

KALKINMANIN FİNANSMANINDA DIŞ BORÇLANMA VE BORÇ YÖNETİMİ

Abdulkerim GÖK

Harran Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, Yardımcı Doçent Dr.

FOREIGN DEBT AND MANAGEMENT IN FINANCING OF DEVELOPING

Abstract: Borrowing is not enough for developing countries. Developing countries aren't enough domestic sources for development. For this reason they are need to foreign resources. In this text is about developing countries for required of foreign debt, cost of foreign debt, effect of foreign debt and condition of efficiency.

External debts have a quality the provision of fiscal source without reduction of public expenditures. External debts firstly add the domestic saving and increase the investments amount later increase the import amount of country. Achieving of source by means of the external debt is an important tool in development policy.

In this study it is investigate the cost of external debts and according to domestic debt.

Keywords: *Foreign Debt, Debt Management, Debt Policies*

I. GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkeler kalkınmalarını zorlaştıran yapısal engellerle karşı karşıyadırlar. Bu engellerin başında, kalkınabilmek için stratejik öneme sahip olan sermayenin doğal kaynaklar ve iş gücüne oranla kıt olması gelmektedir. Söz konusu ülkeler, Carvounis'in da ifade ettiği gibi, büyüme ve kalkınma kapasitelerinin önünde ciddi bir engel teşkil eden, iki tür finansal açıkla karşı karşıyadırlar. Bunlar, yetersiz iç tasarruflardan kaynaklanan "tasarruf açığı" ve "döviz açığı" dir [1].

Bir ülke sınırları içinde tabii kaynaklar veri olarak kabul edilirse kişi başına geliri artırmannın yolu, kişi başına sermayeyi artırmaktan geçmektedir. Milli gelirin sermaye birikimine ayrılan nisbetinin büyüklüğü, kalkınma hamlesinin başarısını tayin etmektedir. Kalkınmanın finansmanı sermaye birikimini amaç edinen yatırımların finansmanı yanında; eğitim-öğretim, sağlık sosyal hizmetler gibi başlıca gayesi sermaye birikimi olmayan yatırımların finansmanı da içine almaktadır [2].

Kalkınma için borçlanma ne kesin olarak gerekli, ne de yeterlidir. Bununla beraber borçlanma, kalkınma

KALKINMANIN FİNANSMANINDA DIŞ BORÇLANMA VE BORÇ YÖNETİMİ

Özet: *Kalkınmakta olan ülkeler için borçlanma yeterli bir kaynak değildir. Kalkınmakta olan ülkeler kalkınmaları için gerekli olan yeterli yurtiçi kaynaklara sahip olmadıklarından, söz konusu ülkeler dış kaynaklara yönelmektedirler. Bu bağlamda gelişmekte olan ülkeler dış borçlanmaya gereksinim duyduklarında dış borçlanmanın maliyeti, etkileri ve etkinliği gibi hususları göz önünde bulundurarak daha stratejik hareket etmek zorundadırlar.*

Dış borçlanma bir ülkeye harcamalarını kısmaksızın kaynak sağlama özelliğine sahiptir. Dış borçlar ilk olarak iç tasarruflara eklenen net bir değer niteliği taşırlar ve yatırım miktarının artmasına olanak sağlarlar. İkinci olarak da ülkenin ithalat oranını artırurlar. Dış borçlanma yolu ile kaynak sağlama, kalkınma politikasında önemli bir araçtır. Bu çalışmada Dış Borçların maliyeti ve iç borçlara uyum içerisinde değerlendirilmesi gerekliliği ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Dış Borçlanma, Borç Yönetimi, Borçlanma Politikaları*

sürecinde çok önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkeler, hedefledikleri kalkınma hızına ulaşabilmek için yetersiz iç tasarrufları ve sınırlı rezervleri nedeniyle dış kaynaklara yönelmek durumunda kalmaktadırlar.

Aşağıda, gelişmekte olan ülkeler açısından dış borçlar; gerekliliği, maliyeti, etkileri, etkinlik koşulları ve iç borçlara uyum içinde değerlendirilmesi gereği açısından ele alınacaktır.

II. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERİN BORÇLANMA NEDENLERİ

Ülkeden ülkeye, dönemden döneme farklılıklar göstermekle birlikte, gelişmekte olan ülkelerin borçlanma ihtiyaçları başlıca aşağıdaki nedenlere dayandırılabilir;

- Yeterli sermaye birikimine sahip bulunulmaması ve iç tasarrufların yetersizliği,
- Kalkınma çabalarının büyük miktarda finansman gerektirmesi,
- Ekonomik yapının girdiler açısından dışa

bağımlı bir yapıda bulunması,

- Kronikleşen bütçe açıkları
- Büyük boyutlara ulaşan askeri harcamalar,
- Yeterli hammadde ve ara malına sahip olunmaması ve doğal kaynakların yetersizliği,
- Bilim ve teknoloji alanındaki gelişmelerin takip edilebilmesi ve teknoloji transferinin, finansman ihtiyacı doğurması.

Gelişmekte olan ülkelerin borçlanma gereksinimleri başlıca yukarıda sayılan nedenlerden kaynaklanırken, gelişmiş ülkelerin borçlanma nedenlerinin, yapısal sorunlardan çok, dönemsel geçici sorunlara dayalı olduğu görülmektedir [3].

III. BİR FİNANSMAN KAYNAĞI OLARAK BORÇLANMA

Devlet aktivitelerini vergiyle yada borçlanmayla finanse eder. Bugün borçlanma, kamunun en önemli finansman metotlarından biri konumundadır [4]. Devlet gelirleri içinde en sağlam kaynak şüphesiz vergilerdir. Vergilerden sonra kullanılabilir iki finansman tekniğinden biri olan emisyon, devlete hükümlülük hakkının sağladığı bir olanak, olarak karşılığı ödenmemiş bir gelir gibi düşünülebilir ve bir nevi vergi olarak kabul edilebilir. Bu durumda bir bakıma “ileride toplanacak vergi gelirlerinin önceden kullanılması anlamına gelen borçlanma” [2] verginin alternatifi olmaktadır.

Dış Borçlanma bir ülkeye harcamalarını kısmaksızın kaynak sağlama özelliğine sahiptir. Dış borçlar, “ ilk olarak iç tasarruflara eklenen net bir değer niteliği taşırlar ve yatırım miktarının artmasına olanak sağlarlar. İkinci olarak da ülkenin ülkenin ithalat oranını artırır”[3]. Dış borçlanma yoluyla kaynak sağlama, kalkınma politikasında çok önemli bir araçtır. Sermaye ithali, yatırımların finansmanı yanında, ileri teknoloji ve yönetim bilgisi elde etmek için gerekli döviz de sağlar. Ancak dış borçlanma özellikle belli bir limit aşıldıktan sonra önemli bir tehlike taşımaya başlar. Az gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğu -birazdan ele alınacağı gibi- kendilerini bu tehlikenin içinde bulmuşlardı [5].

IV. VERGİ İLE BORÇLANMA ARASINDAKİ FARKLAR VE BORÇ YÜKÜNE İLİŞKİN GÖRÜŞLER

Vergileme ile borçlanma arasındaki temel fark, vergilemenin hizmet maliyetini bugün ödetmesi, borçlanmanın ise bu maliyeti gelecek dönemlere yaymasıdır [6].

Vergiler, gerçek anlamda bir gelir oldukları halde, borçlanma devlet için ancak görünüşte bir gelirdir. Çünkü alınmış olan borçların vade sonunda geri ödenmesi gerekir. Bu nedenle vergi, nihai bir finansman kaynağı olduğu halde, borçlanma geçici bir finansman kaynağıdır. Sonradan alınacak bir gelirin önceden alınmış olmasını ifade eder ki, bu yönüyle bir nevi avanstır [2].

