

TÜRKİYE'DE HAZİNE'NİN MERKEZ BANKASINDAN BORÇLANMASI

Ass. Taner KARAHASANOĞLU

A. GENEL OLARAK

Ülkemizde Hazinesinin Merkez Bankası kaynaklarına başvurarak borçlanması, daha genel olarak Hazine-Merkez Bankası arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu ile olmaktadır. Merkez Bankası Kanunu'nun birinci maddesinde Banka'nın kuruluş ve unvanı düzenlenmektedir. «**Türkiye'de banknot ihracı imtiyazına münhasıran sahip ve bu kanunda yazılı görev ve yetkileri haiz olmak üzere «Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası» ünvanı altında anonim şirket olarak bir banka kurulmuştur. Banka, bu kanunda sarahat bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabidir. Bankanın ve banknot ihracı imtiyazının müddeti 1999 yılı sonuna kadar devam eder. Bu imtiyazın müddeti, bitmesine beş yıl kalıncaya kadar uzatılabilir. Bu kanunda «Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası», (Banka) olarak ifade edilmiştir.**»

Görüldüğü gibi birinci madde Merkez Bankasının; banknot ihracı ile, dördüncü maddede belirtilmekte olan temel görev ve yetkilere sahip olduğunu ve T.C. Merkez Bankasının anonim şirket olarak kurulduğunu belirlemektedir.

Hazine ve Merkez Bankası arasındaki ilişkileri biraz daha yakından görebilmek için; dördüncü maddede yer alan temel görev ve yetkilerin neler olduğunu belirtmek gerekli olmaktadır.

Dördüncü madde üç bölüm halinde; Merkez Bankasının temel görevlerini; temel yetkilerini ve bankanın başlıca müşavirlik görevlerini düzenlemektedir. (Mad. 4/I). «**Bankanın temel görevleri bu kanun hükümlerine göre :**

a) Para ve kredi politikasını, kalkınma plânları ve yıllık programlara uygun bir tarzda yürütmek:

b) Hükümetle müştereken milli paranın iç ve dış değerini korumak amaçlarıyla gerekli tedbirleri almak

c) Milli paranın hacim ve tedavülünü, bu kanun gereğince düzenlenmek;

d) Bankalara ödünç para verme işlerini, bu konuda yazılı sınırlar içinde yüklenmektir.

Hükümet gerektiğinde para ve krediye ilişkin tedbirlerin alınmasında, Bankanın görüşünü alır.

Banka özellikle, bu kanun hükümlerine göre, hükümetin mali ve ekonomik müşavirlik, malî ajanlık ve veznedarlık görevlerini ifa eder.»

Temel yetkiler olarak da şunlar belirtilmektedir. (Mad. 4/II).

a) Türkiye’de banknot ihracı imtiyazı tek elden Bankaya aittir.

b) Banka kendi işlemlerinde uygulayacağı reeskont, iskonto ve faiz hadlerini tesbit eder.

c) Ödünç para verme işlerinde ve mevduat kabulünde alınacak ve verilecek azami faiz oranları ile temin edilecek sair menfaatlerin ve tahsil edilecek masrafların mahiyet ve azami hadlerinin ve mevduatta vâde müddetlerinin tayin ve bunların yürürlük zamanlarının tesbiti; bankaların taahhütlerine karşı bulunduracakları umumi disponibilitenin asgari oranı ile bankaların umumi disponibiliteden başka Banka nezdinde açılacak hususi bloke hesapta nakden tesis etmekle mükellef oldukları munzam karşılık ve bunlara verilecek faiz oranlarının tayini maksadıyla Yüksek Plânlama Kurulu yoluyla Bakanlar Kuruluna tekliflerde bulunur.

d) Kalkınma plânları ve yıllık programların hedeflerine uygun olarak banka plasmanları üzerinde keyfiyet ve kemiyet bakımından tanzim tedbirleri ittihazını ve umumi kredi hacmi ile umumi kredi hacmi içinde muhtelif kredi nevelerinin sektörler ve mevzuatlar itibariyle tevezzüü tarzını ayarlarlar ve taksitli satış yapan kurum ve kuruluşların kredi şartlarının mali kurumlarca yapılan ya-

tırımların nev'i ve miktarlarını ve verilen kredilerin şartlarının, özel sektöre mensup kuruluşlarca satışa çıkarılacak tahvillerin miktar, faiz ve satış şartlarının tesbitine mâtuf kararlar alabilir.»

Dördüncü maddenin son fıkrası da «Bankanın başlıca Müşavirlik Görevleri» olarak şunları saymaktadır.

«a) Milli para ile altın ve yabancı paralar arasındaki muadeletin (parite) tayininde, Hükümetçe Bankanın mütalâası alınır.

b) Bankalar Kanununun uygulanması ile veya alelittlak bankacılık ve kredi mevzuları ile ilgili hususlarda Hükümetçe istenecek istişari mütalâaları verir.

c) Bankalar ve diğer mali kurumlarla ilgili kuruluş izinleri ve bunlardan, tasfiyeleri hususunda karar alma yetkisi Hükümete ait olanların tasfiyeleri hakkında karara varılmadan önce Bankanın mütalâası alınır.

Banka, bu kanunla kendisine verilen yetkileri, kendi sorumluluğu altında müstakil olarak kullanılır.

Görüldüğü gibi dördüncü madde Merkez Bankasının görev ve yetkileri ile müşavirlik görevlerini tek tek saymak yoluna gitmiştir. Yine Merkez Bankasının görev ve yetkilerinin düzenlendiği IV. kısımda, daha önce belirtilen bu görev ve yetkilerle, müşavirlik işlerinin dört bölümde toplandığı görülmektedir. IV. Kısım'ın birinci bölümünde, Banknot İhracı (Mad. 36-38), ikinci bölümünde; Türk Parasının İstikrarını Korumaya İlişkin Görev ve Yetkiler (Mad. 39-40), üçüncü bölümünde; Bankanın Hükümetle olan Münasebetleri ve Bununla İlgili Görevler (Mad. 41-42), dördüncü bölümünde de; Bilgi İsteme ve Risklerin Toplanması (Mad. 43-44) yer almaktadır.

Ülkemizde Hazine ve Merkez Bankası arasındaki ilişkilerinin incelenmesini daha yakından görebilmek için, bu ilişkilerin incelenmesini hukuki bir çerçeve içinde ele almaktayız. Bu yüzden Bankanın görev ve yetkilerini belirleyen 1211 sayılı Kanun'un dördüncü kısmından hareket etmek yerine, Bankanın yapacağı işleri belirleyen beşinci kısmını genel çerçeve olarak belirledik. Bunun da sebebi; az önce belirttiğimiz gibi, hukuki bir çerçeve içinde uygulamayı görebilmektir.

