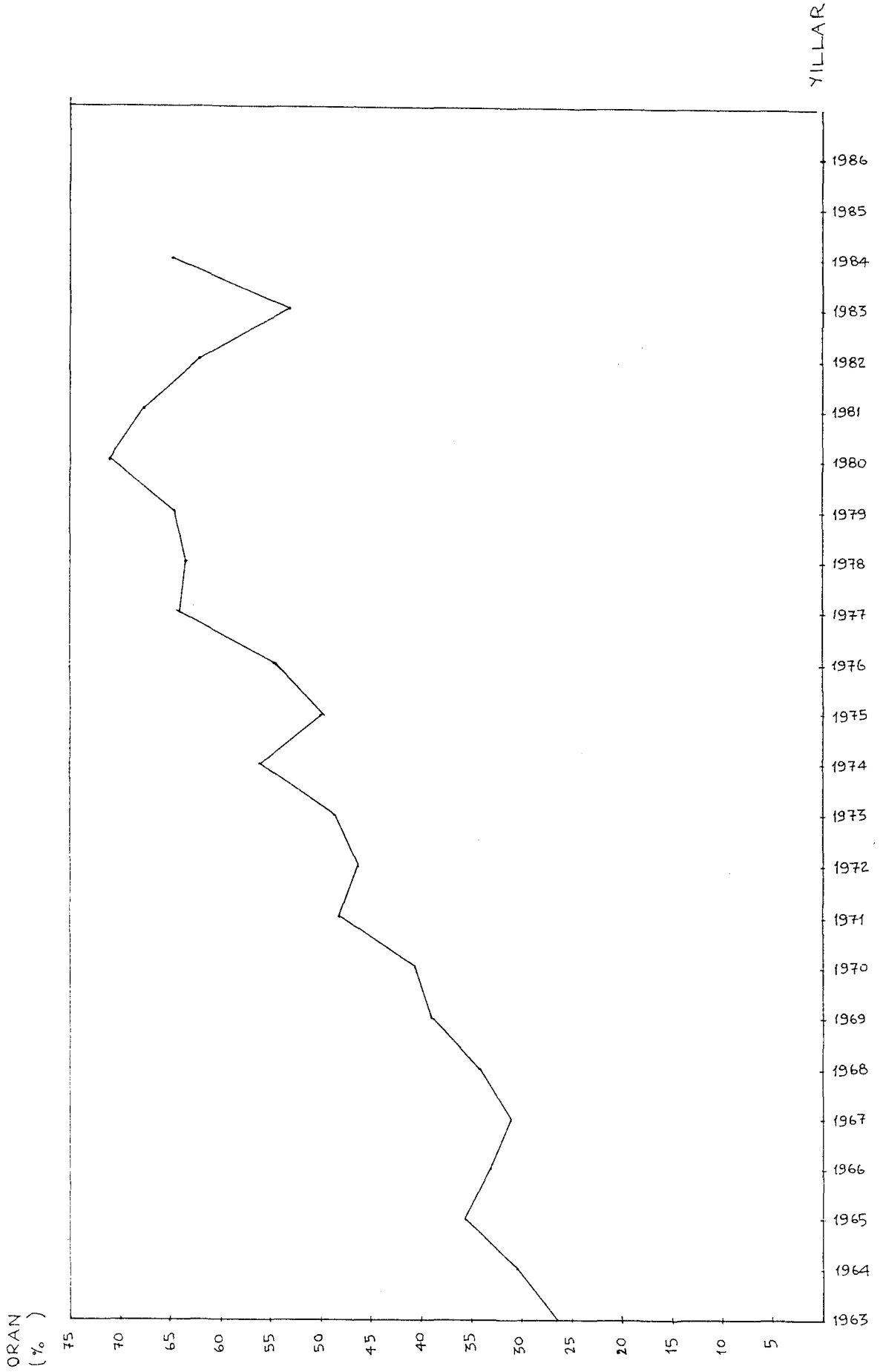
Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç
Borçların Toplam İç Devlet Borçlarına
Oranı(%)

Yıllar	Dalgalı İç Borçların Toplam İç Devlet Borçlarına Oranı
1963	26,4
1964	30,4
1965	35,4
1966	33,0
1967	31,0
1968	34,2
1969	39,1
1970	40,6
1971	48,0
1972	46,5
1973	48,6
1974	56,0
1975	50,0
1976	54,6
1977	64,2
1978	64,0
1979	64,4
1980	71,2
1981	67,6
1982	61,7
1983	53,3
1984	64,8
1985*	-
1986*	-

AÇIKLAMA : TABLO:I'de ve EK TABLO:I'de yer alan dalgalı iç borçlar ile uzun vadeli iç devlet borçları verilerinin yıllık toplamı esas alınarak tarafımızdan hesaplanıp düzenlenmiştir.

* Uzun vadeli iç devlet borçlarına ait sağlıklı veriler bulunamadığından boş bırakılmıştır.

GRAFİK : V- Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İÇ Borçların Toplam İç Borçlara Olan Nispi Değişimi.



AÇIKLAMA : TABLO : IV' e göre çizilmiştir.

latılan planlı ve hızlı kalkınma çabaları ile birlikte artan kamu ekonomisi fon gereksiniminin daha çok kısa vadeli kaynaklardan karşılanması zorunluğunun ortaya çıkmasıdır. Gerçekten de devlet, kalkınma halinde olan ekonominin ortaya çıkardığı olaganüstü fon gereksinimini uzun vadeli borçlanmalarla karşılaması gerekirken, borçlanma ihtiyacını daha çok kısa vadeli kaynaklardan, özellikle Merkez Bankası kaynaklarından karşılamak zorunda kalmıştır. Bu da dalgalı iç borçların toplam iç devlet borçları içindeki ağırlığının artmasına neden olmuştur.

Buna ek olarak, ayrıca dalgalı iç borçların toplam iç devlet borçlarına olan oranında ortaya çıkan gelişmelere etki eden şu faktörler de sayılabilir. Bunların başında, düşük faizli dalgalı iç borçlara ağırlık vermekle toplam devlet borçları yükünün düşük tutulması düşüncesinin yer aldığı söylenebilir. Diğer bir etken de, hükümetlerin, bütçe açıklarının büyümesi ile birlikte bu açıkları gizlemek için daha büyük bir arzu duymuş olmaları, bunu da Hazine-Merkez Bankası ilişkilerine ve emanet paralara ağırlık vermekle gerçekleştirme olanağını bulmalarıdır.

3. Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe Gelirlerine Olan Oranında Yıllar İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler

Dalgalı iç borçların anapara ve faiz ödemeleri bütçe gelirlerinin ne kadarının ayrılması gerekmektedir? Diğer bir deyişle, dalgalı iç borçların devlet bütçesine olan yükü ne kadardır? Bu sorulara cevap verebilmek için dalgalı iç borçlarla konsolide bütçe gelirlerini karşılaştırmamız gerekmektedir. Böyle bir karşılaştırma, ayrıca, bütçe gelirleriyle özellikle vergi gelirleriyle dalgalı iç borç gelirlerinin farklı sosyal ve ekonomik etkilerinden ve niteliklerinden dolayı hükümetlerin bu iki olanaktan ne şekilde yararlandığı açısından da gerekli olmaktadır.

TABLO:V'te,dalgalı iç borçların konsolide bütçe gelirlerine olan oranları yıllar itibariyle gösterilmiştir.Tabloya göre,1976 yılına kadar olan dönemde ve 1984-1985 yıllarında dalgalı iç borçların konsolide bütçe gelirlerine oranı hep % 50'nin altında seyretmiştir.1976-1983 döneminde ve 1986 yılında ise,bu oranın % 50'nin üzerine çıktığı gözlenmektedir. Tüm dönemin en yüksek oranı % 79,2 ile 1977'de,buna karşın en düşük oranı da % 26,8 ile 1963 yılında kaydedilmiştir. Yirmi dört yılın ortalaması ise yaklaşık % 48'dir.

GRAFİK:VI'daki eğri,dalgalı iç borçların bütçe gelirlerine oranınının 1963-1986 döneminde gösterdiği değişimi ifade etmektedir.GRAFİK:VI'ya göre de,dönem boyunca dalgalı iç borçların konsolide bütçe gelirlerine olan nispi değişiminin çoğunlukla artma yönünde,ancak istikrarsız bir gelişme gösterdiği anlaşılmaktadır.

Türkiye'de dalgalı iç borçların bütçe gelirlerine oranının bu kadar yüksek ve dönem boyunca artma yönünde bir eğilim göstermiş olmasını gerektiren nedenler iki yönlü olup,bunlardan birisi borçlanmanın kendisi ile,digeri ise,bütçe gelirleri,özellikle vergi gelirleri ile yakından ilgilidir.Gerçekten de 1963-1986 döneminde cari değerler üzerinden bütçe gelirleriyle dalgalı iç borçların birbirine yakın bir artış hızı izledikleri söylenemez.İki taraftan da görülen belli dalgalanmalar,oranın düşüşü veya yükselişi üzerinde etkili olmuştur.(1)

1963-1986 döneminde dalgalı iç borçların bütçe gelirlerine oranınının çoğunlukla % 40 dolayında veya bu oranın üzerinde gerçekleşmiş olmasının,bazı sakıncaları beraberinde getirdiği söylenebilir.Zira kısa vadeli olan bu borçların her an ve yıl sonlarında tamamen ödenmeleri gerekirken, bunların ödenmesinde güçlük çekilmiş ve bu da borçların birikmesine

(1) Örneğin,1977'de dalgalı iç borçların % 86,2'lik bir gelişme göstermesine karşın,bütçe gelirleri sadece % 30,1 oranında artabilmiştir.Benzer şekilde,1983'te dalgalı iç borçlar % 13,2 oranında artmış,oysa aynı yılın bütçe gelirlerinin artış oranı % 41,4 olarak gerçekleşmiştir(TABLO:I ile EK TABLO:II'yi karşılaştırınız).

TABLO : V

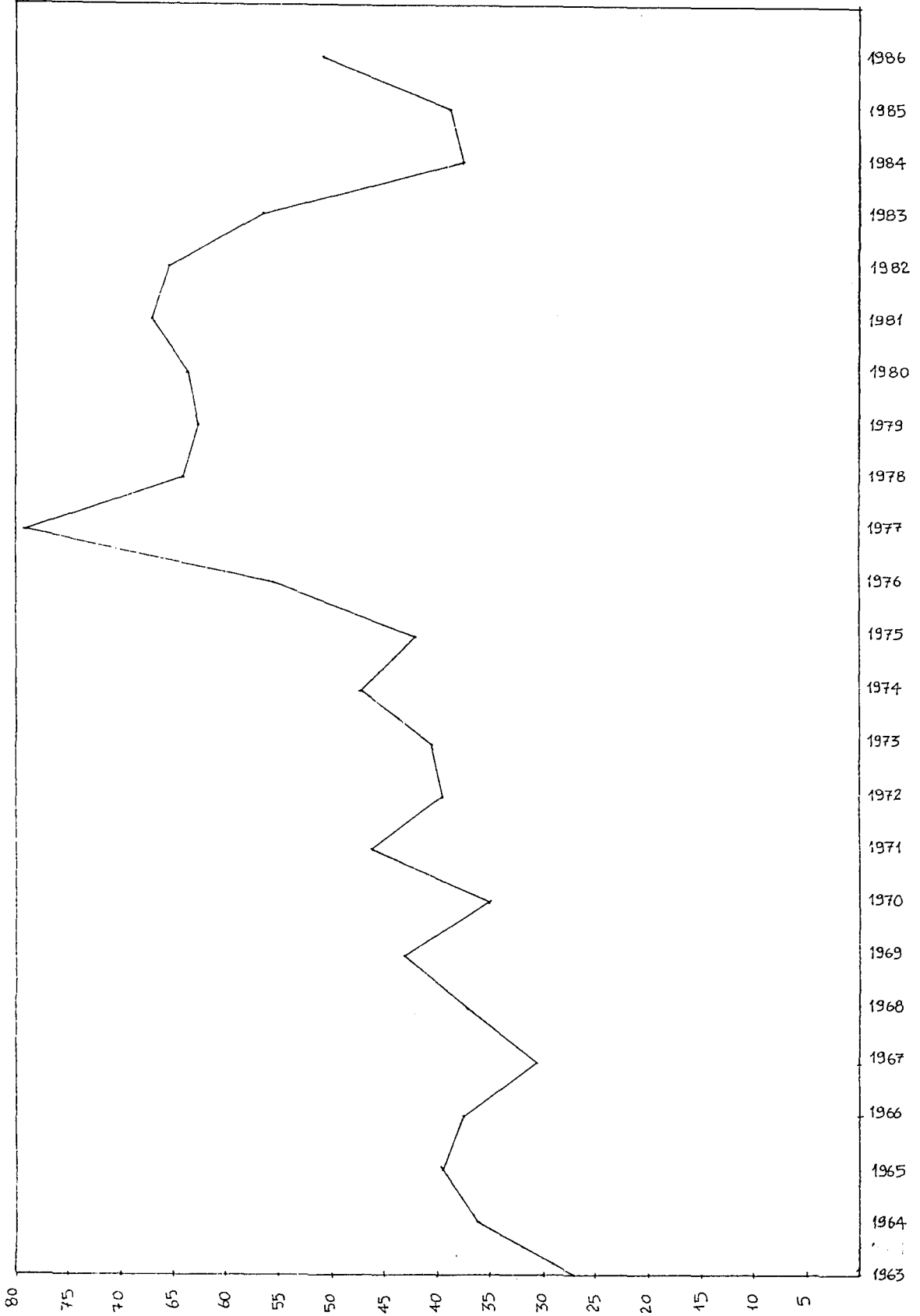
Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç
Borçların Konsolide Bütçe Gelirlerine
Oranı(%)

Yıllar	Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe Gelirlerine Oranı
1963	26,8
1964	35,7
1965	39,5
1966	37,5
1967	30,8
1968	37,5
1969	43,0
1970	34,8
1971	46,0
1972	39,6
1973	40,7
1974	47,4
1975	41,8
1976	55,4
1977	79,2
1978	64,2
1979	62,5
1980	63,7
1981	71,8
1982	70,4
1983	56,4
1984	37,4
1985	38,8
1986	50,6

AÇIKLAMA : EK TABLO:II'de yer alan konso-
lide bütçe gelirleri verileri-
ne göre tarafımızdan hesapla-
nıp düzenlenmiştir.

GRAFİK: VI - Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe Gelirlerine Olan Nispi Değişimi.

ORAN
(%)



AÇIKLAMA: TABLO : V'e göre çizilmiştir.

neden olmuştur. Böylece hem içinde bulunulan hem de sonraki mali yılın bütçe gelirlerinden önemli bir kısmının dalgali iç borçların anapara ve faiz ödemeleri biçiminde kullanılması sonucunu yaratmıştır. Hatta bu yüzden daha büyük miktarlarda borçlanma gereği dahi ortaya çıkabilmiştir.

4. Dalgali İç Borçların Konsolide Bütçe Giderlerine Olan Oranında Yıllar İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler

Dalgali iç borçlar bir yandan mali yıl içinde zaman itibariyle bütçe giderlerinin gelirlerini aşmasıyla ortaya çıkan açıkları kapatmaya yarayan bir kaynak, öte yandan anapara ve faiz gibi yükümlülükler getirdiği için bütçe giderlerini şişiren bir harcama kalemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Gider olarak daha çok sonraki mali yılın bütçesini ilgilendirdiğinden, burada önemli olan o yıl içinde dalgali iç borçların net olarak bütçe giderlerinin ne kadarına kaynak oluşturduğunu, daha doğrusu Hazine'ye, giderlerde kullanmak üzere ne kadarlık bir nakit imkanı sağladığını saptamaktır.

Bilindiği gibi, dalgali iç borçlar Hazinece giderlerin finansmanını sağlamak için yararlanılan geçici bir imkandır. Başka bir deyişle, dalgali iç borçlar, vergi ve diğer bütçe gelirleri olarak bilinen asıl kaynakların zaman itibariyle giderlere yetmemesi durumunda ödenmemiş veya ödenmesinde güçlük çekilmiş giderleri hazine işlemleri sonucunda yaratılan imkanlarıyla karşılama yoludur. Yani, nihai olmasa da, dalgali iç borçlar bir mali yıl içinde yapılan bütçe giderlerinin bir finansman biçimidir. Öyleyse, dalgali iç borçların konsolide bütçe giderlerine olan oranı, bize fiilen ödenen bütçe giderlerinin ne kadarının dalgali iç borçlanmadan sağlanan nakit imkanlarıyla yapıldığını gösterecektir.

TABLO:VI'da, dalgali iç borçların konsolide bütçe giderleri içindeki nispi önemi görülmektedir. Tabloya göre, 1963'te % 27,4 olan dalgali iç borçlar/konsolide bütçe giderleri ora-

nı,1965'te % 37,2'ye çıkmış ve iki yıllık düşüştten sonra tekrar artmaya başlayarak 1969 yılında % 40 olarak gerçekleşmiştir.1977'ye kadar devam eden kısa süreli inişler ve çıkışlar,bu yıldan itibaren yerini sürekli bir düşüğe bırakmıştır.1981'de % 66,9 ile en yüksek düzeye çıkan oran,daha sonra yeniden düşmeye başlamıştır.Dalgalı iç borçlar/konsolide bütçe giderleri oranına ait yirmi dört yılın ortalaması ise,% 44,5'dir.

GRAFİK:VII,Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgalı iç borçların konsolide bütçe giderlerine olan nispi değişimi göstermektedir.Grafikten,dalgalı iç borçların bütçe giderlerine olan nispi öneminde,genellikle yıldan yıla büyük değişmelerin ortaya çıkmadığı anlaşılmaktadır.Konsolide bütçe gelirlerinin sabit kaldığı varsayıldığında,bütçe giderleriyle dalgalı iç borç miktarları arasında normal koşullar altında aynı yönde bir ilişkinin var olması gerektiğine göre,yukardaki sonucun ortaya çıkması doğaldır.

Bu da gösteriyor ki,1963-1986 döneminde dalgalı iç borçların konsolide bütçe giderlerine olan oranının gösterdiği gelişmeler,büyük ölçüde bu giderleri etkileyen faktörlerle de ilgilidir.Örneğin,bazı yıllarda oranın bir önceki yıla göre düşüş(artış) göstermesi bütçe giderlerinde meydana gelen daha hızlı artışlardan(düşüşlerden) kaynaklanmıştır.Buna karşın en yüksek oranları temsil eden 1981'deki % 66,9,1977'deki % 66,2 ve 1976'daki % 54,2 oranları ise,aynı yıllarda dalgalı iç borçlardaki artışın bütçe giderlerindeki artıştan daha yüksek olmasından ileri gelmiştir.⁽¹⁾

Sonuç olarak şu ifade edilebilir.1963-1986 döneminde konsolide bütçe giderlerinin düzeyi sürekli olarak artmış,buna karşın zaman itibariyle çeşitli nedenlerden dolayı bütçe gelirlerinin tahsilatı bu giderleri karşılayacak bir düzeyde olmayınca,aradaki negatif farkın dalgalı iç borçlanmadan sağlanan gelirlerle karşılanması yoluna gidilmiştir.

(1) TABLO:I ile EK TABLO:II'yi karşılaştırınız.

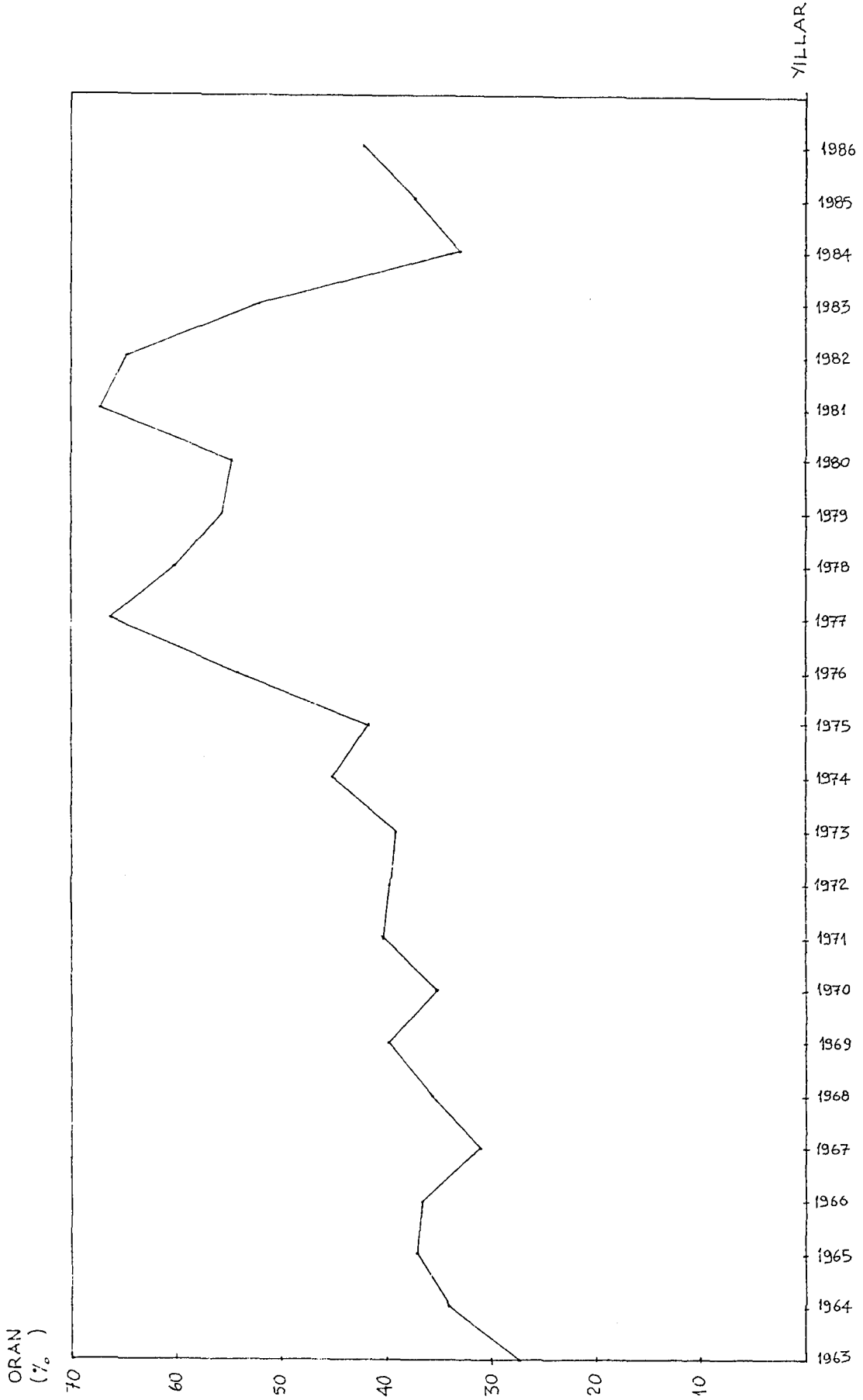
TABLO : VI

Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe Giderlerine Oranı(%)

Yıllar	Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe Giderlerine Oranı
1963	27,4
1964	34,2
1965	37,2
1966	36,4
1967	30,8
1968	35,4
1969	40,0
1970	35,0
1971	40,1
1972	39,5
1973	39,0
1974	45,0
1975	41,4
1976	54,2
1977	66,2
1978	60,1
1979	56,0
1980	54,5
1981	66,9
1982	64,7
1983	52,0
1984	32,7
1985	37,4
1986	41,7

AÇIKLAMA : EK TABLO:II'de yer alan konsolide bütçe giderleri verilerine göre tarafımızdan hesaplanıp düzenlenmiştir.