Dış borçlanmanın kesin bir gelir olmayıp geçici bir nitelik taşıması, onun gelecek nesiller üzerindeki etkisini gündeme getirmektedir. Borçlanma, vergiden farklı olarak devlet için gelecekte faiziyle birlikte ödenmek üzere alınmış, gönüllülük esasına dayanan bir gelirdir. Vergide ise gönüllülük değil, zorunluluk söz konusudur ve karşılıksız olarak alınan bir gelir niteliğindedir. Verginin yükünü doğrudan doğruya yaşayan nesiller çektiği halde Buchanan’a göre, bugünkü borçlanmanın yükünü gelecek nesillerin vergi yükümlülükleri çekerler. Aynı şekilde geçmiş dönemin borçlarının ödenmesi, bugünün vergi yükümlülükleri aleyhine, geleceğin vergi yükümlülüklerini sübvans eder. Buradan hareketle Buchanan, geleceğe dönük yapısı olduğu için borçlanmanın uzun vadeli projelerin finansmanı için yapılması ve borcun da, borcu alan nesil tarafından ödenmesi gereğine işaret etmektedir [7]. Aynı gerekçeden hareketle Akgüç de Borçlanan hükümetlerin dış borç sayesinde yapay bir bolluk yarattıklarını ve bu borcu iyi kullanamadıkları takdirde politik, ekonomik ve sosyal açıdan adaletsizlik yarattıklarını ifade etmektedir. Akgüç’e göre siyasi açıdan adaletsizlik; yapay bolluğun sağladığı prestijden borçlanan hükümetlerin faydalanması, cezayı ise kötü kullanılmış borç nedeniyle bir yandan cari işlemler fazlası vermek için çaba harcarken, diğer yandan dış borç ödemenin doğuracağı enflasyonist baskıyı hafifletmek için, iç tüketimi daha fazla kısmak zorunda kalan hükümetlerin ödemesidir. Diğer bir haksızlık da kuşaklar arasında olmaktadır. Borçlanan kuşak, olanaklarının üstünde bir yaşam düzeyine ulaştığı halde; borç ödeyen kuşak bunun sıkıntısını, yükünü çekmektedir. Ayrıca dış borçlanmadan yararlanan gruplarla, borç ödemenin yükünü taşıyan gruplar da farklı olmaktadır. Varlıklı kesimler, borçlanmanın ilk aşamada yarattığı olanaklardan yararlandıkları halde, borç ödemenin yükü sonraki dönemlerde daha çok çalışanların üstünde kalmaktadır [8]. Musgrave de, borç almanın harcamayı kolaylaştırıcı yönünü vurgulamakta ve borçlanmanın vergi yükümlülüklerinin kamu giderleri üzerindeki kontrol etkisini ortadan kaldırdığına dikkat çekmektedir [9]. Due ise, borçlanmanın ileride vergi ile ödenecek olmasının istenilmeyen yeniden dağıtım etkilerine yol açmasının yanında, potansiyel büyümeye ulaşmayı da güçleştireceği görüşündedir. Due’ye göre, yükselen vergiler, devlet faaliyetlerinin ileriki yıllarda optimal düzeye erişmesi amacı ile çatışır hale gelecektir. Due ayrıca borçlanma ile finansmanın, vergileme ile finansmana göre daha az anti enflasyonist olduğunu ifade etmektedir [10]. Dış borçlanmaya ilişkin Musgrave’ın değindiği bir nokta da, bütçede faiz ödemelerinin aldığı yüksek oranın, diğer

kamu programlarını dışlama yönünde eğilim taşımasıdır [5].

Belirtilmesi gereken bir diğer nokta, dış borçlanmalarda devletin iç borçlanmalarda olduğu üzere kendi irade ve denetiminde bulunan finans kurumlarına sahip olmaması nedeniyle borçlanma şartlarının kendisi tarafından değil, borcu veren yabancı kuruluşlar tarafından saptanmakta oluşudur [11]. Dış borcu ağır ve ekonomisinin işlerliği büyük ölçüde dış kredi akışına bağlı olan bir ülkenin siyasal bağımsızlığını ve siyasal hareket serbestisini koruması da son derece güçtür. Örneğin borç erteleme talebinde bulunan bir ülke IMF'nin önerdiği istikrar programlarını kabul etmek durumunda kalmaktadır. Çünkü bu programların uygulanması, borç ertelemeleri için zorunlu bir önkoşul olmaktadır. Oktar'a göre, istikrar programları, ülkenin ekonomik ve toplumsal dengelerinden bütünüyle soyutlanarak yalnızca dış borçların geri ödenebilmesi amacıyla hizmet etmektedir. IMF tarafından önerilen istikrar programını uygulayan ülkelerde bu programların ekonomik ve toplumsal düzeyde çok yüksek maliyetlere yol açtığına kuşku yoktur. Kitlelerin mutlak yoksullaştırılması pahasına sürdürülen daraltıcı politikalarla ekonomik büyüme durur, işsizlik artar ve gelir dağılımı büyük ölçüde bozulur [12].

Gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarında dış borcun yararlı olabilmesi için, aldıkları borçları verimli yatırımlara kanalize etmeleri gerekmektedir. Tanzi'nin de ifade ettiği gibi, elde edilen kaynaklar planlı bir şekilde kalkınmayı gerçekleştirecek yatırımlara yönliliyorsa olumlu sonuç alınacağı tabiidir [13]. Alınan borçlar, kalkınmaya yönelik yatırımlara harcanmışsa, gelecek nesillere yük teşkil etmez, aksine fayda sağlar. Ancak verimsiz alanlarda kullanılan borçlar, gelecek kuşaklar için yük teşkil ederler [14].