Bankanın yapacağı işlemleri belirleyen beşinci kısım, beş bölüme ayrılmış bulunmaktadır.

Birinci Bölüm	: Kredi Müesseseleriyle İşlemler
İkinci Bölüm	: Hazine ve Kamu Müesseseleriyle İşlemler
Üçüncü Bölüm	: Açık Piyasa İşlemleri
Dördüncü Bölüm	: Altın ve Dövizle İlgili İşlemler
Beşinci Bölüm	: Sair İşlemler

Merkez Bankası'nın daha çok idari işlemlerine ilişkin olan beşinci bölümdeki hizmetleri hariç tutulursa, bizi ilgilendiren ikinci bölümü —Merkez Bankasının «Hazine ve Kamu Müesseseleriyle İşlemler»i— olmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki; Merkez Bankasının hazine ile olan bu ilişkileri kendi dar sınırları içinde kalmamakta, çeşitli yönleriyle genel ekonomik hayata da yansımaya yapmaktadır. Genel anlamda, Hazinesinin ihtiyaçlarını karşılama şeklinde görülen bu ilişkilerin dışındaki işbirliği, ekonomik istikrarın sağlanması yönünde gözükmektedir. Bu durumda, ülkemizde Hazine-Merkez Bankası ilişkilerini;

— Devlet Gelir ve Giderlerinin Yer ve Zaman İtibariyle Denkleştirilmesi Bakımından Kurulan İşbirliği,

— Ekonomik İstikrarın Sağlanması Bakımından Kurulan İşbirliği şeklinde değerlendireceğiz.

Görüleceği gibi de, ekonomik istikrarın sağlanması bizi para ve kredi politikası ile karşı karşıya getirecektir. Bu özelliği ile de; «Hazine Merkez Bankası İlişkileri para ve maliye politikalarının birleştiği, düğümlendiği, içiçe bir konudur» denmektedir.¹

Özellikle gelişmekte olan ülkeler yönünden, Merkez Bankalarının oynadıkları roller önem kazanmaktadır. Yalnız kredileri düzenleme şeklinde görülen bu görevlerin, bugün daha da geliştiği ve ülke kaynaklarının gelişmesini teşvik ve hatta finansmanını temin konusunda yeni görevler yüklendiği ortaya çıkmaktadır. Merkez Bankalarının çalışmaları, eskidenberi ilgi alanı dışında düşünülen uzun süreli finansman alanına da yaygınlaştırılmıştır. Merkez Bankalarının görevleri hakkındaki bu değişikliğin sebebini, iktisaden geri kalmış memleketlerde hareketsiz duran kaynakların ve iş gücünün harekete getirilmesi ve halkın hayat şartlarının iyileştirilme-

(1) İsmail Türk, Maliye Politikası (Amaçlar, Araçlar) ve Çağdaş Bütçe Teorileri, Sevinç Matbaası, Ankara 1969, s. 183.

si amacıyla başlayan kalkınma hareketleri teşkil etmektedir. Bu gelişmelerin yanında Latin Amerika Memleketlerinde iktisadi kalkınmanın doğrudan doğruya Merkez Bankası tarafından finanse edilmesini sağlık verecek kadar ileri giden iktisatçılar da (Wallich) vardır.²

Ekonominin gelişmesi yönünden, Merkez Bankalarının uzun süreli sermaye piyasasına girdiği görülmektedir. 1920-1930 yılları arasında İngiltere'de sermaye piyasasında görülen aksaklığı düzeltmek ve bazı sanayi kollarının bulamadığı yeterli miktardaki krediyi sağlamak üzere, uzun süreli sermayenin karşılanması için Merkez Bankası şubeler açmak yoluna başvurmuştur. 1940 yılından itibaren de Merkez Bankaları uzun süreli finansman konusunda faaliyete geçmişlerdir.

Avustralya, Yeni Zelanda ve Güney Afrika gibi iyi teşkilâtlandırılmış uzun süreli sermaye piyasasının olmadığı ülkelerde, Merkez Bankalarının ziraat ve sanayi sektörlerinin finansmanı konusunda aktif bir rol oynadıkları görülmektedir. Buradan varacağımız sonuç; Merkez Bankalarının Hazine ile ilgili işlemlerini bugün, sadece hazinenin ihtiyaçlarını karşılama şeklindeki bir sınırı çok aştığı ve çeşitli yollarla, ekonomik gelişmeyi sağlama konusunda yeni amaçlara yöneldiği görülmektedir.

«Merkez Bankacılığında Gelişmeler» adlı makalesinde İngiliz Merkez Bankası Murahhas Azası L.K.O' Brien'in İngiltere için ortaya koyduğu şu tesbit oldukça önemlidir. «Başka ülkelerde değilse bile, İngiltere'de Merkez Bankacılığı uygulama alanının genişlemesi eğilimi için bir diğer sebep, son 20 yılda hükümetlerin iktisadi alandaki çalışmalarının büyük oranda artışına paralel olarak doğan bütçe açıklarının, devamlı şekilde borçlarla kapatılması konusudur. Sözü edilen borçlanma, özel sektörün üretken alanlardaki yatırımlarının bir benzeri olarak, borçlanmaların üretken amaçlarda kullanıldığı ileri sürülmek suretiyle, İngiltere'nin Milli Borçlarında 1927-1937 yılları arasındaki % 3 artışa karşılık, 1953-1963 yılları arasında % 14'ün üzerinde bir artışla kendini gösteriyor.»³ Şimdi Merkez Bankası Kanun'undan hareketle; ülkemizde Hazinesin,

(2) Nevzat Alptürk, Merkez Bankacılığı, Türkiye Bankalar Birliği Yayını, Ankara 1972, S. 69.

(3) L.K.O.'Brien, Merkez Bankacılığında Gelişmeler, Çevirenler: Necdet Durakbaşı-Erol Parlar. Banka (Meslek ve Fikir Dergisi) Mart: 1965, Cilt: 2, Sayı: 3.

Merkez Bankası kaynaklarından ne şekilde yararlandığı konusuna geçebiliriz.

B. HAZİNENİN MERKEZ BANKASINDAN BORÇLANMASI

Kamusal ihtiyaçları sağlamakla yükümlü olan Devlet, bir bütçe yapacak ve bütçenin de gelir ve giderleri olacaktır. **Günümüzde Devletin görevlerindeki artışa paralel olarak, Devlet giderlerinin de arttığı ve önemli bir gelir yolu olan vergilemenin de bu giderleri karşılamadığı görülmüş ve Devlet'in borçlanma hadisesi aktüel hale gelmiştir.**

Devlet borçlanmaya; ya bütçe dönemi içinde yapacağı harcamaları denkleştiremediğinden-yani bütçesi yıl sonu itibariyle denk olduğu halde, çeşitli sebeplerle bazı aylarda bu denkliğin sağlanamaması yüzünden-başvurmakta, ya da bir bütçe dönemi içinde ödenmesi söz konusu olmayan ve genellikle vadeleri on yılı aşan ve ödemeleri bir plâna bağlanmış olan alacaklar yüzünden baş vurmaktadır.

