

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE MALİ DİSİPLİN ARAYIŞI VE BORÇLANMA SORUNU

Yrd. Doç. Dr. Mustafa SAKAL

Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, İZMİR

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerde özellikle 1980'li yılların başlarından itibaren kamu mali disiplindeki bozulma yani büyük ölçüde kamu kesimi açıklarının büyümesi ile birlikte dış ödemeler dengesindeki hızlı artış borçlanmaya hız kazandırmıştır. Kamu borçlarındaki hızlı artış, dış borçların artışı ile karakterize edilmiştir. Tabiiyatıyla kamu borçlanmasındaki hızlı artış kamu borç yükünü artırdığından borçların GSYİH'ya oranında da hızlı büyümelerin ortaya çıkmış olduğu görülmektedir. Böyle bir fenomen özellikle gelişmiş ülkelerde 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren ortaya çıkarken, gelişmekte olan ülkelere ise 1980'lerin başından itibaren yaşanmaya başlanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin temel sorunu borç yükünün giderek artma eğiliminde olmasıdır.

Her geçen gün küreselleşme eğiliminde olan dünyada finansal krizlerin büyük ölçüde gelişmekte olan ülkeleri etkilediği ve yapısal istikrar programlarıyla karşılaşılmaktadır. İstikrar programını çok sıkı uygulayan ülkeler çok ciddi fakirleşme ve gelir dağılımının bozukluğu gibi sorunlarla da karşı karşıya kalmaktadır. Sorunun aşılabilmesi büyük ölçüde ortaya çıkan finansman açıklarının IMF tarafından taze kaynakla desteklenmesi borç sorununu çözenin ötesinde borç yükünü arttırıcı etkiler taşımaktadır. Kamu maliyesinde disiplin sağlamaya yönelik tedbirlerin uzantısı olarak faiz dışı fazlası vermeye yönelik politik tercihlerin dolaylı vergileri arttırarak gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak dolaylı vergilerin artışının gelir dağılımını bozucu etkisi daha da artmaktadır. Bu çerçevede makalede ele alınan konular mali disiplinin bozulmasının yapısal temelleri üzerinde durmakta ve borç sorununun aşılmasına yönelik politik uygulamaların gelişimini analiz etmektedir.

1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Mali Disiplini ve Kamu Borçlarının Yükü

Gelişmekte olan ülkelerin en temel sorunları genel olarak yurtiçi tasarrufların yeterli olmaması dolayısıyla ekonomik kalkınmanın yurt dışı kaynaklarla finanse edilmesi zorunluluğudur. Ancak bu ülkelerde ekonominin bünyesinden kaynaklanan yapısal sorunlar nedeniyle dış finansman bulmada da zorluklar çekilmektedir(Nemli, 1989;31). Uluslararası sermaye hareketleri

açısından bu ülkeler her an mali kriz içerisine düşebilecek ülkeler oldukları için dış finansman sağlamada da ciddi sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Nitekim bu güçlükler dünya finansal piyasalarında ve siyasi çevrelerde oldukça fazla tartışılan konulardan birisini oluşturmaktadır(Demir, 1988;220). Söz konusu ülkeler arasında özellikle Amerika ülkelerine doğru sermaye hareketlerinin hızlandığı gözlenmiştir. Bu ülkeler, son yıllarda sanayileşmiş ülkelerle aralarındaki gelişmişlik farkını kısa dönemde kapatma, ekonomilerine hareket kazandırmak amacıyla bütün kamusal fonları ve uluslararası fonları zorlamışlardır. Ancak gerek kamu maliyesi dengesindeki açıklar ve gerekse de dış ödemeler dengesi açıkları bu ülkeleri zorlayan en önemli göstergeler olmuştur. Dolayısıyla bu ülkeler büyük ölçüde finansman dengelerini kurabilmek için çok ciddi borçlanma eğilimi içerisine girmişlerdir.

2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Açıkları ve Borçlanma Eğilimi

2.1.Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Kesimi Açıklarının Artması

Gelişmekte olan ülkelerde makro ekonomik dengesizliğin en önemli göstergelerinden birisi kamu kesimi açıkları oluşturmaktadır. Geniş bütçe açıkları ayna zamanda enflasyonist para politikasının da önemli bir aracı durumundadır. Hükümetler enflasyonu önemli bir politik tercih olarak kabul etmemekle birlikte, izlenen amaçlar parasal büyümeye bu büyüme de sonuç olarak enflasyonist baskıların artmasına neden olurlar(Çelebi,1998;11). Nitekim yüksek istihdam ve düşük vergilerle daha yüksek kamu harcamalarını gerçekleştirmek mümkün olmamaktadır. Kamu harcamalarının hızlı büyümenin bir aracı olarak kullanılması ve kamu harcamalarının gerek kamu istihdam politikaları ve gerekse kamu finansman açıklarının büyümesinden kaynaklanan artışı kamu borçlarının da aşırı büyümesiyle sonuçlanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamaları arttığında vergilerin arttırılması ekonomik ve politik baskılar nedeniyle pek mümkün değildir. Bütçe açıklarının finanse etmenin yolu para basmaktır. Bu durum daha çok başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere diğer gelişmekte olan ülkelerde de göze çarpmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu finansman açıklarının yanı sıra bu ülkelerde dış ticaret dengesi yapısal nedenlerle sürekli açık vermektedir. Sanayileşme yoluyla kalkınma çabası içerisinde olan bu ülkelerin dış ticaret dengeleri sürekli açık vermekte ülkeye giren yabancı sermayenin düşük kalması nedeniyle dış finansman ihtiyacı sürekli olarak dış borçlanma ile finanse edilmektedir. Dolayısıyla dış açıklar dış borçlanma eğilimlerini arttırmakta ekonominin açıkla finansmanı bu ülkeleri zamanla siyasal istikrarsızlığa itmektedir(Eker-Altay-Sakal, 1997;87).

Özellikle 1970'li yıllarda gelişmiş ülkelerdeki ekonomik durgunluk gelişmekte olan ülkeleri de çok büyük etkilemiştir. Sanayileşmiş ülkelerin dış taleplerindeki düşme gelişmekte olan ülkelerin ihracatlarını daralttığı için döviz

gelirlerinde önemli düşmelere neden olmuştur(Sönmez.1989;53). Bu gelişme bir taraftan dış açıkların büyümesine neden olurken bir taraftan da kamu harcamalarının artışından kaynaklanan kamu açıkları borçların çok hızlı bir biçimde büyümesi sonucunu doğurmuştur(Eker-Meriç,2001;271).

2.2. Kamu Borçlanmasındaki Artış ve Borçlanma Krizi

1973 yılında petrol fiyatlarının hızlı artışı gelişmekte olan ülkelerin temel dış dengelerini önemli ölçüde etkilemiştir. Bu ülkelerde dış dengesizliğin yanında kamu açıklarının da yapısal bir nitelik taşıması nedeniyle yurtiçi tasarrufların arttırılamaması nedeniyle çok hızlı bir borçlanma eğilimi içerisine girmişlerdir. Yapılan borçlanmaların özellikle ticari bankalardan yapıyor olması borçlanma riskini arttıran en önemli faktörlerden birisi olmuştur(Rogoff,1990;4). 1980'lerin başına gelindiğinde kamu mali dengelerinin borç servis maliyetlerini taşıyamaması nedeniyle 1982'de ilk borç krizi Meksika'da patlamıştır. Bu nedenle öncelikle borç krizini hazırlayan nedenleri uluslar arası boyutlarıyla incelemek gerekmektedir.

2.2.1. Dünya Petrol Krizi ve Ekonomik Etkileri

1973 Ekiminde Arap-İsrail Savaşı'nın başlaması ile birlikte Arap Ülkeleri, ABD ve Batı Avrupa ülkelerine yapılan petrol sevkiyatını durdurmuşlardır. Bundan kısa bir süre sonra OPEC petrol fiyatlarını çok fazla ölçüde artırmıştır. 1973 yılında büyüyen petrol talebi ve alternatif enerji kaynaklarının bulunmaması batı ekonomilerinin çok ciddi bir fatura ile karşılaşmasına neden olmuştur. Yaşanan bu gelişme gelişmiş ülkelerin üretim maliyetlerini aşırı derecede arttırdığından dünya çapında enflasyon ve ödemeler dengesi problemlerini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkeler yurtiçi fiyat istikrarını koruyamamaları nedeniyle enflasyonist baskılar giderek ülkelerin kamu maliyesindeki disiplini de bozduğu için krizin etkisini daha fazla hissetmeye başlamışlardır. Ancak gelişmiş ülkeler 1970'li yılların sonlarına doğru güçlenen paraları ve dünya sermaye ve mali piyasaları üzerindeki güçlü kontrolleri sonucunda kamu finansman açıklarını azaltmaya ve enflasyonu kontrol altına alabilmişlerdir.

Petrol dışı ürünler ihraç eden gelişmekte olan ülkeler yüksek petrol fiyatları, yüksek ithalat hacimleri ve sanayileşmiş ülkelerdeki ekonomik yavaşlama sonucu, ihraç ürünlerine olan talep eksikliğine bağlı olarak çok ciddi dış ödemeler dengesi sorunlarıyla karşı karşıya kalmışlardır. Ödemeler dengesi açıklarını düşük seviyelerde tutabilen bazı gelişmekte olan ülkeler diğerlerine göre ihracatı arttırmada başarılı olabilmişlerdir. Her ne kadar ithal ikame politikaları yüksek büyüme oranları sağlasa da, bu ülkeler döviz kazançları ve harcamaları arasındaki farkı kapatamadıklarından uluslar arası piyasalardan çok hızlı borçlanma eğilimine girmişlerdir. 1970'li yılların temel ekonomik sorunları dış borçlanma, kamu açıklarının artışı, ödemeler dengesi sorunları olarak kendini göstermiştir.

1979 yılında ikinci petrol krizinin çıkmasıyla dünya ekonomisinde yeni sallantı ile birlikte, büyüme hızının düşmesi, özellikle ABD’de yaşanan durgunluk birinci petrol krizinde yaşanan ekonomik sorunları tekrarlamıştır. Gelişmiş ülkeler ikinci petrol krizine biraz daha hazırlıklı girmişler özellikle birinci petrol krizi ile ortaya çıkan petro-dolarları uluslar arası para ve sermaye piyasası araçları ile kendi mali piyasalarına çekmişlerdir. Ancak gelişmekte olan ülkeler 1974 yılında yaşanan petrol krizinin etkilerini hafifletmek için çok çaba harcamışlar bu ülkelerdeki borçların çok hızlı yükselmesi borç yükünün giderek büyümesini sağlamıştır. Nitekim gelişmekte olan ülkelerin borçları 1973-1982 arasında 260 milyar dolardan 500 milyar dolara ulaşmıştır(Cline,1985;185).

2.2.2. Borç Krizi ve Borçlanma Sorununun Derinleşmesi

İkinci petrol şokundan sonra gelişmekte olan ülkelerin borç servis ödemeleri artarak büyümesi bu ülkeleri zorlayan en önemli faktörlerden birisi olmuştur. Esas itibariyle gelişmekte olan ülkelerde ve özellikle Latin Amerika ülkelerinde borçlanma krizini açıklayan en önemli gösterge kamu finansman açıklarının da hızlı büyümesi olmuştur. Bu dönemde Güney Doğu Asya ülkelerinde petrol krizlerinden etkilenen ülkeler yurtiçi finansman dengelerini kurma yönünde ciddi gayretler sergilemişler ve ekonomik performanslarını dış ticaretin geliştirilmesine harcadıkları için ciddi bir kriz içerisine girmemişlerdir.