Üzerinde büyük dikkatle durulması gereken en önemli hususun, borçlanmanın ekonomik maliyeti olduğu söylenebilir. Bu maliyet borçlanma için ödenen faizin yüksekliği ve diğer masraflar kadar, ilerde bu borçlanmayı ödemek için kullanılacak vergilerin getireceği maliyeti de kapsamaktadır.

Borçlanmaya karar verilmesinde yapılması gereken ayrıntılı bir fayda-maliyet analizinin yapılması yanında, finansmanında bulunulan hizmetin gelecek dönemlere maliyet aktarılmasını zorunlu kılıp kılmadığıdır. Dış borçlanmanın yararlı olacağı kanaatine ulaşılarak alınan dış borçların kullanım şekli ise, bu fonların kalkınmaya katkısının olup olmasını belirleyecek anahtar konumundadır. Eğer borçlanma sadece tüketimi körükleme işlevini görüyorsa, kalkınmayı sağlamak bir yana onu geciktirmeye, engellemeye neden olabilmektedir.

Aşağıda Belirli çıkarsamalarda bulunabilmek amacıyla, gelişmekte olan ülkelerin son yirmi yılda ki

borçlanma deneyimleri kısaca ele alınacaktır.

V. SON 20 YILDA GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERİN DIŞ BORÇLANMA DENEYİMİ

Gelişmekte olan ülkelerin dış borçları, 1970'teki yaklaşık 100 milyar dolarlık düzeyinden, 1980'de 650 milyar dolar, 1990'da ise 1970'e oranla 13 kat bir artışla 1 trilyon 350 milyar dolarlık bir büyüklüğe yükselmiştir. Dünya Bankası verilerine göre bu borcun %57'si Brezilya, Meksika, Arjantin, Hindistan ve Mısır'ın başı çektiği 20 ülkeye ait bulunmaktadır.

UNDP verilerine göre, 1972-1998 yılları arasında uluslar arası sermaye çevreleri gelişmekte olan ülkelere 1981'de net olarak 36 milyar dolarla en yüksek düzeye ulaşan, yılda ortalama olarak 21 milyar Amerikan doları ödünç vermişlerdir. Ancak reel faiz oranları, ikinci petrol şokuyla birlikte gelişmiş ülkelerin uygulamaya başladıkları monetarist politikalarının da etkisiyle 1979'dan sonra dramatik bir yükseliş kaydetmiştir [15]. Borç alan ülkelerin ihracatları, aldıkları borç oranında büyüdükçe sorun olmamıştır. Ancak uluslar arası faiz oranlarının artması ve 1980'den sonra dünya ekonomisinde büyümenin yavaşlamasıyla, bir çok ülke kendisini bir finans krizi içinde bulmuştur. Bolivya ve Peru gibi bazı ülkeler, bütün ihracat gelirlerini dış borçlarının faizlerini ödemekte kullanmak zorunda kalmışlardır [16].

Faizlerin aşırı yükselişi 1982'de Latin Amerika borç krizinin ortaya çıkmasını hızlandırmış ve bu tarihten sonra verilen borçlar ani bir düşüş kaydetmiştir. Ortaya çıkan olumsuz durumdan sadece ağır borç yüküyle karşı karşıya kalan ülkeler değil, aşırı dikkatli olmak durumunda kalarak kredileri kesen finansman kurumları da etkilenmiştir.

Profesör Taussig'in 1927 yılında yazdığı; "Bir krizin ortaya çıkması durumunda krediler aniden düşer, hatta hepsi birden kesilir. Eski krediler yenileriyle ödenemez olur. Ödeme planı borç veren ülkenin derhal ödenmesini istediği bir durum halini alır" şeklindeki öngörüsü bu yıllarda gerçekleşmiştir. 1980'lerde faiz oranları, önceki 100 yılda görülmemiş şekilde bir yükseliş kaydetmiş, reel oranlar, veri elde edilebilen geçmiş dönemlerin çoğundan iki kat daha fazla bir artış göstermiştir. ABD'de bu yükseliş daha fazla olmuştur. Reel faiz oranları 25 yıl öncesinden ortalama 5 kat daha yüksek düzeylere ulaşmıştır. 1991 yılı boyunca keskin bir düşüş gösterse de, analistlerin çoğu bunun geçici olduğu kanaatini taşımaktadır.