Bir bütçe dönemi içinde ödenmesi gereken borçlara dalgalı borçlar denmekte, bu süreyi aşan borçlar da uzun vadeli (konsolide) borçlar olarak tanımlanmaktadır. Uzun vadeli borçlar sermaye piyasasından karşılanırken, kısa vadeli borçların karşılanması için Devletlerin Merkez Bankalarına başvurdukları görülmektedir. «Bir yıldan kısa bir süre içersinde gelir ve giderler arasında meydana gelen geçici açıkları kapatmak ve dengeyi kurmak için Devlet, borçlanmayı devamlı olarak kullanma yoluna gitmiştir. Bu işte kendine yardımcı olmak üzere hemen her ülkede para çıkarmak tekelini yürütmek üzere kurulmuş olan Merkez Bankalarını kullanmıştır.»⁴

Dalgalı borçlar genellikle, iç kaynaklardan ve dolayısıyla; Merkez Bankası ile piyasadan sağlanmaktadır. Dalgalı borçların daima bütçenin yıl içindeki gelir-gider dengesini sağlamak için kullanıldığı da genel bir kural olmamaktadır. «Gerçekten, bir çok hallerde devlet, kısa vadeli borçlardan devamlı bir finansman vasıtası olarak da faydalanmaktadır»⁵.

(4) Selahatin Tuncer, Kamu Kredisi Ders Notları, Eskişehir 1973 S. 25 (Teksir).

(5) Memduh Yaşa, Devlet Borçları —İkinci Baskı— İstanbul 1971, S. 36.

Görüldüğü gibi kısa vadeli borçlar dediğimiz dalgalı borçlar yoluyla, Hazinesinin bütçeden doğan ihtiyaçlarını sağlamak için Merkez Bankası ile işbirliği yaptığı görülmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi; dalgalı borçların karşılanması sadece Merkez Bankası kaynaklarından olmamakta, Hazine piyasadan da borçlanabilmektedir. Hazinesinin dalgalı borçlar yönünden piyasadan borçlanması da; hazine-plasman-bonoları ve müteahhit bonoları ile olmaktadır.

Hazinesinin Merkez Bankasına borçlanması iki grupta incelenmektedir. Birinci şekil borçlanma, Merkez Bankasına doğrudan borçlanma adını almaktadır. Bu da üç yoldan gerçekleştirilmektedir.

- Hazine Bonoları İle Borçlanma.
- Altın Karşılığı İle Borçlanma
- Kısa Vadeli Avans Yolu İle Borçlanma

İkinci şekil borçlanmaya ise; Hazinesinin, Merkez Bankasından dolaylı olarak borçlanması diyoruz. Burada krediyi doğrudan doğruya Merkez Bankasından alan Hazine olmadığı için, böyle bir ayırım yapılmaktadır.

Bizi Hazine-Merkez Bankası ilişkileri yönünden; Hazine'nin Merkez Bankası'ndan dalgalı borçlar şeklinde borçlanması ilgilendirdiğinden, Hazine'nin piyasadan borçlanması konusu incelememizin dışında kalmaktadır.

1. Doğrudan Borçlanma

a. Hazine Bonoları ile Borçlanma :

Ülkemizde Devlet tarafından çıkarılan hazine bonolarınının Merkez Bankasına iskonto ettirilerek borçlanma yoluna başvurulması, 1211 Sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir. 26.1.1970 tarihinde yürürlüğe giren yeni kanun, 1715 sayılı eski kanunun Devlete sağladığı bir imkânı ortadan kaldırmış olmaktadır. Bununla beraber, geçmiş uygulama hakkında bilgi sahibi olabilmek için; 1715 sayılı Kanun'la ilgili durumu belirtmekte yarar görmekteyiz.

1715 sayılı Kanun'un banka muamelelerini düzenleyen 38. maddesinin 4. bendi «**Bundan başka vadesinin hitamına azami üç ay**

kalmış olan ve bir banka tarafından ibraz edilen hazine bonoları da ticari senetler hükmünde iskontoya kabul edilir» kuralı ile Devlet'in hazine bonolarını iskonto ettirerek, Merkez Bankası'ndan borçlanmasını belirtiyordu. Bu hüküm gereğince de Devlet, hazine bonolarını Merkez Bankası'na iskonto ettirerek emisyon musluğunu açabiliyordu. Zira bu yol, Merkez Bankasının emisyonda bulunmasını zorunlu kılıyor ve sonuç olarak da emisyon hacmi kabarıyordu.

Devlet'in hazine bonoları ile Merkez Bankası'ndan borçlanması yolu 1715 sayılı Merkez Bankası Kanun'unun 1930 yılında yürürlüğe giren ilk şeklinde yer almamaktaydı. Banka muamelelerinin düzenlediği 38. madde, yalnız bankalar tarafından getirilecek ticari senetlerin mükerrer iskonto edileceğini öngörüyordu.

Zamanla 38. maddeye yapılan eklerle, ticari senetler dışında kalan; zirai senetlere (38/2), hazine kefaletini haiz bonolara (38/3) ve hazine bonolarına da (38/4) aynen ticari senetler gibi iskonto işleminin uygulanacağı hükmü getirilmiştir. Bu kapsam genişlemesi ile birlikte, iskonto dışında belirtilen senetler ve hazine bonoları üzerine avans da verileceği kabul edilmiştir. Sözü edilen değişiklikler 3492, 6544 ve 142 sayılı Kanun'larla gerçekleştirilmiştir.

Burada Kanun'un ilk metni ile sonraki değişiklikleri arasında bir nokta önem kazanmaktadır. Bu da, ilk metinde Merkez Bankası'ca yapılan muameleden mükerrer iskonto olarak söz edilmektedir. Burada söz konusu işlem mükerrer iskonto, reeskont işlemi olmaktadır. Kanundaki iskonto işlemi bu anlamda anlamaktayız.⁶

38. madde ile tanınan bu imkânın aşırı derecede kullanılmasını önlemek için de; yine 38. madde ile bir sınırlamaya gidildiği görülmektedir. «**Yalnız bu nevi senedatın yekûnu Merkez Bankasının tekiye edilmiş sermayesi ile ihtiyat akçeleri mecmuuna muadil miktarı tecavüz edemez. Şu kadar ki, Maliye Bakanlığının talebi üzerine Meclisî İdare bu miktar ve vadeyi azami üç mis/ine iblağ edebilir**». (Mad. 38/4). Uygulamada Merkez Bankası sermayesi ile ihtiyatlarının toplamının üç katına çıkabilmek için, hükümetlerin son fıkra hükmünden yararlandığı görülmüştür. 1968 yılı ile ilgili durumu şu şekilde değerlendirebilmekteyiz. Merkez Bankası sermayesi 1968

(6) Bu konuda yazarlar arasında bir birlik olmadığı görülmektedir. Bazıları bu işlemi iskonto olarak kabul ederken, bazıları da reeskont olarak belirtmektedir.

de 15 milyon, ihtiyat akçeleri de 157 milyon olmak üzere; toplam 172 milyonu bulmaktadır. Bunun üç katı 516 milyondur. 1968 yılı Bilançosunda hazinenin, Merkez Bankasına reeskont için verdiği hazine bonoları ise toplam olarak; 348 milyon lira olmaktadır. Buna rağmen Hazine, belirtilen toplamın üç katına çıkmadığı gibi; limit de 348 milyon lirada dondurulmuştur.