GRAFİK : VII - Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borçların Konsolide Bütçe Giderlerine Olan Nispi Değişimi.



AÇIKLAMA: TABLO : VI'ya göre çizilmiştir.

Açıklar büyüdükçe bunları kapatmak için daha fazla borçlanma gereği ortaya çıktığından, bu durum dalgalı iç borçların hızla büyümesine neden olmuştur.

Buraya kadar toplam dalgalı iç borç miktarınının 1963-1986 dönemi itibarıyla gerek mutlak, gerekse ele alınan büyüklüklere oranla nispi değişimi incelenmeye çalışılmıştır. Bu incelemelerden dalgalı iç borçların mutlak ve nispi değişimi ile ilgili olarak bazı ortak özellikler ortaya çıkarmak mümkündür. Aşağıda bu ortak özellikler ortaya konulacaktır.

Bunlardan birincisi, dalgalı iç borçların, gerek mutlak gerekse nispi değişim olarak genellikle 1977 yılında en yüksek düzeye ulaşmış olmasıdır. Bunun temelinde dalgalı iç borçların 1977 yılında nominal olarak % 86,2 gibi büyük bir oranda artmış olması gerçeği yatmaktadır. Diğer bir neden de, fiyat artışlarıdır. Zira 1977'den sonra, yıllık fiyat artış hızının ilk defa % 50'nin üzerine çıkmaya başladığı görülmektedir. (1)

İkincisi; dalgalı iç borçların nispi değişimini gösteren grafik ve tablolarından, en düşük düzeyin 1963 yılına ait olduğu anlaşılmaktadır. Bunun en önemli nedeni Hazine'ye açılan kısa vadeli Merkez Bankası avans hesabının mali yıl sonunda kapatılması kaydını getiren 260 sayılı kanunun (2) 1963 yılında hala yürürlükte olması ve dolayısıyla bu hesaptan doğan her hangi bir borcun mevcut olmamasıdır.

Üçüncüsü, genellikle, 1963-1986 döneminde dalgalı iç borçların nispi ve mutlak değişimlerinin kısmen istikrar içinde seyretmesine karşın, sonraki dönemde daha fazla dalgalanmalar gösterdiğinin gözlenmesidir. Bunu da ülke ekonomisinin içinde bulunduğu genel duruma ve özellikle fiyat artış hızındaki yüksek dalgalanmalara bağlamak gerekir. Zira dünyada ve Türki-

(1) Bkz.: EK TABLO:II

(2) Bkz.: 260 sayılı 1715 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 34 üncü Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Madde:2.

ye ekonomisinde 1973'ten itibaren baş gösteren olumsuz gelişmelerin ve hızlı fiyat artışlarının kamu ekonomisini etkilememesi düşünülemez.

Dördüncüsü, toplam iç devlet borçları içindeki nispi önemi hariç, dalgali iç borçların, mutlak ve nispi olarak 1984 yılında daima düşüş göstermesidir. Bu düşüşün nedeni, 31.12.1984 tarih ve 2974 sayılı "Bazı Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Borçlarının Tahkimi Hakkında Kanun"la, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Merkez Bankası'na olan hazine kefaletini taşıyan bonoları da kapsayan borçlarının Hazinece devralınarak konsolidasyona tabi tutulmasıdır. (1)

III. DALGALI İÇ BORÇLARIN BİLEŞİMİNDE YILLAR İTİBARIYLA MEYDANA GELEN DEĞİŞMELER

Bu kısımda Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgali iç borçların bileşiminde yıllar itibariyle meydana gelen değişimler incelenmeye çalışılacaktır. Dalgali iç borçların bileşimi, birinci bölümde üzerinde durulan borç çeşitleri ve borçlanan idare türü itibariyle ayrı ayrı ele alınarak incelenecektir. İdari yönden borç bileşiminin incelenmesi, genel hizmet üreten ve ekonomik alanda faaliyette bulunan idare ve kuruluşlara ait dalgali iç borçların nispi büyüklüğünü belirlemek içindir.

1. Borç Çeşitleri İtibariyle Dalgali İç Borçların Bileşiminde Yıllara Göre Meydana Gelen Değişmeler

Burada 1963-1986 döneminde dalgali iç borçların bileşimi, borç çeşitleri itibariyle ele alınacaktır. Birinci bölümde açıklandığı gibi, Türkiye uygulamasında dalgali iç borçların en önemli çeşitleri, Merkez Bankası'nın Hazine'ye açtığı

(1) Bkz.: 8.2.1984 tarih ve 18306 sayılı Resmi Gazete.

kısa vadeli avanslar,hazine(plasman) bonoları,hazine kefaletini taşıyan bonolar,müteahhit bonoları ve emanet paralarıdır.(1)

Aşağıda bu borç çeşitleri tek tek ele alınarak, genel toplam içindeki önemleri ve 1963-1986 dönemi boyunca gösterdikleri değişimler incelenmeye çalışılacaktır.

A. Hazine'nin Merkez Bankası'ndan Aldığı Kısa Vadeli Avansların Toplam Dalgalı İç Borçlar İçindeki Nispi Önemi

TABLO:VII,1963-1986 döneminde Hazine'nin Merkez Bankası'ndan aldığı kısa vadeli avanslardan doğan borçların toplam dalgalı iç borçlar içindeki önemini ve gelişimini incelemek üzere düzenlenmiş bulunmaktadır.Tabloya göre,1964 yılı hariç diğer yıllarda toplam dalgalı iç borçlar içinde kısa vadeli Merkez Bankası avanslarının ağırlığı,%20,4 ile % 39,6 arasında değişmektedir.Aynı tablodan,1963 yılında kısa vadeli avans hesabının kalıntı bırakmadığı,bu borçların nispi ağırlığınının 1964'te en düşük⁽²⁾ ve 1984 yılında ise en yüksek düzeyde gerçekleştiği;ayrıca kısa vadeli avansların yıllık değişiminin sürekli inişler ve çıkışlar kaydettiği an-

(1) Birinci bölümde adı geçen garanti bonoları,hem uygulamadan kalktıkları hem de devlet borcundan çok bir teminat niteliğinde olduklarından,bu bölümde ele alınmayacaktır.

(2) 1963 yılında böyle bir borcun olmayışı ve 1964'deki düşük oran,Şubat 1961 tarihli ve 260 sayılı,"1715 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 34 üncü Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un getirdiği değişik uygulama ile ilgilidir.Ne var ki,bu kanunun getirdiği değişiklikler,sadece Şubat 1965 tarihli ve 544 sayılı,"1965 Mali Yılı Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarına Yetki Veren Kanun"un yürürlüğe girmesine kadar sürebilmiştir.Bu kanuna göre,1964 mali yılı için uygulanan limitin % 25 fazlası olarak tesbit edilen avansın açılmasında 1964 mali yılında alınan avansın kapatılması şartının aranmaması üzerine,o yıl avans hesabının yine kalıntı vermeye başladığı görülmektedir.Bununla birlikte,1964 yılının hesap kalıntısı hem miktar olarak hem de toplam dalgalı iç borçlara oranla en düşük düzeyde gerçekleşmiştir(bkz.: Birinci Bölüm, s.38).

laşılmaktadır. Diğer yandan, TABLO:VII'den, yirmi üç yılda ortalama olarak dalgali iç borçların % 29,3'ünün Hazine'nin Merkez Bankası'ndan sağladığı kısa vadeli avanslardan oluştuğu gözlenmektedir.

GRAFİK:VIII ise, kısa vadeli avansların nispi ve yıllık değişimini birlikte vermektedir. Grafikten, kısa vadeli avansların yıldan yıla büyük sıçramalar gösterdiği, buna karşın toplam dalgali iç borçlar içindeki nispi öneminin nispeten istikrarlı bir gelişme içinde olduğu daha açık olarak görülebilmektedir.

Türkiye'de 1963-1986 döneminde kısa vadeli avansların toplam dalgali iç borçlar içindeki yerini belirleyen iki temel faktör vardır. Bunlardan birisi, azami düzeyi Merkez Bankası Kanunları ile veya bu kanunun değişik maddeleriyle saptanan, fakat her yıl genel ekonomik durum göz önünde tutularak, ilgili bakanlık ile Merkez Bankası arasında kararlaştırılmak suretiyle uygulanan avans oranı, diğeri ise bu oranın uygulandığı genel bütçe ödeneklerinin tutarıdır. Bunların temelinde ise ülkenin içinde bulunduğu genel ekonomik durum yatamaktadır.

Birinci bölümde kısa vadeli avanslarla ilgili uygulama ve mevzuat hakkında yeterince açıklamalarda bulunulduğundan, burada avans miktarının nispi önemini etkileyen faktörler dönem boyunca Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu genel ekonomik durum göz önünde bulundurularak belirtilecektir. Bilindiği gibi, Türkiye'nin içine düştüğü enflasyonist ortamdan kurtulmayı hedefleyen Şubat 1961 değişiklikleri, 1965 yılına kadar yürürlükte kalmış, fakat bu değişikliklerin daha 1963'te ihtiyaçlara cevap vermediği anlaşılmıştır. 1963'ten itibaren bütçelerin devamlı olarak önemli açıklar vermeye başlaması, bir taraftan dikkatle uygulanan anti-enflasyonist politika ve öte yandan da 1964-1965 Kıbrıs bunalımının yarattığı ekonomik durgunluk, ayrıca 1963'te uygulanmasına başlanan kalkınma plan ve programlarının kamu ekonomisine getirdiği mali külfetler Hazine'nin Merkez Bankası'na olan ki-

TABLO : VII

Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine'ye Açılan Kısa Vadeli Merkez Bankası Avanslarının Yıllara Dağılımı , Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı

Yıllar	Hazine'ye Açılan Kısa Vadeli Avanslar (Milyon TL)	Endeks (1963:100)	Yıllık Değişme (%)	Kısa Vadeli Avansların Dalgalı İç Borçlara Oranı (%)
1963	-	-	-	-
1964	662	100,0	-	13,0
1965	1.135	182,5	82,5	20,4
1966	1.456	234,1	28,5	22,6
1967	1.937	311,4	33,0	29,7
1968	2.302	370,1	18,8	28,7
1969	3.892	625,7	69,1	37,1
1970	3.846	618,3	-1,2	32,3
1971	6.885	1.106,9	79,0	35,6
1972	7.554	1.214,5	9,4	36,4
1973	7.932	1.275,2	5,0	31,4
1974	11.875	1.909,2	49,7	33,4
1975	16.597	2.668,3	39,7	34,5
1976	23.546	3.785,5	41,8	27,6
1977	46.912	7.542,1	80,1	29,6
1978	62.502	10.048,5	33,2	29,6
1979	92.036	14.796,8	47,3	26,4
1980	195.183	31.379,9	112,1	32,1
1981	233.783	37.585,7	19,8	22,1
1982	266.200	42.797,4	13,8	20,7
1983	338.454	54.313,8	27,2	23,3
1984	528.187	84.917,5	56,1	39,6
1985	811.290	130.332,5	53,6	38,2
1986	1.051.383	169.032,6	29,6	28,8

KAYNAK : Hazine'ye açılan kısa vadeli avanslara ait Yıllık veriler maliye Ve Gümrük Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bütçelerinden alınmıştır.

AÇIKLAMA : Hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

GRAFİK : VIII- Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine'nin Merkez Bankası'ndan Aldığı Kısa Vadeli Avansların Yıllık Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı



AÇIKLAMA : TABLO : VII'ye göre çizilmiştir.

I : Kısa Vadeli Avansların Yıllık Değişimi ;
II : Kısa Vadeli Avansların Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı.

sa vadeli avans borçlarının mali yıl sonunda ödenmesini olanaksız yapmış, bunun üzerine 1965 yılında üst üste yeni değişikliklere gidilmiştir. (1) Bu yeni değişiklikler, kısa vadeli avans hesabının yıldan yıla artan kalıntıları bırakmasına neden olarak bu borçların toplam dalgali iç borçlar içindeki önemini artırması sonucunu yaratmıştır.

1965 yılında getirilen kolaylıklara rağmen Hazine'nin yıldan yıla daha çok likidite sıkıntısına düştüğü, taahhütlerini zamanında yerine getirmediği, bazı borçlarını gecikmeyle ödeyemediği görülünce, 1969'da avans oranının yeniden yükseltilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu yıldan itibaren hızlanmaya başlayan fiyat artışlarının ve ekonominin genelinde ortaya çıkan dengesizliklerinin de körüklediği bütçe açıklarının önüne geçilememesi üzerine çare olarak yine avans oranının artırılması yoluna gidilmiş ve bu amaçla 1970 yılında çıkarılan yeni Merkez Bankası Kanunu'nun 50 inci maddesine bu doğrultuda bir hüküm getirilmiştir. (2)

Görüldüğü gibi, kısa vadeli avansların artışı üzerinde oranın sık sık yükseltilmesinin birinci derecede etkisi olmuştur. Öte yandan, kısa vadeli avansların artması genel bütçe ödenekleri düzeyinde sürekli olarak meydana gelen artışlardan da ileri gelmiştir. (3) Bunu, 1970-1986 döneminde avans oranı sabit kaldığı halde avans miktarında meydana gelen artışlar da doğrulamaktadır. Ayrıca bu dönemde Hazine'nin % 15 limitini bile zorlamaya başlamasının ve bütçe giderleri hacminin gittikçe büyümesinin, dolayısıyla bütçe açıklarının önemli düzeylere ulaşmasının da belirli ölçülerde etkide bulundu-

(1) Bkz.: Birinci bölüm, s.38.

(2) Bkz.: Birinci bölüm, s.39.

(3) Bkz.: EK TABLO:III.

ğunu söylemek mümkündür.(1) Avans oranının uygulandığı genel bütçe ödenekleri tutarının Bütçe Kanunları ile belirlenen miktarın yanı sıra yıl içinde kabul edilen ek ödenekleri de kapsamaması, Merkez Bankası'ndan daha fazla kısa vadeli avans çekmek için bir gerekçe olmuş ve bu yüzden ek ödeneklere başvuruldukça kısa vadeli avansların da başlangıç ödeneklerinin % 15 sınırını aşmaya başladığı görülmektedir. Oysa eklemelerden sonraki genel bütçe ödeneklerinin tamamının mali yıl sonlarında gider olarak kullanılmadığı anlaşılmaktadır.(2)

B. Hazine(Plasman) Bonolarının Toplam Dalgalı İç Borçlar İçindeki Nispi Önemi

TABLO:VIII'de, Türkiye'de 1963-1986 döneminde hazine(plasman) bonolarının yıllara dağılımı, dalgalı iç borçların genel toplamına olan nispi önemi ve gelişimi gösterilmiştir. Tabloya göre, bu dönem boyunca bonoların dalgalı iç borçlar genel toplamı içindeki ağırlığı % 2,4 ile % 34 arasında değişmiştir. Dönemin en düşük oranı 1976'da, buna karşın en yüksek oranı da 1986 yılında kaydedilmiştir. Yirmi dört yılın ortalaması ise % 10,8'dir. Dönemin geneline bakıldığında, hazine(plasman) bonolarının toplam dalgalı iç borçlara olan nispi öneminin çoğunlukla bu ortalamanın altında gerçekleştiği görülmektedir. Aynı tablodan, bonoların miktar olarak

(1) 1970-1986 döneminde Hazine'nin Merkez Bankası'ndan aldığı kısa vadeli avans miktarını artıran nedenler arasında bu dönemde Türkiye'de yaşanmış olan bazı olağanüstü durumları da saymak gerekir. Böyle durumlarda acilen karşılanması gereken ihtiyaçlar çoğunlukta olduğu için, Merkez Bankası'ndaki avans hesabından hemen nakit gereksinimlerinin karşılanması yolu daha çok kullanılmaktadır. Nitekim, kısa vadeli avansların bir önceki yıla göre 1971 ve 1974 ile 1977 ve 1980 yıllarında önemli artışlar göstermesinin rastlantı olarak alınmaması gerekir. Bilindiği gibi, Türkiye'de bu yıllarda ya hükümet bunalımları ve yönetime değişiklikleri ya da savaş gibi olağanüstü olaylar yaşanmıştır.

(2) EK TABLO:III'te yer alan genel bütçe ödenekleri ile genel bütçe giderlerini karşılaştırınız.

yirmi dört yıl içinde yaklaşık 2.334 kat artarak, 1963'te 531 milyon lira iken, 1986 yılında 1 trilyon 239,5 milyar lira olduğu, ayrıca bonolara ait yıllık değişimin, özellikle 1971'den itibaren oldukça istikrarsız bir biçimde geliştiği gözlenmektedir.

GRAFİK:IX, hazine(plasman) bonolarının toplam dalgali iç borçlar içindeki yüzdesinin yıllara dağılımını, GRAFİK:X ise, bu bonoların yıllık değişimini temsil etmektedir. GRAFİK:IX'a göre, bu bonoların nispi önemi, 1976'ya kadar genellikle düşüş ve bu yıldan sonra ise artış yönünde bir eğilim göstermiştir. Hazine(plasman) bonolarının yıllık değişim itibariyle dönem boyunca istikrarsız bir gelişme kaydettiği, GRAFİK:X'dan da gözlenebilir.

Bu dönem boyunca hazine(plasman) bonolarının dalgali iç borçlar içindeki nispi önemini etkileyen nedenlere gelince; bilindiği gibi, hazine(plasman) bonoları büyük ölçüde para ve sermaye piyasasında geçerli olan kurallara tabidir. Dolayısıyla, bu borçlarla istenen hedeflere ulaşmak için her şeyden önce piyasanın, bu bonoların taşıdığı koşulları ve miktarını kabul etmesi gerekmektedir. Buradan yola çıkarak, her ne kadar 1963'ten bu yana Türkiye'de henüz iyi işleyen, modern ve güvenli bir sermaye ve para piyasası oluşmuş değilse de, mevcut piyasa sisteminde işleyen arz ve talep mekanizmasının hazine(plasman) bonolarını önemli ölçüde yönlendirdiği söylenebilir. Banka ve diğer mali kurumların elinde büyük fonların biriktiği zamanlarda bonolara alıcı bulmak mümkün olmuşken, güvensizliğin erttiği ve gelecek hakkında iyi beklentiler içinde olunmadığı zamanlarda ise bonoların satılması oldukça güçleşmiştir. Piyasada mevcut istikrarsızlıkların büyük ölçüde hazine(plasman) bonolarının satış hacmine de yansıdığı görülmekle birlikte, Türkiye'de bu bonoların alınıp satıldığı piyasanın talep yönünü veri olarak almanın daha doğru olacağı kanısındayız. Zira hazine(plasman) bonolarının nispi önemini etkileyen faktörlerin daha çok bu bonoların arz koşulları ve miktarları ile ilgili olduğu gözlenmektedir. Bu nedenle çıkarılacak hazine(plasman) bonusu miktarının Bütçe Kanunu'nun verdi-

TABLO : VIII

Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine(Plasman) Bonolarının Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgali İç Borçlara Oranı