Global oranların yüksek olması herkesin yüksek faiz ödemesine yol açmışsa da, 1980'lerde gelişmekte olan ülkeler çok daha yüksek oranlarda faiz ödemişlerdir. Bunun bir nedeni, bu ülkelerin borçlanma için yüksek risk taşımalarıyla ilintilendirilmiş ek bir külfet ödemek

durumunda kalmalarıdır [15]. Diğer bir nedenin, bu ülkelerin dış borç almamayı tercih edebilme lüksüne sahip olmamaları, olduğu söylenebilir.

1980'lerin ilk yarısında sanayileşmiş ülkelerde faiz oranları ortalama % 4 civarında iken gelişmekte olan ülkelerde efektif olarak % 17 civarındaydı. Fakir ülkeler bugün de uluslar arası finans kurumlarına, zengin ülkelerin ödediklerinden ortalama olarak yaklaşık dört kat daha fazla faiz ödemektedirler. Faiz oranları yüksek olarak kalmaya devam edecek görünmektedir. ABD'nin bütçe açığının devam etmesinin ABD ve Japon bankalarından kredi talebini artırması, Almanya'nın birleşmesinin maliyeti ve Batı Avrupa ile önceki Sovyetler Birliği Cumhuriyetlerinin sosyal ve fiziksel ihtiyaçları, 1990'larda da faiz oranlarının yüksek olması yönünde baskı oluşturacak gibi gözükmektedir. Eğer faiz oranları bu düzeylerde seyretmeye devam ederse gelişmekte olan ülkeler ağır bir borç yükünü taşımaya devam edecekler demektir. Faizlerin bu kadar yüksek olması, gelecekte bu ülkelerin gelir düzeyi üzerinde yapacağı olumsuz etkilerin de sinyalini vermektedir. Faizlerin yüksekliği nedeniyle net kaynak transferlerinin artması giderek daha düşük oranda yeni yatırımların yapılabilmesi, bu da daha düşük milli gelir düzeyi anlamına gelmektedir ve bu yükün maliyeti gelecek nesiller üzerinde kalacaktır [15].

Bir çok gelişmekte olan ülke yazık ki, 1970'lerdeki ucuz borçlanma olanaklarını, yüksek getirisi olan yatırımları finanse etmekte, ya da yapısal değişiklikleri garanti altına alacak şekilde kullanmamışlardır. Tersine borçlanma olanaklarını yapmaları gereken reformları hızlandırmak yerine, onları ertelemek için kullanmışlardır [17]. Yabancı sermayenin getirisi ve geri ödenebilmesi, yapılan yatırımların verimliliğine bağlı bulunmaktadır. Bu da ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. 1970'lerde gelişmekte olan ülkelerin çoğunda yatırımlar kamu kesiminin üstlendiği getirisi düşük yatırımlara kanalize edilmiştir. Özellikle 1970'lerin sonlarında ve 1980'lerin başlarında söz konusu ülkeler gereksiz bir tüketim düzeyini finanse etmek üzere borçlanmışlardır. Dış borcun tüketimi artırıcı etkisi bilinmekle beraber bazı yeni çalışmaların sonuçları, tüketim artışının aşırı yüksek düzeylerde olduğu şeklindedir. Örneğin dış borç sonucu yapılan ek tüketim 1960 ve 1970'lerde her bir dolar için Bolivya'da 88 sent ve Kolombiya'da 99 sent olarak hesaplanmıştır. Ancak Güney Kore gibi istisna oluşturan birkaç ülke akılcı politikalar izleyebilmişlerdir. Örneğin tasarruflarını 1960'ların başlarındaki % 6 düzeyinden 1980'lerde % 30'a yükselten Güney Kore, dış tasarruflarını da büyük ölçüde yatırımlara yöneltebilmiştir [18]. 1970'lerde dış borçları 9 kata ulaşan Güney Kore aldığı dış borçları, yüksek getirisi olan yatırımları finanse etmede ve gerekli yapısal değişiklikleri garantiye almada kullanabilmiş ve böylece 1980'ler boyunca gelişme çizgisini koruyabilmiştir [17].

VI. DIŞ BORÇ YÖNETİMİ

Belirli ekonomik amaçlara ulaşmak için kamu borçlarının miktar ve bileşiminde yapılan ayarlamalara borç yönetimi denilmektedir. Borçların ekonomik denge, bütçe ve ödemeler dengesi gereklerine uygun olarak alınma ve ödenme miktarlarının, ya da zamanının planlanması borç yönetiminin konularıdır. Ayrıca borçlanma koşullarının belirlenmesi ve borç türünün seçilmesi de borç yönetiminin kapsamı içindedir. Borç miktarı, bileşimi ve koşullarının belirlenmesi için ekonomik denge, bütçe ve ödemeler dengesine uygun planlama yapılmalıdır [6].