Merkez Bankası kredileri içinde, hazine bonolarının yıllara göre gelişimi şöyle olmuştur.

TABLO : 1

Hazine Bonolarının Yıllara Göre Durumu
(Milyon Lira)

Yıllar	Hazine Bonoları
1962	30
1963	348
1963 - 1969	348
1970 - 1973	—

Kaynak : T.C. Merkez Bankası Yıllık Raporları.

Taboda da görüldüğü gibi; 1962 yılında Merkez Bankası'na reeskont için 30 milyon liralık hazine bonusu gelmiş, bu rakam 1963'de 348 milyona ulaşmış, 1969 yılına kadar aynı durumunu korumuş, 1970 yılından itibaren de Hazine çıkardığı tahvilleri Merkez Bankasına reeskont için başvurmadığından, hesabın karşılığı boş kalmıştır. Çünkü daha önce de belirtildiği gibi; 1211 sayılı yeni Merkez Bankası Kanunu, Hazinenin bu bonoları Merkez Bankasına reeskont için başvurma yolunu ortadan kaldırmış bulunmaktadır.

1211 sayılı Kanun'dan önceki uygulama, bugün söz konusu olmamakta ve yeni Merkez Bankası Kanunu Hazinenin, hazine bonoları ile Merkez Bankasından borçlanması yolunu kaldırmış bulunmaktadır. Mevcut borcun da Merkez Bankası ile Maliye Bakanlığı arasında kararlaştırılacak esaslara göre tasfiye edileceği, kanunun geçici beşinci maddesinde yer almaktadır. Beşinci madde hükmü şöyledir. «**Bu kanunun yürürlüğe girdiği gün, Banka portföyünde mevcut Hazine Bonoları Maliye Bakanlığı ile Banka arasında ve T. Emülak Kredi Bankasına verilmiş olan Hazine kefaletini haiz tahvil**

mukabi avans hesabı, Maliye Bakanlığı, Banka ve ilgili müessese arasında tesbit edilecek esas ve şartlar dairesinde tasfiye edilir».

Merkez Bankası Krediler Dağılımı yönünden de durum incelen-
diğinde; 1970 yılından itibaren bu hesabın karşılığı boş olarak gö-
zükmemektedir. 19.1.1971 tarihli Merkez Bankası Bilançosunda da;
«Reeskont ve senet üzerine avans» hesabı altında hazine bonoları ile
ilgili bölümün karşılığı boştur. Yani 1970 yılı içinde Hazinesin,
çıkardığı tahvilleri Merkez Bankasına reeskont için başvurmadığı
anlaşılmaktadır.

Aralık 1972 sonu itibariyle; Hazine Nakit Durumu tablosunda
da; durumu görmemiz mümkün olmaktadır.

TABLO : 2

**Hazine Nakit Durumu
(Aralık Sonları)**

	1968	1969	1970	1971	1972
1 — MEVCUT ALACAKLAR	1.958	2.420	5.198	4.019	6.077
Kasa ve Bankalar	878	1.095	1.808	1.773	2.395
Avanslar	1.080	1.325	3.390	2.246	3.682
2 — BORÇLAR(Kısa vadeli)	-4.518	-5.784	-8.555	-10.522	-12.551
Merkez Ban. Avansı	-2.181	-3.057	-4.359	- 6.088	- 7.340
Hazine Bonoları	- 348	- 348	—	—	—
Plasman Bonoları	- 849	- 585	- 591	- 1.904	- 2.286
Emanet Paraları (a)	1.140	-1.792	-3.605	- 2.530	- 2.925
3 — ALACAK-BORÇ-DENGESİ (1-2)	-2.560	-3.364	-3.357	- 6.503	- 6.474
4 — BÜTÇE EMANETLERİ (b)	-1.462	- 895	-1.986	- 2.496	- 3.205
5 — NET HAZİNE NAKİT DU- RUMU	-4.022	-4.259	-5.343	- 8.999	- 9.697

Kaynak : T.C.Merkez Bankası, 1972 Yıllık Raporu, Ankara 1973, Cetvel : 43

a) Çeşitli sebep ve şekillerde Hazinece tahsil edilip, iadesi gereken paralar.

b) Büyük kısmı Katma Bütçeli İdarelere yapılan yardımlarla ilgili olup, dör-
der aylık devreler itibariyle masraf kayıt ve emanete alınarak ödenir.

Yeni kanunun hazine bonolarını düzenlememesi ve Merkez
Bankasının reeskontu ortadan kaldırması, enflasyonist baskının ön-
lenmesi bakımından önem kazanmaktadır.

b. Altın Karşılığı İle Borçlanma

1211 sayılı Kanun'un 53. maddesinde Merkez Bankasının, altın karşılığında avans verebileceği belirtilmektedir. Merkez Bankası bu maddeye dayanarak, özel sektöre ve Hazineye avans vermektedir. Hazine bu yola ilk defa 1940 yılında 3850 sayılı Kanun'la başvurmuştur. Kanun gereğince Hazineye, Merkez Bankası'ndan 250 milyon liraya kadar avans alabilme yetkisi verilmiştir. Kanuna göre yetki, harbin bitişini takip eden yıl sonuna kadar sürecek ve bu tarihte hesap kapatılacaktı. Hesap 7 Eylül 1946 devalüasyonu ile, avans olarak verilen altınların artan değer farkından yararlanarak kapatılmıştır. Daha sonra 26.9.1964 tarihinden itibaren altın karşılığı borçlanma yoluna tekrar başvurulmuştur. Hazine mevcut altınlarını terhin ettirmek suretiyle başlangıçta 104 milyon lira almış, 26.2.1966 tarihinde bu miktar 75 milyon liraya inmiş, 8.10.1966 tarihinde tekrar 110 milyon liraya çıkmıştır. 4.2.1967'de 62 milyona düşen altın karşılığı avans, 1969 yılına kadar değişmemiştir. Merkez Bankası Bilançosunda 1970, 1971 ve 1972 yılları itibariyle Hazineye, altın karşılığı açılmış bir avans hesabı bakiyesi görülmektedir. Özel sektöre ise 1972 yılında 362.885.40 TL'lik avans verilmiştir. Ancak bu avans bilançolarda «Altın ve Döviz Üzerinde Avans» olarak geçmektedir. Altın karşılığı verilen avansın ne kadar olduğu bilinmemektedir.