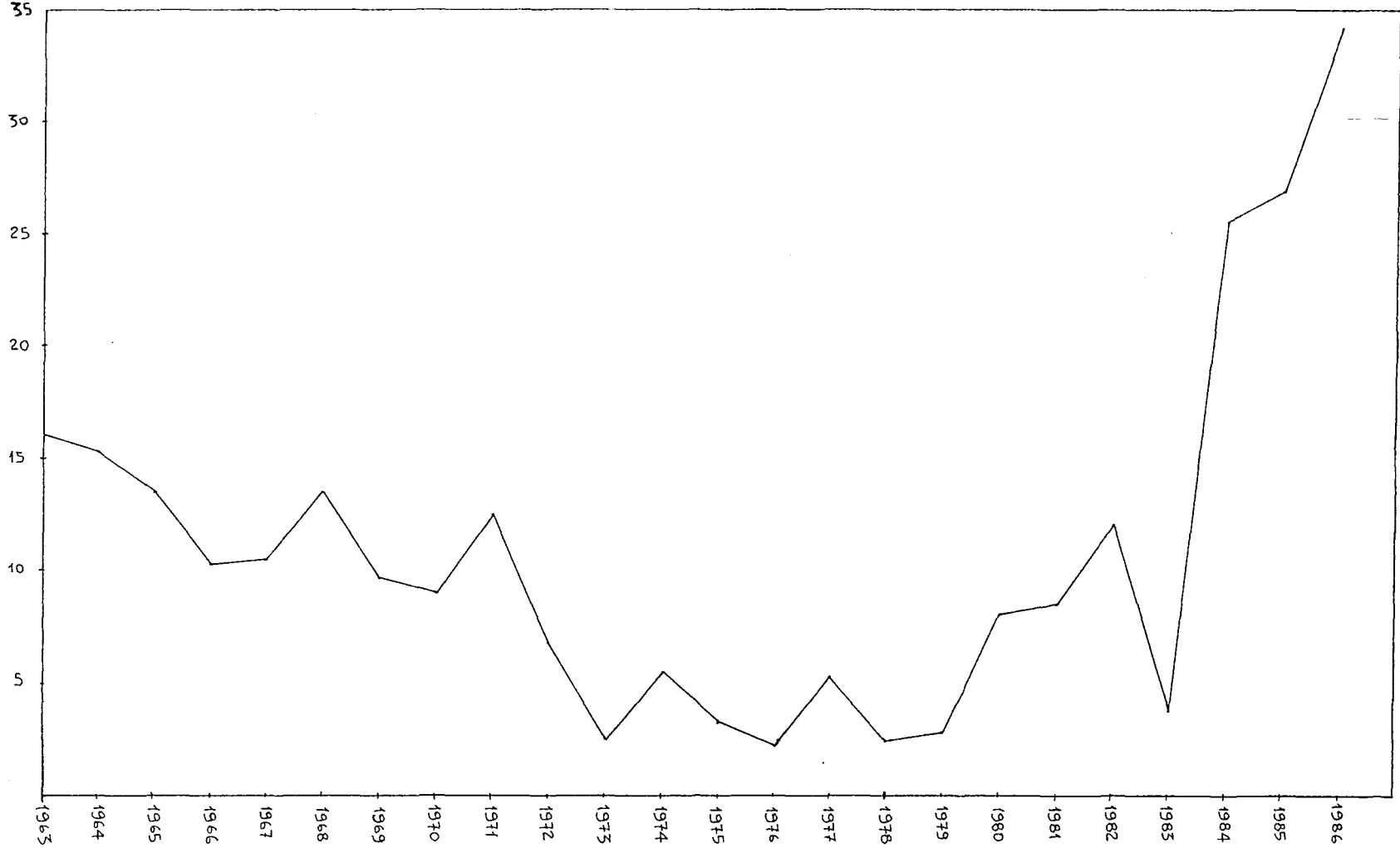
Yıllar	Hazine (Plasman) Bonoları (Milyon TL)	Endeks (1963:100)	Yıllık Değişme (%)	Hazine(Plasman) Bonolarının Dalgali İç Borçlara Oranı(%)
1963	531	100,0	-	16,3
1964	729	137,3	37,3	15,2
1965	763	143,7	4,6	13,7
1966	652	122,8	-14,5	10,3
1967	686	129,2	5,2	10,5
1968	1.068	201,1	55,7	13,3
1969	1.021	192,3	-4,4	9,7
1970	1.087	204,7	6,5	9,1
1971	2.413	454,4	122,0	12,5
1972	1.495	281,5	-38,0	7,2
1973	660	124,3	-55,8	2,6
1974	1.986	374,0	200,1	5,6
1975	1.611	303,4	-18,8	3,4
1976	2.013	379,1	25,0	2,4
1977	8.330	1.568,7	313,8	5,2
1978	5.206	980,4	-37,5	2,5
1979	9.137	1.720,7	75,5	2,6
1980	48.714	9.174,0	433,2	7,9
1981	88.029	16.577,9	80,7	8,3
1982	152.490	28.717,5	73,2	11,9
1983	56.216	10.586,8	-63,1	3,9
1984	339.954	63.921,5	504,7	25,5
1985	571.269	107.583,6	68,0	29,6
1986	1.239.497	233.426,9	117,0	34,0

KAYNAK : Hazine(Plasman) bonolarına ait yıllık veriler Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenlerinden alınmıştır.

AÇIKLAMA : Hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

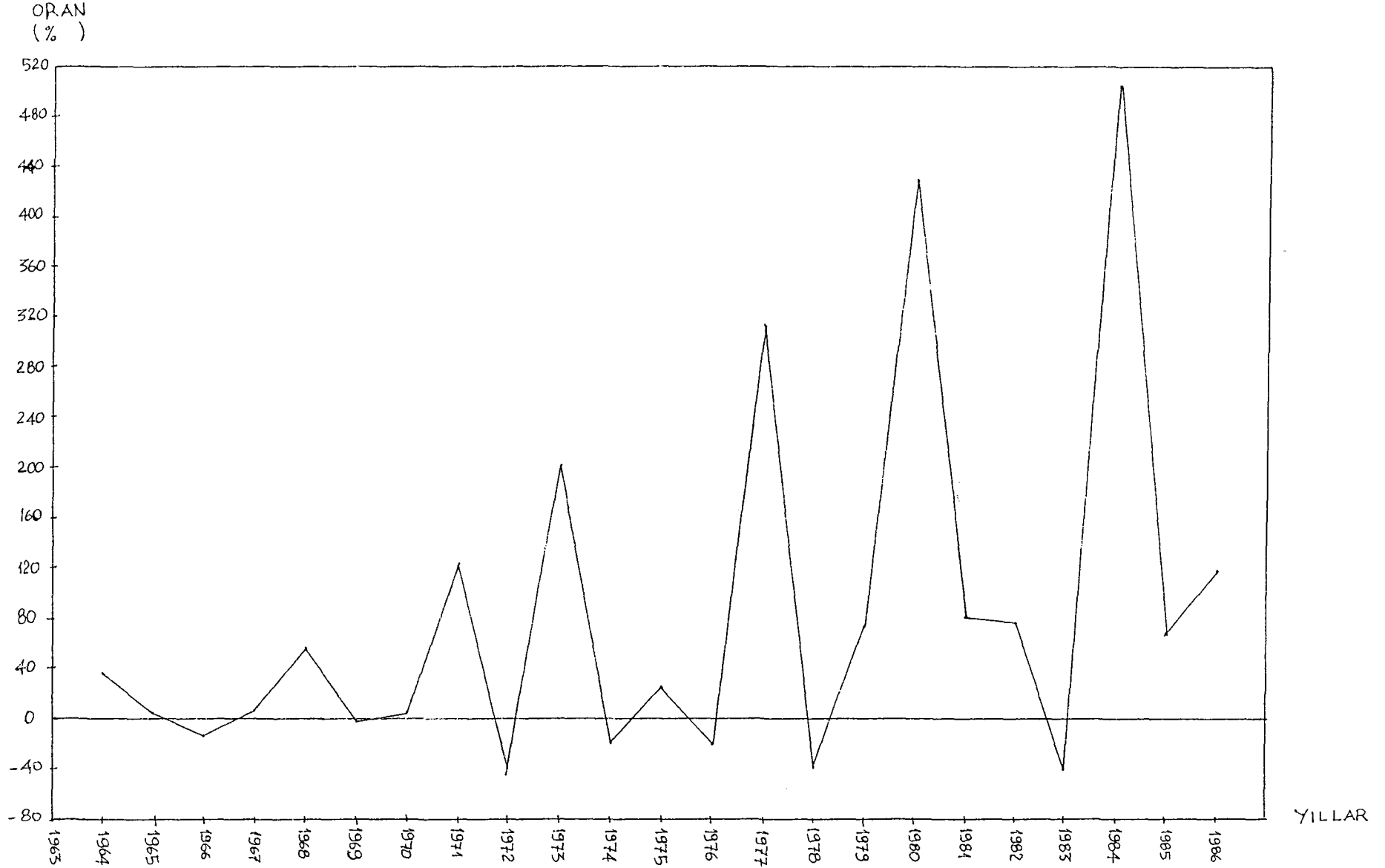
GRAFİK : IX- Türkiye'de 1963-1986 Doneminde Hazine (Plasman) Bonolarının Toplam Dalgalı İş Borçlara Oranı.

ORAN
(%)



AÇIKLAMA : TABLO: VIII' e göre çizilmiştir.

GRAFİK :X- Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine (Plasman) Bonolarının Yıllık Değişimi .



AÇIKLAMA: TABLO: VIII'e göre çizilmiştir.

liraya çıkmış ve bu düzey 1969 yılının sonuna kadar değişmeden devam etmiştir.1970'den itibaren ise Hazine bu bonoları Merkez Bankası'na iskonto etmek üzere başvurmadığından, başka bir deyişle,1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nda buna ilişkin bir hüküm yer almadığından hesabın karşılığı boş kalmıştır.

TABLO : IX

Türkiye'de 1963-1970 Döneminde Dokuz Ay
Vadeli Hazine Bonolarının Yıllara
Dağılımı(Milyon TL)

Yıllar	Dokuz Ay Vadeli Hazine Bonoları
1963	344
1964	348
1965	348
1966	348
1967	348
1968	348
1969	348
1970	-

KAYNAK : Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Muhasabat Genel Müdürlüğü,Kamu Hesapları Bültenleri.

1963-1986 döneminde hazine(plasman) bonolarının satışında izlenen iki ayrı yöntemin de bu bonoların toplam dalgali iç borçlara olan nispi önemi üzerinde etkili olan nedenler olduğu gözlenmektedir.Birinci bölümde de açıklandığı gibi, 1974'ten sonra bonoların satışında uygulanmaya başlanan ihale yönteminin 1974'ten önce uygulanan yöntemden bir çok üstünlükleri olmuştur.Kısaca belirtmek gerekirse,ihale yöntemi-ne hakim olan piyasa arz ve talep kurallarına bağlı olarak 1974-1986 döneminde bu bonolardan doğan devlet borcunun miktar itibariyle sürekli olarak yükseldiği ve yıldan yıla şid-

detli dalgalanmalar gösterdiği anlaşılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, hazine (plasman) bonolarının toplam dalgali iç borçlar içindeki ağırlığı genellikle artmış ve 1982-1986 döneminde çoğunlukla % 10'un üzerinde seyrederek % 34'e kadar çıkabilmiş ve miktar olarak da 1 trilyon lirayı aşmaya başlamıştır.

C. Hazine Kefaletini Taşıyan Bonoların
Toplam Dalgali İç Borçlar İçindeki
Nispi Önemi

TABLO:X'da, Türkiye'de 1963-1986 döneminde hazine kefaletini taşıyan bonoların yıllara dağılımı, gelişimi ve toplam dalgali iç borçlara olan nispi önemi gösterilmiştir. Tabloya göre, dönem boyunca hazine kefaletini taşıyan bonoların toplam dalgali iç borçlar içindeki nispi ağırlığı % 2,7 ile % 41,8 arasında değişmektedir. En düşük oran 1984 yılında ve en yüksek oran da 1976'da kaydedilmiştir. 1983'ten sonraki nispi önemsizliğine karşın, 1963-1983 döneminde bu bonoların nispi ağırlığı oldukça yüksek olmuştur. Hazine kefaletini taşıyan bonolar, miktar olarak yirmi dört yılda 225 kat artarak, 1963'te 943,5 milyon lira iken, 1986'da 213 milyar 291 milyon liraya çıkmıştır. Aynı tablodan, yıllık değişim olarak bonoların bazen çok önemli düşüşler ve yükselişler gösterdiği ortaya çıkmaktadır. Örneğin, bir önceki yıla göre 1984'te % 86,2 oranında bir düşüş, buna karşın 1985 yılında yaklaşık % 232 oranında bir artış gerçekleşmiştir.

GRAFİK:XI'de, hazine kefaletini taşıyan bonoların toplam dalgali iç borçlara olan nispi önemini ve GRAFİK:XII'de ise, bu bonoların değişimini gösteren eğriler yer almaktadır. GRAFİK:XI'e göre, bu bonoların nispi ağırlığının 1973 yılına kadar önemli sayılmayan dalgalanmalar kaydettiği, bu yıldan itibaren artış yönünde bir eğilimin ortaya çıktığı, fakat 1979 yılından sonra sürekli olarak düşüş meydana geldiği anlaşılmaktadır. GRAFİK:XII'den ise, hazine kefaletini taşıyan bonoların, 1975 yılına kadar bir önceki yıla göre nispeten istik-

TABLO : X

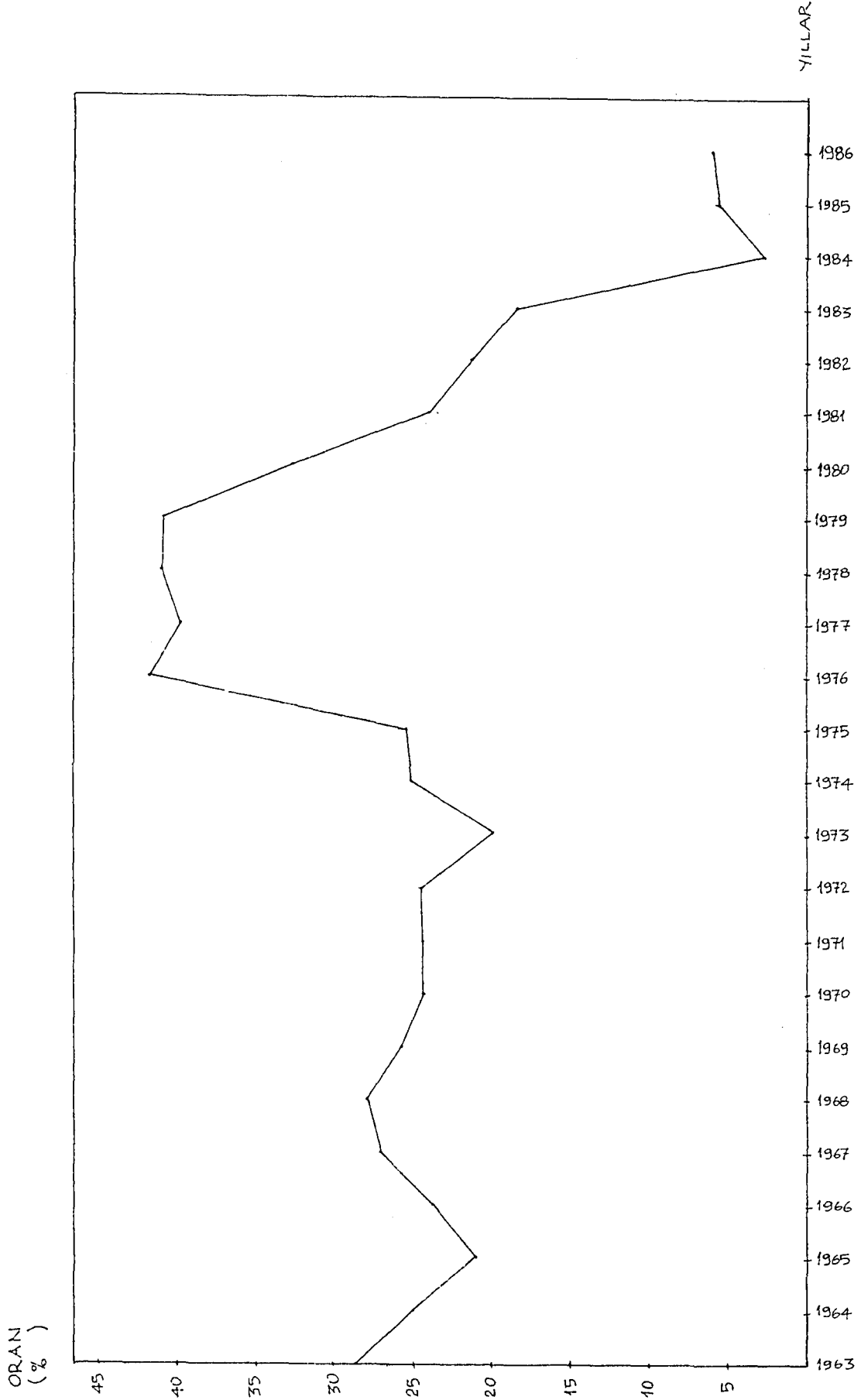
Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine Kefaletini Taşıyan Bonoların Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgali İç Borçlara Oranı

Yıllar	Hazine Kefaletini Taşıyan Bonolar (Milyon TL)	Endeks (1963:100)	Yıllık Değişme (%)	Hazine Kefaletini Taşıyan Bonoların Dalgali İç Borçlara Oranı (%)
1963	944	100,0	-	28,9
1964	1.191	126,2	26,2	24,9
1965	992	105,1	-16,7	17,8
1966	1.520	161,1	53,2	23,6
1967	1.758	168,3	15,6	27,1
1968	2.230	236,3	26,8	27,8
1969	2.700	286,2	21,1	25,7
1970	2.875	304,7	6,5	24,1
1971	4.750	503,4	65,2	24,5
1972	5.100	540,5	7,4	24,6
1973	4.959	525,6	-2,7	19,6
1974	8.970	950,7	81,9	25,1
1975	12.339	1.307,8	37,5	25,7
1976	35.636	3.777,0	188,8	41,8
1977	62.854	6.661,8	76,4	39,6
1978	86.470	9.164,8	37,6	41,0
1979	142.065	15.057,2	64,3	40,8
1980	197.519	20.934,7	39,0	32,2
1981	252.497	26.761,7	27,8	24,0
1982	274.667	29.111,5	8,8	21,4
1983	267.385	28.339,7	-2,6	18,4
1984	36.885	3.909,4	-86,2	2,7
1985	122.386	12.971,5	231,8	5,7
1986	213.291	22.606,4	74,3	5,8

KAYNAK : Hazine kefaletini taşıyan bonolara ait yıllık veriler Merkez Bankası Yıllık Raporlarından alınmıştır.

AÇIKLAMA : Hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

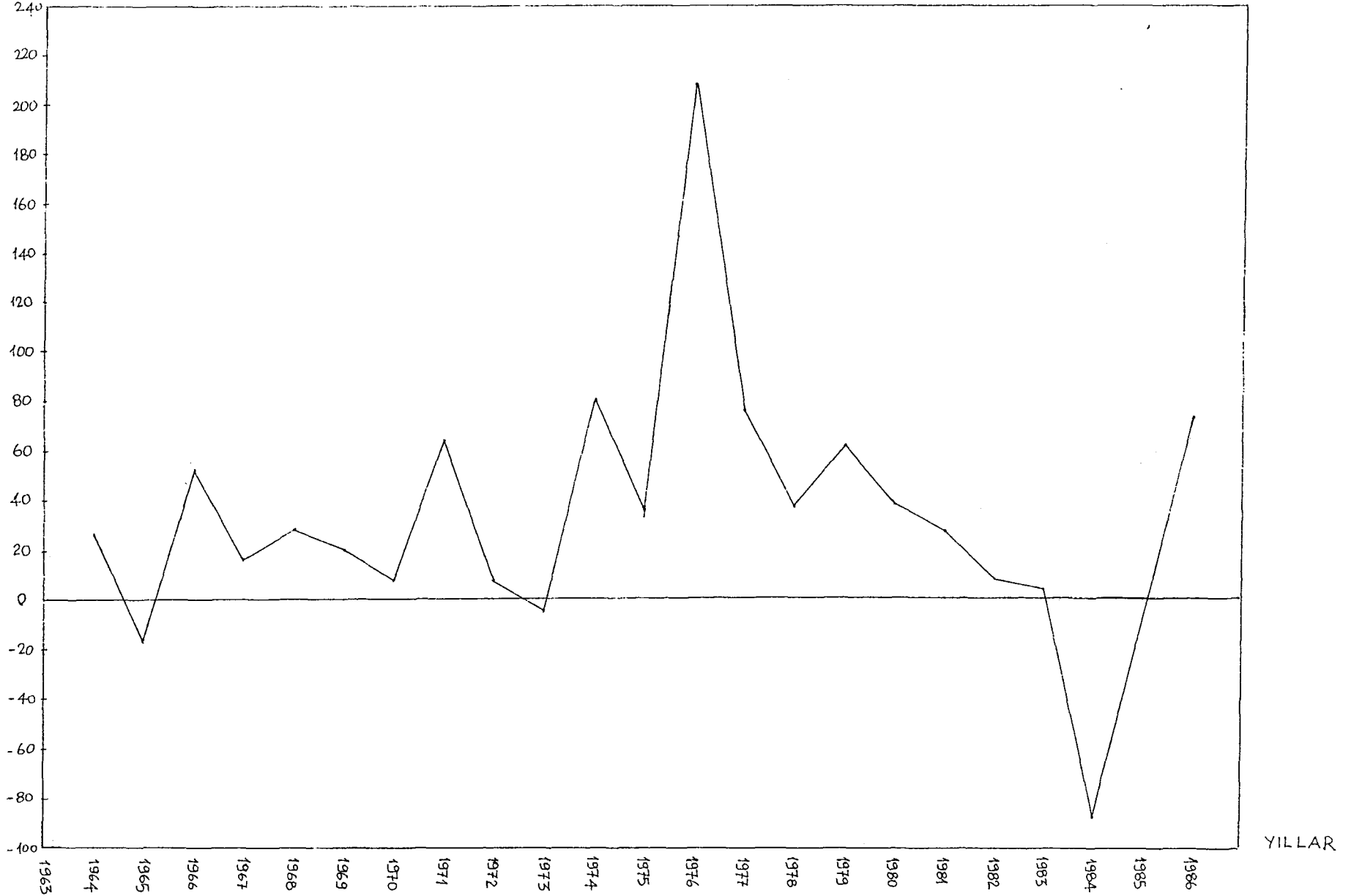
GRAFİK : XI - Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine Kefaletini Taşınan Bonoların Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı.



AÇIKLAMA : TABLO : X' e göre çizilmiştir.

GRAFİK: XII- Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Hazine Kefaletini Taşıyan Bonoların Yıllık Değişimi.

ORAN
(%)



AÇIKLAMA : TABLO : X'a göre çizilmiştir.

rar içinde geliştigi ve 1976'dan sonra sürekli bir düşüş kaydettiği görülebilir.

Toplam dalgali iç borçların en önemli kalemlerinden birini oluşturan bu bonoların yukarıda belirtilen nispi ağırlığını etkileyen faktörler, daha çok borçlanan kuruluşların faaliyet türünden, mali yapısından, ekonomideki yeri ve öneminden, hatta Hazine'nin Merkez Bankası ile olan ilişkilerinden kaynaklanmaktadır.

