

4461

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE DIŞ BORÇ YÖNETİMİ

4461

DOKTORA TEZİ

Tezi Hazırlayan: Türkmen DERDİYOK
Tezi Yöneten : Doç.Dr.Z.Sacit ÖNEN

ANKARA- 1988

T. C.
Yükseköğretim Kurulu
Dokümantasyon Merkezi

İ Ç İ N D E K İ L E R

Sayfa No

GİRİŞ	1
-----------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

DIŞ BORÇLAMAYA İLİŞKİN GENEL AÇIKLAMALAR

I- DIŞ BORÇLAMAMANIN KAMU MALİYESİ İÇİNDEKİ YERİ	4
II- DIŞ BORÇLAMA NEDENLERİ	6
III- DIŞ BORÇLAMAMANIN ÖZELLİKLERİ	9
IV- DIŞ BORÇLAMADA GÖRÖLEN GELİŞMELER	11
V- DIŞ BORÇLAMA VE ÖDEMELER DENGESİ	16
VI- DIŞ BORÇLAMA KOŞULLARI	17
VII- DIŞ BORÇ YAPISI	19
VIII- DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI	24
A- ÖDEMESİ YAPILAN PARA CİNSİNE GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI	24
B- VADELERİNE GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI	25
C- BORÇLANANIN HUKUKİ STATÜSÜNE GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI	26
D- BORÇLAMAMANIN YAPILDIĞI KAYNAKLARA GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI	26
E- BORÇLULARA GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI	27
F- AMAÇLARINA GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI	28
G- SERBESTÇE KULLANILMA DURUMUNA GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI	30
H- İHTİVA ETTİKLERİ BAĞIŞ PAYINA GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI	30
IX- BÜTÇE UYGULAMALARINDA DIŞ BORÇ KULLANIM VE GERİ ÖDEMELERİNİN YERİ	31
X- DIŞ BORÇLAMADA KEFALET MÜESSESESİ	33
XI- DIŞ BORÇLAMADA RASYO ANALİZLERİ	34
A- RASYOLAR HAKKINDA GENEL BİLGİ	34
B- DIŞ BORÇ ANALİZİNDE KULLANILAN BELLİ BAŞLI RASYOLAR	38
1- Dış Kaynak İhtiyaç Rasyosu	38
2- Dış Borç Servisi Rasyosu	38
3- Dış Borç Birikim Rasyosu	40

	<u>Sayfa No</u>
4- Dış Borç Maliyet Rasyosu	41
5- Net Kaynak Transfer Rasyosu	42
6- Dış Borç Yükü Rasyosu	43
7- Net Dış Borç Yükü Rasyosu	44
8- İthalat/GSYİH Rasyosu	45
9- Değerlendirmeler Yönünden GSYİH Artış Hızının Önemi.	45

İKİNCİ BÖLÜM

DIŞ BORÇLAMAMANIN HUKUKİ VE İDARİ YÖNLERİ

I- DIŞ BORÇLAMAMANIN HUKUKİ YÖNÜ	46
A- DIŞ BORÇLAMAMANIN ULUSLARARASI HUKUKLA OLAN İLİŞKİSİ	46
B- ANAYASA VE DIŞ BORÇLAMA	48
C- DIŞ BORÇLAMAYA İLİŞKİN DİĞER DOZENLEMELER	50
1- 244 Sayılı Kanun ve Dış Borçlanma	51
2- Bütçe ve Dış Borçlanma	52
3- 1211 Sayılı Kanun ve Dış Borçlanma	55
4- 1567 Sayılı Kanun ve Dış Borçlanma	56
5- 6224 Sayılı Kanun ve Dış Borçlanma	58
II- KEFALET YOLUYLA YAPILAN DIŞ BORÇLAMA	58
A- ÖZEL KANUNLA VERİLEN İZİN ÇERÇEVESİNDE YAPILAN KEFALET İŞLEMLERİ	59
B- GENEL BÜTÇE KANUNLARINDA VERİLEN İZİN ÇERÇEVESİNDE YAPILAN KEFALET İŞLEMLERİ	59
C- KEFALET İŞLEMLERİNİN BAĞLAYICILIĞI VE SONUÇU	61
III- DIŞ BORÇLAMAMANIN İDARİ YÖNÜ	62
A- DIŞ BORÇ YÖNETİMİNDEN SORUMLU KURUM VE KURULUŞLAR	62
1- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı	62
2- Maliye ve Gümrük Bakanlığı	64
3- Dışişleri Bakanlığı	64
4- Devlet Planlama Teşkilatı	65
5- Merkez Bankası ve Diğer Bankalar	66
B- DIŞ BORÇLAMA SÜRECİ	67
1- Dış Borç Andlaşmalarının İmzalanması, Onayı ve Yürürlüğe Girmesi ile İlgili Dış Borçlanma Süreci	67
2- Dış Borç Kullanım ve Geri Ödemeleri ile İlgili Dış Borçlanma Süreci	70

C- DIŞ BORÇLAMADA FON UYGULAMALARI	70
1- Dış Finansmanı Sağlanan Projelerin Giderlerini Karşılama Fonu	75
2- Dış Krediler Kur Farkı Fonu	76
D- DIŞ BORÇLARIN MUHASEBELEŞTİRİLMESİ	78

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DIŞ BORÇLAMAMANIN MALİ VE EKONOMİK YÖNLERİ

I- DIŞ BORÇLAMAMANIN MALİ YÖNÜ	81
A- DIŞ BORÇLAMA KOŞULLARI VE DIŞ BORÇ YAPISINDAKİ GELİŞMELER	82
1- Dış Borçlanma Koşullarındaki Gelişmeler	82
a- Dış Borç Faiz Oranlarındaki Gelişmeler	82
b- Dış Borç Geri Ödeme Süresindeki Gelişmeler	85
c- Ödemesiz Dönemde Görülen Gelişmeler	85
d- Dış Borç Bağış Payında Görülen Gelişmeler	88
2- Dış Borç Yapısındaki Gelişmeler	89
a- Geri Ödeme Süresine Göre Dış Borç Yapısındaki Gelişmeler	89
b- Kaynaklarına Göre Dış Borç Yapısındaki Gelişmeler	93
c- Sabit ve Değişken Faizli Dış Borçlardaki Gelişmeler	93
d- İmtiyazlı Dış Borçlarda Görülen Gelişmeler	95
B- ÖDEMELER DENGESİ FİNANSMANI VE DIŞ BORÇLAMA	96
1- Dış Finansman İhtiyacı ve Dış Finansman İhtiyacında Görülen Gelişmeler	96
a- Dış Finansman İhtiyacının Belirlenmesi	96
b- Dış Finansman İhtiyacında Görülen Gelişmeler	98
2- Dış Borçlanmanın Dış Finansman İhtiyacını Karşılama Oranı	100
a- Net Dış Borçlanma Hasılatı	100
b- Net Dış Borçlanma Dengesi	103
C- BÜTÇE FİNANSMANI VE DIŞ BORÇLAMA	104
1- Dış Borçların Bütçe Çeşitlerine Göre Dağılımı	104
2- Bütçe Finansman İhtiyacı ve Bütçe Finansman İhtiyacında Görülen Gelişmeler	106
3- Dış Borçlanmanın Bütçe Finansman İhtiyacını Karşılama Oranı	110

a- Net Dış Borçlanma Hasılatı	110
b- Net Dış Borçlanma Dengesi	111
II- DIŞ BORÇLAMAMANIN EKONOMİK YÖNÜ	112
A- GENEL EKONOMİK GÖSTERGELERDEKİ GELİŞMELER	113
1- Gayrisafi Yurt İçi Hasılda Görülen Gelişmeler	113
2- İhracat Gelirleri, İthalat Giderleri ve Uluslararası Rezervlerde Görülen Gelişmeler . .	116
3- Ortalama ve Marjinal İthal Meylindeki Gelişmeler	119
B- DIŞ BORÇLAMAMANIN RASYO ANALİZİ	119
1- Dış Kaynak İhtiyaç Rasyosu	119
2- Yıllık Dış Borç Kullanım ve Geri Ödemelerinin Rasyo Analizi	122
a- Dış Borç Servisi Rasyosu.	122
b- Dış Borç Birikim Rasyosu	125
c- Dış Borç Faiz Ödemeleri ve Dış Borç Maliyet Rasyosu	126
d- Net Dış Borçlanma Dengesi ve Ülke Ekonomisine Olan Etkileri	129
3- Kümülatif Dış Borçların Rasyo Analizi	133
a- Kümülatif Dış Borç Yüğü	133
b- Net Dış Borç Yüğü	138
c- Kişi Başına Gayrisafi Yurt İçi Hasıla ve Kümü- latif Dış Borç Yüğü.....	140
SONUÇ VE ÖNERİLER	143
YARARLANILAN KAYNAKLAR	151

TABLolar Dİ ZİNİ

Sayfa No

TABLO I	:105 GELİŞMEKTE OLAN ÖLKEDE DİŞ BORÇLAMMANIN GELİŞİMİ . . .	
TABLO II	: 105 GELİŞMEKTE OLAN ÖLKEDE DİŞ BORÇLANMA SON UCU YAPILAN KAYNAK TRANSFERLERİ	
TABLO III	: 105 GELİŞMEKTE OLAN ÖLKE DİŞ BORÇLANMA KOŞULLARI	20
TABLO IV	: 105 GELİŞMEKTE OLAN ÖLKE DİŞ BORÇ YAPISI	23
TABLO V	: 105 GELİŞMEKTE OLAN ÖLKEDE KAMUYKAMUGARANTİLİ DİŞ BORÇLAR	
TABLO VI	: DİŞ BORÇ BAĞIŞ PAYI VE FAİZ ORANLARINDAKİ GELİŞMELER	83
TABLO VII	: DİŞ BORÇLARIN GERİ ÖDEME SÜRESİ VE ÖDEMESİZ DÖNEMİNDEKİ GELİŞMELER	86
TABLO VIII	: VADEYE GÖRE DİŞ BORÇ YAPISINDAKİ GELİŞMELER	90
TABLO XI	: KREDİ MEKTUPLU DÖVİZ TEVDİAT HESABINDA GÖRÖLEN GELİŞMELER	92
TABLO X	: UZUN VADELİ DİŞ BORÇLARIN KAYNAKLARINA GÖRE DAĞILIMI	93
TABLO XI	: ÖZEL KAYNAKLI, DEĞİŞKEN FAİZLİ VE İMTİYAZLI DİŞ BORÇLARDAKİ GELİŞMELER	94
TABLO XII	: DİŞ FİNANSMAN İHTİYACI VE DİŞ BORÇLAMMANIN DİŞ FİNANSMAN İÇİNDEKİ YERİ	
TABLO XIII	: DİŞ BORÇLARIN BÜTÇELERE GÖRE DAĞILIMI	105
TABLO XIV	: BÜTÇE FİNANSMAN İHTİYACI VE DİŞ BORÇLAMMANIN BÜTÇE FİNANSMANI İÇİNDEKİ YERİ	
TABLO XV	: GENEL BÜTÇE GELİR VE GİDERLERİNDEKİ GELİŞMELER	109
TABLO XVI	: GAYRİSAFİ YURT İÇİ HASILADA (GSYİH) GÖRÖLEN GELİŞMELER	
TABLO XVII	: İHRACAT GELİRLERİ , İTHALAT GİDERLERİ VE ULUSLARARASI REZERVLERDE GÖRÖLEN GELİŞMELER ,	117
TABLO XVIII	: DİŞ KAYNAK İHTİYAÇ RASYOSU	120
TABLO XIX	: DİŞ BORÇ SERVİSİ VE DİŞ BORÇ BİRİKİM RASYOSU DEĞERLERİ	123
TABLO XX	: DİŞ BORÇ MALİYET RASYOSU	127
TABLO XXI	: NET KAYNAK TRANSFER RASYOSU	130
TABLO XXII	: KÜMOLATİF DİŞ BORÇ YOKU	134
TABLO XXIII	: NET DİŞ BORÇ YOKU	139
TABLO XXIV	: KİŞİ BAŞINA DİŞ BORÇ YOKU	141

ÇİZELGE VE GRAFİKLER DİZİNİ

Sayfa No

ÇİZELGE I : KAMU SEKTÖRÜ DIŞ BORÇLAMA SÜRECİ	68
ÇİZELGE II: DIŞ BORÇ KULLANIM VE GERİ ÖDEMELERİYLE İLGİLİ DIŞ BORÇLAMA SÜRECİ	71
GRAFİK A : FAİZ ORANLARI VE BAĞIŞ PAYINDAKİ GELİŞMELER	84
GRAFİK B : VADE VE ÖDEMESİZ DÖNEMDEKİ GELİŞMELER	87
GRAFİK C : TOPLAM DIŞ BORÇLAR İÇERİSİNDE KISA VADELİ , DEĞİŞKEN FAİZLİ , ÖZEL KAYNAKLI DIŞ BORÇLARIN PAYI	91

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
AİTİA	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜ SBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
DBYKP	: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Plânlama Teşkilâtı
DYB	: Devlet Yatırım Bankası
EXIMBANK	: Türkiye İhracat ve Kredi Bankası
GSYİH	: Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
HDİM	: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
IBRD	: Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
IMF	: Uluslararası Para Fonu
M	: Mükerrer
md	: Madde
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OECC	: Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü
RG	: Resmi Gazete
S	: Sayı
s	: Sahife
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL	: Türk lirası
TSKB	: Türkiye Sinaî Kalkınma Bankası
\$: Amerikan doları
DAC	: Kalkınma Yardımları Komitesi
ECU	: Avrupa Para Birimi
SDR	: Özel Çekme Hakkı
AID	: Uluslararası Kalkınma İçin Yardım Programı
UNRRA	: Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon Yönetim Programı

G İ R İ Ő

Bir ülkenin gelişmişlik düzeyi yeterli oranda sermaye birikiminin sağlanıp sağlanamamasına göre değişir. Bu düzey aynı zamanda dış alemle olan arz ve talebi de belirler.

Sermaye birikimini belirleyen en önemli faktör, ülke içi tasarruflarının durumudur. Ülke tasarrufları, kalkınma için gerekli yatırımlara cevap verecek düzeyde değilse, yeterli bir sermaye birikim hızından söz edilemez. Bu durumda, arzulanan gelişmişlik düzeyine ulaşmak, kaynakların etkin kullanılıp kullanılmama durumu bir yana bırakılacak olursa, iç tasarruflara ilave kaynak sağlanması ile elde edilir. Dış tasarruflara olan talep, ülke yatırım-tasarruf dengesinde oluşan açığa göre belirlenir. Söz konusu talep, aynı zamanda başta dış ticaret açığı olmak üzere, ülke ödemeler dengesi cari işlemler açığını da gösterir.

Dış kaynak talebi, dış finansman araçlarıyla karşılanır. Dış finansman araçlarının belli başlıları, özel yabancı sermaye ile kısa ve uzun vadeli dış borçlanmadır. Dış borçlanma sonucu elde edilen kaynak, ülke içi tasarruflarına ilave bir kaynak niteliğindedir. Bu durumda, sermaye birikimi, dolayısıyla kalkınma hızı artar; ülkenin uluslararası rezerv düzeyi iyileşir, dış satın alma gücü yükselir. Öte yandan, söz konusu olumlu etkiler yanında borç geri ödeme yükümlülükleri nedeniyle, tersine etkiler de oluşabilir.

Kamu Maliyesinin en önemli süjesi, devlettir. Devlet, var olduğundan beri toplumsal yaşamın doğal bir sonucu olarak, toplumsal ihtiyaçları yerine getirmekle sorumlu tutulmuştur. Devlet bu görevleri sahip olduğu bir takım mali ve ekonomik araçlarla yerine getirir. Devletin sahip olduğu en önemli araçlar, kamu gelirleri ve kamu giderleridir. Dış borçlanma, dış borç kullanımları nedeniyle kamu gelirlerini, dış borç geri ödemeleri nedeniyle de kamu giderlerini ilgilendiren kendine özgü bir yapıya sahiptir.

Kamu gelirleri ve kamu giderleri, -özellikle kamu gelirleri- Kamu Maliyesi'nde çokça incelenmiş konulardan olmakla beraber, kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamadığı durumlarda başvurulmuş borçlanma konusu, Türk Mali Literatüründe yeterince araştırılmamıştır. Bu husus özellikle dış borçlanma bakımından doğrudur. Genelde, dış borçlanma konusunda yapılan tartışmalar, kümülatif ve dönemsel olarak dış borçların ve borç servisi ödemelerinin ne durumda olduğu yönündedir. Dış borç ödemelerinin (borç servisinin), dış borç kullanımlarıyla birlikte değerlendirilmesi, diğer bir ifadeyle, dış borçlanmanın net etkileri, yeterince tartışma konusu edilmemiştir. Aynı şekilde, dış borçlanmanın hukuki ve idari yönleri; dış borçlanma süreci; dış borç yapısı ve dış borçlanma koşulları konusunda mevcut çalışmalar eksik, hatta yok denilecek kadar azdır. Ödemeler dengesi ve bütçe finansman aracı olarak kullanılabilen dış borçlanmanın ödemeler dengesi ve bütçe içindeki yeri, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Öte yandan, özellikle 1980'li yıllarda olmak üzere, dış borçlanma koşullarının giderek ağırlaşmış olması, dış borçlanmanın, bir takım ekonomik göstergelerle ele alınarak değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu şekilde, dış borçlanmanın ülke ekonomik birimleri üzerinde oluşturduğu farklı etkilerin görülebilmesine de imkan sağlanabilecektir.

Dış borç yönetiminin, bir takım hukukî ve idarî düzenlemelerin yanısıra, birbiri ile ilişkili bir çok yönü; aynı zamanda, ülke ekonomik birimleri üzerinde geniş ve kümülatif etkileri de söz konusudur. Dış borç yönetiminin farklı boyutlarının birlikte ele alınarak incelenmesi, yönetimde rasyonelliği sağlayabilecektir.