Latin Amerika ülkelerinde borçlanma krizini açıklayan en önemli faktör kamu sektörü açıklarıdır. Ancak bunun yanında aşırı değerlenmiş döviz kurları, reel faiz oranlarının yükselmesi, ihracat hadlerinin aleyhe dönmesi, yurt dışına sermaye kaçıışı, ABD’de yaşanan durgunluğun etkisi gibi faktörler krizi hazırlayan faktörler olmuştur. Dolayısıyla krizin temel nedeni kamu harcamalarının aşırı baskısından kaynaklanan yurtiçi ve yurtdışı piyasalardan yapılan borçlanmalardır. Uluslar arası piyasalarda dünya ekonomisindeki durgunluktan dolayı fonlar, genel olarak borç şeklinde mali açıkları yüksek olan ülkelere yönelmiştir. Bu ülkelerde yaşanan ekonomik istikrarsızlıklar uluslar arası piyasalardan kaynaklanan bir gelişme olmayıp, ülkelerin makro ekonomik göstergelerindeki olumsuz gelişmelerden kaynaklanmıştır. Sadece 1978-82 döneminde (Arjantin, Meksika, Brezilya’da) kamu sektörü açıkları ikiye katlanmıştır. Açıkların hacmi GSYİH’nın % 6’sından % 15’ine kadar yükselmiştir(Weisner,1985;191). Mali açıkların bu kadar yükselmesinin arkasında kamu harcamalarına yönelik güçlü politik baskılar bulunmaktadır. Bu açıklar yurtiçi piyasalardan finanse edilemediği için uluslar arası piyasalardan karşılanmıştır. Bu dönemde dünyada ekonomik durgunluk arttığı için aynı dönemde yurtiçi sermaye birikimi yetersiz kalmış, yeterli sermaye akışı olmamış ve ihracat arttırılamamıştır. Bu gelişmeler sonucunda döviz kuru ve borçlanma krizi patlak vermiştir. Mali dengesizliğin artmasıyla çözülemeyen politik mücadeleler artmış ve milli gelirden daha yüksek pay isteyen rekabetçi gruplar arasında tartışma büyümüştür.

Politik mücadelelerin mali açıklaması olarak borç krizi açmazı istikrar sürecinde çözülmesi gereken en önemli sorunlardan birisi olarak görülmüştür. Ancak bu ülkelerde istikrara yönelik ciddi bir çaba olmaması, vergilerin arttırılması yoluyla mali açıkların finanse edilememesi ve borçlanma yoluyla alınan fonların verimli yatırımlarda kullanılmaması nedeniyle borçlanma krizi daha da derinleşmiştir. Esas itibariyle ekonomik koşulların kısa dönemde değişmemesi politik sorunların aşılması ile de hafifletilememiştir.

Arjantin, Brezilya, Şili, Meksika, Peru ve Venezuela'nın 1978-82 arasında toplam dış borç stoku iki kattan daha fazla artmıştır. Dış kaynakların hızlı akışı şüphesiz büyük mali ve cari hesap açıklarının diğer yüzünü ifade etmektedir. Dış finansman bu ülkeleri milli gelir artışından daha yüksek seviyede borçlanmasına müsaade etmiştir. Yani iç tüketim ve ithalat artışıyla milli gelir artışı sağlanmıştır. Bununla birlikte dış finansman kaynaklarının çoğu özel uluslar arası bankalardan sağlandığı için, geniş ölçüde bu ülkelerin temin ettiği kredi kaynakları verimsiz alanda kullanılmıştır. Bu ülkelerin hepsinde halk, politikacılar tarafından öne sürülen döviz kurlarının düşük değerlenmesine, yüksek büyüme ve düşük enflasyonla sonuçlanacağı illüzyonuna kapılmışlardır. Peru, Arjantin ve Meksika gibi ülkelerde döviz kurunun düşük değerlenmesi ödemeler dengesi sorunlarının en önemli nedenlerinden birisini oluşturmuştur. Reel döviz kurunun gerçek değerini bulmaması nedeniyle ülkeden sermaye kaçıışı süreci başlamıştır.

Dış kaynak akışı ülkeleri zorlarken, bu arada iki temel gelişme ortaya çıkmıştır. İlk olarak, yurtiçi tasarrufların GSYİH'ya oranında artış olmamakla birlikte ciddi bir azalma görülmüştür. Bunun ötesinde yurtiçi yatırımların GSYİH'ya oranında önemli azalmalar meydana gelmiştir. Buna rağmen bu ülkeler dış kaynak çekmeye devam etmişlerdir. İkinci önemli gelişme, dış borçlanma ile belli yatırım proje yatırımlarının arasındaki bağ günden güne zayıflamış, elde edilen birçok ilave kaynak uluslararası ticari bankalardan geldiği için ve borç alanlar genellikle kamu sektörü kurumları olduğu için yatırım projelerinin ekonomik fizibilitesi çok fazla önemsenmemiştir. Bu yatırım programlarının global kalitesini ortadan kaldırıp birçok projenin ekonomik olarak değerlendirilmemesi sonucunu çıkarmış, alınan kredilerin çoğunlukla hazine garantisi bulunduğu için yapılan borçlanmalar rahat kullanılmıştır. Yaşanan bu gelişme *Dünya Bankası*, *IMF* ve *İnteramerikan Yatırım Bankası* gibi çok taraflı mali kurumlar tarafından sağlanan koşullu kredilerin amaçlarından sapma anlamına da gelmekteydi.

Borçlanma krizi, borçlu ülkeler açısından mali açıklar ve yetersiz ekonomi politikaları açısından incelenmekle birlikte, söz konusu kriz gerek borç alan ülkeler ve gerekse borç veren kurumların gerçek riski tam olarak belirleyememelerinden kaynaklanmıştır. Eğer hem borç alanlar hem de borç veren kreditor kurumlar böyle bir riski önceden görebilseler böyle bir krizin yaşanması pek mümkün olmazdı. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, yaşanan krizlerin sebebi sadece içerisinde

bulunulan dönemin sorunu olmayıp geçmiş dönemin yanlış politikalarının izini de taşımaktadır.

3. Borç Krizine Yönelik Uluslararası Çözüm Arayışları

1982'de Latin Amerika ülkelerinde Meksika ve Arjantin'in, Doğu Avrupa ülkelerinden Polonya'nın borçlarının anapara ve faizlerini ödeyemeyeceklerini dünya kamuoyuna duyurmaları yani *moratoryum* ilan etmeleri ile birlikte dünya mali piyasalarını derinden etkileyen bir borç krizi başlamıştır. Bu dönemde Arjantin ile İngiltere arasında çıkan *Falkland Savaşı* ve Arjantin'in makro ekonomik istikrarsızlığının büyümesi, Arjantin'in Londra bankalarındaki hesaplarının bloke edilmesi ile başlayan Latin Amerikan Borçlanma krizi, 1982 yılında Meksika'nın borçlarını ödeyemez duruma düşmesi ile başlamıştır. 1982 yılı başında kreditorler ödenmeyen borçların paniğine kapılmışlardır. Özellikle toplam borçlar içerisinde kısa vadeli borçların nispetinin artmakta olması kreditorlerin paniğinin önemli sebeplerinden birisi olmuştur.

3.1. Borç Veren Kurumlar Açısından Sorunun Büyümesi

Uluslararası borç krizi, uluslararası para ve mali piyasalarına temel olarak iki temel riskin olduğunu göstermiştir. Bunlardan birincisi, uluslar arası ticari bankalar kamu sektörünün normal olarak yanlış kararlar almayacağından hareketle, bir egemenlik riskinin de bulunduğunu veri olarak kabul ettiler. Sonuçta ise, bu bankalar borçlu ülkelerde ekonomi politikasının kalitesine dikkat çekmemekle birlikte, yatırım projelerinin ekonomik fizibilitesi hakkında da endişe duymadılar. Görünür bir biçimde bu bankalar açık ve resmi bir garantinin çok ciddi bir risk taşımadığını zannettiler. Faizlerdeki geniş marjların ortaya çıkacak bir riski karşılamak için yeterli olduğunu düşündüler. Dolayısıyla uluslararası bankaların risk tahminleri, özel bankalara borçlanma ya da özel kurumlara borç verme koşulları şeklinde kabul edilmiştir.

İkinci olarak, hükümetler özel sermaye akışının kendi harcamalarını finanse etmek için akıyor olmasının, makro ekonomik politikaları olumsuz etkileyeceği, döviz kuru politikalarını yanlış yönlendireceği ve uzun dönem denge faiz oranlarını yukarı doğru çekeceğini tahmin edememişlerdir. Aslında hükümetler harcamalarını kontrol etmek için sıkı ve güçlü makro ekonomik politikalar izlemeyi zor buldukları için dış borçlanma yolunu tercih etmişlerdir. Diğer taraftan kamu sektörü özel sektörün aldığı dış borçların kendisi için herhangi bir risk taşımadığını zanneder. Bundan dolayı hükümetler makro ekonomik disiplini sağlamaya yönelik politika tercihlerinde bulunmayıp dış borçlanmayı kontrol etmeye yönelik politika belirlemezler. Bu alandaki teorik modeller de kamu sektörüne bir risk getirmediğini ortaya koymaktadır.

Meksika'yı takiben diğer borçlu ülkeler, bilhassa Latin Amerika ülkeleri, IMF'nin yardımına başvurmuşlardır. Brezilya'nın durumu en kritik olanların

birisiydi. Şubat 1983'de birçok görüşmeden sonra, IMF Brezilya'nın kullanımı için 5 Milyar SDR'nin verilmesini onaylamıştır. Meksika uygulamasında olduğu gibi Brezilya Programı da dış ve iç dengesizliklerin azaltılması ve büyümenin devam ettirilmesi için zaruri olan önemli yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesine yönelik olmuştur. Programa tahsis edilen krediler kamu sektörünün finansal ihtiyaçları dikkate alınarak tahsis edilmiştir.

Meksika 1982'de moratoryum ilan ettiğinde özel sermaye akımları aniden kesintiye uğramıştır. Moratoryum ilanı uluslar arası piyasalarda sok etkisi yaratmış, kreditor ülkelerin bankaları kendi hükümetlerine baskı yapmaya başlayarak soruna köklü bir çözüm getirilmesini talep etmişlerdir. Bu noktada esas önemli korku bu gelişmenin diğer borçlu ülkelere de sirayet etmesi idi. Bu anlamda da beklenen gelişme zaman içerisinde gerçekleşmiştir. Krizin başlamasıyla bu krizin derinleşerek diğer borçlu ülkelere yayılacağını ilk olarak IMF uluslar arası piyasalara duyurdu. Sorunun çözümüne yönelik olarak ilgili ülkeleri bir toplantı yapmaya çağırdı(Kenen,1990;7).