Birinci bölümde de belirtildiği gibi, hazine kefaletini taşıyan bonoların büyük bir kısmı, hatta bazı yıllarda tamamı tekel niteliğindeki mallar ve temel mal ve hizmet üreten kuruluşlar tarafından ihraç edilmiş olup, söz konusu kuruluşların bu bonolar aracılığıyla büyük miktarlara varan borçlanmalarda bulunmaları, bazı zorunluluklardan ileri gelmiştir. Bu da hazine kefaletini taşıyan bonoların 1963-1986 döneminde hem miktar hem de nispi olarak önemli olmasına neden olmuştur.

1973-1986 döneminde hazine kefaletini taşıyan bonoların gerek hacimce genişlemesinin gerekse nispi ağırlık olarak artış kaydetmesinin nedeni, bu bonolar aracılığıyla yapılan borçlanmaların bir tür 'açıktan finansman' aracı olarak kullanılmaya başlanmasıdır. Gerçekten de, bu dönemde bir taraftan hızla bozulmaya başlayan ekonomik duruma, özellikle yaşanan şiddetli enflasyona, diğer taraftan da ekonomik faaliyetlerde bulunan kamu kuruluşlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını günün ekonomik gereklerine göre ayarlayamamanın getirmiş olduğu güçlüklerle bağlı olarak bu kuruluşların zarar ettikleri ve mevsimlik ihtiyaçlarının yanı sıra bu zararları da Merkez Bankası kredilerinden karşıladıkları görülmektedir. Böylece kuruluşların Merkez Bankasına olan bu borçları geri ödenmiyerek üst üste yığılmaya başlamıştır. Bunun üzerine 1975'te çıkarılan bir kanunla, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin ve Tekel Genel Müdürlüğü'nün Merkez Bankası'na "31.12.1974 tarihi itibarıyla olan borçlarından seyyaliyetini yitirmiş olanlar" Hazinece devralınıp, karşılığında Banka'ya 100 yıl vadeli ve

faizsiz tahvil verilmek suretiyle konsolide edilmiştir.⁽¹⁾

Hazine kefaletini taşıyan bonoların nispi öneminde 1980'den itibaren sürekli olarak düşüş meydana gelmesini, bu dönemde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne yönelik olarak yapılan düzenlemelere bağlamak gerekir. Bilindiği gibi, son düzenlemeler, Merkez Bankası Kanunu'nda bu borçlara ilişkin değişiklikler yapmak yerine doğrudan doğruya kuruluşların içinde bulunduğu mali sorunları çözüme kavuşturacak tedbirlere yönelik olmuştur. Zira 24 Ocak Ekonomik İstikrar Kararları doğrultusunda, 1980'den sonra Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin mal ve hizmet alanı daraltılmış, ayrıca bu kapsama alınan mal ve hizmetlerin fiyatlarında, maliyet artışları da dikkate alınarak, ayarlamalara gidilmiştir. Böylece hem kuruluşların Hazine'ye ve Merkez Bankası'na daha fazla yük olmaları önlenmiş hem de bu kuruluşların kaynak yaratmalarına olanak tanınmıştır.⁽²⁾ Bununla birlikte, bu kuruluşlarla ilgili 1980 sonrası düzenlemelerinin, 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"den⁽³⁾ sonra etkili olmaya başladığı görülmektedir. Gerçekten de, 1984 ve izleyen yıllarda hazine kefaletini taşıyan bonoların hacminde önemli düşüşlerin yanı sıra, bu bonoların toplam dalgali iç borçlar içindeki nispi öneminin de oldukça düşük olduğu gözlenmektedir. Daha önce belirtildiği gibi, hazine kefaletini taşıyan bonoların 1984 yılında gösterdiği % 86,2 gibi önemli düşüşün, gerçekte o yıl yapılan konsolidasyon işlemiyle ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu konsolidasyon işleminin kapsamına Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Merkez Bankası'na olan hazine kefaletini taşıyan bonolardan doğan borçlar da girdiği için, bu borçlar Hazinece

(1) Bkz.: "Belediyelerin, Belediyelere Bağlı Müssese Ve İşletmelerin, Köy Tüzel Kişiliklerinin, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Ve Tekel Genel Müdürlüğünün Bir Kısım Borçlarının Tahkimi Hakkında Kanun", 31.5.1975 tarih ve 15251 sayılı Resmi Gazete.

(2) Coşkun Çan AKTAN, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ve Özelleştirme, BİLKOM, İzmir, 1987, s.50.

(3) Bkz.: 18.6.1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazete.

devralınmak suretiyle yok edilmiştir.Bu konsolidasyon işleminin,Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne yönelik 1980 sonrası düzenlemelerinin devamından başka bir şey olmadığı,söz konusu kanunun amacından ortaya çıkarılabilir.Zira kanun,"ekonomik ve mali istikrar tedbirlerinin etkinliğini artırmak amacıyla bu kanun kapsamına giren tüm kurum ve kuruluşların birbirlerine olan borçları bu kanun esasları çerçevesinde tahkim olunur" demek suretiyle bunu açık bir biçimde ifade etmektedir.

D. Emanet Paraların Toplam Dalgalı İç Borçlar İçindeki Nispi Önemi

Emanet paraların dalgalı iç borçlara dahil edilip edilmemesi konusunda değişik görüşlere rastlanıyorsa da,biz bu çalışmada bütçe emanetleri ve diğer emanetlerden oluşan emanet paraların devletin bir borcu olduğunu kabul ederek dalgalı iç borçlar toplamına dahil edilmesinden yana olduk.Çünkü bu çeşit paralar bir yönden Hazine tarafından bütçe giderlerinde kullanılan bir çeşit borç niteliğini taşımaktadır,diger taraftan da bunların artırılması(azaltılması) durumunda devlete kredi sağlanmış(borç ödemesi yapılmış) gibi bir etki doğmaktadır.Ayrıca bu paraların son yıllarda oldukça büyük tutarlara ulaştığı göz önünde tutulacak olunursa,bu şekilde doğan devlet borçlarının nasıl tasfiye edileceğinin başlı başına bir sorun oluşturduğunu kabul etmek gerekir.

TABLO:XII,emanet paralardan doğan borçların toplam dalgalı iç borçlar içindeki nispi önemini göstermek amacıyla düzenlenmiş bulunmaktadır.Bu tablo,her şeyden önce,emanet paraların toplam dalgalı iç borçlara olan nispi ağırlığının bazı dönemlerde dalgalı iç borçların diğer unsurlarına göre daha büyük olduğunu göstermektedir.Nitekim tablodan,bu paraların dalgalı iç borçlara olan nispi öneminin % 11,6 ile % 54,4 arasında değiştiği,1963-1986 döneminde ortalamanın % 34,1 olduğu,endeksin sürekli olarak yükseldiği ve yirmi dört yıl içinde başlangıç yılına göre kaydedilen gelişmenin yaklaşık 743 kat daha büyük olduğu görülmektedir.

TABLO : XI

Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Emanet Paraların Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı

Yıllar	Emanet Paralar (Milyon TL)	Endeks (1963:100)	Yıllık Değişme (%)	Emanet Paraların Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı (%)
1963	1.538	100,0	-	47,0
1964	1.650	107,3	7,3	34,5
1965	2.150	139,6	30,3	38,6
1966	2.352	152,9	9,4	36,6
1967	1.834	119,2	-22,0	28,2
1968	2.228	144,8	21,5	27,7
1969	2.788	181,3	25,1	26,6
1970	4.087	265,7	46,6	34,3
1971	5.532	346,7	30,5	27,4
1972	6.611	429,8	24,0	31,8
1973	11.737	763,1	77,5	46,4
1974	12.835	834,5	9,4	35,9
1975	17.420	1.132,6	35,7	36,2
1976	23.935	1.556,2	37,4	28,2
1977	40.445	1.199,3	-22,9	25,5
1978	56.825	1.874,1	56,3	26,9
1979	104.768	6.811,9	263,5	30,2
1980	170.530	11.987,7	62,8	27,8
1981	481.028	31.276,2	182,1	45,6
1982	588.926	38.291,7	22,4	46,0
1983	789.080	51.305,6	34,0	54,4
1984	429.347	27.720,9	-45,6	32,2
1985	620.950	40.373,8	44,6	29,2
1986	1.142.893	74.310,3	84,1	31,4

KAYNAK : Emanet paralara ait yıllık veriler Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenlerinden alınmıştır.

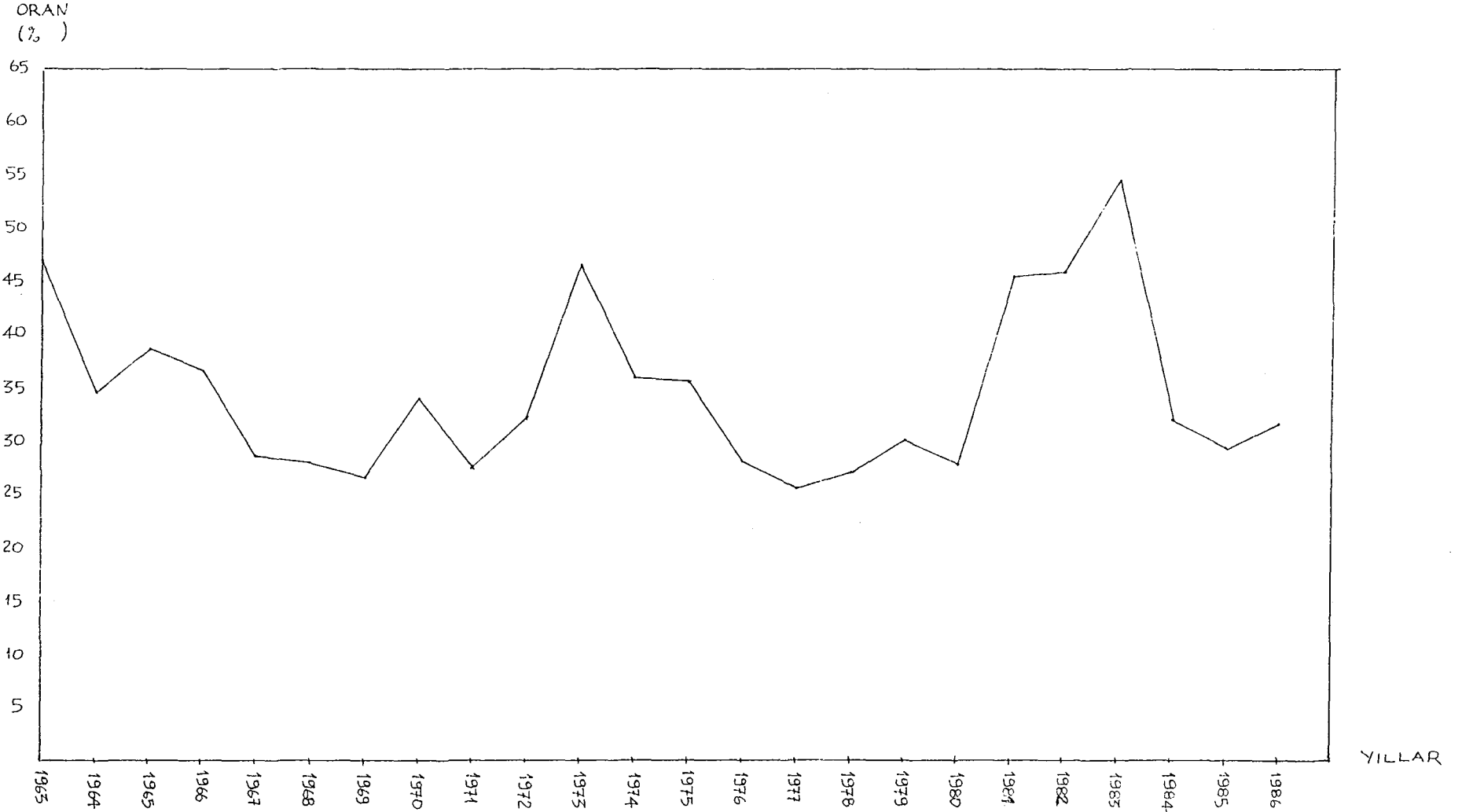
AÇIKLAMA : Hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

GRAFİK:XIII'te, emanet paraların nispi önemindeki gelişim ve GRAFİK:XIV'te ise,yıllık değişim gösterilmiştir.GRAFİK:XIII,emanet paraların toplam dalgali iç borçlar içindeki nispi öneminin dönem boyunca çoğunlukla düştüğünü,1977 yılında yaklaşık olarak % 55 gibi yüksek bir düzeye çıktığını göstermektedir.GRAFİK:XIV'ten ise,1963-1977 döneminde emanet paraların bir önceki yıla göre nispeten istikrar içinde değiştiği ve bundan sonra büyük iniş ve çıkışların ortaya çıktığı gözlenmektedir.

Görüldüğü gibi,dönem boyunca sürekli artan ve önemli tutarlara ulaşmış bulunan emanet paralar,oluşturuluş şekli itibariyle ya Bütçe Emanetlerinde olduğu gibi,kanun boşluklarından yararlanılarak gerçekleşmiş bütçe giderlerinin ödenmeyip bir sonraki yıla aktarılmaları ile ya da Diğer Emanetlerde⁽¹⁾ olduğu gibi,bazı özel kanunlara dayanılarak kişi ve kurumlardan daha fazla nakitin tahsil edilip emanet hesaplarına alınmaları ile ilgilidir.Bu yüzden emanet paraların artırılması veya azaltılması her zaman mümkün olmuştur.Türkiye'de 1964-1986 döneminde Bütçe Emanetleri hesabında biriken paralar,emanet paraların sürekli olarak artmasına etki eden en önemli faktördür.Bütçe Emanetlerinin yıllara dağılımını gösteren TABLO:XII'de,bu hesapta son yıllarda büyük paraların biriktiği görülmektedir.Zira endeksin genellikle yükseldiği 1963-1986 döneminde,Bütçe Emanetleri yaklaşık olarak 1.070 kat artarak 1963'te 512 milyon lira iken 1986 yılında 548 milyar liraya çıkmıştır.

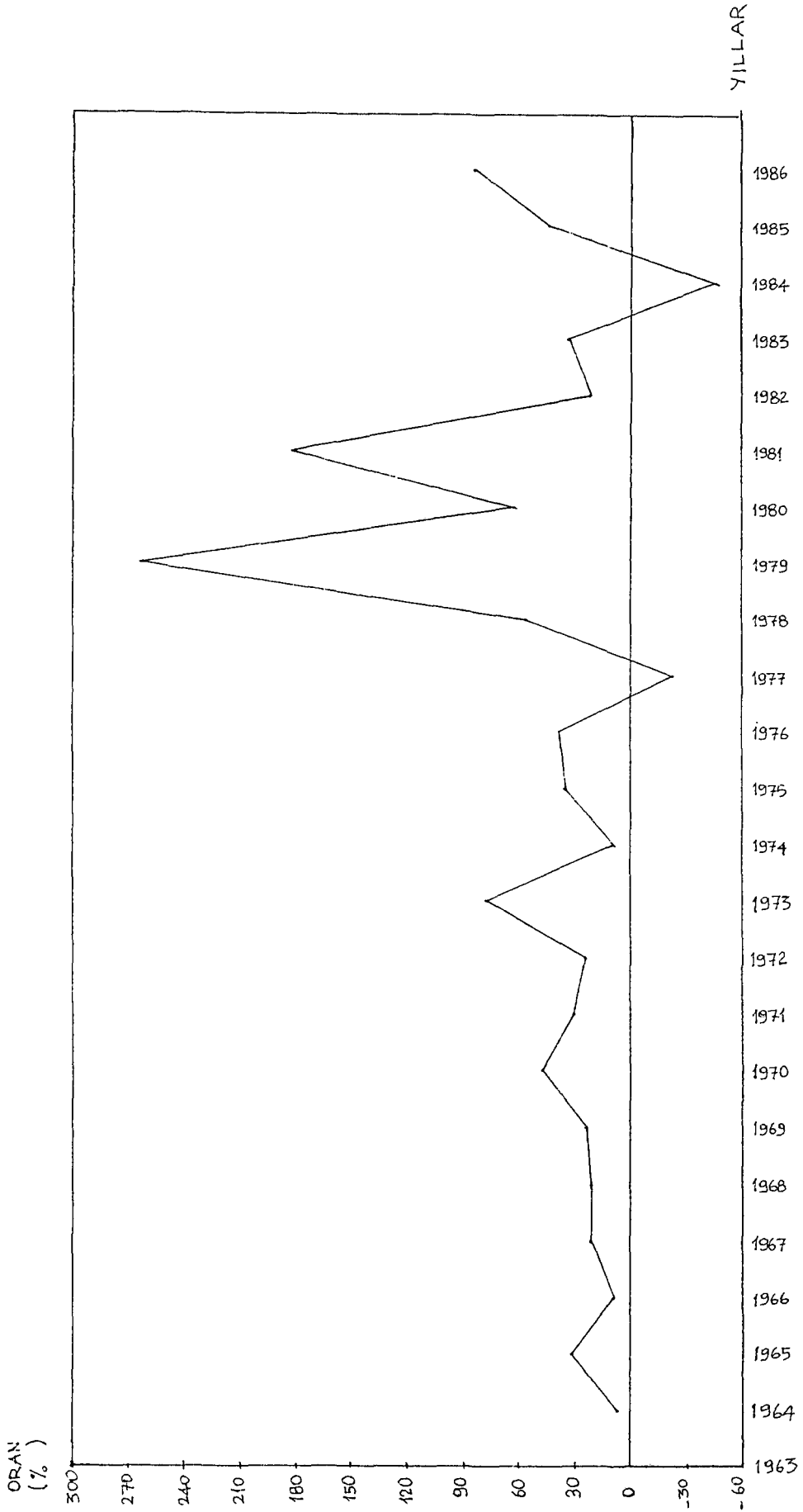
(1) Diğer Emanetlere Adi Emanetlerin yanı sıra,Emeklilik Kesenekleri,Devlet Yardımları Cari Hesabında;Okul Pansiyonları Cari Hesabında,Mahalli İdareler Hesabında v.b. gösterilen paralar da dahildir.Bununla birlikte,Diğer Emanetlerin en büyük payını Adi Emanetlerin oluşturduğunu belirtmek isteriz.

GRAFİK : XIII - Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Emanet Puruların Toplam Dalgalı İç Borsalara Oranı.



AÇIKLAMA : TABLO : XI'e göre çizilmiştir.

GRAFIK : XIV - Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Emanet Paraların Yıllık Değişimi.



AÇIKLAMA : TABLO : XI' e göre çizilmiştir.

TABLO : XII

Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Bütçe Emanetlerinin Yıllara Dağılımı Ve Değişimi

Yıllar	Bütçe Emanetleri (Milyon TL)	Endeks (1963:100)
1963	512	100,0
1964	785	153,3
1965	1.116	218,0
1966	1.291	252,1
1967	1.036	202,3
1968	939	183,4
1969	1.110	216,8
1970	2.053	401,0
1971	2.058	402,0
1972	2.814	549,6
1973	6.288	1.228,1
1974	7.064	1.379,7
1975	7.208	1.407,8
1976	9.868	1.927,3
1977	22.157	4.327,5
1978	31.193	6.092,4
1979	72.482	14.156,6
1980	103.272	20.170,3
1981	214.373	41.869,7
1982	283.520	55.375,0
1983	511.963	99.992,7
1984	258.813	50.549,4
1985	319.908	62.482,0
1986	548.067	107.044,3

KAYNAK : Bütçe Emanetlerine ait yıllık veriler Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenlerinden alınmıştır.

AÇIKLAMA : Hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

E. Müteahhit Bonolarının Toplam Dalgalı İç Borçlar İçindeki Nispi Önemi

Son olarak Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgalı iç borçların bileşimi müteahhit bonoları açısından incelenecektir.

TABLO:XIII'te,Türkiye'de 1963-1975 döneminde müteahhit bonolarının toplam dalgalı iç borçlar içindeki nispi önemi ve yıllara dağılımı gösterilmiştir.Tablodan da anlaşılmaktadır ki,Türkiye'de müteahhit bonoları,1963'ten sonra ekonomiyi etkileyecek kadar önemli bir düzeyde olmamıştır.⁽¹⁾Bu dönemde müteahhit bonolarının hem mutlak hem de toplam dalgalı iç borçlara göre nispi olarak oldukça düşük olduğu görülmektedir.Bu bonoların toplam dalgalı iç borçlara oranı,1963'te % 7,8'den 1964'te % 12,1'e çıktıktan sonra sürekli olarak düşmüş ve 1974'te nerdeyse yüzde sıfıra kadar inebilmiştir.

Buna göre,incelenen dönemde müteahhit bonolarından doğan Hazine borçlarının,sadece 1963-1975 arası yıllarda söz konusu olmasına rağmen,miktar itibariyle oldukça önemsiz olduğu,ayrıca toplam dalgalı iç borçlar içindeki nispi ağırlığında da sürekli bir düşüş meydana geldiği ifade edilebilir.

Buraya kadar dalgalı iç borçların bileşimi borç çeşitleri itibariyle incelenmiş bulunmaktadır.Bu konu bitirilmeden önce genel bir sonucun çıkarılmasında yarar vardır.Bunun için,her bir borç çeşidinin 1963-1986 dönemi boyunca toplam dalgalı iç borçlara oranlarının yer aldığı TABLO:XIV ve GRAFİK: XV düzenlenmiş bulunmaktadır.

(1) Halbuki,Türkiye'de müteahhit bonoları 1933'ten 1960 yılındaki büyük konsolidasyona kadar hem nispi hem de miktar olarak dalgalı iç borçların en büyük kalemlerinden birisini oluşturmaktaydı.Ayrıca 1933-1938 arası yıllarda genel bütçe dalgalı iç borçların en büyük kısmını bu bonolar meydana getirmekteydi(bkz.: Yılmaz BÜYÜKBERŞEN, s. 121 ; Üren ARSAN, Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları, s.38).