Dış borç yönetiminde üzerinde durulması gereken en önemli husus, dış borçlanmanın maliyetinin faydasına karşı ölçülmesi ve buna göre dış borçlanmanın planlanması ve bir dış borçlanma stratejisinin oluşturulmasıdır. İkinci husus, dış borç-

lanma konusunda kaynak seçimi, vade yapısı ve para cinsinin kompozisyonu ile, belirli bir tür dış borçlanmanın zamanlanması aşamalarının, planlanmış bir dış borçlanma stratejisi doğrultusunda uyumlaştırılması ve kararlaştırılmasıdır. Üçüncü husus, dış borç kabul sürecinin dağınıklıktan arındırılarak belirli bir birim altında toplanması ve koordine edilmesi ile dış borç yönetiminde sorumluluğun esas kılınmasıdır. Dördüncü olarak da, belirlenen hedeflere ulaşmak ve yönetimde belirginliği sağlamak bakımından iyi bir dış borç veri biriminin oluşturulmasıdır.

Dış borç yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi ve dış borçlanmanın mali ve ekonomik sonuçlarının görülebilmesi bakımından Türk dış borç yönetimi, üç ana bölüm altında ve dört farklı boyutta ele alınmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, dış borçlanma konusunda genel açıklamalara yer verilmiştir. İkinci bölümde, Türk dış borç yönetiminin hukuki ve idari yönleri araştırılmıştır. Üçüncü bölümde, dış borçlanmanın mali ve ekonomik yönleri incelenerek, 1970-1986 döneminde, Türkiye dış borçlanmasında, dış borçlanmanın mali ve ekonomik sonuçlarına ulaşılmaya çalışılmış ve bu sonuçlardan hareketle ve dış borçlanmanın hukukî ve idarî yönleri ile birlikte, etkin ve verimli bir dış borç yönetimi üzerinde durulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM
DIŞ BORÇLANMAYA İLİŞKİN GENEL AÇIKLAMALAR

I- DIŞ BORÇLANMANIN KAMU MALİYESİ İÇİNDEKİ YERİ

Kamu maliyesi, devletin mal varlığı, gelir ve giderleri ile finansman araçlarının terkiibini, etkinliğini, gelişme ve kullanım şekil ve usullerini inceleyen; sahip olunan bu malî ve ekonomik araçların, ülkenin planlanmış veya planlanacak ekonomik, sosyal, malî ve diğer amaçlarını gerçekleştirmede bir yöntem ve araç olarak kullanabilirliğini araştıran, bu alanda yöntem geliştiren, çözümler arayan bir bilim olarak tanımlanabilir.

Kamu Maliyesi'nin en önemli süjesi, devlettir. Devlet, var olduğundan bu yana, toplumsal yaşamın doğal bir sonucu olarak toplumsal ihtiyaçları yerine getirmekle sorumlu tutulmuştur(1).

Devlet kendisinden beklenen görevleri, koymuş olduğu kurallar ve sahip olduğu araçlar vasıtasıyla yerine getirir. Bu kural ve araçlar, devletin takip ettiği siyasî ve ekonomik yapıya göre şekillenir. Buna göre, örneğin esas itibariyle piyasa ekonomisine göre biçimlenmiş bir toplumda, kamu maliyesi, daha çok, piyasa ekonomisinin kurallarına göre elde edilen ekonomik mallardan ne miktarının toplumsal ihtiyaçlar için kullanılacağını; bunun en iyi şekilde nasıl hesaplanacağını, en iyi sonuçların nasıl alınabileceğini inceler ve araştırır(2).

Devlet, bir yandan egemen olduğu ülkenin ekonomik birimleri ile dış ülke ekonomilerinden kamu kesimine kaynak aktarıırken; diğer yandan elde etmiş olduğu bu kaynakları gerek ülke ekonomisine, gerekse dış dünyaya ka-

(1) Bu konuda geniş bilgi için bkz.

NADAROĞLU, Halil; Kamu Maliyesi Teorisi, Gözden geçirilmiş, düzenlenmiş ve genişletilmiş 5. Baskı, Okan Dağıtımçılık Ltd.Şti. İstanbul, 1983.

MUSGRAVE, Richard.A: The Theory of Public Finance, A Study of Public Economy, McGraw Hill Book Company, New York, 1959.

WADE, L.L ve CURRY, R.L: A Logic of Public Policy: Aspects of Political Economy, Wadsworth Publishing Company, Inc., California, 1970.

(2) *GÜRSOY, Bedri: Kamu Maliyesi, 1.Cilt, Giriş-Masraflar, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, S.375, Sevinç Matbaası, Ankara, 1975, s.5.*

nalize ederek kendisinden beklenen görevleri yerine getirir. Bir başka anlatımla devlet, benimsemiş olduğu ekonomik ve siyasî yapıya göre, koymuş olduğu vergi kanunları ile özel ekonomik birimlerinden kamu kesimine daha fazla gelir aktarabileceği gibi özel yabancı sermayeyi teşvik ederek veya daha fazla borçlanarak dış dünyadan ülke kamu ve özel ekonomik birimlerine kaynak sağlayabilir.

Kamu maliyesinin sahip olduğu ekonomik ve malî araçlar, genelde iki ana başlık altında toplanabilir.

- Kamu Gelirleri
- Kamu Giderleri

Kamu gelirleri, devletin egemenlik gücüne dayanarak elde ettiği, özel bir karşılığı ve geri verilmesi söz konusu olmayan bütün gelirlerden oluşur. Benzer şekilde, kamu giderleri, yapılmasında gözetilen amaca; karşılıklı veya karşılıksız olup olmadığına bakılmaksızın geri dönüşü olmayan bütün harcamaları ifade eder.

Devletin sahip olduğu gelir kaynakları ve yapmış olduğu harcamalar ile, her zaman ekonomiye müdahale etme imkanı vardır. Bu araçların alternatif kullanım şekilleri ve etkileri, kamu maliyesinin bir alt bilim dalı olan Maliye Politikası'nın uğraş alanını teşkil etmektedir(3).

Ekonomik ve malî bir araç olarak devlet borçlanması, kendine özgü bir yapıya sahiptir. Borçlanma sonucu elde edilen hasılat, bir yandan kamu tasarruf açıklarının finansmanında kullanılan bir gelir kaynağı; diğer yandan daha önceden akdedilmiş olan borçların anapara ve faiz ödemeleri nedeniyle bir harcama kalemidir.

Kamu Maliyesi'nin gelir ve harcama yönlerinin her ikisini de ilgilendiren ve bir kamu finansman aracı olan devlet borçlanması, kendine özgü niteliği ile Kamu Maliyesi'nde Devlet Borçlanması adı altında incelenmektedir(4).

(3) Bu konuda fazla bilgi için bkz.

İNCE, Macit: Maliye Politikası, Ders Notları, A.İ.T.İ.A. ve Bağlı Yüksek Okulları Neşriyatı ve Yardımlaşma Derneği, 1978.

TÜRK, İsmail: Maliye Politikası, Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri, 5. Baskı, Ankara, 1985.

(4) TUNCER, Selahattin: İktisadi Kalkınmada Amme Kredisinin Rolü ve Ehemmiyeti, Sermet Matbaası, İstanbul, 1959. s.4.

Devlet borçlanması kendi içinde iki ana gruba ayrılır: İç Borçlanma, Dış Borçlanma.

İç borç - dış borç ayırımında temel belirleyici etken, borçlanmanın ülke ekonomik kaynaklarını değiştirip değiştirmediğinde yatar. Bunun dışında, borcun elde edildiği piyasa, borcun iç ya da dış kaynaklı olup olmadığını belirlemede bir ölçüt olabilir; fakat, borcun iç piyasada ödenmesi ve buna bağlı olarak da dış dünyaya bir kaynak aktarımı söz konusu olmayabilir. Bu nedenle, alındığında ülke ekonomik kaynaklarını arttıran, ödendiğinde, tersine, ülke ekonomik kaynaklarını azaltan borçlanma biçimine dış borçlanma; ülke kaynaklarından elde edilen, alınmasında ve geri ödenmesinde dış dünyadan kaynak transferi veya dış dünyaya kaynak aktarımı ile sonuçlanmayan borçlanma biçimine iç borçlanma denir(5).

Dış borçlanma ile gerçek kaynakların ithali sağlanır. Bu şekilde, devletin, gerek tüketim harcamaları gerekse sermaye oluşumunda diğer kaynakların kullanımında herhangi bir azalma olmaksızın ilave kaynaklar elde etme imkanı sağlanır. Alternatif maliyetin gerçekleşmesi ise daha sonraya, borç servisi ödemelerine kadar ertelenir(6).

Dış borçlanma, uluslararası ekonomik ve malî ilişkiler çerçevesinde cereyan eder ve Kamu Maliyesi'nde çeşitli ekonomik ve malî sonuçlar doğurur. Bir uluslararası sermaye hareketi olan dış borçlanma ile elde edilen meblağ, dış dünyadan ülke ekonomisine yapılan bir kaynak transferi olup, kullanıldığında ülke ekonomik kaynaklarını artırır. Tersine, ana para ve faiz ödemeleri, dış dünyaya kaynak aktarımı olacağından, ülke millî gelirini azaltır.

II-DIŞ BORÇLANMA NEDENLERİ

Bir ülkenin ekonomik kaynaklarının yetersizliği dış kaynak talebini doğurur. Dış kaynak talebi, dış finansman araçları ile giderilir. Dış finansman araçlarının başında özel yabancı sermaye ile dış borçlanma gelir.

Dış borçlanma nedenleri altı ana başlık altında incelenebilir.

(5) *BATIREL, Ö.Faruk: Kamu Maliyesi Teorisine Giriş, Genişletilmiş 2.Baskı, Met/er Matbaası, İstanbul, 1979, s.191.*

(6) *MUSGRAVE; a.g.e., s.575.*

- Büyük Felaketler ve Savaşın Finansmanı

Büyük felaketler ve savaş, ülke ekonomik kaynaklarını olumsuz yönde etkiler. Ekonominin yeniden imarı, büyük ölçüde finansmanı gerektirir. Kaynakları büyük ölçüde tükenmiş bir ülkenin kalkınması, dış kaynaklara ihtiyaç duyar. Nitekim, II. Dünya Savaşı sonunda savaştan zarar gören Avrupa'nın yeniden imarı ve üretimin yeniden başlayabilmesi, uluslararası sermayeyi gerektirmiş ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'nın kurulmasında önemli rol oynamıştır(7).

- Bütçe Açıklarının Finansmanı

Dış borçlanma, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının kapatılmasında bir bütçe finansman aracı olarak kullanılmaktadır(8). Bu anlamda dış borçlanmaya yüklenen görev, bütçe tasarruf açığını gidermektir.

1973-1982 yılları arasında sanayileşmiş ülkelerde, yıllık bütçe harcamalarının yüzde 1.4'ü oranında dış borçlanmaya başvurulmuştur. Türkiye'nin de dahil olduğu petrol üreticisi olmayan gelişmekte olan ülkeler ortalaması olarak söz konusu oran yüzde 4.6, bütün dünya ülkeleri ortalaması olarak da yüzde 1.9'dur(9).

- Uluslararası Likidite Sorunlarının Giderilmesi

Bir ülkenin sahip olduğu uluslararası rezervler, o ülkenin gerek kendi kasalarında gerekse uluslararası kuruluşlarda bulunan altın ve konvertibl döviz varlıklarını ifade eder. Uluslararası rezervler, ülkenin dış satın alma gücünü ve dış yükümlülüklerini karşılama gücünü gösterir. Uluslararası rezervlerin belli bir seviyede tutulması veya ekonomik konjoktüre bağlı olarak rezervlerde görülen azalmaları giderme çabaları dış borçlanmayı gerekli kılabilir. Bu şekilde, uluslararası rezervlerin devam ettirilmesi sebebine bağlı olarak da uluslararası likidite sorunlarının çözümünde, ülke dış finansman politikasına yardımcı olunabilir.

(7) *WORLD BANK: 100 Question and Answers, Washington, 1970, s.1.*

(8) *INTERNATIONAL MONETARY FUND: Government Finance Statistics, 1984 Yılı, Washington, 1985. Bu eserde, 117 ülke bütçe uygulamasında, bütçe açıklarının finansmanında dış borçlanmaya başvurulduğu görülmektedir.*

(9) *INTERNATIONAL MONETARY FUND: a.g.e., s.8.*

Ülke döviz gelirleri ile döviz giderlerinin yıllık seyri istikrarlı olmayabilir. Döviz giderlerinin döviz gelirlerinin üzerinde gerçekleştiği dönemlerde, doğacak likidite sorunları kısa vadeli dış borçlanmayı gerekli kılabilir. Uluslararası Para Fonu kaynaklı dış kredilerin büyük kısmı bu amaçla yapılan borçlanmaya örnektir(10).

-Siyasî, Sosyal ve Psikolojik Nedenler

Dış borçlanmanın, genelde borçlanmanın, toplumun tek tek bireyleri üzerinde direkt baskısı ve yükü yoktur. Birey ile devlet karşı karşıya değildir. Bireylerin faaliyetleri, yönlendirici, yasaklayıcı ve kural koyucu düzenlemelere tabi değildir. Ayrıca, devlet vergide olduğu gibi, bireylerin kazançlarına doğrudan ortak da değildir. O sebeple, vergilendirmeye karşı toplum üzerinde sosyal ve psikolojik bir baskı uyandırmayan borçlanma, seçimle iktidara gelen hükümetlerin oy kaygıları sonucu kolay başvurulmuş bir finansman aracı olabilmektedir. Demokratik hükümetlerin siyasî çıkarları için vergi gelirlerini artırıcı politikalara başvurmada çekingen davranmaları, diğer yandan daha fazla ve kaliteli hizmet beklentileri, borçlanmayı tercihte etken olabilmektedir.

- Dış Borçların Refinansmanı

Ödemeler dengesinin kötüye gittiği dönemlerde vadesi gelen dış borç faiz ve anapara geri ödemeleri, dış finansman ihtiyacını şiddetlendirir. Diğer yandan, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlar, borç ödemeleri için elverişli olmayabilir. Borç ödemelerinin, ülke döviz kaynaklarına alternatif talep yaratmasını önlemek, ödemeler dengesi ve ekonomiye olan baskılarını geçici de olsa azaltmak amacıyla, dış borç ödemeleri için dış borçlanmaya gidilebilir. Bu amaçla elde edilen kredilere refinansman kredisi denir(11). Refinansman amaçlı borçlanmaya benzer diğer bir uygulama,

(10)GOLD, Joseph: *Financial Assistance By The International Monetary Fund: Law and Practice*, 2. Baskı, IMF Pomplet Serisi. Washington, 1980, s.4.

(11)İNCE: *Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)*, 4.Baskı, Kalite Matbaası, Ankara, 1976, s.13,14,46,47.

borç ertelemeleridir. Uluslararası platformda gerçekleşen dış borç ertelemeleri, borçlu ülkenin artan dış ödeme yükümlülüklerini ileriki yıllara erteleyen bir finansman şeklidir.

Türkiye'de dahil, 1975-1984 yıllarını kapsayan dönemde, toplam 113 borç erteleme görüşmesi yapılmıştır. Türkiye'nin borç erteleme anlaşma sayısı beştir. Türkiye'nin 1975-1980 döneminde 4696 milyon Doları Paris Kulübü, 2640 milyon Doları Ticari Bankalar nezdinde, toplam 7336 milyon Dolar tutarında borcu ertelenmiştir. 1981 yılında ertelenen miktar ise 3100 milyon Dolar'dır(12).

- Kalkınmanın Finansmanı

Ekonomik açıdan kalkınma, gayrisafi millî hasıladan yatırımlara daha fazla pay ayırmakla sağlanabilir. Bu pay ne kadar büyük olursa, kalkınma hızı da o derece yüksek olur.

Kalkınma, gelişmekte olan ülkeleri ilgilendiren bir çabadır. Bu ülkelerde tasarruf oranının düşük olması, yatırımların istenilen düzeye çıkarılamamasına, buna bağlı olarak da millî gelirin artırılmamasına neden olur. Kalkınma çabası içerisinde olan ülkeler bakımından dış borçlanma, ülke tasarruf açığının giderilmesinde başvurulan bir finansman aracıdır (13). Bu şekilde, dış borçlanmadan elde edilecek hasılat, yurt içi tasarruflara ilave bir katkı ile daha fazla yatırım yapma imkanı sağlayabilecektir.

III- DIŞ BORÇLANMANIN ÖZELLİKLERİ

Dış borç kullanımları ile anapara ve faiz ödemeleri, istisnai uygulamalar dışında(*) döviz cinsinden ifade edilir. Bütçe uygulamalarında ise, ülke parası esas alınarak, bütçe ve hazine hesaplarında izlenir. Döviz cinsinden değeri, ödemeler dengesi bilançosu ve dış borçlar saymanlığında açılan hesaplarda takip edilir.

(12) *WORLD BANK: World Debt Tables, External Debt of Developing Countries, 1984/85 Basımı, Washington, 1985, s.xvi.*

(13) *İNCE: a.g.e., s.53,54.*

SEYİDOĞLU, Halil: Uluslararası İktisat, Teori Politika ve Uygulama, 2. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları No: 4. Ankara, 1978, s.507.

(*) *Türkiye Uygulamasında, Türk Lirası ile ödenecek dış borçlar buna örnektir.*

Dış borçlanma ülke dış yükümlülüklerinin giderilmesinde başvurulan bir finansman aracıdır. Uzun vadeli borçlanmayla yatırım projelerinin dış finansman ihtiyaçları, kısa vadeli borçlanmayla uluslararası likidite sorunları giderilir.

Dış borçlanma koşulları uluslararası ekonomik ve siyasi platformda belirlenir. Faiz oranları, vade, ödemesiz dönem ve başış payı gibi dış borçlanma koşulları, uluslararası para ve sermaye piyasalarındaki gelişmelerden büyük ölçüde etkilenir. Bunun yanısıra, ülkelerin karşılıklı ekonomik ve siyasi çıkarları da ön planda tutulur.

Dış borçlanma, uluslararası hukuk ve teamüller çerçevesinde cereyan eder. Devlet borç yönetiminde tek başına belirleyici değildir. Borç ertelemeleri ve konsolidasyon gibi faaliyetler karşılıklı görüşmeler ve uluslararası kuruluşlar aracılığıyla yürütülür.

Dış borçlanmanın tabi olduğu hukuki rejim, sadece millî kanunlarla belirlenemez. Diğer bir ifadeyle, bir ülkenin kanunları diğer bir ülkenin egemenlik alanında uygulanamaz. Bu konudaki anlaşmazlıklar uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde, uluslararası mahkemelerde çözülür(14). Devletlerin egemenlik haklarında kısıtlamaları gerektiren bu husus, Anayasalara konulan hükümlerle giderilmeye çalışılır.