1983 yılından başlayarak soruna toplu bir çözüm bulma yaklaşımları gündeme gelmiştir. Bu çözümler arasında bazı borçlu ülkeler ihracat gelirlerinin belirli bir payını borç servislerine ayırmaya başlamışlardır. Borçlu *ülkeler Latin Amerika Ekonomik Konsorsiyumu* ve *Latin Amerika Ekonomik Sistemi* ile ortak eylem programı hazırlama girişiminde bulundular. Hazırlanan rapor belli kentlerde düzenlenen konferanslarda görüşülmüş ve Ekvator'un başkenti *Quito Bildirisi* başlığıyla dünya kamuoyuna duyurulmuştur. Bu bildiri de borç krizinin sorumlularının gelişmiş ülkeler olduğu ifade edilmiştir. Dış ticaret hadlerinin sanayileşmiş ülkeler lehine geliştiği, korumacılığın arttığı, sermaye transferlerinin kısıldığı ve bu nedenlerle borç krizinin sorumlusunun sanayileşmiş ülkeler olduğu bildirinin ana temasını oluşturuyordu. Bildirideki belli başlı talepler; vadelerin ve ödeme sürelerinin uzatılması, faiz oranlarının düşürülmesi, yeniden kaynak akışının harekete geçirilmesi, borç seviyesinin ihracat gelirlerinin belirli bir yüzdesini aşmaması, faiz, komisyon ve diğer ek yüklerin hafifletilmesi, borçlu ülkelerin ihracat ürünlerine sanayileşmiş ülkelerin pazarlarının açılması, borç ödemelerinde etkinlik sağlayacak enformasyon ve eşgüdüm mekanizmasının oluşturulmasıdır. Bu bildiriden sonra Latin Amerika ülkeleri kendi aralarında toplanmaya devam ettiler.

Borç krizi çıktığında alacaklı olan ülkelerin merkez bankaları ortaya çıkan sorunun çözümünde önemli katkılar sağlamışlardır. Özellikle bu bankalara likit kalmaları konusunda destek sağlamışlardır. Borç krizinin çözümünde Uluslar arası Ödemeler Bankası(BIS) 1982-1986 karasında döneminde sanayileşmiş ülkelerin Merkez Bankalarına destek olurken aynı dönemde IMF sorunun aşılmasında merkezi bir rol üstlenmiştir. Bu ülkelerde uygulanacak istikrar programları karşılığında 23 milyar \$'a varan kaynağı bu ülkelere yöneltmiştir. Dünya Bankası da aynı programa paralel olarak bu ülkelere 32 milyar \$ doları aşan bir kredi

taahhüdünde bulunmuştur(Heller,1987;171-174). Aynı dönemde özel bankalar da sorunun aşılması için 45 milyar \$'ı aşkın bir kaynağı kullanmışlardır. Bu dönemde borçların yeniden yapılanması için bütün temel borçlular ile alacaklı bankalar arasında belli ölçülerde anlaşmaya varılmıştır(Fisher,1987;166).

Uluslar arası borç krizinin aşılmasında ticari bankaların soruna aktif katılımının büyük etkisi olmuştur. Özellikle uzun dönemde borçların geri ödenebilirliğinin artırılması konusunda yapılan destekler, kendi gelecekleri açısından da önem taşımıştır. Bilhassa en büyük Kuzey Amerika Bankaları, Avrupa Bankaları ve Japon Bankaları sorunun çözülmesinde ciddi katkı sağlamışlardır. Öte yandan finansal varlıkların akışkanlıklarını geliştirmek için de yeni teknikler geliştirmişlerdir(Krueger,1987;162-164).

3.2. Baker Planı

Ocak 1985'de IMF ve Dünya Bankası'nın Seul'deki yıllık toplantısında, ABD Hazine Bakanı, James Baker, borç problemini ele almak ve sürdürülebilir büyümeyi gerçekleştirmek için üç aşamalı bir program önermiş olduğu görülmektedir(Kenen,1990;8). Bu plan;

- İlk olarak ve en önemlisi, başlıca ülkeler tarafından sağlıklı bir büyüme ve ödemeler dengesi istikrarını sağlamak ve enflasyonu düşürmek için, uluslar arası finansal kurumlarca desteklenen etkili makro ekonomik ve istikrar politikaları benimsenmesi,

- İkinci olarak, IMF ile artan bağların ve çok taraflı kalkınma bankalarınca sağlanan kredilerin daha etkin yapısal istikrar sağlamaya yönelik kullanımının sürdürülmesi,

- Üçüncü olarak, etkin makro ekonomik istikrar programının desteklenmesinde özel bankalarca ödünç verme sürecinin genişletilmesini içermektedir.

Plan sonuçlarına göre temel politika, enflasyonla mücadele edilmesi ve borçlu ülkelerin kendi borç servis ödemelerini yapmak için ticaret fazlası sağlamalarıdır. Yapısal reformlar ve yeni borçlanmalar bu ödemelerin yükünü azalmak için ihtiyaç duyulan büyümeyi temin edecektir. Baker Planı ile, çok taraflı finans kurumlarının ve ticari bankaların çok borçlu 15 ülkenin yeni borçlanmalarına yönelik yeni hedeflerini benimsemeleri üzerinde durulmuştur. Baker planına dahil olan ülkelerin 1985'te birikmiş olan borçlarının toplamı 450 milyar \$'a ulaşmıştır. En çok borçlu 15 ülkeyi kapsayan plan içinde toplam borçların % 80'ini 10 Latin Amerika ülkesi oluşturmaktadır. Bununla birlikte toplam borçların % 63'ü ticari bankalara ait olduğu görülmektedir(Kenen,1990;9).

Bu plan çerçevesinde bankalar bazı borçlu ülkelerin faiz yüklerinde önemli indirimlere gitmişlerdir. 1987'lerin ortasında belli başlı ABD ticari bankaları *Citicorp*'un önderliğinde bankalar belli alacaklarından vazgeçmişlerdir. Baker 1987'de bankalarla yaptığı görüşmede, kendi alacaklarını garanti altına almaları

için yeni enstrümanlar geliştirip geliştirmedigini sormuştur. Fakat bununla birlikte borçlanmaya yönelik temel strateji 1988 yılında başlamıştır¹. 1988'e gelindiğinde bu ülkelerin borç yükü tablo 1'deki gibi olmuştur.

Tablo 1: Çok Borçlu Ülkelerdeki Borç Yükü(1987)Milyar \$

Ülkeler	Toplam Dış Borç	Ticari Banka Borçları	Toplam Borç/GSMH	Banka Borçlarının İkincil Piyasadaki Değeri
Arjantin	60	35	.74	.18
Bolivya	6	0.4	1.34	.11
Brezilya	114	76	.39	.32
Şili	19	11	1.25	.64
Kolombiya	17	7	.50	.60
Kostarica	5	0.9	1.16	.14
Cote D'Ivoire	14	3	1.44	.06
Ekvator	10	5	1.07	.14
Jamaika	4	0.6	1.76	.42
Meksika	100	69	.78	.44
Tunus	21	5	1.32	.44
Nijerya	30	9	1.23	.24
Peru	19	5	.40	.04
Filipinler	29	12	.86	.54
Uruguay	4	2	.59	.55
Venezuela	36	25	.94	.40
Yugoslavya	22	9	.39	.54
Toplam	510	275		

Kaynak: The World Bank, World Debt Tables, 1988-1989.

Bu arada bütün bu gelişmeler yaşanırken, Meksika Krizi'nden daha büyük bir kriz olan Brezilya krizi ortaya çıktı. 20 Şubat 1987'de Brezilya Moratoryum ilan etti. Brezilya bu ülkeler arasındaki en çok borçlu ülke idi. Brezilya ekonomisinde de Meksika örneğine benzer gelişmeler yaşandı(Musumeci-Sinkey,1990;209). Ancak Brezilya'nın borç sorununun çözümünde ciddi sıkıntılar yaşanmadığı da görülmektedir.

1988'de sanayileşmiş yedi ülke Toronto'da yaptığı yıllık toplantıda orta gelirli ülkeleri dışlayarak temel olarak Afrika ve Latin Amerika ülkelerini içine alan borç çözümüne doğru önemli adımlar atmışlardır. Berlin'deki IMF ve Dünya Bankası toplantısında *IMF Ara Komitesi* borç stoklarını transfer riski taşımaksızın özel kreditorlerden resmi kreditorlere doğru azaltan gönüllü piyasa tabanlı teknikleri içerecek geniş çaplı yeni bir yaklaşımı önermiştir. Bu yeni yaklaşımın amacı borç sorununa resmi bir çözüm bulmaya yönelik gecikmiş fakat temel bir

değişim olarak benimsenmesi istenmiştir(Kenen,1990;8). Nitekim borç yükünün azaltılması için uygulanmaya başlanan yeni teknikler dış borç ile hisse senedi değişimi (*debt-equity swaps*), menkul mal karşılığı takas ve özelleştirme şeklinde bir değişim şeklinde olmuştur(Rogoff,1990;6). Aslında ilk olarak çok borçlu ülkelerden dış borç ile hisse senedi değişim mekanizmasını 1960'lı yıllarda ilk uygulayan ülke Brezilyadır. Brezilya dış borç hisse senedi değişimi uygulanması önemli vergi teşvikleri ile başlamış ve 1982'den 1985'e kadar yaklaşık 2 milyar dolara ulaşmıştır(Musumeci-Sinke,1990;211).

Borç yükünün azaltılmasında takas sisteminin en tipik örneklerinden birisi yine Brezilya'da yaşanmıştır. Brezilya'nın ünlü bir klubünün oyuncusu 4 milyon \$'lık dış borç karşılığı Hollanda'nın ünlü bir klubüne satılmıştır. Transfer Hollanda kaynaklı büyük bir firma aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Bu firma Brezilya'nın borçlu olduğu bir krediteden transfer tutarını iskontolu bir şekilde satın almıştır. Brezilya'nın mal karşılığı takas programı ise 1988 Şubat ayında başlamıştır. Takas işlemleri sonucu Brezilya'nın borcunda 6 milyar dolarlık bir düşme sağlanmıştır.

Meksika'da da dış borç hisse senedi değişimi ve özelleştirme programları bu dönemde yoğunlaşmıştır. Dış borç hisse senedi değişim mekanizmasını 1988 yılı mart ayında 3.67 milyar dolarlık dış borcuna ilişkin ihaleyi tamamlamış bu miktar üzerinden % 30 iskonto sağlamış ve aracı mali kuruluşlar Meksika'nın çıkardığı 20 yıl vadeli 15/8 faizli tahvilleri satın alarak Meksika'nın dış borçlarında 1.1 milyar doları silinmiştir. Şili'de 1985 ortalarından itibaren ticari bankalara olan 14 milyar dolar orta ve uzun vadeli borçlarının 4.8 milyar dolarını dış borç hisse senedi değişimi ve çeşitli takas yöntemleriyle azaltmıştır. Arjantin de dış borç hisse senedi değişimi ve çeşitli takas yöntemleriyle borçlarından 5.5 milyar dolarını azaltmıştır. 1987 yılı sonundan itibaren bütün Latin Amerika ülkelerinde borç hisse senedi değişim mekanizması kabul gören bir uygulama olmuştur. Dış borç hisse senedi değişim tekniği dış borcu yüksek olan ülkelerin hem bu borçlarının bir kısmından kurtulması ve hem de ülkeye yabancı sermaye girişini hızlandırmak amacıyla uygulamaya başlanmıştır. Latin Amerika ülkelerinde 1980-1982 döneminde 6-7 milyar dolara ulaşan yabancı sermaye girişi, 1983-1986 yılları arasında 3-4 milyar dolara gerilemiştir. Bu ülkelere yabancı yatırımların girişini engelleyen en büyük etkenler, sık yapılan devalüasyonlar, yüksek seviyede seyreden enflasyon, kar transfer kısıtlamaları, sıkı para ve maliye politikaları, altyapı yatırımlarının yetersizliği, dış borçların yüksek olması nedeniyle döviz sıkıntısı, sosyal ve siyasal istikrarsızlıklardır(Açba,1995;106).