TABLO : XIII

Türkiye'de 1963 Sonrası Dönemde Müteahhit Bonolarının Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı

Yıllar	Müteahhit Bonoları (Milyon TL)	Endeks (1963:100)	Müteahhit Bonolarının Dalgalı İç Borçlara Oranı(%)
1963	258,0	100,0	7,887
1964	577,0	223,6	12,100
1965	530,0	205,4	9,515
1966	446,0	172,8	6,940
1967	290,0	112,4	4,500
1968	198,4	76,9	2,500
1969	94,0	36,4	0,900
1970	19,0	7,4	0,200
1971	4,5	1,7	0,023
1972	4,5	1,7	0,022
1973	4,5	1,7	0,018
1974	4,5	1,7	0,013
1975	92,0	35,6	0,200
1976	-	-	-

KAYNAK : Müteahhit bonolarına ait yıllık veriler Kesin Hesap Kanunları ve Kesin Hesap Kanun Tasarılarından alınmıştır.

AÇIKLAMA : Hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

TABLO:XIV ve GRAFİK:XV'ten,dalgalı iç borçlar arasında müteahhit ve hazine(plasman) bonolarının diğer borç çeşitlerine göre oldukça önemsiz bir ağırlıkta oldukları anlaşılmaktadır.Bununla birlikte,dönemin son üç yılında hazine(plasman) bonolarının nispi öneminin hızla artarak 1986'da öteki borç kalemlerini geride bıraktığı görülmektedir.Bu dönemde hazine (plasman) bonolarının,nispi olarak,genellikle hazine kefaletini taşıyan bonoların aleyhine geliştiğini söylemek mümkündür.

Geriye kalan dalgalı iç borç çeşitlerinden hangisinin büyüklük itibariyle daha önemli olduğunu tam olarak söylemek güçtür.Fakat dönemin ortalaması göz önünde bulundurulduğunda,nispi büyüklük olarak emanet paraların % 34,4 ile en önde,buna karşın hazine kefaletini taşıyan bonoların ise, % 24,7 ile en geride olduğu ortaya çıkmaktadır.Aynı şekilde, nispi değişim olarak ele alındığında,genellikle toplam dalgalı iç borç miktarının büyük çoğunluğunu emanet paraların, ondan sonra Hazine'ye kısa vadeli avansların ve daha küçük kısmını da hazine kefaletini taşıyan bonoların oluşturduğu anlaşılmaktadır.

2. İdari Yönden Dalgalı İç Borçların Bileşiminde Yıllar İtibariyle Meydana Gelen Değişmeler

Burada dalgalı iç borçların bileşimi,genel ve katma bütçeli idarelerle Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin bu borçların ne kadarına sahip oldukları göz önünde bulundurularak incelenmeye çalışılacaktır.

İdari yönden dalgalı iç borçların bileşiminin incelenmesi,daha önce de belirtildiği gibi,genel hizmet üreten ve ekonomik alanda faaliyette bulunan idarelere ve kuruluşlara ait bu borçların nispi büyüklüğünü saptamak bakımından önem taşımaktadır.Şunu hatırlatmak gerekir ki,incelenmekte olan dalgalı iç borçların en büyük payını genel bütçeye dahil idarelere ait borçlar oluşturmaktadır.Gerçekten de hazine kefaleti-

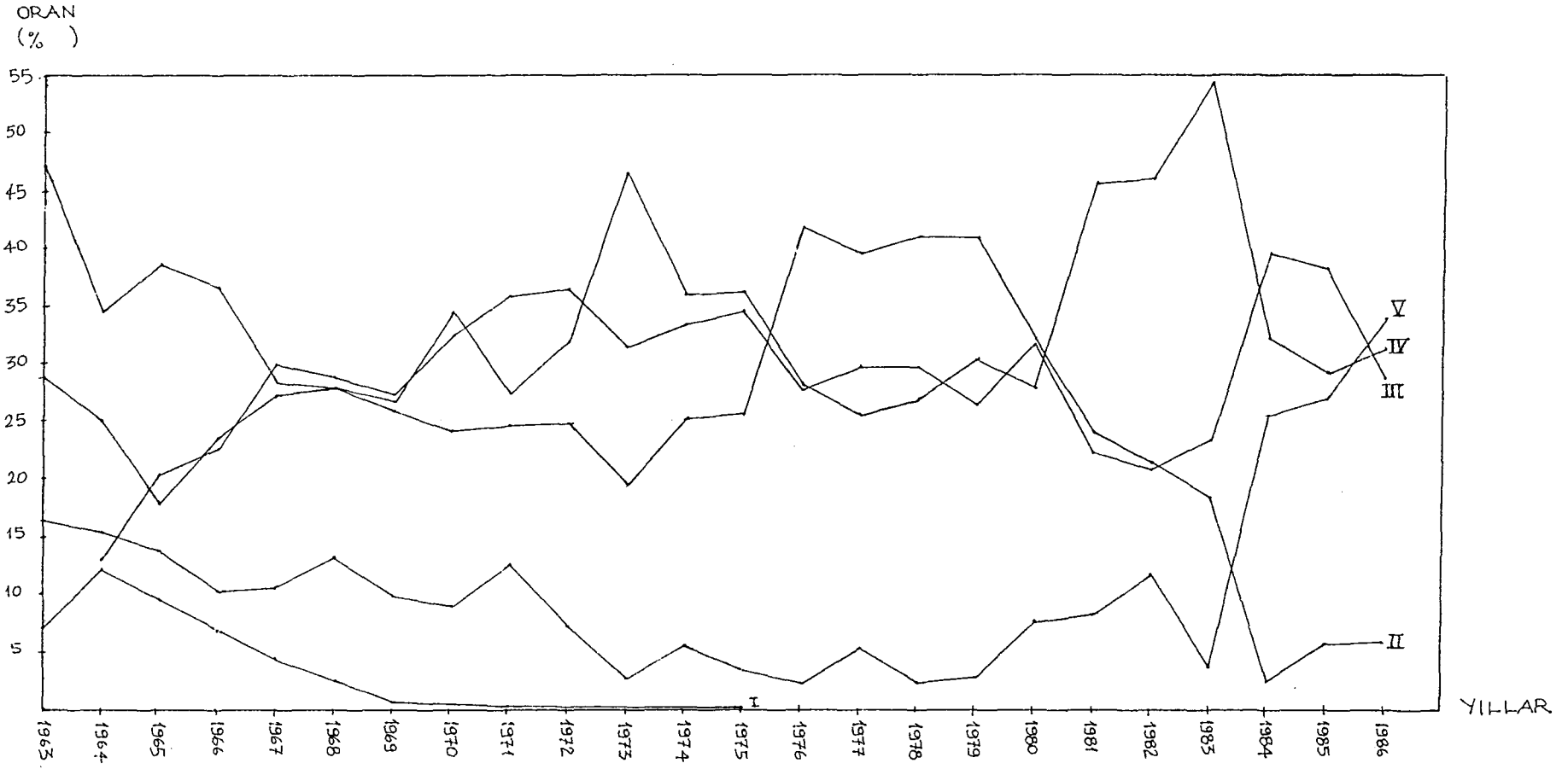
TABLO : XIV

Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Borç Çeşitleri İtibariyle
Dalgalı İç Borçların Bileşimi(%)

Yıllar	Hazine'ye Açılan Kısa Vadeli Avanslar	Hazine (Plasman) Bonoları	Hazine Kefaletini Taşıyan Bonolar	Emanet Paralar	Müteahhit Bonoları
1963	-	16,3	28,9	47,0	7,887
1964	13,0	15,3	25,0	34,6	12,100
1965	20,4	13,7	17,8	38,6	9,515
1966	22,6	10,3	23,6	36,6	6,940
1967	29,7	10,5	27,1	28,2	4,500
1968	28,7	13,3	27,7	27,7	2,500
1969	27,1	9,7	25,7	26,6	0,900
1970	32,3	9,1	24,1	34,3	0,200
1971	35,6	12,5	24,5	27,4	0,023
1972	36,4	7,2	24,6	31,8	0,022
1973	31,4	2,6	19,6	46,4	0,018
1974	33,4	5,6	25,1	35,9	0,013
1975	34,5	3,4	25,7	36,2	0,200
1976	27,6	2,4	41,8	28,2	-
1977	29,6	5,3	39,6	25,5	-
1978	29,6	2,3	41,0	26,9	-
1979	26,4	2,6	40,8	30,2	-
1980	32,1	7,9	32,2	27,8	-
1981	22,1	8,3	24,0	45,6	-
1982	20,7	11,9	21,4	46,0	-
1983	23,3	3,9	18,4	54,4	-
1984	39,6	25,5	2,7	32,2	-
1985	38,6	26,9	5,7	29,2	-
1986	28,8	34,0	5,8	31,4	-

AÇIKLAMA : TABLO:VII, TABLO:VIII, TABLO:X, TABLO:XI ve
TABLO:XIII'e göre düzenlenmiştir.

GRAFİK: XV- Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Borç Çeşitleri İtibariyle Dalgalı İş Borçlarının Bileşimi.



AÇIKLAMA : TABLO : XIV'e göre çizilmiştir.

- I : Müteahhit Bonoları ;
- II : Hazine Kefaletini Taşıyan Bonolar ;
- III : Hazine'ye Açılan Kısa Vadeli Avanslar ;
- IV : Emanet Paralar ;
- V : Hazine (Plasman) Bonoları .

ni taşıyan bonolar dışındaki diğer tüm dalgali iç borçlar genel bütçeye ait olup, bu da oldukça önemli bir büyüklük ifade etmektedir. Bu yüzden idare türü esas alınarak incelenecek olan dalgali iç borçların bileşimi sadece katma bütçeli idarelerin ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin borçlarını kapsayacaktır.

A. Katma Bütçeli İdarelerin Dalgali İç Borçları

Hazine kefaletini taşıyan bonolar aracılığıyla borçlanan tek katma bütçeli idare Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü olduğundan burada katma bütçeli idarelere ait dalgali iç borçların toplam dalgali iç borçlar içindeki nispi payının incelenmesiyle, fiilen bu kuruluşun hazine kefaletini taşıyan bonolarından doğan borçları araştırılmış olmaktadır.

TABLO: XV'te, yıllar itibariyle katma bütçeli idarelere ait dalgali iç borçların miktarı, gelişimi ve toplam dalgali iç borçlara oranı verilmiştir. Tabloya göre, 1963-1986 döneminde toplam dalgali iç borçlar içinde katma bütçeli idarelerin payı % 2,3 ile % 16,7 arasında değişmektedir. En düşük oran 1963'te, buna karşın en yüksek oran da 1969 yılında kaydedilmiştir. Yirmi yılın ortalaması ise % 8,7'dir. Aynı tablodan, katma bütçeli idarelere ait dalgali iç borçların yirmi yılda yaklaşık 719 kat artarak, 1963'te 75 milyon liradan 1982 yılında 53 milyar 977 milyon liraya çıktığı gözlenmektedir. Bu borçların yıldan yıla gösterdiği değişimin ise, oldukça istikrarsız olduğu görülmektedir.

Ayrıca TABLO: XV'ten, Türkiye'de 1983-1986 döneminde katma bütçeli idarelere ait dalgali iç borçların olmadığı ortaya çıkmaktadır. 1983-1986 döneminde bu idarelere ait dalgali iç borçların olmaması, 60 sayılı "İktisadi Devlet Teşekkülleri Ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"den sonra Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün ida-

TABLO : XV

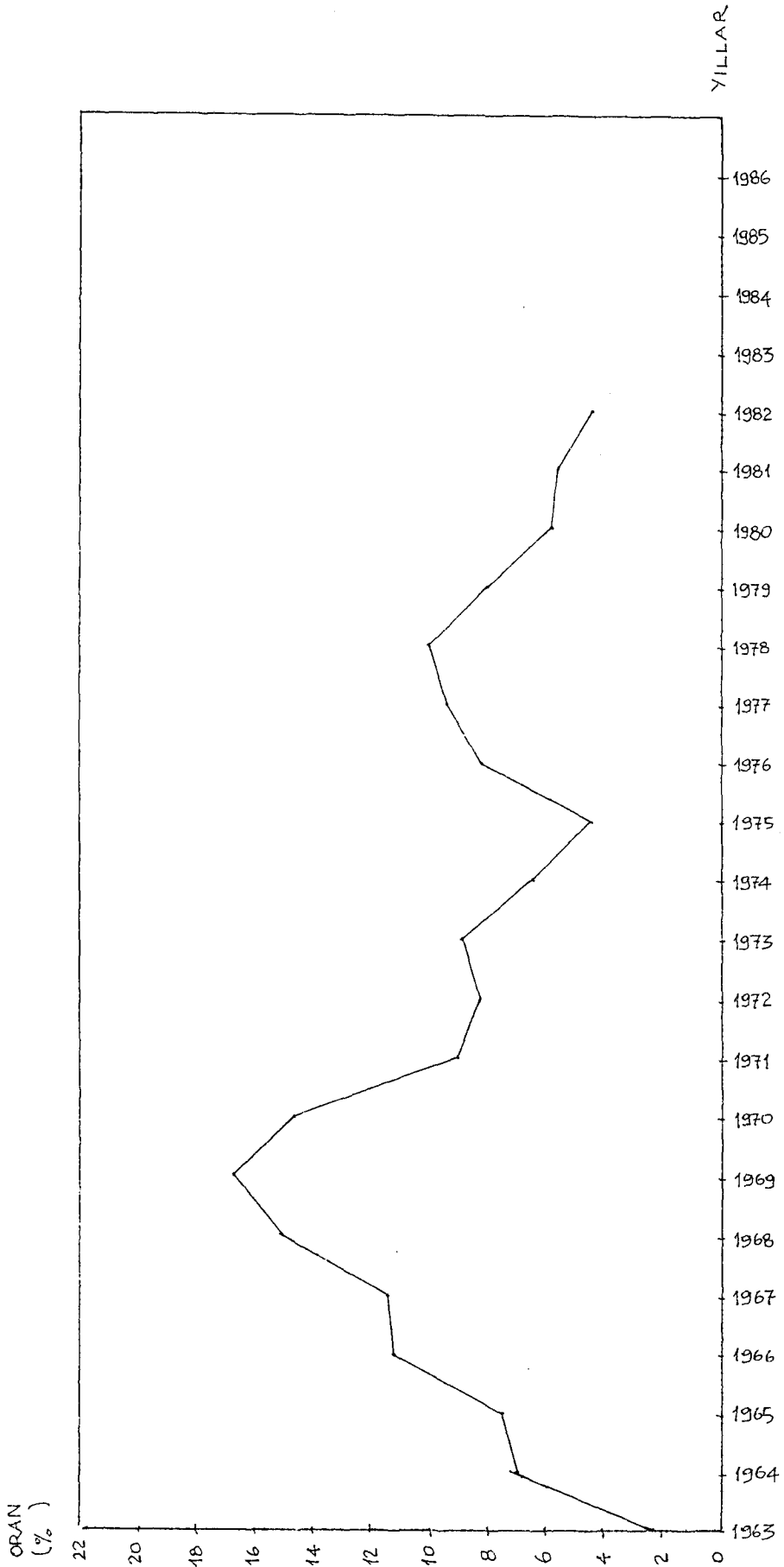
Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Katma Bütçeli İdarelere Ait Dalgali İç Borçların Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgali İç Borçlara Oranı

Yıllar	Katma Bütçeli İdarelerin Dalgali İç Borçları (Milyon TL)	Endeks (1963:100)	Yıllık Değişme (%)	Dalgali İç Borçlar İçinde Katma Bütçeli İdarelerin Payı (%)
1963	75	100,0	-	2,3
1964	335	446,6	46,6	7,0
1965	423	564,0	26,3	7,6
1966	723	964,0	71,0	11,3
1967	750	1.000,0	3,7	11,5
1968	1.210	1.613,3	61,3	15,1
1969	1.750	2.333,3	44,6	16,7
1970	1.750	2.333,3	0,0	14,7
1971	1.750	2.333,3	0,0	9,0
1972	1.750	2.333,3	0,0	8,4
1973	2.259	3.012,0	29,1	8,9
1974	2.270	3.026,6	0,5	6,4
1975	2.180	2.906,6	-0,4	4,5
1976	7.000	9.333,3	221,1	8,2
1977	15.150	20.200,0	116,4	9,5
1978	21.350	28.466,6	41,0	10,0
1979	28.056	37.408,0	31,4	8,0
1980	35.704	47.605,3	27,2	5,8
1981	58.802	78.402,6	64,7	5,6
1982	53.977	71.969,3	-8,2	4,2
1983	-	-	-	-
1984	-	-	-	-
1985	-	-	-	-
1986	-	-	-	-

KAYNAK : Katma bütçeli idarelerin dalgali iç borçlarına ait yıllık veriler Merkez Bankası Yıllık Raporlarından alınmıştır.

AÇIKLAMA : Hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

GRAFİK: XVI - Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Katma Bütçeli İdarelere Ait Dalgalı İç Borçların Toplam Dalgalı İç Borçlar İçindeki Payı.



AÇIKLAMA: TABLO: XV'e göre çizilmiştir.

ri statusüne getirilen değişiklikten dolayıdır.⁽¹⁾ Bilindiği gibi, Ekim 1983 tarihinde çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararname ile Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü bir Kamu İktisadi Kuruluş olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri kapsamına alınmış bulunmaktadır.⁽²⁾ Bundan dolayı 1983 yılından itibaren bu Genel Müdürlüğe ait borçlar, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin dalgalı iç borçları arasında gösterilmeye başlanmıştır.

GRAFİK:XVI'da, katma bütçeli idarelere ait dalgalı iç borçların nispi değişimi gösterilmiştir. Grafiğe göre, bu borçların dalgalı iç borçlar içindeki nispi öneminin 1969 yılına kadar ve 1976-1978 döneminde sürekli olarak arttığı, diğer yıllarda ise genellikle düştüğü gözlenmektedir.

Sonuç olarak, Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün mevsimlik ve kısa süreli nakit gereksinimlerinin karşılanması amacıyla çıkarılan hazine kefaletini taşıyan bonolardan doğan katma bütçeli idarelerin dalgalı iç borçlarının 1963-1986 döneminde istikrarsız bir gelişme gösterdiği, ayrıca bu idarelerin toplam dalgalı iç borçlar içindeki payının da oldukça önemsiz kaldığı ifade edilebilir. Gerçekten de, 1963-1986 döneminde bu idarelerin payı çoğunlukla % 10'un altında seyretmiştir.

B. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Dalgalı İç Borçları

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin dalgalı iç borçları, daha önce de belirtildiği gibi, bu kuruluşların hammadde ve mahsul alımı ile ilgili, mevsimlik ihtiyaçları için düzenledikleri hazine kefaletini taşıyan bonolarından ibarettir.

(1) Bkz.: 20.5.1983 tarih ve 18052 sayılı Resmi Gazete.

(2) Bkz.: 10.10.1983 tarih ve 111 sayılı Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 28.10.1983 tarih ve 18205 sayılı Resmi Gazete.

TABLO:XVI'da,Türkiye'de 1963-1986 döneminde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne ait dalgali iç borçların nispi büyüklüğü ve dönem boyunca gösterdiği gelişme gösterilmiştir. Tabloya göre,Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne ait dalgali iç borçların toplam dalgali iç borçlar içindeki payı,%2,7 ile % 33,6 arasında değişmekte olup,en düşük oran 1984'te,en yüksek oran ise 1976 yılında kaydedilmiştir.Yirmi dört yılın ortalaması ise,% 17,4'dir.Aynı tablodan,Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne ait dalgali iç borçların yirmi dört yılda 244,6 kat artarak, 1963'te 368,5 milyon liradan 1986 yılında 213 milyar 291 milyon liraya çıktığı görülmektedir.Çogunlukla yıldan yıla belli artışlar kaydeden bu borçların,yıllık değişim itibariyle oldukça istikrarsız bir gelişme içinde olduğu anlaşılmaktadır.

GRAFİK:XVII'de,1963-1986 dönemi boyunca Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin toplam dalgali iç borçlar içindeki payı gösterilmiştir.Buna göre,bu kuruluşların payı 1973 yılına kadar genellikle inişler ve çıkışlar göstermiş,bu yıldan sonra sürekli olarak artmış ve 1980'den itibaren ise genel bir düşüş kaydetmiştir.