Vergilemede bugünkü hizmetlerin maliyeti bugün ödenmektedir. Borçlanma için böyle bir durum söz konusu değildir. İç borçlanmada, bugünün maliyeti gelecekteki vergi yükümlülerine aktarılmaktadır. Dış borçlar gelecekteki ödemeler dengesi gelirleriyle karşılanacağı için yük altına girenler gelecekteki nesillerdir(15).

Dış borçlanma, borçlanan devletin uluslararası alanda sahip olduğu itibarına, ekonomik ve stratejik konumuna bağlıdır. Borçlanmanın yönü, genelde, borçlanandan çok borç veren tarafın isteğine göre belirlenir. Bu durum, borçlanan ülkenin uluslararası alandaki itibarının zayıf olduğu za-

(14) ERTUĞRULOĞLU, Mehmet: *Maliye İlmî, 1.Kitap, Maliye İlminin Genel Esasları, Başnur Matbaası, Ankara, 1969, s.429.*

(15) *Borç yükü hakkında fazla bilgi için Bkz. BUCHANAN, James: Public Principles of Public Debt, Richard D. Irwing Inc., Homewood, 111, 1958.*

manda daha belirgindir. Özellikle, gelişmekte olan ülkeler bakımından, borç veren taraf, borç verdiği ülkenin ekonomik ve siyasî yapısını kendi standart değerlendirmelerine uygun bulmadan borç vermezler(16).

Dış borçlanma, borç alan ülkenin bütçe hukukunu etkileyebilmektedir. Örneğin, Türk bütçe uygulamasında, adem-i tahsis prensibinin istisnasını oluşturan dış borçlanmada borçlanan devlet, borç almak için yüklen-
diği mecburiyetler bakımından borç veren tarafın politikasına tabi olmaktadır. Özellikle, proje ve bağlı kredilerinde, dış borcun andlaşmada ön-
görülen yatırımlarda kullanılması, belirlenen ülkelerden mal ve hizmet satın alınması, borçlanan ülkenin alternatif kullanım imkanlarını engel-
leyebilmektedir.

IV-DIŞ BORÇLANMADA GÖRÜLEN GELİŞMELER

Devlet yüklenmiş olduğu görevlerini ifa etmek için zaman içinde de-
ğişik gelir kaynaklarına başvurmuştur. Bugün için, kamu harcamalarını ver-
gi gelirleri ile karşılamak asıl olmakla beraber, devlet vergi veya borç-
lanmayı ekonomik ve siyasî fırsatlara göre tercih etmektedir(17). Özellikle
gelişmiş ülkeler açısından yerinde olan bu husus, gelişmekte olan ülkeler
bakımından farklılık arz eder. Bu ülkeler için ekonomik ve siyasî fırsatlardan çok, ekonomik zorunluluklar daha etken olabilmektedir. Gelişmekte
olan ülkelerin içinde buldukları ekonomik koşullar, kalkınmalarını sür-
dürmelerini engelleyebilmiştir. İç tasarrufların kalkınma için gerekli ya-
tıırımları karşılayacak boyutta olmaması, teknoloji yokluğu, teknik bilgi,
makine, teçhizat gibi ihtiyaçlar dış finansman araçlarına başvurmayı zo-
runlu kılmaktadır.

II. Dünya Savaşı sonrası savaştan zarar gören Avrupa'nın imarı, dış yardım ve dış borçlanmanın en çok önem kazandığı yıllar olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) savaş sırasında, müttefiklerinin gücünü artırmak için çoğunluğu askerî malzeme olmak üzere dış yardımda bulunmaktaydı. Lend-Lease(ödünç verme ve kiralama) denen bir program çerçevesinde yapılan bu yardımların hemen hemen tamamı bağış şeklindeydi. Aynı dönemde Amerika'nın

(16) NOWZAD, Bahram ve WILLIAMS, C.Richard: *External Indebtedness of Developing Countries, International Monetary Fund, Washington, 1981, s.18.*

(17) YAŞA: a.g.e., s.4.

bağış şeklinde yaptığı bir başka uygulamada Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon Yönetim (UNRRA) Programı'dır(18).

Amerika'nın 1948 yılında uygulamaya koyduğu ve Marshall Yardımları olarak da anılan Avrupa Kalkınma Programı ile programlı yardımlar başlamıştır. 1949 yılında Truman Doktrini ile az gelişmiş ülkelere teknik yardım yapmanın gerekliliği üzerinde durulmuş; bu düşünce Birleşmiş Milletler Teşkilatının çeşitli uzmanlık kuruluşları aracılığıyla teknik yardımların başlamasına önayak olmuştur. 1950 yılında başlayan Uluslararası Kalkınma İçin Yardım (AID) Programı ile Amerika, az gelişmiş ülkelerin kaynaklarını geliştirmeyi ve ekonomik refah seviyesini artırmayı politik hedef olarak benimsemiştir. 1953 yılında NATO'nun kurulmasıyla ekonomik amaçlı yardımların payı artmaya başlamıştır(19).

1944 yılında Bretton Woods Sistemi çerçevesinde, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile birlikte kurulan Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD), dış borçlanmada önemli boşluğu doldurmuştur. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının kurulmasında asıl amaç savaştan zarar gören Avrupa'nın yeniden imarı ve kalkındırılması olmakla beraber, Banka daha çok gelişmekte olan ülkelere borç vermiştir(20).

1950'li yılların ortalarından itibaren Amerika'nın ödemeler dengesi bilançosunun açık vermeye başlaması, savaş sonrası, ekonomilerini hızla düzelteren Batı Avrupa ülkeleri ile Kanada ve Japonya'nın da borç verebilir duruma gelmeleri, Amerika'nın dış yardım yükünün, sayılan diğer ülkelerle, zenginlikleri oranında paylaşılmasını gündeme getirmiştir(21).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD)(*) kurulması ile gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarına yardımcı olmak, her ülkenin ortak yardım çabalarına en adil biçimde katılmasını sağlamak ve bunun için

(18) SEYİDOĞLU, a.g.e., s.522.

(19) SEYİDOĞLU: a.g.e., s.522.

(20) WORLD BANK: Annual Report, 1982, s.182, 183.

(21) SEYİDOĞLU: a.g.e., s.523.

(*) Örgüt, ilk defa 1948 yılında Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü(OEED) olarak kurulmuş, daha sonra 1960 yılında A.B.D. ve Kanada'nın katılımı ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) adını almıştır.

üyelerin katılma paylarını belirlemek amacıyla örgüt çerçevesinde bir Kalkınma Yardımları Komitesi (DAC) oluşturulmuştur. Yine, 1960'lı yıllarda, dış yardım veren ülkelerin kurdukları Konsoşsiyumlarla, örgütlü ve toplu dış borç verme hareketleri hızlanmıştır(22).

1960-1970 dönemi, Birleşmiş Milletler Teşkilatınca "birinci kalkınma on yılı", 1970'li yıllar da, "ikinci kalkınma on yılı" olarak benimsenmiş ve gelişmiş ülkelerin gayrisafi millî hasıllarının yüzde birini geliştirmekte olan ülkelere yardım olarak ayırmaları önerilmiştir. Gerçekte ise, 1960-1975 yılları arasında, yapılan yardımların payı yıllar itibarıyla azalmıştır. Örneğin, DAC ülkeleri yardımlarının gayrisafi millî hasılları içindeki payı, 1960 yılında, ortalama yüzde 0.5 iken, 1975 yılında yüzde 0.3'e düşmüştür(23).

Dış borçlanmada, borcu kullanan ülkeler açısından değerlendirildiğinde, şu sonuçlara ulaşılabılır. Tablo I'de görüleceği üzere, yıllık dış borç kullanımı, 105 gelişmekte olan ülke ortalaması olarak, 1974 yılında gayrisafi milli hasılların yüzde 3.4'ünü oluştururken, bu oran 1983 yılında yüzde 4.6'ya yükselmiştir.

TABLO : I

105 GELİŞMEKTE OLAN ÜLKEDE DİŞ BORÇLANMANIN GELİŞİMİ

(GSMH'nin %'Si OLARAK)

YILLAR	1974	1976	1978	1979	1980	1981	1982	1983	ORTALAMA
Yıllık Dış Borç Kullanımları	3.4	4.1	5.2	5.0	4.1	4.3	4.7	4.6	4.4
Yıllık Dış Borç Anapara ve faiz ödemeleri	1.6	1.8	2.7	3.1	2.9	3.1	3.6	3.9	2.8
Net Kaynak Transferi	1.8	2.3	2.5	1.9	1.2	1.2	1.1	0.7	1.5

KAYNAK: World Bank, *Coping With External Debt in 1980, An Abridged Version of World Debt Tables, 1984/85 Basımı, Washington, 1985, s.4 de yer alan verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.*

(22) SEYİDOĞLU: a.g.e., s.523,524. Bu konuda geniş bilgi için bkz: DİKEÇ, Üstün; *Dış Yardımların Koordinasyonu ve Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu, Gazi Üniversitesi Yayını No: 40, Ankara, 1984.*

(23) SEYİDOĞLU: a.g.e., s.526.

1974-1983 yılları arasında, 105 gelişmekte olan ülkeye, dış borçlanma aracılığıyla, gayrisafi milli hasıllarının ortalama, yüzde 4.4'ü oranında kaynak aktarımı gerçekleştirilmiştir. Diğer yandan, aynı dönemde, söz konusu ülkeler gayrisafi milli hasıllarının yüzde 1.2'si faiz olmak üzere, toplam yüzde 2.8'i oranında yıllık dış borç geri ödemesi yapılmıştır. Bu duruma göre, gelişmekte olan ülkelere milli gelirlerinin yüzde 1.8'i oranında net kaynak transferi yapılmıştır. Yalnız, dış borç faiz ve anapara geri ödemelerinin payı, dış borç kullanımlarına kıyasla, yıllar itibariyle daha hızlı artmıştır. Diğer bir ifadeyle, gelişmiş ülkelere net kaynak aktarımı giderek azalmaya başlamıştır.

Tablo II'de görüleceği üzere, 1984 yılında dış borçlanma, dış finansman ihtiyacını giderme yerine, artırmıştır. Diğer bir ifadeyle, bu yılda gelişmekte olan ülkelere net kaynak aktarımı yapılmıştır.

TABLO : II
105 GELİŞMEKTE OLAN ÜLKE DIŞ BORÇLANMA SONUCU YAPILAN KAYNAK TRANSFERLERİ
(Milyar ABD Doları)

YILLAR	1974	1978	1980	1981	1982	1983	1984
1 Yıllık Dış Borç Kullanımları	36.4	80.6	97.5	114.2	105.6	86.4	85
2 Yıllık Dış Borç faiz ve Anapara Ödemeleri	19.7	47.5	71.1	83.0	91.1	85.4	92
3 Net Kaynak(1-2) Transferi	16.7	33.2	26.4	31.2	14.5	1.0	- 7

KAYNAK: World Bank, Coping With..., a.g.e., s.XI.

Gelişmekte olan ülkelerin 1974 yılı toplam dış borçları 135.4 milyar Dolar iken, bu tutar, 1983 yılında 4.4 kat artışla, 597.6, 1984 yılında 4.8 kat artışla 655 milyar Dolara yükselmiştir. Diğer bir anlatımla, bu ülkeler dış borçlarının millî gelir içindeki payı, 1978 yılında yüzde 23.8, 1980 yılında yüzde 22.6, 1982 yılında yüzde 29.6 ve 1983 yılında yüzde 36 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum dış borç kullanım ve geri ödemelerindeki gelişmelerle birlikte değerlendirildiğinde, gelişmekte olan ülkelerin dış borç krizine doğru gitmekte oldukları sonucuna varılabilir. Diğer yandan, bu ülkelerin millî gelirlerinin 1982 yılından itibaren küçülmeye başlamış

olması sorunu daha da artıracaktır. Nitekim, bu ülkelerin 1981 yılında 1909059 milyon Dolar olan millî gelirleri 1982 yılında 1772686, 1983 yılında 1657858 milyon Dolara düşmüştür(24).

Gelişmiş ülkelerde dış borç birikimi daha azdır. Yedi sanayileşmiş ülke(*) ortalaması olarak, toplam dış borç 1971 yılında millî gelirin yüzde 2.5'i, 1974 yılında yüzde 2.1'i seviyesinde iken, 1981 yılında yüzde 2.9 olarak gerçekleşmiştir(25). Dikkat edilecek olursa, bu oranlar gelişmekte olan ülkelere kıyasla çok küçük değerlere sahiptir.

1982 yılında, özellikle ağır dış borç yükü altındaki Latin Amerika ülkelerinin ödeme güçlükleri içerisine girmesiyle patlak veren borç krizinden sonra, gelişmekte olan ülkelere sağlanan borçların büyük bir kısmı, Uluslararası Para Fonu'nun "stand-by" kredileri ile Paris Kulübü'nün erteleme andlaşmalarına bağlı olarak verilen krediler teşkil etmiştir. 1985 Ekim ayında Amerika Birleşik Devletleri Hazine Sekreteri James Baker tarafından Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankasının ortak toplantısında sunulan ve daha sonra Baker Planı olarak anılan planda, borç sorununun orta vadede çözümü önerilmiş ve borçlu ülkelerin uygulayacakları istikrar programlarının yanısıra büyümelerini hızlandıracı politikalara da ağırlık vermeleri gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, uluslararası bankaların söz konusu ülkelere yeniden taze para akışını sağlayacak tedbirleri almaları önerilmiş, borç sorununun çözümü için Uluslararası Para Fonu'nun yanısıra Dünya Bankası'nın da aktif katılımının gerektiği belirtilmiştir. Dünya Bankasının yeni rolünü benimsediği, fakat uluslararası bankaların tatmin edici bir tavır değişikliği içine girmedikleri görülmüştür(26).

Baker Planının en ilginç yanı, borçlu ülkenin ekonomik büyümesini ön plana çıkarmış olmasıdır. Gerçekten, borç sorununun hafifletilmesi için önde gelen şart, borçlu ülkelerdeki ekonomik gelişmenin hızlandırılmasının sağlanmasıdır. 1986 yılında borçlu ülkelerde ekonomik gelişmeyi hızlandı-

(24)Veriler, *WORLD BANK: Coping With...*, a.g.e., s.5'deki Tablolardan elde edilmiştir.

(*) Kanada, Fransa, B.Almanya, İtalya, Japonya, İngiltere, A.B.D.

(25)HAKIM, Leonardo ve WALLICH, Christine: *Deficits, Debt and Savings Structure of OECD Countries With Trend From 1965 to 1981*, World Bank, Washington, 1985, s.52.

(26)T.C. Merkez Bankası: *1986 Yıllık Rapor*, Ankara, 1987, s.12.

rıcı politikaların uygulandığı fakat, bu politikaların başarısı için gerekli dış kaynaklı malî desteğin sağlanamadığı ve bu konudaki isteksizliğin devam ettiği görülmektedir(27).

V- DIŞ BORÇLANMA VE ÖDEMELER DENGESİ

Bir uluslararası sermaye hareketi olan dış borçlanma, ülke ödemeler dengesi ile yakından ilgilidir.

Ödemeler dengesi, bir ekonomideki çeşitli sektörlerin ekonomik ve mali faaliyetlerinin kayıt edildiği geniş sosyal hesaplar sisteminin bir parçasıdır. Millî hesaplar, sadece ekonominin kendi içindeki değil, ekonomi ile diğer ekonomiler arasındaki faaliyetleri de kapsar. Bu anlamda, ödemeler dengesi bir ülkenin diğer ülkelerle olan ekonomik ve mali faaliyetlerinin bir göstergesi olarak, ülkenin dış ekonomik durumunu gözler önüne serer(28).

Ödemeler dengesi bilançosunda yer alan kavramlar, dış borçlanma bakımından şu şekilde özetlenebilir.

- Cari İşlemler Dengesi

Cari işlemler dengesi iki alt gruba ayrılır. Dış ticaret dengesi ve görünmeyen işlemler dengesi.

Dış ticaret işlemleri, ülkenin dış alemle olan ilişkilerinde ihracat ve ithalat faaliyetlerini içerir. İhracat ve ithalat arasındaki fark dış ticaret dengesini oluşturur.

Görünmeyen işlemler, ülkenin fiziki mal dış ticaretinden başka, dış dünyayla olan hizmet ithalat ve ihracatı ile diğer döviz kazandırıcı ve döviz kaybettirici işlemlerini içerir. Görünmeyen işlemler gelir ve gider kalemleri arasında oluşan farka, görünmeyen işlemler dengesi denir. Dış borç faiz ödemeleri, görünmeyen işlemler kalemleri içerisinde yer alır.

Dış ticaret ve görünmeyen işlemlerin her ikisinin birlikte oluşturduğu dengeye, ödemeler dengesi cari işlemler dengesi denir. Cari işlemler dengesinde oluşan açık veya fazla, ödemeler dengesi, sermaye hareketleri

(27) T.C. MERKEZ BANKASI: a.g.e., s.13.

(28) MALİYE BAKANLIĞI, HAZMİT: Ödemeler Dengesi, El Kitabı ve Türkiye'nin Ödemeler Dengesi Rakamları, 1950-1970, Ankara,1970, s.17.

ile dengelenir. Diğer bir ifadeyle, cari işlemler dengesinde oluşan açık, sermaye işlemlerinde fazlalık yaratılarak giderilebilir. Sermaye işlemlerinde fazlalık ise, daha fazla dış borçlanma veya özel yabancı sermayenin teşviki ile sağlanabilir. Eğer, sermaye işlemlerinde fazlalık sağlanamıyorsa, ülke merkezi otoritelerinin sahip oldukları altın ve döviz rezervleri azaltılarak cari işlemler açığı kapatılabilir(29).

- Sermaye İşlemleri Dengesi

Özel ve kamu kuruluşları tarafından yapılan uluslararası sermaye akımları ödemeler dengesi sermaye işlemlerini oluşturur. Bu işlemler, dış borç anapara geri ödemeleri, özel yabancı sermaye girişleri, proje ve program kredilerinden kullanımlar, bedelsiz ve kredili ithalat kalemlerinden oluşur. IMF standart sınıflandırmasına göre, sermaye işlemleri net olarak ifade edilmekte olup, dört grup altında toplanmıştır. Bunlar; dolaysız yatırımlar, portföy yatırımları, diğer uzun vadeli sermaye hareketleri ve kısa vadeli sermaye hareketleridir(30).