Uluslar arası borç krizinin çözümüne yönelik bu çalışmalar devam ederken çok borçlu ülkeler kendi aralarında yaptıkları toplantıları sıklaştırmışlardır. Nitekim özellikle Latin Amerika ülkelerinin Uruguay'ın başkentinde toplanarak bir bildiri yayınlamışlardır. Meksika, Brezilya, Arjantin, Şili, Peru, Dominik Cumhuriyeti, Bolivya, Uruguay'ın katılımıyla toplanan "*Kartegana*" adı verilen

bu grup çok borçlu ülkeler için bazı öneriler geliştirmişlerdir. **Montvideo Bildirisi** adı verilen bu bildirinin içeriği şöyledir:

- i. Uluslar arası faiz hadlerinde reel olarak indirim,
- ii. Yeni borçların ayırt edilmesi, yeni krediler için piyasa faiz ödemeleri kabul edilmekle beraber eski borçlar için bazı tavizler istenmektedir.
- iii. Dünya enflasyonuna uygun olarak banka ikrazlarında artırım sağlanmalıdır.
- iv. Her ülkenin asgari ekonomik büyüme hedeflerini dikkate alarak faiz ve anapara ödemeleri tespit edilmelidir.

Gelişmekte olan çok borçlu ülkelerde bu tür gelişmeler yaşanırken dış borçlanma sorununa kesin çözüme ulaştırmak üzere yeni çözüm arayışlarının olduğu görülmektedir. 1988 ve 1989 yılları geliştirmekte olan ülkelerin dış borçlanmaları konusunda geniş tartışmaları ve bazı yeni yaklaşımların doğmasına neden olmuştur. 1987 yılında on yedi borç erteleme anlaşması imzalanırken bu sayı 1988'de sekiz anlaşmaya ancak ulaşabilmiştir. 1988'de Toronto'da yapılan G-7 toplantısında Sahra'nın güneyindeki ülkelerin dış borçları için kolaylık sağlamaya karar verdiklerini açıklamıştır.

3.3. Brady Planı

Mart 1989'da yeni ABD Hazine Bakanı Nicholas Brady borç indirimlerine yönelik mevcut ödünç programlarının üç yıllık bir dönemi içine alan yeni bir strateji geliştirilmesi üzerinde durmuştur. Bu indirim programı ile çok borçlu ülkelerin doğrudan faydalanacakları bir plan üzerinde görüşmeler yapmak üzere IMF ve Dünya Bankası yetkililerini bir toplantıya çağırmıştır. Bu toplantıda her bir ülkenin borç ve borç ödeme sorunlarını tek tek ele alarak her ülkenin durumuna ve ekonomik reformları gerçekleştirebilme imkanlarına göre yeniden borç verme imkanı ile birlikte düşünerek borçların azaltılması hedeflenmiştir(Kenen,1990;8).

Brady Planı temel olarak üç temel yaklaşıma dayanmaktadır(Bulow-Rogoff,1989;44):

i. Borçlu ülkeler yeni yatırımlar için daha kapsamlı teşvik edici politikalar uygulamalıdır. Bunun yanında yurtiçi tasarrufların arttırılması, sermaye kaçışının geri dönmesini sağlayacak politikaların uygulamaya konulması gerekmektedir.

ii. Alacaklı ülkeler daha etkin ve uygun vadeli finansal destek sağlamalıdır. Bu ülkelerin, daha kapsamlı finansal destek sağlamaya yönelik düzenlemeler için borçlu ülkelerle uyum içinde olmaları gerekmektedir. Hem borçlarla ve hem de borç servislerinde bir azalma sağlanması etkin yeni politikaların uygulanmasına bağlıdır. Böyle bazı ülkelerin kredibilitesi artacaktır. Burada uluslar arası finans kurumları merkezi rol oynayacaklardır.

iii. Finansal destekler ve borçların vade koşulları daha esnek bir yapıda olmalıdır.

1989 yılı ortasında Çok Borçlu ülkelerin ticari bankalara borcu yaklaşık olarak 300 milyar dolara ulaşmıştır. Borç indirimleri ve borçların değiştirilmesi sürecinde bazı ülkelerin borçlarında çok ciddi indirimlere gidildiği görülmektedir. Şili'nin toplam borçlarının % 36, Filipinlerin % 50, Brezilya'nın % 70, Arjantin'in % 83, Peru'nun % 97 oranındadır. Bu indirimlerin tutarı yaklaşık piyasa değeri itibariyle 100 milyar dolara ulaşmıştır(Bulow-Rogoff,1990;32). Bu indirimler aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 2:15 Çok Borçlu Ülkelerin Ticari Borçlarındaki İndirimler

Ülkeler	İskonto %	Ülkeler	İskonto %	Ülkeler	İskonto %
Arjantin	82,5	Ekvator	86,5	Peru	97
Bolivya	89	Ivori Kıyıları	94	Filipinler	50,5
Brezilya	70,5	Meksika	58,5	Uruguay	45
Şili	35,5	Tunus	56,5	Venezuela	62,5
Kolombiya	43	Nijerya	76,5	Yugoslavya	49

Kaynak : Kenen, a.g.e. s.9.

Bu indirimler ile çok borçlu ülkelerin vergi mükellefleri daha düşük maliyete katlanacaklardır. Çünkü 100 milyar dolara ulaşan indirimin büyük bir kısmı affedilmiştir. Ancak hükümetler makro ekonomik istikrarı sağlamak ve ekonominin yeniden canlanmasını sağlamak için uluslar arası kurumlar ve ticari bankalardan belki daha iyi koşullarda ama borçlanmaya devam edeceklerdir. Bu da sorunun eğer yapısal önlemler alınmazsa uzun döneme tekrar ertelenmesinden başka bir şey de değildir. Brady planı çok borçlu ülkelerin sorunlarını azaltmada etkili olduğu ifade edilebilir. Nitekim Brady Planı'nın borç azaltma sürecinin finansmanı ve yönetimi için yeni uluslar arası kurumlar yaratarak sorunun çözümünü sağlamıştır. Ancak bu, söz konusu ülkelerin ekonomik performanslarının artırılmaması durumunda başarısızlığa mahkum görünmektedir(Sachs,1989;78).

Brady Planı ilk olarak Meksika'da uygulanmış, hükümet ile ticari bankalar arasında 1990 yılında nihai anlaşma sağlanmıştır. IMF ve Dünya Bankası Brady Planını uygulamaya sokmak için yeni bir tüzük hazırlamıştır. Bu tüzüğe göre, IMF, Meksika, Kosta Rika ve Filipinlere kredi açmış, Japonya da 4.5 milyar dolar ek kredi vermeyi kabul etmiş ve bu kredilerin tutarı daha sonraki yıllarda 10 milyar doları bulmuştur. Ticari bankalar Meksika'ya olan faiz alacaklarının % 35'inin silinmesini kabul etmişlerdir(Kenen,1990;9).

Brady Planı'nın bütün borç sorunlarını çözdüğü gibi bir kanaat bütün bu görüşmelerden sonra gerçekleşmemiştir. Nitekim bazı iktisatçılar borçluların rezervlerini ya da kendi borçlarını geriye satınalmak(buyback) için yapılan borçlanmayı yanlış bulmuştur. Bunun yanında bu planın geçerliliği uzun süre devam etmeyecektir. Çünkü plandan genelde borçlu ve alacaklıların karşılıklı pazarlıklardan fayda sağlanması beklenmektedir. Bu durumda, alacaklılar açısından ek kaynak verilmesi söz konusu olacağından, borç indirimi için gerekli

kaynağın bulunması güçleşebilir. Ayrıca, borçlanmadaki riskin özel kurumlardan resmi kurumlara doğru kaydırılması da söz konusu değildir. Bu durum planın ömrünü kısaltmıştır. Brady planında yeni bir kurum oluşturarak borç azaltma işlemindeki yönetim ve finansman eksiklerinin nasıl giderilebileceği ortaya konulmaktadır

Brady Planı borç sorununu çözmeye çok önemli bir aşama olmasına rağmen, gelişmekte olan ülkelerin borçlanma sorunları halen devam etmektedir. Bu sorunlardan birincisi, borç azaltılması için hangi az gelişmiş ülkenin seçileceği ve hangi kriter göz önünde tutularak bir ülkenin seçileceğidir. Meksika'nın planın uygulanmasında ilk olarak seçilmesi en borçlu ikinci ülke olması ve karar alma sürecinin hızlı çalışmasıdır. İç politikada başarılı kararlar alınabilmesi, borç indirimine gidilmeden borç stokunun azaltılmasını sağlayabilir. Borç stokunu azaltan ülkelerin de borç indirimine tabi tutulması beklenmemelidir. Brady Planında aksayan yönlerden birisi de, borç azaltılmasında kullanılacak kaynak bileşiminin iyice ortaya konmamasıdır. Yani kaynağın kim tarafından ödeneceği ve miktarının açıkça ortaya konması gereğidir. Dünya Bankası'nın mevcut kaynaklarının artırılması diğer ülkelere ayrılan payların azalmasını da beraberinde getirmektedir. Borç azalma mekanizmasının tamamıyla IMF ve Dünya Bankası kaynaklarının büyüklüğüne bağlı olmasıdır. Bu plan çerçevesinde orta gelirli ülkelerle ticari bankalar arasında anlaşmalar sağlanmıştır. Fakir ülkelerin borçlarının önemli bir kısmı resmi kaynaklı olduğundan borç indiriminden çok fazla yararlanamamışlardır.

1990'lı yılların başında geleneksel borç yükü taşıyan ülkelerin açıklarının finansmanı için yapılan yardımlara ek olarak, Doğu Avrupa ülkelerinde başlayan yeniden yapılanma hareketlerine başta Dünya Bankası ve AB ülkeleri olmak üzere birçok uluslararası mali kuruluşun büyük ölçüde kaynak aktarılması söz konusu olmuştur. Bu ülkelere ikili anlaşmalarla türlü biçimlerde kaydırılan yardım ve krediler de dikkati çekici boyutlara kazanmıştır. 1990 yılı Ağustos ayında Körfez Krizi'nin patlak vermesi ve bu krizin süresi ve boyutları yeni mali kaynak transferlerinin, dış borçlanmaların, cari işlemler dengelerinin rakamsal değerini etkilemiş ve uluslararası piyasalardaki makro ekonomik dengeleri tamamıyla değiştirmiştir.

1991 yılında ağır dış borç yükü altında bulunan orta gelir grubuna dahil birçok gelişmekte olan ülke bu problemlerine çözüm bulmak amacıyla borç azalmaya yönelik operasyonlara devam etmişlerdir. Doğu Avrupa ve eski SSCB ülkelerinin de dahil olduğu birçok düşük gelirli ülke ise şiddetli ödeme güçlüğü ile karşı karşıya kalmışlardır. Doğu Avrupa ve eski SSCB ülkeleri dışında kalan gelişmekte olan ülkelerin toplam borçları 1990'ların başında 1.355.4 milyon dolara ulaşmıştır. Resmi kaynaklardan sağlanan borçların toplam içindeki payı % 42.2, özel kurumlardan sağlanan borç miktarının payı ise % 18.8 olurken, ticari bankalardan sağlanan borç miktarının payı ise % 38.9 olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik performanslarına ve borç azaltıcı operasyonlarına bağlı olarak bu ülkelerin borç yükü 1986'dan beri azalan bir eğilim göstermiştir. 1986'da % 39 olan borç/GSYİH oranı, 1991'de % 32'ye, borç servis oranı ise % 14 'e düşmüştür. Özellikle Brady planının kapsadığı ağır borç yükü altında olan 15 ülkenin borç servis oranlarında önemli azalmalar sağlamış, 1986'da % 45 olan bu ülkelerin borç servis oranı 1991'de % 31 civarında olmuştur.