Borçların yönetimi, ekonomik ve mali politikayı birbirine bağlayan bir köprü durumundadır. Alınan ve ödenen borçlar, belirli bir program içinde ülkede uygulanan ekonomik ve mali politikayla uyum içinde olmalıdır. Borç yönetimi ekonomik ve mali olarak birbirinden ayrı düşünülmemeli, özellikle çelişmemelidir [14].

Pratikte başarılı bir borç servisi, birbirini karşılıklı olarak etkileyen çeşitli faktörlere dayanmaktadır. Bunlar:

- Dış borcun ödenmesi ile iç tüketim ve yatırımlarda tatminkar bir artış sağlayacak düzeyde gelir artışı
- Sosyal istikrarı sağlayacak adil bir gelir dağılımı,
- Yeterli döviz sağlayacak bir ödemeler dengesi fazlası,
- Borç almayı cazip hale getirecek şekilde iç yatırımların yüksek getirisi [15].

Gelişmekte olan bir ülkenin iktisadi kalkınmasını hızlandırmak üzere dış borç kullanmasının başarıya ulaşması, birbiriyle uyumlu bir programla mümkün olabilir. Aksi halde dış borç yararlı olmak bir yana, söz konusu gelişmekte olan ülkenin yalnızca tüketimini artırmaya yarayacak ve ödenecek borç faizleri de bu ülkenin gelecekte milli gelir azalışıyla karşı karşıya kalmasına yol açacaktır [19]. Dış borçlanma, bir ülkeye üretmekte olduğu mal ve hizmetlerden daha fazlasını üretme olanağı tanımakla birlikte, geleceğe yönelik bir maliyet ve kaynak transferi problemini de içinde barındırmaktadır. Dış borçlanma, borç alma maliyetleri ve ülkenin borç servis kapasitesini göz önüne alan bir fayda-maliyet analizi sonucunda yapılmalıdır. Gereken bu olmakla birlikte, pratikte borçlanmaların çoğu, plansız, hesapsız, darboğazların baskısı altında, ya da getirilen tekliflerin aldatıcı çekiciliğine kapılarak yapılmaktadır [20].

Dış borçlanma üç aşamalı bir süreç olarak düşünülebilir. İlk aşamada, ülkenin tasarrufları arzulan yatırım seviyesinin altındadır. Ülke yatırımlarını ve mevcut dış borçlarını finanse etmeye dış borç alır. Yatırımlardan henüz yeterli verim sağlanamaması ve dış borç faiz yükü nedeniyle borç süratle artar ve sürekli ertelenir. İkinci aşamada, tasarruflar bütün ülke içi yatırımları kapsayacak kadar artar, ancak ülke dış borç servisini karşılamak için dış borç almaya devam eder. Dış borç büyümeye devam etmekle birlikte, bu büyüme birinci aşamadakinden daha düşük oranda olur. İkinci aşamanın sonunda, borç bir maksimuma ulaşır. Üçüncü aşamada, ülke dış borç almayı durdurur ve dış borçlarını yeni borçlarla finansmana gitmeksizin ödemeye başlar. Böylelikle dış borç azaltılmaya başlanır [20].

Uzun dönemde bir ülkenin dış borç ödeme kapasitesi çıktıda ki büyüme ile ihracat ve ithalatın düzeyine bağlıdır. Gerekli yapısal dönüşümlerini gerçekleştiremeyen ülkeler, birinci evreden ikincisine bile geçemeyebilir ve örnekleri çokça görüldüğü üzere alacaklı ülkelere sürekli bir net kaynak transferinde bulunabilir. Böyle bir duruma düşülmemesi ve üretim artışının, dolayısıyla büyümenin gerçekleştirilebilmesi için yatırım ve ithalat düzeyleri yükseltilmelidir. Ancak dış borç yükünü azaltmak için de ihracat ve tasarruf fazlası sağlanmalıdır. Bu iki koşulun da aynı zamanda sağlanması ihracatın ve iç tasarrufların artırılması, kısa dönemde gerekli tüketim seviyesinin kısıtlanması altındadır. Dış tasarruflar böyle bir geçiş dönemi boyunca açığı kapatabilir. Fakat bu başarıya ancak, daha sonra dış finansman gereğini azaltacak politika önlemlerinin alınmasıyla ulaşılabilir.