Sermaye işlemleri sonucunda oluşan fark, ödemeler dengesi sermaye işlemleri dengesini oluşturur.

Cari işlemler dengesi açık veren ülkeler bakımından, sermaye işlemlerinde fazlalık yaratmak asıldır. Bu fazlalığın yaratılmasında dış borçlanma gelir ve giderleri önemli iki kalemdir.

VI-DIŞ BORÇLANMA KOŞULLARI

Belli bir dönemde akdedilen dış borç anlaşmaları ile öngörülen dış borçların, verimlilik ve maliyetini belirleyen unsurlara dış borçlanma koşulları denir. Bu unsurlar, faiz oranı, vade ve ödemesiz dönem ile bağış payından oluşur.

Dış borçlanmanın maliyetini belirleyen en önemli unsur, dış borç faiz oranıdır. Dış borçlanmanın maliyeti, faiz oranı ile doğru orantılıdır. Faiz oranı artarsa, dış borçlanma koşulları ağırlaşır; faiz ödemeleri şeklinde dış aleme daha fazla kaynak aktarılır. Faiz oranına eşit veya faiz oranının üzerinde yatırımda verimlilik sağlanamıyorsa, ülke ekonomik kaynakları dış borçlanma sonucu azalabilir.

-
- (29) LIPSEY, Richard. G. ve STEINER, Peter. o: *Economics*, 4. Baskı, Harper ve Row Publishers, London, 1975, s.720.
- (30) T.C. MERKEZ BANKASI: 1984 Yıllık Rapor, Ankara 1985, s.111.

Dış borçlanma koşullarını belirleyen ikinci unsur, akdedilmiş olan dış borcun geri ödeme süresi, diğer bir ifadeyle, dış borcun vadesidir.

Vade, dış borçlanma maliyeti ile tersine orantılıdır. Vadenin kısalması dış borçlanmanın verimliliğinin azalmasına, maliyetinin artmasına yol açar. Daha uzun vadeli borçlanmada, dış borçlanma ile finanse edilen yatırımların tamamlanarak, ürün verme imkanı daha fazladır. Bu şekilde, dış borçlanma giderlerinin finansmanı için kaynak yaratılabilir. Diğer yandan dış borç geri ödeme süresinin geniş bir zamana yayılmasıyla ödeme yükümlülükleri hafifleyerek likidite sorunlarının oluşmasına meydan verilmeyebilir. Özellikle, kalkınma çabalarının başında olan ülkeler bakımından, kısa vadeli dış borçlanma önemli ve hayati sonuçlar doğurabilir. Kalkınma için artan ölçüde ithalata başvuran bu ülkelerde yapılacak kısa vadeli borçlanma, döviz gereksinimini karşılama yerine ek talep doğurabilir.

Dış borçlanmanın koşullarını belirleyen üçüncü unsur, "ödemesiz dönem" dir. Ödemesiz dönem, andlaşma ile elde edilen dış borçların kullanımlarına başlanan tarih ile dış borç anapara taksit ödemelerinin başladığı tarih arasındaki süredir.

Ödemesiz dönem ne kadar kısa ise dış borçlanma koşulları o derece ağır olur. Diğer yandan, uzun bir ödemesiz dönem, uluslararası likidite bakımından, borçlu ülkeye rahatlık sağlar. Dış borçlanma ile finanse edilen yatırımların tamamlanarak faaliyete geçmesiyle de dış borç ödemeleri için kaynak yaratma imkanı sağlanabilir.

Dış borçlanma koşullarını belirleyen diğer unsur, dış borç "bağış payı"dır. Dış borç bağış payı, mevcut bir borcun bugünkü değere indirgenmiş tutarının yüzdesi olarak ifade edilir. Diğer bir ifadeyle, bağış payı, dış borcun bugünkü değere indirgenmiş tutarından, gelecekte geri ödemesi yapılacak anapara ve faiz tutarlarının belirli bir iskonto oranı - genelde % 10- kullanılarak iskonto edilmiş bugünkü değerinin çıkarılması ile elde edilir. Bağış payı, borçlanmanın genel maliyetinin ölçümünde bir araç olarak kullanılmakta ve yüzde 25 ve daha yukarı bağış payına sahip bir borç "imtiyazlı borç" olarak kabul edilmektedir(31). Bağış payı, faiz oranı ile ters, vade ile doğru orantılıdır.

(31) *WORLD BANK: World Debt Tables, External Debt of Developing Countries, 1984/85 Basımı, Washington, 1985, s.xxxı.*

Yukarıda sayılan dört unsur birlikte değerlendirildiğinde, borçlanan ülke bakımından, optimum borçlanma koşulunun, düşük oranlı faiz, uzun vade ve uzun ödemesiz dönem ile yüksek bağış paylı dış borçlanmada olacağı sonucuna varılır.

105 gelişmekte olan ülke ortalaması olarak dış borçlanma koşulları, Tablo III'de gösterilmiştir. Tablo'dan görüleceği üzere, dış borçlanma koşulları -faiz, vade, ödemesiz dönem, bağış payı-, resmi ve özel kaynaklı dış borçlanma için ayrı ayrı değerlendirilmiş ve ayrıca iki tür dış borçlanmanın ortalama değerleri alınmıştır. Dikkat edileceği üzere, dış borçlanma koşulları, söz konusu dört unsur bakımından da, özel kaynaklı dış borçlanmada daha ağırdır.

Resmi ve özel kaynaklı dış borçlanma birlikte değerlendirildiğinde, dış borç faiz oranlarının, 1972-1983 döneminde, yıllar itibariyle, genelde artış gösterdiği görülür.

Dış borçlanma maliyetlerini artırıcı şekilde, yıldan yıla artış gösteren dış borç faiz oranlarında görülen gelişmelere benzer şekilde, dış borç geri ödeme süresi de yıldan yıla sürekli kısalmıştır. 1972 yılı içerisinde yapılan dış borçlanmalardaki ortalama vade 18 yıl iken, bu süre, 1983 yılında 13 yıla düşmüştür. Aynı durum, dış borç ödemesiz döneminde de söz konusudur. 1972 yılında ortalama beş yıl olan ödemesiz dönem, 1983 yılında 3.9 yıldır.

1972 yılında yapılan dış borçlanmalar, yüzde 27.7 oranında bağış payına sahipken, bu pay, yıldan yıla küçülerek 1983 yılında yüzde 4.6'ya düşmüştür. Faiz oranının en yüksek olduğu 1981 yılında bağış payı negatif değer almıştır. 1982 yılı bağış payı ise yüzde 0.6'dır. Özellikle, 1981 yılı itibariyle gerek vade, gerekse bağış payında görülen küçülmeler, dış borçların gerçek anlamda ticarî niteliğe dönüşmekte olduğunun bir göstergesi sayılabilir. Daha genel bir deyişle, gelişmekte olan ülkeler bakımından, dış borçlanma koşulları, sürekli aleyhte gelişmiştir. Bu gelişmelerin sonucu olarak da, bu ülkeler, sık sık dış borç ödeme güçlükleri ile karşı karşıya kalabilmişlerdir.

VII- DIŞ BORÇ YAPISI

Dış borç yapısından kasıt, dış borçların, vade, kaynak ve faiz oranı ile imtiyazlı olup olmadıkları bakımından hangi yönde bir gelişme gösterdiğinin incelenmesidir.

T A B L O : III
105 GELİŞEKTE OLAN ÜLKE DİŞ BORÇLARINA KOŞULLARI

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Faiz (%)												
Tüm Borçlar	5.6	6.6	7.1	6.8	6.8	6.9	7.9	9.3	9.3	11.3	10.7	9.7
Resmi Kaynaklı	4.3	4.1	4.4	4.9	5.5	5.3	4.8	5.1	5.5	6.7	7.6	7.7
Özel Kaynaklı	7.3	9.0	9.7	8.7	7.9	8.1	9.7	11.5	12.8	14.3	12.8	10.9
Vade (Yıl)												
Tüm Borçlar	18.0	18.6	17.6	16.3	15.0	14.5	14.8	14.0	16.1	14.2	14.3	13.4
Resmi Kaynaklı	25.3	26.7	24.5	25.0	23.0	22.7	24.3	23.3	23.7	21.5	21.9	21.5
Özel Kaynaklı	9.2	11.2	10.8	8.1	8.7	8.1	9.2	9.3	9.2	9.6	9.3	8.1
Ödemesiz Dönem (Yıl)												
Tüm Borçlar	5.0	5.6	5.3	5.2	4.5	4.6	4.7	4.6	4.8	4.3	4.2	3.9
Resmi Kaynaklı	6.7	7.2	7.1	7.8	6.6	6.3	6.4	6.3	6.2	5.6	5.6	5.6
Özel Kaynaklı	2.9	4.2	3.5	2.7	2.8	3.2	3.7	3.8	3.5	3.6	3.3	2.8
Bağış Payı (%)												
Tüm Borçlar	27.7	23.4	21.0	21.0	18.6	18.6	14.5	7.3	8.8	-2.2	0.6	4.6
Resmi Kaynaklı	41.5	44.3	40.4	38.0	32.4	33.7	37.6	35.6	32.8	24.1	19.6	17.6
Özel Kaynaklı	11.1	4.5	1.5	5.1	7.5	7.0	0.8	-7.2	-13.1	-18.7	-11.8	4.0

KAYNAK: World Bank, World Debt Tables, External Debt of Developing Countries, 1979,1980,1981,1983 ,1984-85 yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Vade bakımından dış borçlar genelde kısa ve uzun vadeli borçlar olarak ikiye ayrılır. Bu tür bir ayırım, ülke uluslararası likidite sorunlarını görebilmek bakımından önem arzeder. Kısa vadeli borçlardaki artış, dış borç yükünün giderek ağırlaşmakta olduğunun ve uluslararası likidite sorunlarıyla karşı karşıya kalılabileceğinin bir göstergesi sayılır.

Kaynaklarına göre dış borçlar, resmi ve özel kaynaklı dış borçlar şeklinde sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Bu şekilde bir ayırımla, dış borçlanma koşullarındaki gelişmeler hakkında fikir sahibi olunabilir.

Özel kaynaklardan yapılan dış borçlanma, resmi kaynaklı dış borçlanmaya kıyasla, daha ağır dış borçlanma koşullarına sahiptir. Diğer bir deyişle, özel kaynaklı dış borçlar, daha yüksek faiz oranına, daha kısa vade ve ödemesiz döneme ve daha düşük bağış payına sahiptirler.

Tablo III'de görüleceği üzere, 105 gelişmekte olan ülke ortalaması olarak, 1974 yılında resmi kaynaklı dış borçlar yüzde 4.4 faiz oranına sahipken, aynı yılda özel kaynaklı dış borçlar faiz oranı yüzde 9.7'dir. 1983 yılındaki söz konusu oranlar sırasıyla yüzde 7.7 ve yüzde 10.9'dur.

Faiz oranları bakımından resmi ve özel kaynaklı dış borçlanmalar arasında görülen farklılık, benzer şekilde, vade, ödemesiz dönem ve bağış payı açılarından da doğrudur.

Faiz oranlarının niteliği bakından yapılan ayırım, dış borçların ne oranda değişken ne oranda sabit faizli olup olmadıklarının görülebilmesine yöneliktir. Bu şekilde, dış borçlanmanın uluslararası piyasalardan etkilenebilme derecesi hakkında fikir sahibi olunabilir. Örneğin, daha çok değişken faizli dış borçlanma, uluslararası piyasalardan daha kolay etkilene demektir.

İmtiyazlı-ımtiyazsız dış borç ayırımının yapılmasıyla, yine dış borçlanmanın maliyeti hakkında bilgi sahibi olunabilir. İmtiyazlı dış borç, içersinde daha fazla bağış payının olduğu dış borçtur. Toplam dış borçlar içersinde imtiyazlı dış borçların çokluğu dış borç yükünü ve dış borçlanmanın maliyetini azaltır.

Dış borç yapısındaki değişmelerle ilgili diğer bir husus, Konsorsiyum aracılığı ile yapılan dış borçlanmaların artmış olmasıdır.

1970'lerin ortalarından itibaren uluslararası bankaların kurmuş oldukları konsorsiyumlar aracılığıyla dış borç verme eğilimleri 1981 yılına kadar hızla artmıştır. Örneğin, konsorsiyum aracılığı ile verilen uzun va-

deli dış borçlar 1978 yılında, önceki yıla kıyasla iki kat artarak 75 milyar Dolara ulaşmıştır. 1981 yılında, bu miktar 148 milyar Dolarla rekor düzeye ulaşmıştır. Diğer yandan 1977-1981 yılları arasında, gelişmekte olan ülkelere verilen dış borçlara ticari bankalar konsorsiyumları hakim olmuştur. 1981 yılında çok sayıda ülkenin borçlarını ödemede güçlük çekmesi-ki bu uluslararası borç krizi olarak bilinmektedir- nedeniyle bankalar borç verme stratejilerini yeniden gözden geçirmeye başlamışlardır. 1982 ve 1983 yıllarında ise bu türden borç vermelerde önceden tahmin edilemeyen düşmeler olmuştur(32).

105 gelişmekte olan ülke ortalama değerleri cinsinden dış borç yapısındaki gelişmeler Tablo IV'de gösterilmiştir.

Tablo'dan görüleceği üzere, toplam dış borçlar içersinde kısa vadeli dış borçların payı, 1980 yılında yüzde 22.4 iken bu pay giderek azalarak 1985 yılında yüzde 16.8'e düşmüştür. Kısa vadeli dış borçlara IMF kredileri dahil edildiğinde, sözkonusu oranlar büyüyecektir.

1980 yılı öncesi veriler elde edilemediğinden, vade bakımından yapılan kıyaslama sorunlu olmakla beraber; 1980'li yıllar gelişmelerine bakıldığında, gelişmekte olan ülkeler dış borçlanmasında, kısa vadeli dış borçların payının giderek azalmakta olduğu söylenebilir.

Kaynaklarına göre dış borç yapısındaki gelişmeler, özel kaynaklı dış borçlanma lehinedir. Diğer bir ifadeyle, toplam dış borçlar içersinde özel kaynaklı dış borçların payı giderek artmıştır. Nitekim , özel kaynaklı dış borçlar, 1977 yılından itibaren, toplam dış borçların yüzde 50'sinin üzerinde gerçekleşmeye başlamış ve 1985 yılında yüzde 65.5'e ulaşmıştır.

Değişken faizli dış borçların payında 1979 yılı itibariyle artış başlamıştır. Bu durum dış borçlanmanın, uluslararası piyasalarda görülecek değişikliklerden daha çabuk etkilenebileceğini ifade eder. 1972 yılında değişken faizli dış borçlar, toplam dış borçların ancak yüzde 6.5'ini oluştururken; bu yıla göre 12 yılda altı kat artış göstererek 1983 yılında sözkonusu oran, yüzde 43.0'a yükselmiştir.

(32) *MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI:1985 Yıllık Ekonomik Rapor, s.202.*

TABLO IV
105 GELİŞMEKTE OLAN ÜLKE DIŞ BORÇ YAPISI
(Toplam Dış Borçların Yüzdesi olarak)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
İmtiyazlı Dış Borç (%)	48	45.6	43.0	40.9	38.1	36.2	33.0	30.3	29.5	27.9	26.3	23.5		
Değişken Farklı Dış Borç (%)	6.5	11.6	16.1	20.0	22.8	24.6	27.1	31.6	33.0	36.8	38.8	43.0		
Özel kaynaklı Dış Borç (%)	-	-	40.6	-	46.0	-	51.2	53.3	53.0	54.0	55.2	57.7		
Kısa vadeli Dış Borç (%)								-	22.4	23.6	22.8	18.4	15.6	16.8

KAYNAK : World Bank, World Debt Tables a.g. 1979, 1980, 1981, 1983, 1984/85 Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

İmtiyazlı-ımtiyazsız dış borçlardaki gelişmeler, gelişmekte olan ülkeler aleyhinedir. İmtiyazlı dış borçların toplam dış borçlar içindeki payı, 1972 yılında yüzde 48 iken, bu oran 1983 yılında yüzde 23.5'e düşmüştür.

Gelişmekte olan ülkeler bakımından, dış borç yapısı, giderek daha ağır koşullu dış borçlanma şekline dönüşmeye başlamıştır. Kısa vadeli dış borçlarda görülen azalmalar her ne kadar olumlu bir gelişme olarak görülebilirse de; özel kaynaklı dış borçlanmanın giderek artış göstermesi, değişken faizli dış borçlanmanın benimsenmiş olması ve imtiyazlı dış borçların payında görülen azalma, dış borçlanma maliyetlerini artırıcı yöndedir.

VIII-DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI

Sınıflandırma ele alınan süjeyi, farklı boyut ve görünümleri ile incelenmeye, disipline ederek analize elverişli hale getirmeye imkan sağlayan bir işlemdir. Dış borçların sınıflandırmasını yapmak, dış borçlanmaya farklı boyut ve etkileri ile ele alarak inceleme yapmak demektir. Dış borçların sınıflandırılması ile dış borç yönetiminde daha rasyonel hareket etme imkanı; ekonomik ve mali sonuçları daha açık ve kesin görebilme fırsatı sağlanmış olur.

A- ÖDEMESİ YAPILAN PARA CİNSİNE GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI

Dış borçlanma, uluslararası platformda gerçekleştiği için ; borçlu ülke, çeşitli ülke, uluslararası kuruluş ve piyasalarla karşı karşıyadır. Dış

borçlanma da bu ülke, kuruluş ve piyasalara göre çeşitlilik arz edebilir. Gerek kullanımlar gerek dış borç geri ödemeleri bu farklılığa göre değişik ülke parası cinsinden ifade edilir. Bazı hallerde, Avrupa Para Birimi (ECU), Özel Çekme Hakkı (SDR) gibi uluslararası veya yerel para birimi cinsinden yapılır.