Hazinenin son yıllarda altın karşılığı olarak Merkez Bankasından avans alma yolundan yararlanamadığı görülmektedir. % 6 faiz karşılığı alınan bu avansların sınırının aynı zamanda dar tutulmuş olması, altın karşılığı avans yolunun, Hazine bakımından pek önemli bir kaynak olmadığını göstermektedir

Burada bir önemli konu da, Hazine'nin elinde altın biriktirmesinin gerekli görülmediğidir. Ancak ihracat karşılığında Hazine'ye döviz yerine altın giriyorsa ve Devlet de Kambiyo Tekeli Sistemini uyguluyorsa, Hazine'nin elinde altın birikebilmektedir. Türkiye'de bu durum ikinci Dünya Savaşı yıllarında görülmüştür.

c. Kısa Vadeli Avans Yolu İle Borçlanma

Hazinenin kısa vadeli avans yoluna başvurmak suretiyle borçlanabilmesi Bütçe Kanunları ile olmakta ve bu yola başvurma Maliye Bakanının yetkisine bırakılmaktadır. 1973 yılı Bütçe Kanunu'nun 38. maddesinde görüleceği gibi «... **1973 mali yılında TC. Mer-**

kez Bankasından yeteri kadar kısa vadeli avans almaya ... Maliye Bakanı yetkilidir» denmektedir. Görüldüğü gibi Hazinesinin, Merkez Bankasından kısa süreli avans alması Maliye Bakanının yetkisine bırakılırken, aynı maddenin son fıkrası da «**Kullanılacak avansınmiktarları Maliye Bakanlığı ile T.C. Merkez Bankasınca müştereken tesbit olunur»** hükmünü getirmektedir. «Görülüyor ki kimlerle bağit yapılabileceği, avans miktarının azami ne olacağı, hâttâ vadesinin hududu gösterilmemiştir. Bununla beraber, bütçe harcamalarında bir tahdit olmamasına mukabil, Bankalar Kanunu ile Merkez Bankası Kanunu bu bakımdan bazı kayıtlayıcı hükümler ihtiva ettiği gibi, 1958 istikrar programını takip eden milletlerarası anlaşmalarla da, Hazinesinin Merkez Bankasından mevsimlik ihtiyaçları dışında avans almaması prensibi kabul edilmiştir»⁷.

Merkez Bankası Kanunu'nun 50. maddesinde hazineye açılacak kısa vadeli avansla ilgili hüküm düzenlenmiştir. Yine bu hükümle verilecek avansın sınırı belirtilerek, Merkez Bankasının sınırsız derecede emisyon yapması önlenmek istenmiştir. 50. maddede; «**Banka, miktarı cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının yüzde onbeşini geçmemek üzere Hazineye kısa vadeli bir avans hesabı açar. Bu avans hesabına uygulanacak faiz haddi ile ekonomik durum göz önünde tutularak kullanılacak avans nisbeti Maliye Bakanlığı ile Banka arasında kararlaştırılır.»** Avans oranı değişik olmak şartı ile, aynı hüküm 1931 tarihli 1715 sayılı eski Merkez Bankası Kanununda da yer almıştır. Hazinesinin ikinci Dünya Savaşına kadar bu hükümden yararlanamadığı görülmüştür. 1955 yılına kadar olan devrede de kısa vadeli avansların pek önemli olmadığı, ancak 1955 yılından itibaren bu yolun devamlı ve aşırı bir biçimde kullanıldığı görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sırasındaki geçici borçlanma bir tarafa bırakılırsa⁸, 1955 yılına kadar kısa vadeli avans yoluyla Hazinesinin Merkez Bankası kaynaklarına başvurmadığı söz konusu olmaktadır.

1955 yılına kadar ki dönemde Hazine'nin yararlanabileceği kısa vadeli avans, Merkez Bankasının sermayesi ile ihtiyat akçeleri toplamının yüzde ellisini geçmemekteydi. Bu hüküm Hazine'nin, gereken ölçüde avans almasını engellemiştir. Ancak 6.5.1955 tarihinde ya

(7) *Memduh Yaşa*, a.g.e. S. 42.

(8) *Ziya Kayla*, Konferanslar, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Maliye ve Vergi Hukuku Enstitüsü Yayınları, San Matbaası, Ankara 1970, S. 55.

yınlanan 6544 sayılı Kanun'un dördüncü maddesi Hazineye verilecek avansın, Merkez Bankası'nın sermayesi ve ihtiyat akçeleri ile olan ilişkisini kesmiş ve cari yıl masraf bütçeleri toplamının yüzde on-beşi oranında bir yararlanma yolu getirmiştir. Bu hükümle, Hazine'nin Merkez Bankasındaki hesabında büyük bir artış görülmeğe başlanmıştır. Kamu giderlerine ve bütçe açıklarına paralel olarak da bu miktar hızla yükselmiştir. 1955 yılına kadar 30 milyon TL. nin altında kalan avans miktarı, 1960 yılı sonunda 1 milyar 092 milyon TL'nı bulmuştur⁹.

Kısa vadeli avansların ödenme süresi bakımından uygulama ilginç olmaktadır. Bilindiği gibi bu avanslar kısa vadeli olmakta ve bir bütçe dönemi içindeki gelir-gider uyumsuzluğunu denkleştirme amacını gütmektedir. Ancak Merkez Bankası Kanunu'nda bu avansın ne zaman kapatılacağı belirtilmediğinden, uygulamada Hazine bu yolu devamlı ve ek gelir kaynağı olarak kullanmakta ve avansları ödeme yoluna gitmemektedir. Hazinenin bu şekilde 27.2.1961 tarihine kadar aldığı 1 milyar 092 milyonluk avans, Merkez Bankasının diğer alacakları ile birlikte tahkim olunmuştur. % 0.5 faize tabi ve 100 yılda ödenecek olan bu borçların ödenmeleri, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı devresinden sonraya ertelenmiş bulunduğundan, Hazine'ce bu borca karşılık hiçbir ödeme yapılmamaktadır¹⁰.