Dış finansmanın ülke içi mali yapıyı düzenlemede nasıl bir rol oynayabilir? Bu soruyu Selowsky şu şekilde cevaplamaktadır: "İlk olarak kamu kesimi tasarrufları artırılmalıdır. Bu, vergi gelirlerini etkin bir şekilde yükselterek ve verimlilik veya eşitlik zeminine oturtularak savunulamayacak devlet harcamalarının kesilmesiyle sağlanabilir. Kalıcı olması ve yan etkilerinden kaçınılabilmesi için bu tür önlemlerin, köklü kurumsal reformlarla birlikte ele alınması gerekir. İkinci olarak, açığın iç finansman yoluyla karşılanması süratle kesilmelidir. Böylece devletin özel kesimi dışlama etkisi durdurulabilir ve merkez bankasından borç almanın enflasyon üzerindeki baskısı azaltılabilir.

Kamu tasarruflarını etkin bir şekilde artırmak zaman alır. Ancak iç finansmanı kesme gereksinimi acildir. İşte burada dış finansman, açığın iç finansmanla karşılanması gereğini derhal azaltma yoluyla, kritik bir köprü görevi görür. Kamu kesimi tasarrufları zaman içinde artarken, dış finansman dış borcun katlanılmaz bir büyüklüğe erişmesinden kaçınmak için aşamalı olarak indirilir [21].

Tasarrufları artırmak için yapılacak iki şey vardır;

gelirleri artırmak ve harcamaları kıstmak. Gelirleri artırmamanın yolu yukarıda da ifade edildiği gibi vergilerin artırılması ile kamu mal ve hizmetlerinde rasyonel fiyatlandırma yoluyla olabilir. Tanzi [22], vergi gelirlerinin artırılmasında yüksek vergi oranlarının üretimi caydırıcı etkisi nedeniyle, ağırlığın vergi tabanının genişletilmesi ile vergi kaçığının daraltılmasına verilmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Harcamaları kıstmak için yapılması gereken ise, yapılacak veya yapılmakta olan yatırımların fayda maliyet analizlerini iyi yapılarak getirisi düşük ve rasyonel olmayan yatırımların kaynak israfına yol açmasının engellenmesi yoluyla kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasından geçmektedir. Üretim sürecinin her aşamasında, daha az girdiyle daha çok çıktı sağlanabilmesi ise üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Üretim kayıplarının ortadan kaldırılması kaynak ihtiyacını azaltacaktır ve bu yönde tasarruf sağlayıcı reformlar yapmak gereklidir.

Selowsky, bir düzenleme programının başarısının temel olarak kaynakların etkin kullanımı yönünde gelişme kaydedilmesi ile yatırımların verimliliğinde yattığı görüşündedir. Kaynakların etkin kullanımı ve yatırımların verimliliği aynı düzeyde yatırımla daha yüksek bir büyüme oranına ulaşılması ve daha az ithalat yapılmasını mümkün kılacaktır.

Yapılması gereken reformlar için Tanzi [13], birbiriyle ilişkili en az üç hedefin başarılması gerektiğine işaret etmektedir. Bunlar daha akılcı bir yatırım projelendirme, mevcut sermayenin daha iyi kullanımı ve ülke kaynaklarının daha etkin dağılımıdır. Tanzi, reformların zaman alacağını, ancak ülkenin kalkınma çabasının başarı kazanması için yüksek yatırım oranının merkezi bir rol oynadığını, bunun muhakkak sağlanması gerektiğini ifade etmektedir.

VII. SONUÇ

Olumlu koşullarla sağlanan ve iyi bir şekilde değerlendirilen dış borçlar, gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarında önemli bir rol oynayabilmektedir. Ancak üretken yatırımların ve köklü yapısal reformların eşlik etmediği ağır borçlanmanın borç alan ülke için faturası çok yüksekte olabilmektedir. Birçok gelişmekte olan ülkenin deneyimi bu yönde olmuştur. Gelişmekte olan ülkelerin çoğu, 1970'lerdeki ucuz borçlanma olanaklarının, kalkınmalarını sağlayacak reformları gerçekleştirmekte değil, aksine gerekli reformları ertelemekte kullanmışlardır.

Bugün gelişmekte olan ülkelere verilen borçların faizi % 17 gibi çok yüksek bir seviyedir. Yakın gelecekte bu faiz oranlarının düşme ihtimali de zayıf görülmektedir. Böyle bir durumda doğal olarak alınacak dış borçlardan sağlanması beklenen getiri düşmektedir. Bu işe, dış borç

kullanmanın riskini artırmaktadır. Buradan çıkarılacak sonuç, dış borçlanmaya, iktisadi ve siyasi maliyetlerinin tümünün göz önüne alındığı gerçekçi bir fayda-maliyet analizi sonucunda ve ancak getiri beklentisi, maliyetinden anlamlı bir fark taşıdığı takdirde gerektirir.