Gelişmekte olan ülkeler açısından dış borçlanma daha çok A.B.D. Doları ile yapılmakta; dış borçlar A.B.D. Doları cinsinden ifade edilmektedir: Dış borçlanmanın çok olarak yapıldığı diğer önemli para birimleri Batı Alman Markı ve Japon Yeni'dir(33).

(33) *WORLD BANK: World Debt Tables 1984/85, a.g.e., s.xx111.*

Ülke para birimlerine göre dış borçların sınıflandırmasını yapmak, uluslararası ekonomik alanda para birimlerinde görülen gelişmeler karşısında, dış borçlarda oluşacak değişimleri ve etkileri görebilme imkanı sağlayabilir. Türkiye'de bu şekilde bir sınıflandırma yapılmamaktadır.

Ödemesi yapılan para cinsine göre yapılan diğer bir sınıflandırma da, dış borçların ülke parası ve döviz cinsine göre sınıflandırılmasıdır.

B- VADELERİNE GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI

Dış borçlar kullanımlarındaki amaç ve geri ödemelerindeki süreye göre de sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Kısa vadeli dış borçlanma, genelde para piyasalarından yapılmakta olup, ülke uluslararası likidite ihtiyaçlarını karşılar. Uzun vadeli dış borçlanma ise uluslararası sermaye hareketleri içersinde değerlendirilir.

Üzerinde tam olarak birlik sağlanamamakla beraber, dış borçlar geri ödenmesindeki süreye göre kısa, orta ve uzun vadeli borçlar ayırımına tabi tutulabildiği gibi; sadece kısa ve uzun vadeli borçlar ayırımı da yapılmaktadır. Vadeleri bir yıla kadar olan dış borçlar kısa, bir ila beş yıl vadeli dış borçlar orta ve beş yıldan uzun vadeli dış borçlar ise uzun vadeli dış borç olarak sınıflandırabildiği gibi; vadeleri beş yıla, hatta on yıla kadar olan borçlar kısa vadeli borç olarak da kabul görmektedir(34). Dünya Bankası tarafından kabul edilen standart sınıflandırmada, vadeleri bir yıla kadar olan dış borçlar kısa, bir ve daha uzun vadeli olanlar uzun vadeli dış borç olarak ayırımına tabi tutulmaktadır(35).

Türkiye'de kısa ve uzun vadeli dış borç ayırımı yapılmaktadır; ancak bu ayırımında, süre konusunda istikrar sağlanmış değildir. 1986 yılına kadar Merkez Bankası tarafından yapılan sınıflandırmada, üç yıla kadar vadeye sahip olan dış borçlar kısa vadeli olarak sınıflandırmaya tabi tutulurken, bu yıllarla birlikte, bir yıla kadar olanları kısa vadeli olarak ayırımına tabi tutulmuştur. Dış borç yönetiminden sorumlu idare, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, tarafından yapılan sınıflandırmada ise üç yıla kadar vadeli dış borçlar uzun vadeli olarak kabul edilmektedir.

(34) YASA: a.g.e., s.53.

(35) WORLD BANK: *Coping With ...*, a.g.e., s.IX.

C- BORÇLANANIN HUKUKİ STATÜSÜNE GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI

Borçlananın hukukî statüsüne göre dış borçlar; üç ana gruba ayrılabilir.

- Hazine Dış Borçları
- Hazine Garantili Dış Borçlar
- Garantisiz Özel Dış Borçlar

Hazine dış borçlarına, kamu dış borçları veya devlet dış borçları; hazine garantili dış borçlara kamu garantili veya devlet garantili dış borçlar da denilmektedir(36).

Hazine dış borçları sınıflandırmasına, doğrudan devlet adına yapılan dış borçlar dahildir. Hazine, borcun kullanımı ve geri ödemelerinden doğrudan sorumludur. Borç kullanımları bütçe kanunlarına konulan hükümler doğrultusunda genel ve katma bütçe harcamalarında veya bazı hallerde özel sektörde gerçekleşir. Geri ödemeleri ise doğrudan genel ve katma bütçe aracılığı ile yapılır.

Hazine garantili dış borçlanma şeklinde, dış borç andlaşması devlet adına akdedilmez. Andlaşmaya taraf dış borcu kullanan ve geri ödemesinden doğrudan sorumlu olan devletin diğer kurum ve kuruluşlarıdır. Hazine ise andlaşmaya kefil durumundadır. Hazine dış borçlanmayı andlaşmalarındaki şartlarıyla garanti eder, geri ödemelerinden dolayı olarak sorumlu tutulur.

Garantisiz özel dış borçları, hazinenin garanti şerhi vermediği; kullanım ve geri ödemelerinden doğrudan özel kesim kurum ve kuruluşlarının sorumlu olduğu dış borçlardır.

D- DIŞ BORÇLAMAMANIN YAPILDIĞI KAYNAKLARA GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI

Borçlanmanın yapıldığı kaynaklara göre dış borçlanma, resmi kaynaklı dış borçlar ve özel kaynaklı dış borçlar şeklinde iki gruba ayrılabilir.

(36) *WORLD BANK: World Debt Tables, 1984/85, a.g.e.'de 105 ülkeyi kapsayan borç tablolarında bu tür sınıflandırmaya yer verilmekte olup, sınıflandırmada, kamu, kamu garantili ve garantisiz özel dış borç deyimleri kullanılmaktadır.*

Resmi kaynaklı dış borçlanmada, dış borç andlaşmasına taraf olan, uluslararası hukuk alanında resmi bir kurum veya kuruluş niteliğindedir. Diğer bir anlatımla, dış borçlanma, egemen bir devlet, egemen devletin resmi kuruluşu veya uluslararası alanda devletlerin üyesi olduğu mali ve ekonomik kuruluşlardan yapılan dış borçlanmadır. Bu tür dış borçlar da kendi içinde, uluslararası mali kuruluşlardan yapılan dış borçlar ve ikili andlaşmalar çerçevesinde devletlerden yapılan dış borçlar şeklinde alt gruplara ayrılabilir.

Özel kaynaklı dış borçlanmada, borçlanmaya taraf, devlet ya da uluslararası bir mali kuruluş değil, özel yabancı kurum, kuruluş veya kişilerdir. Diğer bir ifadeyle, uluslararası özel yabancı sermaye piyasalarından yapılan dış borçlanmalar bu gruba dahildir.

Türkiye'de hazine, hazine garantili ve garantisiz özel dış borçlar şeklinde bir ayırımdan çok, kamu ve özel sektör dış borçları şeklinde bir sınıflandırma yapılmaktadır.

E- BORÇLULARA GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI

Dış borç faiz ve anapara geri ödemelerinin hangi kurum ve kuruluşlar tarafından yapıldığının görülebilmesi bakımından yapılan bu sınıflandırma, dış borçların, borçlanan ülkenin hangi ekonomik birimlerine dağılmış olduğunun görülebilmesi bakımından önem arzeder. Türkiye dış borç yönetiminden sorumlu idare tarafından da yapılmakta olan bu tip sınıflandırmada, dış borçların ekonomik birimlerdeki dağılışı da izlenebilir. Bu şekilde dış borçların ekonomiye olan etkilerinin analizini yapabilme imkanı sağlanabilir. Bununla birlikte, bugüne kadar proje bazında ve mikro düzeyde, gerek resmi gerekse akademik ve özel bir şekilde yapılmış bir analize rastlanmamıştır.

Türkiye'de dış borç geri ödemelerinden sorumlu kurum ve kuruluşlara göre uzun vadeli dış borçlar, üç ana gruba ayrılmaktadır.

- Devlet Bütçesinden Ödenecek Dış Borçlar
- Bütçe Dışı Kamu Sektöründe Ödenecek Dış Borçlar
- Özel Sektörde Ödenecek Dış Borçlar

Devlet bütçesi dış borçları kendi içinde üç alt gruba ayrılır:

- Genel Bütçeden Ödenecek Dış Borçlar
- Katma Bütçeden Ödenecek Dış Borçlar
- İadeli Devlet Bütçesinden Ödenecek Dış Borçlar (Karşılığı tahsil

edilecek dış borçlar)

Genel ve katma bütçeden ödenecek dış borçlar, kullanımları, bu bütçelere dahil idare ve kurumlarda gerçekleşen ve geri ödemeleri de bu bütçeler aracılığıyla yapılan dış borçlardır.

Devlet bütçesinden ödenecek dış borçlarda özellik arz eden uygulama, iadeli devlet bütçesinden ödenecek dış borçlardır. Bu tür dış borçlanmada, hazine doğrudan akdetmiş olduğu dış borç andlaşmaları ile sağlamış olduğu dış borçlanma hasılatını, izlenen ekonomik politika gereği ve her yıl bütçe kanunlarına konulan hükümler ve devlet muhasebesinde yer alan özel hesaplar doğrultusunda, bütçe dışı kurum ve kuruluşlara döviz cinsinden kullandırmaktadır. Geri ödemeler ise iki aşamada gerçekleşmektedir. Dış borçlanma hasılatını kullanan kurum ve kuruluş, kullanmış olduğu borcu Türk Lirası cinsinden genel bütçeye ödemekte, döviz cinsinden geri ödemeler ise genel bütçeden yapılmaktadır.

Bütçe dışı kamu sektörünce ödenecek dış borçların büyük çoğunluğunu, Merkez Bankası ve iktisadi devlet teşekküllerinin borçları oluşturur. Diğer borçlular ise, Devlet Yatırım Bankası aracılığı ile kullanılan borçlar ile mahalli idarelerce ödenecek borçlardır.

Borç doğrudan doğruya yukarıda sayılan kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır. Geri ödemelerden de yine bu kurum ve kuruluşlar sorumludur.

Özel sektör tarafından ödenecek dış borçlar ayırımına, doğrudan özel sektör ekonomik birimleri tarafından, geri ödemeleri dövizle yapılacak dış borçlar dahildir.

F- AMAÇLARINA GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI

Amaçlarına göre dış borçlar askeri, siyasi, ekonomik ve mali amaçlı dış borçlar şeklinde bir ayırıma tabi tutulabilir.

Askeri araç-gereç şeklindeki aynı yardımlarla, ülke silahlı kuvvetlerinin modernize edilmesi, askeri tesis ve alanlarının inşa edilmesi için verilen borçlar, askeri amaçlı dış borçları oluşturur. Türkiye'de dış borç yönetiminde yapılan sınıflandırmalarda, askeri nitelikteki dış borçlara yer verilmemektedir. Ayrıca, mevcut dış borçlara dahil olup olmadığı konusu da açık değildir.

Uluslararası stratejik konum ve siyasi nedenlerle, sivil iktidarların desteklenmesi için yapılan yardım ve borçlar, siyasi amaçlı dış borç-

lar olarak sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. A.B.D.'nin çeşitli ülkelere yapmış olduğu bu tür yardımlar, Uluslararası Kalkınma İçin Yardım Programı aracılığı ile yapılmaktadır. Marshall Yardımları da yine, siyasi amaçlı dış borçlara örnektir(37).

Ekonomik ve mali amaçlı dış borçlar, uluslararası likidite ihtiyaçlarına yönelik dış borçlar, refinansman amaçlı dış borçlar ve kalkınma amaçlı dış borçlar şeklinde ayırımı tabi tutulabilir.

Uluslararası likidite ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik dış borçlar, ülke ödemeler dengesinin cari yılda karşılaşacağı gelir-gider dengesizliğinin giderilmesi için baş vurulan kısa vadeli dış borçlardır.

Vadesi gelen dış borçların ödenmesinde kullanılan dış borçlar refinansman amaçlı dış borçları oluşturur. Vadesi gelen dış borç zamanında ödenir ve ödenen dış borç kadar yeniden borç alınır(38).

Refinansman amaçlı dış borçlanma, daha çok dış borç koşullarının ağırlaşması, ülke döviz kaynaklarının borç geri ödemelerine yetmemesi, ülkeden döviz çıkışının istenmemesi ve genelde, ödemeler dengesi dar boğazlarının söz konusu olduğu durumlarda başvuru daha çok mali amaçlı dış borçlanma türüdür. Refinansman uygulamalarına benzer diğer bir uygulama ise dış borç ertelemeleridir.

Kalkınma amaçlı dış borçlar cevap verdikleri finansman ihtiyacı itibariyle proje ve program kredileri ile teknik yardım şeklinde ayırımı tabi tutulmaktadır(39).

Ülke genel kalkınma hedeflerinin ihtiyaç gösterdiği yedek parça, hammadde ve yarı mamül mallar ithalatının finansman için kullanılmak üzere alınan kredilere program kredisi denilir.

Teknik bilgi transferi ile proje ve danışmanlık hizmetlerini karşılamak veya personelin teknik yönden eğitilmesi amacıyla kullanılan dış borçlara teknik yardım adı verilmektedir.

Ülke ekonomik sektörlerindeki belirli bir projenin gerçekleştirilmesi amacıyla sağlanan kredilere proje kredileri denilmektedir.

(37) SEYİDOĞLU: a.g.e., s.520.

(38) DEMİRCİOĞLU, Hüseyin: Planlı Kalkınma Döneminde Dış Finansman, D.P.T., Uzmanlık Tezi (Yayınlanmamış), Ankara, 1983, s.13.

(39) BAŞAK, Zafer Z.: Dış Yardımlar ve Ekonomik Etkileri: Türkiye 1960-1970, Hacettepe Üniversitesi Yayınları No: C 16, Ankara 1977, s.37, 38.

G- SERBESTÇE KULLANILMA DURUMUNA GÖRE DIŞ BORÇLARIN SINIFLANDIRILMASI

Dış borç andlaşmaları ile sağlanan kaynakların, borç alan ülke tarafından serbestçe kullanılabilme durumuna göre dış borçlar ikili bir ayırma tabii tutulabilir. Bunlar:

- Bağlı Krediler
- Serbest Krediler

Akdedilen dış borç andlaşmalarında, sağlanan kaynakların belirli bir ülkede veya belirli mal ve hizmet karşılığında harcanması şart koşuyorsa, dış borcu kullanan ülkenin harcama serbestisi kısıtlanmaktadır. Bu tür borçlanma sonucu elde edilen krediler bağlı kredi olarak adlandırılabilir.

Yapılan hesaplamalar, bağlı kredilerin, gelişmekte olan ülkelere ithalat maliyetlerini yüzde 20 ilâ yüzde 40 oranında artırması yönündedir(40).

Ne dış borcu veren kaynağa, ne belirli mal ve hizmet ithalatına, ne de belirli bir projeye bağlanmamış kredilere serbest krediler denilir(41). Bu tür dış borç kullanımları, belirli bir projenin finansmanından çok, ekonominin genel gidişine göre ülke genel ithalatının finansman ihtiyacı için verilmektedir.

H- İHTİVA ETTİKLERİ BAĞIŞ PAYINA GÖRE DIŞ BORÇLARININ SINIFLANDIRILMASI

Dış borçlar ihtiva ettikleri bağış payı oranına göre iki gruba ayrılmaktadır. Bunlar:

- İmtiyazlı Krediler
- İmtiyazsız Krediler

Bağış payı bugünkü değer hesaplamaları ile bulunmaktadır. Bağış payı, dış borcun gerçekten borçlanan devlet dış finansman ihtiyacına yardımcı olup olmayacağının belirlenmesi yönünde, borç veren kesimin üstlenmiş olduğu mali yükün bir bağış, bir hibe içerip içermediğinin ölçümünde kullanılan bir göstergedir. Diğer bir deyişle, bağış payı, dış borcun ne oranda normal bir ticarî işlemde ayrıldığı, dolayısı ile ne oranda gerçek yardım niteliği taşıdığını göstermektedir(42).

(40) SEYİDOĞLU: a.g.e., s.516.

(41) BAŞAK: a.g.e., s.39.

(42) BAŞAK: a.g.e., s.15,

PINCUS; John. A.: "The Cost of Foreign Aid" *The Review of Economics and Statistics*, Volume 45, No:4, November, 1963, s.360-367.

Dış borçlanma koşullarını oluşturan üç unsur -faiz, vade ve ödemesiz dönem- dikkate alınarak bağış payı oranı hesaplamaları yapılmaktadır (43).

Yüzde 25 ve daha büyük bağış payına sahip dış borçlar imtiyazlı dış borç; yüzde 25 oranının altında bağış payı ihtiva eden dış borçlar imtiyazsız dış borç olarak nitelendirilir.

IX- BÜTÇE UYGULAMALARINDA DIŞ BORÇ KULLANIM VE GERİ ÖDEMELERİNİN YERİ

Dış borç yönetiminin, genelde, devlet borçları yönetiminin bütçe sistemine dahil edilip edilmemesi konusunda farklı uygulama ve görüşler söz konusu olmuştur. İngiltere'de uygulamaya konulup daha sonra vazgeçilen Dr. Price Sistemi ile Sinking Fund (İtfa fonları sistemi) dahil "bütçe ödeneği usulü" ve "bağımsız amortisman sandıkları" uygulamaları(44) bu farklı görüş ve uygulamalara verilebilecek örneklerdir.

Herhangi bir borç akdine karşılık, cari bütçe gelirlerinden bir payın, bu borcun geri ödenmesi amacıyla tahsis edilerek işletilmesi anlamına gelen "Sinking fund" uygulamasına dahil ülkeler, başta İngiltere(45) olmak üzere, İrlanda(46) ve Jamaika (47) dır.

Devlet borçlanma gelir ve giderlerini bütçe sistemine dahil ederek, normal bütçe gelir ve giderleri arasında gösteren ülkeler de vardır. Bu ülkeler şunlardır: Şili(48), Etopya, Güney Kore, Ürdün, Norveç, Yeni Zelen-

(43) Bağış payının belirlenebilmesi için uygulanan denklem şöyledir:

$$S = \left(1 - \frac{i}{q}\right) \left(1 - \frac{e^{-qG} - e^{-qT}}{q(T-G)}\right)$$

Burada, S Nominal değer kapsadığı bağış oranı, i: faiz oranı, İskonto oranı, G: Ödemesiz devre, T: Ödeme süresi, OHLİN GORAN: Foreign Aid Policies Reconsidered, Paris, O.E.C.D., 1966, OECD: Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, 1961-65, Paris, 1966, Annex 1.

(44) YAŞA: a.g.e., s.190-203.

(45) BRITAIN, Herbert: The British Budgetary System, Ruskin House, George Allen Unwin Ltd. Museum Street, London 1959, s.19-41.