Bu durum göz önüne alınarak, 1961 yılında çıkarılan 260 sayılı Kanun'la Hazine'nin cari yıl bütçe gelirine göre alacağı avans oranı % 15'den % 5'e düşürülmüş ve ayrıca mali yıl sonunda bu hesabın kapatılması hükmü getirilmiştir. Fakat bu hüküm, Hazine'yi güç durumda bırakmıştır. Çünkü hesabın mali yıl sonunda kapatılmasında büyük güçlüklerle karşılaşmıştır. Bunun için de hazine, birtakım taktikler peşine düşmüş ve hazine bonoları çıkararak, kısa bir süre için gelir elde etmiş ve 28 Şubat'ta da bu hesabı kapatmıştır. Hesabı kapattıktan sonra da, 1 Mart'ta tekrar aynı miktarda parayı Merkez Bankasından çekerek bankalara olan borcunu ödemiştir. Görüldüğü gibi Hazine, Hazinenin ciddiyeti ile bağdaşamayacak yollara başvurmak zorunluğunda kalmıştır¹¹.

24.4.1965 tarihinde 583 sayılı yeni bir Kanun'la belirtilen oran, % 5'den % 10'a çıkarılmıştır. Uygulamayı esnek bir hale getirmek

(9) *Memduh Yaşa*, a.g.e., S. 43.

(10) *Ziya Kayla*, a.g.e. S. 56.

(11) *Ziya Kayla*, a.g.e. S. 56.

amacının güdüldüğü 583 sayılı Kanun'un bu konudaki hükmü şöyledir. «**Banka, miktarı cari yıl bütçe ödenekleri toplamının yüzde onunu geçmemek üzere Hazineye kısa vadeli bir hesap açar. Bu avans hesabına uygulanacak faiz haddi ile genel ekonomik durum göz önünde tutularak kullanılacak avans nisbeti Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası arasında kararlaştırılır**» Daha öncede de belirtildiği gibi, 1211 sayılı yeni Merkez Bankası Kanunu'nun 50. maddesi de bu hükümleri aynen taşımaktadır. Buradan hareketle, 1967 bütçe yılı için bu oran % 8 olarak, 27.12.1967 tarihinden itibaren de % 10 olarak tesbit edilmiştir. Belirtilen 583 sayılı Kanunla getirilen bir başka önemli değişiklik de; mali yıl sonunda avans hesabının kapatılması şartının aranmamasıdır.

Ancak % 10 oranındaki bu avansın da yetmediği görülmüş ve bunun üzerine başka bir imkan aranmıştır. Bu yeni imkan da, 1969 yılı Bütçe Kanunu'nun 31. maddesi ile yaratılmıştır. 31. madde ile «... Bankanın Hazineye kısa vadeli olarak açacağı avans hesabının nisbeti 1969 yılında genel bütçe ödenekleri toplamının % 12'sini geçmemek üzere uygulanır.» hükmü getirilmiştir. Görüldüğü gibi bu değişik bir uygulama biçimi olmaktadır.¹²

1969 yılı Bütçe Kanunu ile başlayan yeni uygulama 1970 yılı Bütçe Kanunu'nun 40. maddesi, 1971 yılı Bütçe Kanunu'nun da 49 maddesi ile devam etmiş ve oran % 15 olarak tesbit edilmiştir. 1972 ile 1970 yılı Bütçe Kanunlarında oranların tesbitinden vazgeçilmiş ve bu tesbit işi, Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankasının takdirine bırakılmıştır. 1970 yılında yürürlüğe giren 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu ile de bu oran; % 15 olarak tesbit edilmiş bulunmaktadır. Bu durumda tesbit edilecek oran % 15'i geçemeyecektir.

1972 yılı itibariyle Hazine'nin, Merkez Bankasından aldığı avans toplamı 7 milyar 239 milyon TL'nı bulmaktadır. Aşağıdaki tabloda avans oranları, bütçe giderleri, avans almada yetki tutarı ile mali mali yıl sonu itibariyle kullanılan avans toplamları görülmektedir.

(12) Bu hükmün, Anayasa'nın 126. maddesinin son fıkrasında yer alan «*Bütçe kanunlarına, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*» hükmüne ters düştüğü ileri sürülmektedir. Çünkü Hazinesinin, Merkez Bankasından alacağı avanslar daima Merkez Bankası kanunları içinde yer almıştır. «39 yıllık bir uygulamadan sonra bu avansı bütçe ile ilgili bir hüküm saymak ve oranını bütçe kanunu ile tadil etmek için, hiçbir sebep mevcut değildir. İkinci sakat nokta da, 1969 mali yılı sonunda Merkez Bankası Kanunu'nun 34. maddesine göre fazla alınmış olan bütçe ödeneklerinin % 2'si miktarındaki avansın nasıl tasfiye edileceğidir.» (Bu konuda bkz. Ziya Kayla, a.g.e. S. 58).

TABLO : 3

Kısa Vadeli Avansların Kullanılması

Yıllar	Oran	Bütçe Gi- derleri	Yetki Tutarı	Yıl son Kullanılan Avanslar	Tedavüldeki Banknot Mik.
1962	% 5	10 115	505	308	5122
1963	% 5	12 102	605	392	5581
1964	% 5	13 484	674	603	6611
1965	% 8	14 421	1153	1136	7347
1966	% 8	16 775	1342	1438	8351
1967	% 10	18 813	1881	1951	9948
1968	% 10	21 161	2116	2181	9925
1969	% 12	25 697	3083	3057	10974
1970	% 15	28 860	4329	4359	13915
1971	% 15	37 092	5563	6088	17032
1972	% 15	50 312	7546	7469	20055

NOT : 1955-1960 yılları arasında yetki oranı % 15 olmuştur.

Kaynak : Ziya Kayla, Konferanslar, San Matbaası Ankara 1970, S. 59. - T. C. Merkez Bankası Yıllık Programları - Bütçe Kanunları,

Hazinenin mevsimlik gelir ve masraf dengesizliğini gidermek amacı güden kısa vadeli avanslar, bu amacını yitirmiş bulunmaktadır. «Öte yandan 1958 istikrar programı içinde yer alan uluslararası anlaşmalarla, hazinenin mevsimlik ihtiyaçlar dışında Merkez Bankasından avans almaması ilkesi kabul edilmiştir».¹³ Daha önce de belirtildiği gibi, Merkez Bankasından alınan kısa vadeli avanslar gerçekte bütçe açıklarını kapatmaktadır. «Bu avanslar ilerki yıllara geçtikleri oranda bütçe açığını finanse eder olmakta ve memleketimizde hazine avansı, gerçekte geniş miktarda bu maksat için kullanılmaktadır.»¹⁴ Ancak kısa vadeli avanslar yönünden önem kazanan konu; alınan avansların toplam para arzını ne oranda arttırdığı ve ekonomiye yükleyeceği yükün ne olacağıdır. «Hazineye kısa vadeli avanslarda dikkat edilmesi gereken nokta, piyasadaki toplam talep ile toplam arz arasındaki dengedir. Eğer bu denge bozul-

(13) *Macit İnce*, Devlet Borçlanması, Ankara 1971, S. 81.