Yapılan hesaplamalar, kalkınmanın finansmanında dış borç kullanılmasının yararlı olacağı sonucunu veriyorsa bu taktirde, yapılması gerekenler şöyle özetlenebilir; Dış finansman, süreç içinde iç tasarrufları artırarak dış finansman ihtiyacını azaltacak şekilde, getirisi yüksek yatırımları gerçekleştirilmede, mevcut kaynakların etkin kullanımını sağlamada, döviz kazandırıcı faaliyetleri artırmada ve uzun dönemde kalkınmayı sürekli kılabilecek eğitim-öğretim reformunu da kapsayacak şekilde, köklü yapısal reformları gerçekleştirilmede kullanılmalıdır.

Birbiriyle uyumlu makro iktisat politikalarının ve reformların söz konusu olmadığı bir dış finansman, gelişmekte olan bir ülkenin kalkınmasına yardımcı olmak bir yana, söz konusu ülkenin geleceğine yönelik beklentilerini de ipotek altına alacak şekilde, dış borç yüküne bir ilaveden ibaret kalacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] Carvounis, C.C. (1996). *The Foreign Debt/National Development Conflict*. New York: Quorum Books.
- [2] Açba, S. (1998). *Devlet Borçlanması*. Ankara: Adım Yayıncılık.
- [3] Erol, A. (1998). *Ekonomik Etkileri Açısından Türkiyede Devlet Borçları (1981-1990)*. Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yay.
- [4] Rosen, H. S. (1999). Illinois: Public Finance. Irwin Inc.
- [5] Musgrave, R.A. & Musgrave, P.B. (1987). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: Mc Grave-Hill.
- [6] Batirel, Ö.F. (1990). *Maliye Teorisine Giriş*. İstanbul: M.Ü.İ.İ.B.F. Yayınları.
- [7] Buchanan, J.M. & Flowers, M.R. (1987). Illinois: The Public Finances. Irwin.
- [8] Akgüç, Ö. (1999). *Ekonomide Gerçeği Arayış*. İstanbul: Bağlam Yayınları.
- [9] Musgrave, R.A. (1985). *A Brief History of Fiscal Doctrine. Handbook of Public Economics. Vol. 1.* (Ed.: Auerbach, A.J. & Feldstein, M.). Amsterdam: North-Holland.
- [10] Due, J.F. (1976). *Borç Politikası. Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar*. (Der.: Batirel, Ö.F. & Tezel, A.). İstanbul: Met/Er.
- [11] Altuğ, N. (1989). Gelişmekte Olan Ülkeler Yönünden Dış Borçlanmanın Ekonomik Önemi Ve Türkiye'nin Dış Borçlanması. *Yayınlanmamış Doktora Tezi*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [12] Oktar, S. (1988). *Dış Borç Krizi Üzerine*. İstanbul: Bilim ve Teknik Yayın Evi.
- [13] Tanzi, V. (1991). *Public Finance in Developing Countries*. Worchester: Billing and Sons Ltd.
- [14] Eker, A. (1999). Türkiye'de İç Borçlar. *5.Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu*. Mayıs, Didim-Aydın, 13-16.
- [15] UNDP. (1998). *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- [16] Samuelson, P. & William, D.N. (1989). *Economics*. New Jersey: Mc Graw Hill.
- [17] Ahmed, M. & Lawrence S. (1992). A Tenth Anniversary Report on the Debt Crisis. *Finance and Development*, 32(10), 11-18.
- [18] World Development Indicator (WDI). (1999). *The Challenge For Development*. World Bank. Oxford.
- [19] Demir, S. (1990). Dünya Ekonomisinin Bunalımında Borç Mekanizmasının İşlevi, Az Gelişmiş Ülke Deneyimleri: Türkiye Örneği. *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- [20] Goode, R. (1984). *Government Finance in developing Countries*. Washington: The Brookings Institution.
- [21] Selowsky, M. (1991). External Financing and Adjustment. *Finance and Development*, 30(8), 29-36.
- [22] Tanzi, V. (1985). *Fiscal Management and External Debt Problems. External Debt Management*. (Ed.: Hassanali Mehran). Washington: IMF.

Abdulkerim GÖK (akerim@harran.edu.tr) has PhD. of Fiscal Theory at Marmara University Social Sciences Institute. His research areas are fiscal policy, public economics and public finance.