(46) IMF: International Financial Statistics, V. XXV, No: 8, August, 1972, s.197.

(47) INTERNATIONAL MONETARY FUND: a.g.e., s.208.

(48) INTERNATIONAL MONETARY FUND: a.g.e., s.85.

da, Kıbrıs, Hindistan ve Uruguay(49). Bu ülkelerde, borçlanma hasılatı bütçe gelirlerine, borç anapara geri ödemeleri de bütçe giderlerine dahil edilmektedir.

Devlet borçları yönetiminin bütçe sistemine dahil edilip edilmemesi konusunda devletlerin uygulamalarına esas teşkil etmek üzere Birleşmiş Milletler Teşkilatınca hazırlanmış iki çalışmada(50) "Bütçe gelirlerinin vergileri, kamu girişimlerinden elde edilen kârları, taşınmaz mallar gelirlerini ve diğer kazançları kapsadığı; buna karşılık, gelir ve giderlerin dengeleyici (balancing) bir unsuru olan borçlanma hasılatı ve anapara geri ödemelerinin bütçe gelir ve giderlerinden ayrı tutulması gerektiği" öngörülmüştür(51). Aynı şekilde, bütçe dışında tutulan dış borçlanmanın, genel bütçe toplam giderleri ile toplam gelirleri arasında oluşacak açığın finansman şeklini gösterir şekilde, ayrı hesaplara dahil edilmesi gerektiği savunulmuştur(52).

Uluslararası ekonomik ve mali alanda söz sahibi ve 1944 yılından beri etkinliğini sürdüren Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından yapılan değerlendirme ve incelemelerde(53), Birleşmiş Milletler Teşkilatınca benimsenmiş olan sistematik esas alınmıştır. Buna göre, borç faiz giderleri, bütçe cari harcamaları içinde yer almakta; borçlanma gelirleri ile borç anapara ödemeleri, bütçe gelir ve giderlerinden ayrı tutulmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri (54), Fransa (55), İsviçre (56) ve İsveç (57) bütçe uygulamalarında da, borçlanma gelir ve giderlerine ilişkin olarak yapılan sınıflandırmalar Birleşmiş Milletler Teşkilatınca önerilen sistematığe uygundur.

-
- (49) *INTERNATIONAL MONETARY FUND: International Financial Statistics, V. XXXVIII No: 6, Jule, 1985, s.136, 225, 217, 275, 267, 192, 285, 167, 247, 484.*
- (50) *UNITED NATION: Department of Economic Affairs, Budgetary Structure and Classification of Government Accounts, New York, February, 1951. UNITED NATION: National Account System, New York, 1968.*
- (51) *UNITED NATION: Department of Economic Affairs, Budgetary, a.g.e., s.7.*
- (52) *UNITED NATION: Department of Economic Affairs, Budgetary, a.g.e., s.7.*
- (53) *INTERNATIONAL MONETARY FUND: International Financial Statistics, Yearbook, 1984, 1985.*
- (54) *Budget of the United States Government, FY 1985, s.7-19.*
- (55) *La Loi de Finances, Pour 1985, s.9-23.*
- (56) *Loi Sur Les Depenses et Les Recettes du Canton de Geneve, Pour I'annee 1985, s.99-103. Bundesbeschluss, Voranschlag der Schweizerisch Eidgenossenschaft 1985, s.11-24.*
- (57) *THE MINISTRY OF FINANCE: The Swedish Budget, 1967/68, Stockholm, 1967, s.74.*

Türk bütçe uygulamasında, 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu uygulamasına kadar, dış borçlanma gelirleri, genel bütçe, normal bütçe gelirleri içerisinde yer almıştır. Diğer yandan gerek iç, gerekse dış borç anapara geri ödemeleri, genel bütçe, normal bütçe gideri olarak kabul görmüştür.

Uluslararası karşılaştırma ve değerlendirmelerde karşılaşılan zorlukları gidermek, gerek uluslararası kuruluşlar gerekse gelişmiş pek çok ülke tarafından genel kabul görmüş bir bütçe sistemi ile uyum sağlamak doğrultusunda(58), borçlanma konusunda eski bütçe sınıflandırma sistemi ve borç yönetim şekli terk edilerek, 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile yeni bir bütçe uygulama esası benimsenmiştir.

1986 Bütçesi ile kabul edilen ve bu doğrultuda dış borç yönetim ve muhasebe sisteminde yapılan değişiklikler, dış borçlanma gelirleri ile dış borç anapara geri ödemeleri bütçe gelir ve giderleri arasından çıkarılmıştır.

Dış borç faiz ödemeleri ile dış borçlanma genel giderleri, eski uygulamada olduğu gibi, yine bütçe giderleri içerisinde yer almıştır.

X- DIŞ BORÇLANMADA KEFALET MOESSESİ

Dış borçlanma, gerek doğrudan yabancı hükümetler, gerek uluslararası mali kuruluşlar, gerekse özel banka, firma ve piyasalardan yapılsın, karşılıklı güven ve borçlananın dış borcu geri ödeyebilme gücü ile yakından ilgilidir. Borç veren taraf, her şeyden önce, karşılıksız yardımlar hariç, dış borç faiz ve anapara geri ödemelerini güvence altına almak ister. Gelişmekte olan ülkelerde, borçlanan birim, devlet (hazine) dışında çeşitli kamu ve özel kurum ve kuruluşlar da olmakla beraber, borçlanmada hazine kefaleti aranmaktadır. Diğer bir ifadeyle, gelişmekte olan ülkeler açısından, dış borçlanmada güven ve geri ödeme gücü devletle özdeş tutulmakta, borç ya doğrudan doğruya devlete, ya da devlet garantisi ile diğer birimlere verilmektedir. Türkiye açısından da geçerli olan bu uygulamaya göre, devlet ya doğrudan kendi nam ve hesabına borçlanmaya gitmekte ya da dış borç andlaşmalarına kefil olarak imza atmaktadır.

(58) "Maliye ve Gümrük Bakanı A.Kurtçebe Alptemoçin'in 1986 Mali Yılı Konsolide Devlet Bütçe Kanunu Tasarısı ve 1984 Yılı Kesin Hesap Kanun Tasarılarını T.B.M.M. Genel Kuruluna 9.12.1985 Tarihinde Yaptığı Sunuş Konuşması" Maliye Dergisi, S.27, Eylül-Ekim 1985, s.15.

Türkiye'de dahil 105 gelişmekte olan ülke uzun vadeli dış borçlarının kamu/kamu garantili ve garantisiz özel dış borçlar şeklindeki dağılımı Tablo V'de gösterilmiştir.

TABLO V
105 GELİŞMEKTE OLAN ÜLKEDE KAMU/KAMU GARANTİLİ DİŞ BORÇLAR
(Milyon ABD \$)

YILLAR	1974	1976	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Kamu/Kamu Garantili	103868	154820	246893	292329	339068	378092	427197	495245
Garantisiz Özel	31531	40036	54258	62753	72524	92001	98388	102400
Garantisiz Dış Borçların % si	23,3	20,5	18,0	17,6	10,2	19,5	18,7	17,1

KAYNAK: WORLD BANK: World Debt Tables, 1984/85, a.g.e., s.2

Tablodan görüleceği üzere, gelişmekte olan ülkelerin kullanımını tamamlanmış varolan dış borçlarının büyük bir bölümünü kamu/kamu garantili dış borçlar oluşturmaktadır. 1974 yılında toplam dış borçların yüzde 23.3'ünü garantisiz özel dış borçlar oluştururken, bu pay yıllar itibariyle sürekli azalarak 1980 yılında yüzde 10.2'ye düşmüştür. 1981 yılında garantisiz özel dış borçlarda görülen hızlı artışa paralel olarak, yüzde 19.5'e yükselen oran 1982 yılında yüzde 18.7'ye ve 1983 yılında da yüzde 17.1'e düşmüştür. 1974-1983 yılları, ortalama değerle ifade edildiğinde, gelişmekte olan ülkeler dış borçlarının yüzde 18'inin garantisiz özel dış borçlardan oluştuğu görülecektir.

XI- DİŞ BORÇLANMADA RASYO ANALİZLERİ A- RASYOLAR HAKKINDA GENEL BİLGİ

Gelişmekte olan ülkelerde, dış borçların büyük boyutlara ulaşması, dikkatleri bir takım rasyo analizleri (dış borç göstergeleri) üzerinde toplamıştır. Gerek borç veren gerekse borç alan taraf açısından, değişik dış borç rasyoları kullanılmaya başlanmıştır. Bu rasyolar, borç veren taraf bakımından, borç verilecek ülkenin güvenilirliğini, borcu geri ödeyebilme kapasitesini veya borç vermede beklenen amacın gerçekleşebilme imkanını

görebilmek bakımından önem arz etmektedir. Çoğunluk, borç veren tarafca yapılmakta olan rasyo analizleri, borçlanan tarafca da kullanılabilir. Bu şekilde, bu ülkeler bakımından dış borç rasyoları, dış borcun etkin bir şekilde kullanılması ve borç ödeyebilme kapasitesinin daha iyi analiz edilebilmesi ve buna göre alternatif politikaların oluşturulmasına yardımcı olabilir. Genel olarak ifade etmek gerekirse, dış borç rasyoları, dış borçlanma koşullarındaki gelişmelerin görülebilmesi; borç verilecek ülkenin borç verilebilme yönündeki güvenilirliğinin ve ülke riskinin belirlenmesinde analitik bir araç olarak kullanılabilir(59).

Uluslararası alanda, daha çok, ticari bankalar tarafından kullanılan dış borç rasyoları, 1970'li yıllarda başlayan ve bir çok gelişmekte olan ülkede artan dış borç geri ödeme sorunları nedeniyle, resmi kaynaklı çeşitli kurum ve kuruluşlarca -devletler ve uluslararası mali kuruluşlarca- da kullanılır olmaya başlanmıştır. Söz konusu kurum ve kuruluşlar da herhangi bir ülkeye borç verirken, ya uluslararası alanda ün yapmış belirli ticari bankaların değerlendirmelerini kendilerine rehber almakta, ya da bu konuda uzman kişi ve kuruluşlara özel değerlendirme yaptırmaktadırlar. Bu şekilde dış borç rasyoları, dış kaynakların arzında önemli bir faktör olarak gözönünde bulundurulmaktadır(60).

Tanımlayıcı bir faktör olarak dış borç rasyoları, geçmişte yapılmış olan dış borçlanmanın miktar, yapı ve koşullarındaki gelişmeleri yansıtır. Dış borç kapasitesinin ölçülmesinde, dış borçlardaki gelişmelerin miktarını tayin etmede, ülkelerarası ve ülke içi analizlerin yapılmasında etkili bir şekilde kullanılabilir. Ülke içi analizlerde sık kullanılan rasyoların başında, dış borç faiz ödemelerinin, dış borç anapara ve faiz ödemelerinin, kümülatif dış borçların, net dış borçların gayrisafi vurt içi hasılaya(GSYİH) veya ülke ihracat gelirlerine olan rasyoları gelir. Bu tür rasyolar değerlendirilirken, kuşkusuz, ülke tasarruf açıkları, yatırımların verimliliği, marjinal ve ortalama tasarruf oranları, borçlanma koşulları gibi faktörlerin de göz önünde bulundurulması gerekir. Aksi halde yapılacak analiz anlamlı sonuç vermeyebilir. Ayrıca, ülke ticaret hadlerindeki değişimler de rasyo analiz-

(59) *NOWZAD; a.g.e., s.3.*

(60) *INTERNATIONAL MONETARY FUND: International Capital Markets, Recent Developments and Short-term Prospects, IMF, Occassional Paper, No.1, September 1980, s.8.*

lerini etkileyebilir. O nedenle, dış borç rasyoları ile yapılan analizde, ülke ihracat ve ithalat yapısı, yatırımların verimliliği, tasarruflardaki gelişmeler birlikte değerlendirilmektedir(61).

Dış borç rasyoları, dış borçlanma konusunda geleceğe yönelik analizlerde de kullanılabilir. Yalnız, bu tür bir analiz, ayrıntılı istatistikî bilgiler var olsa dahi, her zaman kesin bir sonuç vermeyebilir. Çünkü, gelecekte, uluslararası sermaye piyasasındaki faiz oranları, döviz kurları, ihracat, GSYİH ve borçlanma şartlarında oluşabilecek değişimler analizi anlamsızlaştırılabilir. Borçlu ülke bakımından, özellikle döviz kurları ve sermaye piyasalarında oluşacak gelişmelere engel olunamaz(62).

Borç yükünün ölçülmesi ve ekonomideki yerinin belirlenebilmesi yönünde geliştirilen değişik borç rasyoları, genelde, ülke ihracat gelirleri ve GSYİH ile yapılan kıyaslamalar şeklinde yapılmaktadır. Bu konuda, ihracat gelirlerinin dış borç yükümlülüklerini yerine getirebilmede kullanılacak döviz rezervlerini temsil ettiği gerekçesiyle, ithal edilmemiş gelir kaynaklarını ifade eden GSYİH'ya nazaran, kıyaslamada daha çok tercih edilebileceği tartışmaları yapılmaktadır. Likidite kavramına dayanan bu görüş, orta ve uzun dönemden çok, kısa dönemde yapılan analizler bakımından doğrudur. Dış ticaret dengesi sürekli açık veren gelişmekte olan ülkeler bakımından, ihracat gelirlerinin dış borç ödemelerinden çok, ülke cari giderlerinin finansmanı için gerekli olduğu da düşünülürse bu tür kıyaslamaların kısa dönemde de geçerli olmayacağı düşünülebilir. Konu bir başka açıdan değerlendirilecek olursa, borç giderlerinin (anapara ve faiz ödemelerinin) ihracat gelirlerine olan rasyoları aynı olan, fakat farklı ithalat ödemelerine sahip olan iki ülke çok farklı dış borç seviyesinde olabilir. Bu durum uluslararası ticarete tabi sektörün ekonomideki yeri ile yakından ilgilidir. Örneğin, uzun dönemde, var olan döviz darboğazı, uluslararası ticarete tabi olmayan sektördeki büyüme ile azaltılabilir. Nispi fiyat esnekliği ve faktör mobilitesindeki büyük engellerin yokluğu veri alındığında, uluslararası ticarete tabi olmayan mallar üretimindeki bir genişleme ile, aksi durumda uluslararası ticari mallar sektörüne kanalize olacak toplam talebin bir kısmı karşılanabilir. Bu şekilde, ithal mallarına olan talep azalırken ihraç edilebi-

(61) LAROSIERE, J.de: *The Growth of Public Debt and The Need For Fiscal Discipline*, IMF, Washington, 1984, s.46,47.

(62) LAROSIERE: a.g.e., s.46,47.

lir mallar arzı artabilir. Bu kayma her şeyden önce, ticarete tabi olan ve olmayan malların ikame edilebilirliğine bağlıdır. Söz konusu kayma ne kadar fazla olursa, ödemeler dengesi bilançosu, cari işlemler dengesinin kuvvetlenmesi ve bu şekilde, dış kaynakların borç ödemeleri için serbest bırakılması o derece fazla olur. O nedenle, döviz kurları da dahil, nispi fiyatlardaki değişimleri düzeltici faktörlerin varlığı halinde, uzun dönemli kıyaslamaların GSYİH ile yapılması daha faydalı olabilir(63).

GSYİH ile yapılacak kıyaslamada önemli olan, yıllık ortalama döviz kurunun, milli para ile ifade edilen GSYİH'nin, dış borçların ifade edildiği ülke parasına çevrilmesinde uygun olup olmayacağıdır. Çünkü, olduğundan fazla değerlendirilen para düşük rasyolara, az değerlendirilen para ise yüksek rasyolara meydan verecektir. O nedenle, genelde ABD Doları cinsinden ifade edilen Türkiye dış borçlarının, Türk Lirası cinsinden ifade edilen GSYİH ile yapılacak kıyaslamasında, söz konusu sorun da dikkate alınarak, mümkün olduğu kadar, Türk lirasının uluslararası piyasalarda ABD Doları karşısında aldığı gerçek değerler gözönünde bulundurularak, ülke GSYİH'sı Dolar cinsinden ifade edilmeye çalışılmıştır. Fakat, yine de Türk lirasının ABD Doları karşısında aşırı ve ani değer kaybetmiş olabileceğinin ve buna bağlı olarak da GSYİH'nin olduğundan küçük ifade edilebileceğinin gözden uzak tutulmaması gerekir. Bu konuda yapılacak eleştiriler her zaman yerinde olmakla beraber, farklı iki birim cinsinden ifade edilen dış borç ve GSYİH'nin başka türlü kıyaslaması da mümkün olamayacaktır.

Çalışmada, GSYİH, IMF tarafından aylık ve yıllık olarak periyodik bir şekilde yayınlanan ve çeşitli ülkeler ekonomik ve mali istatistik verilerinin gösterildiği kaynaklarda (64) yer alan, Türk lirasının ABD Doları karşısındaki yıllık ortalama kuru esas alınarak ABD Dolarına çevrilmiştir. IMF'nin söz konusu çalışmalarında, kurlar, mümkün olduğu kadar, New York borsasında, bu imkan dahilinde değilse, ülkenin serbest piyasasında oluşan kurlar, bu da mümkün değilse, ülkenin resmi kurları esas alınarak düzenlenmiştir.

(63) *LAROSIERE: a.g.e., s.47.*

(64) *INTERNATIONAL MONETARY FUND: International Financial Statistics a.g.e., 1984, 1985, 1987 Yılları Aylık ve Yıllıkları.*

B- DIŞ BORÇ ANALİZİNDE KULLANILAN BELLİ BAŞLI RASYOLAR

1- Dış Kaynak İhtiyaç Rasyosu

Bir ülkenin yabancı sermayeye olan bağımlılığının en önemli göstergesi, o ülkenin ödemeler dengesi bilançosu cari işlemler dengesi açığının GSYİH'ya olan rasyosudur. Bu rasyo ülke ihracat gelirleri cinsinden de ifade edilebilir(65).

$$\text{Dış Kaynak İhtiyaç Rasyosu} = \frac{\text{Ödemeler Dengesi Cari İşlemler Açığı}}{\text{GSYİH (veya İhracat Gelirleri)}}$$

Keynesien iktisatta kabul gören bu yaklaşım, özellikle , dış borç yükü fazla olan gelişmekte olan ülkeler bakımından eksiktir. Rasyonun payına dış borç anapara geri ödemelerinin de eklenmesi gerekir.