Dalgali iç borç bileşiminin idare türü itibariyle ele alındığı bu kısım ile ilgili olarak genel bir sonucu varılması için,1963-1986 döneminde her idare türünün sahip olduğu dalgali iç borçların nispi büyüklüğünün karşılaştırılması gerekmektedir.Bu amaçla düzenlenmiş bulunan TABLO:XVII'den ve GRAFİK:XVIII'den de anlaşılmaktadır ki,tüm dönem boyunca dalgali iç borçlar içinde en büyük payı genel bütçeli idarelerin, genellikle en küçük payı da katma bütçeli idarelerin dalgali iç borçları oluşturmaktadır.Ayrıca,bazı dönemlerde genel bütçeli idarelere ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne ait dalgali iç borçların nispi büyüklükleri arasında belirli bir ilişkinin olduğu gözlenmektedir.Bu ilişkinin ters yönlü olduğu söylenebilir.Hazine ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin ilişkisi göz önünde tutulduğunda,bu ilişkinin ortaya çıkması normaldir. Fakat aynı ilişkinin katma bütçeli idarelerin dalgali iç borç

TABLO : XVI

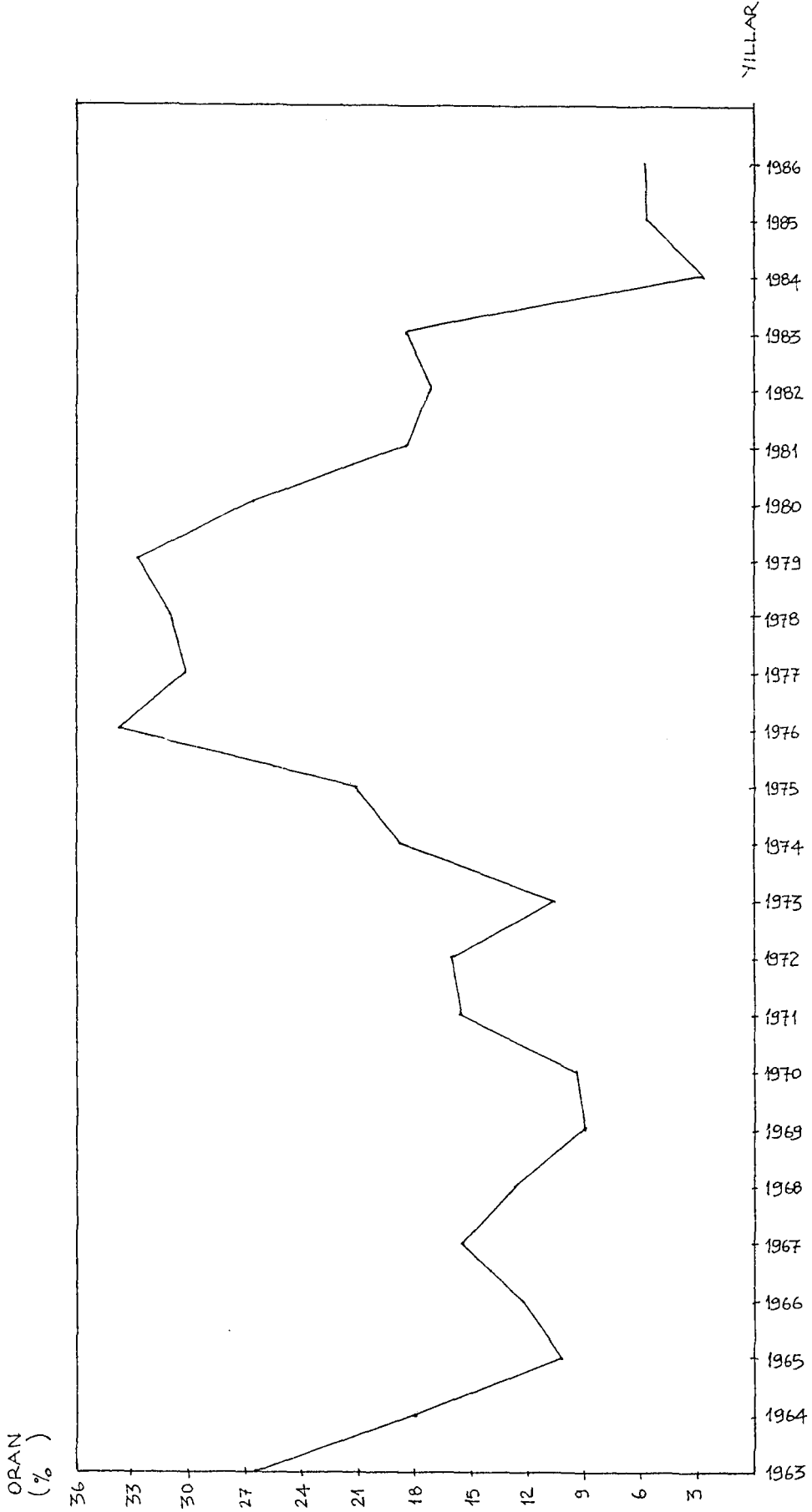
Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne Ait Dalgalı İç Borçların Yıllara Dağılımı, Değişimi Ve Toplam Dalgalı İç Borçlara Oranı

Yıllar	Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Dalgalı İç Borçları (Milyon TL)	Endeks (1963:100)	Yıllık Değişme (%)	Dalgalı İç Borçlar İçinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Payı(%)
1963	869	100,0	-	26,5
1964	856	98,6	-1,4	18,0
1965	569	65,5	-33,6	10,2
1966	797	91,3	40,2	12,4
1967	1.008	116,0	26,4	15,5
1968	1.020	117,4	1,2	12,7
1969	950	109,4	-6,8	9,0
1970	1.125	129,5	18,4	9,4
1971	3.000	345,4	166,6	15,5
1972	3.350	385,7	11,6	16,1
1973	2.700	310,8	-19,4	10,6
1974	6.700	771,4	148,1	18,8
1975	10.159	1.169,7	51,6	21,1
1976	28.737	3.297,2	181,9	33,6
1977	47.704	5.492,7	66,6	30,1
1978	68.120	7.498,0	36,5	31,0
1979	114.009	13.127,1	75,1	32,7
1980	161.815	18.631,5	42,0	26,6
1981	193.695	22.302,2	19,7	18,4
1982	220.690	25.410,5	14,0	17,2
1983	267.353	30.783,2	21,1	18,4
1984	36.885	4.247,0	-86,2	2,7
1985	122.386	14.091,6	231,8	5,7
1986	213.291	24.558,5	74,3	5,8

KAYNAK : Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin dalgalı iç borçlarına ait yıllık veriler Merkez Bankası Yıllık Raporlarından alınmıştır.

AÇIKLAMA : Hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

GRAFİK: XVII- Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne Ait Dalgalı İş Borçlarının Toplam Dalgalı İş Borçları İçindeki Payı.



AÇIKLAMA: TABLO : XVI'ya göre çizilmiştir.

TABLO : XVII

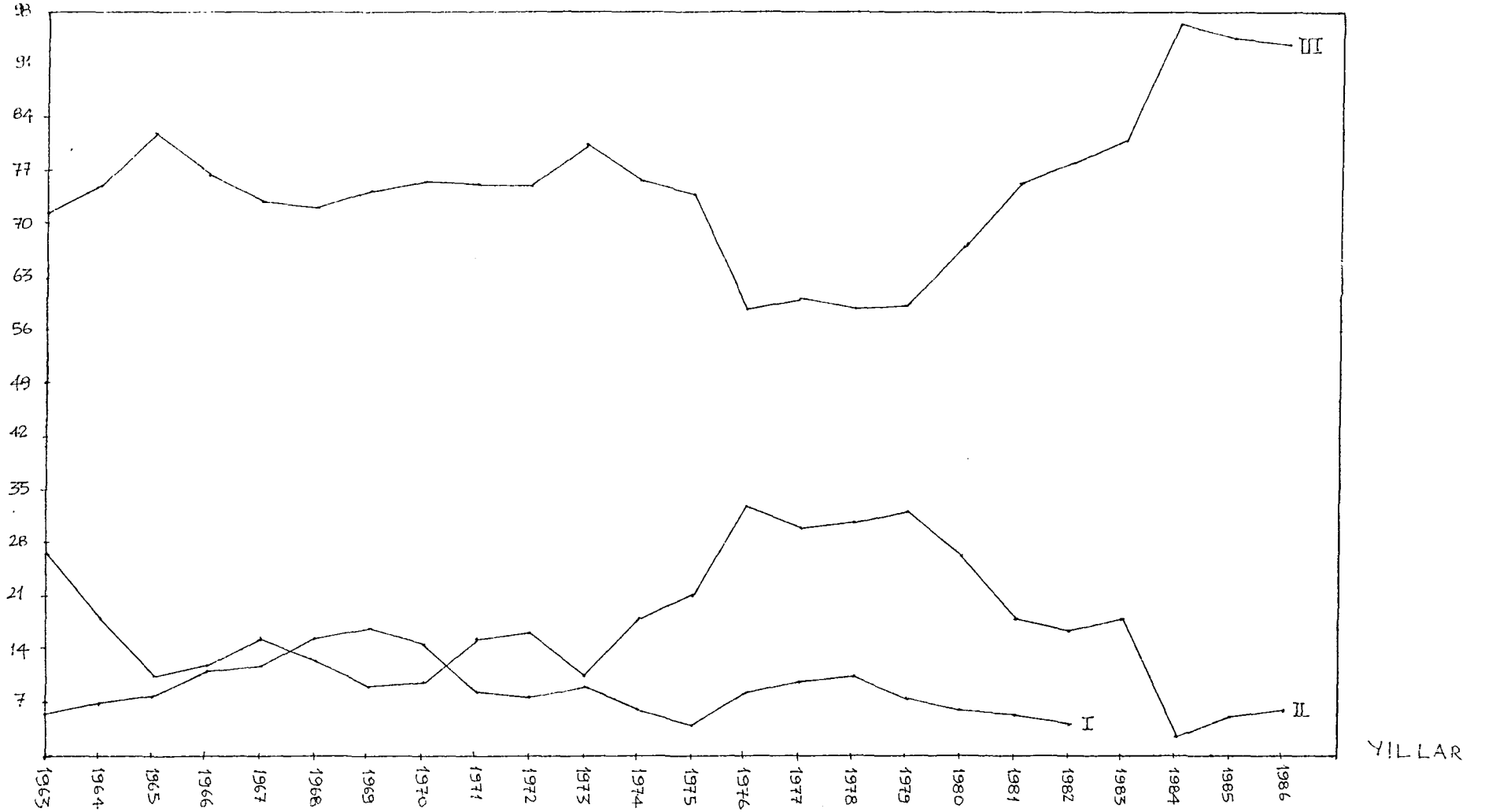
Türkiye'de 1963-1986 Döneminde İdari Yönden Dalgalı İç Borçların Bileşimi(%)

Yıllar	Genel Bütçeli İdarelerin Dalgalı İç Borçları	Katma Bütçeli İdarelerin Dalgalı İç Borçları	Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Dalgalı İç Borçları
1963	71,2	2,3	26,5
1964	75,0	7,0	18,0
1965	82,2	7,6	10,2
1966	76,3	11,3	12,4
1967	73,0	11,5	15,5
1968	72,2	15,1	12,7
1969	74,3	16,7	9,0
1970	75,9	14,7	9,4
1971	75,5	9,0	15,5
1972	75,5	8,4	16,1
1973	80,5	8,9	10,6
1974	74,8	6,4	18,8
1975	74,4	4,5	21,1
1976	58,2	8,2	33,6
1977	60,4	9,5	30,1
1978	59,0	10,0	31,0
1979	59,3	8,0	32,7
1980	67,6	5,8	26,6
1981	76,0	5,6	13,4
1982	78,6	4,2	17,2
1983	81,6	-	18,4
1984	97,3	-	2,7
1985	94,3	-	5,7
1986	94,2	-	5,8

AÇIKLAMA : TABLO:XV ve TABLO:XVI'ya göre düzenlenmiştir.

GRAFİK: XVIII - Türkiye'de 1963-1986 Döneminde İdari Yünden Dalgalı İç Borçların Bileşimi.

ORAN
(%)



AÇIKLAMA: TABLO : XVII'ye göre çizilmiştir.

- I : Katma Bütçeli İdarelere Ait Dalgalı İç Borçların Payı;
II : Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne Ait Dalgalı İç Borçların Payı;
III : Genel Bütçeli İdarelere Ait Dalgalı İç Borçların Payı.

lar içindeki payı ile genel bütçeli idarelerin veya kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin payı arasında var olduğunu söylemek güçtür.

IV. DALGALI İÇ BORÇLAR İÇİNDE KAYNAK OLARAK MERKEZ BANKASI'nın YERİ

Bu kısımda Türkiye'de 1963-1986 dönemi boyunca dalgalı iç borçların ne kadarının Merkez Bankası kaynaklarından beslendiği incelenecektir. (1) Birinci bölümde geniş olarak üzerinde durulduğu gibi, dalgalı iç borçların ekonomik etkilerinin büyük ölçüde çeşitli kaynaklardan sağlanan fonların büyüklüğüne göre şekillendiği hatırlanacak olunursa, burada Merkez Bankası kaynaklarından beslenen dalgalı iç borçların büyüklüğünü bilmenin önemli yararları olacaktır.

TABLO:XVIII'de, Türkiye'de 1963-1986 döneminde yıllar itibariyle Merkez Bankası'ndan sağlanan dalgalı iç borçların miktarı, toplam dalgalı iç borçlara oranı ve gelişimi gösterilmiştir. Tabloda yer alan Hazine'nin Merkez Bankası'na olan dalgalı iç borçları ile ilgili tutarlar, kısa vadeli avanslar, dokuz ay vadeli hazine bonoları ve hazine kefaletini taşıyan bonoların toplamından oluşmaktadır.

TABLO:XVIII'den, dalgalı iç borç kaynakları arasında Merkez Bankası'nın nispi öneminin dönem boyunca yaklaşık % 35 ile % 71 arasında değiştiği ve çoğunlukla % 50'nin üzerinde

(1) Dalgalı iç borçların öteki kaynaklarının da incelenmesi gerekirken, bu kaynaklarla ilgili veri bulmanın olanaksız denecek kadar güç olması yüzünden burada sadece Merkez Bankası'nın dalgalı iç borçlara kaynak olarak yaptığı katkının incelenmesiyle yetinilecektir. Bununla birlikte, dokuz ay vadeli olarak bilinen bonoların dışındaki hazine(plasman) bonolarının alıcılarının istisnalar dışında daima bankalar ve öteki mali kurumlar olduğu göz önünde tutulacak olunursa, kaynak olarak ticari bankalarla mali kurumların toplam dalgalı iç borçlar içindeki yerini de tahmin etmek mümkündür(bkz.: Hazine İç Tediyelet Saymanlık Müdürlüğü, Hazine Nakit İşlemleri İcmal Cetvelleri).

seyrettiği anlaşılmaktadır.Aynı tablodan,Türkiye'de 1963-1986 döneminde ortalama olarak her yıl dalgali iç borçların yaklaşık % 60'nın Merkez Bankası kaynaklarından sağlandığı ortaya çıkmaktadır.Yine bu tabloya göre,dalgali iç borçların Merkez Bankası'ndan beslenen kısmının yirmi dört yıl içinde yaklaşık 981 kat artarak,1963'te 1 milyar 287,5 milyon liradan 1986 yılında 1 trilyon 264 milyar liranın üzerine çıktığı gözlenmektedir.

GRAFİK:XIX'da ise,1963-1986 dönemi boyunca toplam dalgali iç borçlar içinde Merkez Bankası'nın payında meydana gelen gelişme gösterilmiştir.Grafikte,dalgali iç borçların kaynakları arasında Merkez Bankası'nın nispi öneminde 1969 yılına kadar ve 1974-1978 döneminde genellikle artış,buna karşın 1979 yılından itibaren genel bir düşüş meydana geldiği gözlenmektedir.Ayrıca en düşük oranın 1986'da,en yüksek oranın ise 1978 yılında kaydedildiği ortaya çıkmaktadır.

Görülmektedir ki,Türkiye'de 1963-1986 dönemi boyunca dalgali iç borçların kaynağını genel olarak Merkez Bankası oluşturmaktadır.⁽¹⁾ Bu dönemde devletin Merkez Bankası'na olan dalgali iç borçlarının hızla artmasına hem katma bütçeli idarelerle Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin çıkardığı hazine kefaletini taşıyan bonolar,hem de Hazine'ye açılan kısa vadeli avanslar neden olmuştur.Diğer bir anlatımla,genel ve katma bütçeli

(1) Burada bir hatırlatmada bulunmak gerekmektedir.1935-1960 dönemiyle karşılaştırıldığında,dalgali iç borçların kaynakları arasında Merkez Bankası'nın bu dönemde daha az bir ağırlığa sahip olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır(bkz.: Yılmaz PÜYÜKERŞEN, s.124-125).Bunun nedeni, dalgali iç borçlar arasında oldukça büyük tutarlara ulaşmış bulunan emanet paraların sayılmış olmasıdır.Gerçekten de,eğer dalgali iç borçlar toplamına bu paralar dahil edilmemiş olsaydı,bu durumda Merkez Bankası'nın nispi ağırlığı daha yüksek olacaktı.Nitekim bu haliyle ayrıca yaptığımız hesaplarda,Merkez Bankası'nın nispi ağırlığının 1963-1983 döneminde hiç bir zaman % 72'nin altına düşmediği, 1976 ve 1978 yıllarında en yüksek düzeye çıkarak % 96,7 olduğu,ayrıca yirmi dört yılın ortalamasının % 87,6 olarak gerçekleştiği anlaşılmaktadır.

TABLO : XVIII

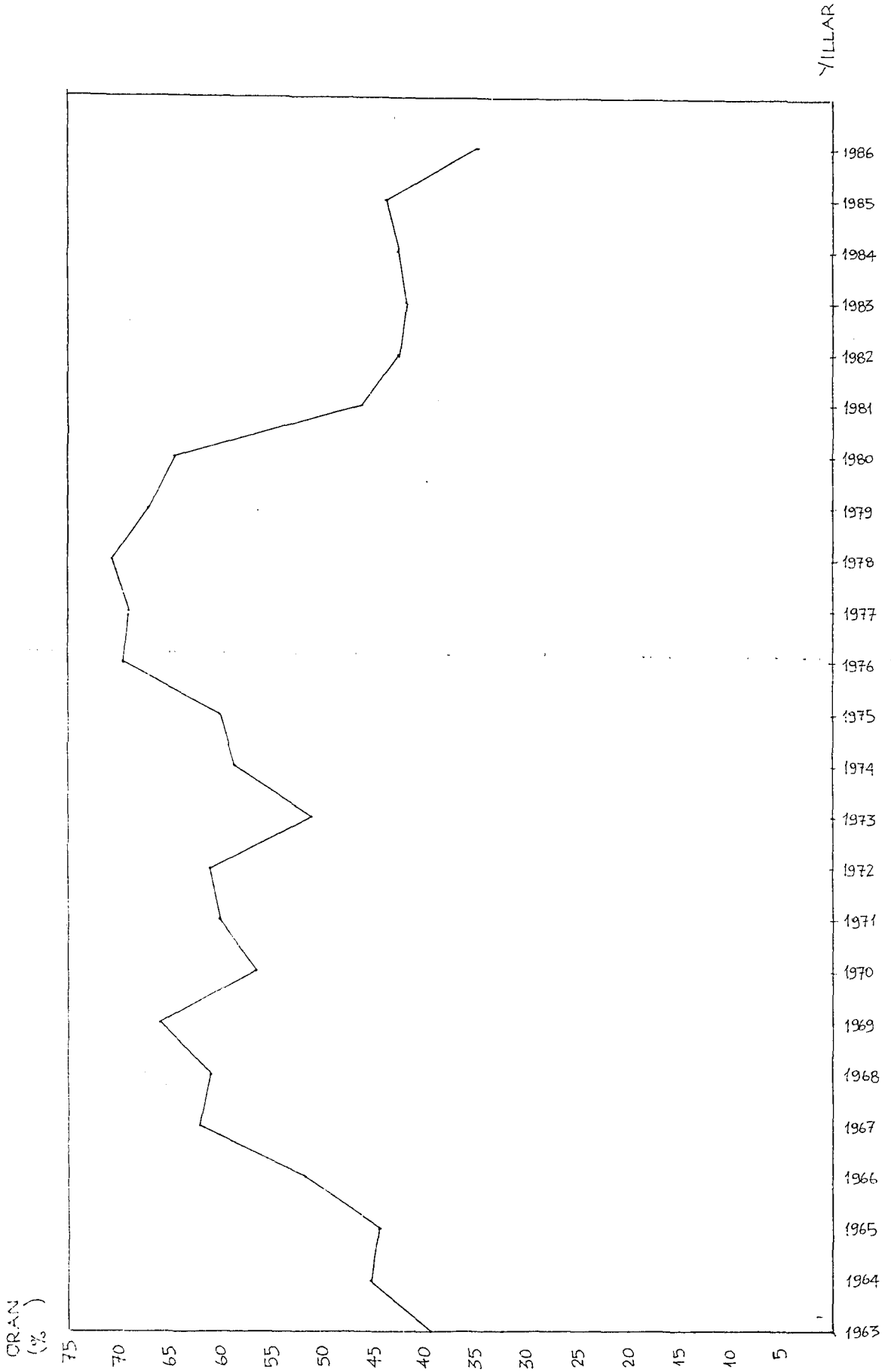
Türkiye'de 1963-1986 Döneminde Dalgalı İç Borç Kaynakları
Arasında Merkez Bankası'nın Yeri

Yıllar	Devletin Merkez Bankası'na Olan Toplam Dalgalı İç Borçları (Milyon TL)	Endeks (1963:100)	Dalgalı İç Borç Kaynakları Arasında Merkez Bankası'nın Payı(%)
1963	1.287,5	100,0	39,4
1964	2.161,0	167,8	45,3
1965	2.475,0	192,2	44,4
1966	3.324,0	258,2	51,7
1967	4.043,0	314,0	62,2
1968	4.880,0	379,0	60,8
1969	6.940,0	539,0	66,1
1970	6.721,0	522,0	56,4
1971	11.635,0	903,7	60,1
1972	12.654,0	982,8	61,0
1973	12.891,0	1.001,2	51,0
1974	20.845,0	1.619,0	58,4
1975	28.936,0	2.247,5	60,2
1976	59.182,4	4.596,7	69,5
1977	109.766,0	8.525,5	69,2
1978	148.972,0	11.570,6	70,6
1979	234.101,0	18.182,6	67,3
1980	392.702,0	30.501,1	64,5
1981	486.280,0	37.769,3	46,1
1982	540.867,0	42.009,1	42,2
1983	605.839,0	47.055,5	41,7
1984	565.070,0	43.889,0	42,3
1985	933.676,0	72.518,5	44,0
1986	1.264.674,0	98.227,1	34,7

KAYNAK : Devletin Merkez Bankası'na olan toplam dalgalı iç borçlarına ait yıllık veriler Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenlerinden ve Merkez Bankası Yıllık Raporlarından alınmıştır.

AÇIKLAMA : Hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

GRAFİK : XIX- Türkiye'de 1965-1986 Döneminde Dalgali İle Borçlar Arasında Merkez Bankasının Yeri



AÇIKLAMA : TABLO : XVIII ' e göre çizilmiştir.

idarelerle Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin ihtiyacı olan kısa vadeli nakiti sağlamanın en kolay ve gecikmesiz yolu Merkez Bankası kaynaklarına başvurmak olduğu için,1963-1986 döneminde bu kaynaga fazlaca yüklenildiği anlaşılmaktadır.Bu dönemde dalgalı iç borçların büyük bir kısmının Merkez Bankası kaynaklarından beslenmesi,ülkemizde enflasyonist baskı yaratan en önemli faktörlerden biri olmuştur.Başka bir deyişle, Hazine'nin yıl içindeki ödeme ihtiyaçları için Merkez Bankası'ndan sağlanan kısa vadeli krediler yıl sonunda kapatılmayarak ertesi yıllara devredildiğinden,bu işlem,emisyon hacmini genişletici yönde etkilemiştir.Bu şekilde genişleyen emisyon hacmine karşılık olarak kısa zamanda üretimin aynı oranda artmaması sonucu enflasyonist baskılar ortaya çıkmıştır denebilir.