1991 yılında borç yardımları, düşük ve orta gelirli ülkelerde resmi borçları da kapsayacak şekilde genişletilmiş, aynı yılın ilk baharında Mısır ve Polonya'nın resmi borçlarının ve borç servislerinin azaltılması konusunda prensip anlaşmasına varılmıştır. Bu anlaşma ile daha önceki Paris Klubü'nün düzenlemelerinden farklı olarak, resmi borçlarda % 50'ye varan azalış öngörülmüştür. Diğer taraftan Mısır, Körfez Savaşı'na katkılarından dolayı ABD ve Orta Doğu Ülkeleri'nden 14 milyar dolar resmi borç yardımı almıştır. Bu yılda diğer önemli bir gelişme pek çok fakir ülke borç yükü ile başa çıkamaz duruma gelmiştir. Toplam borç ve resmi borçların azaltılması için daha fazla yardım yapılacağı karara bağlanan Londra Zirvesi'nde programın finansmanının IMF ve Dünya Bankası tarafından destekleneceği bildirilmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerin toplam dış borçları 1992 yılında 1.385,6 milyon dolara ulaşmıştır. Resmi kaynaklardan sağlanan borçların toplam borç miktarı içindeki payı % 43,7, ticari bankalardan sağlanan borç miktarının payı ise % 38,3 iken, diğer özel kreditorlerden sağlanan borçların toplam borç miktarı içindeki payı ise % 18,1 olmuştur. Aynı yıl gelişmekte olan ülkelerin dış borçlarını düzenleyen birçok anlaşma tamamlanmıştır. Daha çok Latin Amerika ülkeleri ile gerçekleştirilen bu anlaşmalar ile 35 milyar dolarlık ticari banka borçları yeni bir ödeme planına bağlanmış, ödenmemiş borçlarda önemli miktarlarda indirimler gerçekleştirilmiştir. Arjantin, Haziran 1992'de banka kreditorleri ile orta ve uzun vadeli borçlarının ve vadesi dolmuş faizlerinin azaltılmasını kapsayan bir anlaşma imzalamıştır. Filipinler yaptığı anlaşmalarla mevcut borçlarını ve ödeme koşullarını yeni bir plana bağlamıştır. Brezilya banka kreditorleri ile yaptığı anlaşmalarla önemli miktarda borç ödemelerini yeniden düzenlemiştir.

Bütün bunlara ilave olarak genişletilmiş Toronto Anlaşması ile resmi kreditorlerin birçok düşük gelirli ülkeye uyguladıkları kurtarma operasyonlarında önemli gelişmeler sağlanmış, **Paris Klubü**, eski SSCB'nin yaklaşık olarak 80 milyar dolar olan ve yarısından fazlası resmi kreditorlere ait olan dış borcundan resmi bölümünü Nisan 1993'de 2 milyar doların altına düşürülmesini kararlaştırmıştır. Toplam dış borcu 13 milyar dolar olan ve bunun yaklaşık % 85'i ticari bankalara ait bulunan Bulgaristan ise Paris Klubü resmi kreditorleri ile yaptığı anlaşmalar sonucu borç ödeme planını uzun döneme yaymıştır(IMF,1993;22).

Gelişmekte olan ülkelerdeki borç indirimlerinin çok borçlu ülkelerde ekonomik etkinliği artırıp artırmadığı önemli tartışmalara neden olmuştur. Bu

indirimler borçlu ülkelerin reel gelirlerini artırıp arttırmadığını zamanın göstereceği önemle vurgulanmıştır. Özellikle borçların geri ödenmesi bu ülkelerin ekonomik performanslarının artmasına ve alacaklı kurumların yeniden sağlayacağı kredilerin koşullarına bağlı olmaktadır. Söz konusu ülke ekonomileri için temel iki etki ortaya çıkacaktır. Bunlardan birisi yeni borçlanmaların borç servislerinin yüksek vergi oranlarını beraberinde getireceğinden dolayı yurtiçi sermaye birikimini olumsuz etkileyecek ve diğer taraftan da ülkeden sermaye kaçışını ortaya çıkaracaktır(Krugman,1989;82). Hükümetler, çok borçlu ülkelerde borç servislerinin temel belirleyicisi olduğu için bu ödemeler bütçelerin dizaynını değiştirecektir. Bundan dolayı hükümetler dış ticaret dengesini ıslah etmek için bir devalüasyondan sakınabilirler. Çünkü devalüasyon döviz kurları cinsinden yapılacak borç servislerinin milli para cinsinden değerini yükseltmektedir, bu da para arzını arttırır, ve enflasyon oranı yükselir. Bundan dolayı çok borçlu ülkelerin borç servis ödemelerini yapmak için gerekli ticaret fazlasını ortaya çıkaracak metodları bulmak zorundadır.

4. Dış Şoklar ve Kamu Borç Yükü Üzerindeki Etkileri

1960'lı yıllardan sonra dünya üzerinde gelişmiş ülkelerdeki kar marjlarının düşmeye başlamasıyla birlikte, batı ekonomilerinin üretmiş oldukları üretim fazlasını bir şekilde eritebilmek için özellikle gelişmekte olan ülkelerin serbest liberal politikalar izlemelerine yönelik görüşler yaygınlaşmaya başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası özellikle ABD sermayesinin önce Batı Avrupa'ya daha sonra Latin Amerika'ya ve 1960'ların sonlarından itibaren Uzak Doğu ülkelerine doğru kaymıştır. 1980'lere gelindiğinde ise gerek uluslar arası mali kurumların etkisi ve gerekse uluslar arası sermayenin gücü dünyada gelişmekte olan ülkelerin çoğunun piyasalarını yabancı sermayeye açmaları konusunda ikna etmiştir(Uludağ-Serin,1987;100-114). Bununla birlikte 1980'lerin sonlarına doğru uluslar arası sermayenin doğrudan yatırımla birlikte portföy yatırımları biçiminde gelişmekte olan ülke piyasalarına girmesi dolayısıyla dünya ekonomisinde güçlü sermaye piyasalarına sahip batı ekonomilerinin kaynakları yükselmekte olan bu piyasalara hızlı bir giriş yapmıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki finansal piyasalardaki serbestleşme bu ülkelerin para ve sermaye piyasalarına girişi kolaylaştırmış, ancak bu ülkelerde ortaya çıkan herhangi bir dalgalanma durumunda çok hızlı bir biçimde piyasalardan çıkmıştır. Zaman içerisinde dış kaynakların çok hızlı biçimde piyasalardan çekilmesi gelişmekte olan ülkelerin sürekli bir kriz ekonomisi içerisinde yaşamaları sonucunu getirmiştir.

1990'lı yıllardan itibaren hızlanan küreselleşme olgusu uluslararası sermayenin önündeki bütün engellerin kaldırılması anlamı da taşımıştır. Gelişmekte olan ülke ekonomilerinin dışa açılması süreci bu ülkelerdeki dolarizasyon sürecini de başlatmış ülke sakinleri kendi milli paraları yerine yabancı para tercih eder hale gelmiştir. Dolayısıyla bireysel tasarrufların dövize yönleneceği

dolayısıyla bir taraftan dünya ekonomisinde ortaya çıkan dalgalanmalar ve diğer taraftan da ülke ekonomisinde ortaya çıkan dalgalanmalar bireysel ve aynı zamanda kurumsal tasarrufları da çok yakından ilgilendirmeye başlamıştır. Nitekim sermaye akımlarının serbestleşmesi dolayısıyla uluslar arası sermaye gittiği ülkelerde özellikle sermaye piyasaları ve genel olarak mali piyasaları çok zayıf olan gelişmekte olan ülkelerde mali istikrarsızlık kaynağı olabilmekte, spekülasyon hareketleri ivme kazanmakta, sık sık dış ticaret açıklarının büyümesi ve kamu finansman dengesi açıkları dolayısıyla iç ve dış borçların hızlı bir biçimde büyümesi sonucunu yaratmaktadır(Kazgan,1994;s.82).

Gelişmekte olan ülkeler içerisine girdiği özellikle aşırı derecede dış borçlanmadan kaynaklanan mali krizlerin etkisiyle uluslar arası mali kurumların istediği istikrar programlarını uygulamak zorunda kalmışlardır. Nitekim 1990 sonrası ekonomik krize giren ülkelerin çoğu bu anlamda dış kaynak ihtiyacı olan borçlanmaları aşırı derecede artan, Meksika, Brezilya, Arjantin, Güney Kore, Tayland ve Türkiye gibi ülkeler olmaktadır(Kazgan,1994;91).

Bu ülkelerde ortaya çıkan süreç, kamu kesiminin açıklarının artmasıyla birlikte bu finansmanın merkez bankası kaynaklarının dışında finanse edilmesi sağlandı. Açıkların iç borçlanma ile finanse edilmesi sağlanması yurtiçi faizlerin yükselmesini sağladı. Öte yandan sermaye hareketlerinin serbestleşmesi dolayısıyla uluslar arası finans piyasalarından sermaye akışı hızlandı. Yükselen faiz oranlarıyla birlikte kamu açıklarının yanında ithalattaki liberalizasyon nedeniyle dış açıkların büyümesi dış finansman ihtiyacı büyümüştür. Bu durum döviz fiyatının sermaye girişleriyle düşük kalması nedeniyle yurtiçi reel faizlerin yükselmesi dolayısıyla yurt dışından kaynak akışı hızlanmıştır. Makro ekonomik dengesizliğin ortaya çıkardığı spekülasyon faaliyetlere yurtiçi fon talebi eklendiğinde finansman ihtiyacının aşırı derecede büyümesi borç senetlerinin getirisini çok hızlı bir biçimde yükseltmiştir. Özellikle Türkiye’de makro ekonomik dengelerin bozulmaya başladığı 1988 ve 1989 yıllarından sonra bu finansman ihtiyacı çok hızla artmıştır. Bu sürecin özellikle uluslar arası finansal piyasalarda “emerging markets” denilen gelişmekte olan ülkelerde benzer yapı arz ettiği görülmektedir.

Sermayenin uluslar arasılaşmaya başladığı 1970’lerin başından günümüze kadar geçen dönemde dünya çapında yaklaşık 100 ekonomik kriz ortaya çıktığı görülmektedir. Bu krizlerden 1973’teki petrol şokunda bütün dünya ekonomilerini içine alan kriz ve şokun etkisi 1980’lerin başında gelişmekte olan ülkelerin borç krizi içine girmeleriyle krizler yaygınlaşma eğilimi göstermiştir. 1980 öncesi dönemde gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı krizlerin temel nedenleri ödemeler dengesi açıklarından kaynaklanan krizler olduğu gibi bu dönemden sonra ortaya çıkan krizler dış ticaret açıklarının sürmesiyle birlikte kamu mali disiplininin bozulmasından kaynaklanan sorunlar olarak görülmektedir(Mathieson-Richards-Sharma,1998;28). Burada temel çıkmaz olarak görülen ve sürekli tartışmaya açık olan konu ödemeler dengesinin mi mali dengesizliği yarattığı yoksa mali

dengelesizliğin mi ödemeler dengesi açıklarını yarattığı sürekli tartışma konusu haline gelmiştir. Yapılan tartışmalarda kamu mali disiplinindeki bozulmanın ödemeler dengesi bilançosu açıklarını etkilediği ekonomik krizlerin temel nedeni olduğu, mali krizlerin ödemeler dengesi krizine doğru bir nedenselliğin bulunduğu vurgulanmaktadır(Ertuğrul,1998;13). Bununla birlikte krizlerin ortaya çıkışı ile ilgili olarak temel makro ekonomik göstergeler tam olarak krizle ilgili belirtileri taşıyamamıştır. Bu açıdan ülkede hazırlanan temel makro ekonomik göstergelere ilişkin verilerin sağlıklı hazırlanmaması ve iktidardaki hükümetlerin bürokrasiyi baskı altına alarak temel ekonomik ve mali göstergeleri gerçeği yansıtmayan şekilde yayınlamaları ekonomik krizin önceden tahmin edilmesini de zorlaştırmaktadır.