(14) *Memduh Yaşa*, a.g.e. S. 44.

mayacaksa Devletin avans almasının sakıncası yoktur».¹⁵ Bununla beraber, Merkez Bankasından alınan kısa vadeli avansların, piyasadaki toplam para talebini ne derece dengeye getirebildiği şüphelidir. Sonuç olarak yaratılan bu emisyon, enflasyonu davet etmektedir. «... Merkez Bankası'nın Hazine ile olan ilişkisi-dar anlamda-büyük ölçüde emisyon musluğunun açılması istikametinde bir gelişme göstermiştir. Bu gelişmede avans müessesesi büyük rol oynamaktadır. Gerçekten de, mali yıl sonunda kapatılması gereken kısa vadeli avanslar daima borç bakiyesi vermiştir».¹⁶

Klasik maliyeciler emisyon yolunu açan kısa vadeli avansların daima enflasyona yol açacağını belirtmektedirler. Çünkü miktar nazariyesinden hareket edildiğinde; ekonomide mal ve hizmet arzının sabit olduğu bir zamanda, toplam para arzının artmasının fiyatlar genel seviyesini yükselteceğini söylemektedirler. Enflasyon sonucu Devlet giderleri daha da artacak ve bu artan giderleri karşılamak için tekrar emisyonla gidilecektir. Bu da tekrar enflasyonu davet edecektir. Modern maliyeciler ise yukarıda da belirtildiği gibi, emisyonun her zaman enflasyon yaratmayacağı görüşünü savunmaktadırlar.

Hazine gerektiğinde Merkez Bankası dışında Osmanlı Bankası, Ziraat Bankası, T. C. Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumundan da avans alabilmektedir.

2. Dolaylı Borçlanma

Hazine finanse etmek zorunda kaldığı bazı kuruluşları, Merkez Bankası'nın kısa vadeli kredi imkânlarından yararlanarak finanse etmektedir. Burada Hazine ilgili kuruluşa sadece kefil olmaktadır. Kredi doğrudan doğruya Hazine'ye verilmemektedir. Böyle bir uygulama kanundan doğmaktadır. «Başka deyimle, kamu müesseselerinin borçlanma imkânını kanun koyucu genellikle Maliye Bakanlığının iznine bağlamıştır. Bu izin çoğu zaman, borçlanmak isteyen müesseseye Hazine'nin kefil olması şeklinde belirlemektedir.»¹⁷

Dolaylı borçlanma yoluna başvuran kamu müesseselerinin, Hazine'nin kefaleti altında çıkaracakları Hazine Kefaletini Haiz Bo-

(15) *Selahattin Tuncer*, a.g.e. S. 44.

(16) *Yılmaz Büyükerşen*(İç Devlet Borçlarının Enflasyonist Etkileri, İstanbul, S. 110.

(17) *Memduh Yaşa*, a.g.e. S. 40.

nolarını, Merkez Bankası'na iskonto ettirerek kısa vadeli kredi yolundan yararlanmaları gerek eski 1715 sayılı Kanun'da ve gerekse yeni 1211 sayılı Kanun'da yer almaktadır. Ancak yeni kanun, uygulamada beliren aksaklıkları gidermek amacı ile; iki değişiklik yapmış bulunmaktadır.

1715 sayılı Kanun'un düzenlemesi şöyle olmakta idi. «Banka, Devlet sermayesi ile müteşekkil olup ticari usullerle idare olunan sınaî, ticari ve ziraî teşebbüsler ve demiryolları gibi (işleri iktisadi mahiyet arzeden) hükmi şahsiyeti haiz idare ve müesseselerin Hazine kefaletini haiz bonolarını iskonto eder ve mukabilinde avans verebilir.» (Mad-38/3)

1211 sayılı yeni Kanun 51 maddesi ile «Kamu müesseselerine Kredi» başlığı altında dolaylı borçlanmanın hangi şartlar altında yapılabileceği konusunda daha açık-seçik bir biçimde konuyu düzenlemiş bulunmaktadır. «Banka, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelerin ham maddede ve mahsul 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 veremez. Banka, verdiği bu krediler üzerinde her türlü kontrol yetkisini haizdir».

Maddede de açıkca görüleceği gibi; İktisadi Devlet Teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren Katma Bütçeli İdare'lerin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli kredi alabilmeleri, belirtilen kuruluşların mevsimlik ihtiyaçlarını, başka deyimle kısa dönem için gerekli finansman açıklarını kapatmak amacı ile sınırlanmıştır. Bu kuruluşların yatırım amacı ile belirtilen krediden yararlanmaları yolunu kanun kapatmış bulunmaktadır. Ayrıca krediden yararlanacak kuruluşların bonolarının, en çok dokuz ay vade ile sınırlanmış olması da bu amaçla ilgili olmaktadır. 1211 sayılı Kanun, 1715 sayılı eski Kanun'dan bu iki sınırlayıcı hükmü ile ayrılmaktadır. Daha sonra da belirteceğimiz gibi, bu yola gidilmiş olması bir zorunluluk sonucu olmuştur.

Bunun yanında yeni Kanun bir başka imkân daha getirmiş bulunmaktadır. Bu da; belirtilen kuruluşların bonolarının iskonto edilebilmesi için; mutlak surette hazine kefaletini haiz olma şartının aranmayacağıdır. 51. maddeye göre; «en çok dokuz ay vadeli bono-

larını veya Hazine kefaletini haiz bonolarını iskonto edebilir ve karşılığında avans verebilir» hükmü ile en çok dokuz ay vadeli hazine kefaletini haiz olmayan bonoların da iskonto edilebileceğini belirtmektedir.

Eski ve yeni uygulamada sağlanan krediler, mahsul ve hammadde alımı gibi mevsimlik ihtiyaçların karşılanması amacını aşmakta ve bu kuruluşların yatırımlarının karşılanması için de kullanılmaktadır. Bu durumda yatırımlar için gereken kaynaklar da bu yoldan sağlanmaktadır. Bunun da sebebi; bu kuruluşların sermaye yetersizliklerinden ileri gelmektedir.