V. DALGALI İÇ BORÇLARIN KULLANILMASI

Birinci bölümden de hatırlanacağı üzere,çeşitli kaynaklardan sağlanan dalgalı iç borçlar kullanım alanı ve şekli itibariyle ekonomide değişik etkiler yapmaktadır.Bundan dolayı Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgalı iç borçların hangi alanlarda ve ne şekilde kullanıldıklarını incelemenin önemi büyük olacaktır.

Öncelikle şunun belirtilmesi gerekir ki,Türkiye'de devlet bütçesine hakim olan genellik prensibinden dolayı dalgalı iç borçların devletin hangi giderlerinde ve ne şekilde kullanıldıklarını saptamak olanaksız denecek kadar güçtür. Bununla birlikte,bütçenin genellik prensibine rağmen bazı dalgalı iç borç kalemlerinin tahsis edildiği kamu giderleri vardır ki,bunları saptamak kolaydır.İşte bu kısımda önce kullanım alanı saptanabilen dalgalı iç borçlar incelenecektir. Geriye kalan borç miktarının nerelerde kullanıldığının saptanması için de,bu borçlarla genel bütçe açıkları ilişkilendirilecektir.

1. Katma Bütçeli İdarelerle Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne Ait Dalgalı İç Borçların Kullanılması

Bu kuruluşlara ait dalgalı iç borçların, hazine kefaletini taşıyan bonolar aracılığıyla Merkez Bankası'ndan sağlanan paralardan oluştuğu daha önce belirtilmişti. Kuruluşların bu kredileri hangi gereksinimlerinde kullanacakları önceden belirlenmekle birlikte, Merkez Bankası'ndan sağlanan bu kısa vadeli kredilerin bazen verilmiş amaçları dışında kullanıldıkları da görülmektedir. Bu nedendir ki, burada söz konusu olan kuruluşlara ait dalgalı iç borçların kullanılması ile ilgili olarak yapılacak saptamalar tahminden öteye geçemeyecektir.

Türkiye'de hazine kefaletini taşıyan bonolar aracılığıyla sağlanan kredilerin en büyük kısmının (hatta bazı yıllarda tamamının) Toprak Mahsulleri Ofisi ve Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından destekleme alımlarında kullanıldıklarını söylemek mümkündür. Toprak Mahsulleri Ofisi'nin, bu kredilerin bir kısmını 1963-1967 döneminde hububat alımlarının finansmanında diğer kısmını da tarımsal üretim fazlası⁽¹⁾ ithalatının finansmanında kullandığı kabul edildiği halde, 1968 yılından itibaren sadece hububat alımlarının finansmanını karşılamak üzere kullandığı söylenebilir. Dönem boyunca hububat üretimindeki artışın ve hububatın alım-satım fiyatı arasındaki farkın büyümesinin Toprak Mahsulleri Ofisi'nin bu şekilde kullandığı borç düzeyini etkilediği görülmektedir. Merkez Bankası'nın yıl sonu bilançolarından yararlanılarak

(1) ABD'nin, üretim fazlası tarımsal ürünlerinden geri kalmış ülkelere gönderdiği çeşitli gıda maddelerini ve bazı hammaddeleri kapsayan yardımlarından olup, bağış şeklindeki bu yardımların geri ödenmesi söz konusu olmamakla birlikte, bu malların bedellerinin bir kısmı Türk Lirası olarak Merkez Bankası'na yatırılırdı ve oradan da ABD'nin Türkiye'deki giderleri için kullanılmaktaydı. Kullanılmayan kısım ise, iki hükümet arasında kararlaştırılan projelere ayrılırdı.

ancak 1963-1978 arası yılları kapsayacak şekilde düzenlenen TABLO:XIX'dan da görülebileceği gibi, Toprak Mahsulleri Ofisi tarafından hububat alımının finansmanında kullanıldığı kabul edilen Merkez Bankası kredileri, 1963'te 515 milyon liradan 1968'de 1 milyar liranın üzerine, 1976'da 12 milyar 200 milyon liraya ve 1978'de de 21 milyar 495 milyon liraya çıkmıştır.

TABLO : XIX

Türkiye'de 1963-1978 Döneminde Toprak Mahsulleri Ofisi'ne Ait Dalgalı İç Borçların Kullanılması

Yıllar	Hububat Alımlarının Finansmanında Kullanılan Miktar (Milyon TL)	Tarımsal Üretim Fazlası İthalatın Finansmanında Kullanılan Miktar (Milyon TL)
1963	515	353
1964	739	117
1965	525	44
1966	680	117
1967	990	18
1968	1.020	-
1969	950	-
1970	1.125	-
1971	3.000	-
1972	3.350	-
1973	2.700	-
1974	6.700	-
1975	6.000	-
1976	12.200	-
1977	18.575	-
1978	21.495	-

KAYNAK : Merkez Bankası, Yıllık Raporlar

Toprak Mahsulleri Ofisi'nden sonra bu kuruluşlara ait dalgali iç borçların en büyük kısmının Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından, hammadde alımlarının, artan tütün ve şeker stoklarının finansmanında kullanıldığı tahmin edilmektedir. Ayrıca, tüm kuruluşlar dikkate alındığında, hazine kefaletini taşıyan bonolar aracılığıyla sağlanan kredilerin zaman zaman işletme zararlarının karşılanması ve sermaye yetersizliklerinin giderilmesi yolunda kullanıldığı görülmektedir. (1) Böylece katma bütçeli idarelerle Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne ait dalgali iç borçların en önemli kısmının bu kuruluşların cari giderlerinde kullanıldığı, geriye kalan az miktardaki borcun da yatırım giderlerinde kullanıldığı ortaya çıkmaktadır.

Bu kuruluşlara ait dalgali iç borçların doğrudan doğruya mal ve hizmet üretiminden çok, tüketim veya cari ihtiyaçların karşılanması amacıyla ve destekleme alımlarında kullanılmış olması, kısa zamanda toplam arz-talep dengesini talep lehine değiştireceğinden, sonucun enflasyonist olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, bu kuruluşlar mal ve hizmet üretiminde buldukları için, dalgali iç borçların hammadde ve artan stokların finansmanında kullanılmış olmasının, dolaylı olarak üretim(gelir) üzerinde olumlu etkiler yarattığı düşünülebilir.

2. Genel Bütçeye Ait Dalgali İç Borçların Kullanılması

Genel bütçeye ait dalgali iç borçların hangi gider türlerinde kullanıldığını tam olarak saptamak imkansız olmakla birlikte, (2) aşağıdaki yöntemden hareket ederek bu borçların

(1) Taner KARAHASANOĞLU, "Türkiye'de Hazine'nin Merkez Bankasından Borçlanması", s.367.

(2) Genellik prensibinden dolayı genel bütçe dalgali iç borçlarının nereelerde kullanıldığının bilinmesine olanak bulunmamakla birlikte, müteahhit bonolarından doğan borçların devletin bayındırlık işlerinde ve kamulaştırma karşılığı olarak kullanıldıkları bilinmektedir.

daha çok nerelerde kullanıldığını göstermek mümkündür. Bu yöntemde dalgalı iç borçlar genel bütçe açıkları ile ilişkilendirilerek, bu borçların, her türlü giderin neden olduğu bütçe açıklarının kapatılmasında kullanıldıkları kabul edilmektedir. (1) Çünkü normal koşullarda mali yıl sonlarında sağlandıkları kaynaklara tamamen ödenmiş olmaları gereken dalgalı iç borçların, yıl sonlarında kalıntı vermeleri, bütçenin açık verdiğinin ve bu borçların da bütçe açıklarının kapatılmasında kullanıldıklarının bir göstergesidir.

Bu yöntemde yapılması gereken ilk şey, her bir gider türünün ne kadarlık bir bütçe açığına neden olduğunu saptamaktır. Bu da yıllar itibarıyla toplam genel bütçe giderlerinin cari, yatırım ve transfer giderlerine ne oranda dağıldığının incelenmesini gerektirmektedir. Bu amaçla düzenlenen EK TABLO:IV'te, genel bütçe cari, yatırım ve transfer giderlerinin yıllara göre hesaplanan nispi büyüklüklerinin bir dökümü verilmiştir.

Genel bütçe açıklarının mali yıl sonlarında tahsil edilen genel bütçe gelirleriyle fiilen ödenen giderleri arasındaki negatif farka eşit olduğu kabul edildiğinde, (2) bu açıkların genel bütçe cari, yatırım ve transfer giderlerine dağılımının her bir gider türünün toplam genel bütçe giderleri içindeki nispi ağırlığına göre gerçekleştiği, dolayısıyla dalgalı iç borçların da bütçe açıklarının kapatılmasında bu dağılıma uygun olarak kullanıldıkları söylenebilir. EK TABLO:IV'ten de anlaşılmaktadır ki, toplam genel bütçe giderleri içinde

(1) Bu yöntem daha önce Üren ARSAN ve Yılmaz BÜYÜKBERŞEN tarafından kullanılmış olup, bununla belli sonuçlar elde edilmiştir (bkz.: Üren ARSAN, Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları, s.129-144 ; Yılmaz BÜYÜKBERŞEN, s.167).

(2) Devre başında tahmin edilen bütçe açıklarına istikraz gelirlerinin tahsis edildiği, buna karşın nihai açıkların da mali yıl sonlarında ödenip kapanmaları gerekirken her hangi bir nedenle kalıntı bırakan dalgalı iç borçlarla kapatıldığı göz önünde tutulacak olunursa, yukarıda yapılan tanımın amaca daha uygun düştüğü söylenebilir. Bununla birlikte bu tanımın, normal gelirlerle kapatılamayan giderler demek olan gerçek bütçe açıklarını ifade etmediğini belirtmek gerekir.

cari ile sermaye teşkili ve transfer giderlerinin nispi ağırlığı büyük, buna karşın yatırım giderlerinin nispi büyüklüğü düşük olmuştur. Bu durumda bütçe açıklarının kapatılmasında kullanıldığı kabul edilen dalgali iç borçların daha çok cari ve (özellikle 1978'den sonra en çok) transfer giderleri kanalıyla kullanıldığı düşünülebilir. Fakat 1965-1983 döneminin ortalaması şeklinde düşünüldüğünde, genel bütçe dalgali iç borçlarının bu dönemde daha çok sermaye teşkili ve transfer giderleri yolu ile kullanıldığı ortaya çıkmaktadır.

Buna göre, dalgali iç borçların kullanılış biçiminin enflasyonist baskılar doğurduğu sonucunu çıkarmak mümkündür. Zira, bu borçların genel bütçe açıklarının kapatılmasında kullanıldığı ve bütçe açıklarının da daha çok cari ve transfer giderlerinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Bu da, kısa zamanda toplan talep hacminin genişlemesine karşın, toplam mal ve hizmet üretiminde aynı oranda bir artışın yaratılmadığı anlamına gelmektedir. Öte yandan, transfer giderlerinin ağırlığını göz önünde tutacak olursak, transfer giderlerinden yararlanan kişi ve grupların gelir düzeyine veya transfer giderlerinin ne amaçla yapıldığına bağlı olarak, genel bütçe dalgali iç borçlarının milli gelirin dağılımına etkide bulunduğunu söyleyebiliriz.

S O N U Ç

S O N U Ç

✓ Bu incelemede, Türkiye'de 1963-1986 dönemi için analizini yapmaya çalıştığımız dalgali iç borçların, mutlak ve nispi olarak büyük bir önem taşıdığı ortaya çıkmıştır. Gerçekten de, Türkiye'de 1963-1986 döneminde, analizi yapılan dalgali iç borçların, hem nominal hem de gerçek miktarlar olarak, bazı yıllar dışında, her yıl sürekli bir biçimde arttığı ve bu artışların zaman zaman önemli düzeylere çıktığı görülmüştür. Yine bu dönemde, Türkiye'de dalgali iç borçların milli gelire, toplam iç devlet borçlarına, konsolide bütçe gelirlerine ve giderlerine olan nispi öneminde genellikle artış yönünde bir eğilimin ortaya çıktığı anlaşılmıştır. Bu eğilimin ortaya çıkmasında rol oynayan faktörler aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

✗ Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgali iç borçlardaki büyük ve sürekli artışların bir kısmı hızlı fiyat artışlarından ileri gelmiştir. Sürekli olarak artan bütçe açıkları bu dönemde dalgali iç borçların artmasına ve önem kazanmasına neden olan bir diğer faktördür. Bilindiği gibi, 1963 yılından itibaren başlatılan planlı kalkınma çabalarının yarattığı finansman gereksinimleri, hızlı fiyat artışları ve ortaya çıkan ekonomik dengesizlikler gibi faktörlerin de etkisiyle devlet bütçesi sürekli olarak açık vermiş, fakat bu açıkların kapatılmasında, vergi ve uzun vadeli borçlanma olarak bilinen kaynaklardan yeterince yararlanılmadığı için, dalgali iç borçlara ağırlık verilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Ayrıca, artan bütçe açık-

ları karşısında hükümetlerin tutumu, daima bu açıkları gizlemek yönünde olmuş, bu da fiilen dalgali iç borçların artması ile sonuçlanmıştır. Diğer yandan, ekonomik alanda faaliyette bulunan kamu kuruluşlarının, sermaye yetersizlerinin büyümesi ve hammadde ile destekleme alımlarının genişlemesinden dolayı Merkez Bankası kaynaklarına daha fazla yönelmeleri, bu dönemde dalgali iç borçları mutlak ve nispi olarak artıran önemli nedenlerden bir diğeridir. Şunu da eklemek gerekir ki, dalgali iç borçlar hem faiz olarak daha az maliyetli oldukları hem de bir çok bakımdan kolayca ve az masrafla sağlandıkları için, gerektiğinde Hazine tarafından kullanılabilen bir finansman biçimi olmuştur. Böylece dalgali iç borçlar yönünde yapılan tercih, bu borçların mutlak ve nispi olarak önem kazanması sonucunu da beraberinde getirmiştir.

Bu açıklamalardan, Türkiye'de 1963-1986 döneminde büyük miktarlara ulaşmış ve önemi sürekli olarak artmış olan dalgali iç borçların, bu dönemde, niteliklerine uygun olarak, Hazine'nin kısa süreli ve geçici gereksinimleri için değil, tersine kamu ekonomisinin devamlı bir finansman aracı olarak kullanıldıkları sonucu ortaya çıkmaktadır.*

Ayrıca bu çalışmada, dalgali iç borçların bileşimi borç çeşitleri ve borçlanan idare türü itibariyle ayrı ayrı incelenerek şu sonuçlar elde edilmiştir. Nispi önemsizliğinden dolayı müteahhit bonolarını ihmal edecek olursak, incelediğimiz dalgali iç borç kalemleri arasında hazine (plasman) bonolarının, 1965-1984 dönemi boyunca diğer borç kalemlerine oranla önemsiz kaldığı görülmüştür. Bununla birlikte hazine (plasman) bonolarının, bankaların ve şirketlerin bu bonolara olan ilgisini artıran çeşitli düzenlemelerle birlikte 1980'den itibaren yükselmeye başladığı ve 1986'da diğer borç kalemlerini geride bıraktığı anlaşılmıştır. Öte yandan, dönem boyunca toplam dalgali iç borç miktarının genellikle en büyük kısmını, sırasıyla, emanet paraların, Hazine'ye kısa vadeli avansların, hazine kefaletini taşıyan bonoların oluşturduğu ortaya çıkmıştır. Bu dönemde Hazine'ye kısa vadeli avansların, sık sık

değiştirilerek yükseltilen avans oranı ve büyüyen toplam genel bütçe ödenekleriyle birlikte miktar olarak sürekli arttığı ve buna bağlı olarak dönem boyunca nispi önemini genellikle koruduğu gözlenmiştir. Hazine kefaletini taşıyan bonoların ise, ilgili kuruluşların faaliyet türüne, sermaye yetersizliklerine ve ekonomik koşullara bağlı olarak değiştiği, 1983'ten sonra Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne yönelik olarak yapılan düzenlemeler sonucunda hızla düştüğü görülmüştür. Ayrıca emanet paralardaki artışların gerek kanun boşluklarından yararlanılarak bütçe giderlerinin, gerekse bazı özel kanunlara dayanılarak kişi ve kurumlardan tahsil edilen paraların çeşitli emanet hesaplarında tutulması işleminden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Gerek hazine (plasma) bonolarının son yıllarda önem kazanmaya başlaması, gerek hazine kefaletini taşıyan bonoların 1978'den itibaren sürekli gerileyerek son üç yıl boyunca % 6'ların altında seyretmesi ve gerekse Hazine'ye kısa vadeli avansların öneminde nispi olarak 1980'den sonra düşüşler kaydedilmesi, dalgalı iç borçların besledikleri kaynaklar, dolayısıyla bu borçların ekonomik etkileri bakımından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Emanet paralardaki artışlar ise, hükümetlerin bütçe açıklarını gizleme arzusunun bir göstergesi olarak alınabilir. ✕

✕ İdari yönden dalgalı iç borçların bileşimi incelendiğinde, genel bütçeye ait dalgalı iç borçların ağırlıkta olduğu ve bu durumun dönem boyunca devam ettiği görülmüştür. Buna karşın katma bütçeli idarelere ait dalgalı iç borçların dönem boyunca genellikle önemsiz kaldığı, hatta zamanla düştüğü ve Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün idari statüsünün değiştirilip Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne dahil edilmesiyle birlikte 1983'ten sonra tamamen ortadan kalktığı anlaşılmıştır. ✕ Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne ait dalgalı iç borçların ise, hızla kötüleşen ekonomik koşullara paralel olarak 1974 ile 1979 arası dönemde önem kazanmaya başladığı, fakat 1980 yılından itibaren düşüş göstererek % 3'ün altına kadar gerilediği gözlenmiştir. 1980'den sonraki düşüşlerin ana nedeni,

bu kuruluşların kaynak yaratmalarına imkan vermek amacıyla alınan çeşitli tedbirlerdir.

✧ Bu çalışmada son olarak dalgali iç borçların beslendikleri kaynaklar arasında Merkez Bankası'nın yeri ve bu borçların nerelerde kullanıldığı konusu ele alınarak, ekonomik etkiler bakımından önem taşıyan bazı sonuçlara varılmıştır. Her şeyden önce, Türkiye'de 1963-1986 döneminde Merkez Bankası kaynaklarından beslenen dalgali iç borçların oldukça büyük bir ağırlıkta olduğu görülmüştür. Diğer yandan, genel bütçeye ait dalgali iç borçların, sürekli olarak artan bütçe açıklarının kapatılmasında kullanıldıkları sonucuna varılmıştır. Burada bütçe açıklarının ortaya çıkmasında genel bütçe cari ve transfer giderleri payının, daha yüksek olduğu kabul edilerek, dönem boyunca dalgali iç borçların cari giderler, özellikle 1976 yılından itibaren de daha çok transfer giderleri yolu ile kullanılma olasılığının daha yüksek olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca katma bütçeli idarelerle Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne ait dalgali iç borçların ise, mevsimlik ve geçici ihtiyaçların yanı sıra, zamanla artan stokların finansmanını sağlamak ve ortaya çıkan işletme zararlarını gidermek amacıyla kullanıldıkları tahmin edilmiştir. Bütün bunların sonucunda dalgali iç borçların, hem kullanılma biçimi hem de sağlandıkları kaynaklar itibariyle daha çok enflasyonist yönde baskılar yarattığı kabul edilmiştir. ✧

Görüldüğü gibi, Türkiye'de enflasyonist baskıya neden olma açısından devlet borçları içinde dalgali iç borçların özel bir yeri vardır. Bu konu genel borç politikası açısından değerlendirildiğinde, bazı sonuçların elde edilmesi mümkündür. Türkiye'de 1963'ten itibaren bir taraftan hızlı bir kalkınma çabası içine girildiği, diğer taraftan da ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlıkların üstesinden gelme amacının zaman zaman ön plana geçtiği göz önünde tutulacak olunursa, bu durumda orta ve uzun vadeli borçlara daha çok ağırlık verilmesi gerektiği halde, Türkiye'de dalgali iç borçlara ağırlık verilmiş olmasının, genel borç politikası açısından uygun bir ge-

lişme olmadığı söylenebilir. Aynı şekilde, Türkiye'de istikrar içinde kalkınma sorununun her zamanda gündemde olduğu hatırlanacak olunursa, burada borç politikasına düşen görev, fiyat istikrarının bozulmasına neden olmadan kalkınmanın uygun kaynaklardan finanse edilmesini sağlamaktır. Oysa Türkiye'de, bu açıdan değerlendirildiğinde, fiyat istikrarının ekonomik kalkınmaya feda edildiği görülmektedir. Ülkemizde kaynak ve vade ayırımının fiyat istikrarı için taşıdığı önem dikkate alınmadan, vergilendirme veya bütçe giderlerini azaltma gibi alternatif çözümlerle karşılaştırılmadan, genellikle sadece bütçe açıkları ya da zaman itibarıyla bütçenin gelir ve giderleri arasındaki uyumsuzluklar, borçlanmaya gitmek için yeterli bir neden sayılmıştır. Bu da 1963'ten itibaren yavaş, fakat 1970'lerde hızlı olmak üzere, enflasyonun tırmanmasına neden olmuştur. (1) Gerçekten de, Türkiye'de şiddetli enflasyonun yaşandığı yıllarda hem dalgali iç borçların toplam iç devlet borçları içindeki ağırlığı hem de Merkez Bankası'ndan beslenen dalgali iç borçların payı büyük olmuştur.