Nitekim IMF ile yapılan istikrar programlarında hükümetler daha gerçekçi rakamları ortaya koydukları için mali dengelerdeki bozulmaların çok gerçeği yansıtmayacak biçimde ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu anlamda yurtiçi piyasalarda faaliyet gösteren kurumlar uluslararası kurumların istatistiklerine daha çok güvenmekte ve geleceğe yönelik finansman programlarını buna göre yapmaktadırlar.

Uluslararası piyasalarda 1990'lı yıllardan Güney Doğu Asya krizine kadar çok ciddi bir sorunun yaşanmadığı görülmektedir. Ancak gerek Latin Amerika Ülkelerine ve gerekse Güney Doğu Asya ülkelerine çok ciddi sermaye akışının olduğu görülmektedir(IMF,1996;10). Nitekim Güney Doğu Asya ülkelerine giren yabancı sermaye miktarı 1990-1996 döneminde 1 trilyon dolara ulaştığı ifade edilmektedir. Bu ülkelere her yıl yaklaşık olarak 140 milyar dolarlık bir fonun gittiği görülmektedir(Kumcu,1998;32). Dolayısıyla çok aşırı derecede şişen bu yatırım değerlerinin borçlanmayla birlikte artması sonun başlangıcı olarak ifade edilmektedir. Bu gelişmeler karşısında böyle bir kırılma yapı karşısında Japon ekonomisindeki durgunluk yaşanan krizin en önemli nedenlerinden birisi olarak görülmektedir.

1997 yılı Temmuz ayında önce Tayland'ın milli parasını çok yüksek oranda devalüe etmesiyle birlikte dünya ekonomisinde 1982 Meksika kriziyle ortaya çıkan bir kriz içerisine sokmuştur. Bu bölgede yer alan gelişmekte olan ülkeleri krizin bulaşma etkisi(Contagion) ile Güney Kore, Endonezya, Filipinler, Malezya, Hong Kong hatta Singapur'u da içine alarak dünya ekonomik krizi haline dönüşmüştür(Özbilen,1998;87). Güneydoğu Asya ülkelerinde döviz kurlarını dış tasarrufları bölgelerine çekebilmek için, ABD dolarına endekslemişlerdir. Bu sabit kur uygulamaları, doların bütün güçlü para birimlerine karşı güçlenmesi nedeniyle bu ülkelerin para birimlerinin de değerlenmesine neden olmuştur. Bu gelişmeler karşısında ödemeler dengesi cari hesap kalemlerindeki açıkların dengelenmesi yönünde kararlar geciktirilmiştir. Özellikle dış borçlar içerisindeki kısa vadeli borçların ağırlığı giderek yükselmiştir. Bankacılık ve finans sektöründeki altyapı ve

denetim mevzuatı yetersiz olduğundan yurtdışından kaynak akışı bankaların açık pozisyonlarını aşırı derecede yükseltmiştir.

Krizin ortaya çıkışı ile birlikte IMF krize acil müdahale edememiştir. Dünya ekonomisini takip eden bu kurumların böyle bir gelişmeye daha önce hazırlıklı olmamaları, IMF ve Dünya Bankası'nda hazır fonların bulunmaması, bu kurumların krize anında müdahale etmesini engellemiştir. Daha sonraki dönemde başta ABD olmak üzere bu ülkelerden alacaklı olan batı ülkelerinin desteğiyle kriz aşılmaya çalışılmıştır. Kriz döneminde en büyük destek G.Kore'ye yapılmış ve Güney Kore'deki krizin çözümüne yönelik çalışmalar tarihin en büyük uluslararası kurtarma planının uygulanmaya konulduğu ülke olarak tarihe geçmiştir.

Doğu Asya ülkelerinde yaşanan krizin temelinde ekonomide mali disiplinin bozulmasının önemli bir payı vardır. Mali kesimde yapılması gereken reformların geciktirilmesi krizin etkisinin derinleşmesine neden olmuştur. Krizin temelinde kısa vadeli borçlanmalar neticesinde biriken fonların çekilmeye başlamasıyla ortaya çıkan ödemeler sorunu bulunmaktadır. Kriz başladıktan sonra kendisini beslemeye başlamış ve yabancı yatırımcıların fonlarını çekmeye başlamasıyla krizin gelişmesindeki en önemli etkilerden birisi olmuştur. Yaşanan sorunların en önemli nedenlerinden birisi de mali krizin boyutlarının genişlemesidir. IMF ve uluslar arası finans kuruluşlarının bölge ülkeleri hakkında yeterli ve sağlam bilgiye sahip olmadan, gelişmeleri tahmin etmekte gecikmesi ve daha çok likidite sorunu olarak ortaya çıkan sorunun makro ekonomik dengeleri bozan önemli faktörlerden birisi olmuştur. Likidite sorunu derinleştikçe ekonomilerin mali piyasalarına ve üretim kesimine yansımaları da krizin sürekliliğini arttırmıştır.

Asya tipi üretim sistemi, devlet destekli, ithal ikamesi, ihracat teşvik sistemine dayalı ve devlet müdahalesi ile büyümeyi sağlamaya yönelik bir paradigma oluşturmuştur. Ancak kriz nedeniyle sistemin çökmesinden sonra bu paradigmanın da sonunun geldiği düşüncesi yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Asya'da ortaya çıkan kriz 1994'te Meksika parasının devalüasyonundan sonra başlayan derin krize paralellik kurularak incelemek daha anlamlı olmaktadır. Yaşanan krizin temel nedenleri olarak 1982'de yaşanan borç krizi ile çok yakın ilişkinin kurulması gerekmektedir. Nitekim gerek Meksika krizi ve gerekse Brezilya krizi sorunun anlaşılması açısından önem kazanmaktadır.

Özellikle finansal piyasalardaki deregülasyon süreci kısa vadeli sermaye hareketlerinin ve portföy yatırımlarının küreselleşmesi sonucunu doğurmuştur. Bu süreç içerisinde yabancı sermaye gerek Latin Amerika ülkelerinde ve gerekse Güney Doğu Asya ülkelerine yönelmiştir. Ancak Asya ülkelerine yönelen fonların yüksekliği bu ülkelerdeki hızlı büyümeden kaynaklanmaktadır(Parasız,1995;73-78). Bu ülkelere yönelen sermayenin büyük bir kısmı portföy yatırımlarından oluşmakta ve bu gelişme ülkelerin mali piyasalarını etkileyecek boyutlara ulaşmıştır. Söz konusu ülkelere istikrara yönelik tedbir olarak döviz kurunun dolara endekslenmesinin yanında, mali istikrar sağlayabilmek için sıkı para ve

maliye politikası uygulamalarına yönelmişlerdir. Bütçe açıklarını tam olarak kapatmasalar bile asgari seviyeye indirmişler, böylece akan fonların özel kesimdeki bankalar ve firmalar tarafından kullanılmasına ve böylece de ihracatlarını arttırmaya yönelmişlerdir. Bütçe dengesi ve parasal disiplin de tehlikeye düşünce, bunu geriye çevirmek mümkün olmamış, sıkıntıya girilen likidite konusunda panik yaşanmak durumunda kalmıştır(Mathieson-Richard-Sharma,1998;30).

Gelişmekte olan ülkelerin hem Meksika Krizi ve hem de Asya krizinden gerekli dersleri alıp almadığı bilinmiyor. Ancak bu ülkelerde karar alıcıların kamusal karar alma mekanizmasında açıklık sağlamaları ve finansal piyasalardaki işlemleri şeffaf bir biçimde yapmaları gerekmektedir. Bunun yapılabilmesi için mali piyasalardaki kurumsal düzenlemelerin ve yapıların sağlıklı bir biçimde gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu çerçevede uluslar arası piyasalardan ve yurtiçi piyasalardan kaynaklanacak kriz baskılarının hafifletilmesi ancak belli yapısal reform programlarının başarısına bağlı olmaktadır. Ekonomik karar alıcıların kısa dönemde finansal baskıları hafifletmek üzere almış oldukları borçlar daha sonraki dönemde daha büyük ekonomik etkiler taşımaktadır.

5. Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplin Sağlamaya Yönelik Reformlar

1980'li yıllarda tüm dünya ülkeleri ekonomilerinde yeniden yapılanma arayışı içerisine girmişlerdir. Yeniden yapılanma süreci ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte dünya ekonomisindeki gelişmeler ülkeleri ekonomik reformlar yapmaya zorlamıştır. Gerekli reformların yapılması ve bütün ülkelerde sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi dünya ekonomik refahının artması için gereklidir. 1990'ların başlarında dünyanın çok hızlı bir değişim sürecinden geçmesi geçmişte doğu bloku içerisinde yer alan ülkelerin geçiş ekonomileri niteliğini kazanmıştır. Gerek dış finansman açıkları ve mali açıklarla iç içe yaşayan ülkeler ve gerekse geçiş ekonomilerinin gelişmiş ülkelerin yaptığı reform çalışmalarını dikkatle inceleyerek ekonomilerini yeniden yapılandırmaları gerekmektedir. Bu nedenle daha iyi yönetim(governance) ve ekonomik göstergelerinin şeffaflaşmasıyla(transparency) yeni standartlar, kodlar ve uygulamalar her ülke tarafından kabul edilmesi gereken bir zorunluluk halini almıştır. Bununla birlikte ekonomide kamu sektörü ve özel sektör arasında bir dengenin kurulması, mali istikrarın kalitesi ve ekonomik ve politik karar alma sürecinin sağlıklı işlemesi ve uluslar arası kurumlarla ilişkilerin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda ekonomik ve sosyal reformların sivil toplum örgütleri, iş çevrelerinin organizasyonları ve kar amacı gütmeyen kurumlar, farklı dini ve etnik gruplar ve diğer lokal hareketlerin gelişmeleri dikkate alınarak reformların yapılması ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu da ekonomik, sosyal ve siyasal kurumsal reformların gerçekleştirilmesi ve desteklenmesi ile sağlanabilmektedir. Dolayısıyla gerçekleştirilecek bu reformlar tüm dünyada ikinci kuşak reformların amaçlarını oluşturmaktadır. Nitekim bu

reformlar sonucunda dengeli bir kamu sektörü, maliyet ve etkinliğe dayalı harcama programları, fakirliğin azaltılması vergi yükünü ve gelir dağılımını dengeleyici bir vergi sistemi iyi işleyen bir piyasa mekanizması ve yüksek seviyede verimli bir istihdamı gerçekleştirmek anlamına gelmektedir(Camdesus,1999;1-5).

Gelişmiş ülkelerin yapmış olduğu reformlara benzer nitelikte gelişmekte olan ülkelerin birçoğu da daha önce belirtmiş olduğumuz sorunlarını aşabilmek için ortodoks istikrar programlarıyla birlikte reform çalışmaları içerisine girmişlerdir(Apak,1993;65). Bu reform çalışmaları; mali disiplinin sağlanması, rekabetçi döviz kurlarının gerçekleştirilmesi, dış ticaretin liberalizasyonu, özelleştirme, piyasalardaki sapmaların önlenmesi ve devletin aşırı müdahalelerinin azaltılması ve regüle edici bir devlet anlayışının geliştirilmesini içermektedir(Rodrik,1996;9).