Dış kaynak ihtiyaç rasyosu değerinin yükselmesi, ülke ekonomik birimlerinin yabancı sermayeye olan bağımlılığının artmakta olduğunu göstermekle beraber; aynı zamanda, ülkenin dış finansal gelişmelerden daha kolay etkilenebileceğini de ifade eder. Diğer bir anlatımla, oranın yükselmesi, ülke ekonomisinde dış tasarrufların nispi olarak arttığını, buna bağlı olarak da, dış kaynaklara bağımlılığın artmasıyla, dış dünyadaki gelişmelerden ülke ekonomisinin kolayca etkilenebileceğinin bir göstergesidir. Kuşkusuz, bu rasyo tek başına değerlendirildiğinde dış borçlar konusunda sınırlı sonuç elde edilir. Çünkü, rasyo ülkeye olan sermaye akımlarının terkipteki farklılıkları yakalayamaz. Toplam sermaye akımları içersinde doğrudan yatırımların nispi çokluğu dış borç rasyolarını önemli ölçüde etkiler.

2- Dış Borç Servisi Rasyosu

Dış borç servisi rasyosu, dış borç faiz ve anapara geri ödemelerinin (borç servisinin veya borçlanma giderlerinin) GSYİH'ya da ülke ihracat gelirlerine bölünmesiyle elde edilir.

$$\text{Dış Borç Servisi Rasyosu} = \frac{\text{Dış Borç Anapara ve Faiz Ödemeleri}}{\text{GSYİH (veya Ülke İhracat Gelirleri)}}$$

(65) NOWZAD: a.g.e., s.47.

Türkiye gibi bazı ülkelerde, işçi döviz gelirleri gibi bazı özel transferler önemli ölçüde döviz kaynağı oluşturduğu için, bu gelirler, ülke ihracat gelirlerine dahil edilerek, analizlerde gözönünde bulundurulabilir.

Dış borç karşılama oranı olarak da adlandırılan dış borç servisi rasyosu, daha çok ülke ihracat gelirleri cinsinden ifade edilmektedir(66). Bu rasyo, dış borçlanma da dahil, ülke uluslararası likidite sorunlarının analizinde önemli rol oynar. Diğer bir ifadeyle, ülke ihracat gelirlerinin ne oranda dış borçlanma giderlerine ayrıldığını gösteren bu rasyo, borç yükünün ölçümünde etkili bir şekilde kullanılabilir.

Rasyonun büyük değer alması, ülke ihracat gelirlerinin dış borç giderlerini karşılama oranının küçülmesi demektir. Bu durumda, borçlu ülkenin dış borç ödeme yükümlülüklerini yerine getirebilme gücü zayıflar. Aksine, rasyonun küçük değer alması durumunda ülke ödemeler dengesinde bir iyileşme ve buna bağlı olarak da ülkenin dış borç ödeme gücünde bir artış görülür.

Borçlu ülkenin, dış borç ödeyebilme gücü bakımından kabul gören genel kural, yüzde 10'un altındaki borç servisi rasyosudur. Yüzde 20'nin üzerindeki bir dış borç servisi rasyosu ise potansiyel olarak tehlikeli bir durum olarak kabul edilmektedir(67)

Dış borç servisi rasyosu, ülke ihracat ve ithalatının yapısı ve bu faktörlerdeki gelişmelerle birlikte değerlendirildiğinde daha anlamlı sonuçlar elde edilecektir. Bu anlamda, aşağıdaki unsurların da dikkate alınması gerekir(68).

- ihracat gelirlerinin bir kaç mal grubu veya sınırlı sayıdaki kaynaklardan sağlanıp sağlanmadığı,
- Fiyat ve hacim yönünden ülke ihracatının geçmiş ve gelecekteki gelişme trendleri,
- Uluslararası rezervler ve ithalatla ilgili diğer kaynakların durumu,

(66) NOWZAD: a.g.e., s.48.

(67) NOWZAD: a.g.e., s.48.

(68) NOWZAD: a.g.e., s.48.

- Ülke ekonomisinde olumsuz etkiler yapmaksızın, ödemeler dengesini düzeltmede, ithalata yönelik talebin yönetilebilme durumu.

3- Dış Borç Birikim Rasyosu

Dış borç birikim rasyosu, dönem (genelde bir yıl) içersinde ödemesi yapılan dış borç anapara taksit tutarının, yine dönem içersinde kullanımı gerçekleşen dış borçlanma gelirlerine bölünmesi ile elde edilir.

$$\text{Dış Borç Birikim Rasyosu} = \frac{\text{Dış Borç Anapara Ödemeleri}}{\text{Dış Borçlanma Gelirleri}}$$

Rasyo birim değere(1), eşitse geri ödemesi yapılan dış borç anapara tutarı, kullanımı gerçekleşen dış borçlanma gelirine eşit demektir. Bu durumda, dönem içersinde yapılan dış borçlanma hareketleri, var olan dış borç miktarını -faiz borçları hariç- arttırıcı veya azaltıcı yönde etki yapmaz. Kullanımı gerçekleşen dış borç ödemesi, alınan dış borcun yerini almıştır. Böyle bir durum, refinansman amaçlı dış borçların etkisini gösterir. Diğer bir ifadeyle, kullanımı gerçekleşen dış borçlanma geliri tamamen dış borç anapara geri ödemeleri için kullanılmış demektir.

Rasyo birim değer üzerinde bir değer alıyorsa, ödemesi yapılan dış borç anapara tutarı, kullanımı gerçekleşen dış borçlanma gelirinden fazla demektir. Böyle bir durumda, ödemesi yapılan anapara taksitleri için, dış borçlanma gelirinden başka döviz kaynaklarına da baş vurulmuş demektir. Kullanımı gerçekleşen dış borcun üzerinde bir ödeme yapıldığı için de dış borç miktarında bir azalma olacaktır. Diğer yandan, çoğu gelişmekte olan ülkelerde, döviz kaynakları ülke ithalat finansmanını karşılayamadığı için, ödemeler dengesi dar boğazlarının oluşmasına yol açan böyle bir durum, sık sık borç ertelemelerini de gündeme getirecektir.

Rasyonun birim değerden küçük olması halinde ise, kullanımı gerçekleşen dış borçlanma geliri, ödemesi yapılan anapara taksit tutarlarından fazladır. Böyle bir durum, dış borç birikim hızının artmış olmasıyla, var olan dış borçların miktarını arttırmakla beraber; diğer yandan da, dış borçlanma ile elde edilen kaynağın, anapara geri ödemeleri yanında, ithalat gibi diğer dış ödeme yükümlülüklerinin karşılanması yönünde, ek döviz kaynağı oluşturur.

Dış borçlanmanın başlangıç yıllarında, doğal olarak, dış borç birikim rasyosu birden küçük değer alır. Borçlanmanın ileriki yıllarında ise

dış borçlanmanın koşullarına bağlı olarak, rasyo birim değerden küçük değer alabileceği gibi, birim değere eşit veya birim değerden de büyük değer alabilir. Rasyodaki hızlı artışlar, genellikle, dış borç vadelerinin bir araya sıkıştığının veya dış borç vadelerinin kısaldığının ve yahut da uluslararası sermaye piyasalarından dış borç elde etmenin zorlaştığının bir göstergesidir.

4- Dış Borç Maliyet Rasyosu

Ülke milli gelirinin veya ihracat gelirlerinin ne oranda dış borç faiz ödemeleri için kullanıldığını gösteren dış borç maliyet rasyosu aşağıdaki şekilde formüle edilebilir.

$$\text{Dış Borç Maliyet Rasyosu} = \frac{\text{Dış Borç Faiz Ödemeleri}}{\text{GSYİH (veya ihracat gelirleri)}}$$

Bu rasyo, dış borç yükünün nispi durumunu ölçmede bir indeks olarak kullanılabilir. Teorik olarak, rasyoda görülen hızlı artışlar veya rasyonun yüksek bir değer arzemesi, ülkede aşırı tüketimin söz konusu olduğu ve/veya yatırımların etkinliği veya üretkenliğinde sorunların bulunduğu şeklinde yorumlanabilir(69). Diğer bir ifadeyle, dış borç maliyet rasyosunun yüksek değerler alması halinde, dış kaynakların -özel olarak dış borçlanma gelirlerinin- ülke yatırımlarından çok, tüketime kanalize edilmekte olduğunun ve/veya büyüyen GSYİH'nın ve ülke yatırım programlarının ihracatı geliştirme yönündeki katkısının nispi olarak dış finansmanın maliyetinin altında gerçekleşmekte olduğu sonucu çıkarılabilir. Çünkü, dış borçlanmanın milli gelire veya ülke ihracatına olan katkısı, söz konusu faktörlerde sağlayacağı büyüme ile ölçülür. Dış borç faiz ödemelerindeki artış, GSYİH veya ihracat gelirlerindeki artışlardan fazla ise, dış borçlanmanın maliyeti, katkısından fazla oluyor demektir. Bu durum, faiz ödemelerindeki artışın, GSYİH veya ihracat gelirlerindeki artışa olan oranı şeklindeki esneklik katsayılarıyla da sağlanabilir. Kuşkusuz, sadece söz konusu rasyo değerlerindeki artışlara bakılarak, dış borçlanmanın katkısının maliyetinden düşük olduğu sonucu çıkarılamaz. Çünkü milli gelir veya ihracat gelirlerindeki gelişmeler, iç finansman kaynaklarının da etkin olarak kullanılabilme durumu ile yakından ilgilidir. Dış kaynakların etkin olarak

(69) NOWZAD: a.g.e., s.49.

kullanıldığı hallerde, iç finansman kaynaklarının aynı şekilde kullanıl-
maması, milli gelirden istenilen gelişmeyi engelleyebilir. O nedenle, ras-
yonun artış hızı ve arzulanan nihai seviyesi, ülke yatırımlarının dış kay-
naklarla finansman durumuna, sermaye/hasıla katsayısına, dış finansmanın
koşullarındaki (faiz, vade gibi) gelişmelere ve ülkedeki marjinal tasarruf
oranının ortalama tasarruf oranını geçebilme durumuna bağlı olarak ül-
keden ülkeye farklılık gösterebilir. Örneğin aşağıdaki şartların varlığı
halinde, dış borçlanmanın ülke ekonomisine olan maliyeti, sağlayacağı kat-
kıdan fazla olabilir.

- Ülke yatırım finansman programlarının büyük çoğunluğunu dış kay-
naklar teşkil ediyorsa,
- Sermaye/hasıla oranı küçükse,
- Dış finansmanın maliyeti (yüksek faiz, kısa vade gibi) yüksekse,
- Marjinal tasarruf oranı ortalama tasarruf oranından küçükse.

5- Net Kaynak Transfer Rasyosu

Dönem içerisinde kullanımı gerçekleşen dış borçlanma gelirinden dö-
nem içerisinde ödemesi yapılan dış borç anapara ve faiz ödemeleri çıkarıl-
dığı anda o dönemin net dış borçlanma dengesi elde edilir. Bu denge, dış borç-
lanma sonucu ülke ekonomisine yapılan net kaynak transferini veya ülke eko-
nomisinden dış dünyaya yapılan net kaynak aktarımını gösterir. Şöyle ki,
denge negatif değer alıyorsa, ülke ekonomisinden dış dünyaya net kaynak
aktarımı; pozitif değer alıyorsa, tersine, dış dünyadan ülke ekonomisine
kaynak transferi söz konusudur.

Net dış borçlanma dengesine benzer diğer bir kavram "net dış borç
akımı" dengesidir. Bu denge, dış borçlanma gelirinden, dış borç anapara ge-
ri ödemesinin çıkarılması ile bulunur. Denge pozitif değer almışsa, dış
borçlanma sonucu, ülke ekonomisine, negatif değer almışsa, dış dünyaya net
sermaye akımı vardır.

Net kaynak transfer rasyosu, net dış borçlanma dengesinin GSYİH, u-
luslararası döviz rezervleri veya ülke ihracat gelirlerine bölünmesi ile
elde edilebilir.

Rasyo, dış borçlanma sonucu oluşabilecek net dış tasarruf miktarını,
bu şekilde de ülke kalkınma sürecine yapacağı net katkıyı gösterebileceği
gibi; rasyonun negatif değer alması halinde ise oluşan negatif dış tasarruf

nedeniyle, kalkınma sürecine olan olumsuz etkileri gösterir.

Dış borçlanma sonucu oluşan net dış borçlanma dengesinin pozitif veya negatif değer alması durumuna göre, ülke ithalat kapasitesinde yaratacağı genişleme veya daralma, söz konusu dengenin ülke ithalatına bölünmesi ile bulunabilir. Elde edilecek bu rasyoya, "dış borç ithalat etki rasyosu" denilebilir.

$$\text{Dış Borç-İthalat Etki Rasyosu} = \frac{\text{Net Dış Borçlanma Dengesi}}{\text{İthalat}}$$

Rasyonun pozitif değer alması, dış borçlanma sonucu elde edilen kaynağın, dış borçlanma giderleri (anapara ve faiz ödemeleri) yanında, ne oranda ülke ithalatının finansmanı için kullanılabileceğini gösterir. Negatif değer alan rasyo ise, vaz geçilen ithalat cinsinden dış borçlanmanın alternatif maliyetinin bir göstergesi sayılabilir.

Net dış borç dengesinin ülke tasarrufları, ihracat gelirleri ve döviz rezervleri ile mukayese edilmesi ile dış borçlanmanın, sırasıyla, sermaye birikimine, ihracat gelirlerine ve döviz rezervlerine olan net etkilerini görebilme fırsatı elde edilebilir.

Dış borçlanmanın ülke ekonomisi üzerindeki etkilerini izleyebilmek bakımından, yatırımların verimliliği ile dış borç faiz oranını mukayese etmek yararlı olacaktır. Dış borç faiz ödemeleri/GSYİH rasyonun arzulanan bir düzeye ulaşması için, GSYİH büyüme hızının (yatırımların verimliliğinin) dış borç faiz oranından daha büyük olması gerekir. Yatırımların verimliliğinin dış borç faiz oranına eşit olduğu durumlarda bile, iç kaynakların uzun süre üretken olarak kullanılmasıyla, dış borçlanmadan ülke ekonomisine katkı sağlanabilir. Çünkü, dış borçlanmadan beklenen diğer bir amaç da ülke döviz rezervlerinin idame ettirilmesidir. Yatırımların verimliliği, dış borç faiz oranından büyükse, faiz ödemelerindeki artış, GSYİH artışının gerisinde kalacağından, dış borçlanma milli geliri artıracaktır. Küçük olması durumunda ise, dış borçlanma milli gelirin büyümesine engel olabilecektir.

6- Dış Borç Yüklü Rasyosu

Daha önce sözü edilen dış borç rasyoları, dönem içersinde yapılan dış borçlanma hareketleriyle ilgili değerlendirmelere yönelikti. Diğer bir

ifadeyle, dış borçlanmayla ilgili olarak, bir dönemde ülkeye giren kaynaklarla, ülkeden çıkan kaynaklar değerlendirmenin konusunu teşkil etmekteydi. Dış borç yükü rasyosu ve "net dış borç yükü rasyosu" ise dış borçlanmayla ilgili stokların değerlendirilmesine yöneliktir.

Dış borç yükü rasyosu, ülkenin mevcut toplam dış borcunun bir takım ekonomik göstergelerle kıyaslanmasıyla elde edilebilir. Genelde, rasyo, GSYİH veya ihracat gelirleri cinsinden ifade edilir.

$$\text{Dış Borç Yükü Rasyosu} = \frac{\text{Kullanımı Tamamlanmış Birikmiş Borç}}{\text{GSYİH (veya ihracat gelirleri)}}$$

Rasyo, toplam dış borçların milli hasıla içindeki payını gösterir. Diğer bir ifadeyle, dış borçların ülke ekonomisinde ne oranda yer işgal ettiğini ve buna bağlı olarak da ülke ekonomisi üzerinde oluşabilecek yabancı etkisinin derecesinin ölçülmesinde kullanılabilir.

Rasyonun büyük değer olması, geçmişte çok miktarda dış borçlanmanın yapılmış olduğunu gösterir.

Rasyonun arzulanan bir seviyede tutulması, her şeyden önce, yatırımların verimliliğinin dış borç faiz oranından büyük olmasına, kümülatif dış borç artış hızının, GSYİH artış hızının altında gerçekleşebilmesine bağlıdır. Uzun dönemde oluşacak rasyo değerleri, dış borçlanma koşullarına, GSYİH'nin büyüme hızına ve dış tasarruflara baş vurmadaki sıklık derecesine göre değişir.

7- Net Dış Borç Yükü Rasyosu

Bir ülkenin net dış borcu (kümülatif), toplam dış borç miktarından, o dönemdeki uluslararası rezervlerin çıkarılması ve buna dış işlemlerin karşılanması için ihtiyaç duyulan bir uluslararası rezerv miktarının eklenmesi ile bulunur(70).

Dış işlemlerin karşılanması için ihtiyaç duyulan uluslararası rezerv miktarı, genelde, iki aylık ülke ithalat gideri olarak tanımlanmaktadır(71).

Net dış borç yükü rasyosu ise, net dış borcun, GSYİH veya ihracat gelirlerine bölünmesi ile bulunur.

(70) NOWZAD: a.g.e., s.50.

(71) WORLD BANK: World Debt Tables 1984/85, a.g.e., s.35.

8- İthalat/GSYİH Rasyosu

İthalat giderlerinin GSYİH'ya bölünmesi ile elde edilen rasyo, ülke ithalat meylinin bir göstergesidir. Diğer yandan, rasyo, GSYİH'nın yabancı paraya olan talebini ifade ettiği için, tasarruflar ve borç geri ödeme yükümlülükleriyle de çok yakından ilgilidir. O sebeple, yüksek bir ithalat/GSYİH rasyosu, düşük bir dış borç ödeme kapasitesini ifade eder(72).

9- Değerlendirmeler Yönünden GSYİH Artış Hızının Önemi

GSYİH veya GSYİH artış hızı, ülke ekonomisinin kârlılığının bir göstergesi olarak, ülke güvenilirliğinin ve dış borç geri ödeme kapasitesinin bir göstergesidir.