Ekonomik istikrarı hedefleyen bir borç politikası gereğince, enflasyonist eğilimlerin yoğunlaştığı zamanlarda dalgali iç borçlar yerine uzun vadeli iç borçlara ağırlık verilme-

(1) Türkiye'de 1963-1986 döneminde dalgali iç borçların enflasyonist etkilerini, bu borçların para arzı ile olan yakın korelasyonu da doğrulamaktadır. Ülkemizde bu dönem için dalgali iç borç miktarı ile dolaşımdaki banknot ve ufaklık para ile bankalardaki vadesiz mevduatların toplamından oluşan para miktarı arasındaki karşılıklı ilişkiyi açıklamak amacıyla yaptığımız hesaplamada, korelasyon katsayısının 0,976 olduğu anlaşılmıştır. Elde edilen regresyon denkleminde yer alan parametreler ve korelasyon katsayısı için yapılan "t" testi sonuçlarından, (a) parametresi hariç, (b)'nin ve korelasyon katsayısının % 99 olasılıkla anlamlı oldukları görülmüştür. Durbin-Watson statistiği değerlerinden ise, otokorelasyonun olmadığı, yani bu regresyon denkleminin ileriye yönelik olarak yapılacak tahminlerin güvenilir olduğu sonucu çıkmıştır. Gerek korelasyon katsayısının 1'e çok yakın bir değer olarak çıkması ve gerekse korelasyon ve (b) katsayısının % 99 olasılıkla anlamlı olması, Türkiye'de enflasyonun kaynaklandığı nedenler bakımından oldukça önemlidir (hesaplamalarda esas aldığımız para arzı verileri ayrıntılı olarak EK TABLO:VI'da, regresyon denklemi ve sonuçları ise EK TABLO:VII'de verilmiştir).

sinin daha çok tercih edildiği, ancak Türkiye'de bunun tersi bir durum gözlemlendiği söylenebilir. Halbuki, dalgalı iç borçların miktar ve bileşiminde uygun ayarlamalar yapmak suretiyle bu borçların para arzı üzerindeki genişletici etkilerini önlemek mümkün olabilirdi. İstenen belli hedeflere varmak amacıyla bu alanda yapılmış ve denenmiş tek yol, zaman zaman dalgalı iç borçların miktar ve bileşimini de etkilemiş olan bazı mevzuat değişiklikleri olmuştur. Ne var ki, istenen sonuçların elde edilmesi bakımından mevzuat değişikliklerinin tek başına ihtiyaca cevap vermediği anlaşılmıştır. Başarısızlıkların ve yetersizliklerin temelinde ise, borç politikasını genel ekonomik politikaya uygun biçimde yürütecek olan bir borç yönetiminin oluşturulamamış gerçeği yatmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'de son yıllarda devlet borçlarının yönetimi konusunda önem taşıyan bazı gelişmelerin ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Örneğin, 1980'den sonra, genellikle, dalgalı iç borçlar içinde Merkez Bankası kaynaklarının nispi olarak düşüş göstermesi, buna karşın hazine (plasma) bonolarının hem miktar hem de nispi olarak özellikle 1983'ten itibaren hızla yükselmeye başlaması, son yıllardaki devlet borçları yönetiminin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. ✓

E K T A B L O L A R

EK TABLO : I

Toptan Eşya Fiyatları Endeksi, Alıcı Fiyatlarıyla Gayri Safi Milli Hasıla ve Uzun Vadeli İç Devlet Borçları

Yıllar	Toptan Eşya Fiyatları Endeksi (1963:100)	Alıcı Fiyatlarıyla Gayri Safi Milli Hasıla (Milyon TL)	Uzun Vadeli İç Devlet Borçları ⁽¹⁾ (Milyon TL)
1963	100,0	64.160,3	9.141,0
1964	101,2	69.160,1	9.523,3
1965	109,4	74.521,6	10.169,1
1966	114,7	88.582,5	13.106,1
1967	123,4	101.480,6	14.596,6
1968	127,3	112.493,4	15.431,0
1969	136,5	124.892,9	16.577,5
1970	145,7	147.776,1	17.433,0
1971	168,9	192.602,3	20.949,9
1972	199,3	240.809,2	23.856,7
1973	240,1	309.829,4	26.732,9
1974	311,8	427.097,5	28.106,6
1975	343,2	535.771,0	48.013,3
1976	396,6	674.985,7	70.639,4
1977	492,1	872.893,8	88.258,6
1978	750,8	1.290.723,4	118.454,9
1979	1.230,7	2.199.520,0	192.655,1
1980	2.550,6	4.435.153,0	245.845,0
1981	3.488,4	6.553.596,2	504.735,3
1982	4.369,2	8.735.053,7	797.751,4
1983	5.708,0	11.549.142,8	1.269.964,2
1984	8.677,5	18.316.823,9	725.022,2
1985*	12.144,7	27.715.231,1	-
1986*	15.387,6	39.117.000,0	-

KAYNAK : Yıllık veriler Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik Yıllıklarından alınmıştır.

AÇIKLAMA : (1) Genel ve katma bütçeye ait uzun vadeli iç borçlardır.

* Uzun vadeli iç devlet borçlarına ait sağlıklı veriler bulunmadığından boş bırakılmıştır.

EK TABLO : II

Konsolide Bütçe Gelir Ve Giderleri*

Yıllar	Konsolide Bütçe ⁽¹⁾ Gelirleri (Milyon TL)	Konsolide Bütçe ⁽²⁾ Giderleri (Milyon TL)
1963	12.174,7	11.926
1964	13.351,2	13.955
1965	14.100,9	14.951
1966	17.129,5	17.645
1967	21.103,7	21.062
1968	21.406,2	22.691
1969	24.383,9	26.169
1970	34.148,4	34.051
1971	42.033,8	48.183
1972	52.462,8	52.606
1973	62.128,3	64.890
1974	75.231,2	79.170
1975	114.944,9	116.006
1976	153.716,0	156.968
1977	200.034,7	239.340
1978	328.718,5	350.888
1979	556.414,1	620.865
1980	955.803,3	1.117.414
1981	1.468.451,2	1.577.578
1982	1.819.991,5	1.989.678
1983	2.573.150,7	2.972.000
1984	3.569.559,0	4.078.000
1985**	5.480.498,8	5.687.000
1986**	7.197.000,0	8.742.000

KAYNAK : (1) 1963-1973 arası yıllara ait veriler Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Bütçe Gelirleri Yıllıklarından, 1974-1982 arası yıllara ait veriler Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik Yıllıklarından, 1983-1986 arası yıllara ait veriler Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Bütçe Gerekçelerinden alınmıştır.

(2) 1963-1982 arası yıllara ait veriler Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik Yıllıklarından, 1983-1986 arası yıllara ait veriler Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Bütçe Gerekçelerinden alınmıştır.

AYKILAMA : * Tahsil edilen ve fiilen ödenen (nakden ödenen veya emanete alınan) bütçe gelirlerini ve giderlerini kapsamaktadır.

** Geçici.

EK TABLO : III

Genel Bütçe Ödenekleri, Giderleri Ve Açıkları*

Yıllar	Genel Bütçe Ödenekleri (Milyon TL)	Genel Bütçe Giderleri (Milyon TL)	Genel Bütçe Açıkları Veya (1) Fazlası (Milyon TL)
1963	12.482,2	11.725,6	5,2
1964	14.067,7	13.533,6	-613,5
1965	16.199,1	14.487,9	-900,0
1966	18.529,0	17.248,3	-690,8
1967	21.809,2	20.288,0	-98,6
1968	23.662,0	21.322,1	-691,9
1969	27.770,2	25.386,9	-1.826,0
1970	34.539,8	32.865,8	-254,4
1971	47.728,4	46.269,9	-5.637,1
1972	58.238,6	50.921,2	31,0
1973	74.846,4	64.287,5	-2.853,8
1974	97.928,1	77.776,8	-4.201,1
1975	145.527,7	114.228,2	-1.400,2
1976	208.782,6	155.028,3	-4.312,0
1977	326.624,0	240.200,7	-44.029,2
1978	382.022,4	347.703,4	-24.097,8
1979	746.015,3	611.411,8	-66.219,2
1980	1.326.096,6	1.101.698,0	-159.056,5
1981	1.819.074,0	1.539.401,1	-95.974,4
1982	2.021.951,2	1.654.709,5	-63.666,5
1983	3.215.986,1	2.783.141,0	-270.721,2
1984	4.434.000,0	-	-
1985	6.125.000,0	-	-
1986	-	-	-

KAYNAK : 1963-1985 arası yıllara ait veriler Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik Yıllıklarından, Genel Bütçe Ödeneklerinin 1984-1985 yıllarına ait verileri Maliye Ve Gümrük Bakanlığı Bütçe Gerekçelerinden alınmıştır.

AÇIKLAMA : (1) Tahsil edilen genel bütçe gelirleriyle giderleri arasındaki fark olup, eksiler açıkları artılar ise bütçe fazlasını ifade etmektedir.

* Sağlıklı verilerin bulunamadığı yıllar boş bırakılmıştır.

EK TABLO : IV

Genel Bütçe Giderlerinin Cari, Yatırım, Sermaye Teşkilî Ve Transfer Giderlerine Dağılımı (%)

Yıllar	Cari Giderler	Yatırım Giderleri	Sermaye Teşkilî Ve Transfer Giderleri
1963*	-	-	-
1964**	-	-	-
1965	48,1	12,5	39,6
1966	45,7	13,5	41,0
1967	43,7	16,5	39,8
1968	47,0	12,7	40,3
1969	43,0	11,4	45,6
1970	41,0	9,7	49,3
1971	43,4	7,5	49,1
1972	43,1	7,7	49,2
1973	40,0	9,7	50,3
1974	46,4	12,2	41,4
1975	44,4	12,3	43,3
1976	38,9	14,2	46,9
1977	35,2	15,2	49,6
1978	37,0	11,6	51,4
1979	35,6	11,3	53,1
1980	37,2	11,4	51,1
1981	34,1	12,7	53,2
1982	36,3	12,6	51,1
1983	32,1	10,5	57,4
1984**	-	-	-
1985**	-	-	-
1986**	-	-	-

AÇIKLAMA : EK TABLO:III ve EK TABLO:V'te yer alan verilere göre tarafımızdan hesaplanmıştır.

*1963 yılı bütçelerinden cari, yatırım, sermaye teşkilî ve transfer ayırımı yapılmadığından boş bırakılmıştır.

**Üçlü ayırımı göre genel bütçe giderlerine ait sağlıklı veriler bulunmadığından boş bırakılmıştır.

EK TABLO : V

Genel Bütçe Cari, Yatırım, Sermaye Teşkilî Ve Transfer
Giderleri (Milyon TL)

Yıllar	Cari Giderler	Yatırım Giderleri	Sermaye Teşkilî Ve Transfer Giderleri
1963*	-	-	-
1964**	-	-	-
1965	6.970,4	1.784,2	5.733,3
1966	7.886,9	2.292,7	7.068,6
1967	8.862,8	3.349,6	8.075,6
1968	10.027,2	2.704,0	8.591,0
1969	10.906,0	2.903,5	11.577,4
1970	13.473,3	3.187,2	16.205,4
1971	20.092,7	3.460,7	22.716,5
1972	21.939,4	3.912,3	25.069,6
1973	25.729,2	6.282,4	32.275,8
1974	36.062,3	9.485,2	32.229,3
1975	50.618,8	13.791,3	49.294,8
1976	60.368,8	22.007,3	72.652,1
1977	84.620,1	36.544,9	119.035,8
1978	128.572,2	40.320,5	178.810,7
1979	217.859,2	68.930,9	324.621,7
1980	409.582,9	128.986,4	563.128,6
1981	525.255,0	195.344,2	818.801,9
1982	601.404,3	208.366,5	844.938,7
1983	891.701,6	293.182,6	1.598.256,8
1984**	-	-	-
1985**	-	-	-
1986**	-	-	-

KAYNAK : Yıllık veriler Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik Yıllıklarından alınmıştır.

AÇIKLAMA : *1963 yılı bütçelerinde cari, yatırım, sermaye teşkilî ve transfer ayırımı yapılmadığından boş bırakılmıştır.

**Üçlü ayırımı göre genel bütçe giderlerine ait sağlıklı veriler bulunmadığından boş bırakılmıştır.

EK TABLO : VI

Para Arzı(Milyon TL)

Yıllar	Dolaşımdaki Banknot ve Ufaklık Para Miktarı	Bankalardaki Vadesiz Ticari Ve Tasarruf Mevduatı	Merkez Bankasındaki Serbest Mevduat
1963	4.926	7.047	194
1964	5.835	8.141	23
1965	6.326	10.083	25
1966	7.164	12.591	25
1967	8.714	13.952	16
1968	8.287	17.726	5
1969	9.081	21.032	14
1970	11.850	23.410	8
1971	13.917	29.620	50
1972	15.978	36.830	445
1973	20.700	49.086	742
1974	26.151	62.462	1.432
1975	32.396	84.865	700
1976	42.466	108.572	467
1977	62.961	145.352	806
1978	93.829	189.301	465
1979	143.676	298.161	2.651
1980	217.501	483.451	3.052
1981	280.641	686.939	4.463
1982	411.871	926.705	3.335
1983	547.550	1.373.957	19.484
1984	735.523	1.485.363	31.781
1985	1.011.383	2.177.426	19.891
1986	1.663.914	2.196.101	12.886

KAYNAK : Yıllık veriler Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik Yıllıklarından alınmıştır.

EK TABLO : VII

Türkiye'de Dalgalı İç Borç Miktarı İle Para Arzı Arasındaki İlişkiyi Açıklayan Regresyon Denklemi Ve Sonuçları (1963-1986)

Regresyon Denklemi	$D^* : 46,9 \pm 1,18(M^{**})$
Korelasyon Katsayısı	0,976
Korelasyon Katsayısının "t" Testi Değeri	23,09
(a) Parametresinin "t" Testi Değeri	0,83
(b) Parametresinin "t" Testi Değeri	21,36
Durbin-Watson Statistiği Değeri	1,39

AÇIKLAMA : Hesaplamalarda EK TABLO:VI'da yer alan veriler esas alınmıştır.

*Dalgalı iç borç miktarı.

**Dolaşımdaki banknot ve ufaklık para ile bankalardaki vadesiz mevduatların toplamından oluşan para miktarı.

Y A R A R L A N I L A N K A Y N A K L A R

Y A R A R L A N I L A N K A Y N A K L A R

KİTAPLAR :

- AKTAN Coşkun Can : Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ve Özelleştirme, BILKOM, İzmir, 1987.
- ARSAN Üren : Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sayı:133-113, Ankara, 1961.
- BATIREL Ömer Faruk : Kamu Bütçesi, Dördüncü Baskı, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Yardım Vakfı Yayınları No:387-621, İstanbul, 1980.
- BATIREL Ömer Faruk : Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, MET/ER Matbaası, İstanbul, 1976.
- BORATAV Korkut : 100 Soruda Gelir Dağılımı (Kapitalist Sistemde, Türkiye'de, Sosyalist Sistemde) 4. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1980.

- BULUTOĞLU Kenan : Kamu Ekonomisine Giriş, İkinci Bas-
kı, Temat Yayınları, İstanbul, 1977.
- BÜYÜKERŞEN Yılmaz : İç Devlet Borçlarının Enflasyonist
Etkileri, Eskişehir İktisadi Ve Ti-
cari İlimler Akademisi Yayını No:
61/29, Eskişehir, 1966.
- DUE I.F. : Government Finance, Economics of Pub-
lic Sector, Sixth Edition, Richard D.
Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1977.
- ERGIN Feridun : Kredi Sistemi, İstanbul Üniversitesi
Yayınlarından No:2552, İstanbul, 1980.
- FEYZİOĞLU Bedii-Gülây
COŞKUN-Ömer Faruk BATIREL-
Beyhan ATAÇ-Engin ATAÇ : Devlet Bütçesi, Anadolu Üniversite-
si Açık Öğretim Fakültesi Yayın
No:323, 2.Fasikül, Ünite:16, Ankara, 1986.
- HEREKMAN Aykut : Kamu Maliyesi (Devlet Faaliyetleri
Ve Finansman Teknikleri), Cilt:I,
Sevinç Matbaası, Ankara, 1987.
- PARASIZ İlker : Para Ve Banka, Bursa İktisadi Ve
Ticari İlimler Akademisi İktisat
Fakültesi Yayını:3, Bursa, 1982.
- PREST A.R. : Public Finance in Underdeveloped
Countries, Third Impression, Baylis
and Son Limited, London, 1963.
- SARIKAMIŞ Cevat : Sermaye Pazarları, Fatih Yayınevi
Matbaası, İstanbul, 1980.

- SAYAR Nihat : Amme Maliyesi, Bütçe Prensipleri Ve Tatbikatı, İkinci Cilt, Üçüncü Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul, 1964.
- TİĞREL Fahir : İngiltere'de Bütçe Açıklarının Hazinece Karşılanmasına Müteallik Usul Ve Esaslar, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Yayını, No:64/30, Ankara, 1953.
- TÜRK İsmail : Maliye Politikası, Amaçlar-Araçlar Ve Çağdaş Bütçe Teorileri, Dördüncü Baskı, S.Yayınları:14, Ankara, 1979.
- ULUATAM Ozhan : Enflasyon Ve Devlet Gelirleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:462, Ankara, 1981.
- YAŞA Memduh : Devlet Borçları, İkinci Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul, 1971.
- ZARAKOLU Avni : Para-Kredi Ve Bankalar, Banka Ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayın No:10, Ankara, 1970.

MAKALELER :

- ALPAR Nahit : "Hazine-Merkez Bankası Münasebetleri", İktisat Ve Maliye Dergisi, Cilt: II, Sayı: 11, Şubat, 1956.
- ARSAN Üren : "Kalkınan Ülkelerde Kamu Borçları", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XXV, No: 3, Eylül, 1970.
- ARSAN Üren : "Kamu Borçlarının Sınıflandırılmaları", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XXXIV, No: 1-2, (Ocak-Aralık), 1978.
- DİLİK Sait : "Devlet Karşısında Merkez Bankası Ve Merkez Bankalarının Bağımsızlığı", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XXV, No: 1, Mart, 1971.
- DUVERGER Maurice : "Devletin Borç Ekonomisi", (Çev. Mustafa Kamalak), Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Araştırma Enstitüsü İşletme Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1-2, Kasım, 1978.
- EKER Aytaç : "Türkiye'de Kısa Süreli İç Kamu Borçlarının Gelişimi", Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi, Sayı: 1, Nisan, 1980.

- GÖRGÜN Sevim : "Gelişen Bir Ekonomide İhtiyari İç Devlet Borçlarının Rolü Ve Borç İdaresi", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Konferansları, Onuncu Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:115, İstanbul, 1965.
- GÖRGÜN Sevim : "Devlet Borçlarının İdaresinde Faiz Problemi", Maliye Enstitüsü Konferansları, Onaltıncı Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:1366, İstanbul, 1968.
- KARABİBER Mustafa : "Hazine Bonoları", Hazine Bülteni, Sayı:1, Mayıs, 1974.
- KARAHASANOĞLU Taner : "Türkiye'de Hazine'nin Merkez Bankasından Borçlanması", Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Cilt:X, Sayı:1, Ocak, 1974.
- KAYLA Ziya : "Türkiye'de Hazine-Merkez Bankası İlişkileri", Ankara İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Maliye Ve Vergi Hukuku Yayınları:1, Ankara, 1970.
- KAYLA Ziya : "Merkez Bankası Kaynakları Ve Bunların Çeşitli Alanlara Dağılışı", Maliye Teftiş Kurulu Konferansları, Cilt:1, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Neşriyatı No:174, Ankara, 1976.

ÖLÇEN Ali Nejat-Edinç

TOKGÖZ-Zafer BAŞAK

: "Hazine Bonolarının Etkenliği Üzerine Bir İnceleme", Maliye Dergisi, Sayı:2, Mart-Nisan, 1973.

PALAMUT Mehmet

: "Türk Devlet Borçları", Bursa İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Cilt:VII, No:1-2, Mart, 1979.

RATCHFORD B. U.

: "Some Aspects of Debt Management in the United States", Public Finance, Volume:X, No:2, 1955.

ROBINSON A. Marshall

: "Debt Management and Monetary Policy: Civil War, World War:I, and World War:II", The American Economic Review, Volume:XLV, No:2, May, 1955.

SAGLAM Dündar

: "Bütçe Açıklarının Finansmanı Ve Para Politikasına Etkileri", Banka Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı: 10, Ekim, 1985.

TUNCER Selahattin

: "Türkiye'de Anme Kredisindeki Son Gelişmeler", İktisat Ve Maliye Dergisi, Cilt:IV, Sayı:6, Eylül, 1957.

TUNCER Selahattin

: "İktisadi Kalkınmada Anme Kredisinin Rolü Ve Ehemmiyeti", İstanbul Üniversitesi Maliye Enstitüsü Konferansları, Dördüncü Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:804, İstanbul, 1959.

- TUNCER Selahattin : "İktisaden Azgelişmiş Memleketlerde Maliye Politikası", İktisat Ve Maliye Dergisi, Cilt: III, Sayı: 3, Haziran, 1956.
- TUNCER Selahattin : "Merkez Bankası'nın Hazineye Kısa Vadeli Avansları", Maliye Enstitüsü Konferansları, Onikinci Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 1180, İstanbul, 1966.
- TURHAN Salih : "Kamu Harcamaları Ve Gelir Dağılımı", Maliye Enstitüsü Konferansları, Yirmilüçüncü Seri, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 2067, İstanbul, 1975.
- YAŞA Memduh : "Türkiye'de Anme Borçlarının Tahli- li", Ankara Üniversitesi Siyasal Bil- giler Fakültesi Dergisi, Cilt: X, Sa- yı: 4, Aralık, 1955.
- YAŞA Memduh : "Dalgalı Borçlar Ve Türkiye'deki Tatbikatı", İktisat Ve Maliye Der- gisi, Cilt: XI, Sayı: 10, Ocak, 1965.

RESMİ KAYNAKLAR :

- _____ : T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü,1968 İstatistik Yıllığı, Ankara,1968.
- _____ : T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü,1975 İstatistik Yıllığı, Ankara,1975.
- _____ : T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü,1982 İstatistik Yıllığı, Ankara,1982.
- _____ : T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü,1987 İstatistik Yıllığı, Ankara,1987.
- _____ : Kesin Hesap Kanunları,1963-1969 Yılları.
- _____ : Kesin Hesap Kanun Tasarıları, 1970-1985 Yılları.
- _____ : T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü,Kamu Hesapları Bülteni, Ankara,1965.
- _____ : T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü,Kamu Hesapları Bülteni, Ankara,1974.
- _____ : T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü,Kamu Hesapları Bülteni, Ankara,1980.