Özellikle reform çalışmalarının Latin Amerika ülkelerinde Şili’de Pinoche’nin otoriter yönetiminden sonra hızlı bir süreç içerisinde gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir. 1973’de serbest piyasa ekonomisine yönelik politikalarının benimsenmesi ve piyasa ekonomisine yönelik düzenlemelerin başkan Alan Garcia döneminde hız kazanmış olduğu görülmektedir. İstikrar Programlarının 1982 borç krizinden sonra özellikle Bolivya, Meksika, Arjantin, Peru, Kolombiya ve Brezilya gibi ülkelerde hızlı ve güçlendirilmiş yapısal istikrar programları halinde gerçekleştirilmiştir. Bu ülkelerin yanında daha önce Sovyetler Birliği etkisi altındaki birçok ülkede AB’nin desteği ile reformların hızlandırılmış olduğu görülmektedir. Bu reform çalışmaları daha sonra Doğu Asya ülkelerini de içine almış ve reformlar uluslar arası bir boyut kazanmıştır(Rodrik,1996;12).

Söz konusu ülkelerin çoğunda reform yapma eğilimine karşı dirençlerin bulunmasına rağmen, kamu kesimi reformunun çoğu ülkeye yayılmıştır. Bu ülkelerde uluslararası sermaye ve işgücü çevrelerinin reform yapmak için hükümetler üzerinde baskılar uyguladığı görülmektedir. Bununla birlikte birçok Avrupa ülkesinde sermaye ve kalifiye işgücünün kaçışı, vergileri ve harcamayı azaltması için hükümetler üzerinde baskı oluşturmuştur. Öte yandan giderek büyüyen yaşlı krizi ve sağlığı koruma maliyetleri, sosyal güvenlik sisteminin yıkılmasına kadar varacak endişeleri beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla programların maliyetini göğüsleyenler (çoğunlukla çalışanlar) reformu talep etmede daha çok ses çıkarmaktadır. Sonuç olarak, işaret edildiği gibi, hükümet programları ve bu programların reel maliyetleri hakkındaki realizm giderek büyümüştür. Bu faktörler hükümetleri artan bir şekilde kabul edilebilir büyüklükte ve daha etkin bir kamu kesimine doğru zorlamıştır. Mevcut durumun sürdürülmesinin artan maliyetini gören politikacıların öncelikli olarak reformlara yaklaşması kaçınılmaz bir boyut kazanmıştır(Tanzi-Schuknecht,1997;396).

Yeni sanayileşmiş ülkeler kamu faaliyet alanının azaltılmasında genel olarak oldukça başarılı olmuşlar ve yapılan düzenlemelerden sonra kamu kesimini daha küçük tutmada daha önemli başarılar elde etmişlerdir. Bu durum, kamu

harcamalarının eğer etkin ve iyi hedeflenirse küçük hacimlerde tutulabileceğini göstermektedir. Bu gruptaki birçok ülke arasında Şili, geçmiş 20 yıl içerisinde çok dikkat çekici reformlarda başarıya ulaşmış ve Arjantin, Mauritius ve Malezya da dikkate değer başarılar elde etmişlerdir.

Ekonomisini ve ekonomi politikası rejimini radikal bir biçimde reforme eden ikinci ülke Şili'dir. 1970'lerin başında ekonomisinde çok yüksek kamu müdahalesi yaşamış olan Şili yüksek enflasyon ve yüksek mali açıkları birlikte yaşamıştı. 15 yılı aşkın bir süredir, yarı anayasal reformlarla Şili ekonomisinin karakteristik yapısı ve ekonomik karar alma süreci radikal olarak değişime uğramıştır. Yeni 1980 Anayasası mülkiyet haklarını garanti altına almış ve daha ihtiyatlı bir biçimde düzenleyici olarak devletin rolü sınırlandırılmıştır. Bütçesel prosedürler yeniden düzenlenmiş ve çoğu devlet işlemleri daha katı kurallar altında görülebilir biçimde kontrol altına alınmıştır. Devlet ekonominin üretici sektöründen geri çekilmiş, yardım ve sağlık sigortası sistemi özelleştirilmiş ve sağlık ve eğitim hizmetleri desantralize edilmiştir. Bu reformlar vergisel ayrıcalıklara dayanan lobi faaliyetleri, sosyal çıkarlara ya da ayrıcalıklı çıkarlar yoluyla uygulamaya konulan düzenlemeleri azaltırken, kamu hizmetlerinin daha etkin hale getirilmesi sağlanmıştır. Devlet transfer ve müdahalelerinin maliyetleri (en azından kısmi olarak) içsel hale getirilmesiyle bir müşteri devlet ve yetkin bir devlet anlayışı yerleştirilmiş ve bundan dolayı sağlam maliye politikası başarılabılır bir hal almıştır.

Şili'deki Sosyal Güvenlik Sistemi, kazandığın gibi öde sisteminden tam olarak fonlama sistemine zorunlu olarak ve belirlenmiş katkı sistemine geçiş sağlamıştır. Sistem özellikleri itibariyle bireysel tasarruf hesaplarını özel olarak idare edilen yardım fonlarını da koruma altına almıştır. Bu hesaplar, ücretler ve devletin minimum oranlarda katkılarına dayanan ödemelerle karşılanmaktadır. Bu hesapların sahipleri herhangi bir vakitte kendi hesaplarının idarecilerini değiştirebilmektedir. Üyeler emeklilik yaşına ulaştıkları zaman, toplu olarak geri çekme ve yıllık taksitlerle geri alma arasında seçim yapabilmektedir. Garanti edilmiş en az emekli maaşı (çok sayıdaki iyi hedeflenmiş programlarla birlikte) herkes için evrensel bir sosyal güvence sağlamıştır. Sosyal hizmetlerde, özel sektörün katılımı da cesaretlendirilmiş ve idari yapı desantralize edilmiştir. Devlet her bir öğrenci başına okulların finansmanını plan dahilinde garanti altına almıştır. Uluslararası standartlar itibariyle oldukça düşük seviyede olan yüksek eğitim üzerindeki harcamaların payı toplam kamu eğitim harcamalarının % 14'üne düşürülmüştür. Kamu sağlık harcamalarının temini düşük gelirli olanlarla sınırlandırılmıştır. Sonuç olarak, kamu sağlık yardımlarının 2/3'ünü, kamu eğitim harcamalarının yarısını alan halkın en fakir % 40'ına giden sosyal yardımlar nispeten iyi bir biçimde hedefine ulaştırılmaya çalışılmıştır. Bu sektörlerdeki harcamaların hepsi 1970'dekinden 1992'de reel anlamda % 30 daha yüksek olmuştur(Tanzi-Schuknecht,1997;406).

Devletin rolündeki azalma kamu harcamalarındaki dikkate değer bir düşme ile sonuçlanmış, kamu harcamaları tümüyle 1982'de GSYİH'nın % 34'ünden 1995'de sadece % 19.9'una düşürülmüştür. Kamu tüketim harcamaları % 10.8'den 8.8'e düşürülürken, en büyük düşme, GSYİH'nın % 20'sinin fazlasından % 10'a düşmeyle kamu kurumları ve sosyal güvenlik reformlarını yansıtan sübvansiyon ve transfer harcamalarında görülmüştür. Bu azalmalar nispi olarak daha yüksek seviyede tam fonlanmış emeklilik sistemine geçişi finanse etmeye yardım eden dikkate değer bütçe fazlalıklarının oluşmasını sağlamıştır. Yüksek kamu tasarrufları ve emeklilik sistemindeki reform, finansal piyasaların derinlik kazandırmış, üretim faktörleri verimliliğinin artmasına ve yatırımlarda bu periyotta GSYİH'nın % 15'inden % 25'ine bir artışa katkı sağlamıştır. Ekonomide son yıllarda istikrar içinde bir büyüme yakalanmış ve son bir kaç yıldır işsizlik azaltılmıştır(Tanzi-Schuknecht,1997;407).

Arjantin, İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyadaki en zengin ülkelerden biriyken, geniş hacimli kamu sektörü, yüksek kamu borcu ve kamu maliyesi 1980'lere kadar sık sık kontrol dışı en çok düzenleme yapılan ve durgun ekonomilerden biri haline gelmiştir. Ancak 1990'lı yılların ortalarına doğru, ekonomi istikrara kavuşturulmuş ve geniş ölçüde serbestleştirilmiştir(Abad-Palacio,1992;38). Ulaştırma, haberleşme ve enerji alanındaki kamu teşebbüsleri özelleştirilmiş, milli seviyedeki sivil hizmetlerin hacmi kısmen fonksiyonları azaltmak suretiyle keskin bir şekilde düşürülmüştür. Sağlık ve eğitim hizmetlerinin tedariki desantralize edilerek, önemli borç ve açıklara sahip olan merkezi idare dışındaki idarelerin mali yapıları çok sıkı bir şekilde kontrol altına alınmıştır. Emeklilik sistemi bütçesel maliyetleri azaltmak ve sağlam temellere basan sistem kurmak için Şili modeli benzeri yeniden yapılandırılmıştır. Emeklilik yaşı 65'e yükseltilmiş ve sosyal güvenlik sistemi tam fonlanmış, özel olarak idare edilen sistemle işletilmeye başlanmıştır. Bu reformların bir sonucu olarak, kamu harcamaları Şili'deki ya da yeni sanayileşmiş Doğu Asya ülkelerindeki gibi, benzer bir seviyeye, 1985'te GSYİH'nın % 26.3'ünden 1994'de % 22.5'e düşürülmüştür(Tanzi-Schuknecht,1997;408). Bütçe tekniğine ilişkin birçok düzenleme yapılarak bütçenin süreci değiştirilmiştir. Uygulanan istikrar programının önemli ayağını bütçe harcamalarının azaltılması oluşturmuştur(Abad-Palacio,1992;38).

Malezya 1980'lerin başlarında diğer gelişmekte olan ülkelere benzer makro ekonomik sorunların yaşandığı bir ülke iken, 1982'de, kamu harcamaları GSYİH'nın % 45'ini kapsıyordu ve mali açık GSYİH'nın % 17'siydi. Kamu yatırım programı o yıl GSYİH'nın % 18.7'sini kapsıyordu. Daha sonraki yıllarda, hükümet bir çok kamu teşebbüsünü ve özel sektörle eşit koşullarda ticari hale getirilmiş olanları özelleştirmiştir. Ekonomi yasal-kurumsal olarak serbestleştirilmiştir. Sermaye harcamaları dikkate değer bir şekilde sadece 1995'de GSYİH'nın % 5'i kadar düşürülmüş ve hükümet altyapı yatırımları için geleneksel

teşebbüs ve mülkleri için özel sektörü teşvik etmiştir. Koruyucu ücret ve istihdam politikaları da ekonomide kamu harcamalarının daraltılmasında azaltıcı bir paya sahip olmuştur. Hükümet reformları ve harcama kesintileri daha dengeli bir konjonktür ve daha kolay harcama azaltmalarıyla hızlı ekonomik büyüme sağlamıştır. 1995'e kadar, kamu harcamaları 1980'lerin başındaki seviyenin yarısına ya da diğer deyişle GSYİH'nin % 22.6'sına düşürülmüş ve bütçe fazlası elde edilmiştir(Tanzi-Schuknecht,1997;410-412).