Hazine kefaletini haiz bono ihraç eden kuruluşlar içinde önem kazanan Toprak Mahsulleri Ofisi ile, Tekel Genel Müdürlüğü olmaktadır. Toprak Mahsulleri Ofisi en çok bono ihraç eden kuruluş olması dolayısıyla önem kazanmaktadır. Bunun bir zorunluluktan doğduğunu da belirtmek gerekmektedir. Çünkü Toprak Mahsulleri Ofisi'nin üreticilerden alacağı mahsuller için yapacağı ödemeler, çok büyük oranlar tutmakta ve bunları da banka kredileri ile karşılamak zorunda kalmaktadır. Ancak Toprak Mahsulleri Ofisi'nin alımlarının genellikle destekleme alımları olduğu ve kâr gayesi gütmeyeceği göz önüne alınır; bankalara ödenecek yüksek faizler dolayısıyla bu alımlarda maliyetler yükselebilecektir. Yine bunun yanında, bankalardan çekilen bu krediler bir yandan da mevcut kredi hacmini daraltma yönünde bir tesir yaratabilecektir. Bu yüzden dokuz ay vadeli hazine kefaletini haiz bonolarla, bu kuruluşların Merkez Bankası kaynaklarından yararlanması normal karşılanmaktadır. Ancak uygulamada asıl amaç saptırılmış ve alınan krediler, bu kuruluşların zararlarını karşılamak şeklinde kullanılmıştır. Biri 27.5.1955 tarihli 6571 sayılı, diğeri de 6.12.1960 tarihli 154 sayılı iki kanunla, Toprak Mahsulleri Ofisi'nin borçları konsolidasyona tabî tutulmuştur. 6571 sayılı kanunla zarar karşılığı haline gelen ve Merkez Bankası'ndan sağlanan 550 milyon lira mahsuba tabi matlubat hesabı altında açılan bir hesaba alınmıştır. 154 sayılı Kanun'la da mukabilinde, uzun vadeli Devlet tahvili verilme suretiyle konsolidasyona gidilmiştir. 1960 yılında tamamı 7 milyar 104 milyon TL. olarak yapılan konsolidasyon içinde, Toprak Mahsulleri Ofisi'nin borcunun 1 milyar 11 milyon TL. olduğu görülmektedir. Böylece 1960 yılında Merkez Bankasına olan 1 milyar 11 milyon TL.'lık Toprak Mahsulleri Ofisi borcu hazineye devredilmiştir.

Burada 4 Ağustos 1958 tarihinde alınan kararlar sonucu, kabul edilen İstikrar Programından da kısaca bahsetmek gerekli olmaktadır. Bu programa göre Toprak Mahsulleri Ofisi hariç, diğer İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin Merkez Bankası kaynaklarına başvurusu imkânı ortadan kaldırılmış ve bu teşekküllerin borçlarının, bütçeden karşılanması esas kabul edilmiştir. Merkez Bankasına karşı olan borçlar da 30 Haziran 1958 tarihindeki bakiyelerle sınırlandırılmış ve daha önce bahsettiğimiz 6.12.1960 tarihli 154 sayılı Kanun'la da, bu borçlar konsolide edilerek ortadan kaldırılmıştır. Bu kararlara rağmen, adı geçen kuruluşlar yine de Merkez Bankası kaynaklarına başvurmakta devam etmişlerdir.

Toprak Mahsulleri Ofisi ile birlikte, Tekel Genel Müdürlüğü de bu yola başvurmuştur. Ancak Tekel Genel Müdürlüğü'ne ait borç, Toprak Mahsulleri Ofisi borçlarını aşmış bulunmaktadır.

Başlangıçta mevsimlik ihtiyaçların karşılanması için alınan bu borçlar, zamanla biriken stokların finansmanının sağlanması yönünde bir gelişme göstermiştir. Bu uygulamayı sağlamak için kararname çıkarılmaktadır. Kararnamelerde, belirtilen belirli süreler içinde bu borçlar ödenemediği için; yeniden kararname çıkarılma yoluna gidilmekte ve limitler de yükseltilmektedir.

Uygulamanın ortaya çıkardığı problemler şüphe yok ki, enflasyonu davet eden önemli sebepler olmaktadır.

C. SONUÇ

Hazinenin Merkez Bankasından borçlanması doğrudan borçlanma ve dolaylı borçlanma şeklinde belirmektedir. Doğrudan borçlanma içinde önem kazanan, kısa vadeli avans yolu ile borçlanma olmaktadır. 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun, 50. maddesine göre bütçe ödenekleri toplamının yüzde onbeşini geçmemek üzere Merkez Bankası'nca Hazine'ye açılan avansların kullanılması ile, kullanılacak miktarın tesbiti Bütçe Kanun'ları ile olmaktadır. Hazineye kısa vadeli avans olarak tanınan bu imkânın, bu amacını yitirdiği görülmektedir. Bir bütçe dönemi içindeki gelir-gider uyumsuzluğunu denkleştirmek için Hazine'ye sağlanan avansların Merkez Bankası Kanunu'nca ne zaman kapatılacağı belirtilmediğinden, alınan avanslar uzun vadeli borçlanma özelliği kazanmakta ve Hazine'de bu yola devamlı olarak başvurmuştur. 1972

yılı itibariyle Hazine'nin, Merkez Bankasından aldığı avans toplamı 7 milyar 289 milyon TL. dir. Mali yıl sonunda kapatılması gereken bu avanslar zamanında kapatılmadığından; emisyon hacminin kabarmasına sebep olmaktadır.

1715 sayılı eski Merkez Bankası Kanun'nda yer alan Hazine Bonoları ile borçlanma yeni Kanun'a alınmıyarak, enflasyonist bir yolun etkileri giderilmek istenmiştir.

Doğrudan borçlanmanın üçüncü yolu olan altın karşılığı borçlanma, bugün önemini yitirmiş bulunmaktadır.

Doğrudan borçlanma dışında, Hazine'nin, bir de dolaylı yoldan Merkez Bankası'ndan borçlanması söz konusu olmaktadır. Hazine kefaletini haiz bonolarla, Hazine'nin kefil olması şartı ile, Merkez Bankası, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren Katma Bütçeli İdarelerin bonolarını —hazine kefaletini haiz bonolarını— iskonto ederek karşılığında avans verebilmektedir. 1211 sayılı Kanun'un 51. maddesi ile tanınan bu imkân, ancak belirtilen kuruluşların mevsimlik ihtiyaçlarının karşılanması için öngörülmüşken, uygulamada bu amaç aşılmış ve kuruluşların sermaye yetersizliğinden doğan yatırım ihtiyaçlarının da karşılanması şeklinde kullanıma yoluna geçilmiştir.

Devlet gelir ve giderlerini yer ve zaman itibariyle denkleştirmek için Merkez Bankası kaynaklarına başvurmakta olan Hazine'nin, bu yolu devamlı bir kaynak olarak kullandığı görülmektedir. Gerçekten dalgalı borçlar olarak adlandırdığımız bu borçların genel özelliğinin, bütçe dönemi içindeki yer ve zaman bakımından beiren gelir-gider dengesizliğini gidermek amacını güttüğü düşünülrse, Hazine'nin bu amacı saptırdığı görülecektir.