Tablo 3: Washington Uzlaşması ve Doğu Asya

<i>Washington Uzlaşmasının Unsurları</i>	<i>Güney Kore</i>	<i>Taiwan</i>
<i>1. Mali Disiplin</i>	Genellikle bulunmakta	Evet
<i>2. Kamu Harcamalarının Sağlık, Eğitim ve Altyapıya Öncelikle Yönlendirilmesi</i>	Evet	Evet
<i>3. Vergi Tabanını ve Marjinal Vergi Oranlarını Genişleten Vergi Reformu</i>	Evet	Evet
<i>4. Birleştirilmiş ve Rekabetçi Döviz Kurları</i>	Evet(sınırlı bir dönem hariç)	Evet
<i>5. Güvenli Mülkiyet Hakları</i>	Başkan Park 1961'de ekonomik varlıkları tehlikeye sokan işadamlarını tutuklattırdı.	Evet
<i>6. Deregülasyon</i>	Sınırlı	Sınırlı
<i>7. Ticaretin Liberalizasyonu</i>	1980'lere kadar sınırlı	1980'lere kadar sınırlı
<i>8. Özelleştirme</i>	Yok. Devlet çoğu kamu iktisadi teşebbüslerini 1950'lerde ve 1960'larda kurdu.	Yok. Devlet çoğu kamu iktisadi teşebbüslerini 1950'lerde ve 1960'larda kurdu.
<i>9. Doğrudan Yabancı Yatırımlar Önündeki Engeller</i>	Yüksek derecede sınırlı	Devlet kontrolüne bağlı
<i>10. Finansal Liberalizasyon</i>	1980'lere kadar sınırlı	1980'lere kadar sınırlı

Kaynak : Rodrik, a.g.e., s.17.

Güney Doğu Asya ülkelerinden Güney Kore'de ekonomiye istikrar kazandırma ve kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYİH'ya oranındaki büyümeyi kontrol altına alma amacıyla 1992'de sıkı bir maliye politikası izlemiştir. Özellikle 1990'lardan itibaren kamu harcamaları önemli ölçüde kısılmıştır. Ancak, ekonomik faaliyetler beklenenin üzerindeki yavaşlama daha sonra yapılan başkanlık seçimiyle artan harcama baskıları 1992'nin sonlarına doğru maliye politikası gevşetilmeye başlamıştır. Bu dönemde toplam kamu harcamalarının payı % 40'lara ulaşmıştır. Harcamalardaki bu büyümeyi karşılık kamu kesimi borçlanma gereğinin % 2 seviyesinde kalması maliye politikasının başarılı uygulamasından kaynaklanmaktadır(Apak,1993;99).

Özellikle Amerika'nın Güney Doğu Asya ile ilgilenmeye başladığı 1960'lı yıllardan itibaren G.Kore ABD'nin uzak doğudaki en önemli üslerinden birisi olmuştur. Bu nedenle ilişkilerin geliştirilmesi ABD'nin politika önermelerinin kabulü ile bu Asya ülkesinin 1980'lerden sonra izlediği politikalar "Washington Uzlaşması" olarak adlandırılan politikalar çerçevesinde şekillendirilmiştir. Bu

uzlaşmanın oluşumu Williamson tarafından şu şekilde düzenlenmiştir (Rodrik,1996,17).

1980'lerin başlarında Tayland'daki kurumsal reformlar özellikle dikkat çekici olmuş, Tayland kamu gelirlerini artırma yönünde çok fazla gayret göstermiştir. Bütçesel kuralları geniş ölçüde artırmış ve kısa dönem gelir hedeflerinde yeterince esneklik sağlama olanağına kavuşmuştur. Ancak kurumsal yapının temel reformları bütçe disiplinine önem vermeyen amaçları taşımıştır. Bütçe tavanları ve kısmen hatta bakanlıkların harcama tavanları, dört nispi yetkiye sahip idari büro tarafından orta vadeli bir makroekonomik çatı içinde belirlenmiştir. Parlamento bütçe üzerinde karar verdiğinde bütçesel harcama tavanlarını revize edemedi. Bu durum, açıklardan ziyade mali fazlaların doğması eğilimini ortaya çıkarmıştır.

SONUÇ

Görüleceği üzere gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda mali disiplinin sağlanmasına yönelik çok ciddi reform çalışmalarının yapıldığı görülmektedir. Ekonominin liberalizasyonu ve dış ticaretin serbestleştirilmesi ile bu ekonomiler dış şoklara açık hale gelseler bile mali disiplin sağlamaya yönelik çabalar özellikle Güney Doğu Asya ülkelerinde dış ticaret hacminin artmasından dolayı milli gelirin hızla artması sonucunu doğurmuştur. Ancak zamanla bu ekonomilerde borçların büyümesi ve özellikle özel sektör borçlarının büyümesi bu ülke ekonomilerinin ciddi kriz içerisine girmesine neden olmuş, Latin Amerika ülkelerinde yaşanan borçlanma krizi, 1990'ların ortalarına kadar tam olarak çözüme kavuşturulamamıştır. 1990'ların sonlarına doğru Asya ülkelerinde çıkan kriz dünya ekonomisini ciddi bir biçimde etkilemiştir. Bununla birlikte birçok ülkede mali disiplin sağlamaya yönelik çabalar sürmektedir. Çünkü mali disiplin sağlayamayan ülkelerin ekonomileri (fragile) çok kırılgan bir yapı arzutmekte mali açıklar dış açıklar ile birleştiğinde bu ülke ekonomilerinde derin krizler yaşanmaktadır. Bugün dünyanın en gelişmiş ülkeleri bile daha önce belirtildiği gibi bütçe açıklarının daraltılması ve borçlanmaya belli bir sınır getirilmesi konusunda çok ciddi çabalar içerisine girmişlerdir. Örneğin ABD'de bu süreç 1985'te başlamış ve 15 yıllık bir süreçten geçtikten sonra ancak denk bir bütçeye ulaşılabilmiştir.

Türkiye'de uzun yıllardan beri kamu kesimi açıkları ve borçlanma ile uğraşmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren yaşanan dışa açılma süreci ile birlikte piyasaların dışa açılması ve ekonominin bütün kurumlarının dış gelişmelerden etkilenmesine neden olmuştur. Bu nedenle 1980'lerde başlayan bu süreç ekonomide 1988 ve 1989 başlayan kamu dengelerindeki bozulma 2000'li yılların başında çok ciddi krizler ile iç içe yaşanması sürecini başlatmıştır. Dolayısıyla kamu finansman açıkları ve açıkların artmasıyla ortaya çıkan borçlanma eğiliminin sürdürülebilme koşulları hala sorun olmaya devam etmektedir.

KAYNAKÇA

- ABAD, Alberto -Angela PALACIO; "Modernization of Government Control Systems in Argentina: A Matter of Accountability", *Public Optimum*, Vol.24, 1992,No.4.
- AÇBA, Sait; *Devlet Borçları*, Kaya Matbaacılık, Afyon 1995.
- APAK, Sudi; *Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları*, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1993.
- BULOW, Jeremy -Kenneth ROGOFF; "Cleaning Up Third World Without Getting Taken to the Cleaners", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.4, No.1, Winter 1990.
- BULOW, Jeremy -Kenneth ROGOFF; "Sovereign Debt: Is to Forgive to Forget?", *The American Economic Review*, March 1989.
- CAMDESSUS, Michael; "Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges", *IMF Conference on Second Generation Reforms*, IMF, Washington D.C., November 1999.
- CLINE, William R.; "Perspective on the External Debt Situation: International Debt From Crisis to Recovery?", *The American Economic Review*, Vol.75, No.2, May 1985.
- ÇELEBİ, Kemal; *Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları*, Emek Matbaacılık, Manisa 1998.
- DEMİR, Gülten; "Dış Borçlanma ve Türkiye'nin Dış Borçları Üzerine Bazı Gözlemler", *Eskişehir A.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, C.VI, S.2, Kasım 1988.
- EKER, Aytaç -Asuman ALTAY-Mustafa SAKAL; *Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)*, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş İkinci Baskı, Anadolu Matbaası, İzmir 1997.
- EKER, Aytaç -Metin MERİÇ; *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*, İzmir 2000.
- ERTUĞRUL, Ahmet; "Güneydoğu Asya Krizi ve Krizin Türkiye Ekonomisi Üzerine Muhtemel Etkileri", *İşletme ve Finans Dergisi*, Mart 1998.
- FISHER, Stanley; "Sharing the Burden of the International Debt Crisis", *The American Economic Review*, Vol.77,1987, No.2.
- HELLER, Robert; "Debt Crisis and the Future of International Bank Lending", *The American Economic Review*, Vol.77, No.2, May 1987.
- IMF; *World Economic Outlook 1996*, Washington D.C. 1997.
- IMF; *World Economic Outlook 1993*, Washington D.C.1994.
- KAZGAN, Gülten; *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*, Altın Kitaplar Basımevi, İstanbul 1994.
- KENEN, Peter B.; "Organizing Debt Relief: The Need for a New Institution", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.4, No.1, Winter 1990.
- KRUEGER, Anne O.; "Debt, Capital Flows, and LDC Growth", *The American Economic Review*, Vol.77, No.2, May 1987.
- KRUGMAN, Paul R.; "Market-Based Debt Reduction Schemes", In Jacob A. Frenkel-Michael P. Dooley and Peter WICKHAM(ED.), *Analytical Issues in Debt*, Washington D.C., International Monetary Fund, 1989.
- KUMCU, Ercan; "Güneydoğu Asya Krizi ve Krizin Türkiye Ekonomisi Üzerine Muhtemel Etkileri", *İşletme ve Finans Dergisi*, Mart 1998.
- MATHIESON, Donald j. -Anthony RICHARDS-Sunil SHARMA; "Financial Crisis in Emerging Markets", *Finance and Development*, December 1998.
- MUSUMECI, James J. -J.F. SINKEY; "The International Debt Crisis, Investor Contagion, and Bank Security Returns in 1987: The Brezilian Experience", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol.22, No.2, May 1990.
- NEMLİ Arif; "Gelişmekte Olan Ülkelerde Dış Finansman Sorunları", *IV. Maliye Eğitimi Sempozyumu*, Çeşme-İzmir, Aslar Matbaacılık, İzmir 1989.
- ÖZBİLEN, Şevki; "Doğu ve Güney Asya Krizi'nin Ekonomi Politikası", *Finans Dünyası*, Ağustos 1998.
- PARASIZ, M. İlker; *Kriz Ekonomisi: Hiper Enflasyon ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları*, Ezgi Kitabevi, Bursa 1995.

- RODRİK, Dani; "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol.34, March 1996.
- ROGOFF, Kenneth; "Symposium on New Institution for Developing Country Debt", The *Journal of Economic Perspectives*, Vol.4, No.1, Winter 1990.
- SACHS, Jeffrey; "Conditionality, Debt Relief, and Developing Country Debt Crisis", in: Jeffrey Sachs(ed), *Developing Country Debt and Economic Performance*, University Chicago Press, 1989.
- SÖNMEZ, Sinan-Erkut GÖNÜLÜ; "Az Gelişmiş Ülkelerin Dış Borçlanma Süreci Üzerinde Bunalımın Etkileri", ", *IV. Maliye Eğitimi Sempozyumu*, Çeşme-İzmir, Aslar Matbaacılık, İzmir 1989.
- TANZI, Vito-Ludger SCHUKNECHT; Reforming government : An overview of recent experience, *European Journal of Political Economy* Vol.13,1997.
- ULUDAĞ, İlhan -Vildan SERİN; *Dış Şoklara Karşı Dünya'da ve Türkiye'de Geliştirilen İstikrar Politikaları*, İTO Yayını No.1987-20, İstanbul 1987.
- WIESNER, Eduardo; "Latin American Debt: Lessons and Pending Issues", *The American Economic Review*, Vol.75, No.2, May 1985.