Dış borç geri ödemelerinin asıl kaynağı GSYİH olduğu için, borç veren taraf her şeyden önce, borçlanan ülkenin milli gelirini artırabilme çabalarına önem verir. Borçlanan ülke, yatırımların verimliliğini borçlanma maliyetinin üstünde gerçekleştirebildiği ölçüde, yabancı sermaye yatırımının getirisi GSYİH'ı artırıcı etkide bulunur(73). Borçlanmanın gerçek maliyeti faiz ödemeleri olduğu için, dış borç faiz giderlerinin üzerinde yatırımlarda bir verimlilik sağlanamaması, GSYİH büyüme hızını yavaşlatıcı, hatta durdurucu etkide bulunur. Arzulanan seviyede bir GSYİH büyüme hızı, ülke dış borç ödeme kapasitesini artırır.

(72) YENER, Demir-MAMBRITO, Fulvia: "An Early Warning Model For International Debt Servicing Problems, "O.D.T.Ü.Gelişme Dergisi, C.11, S.3 ve 4, Yıl: 1984, Ankara, Ekim 1985, s.274,275.

(73) YENER-MAMBRITO; a.g.e., s.275,276.

İKİNCİ BÖLÜM

DIŞ BORÇLANMANIN HUKUKİ VE İDARİ YÖNLERİ

I- DIŞ BORÇLANMANIN HUKUKİ YÖNÜ

A- DIŞ BORÇLANMANIN ULUSLARARASI HUKUKLA OLAN İLİŞKİSİ

İç borçlanmanın aksine dış borçlanmada, borçlanmaya taraf olanların birbirlerine üstünlükleri yoktur. Uluslararası hukuk açısından borç alan ve borç veren taraflar eşit şartlara sahiptirler.

Dış borçlanma, genelde, borç veren ve borç alanın karşılıklı koşullarını içeren, borcun faiz, vade ve ödemesiz dönemini, kullanma usul ve esasları ile faiz ve anapara geri ödeme planını belirleyen uluslararası anlaşmalarla yürütülür. Uluslararası anlaşmada, borçlanan devlet ya doğrudan doğruya taraftır ya da ~~kefil~~ durumundadır. Anlaşmada karşı taraf ise yine egemen bir devlet, egemen devletin uzantısı kurum ve kuruluş veya uluslararası malî kuruluşlar, özel yabancı bankalar, özel yabancı sermaye ve para piyasaları ve özel yabancı kişilerdir. Borçlanan tarafın borç veren devlet, kuruluş, piyasa ve kişiler üzerine hiç bir hakimiyeti ve üstünlüğü yoktur. O sebeple, dış borçlanmanın hukukî yapısı, ülke kanunlarının ötesine taşmakta, ülke içinde geçerli kanunların uluslararası hukuk kuralları ile birlikte değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu zorunluluğun bir sonucu olarak devletler, dış borçlanma da dahil dış alemle olan malî, ekonomik, sosyal, siyasal, askeri, turizm gibi uluslararası ilişkilerinde egemenliklerinden feragatta bulunmakta ve bu durumu Anayasa hukuğu çerçevesinde çözüme kavuşturmuşlardır.

Uluslararası hukuk, başta bağımsız devletler olmak üzere, uluslararası toplum üyelerinin birbirleriyle ilişkilerinde uymak zorunda oldukları hukuk kurallarının tümünden oluşmaktadır. Uluslararası toplumda, bu toplum adına kanunlar yapacak ortak bir yasama organının olmamasından kaynaklanan boşluğu, devletler, anlaşmalar yaparak doldurmaya çalışmışlardır. Anlaşmaların yapılması, etkileri, sona erişleri konusundaki kurallar, temül olarak gelişmiştir. 29 Mayıs 1969 yılında Viyana'da toplanan konferans sonucunda, bir "Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi" kabul edilmiş ve bu ku-

rallar yazılı biçime sokulmuştur(74). Bu gelişmeler doğrultusunda devletlerin yetkili temsilcileri aracılığı ile görüşmelerde bulunma, görüş birliğine varılan bir metni kaleme alma, metnin imzalanmasından sonra yetkili organların onayına sunma gibi uluslararası hukukta, andlaşmaları onaylama veya uluslararası andlaşmalara katılma, belli usûl ve şekillere uyularak yapılan tasarruflar halini almıştır. Ancak, aynı tasarrufların iç hukukta sonuç doğurabilmesi, bunların, aynı zamanda, birer iç hukuk tasarrufu şekline bürünmelerini de gerektirmektedir. Bu da Anayasa ile kabul gören düzenleme çerçevesinde, Devlet Başkanının (Cumhurbaşkanının) kabulü ile gerçekleşmektedir. Diğer bir anlatımla, uluslararası andlaşmaları onaylama veya uluslararası andlaşmalara katılma, onaylama veya katılmayı uygun bulma kanun/kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi/bakanlar kurulunca kabulü ve Cumhurbaşkanının onayı ile olabilecektir.

Uluslararası hukuka göre, uluslararası andlaşma hükümlerinin devlet başkanının (Cumhurbaşkanının) bu andlaşmaları onayladığı tarihte yürürlüğe girmesi gerekemeyebilir. Andlaşma, genelde tasdiknamelerin teatisi veya tevdi zabıtnamesinin tanzim edildiği tarihte -eğer daha geç bir yürürlük tarihi andlaşma metninde gösterilmemişse- yürürlüğe girer(75). Bazı istisnai hallerde ise, andlaşma, bütün bu diplomatik tasarrufların-onaylama veya katılma dahil-yapılmasından önce, örneğin andlaşmanın imzalanma tarihinde, girmiş olabilir. Bu gibi durumlarda, andlaşmanın, Türkiye Cumhuriyeti bakımından, yürürlüğe girdiği tarihin de iç hukuk bakımından tespit edilmesi gerekir. Bu tespitde, yine, kanun veya kararname ile olacaktır. Böylece andlaşma, imzalanma tarihinde uluslararası hukuk alanında yürürlüğe girmiş olsa bile, iç hukuk işlemlerinin sonradan yapılmış olmasına rağmen, iç hukuktaki yürürlüğe giriş de, imzalanma tarihinden itibaren geçmişe etkili olacaktır.

(74) *MERAY, Seha, L: Uluslararası Hukuk ve Örgütler, El Kitabı, 2. Baskı, A.Ü. S.B.F. Yayın No: 430, Ankara, 1979, s.21,22,202.*

(75) *244 Sayılı Kanunun Gerekçesi, Mütanaka Dergisi, S.Sayısı, 114, s.2.*

B- ANAYASA VE DIŞ BORÇLANMA

1924 Anayasası bütün uluslararası andlaşmaların onaylanmasını, onaylanmanın bir kanunla uygun bulunması şartına bağlamıştı. Fakat uygulamada, uluslararası hayatın zorunlulukları karşısında, 1924 Anayasası'nın benimsemiş olduğu kuraldan zaman zaman ayrılmalar olmuştur. Çıkarılan çeşitli kanunlarla (76) daha önceden yasama organının onayı alınmadan bakanlar kuruluna bazı uluslararası andlaşmaları yürürlüğe koyma imkânı verilmiştir. Ancak, çıkarılan bu kanunlar, 1924 Anayasası'nın mutlak hükmü karşısında, söz konusu uluslararası andlaşmaların, hükümetçe yürürlüğe konmasına geçici bir nitelik vermekten öte anlam taşımamakta ve bu andlaşmaların da belli bir süre içersinde yasama organının onayına sunulmasını gerektirmekteydi. Şöyle ki, bu andlaşmalar belirlenen süreler içinde yasama organına bir kanun tasarisına ekli olarak sunulmadığı takdirde, yürürlükten kalkmış olmaları gerekiyordu. Ayrıca, yasama organınca, söz konusu uluslararası andlaşmaların, diğer bir anlatımla, uluslararası andlaşmanın onaylanmasına dair kanun tasarisının, tümü ile reddi halinde daha önce yürürlüğe konmuş olmasına rağmen, uluslararası andlaşmanın yürürlükten kalkması gerekiyordu. Böyle bir uygulamanın doğuracağı sonuç, iç hukuk bakımından normal karşılanmakla beraber, andlaşmaya taraf karşı devlet, kurum veya kuruluş için uluslararası hukuk kurallarına aykırı olabilmekteydi.

Bakanlar Kuruluna yetki veren bahsi geçen kanunların 1924 Anayasası'na aykırı olduğu açık olmakla birlikte uluslararası hayatın önüne geçilmez zorunlulukları da, bu kanunların sık sık uygulanmasına engel olmamıştır. Öte yandan uluslararası teamülde, bazı uluslararası andlaşmalar

(76) 3.7.1953 Tarih ve 6114 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı, Milletlerarası Sivil Havacılık Teşkilatı, Milletlerarası Çalışma Teşkilatı ve Dünya Sağlık Teşkilatı Arasındaki Teknik Yardım Teminine Mütedair Esas Anlaşma ve Eklerinin Onanması Hakkında Kanun (RG:10.7.1953/8454)
20.5.1959 Tarih ve 7280 Sayılı Birleşmiş Milletler Antlaşması ile Birleşmiş Milletler Teşkilatına Bağlı İhtisas Müesseselerinin Ana Sözleşmeleri, Avrupa Ekonomik İşbirliği Sözleşmesi , Türkiye Cumhuriyeti ile Amerika Birleşik Devletleri Arasında Münakit Ekonomik İşbirliği Anlaşması, Avrupa Konseyi Sözleşmesi ve Hükümetimiz Tarafından imza Edilmiş veya Edilecek Sair Anlaşma, Antlaşma ve Sözleşmelerin icaplarından olarak ilgili Hükümet ve Teşekküller veya Bunlar Namına Hareket Edecek Müesseseler ile kredi, Yardım ve Ödeme Anlaşmaları Akdine Hükümetin salâhiyetli Kılınması Hakkında Kanun(RG:26.5.1959/10214)

ron onayı yürütme organına bırakılmıştır(77).

Uluslararası andlaşmaların Anayasa'ya aykıruluk durumunun giderilmesi ile uluslararası hukuk ve ilişkilerin zorunlulukları karşısında 1961 Anayasası'nda gerekli düzenlemelere gidilmiş ve bahsi geçen zorunluluklar hukukileştirilerek meşrulaştırılmıştır.

Uluslararası andlaşmalar konusunda 1961 Anayasası'nda benimsenen kurallar, aynen 1982 Anayasası'nda da kabul edilmiştir.

1982 Anayasası'na göre, genel kural, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (T.B.M.M.) onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Ancak uluslararası andlaşmaların, yasama organının onayı olmaksızın yürürlüğe konması genel prensibine, yukarıda açıklanan zorunluluklar karşısında bir takım istisnalar da getirilmiştir. Bu istisnalar dahilinde, uluslararası andlaşmaları yürürlüğe koyma yetkisi yasama organından alınarak, yürütme organına (bakanlar kuruluna) verilmiştir. Bu istisnalar şunlardır:

- Ekonomik, ticarî veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar,
- Uluslararası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları,
- Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik veya idarî andlaşmalar.

Bakanlar kurulunun onayı ve Resmî Gazete'de yayımları ile yürürlüğe girecek olan, yukarıda bahsi geçen hususlarla ilgili uluslararası andlaşmalardan Türk kanunlarına değişiklik getirenleri, T.B.M.M.'nin yetki alanında olup, bu gibi uluslararası andlaşmaların onayı, yine onaylamanın bir kanunla uygun bulunmasına bağlı olacaktır.

1961 Anayasası'nda yer almış ve 1982 Anayasa'sında da aynen korunmuş olan hükümlere paralel düzenleme 1963 tarih ve 244 sayılı Kanunda vücut bulmuştur. Dış borçlanma konusu da Anayasa'nın vermiş olduğu bu izin çerçevesinde, 244 sayılı "Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması İle Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun" kapsamında düzenlenmiştir. Bu genel çerçevede dış borçlanma, 244 sayılı Kanunun vermiş olduğu yetkiye dayanılarak, uluslararası andlaşmaların yasama organının onayı ile yürürlük ka-

(77) 244 Sayılı Kanunun Gerekçesi, a.g.d., s.1,2.

zanacağı genel Anayasa kuralının dışında, bakanlar kurulu kararları ile yürütülebilecektir. Diğer bir ifadeyle, Anayasa gereği dış borç andlaşmalarını yürürlüğe koymak, yürürlükten kaldırmak ve dış borç andlaşmalarında her türlü değişiklikleri yapmak, yasama organı yerine, yürütme organının görev ve yetkisi dahilinde olmaktadır.

Uluslararası andlaşmalar bakımından, 1961 ve 1982 Anayasaları'nda, uluslararası hukukta geçerli olan kurallara paralel düzenlemeler yer almıştır. 1924 Anayasa'sında uluslararası andlaşmalara katılma yetkisi tamamen yasama organının yetki alanı dahilinde düzenlenmişti. 1961 ve 1982 Anayasa'larında bu yetki yasama organından alınarak cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu şekilde, uluslararası andlaşmaların onaylanmasında ve bunlara katılmada, Uluslararası Devletler Hukuku bakımından yetkili olan merci, iç hukuk bakımından da yetkilendirilmiş ve böylece Anayasa ile uluslararası hukuk arasında paralellik kurulmuştur. Bu durumda yasama organının veya bakanlar kurulunun uluslararası andlaşmalarla ilgili yetkisi, onaylama veya katılmayla ilgili değil, fakat onaylama veya katılmanın bir kanun veya kararname ile uygun bulunması ile ilgili olmaktadır. O sebeple, onaylanması veya kendisine katılmanın söz konusu olduğu uluslararası andlaşma, bir kanun veya bakanlar kurulu kararname tasarisına ekli olarak yasama organına veya bakanlar kuruluna sunulacak, yasama organı veya bakanlar kurulu, tasarıyı olduğu gibi kabul veya reddederek, onaylamayı veya katılmayı uygun bulup bulmadığı hususunda iradesini açıklayacaktır. Yasama organı veya bakanlar kurulu, onaylama veya katılmayı uygun bulmamışsa, artık Cumhurbaşkanının onaylama veya katılma tasarrufunda bulunma imkanı kalmayacak; eğer onaylama veya katılma uygun bulunmuşsa, Cumhurbaşkanı, onaylama veya katılma tasarrufunu yerine getirmede takdir yetkisine sahip olacaktır.

Anayasa'ya göre, usûlüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş olan uluslararası andlaşmalar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile iptal davası açılmayacaktır. Aynı şekilde, usûlüne göre yürürlüğe girmiş olan dış borç andlaşmaları için de yargı yolu kapatılmış olmaktadır.

D- DIŞ BORÇLANMAYA İLİŞKİN DİĞER DÜZENLEMELER

Dış borçlanmaya yetki veren kanunlar beş ana grupta toplanabilir. Bunlar;

- 244 Sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü Ve Ya-

yınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun,

- 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu,
- Genel Bütçe Kanunları,
- 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ve bu Kanuna istinaden çıkarılan Kararlar,
- Özel yabancı sermaye yatırımcılarının dış borçlanması açısından 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu.

Yukarıda yer alan ilk üç kanun, daha çok kamu kesimi dış borçlanması ile ilgilidir. Son iki düzenleme ise bir ilâ üç yıl vadeli özel kesim dış borçlanmasına yöneliktir.

1- 244 Sayılı Kanun ve Dış Borçlanma

244 sayılı kanun kapsamında yapılan dış borçlanma iki önemli özelliğe sahiptir. Bunlardan birincisi, dış borçlanmanın iki veya çok taraflı uluslararası andlaşmalara dayalı olarak yürütülmesidir. Diğer bir ifadeyle, iki veya çok taraflı uluslararası andlaşmalar çerçevesinde yapılacak dış borçlanmalar, bu kanuna göre yürütülecektir. Uluslararası andlaşmalar, uluslararası alanda genel, kesin ve objektif kurallar koyan, hak ve yükümlülükler yaratabilen, taraflar arasında sair hukukî sonuçlar doğurabilecek nitelikteki andlaşmalardır(78).

244 sayılı kanun kapsamında yapılan dış borçlanmanın ikinci önemli özelliği, bu çerçevede yapılan dış borçlanmanın, uluslararası hukuk sujesi kuruluşlardan yapılmakta olmasıdır. Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ile devletler bu kapsama girmektedir.

Anayasa ve 244 sayılı Kanun gereği, uluslararası andlaşmalar çerçevesinde yapılacak dış borçlanmada yetkili mercii yürütme organıdır. Bakanlar kurulu kararnamesi ile yürürlük kazanacak olan bu uluslararası andlaşmaların kapsamına;

- Her türlü hibe, kredi veya sair suretlerle yardım sağlayan iki veya çok taraflı andlaşmalar,
- İki veya çok taraflı teknik veya idarî işbirliği andlaşmaları,
- İki veya çok taraflı borç erteleme andlaşmaları, dahildir.

(78) Geçici Komisyon Raporu(244 sayılı Kanunla İlgili):Millet Meclisi S.Sayısı: 114'e 1'nci Ek, Esas No: 2/419, Karar No:6, 1 nci Dönem 2 nci Toplantı, 29.5.1963.

Dış borçlanmayla ilgili olarak 244 sayılı Kanunda öngörülen diğer hususlar ise şöyledir:

- Dış borç andlaşmalarının parafe edilmesi, imzalanması, bu andlaşmalara katılma bildirilerinin yapılması için Türkiye Cumhuriyeti temsilcilerinin tayini ve temsilcilerin yetkilerinin tespiti bakanlar kurulu kararname ile olur ve bu kararname Resmî Gazete'de yayımlanmaz,

- Dış borç andlaşmalarının onaylanması veya onaylamaya katılma ile ilgili bakanlar kurulu kararnamesi Resmî Gazete'de yayımlanır,

- Dış borçlanma ile ilgili uluslararası andlaşmaların belli hükümlerinin yürürlüğe konulması için gerekli bildirimleri yapma, uygulama alanlarının değiştiğini tespit etme, bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma ve sona erdirme bakanlar kurulu kararnamesi ile işlerlik kazanır; kararname Resmî Gazete'de yayımlanır,

- Onaylama veya katılma konusu olan dış borç andlaşmalarının Türkçe metni ile andlaşmada geçerli olduğu belirtilen yabancı dil veya dillerden biri ile yazılmış metni, bakanlar kurulu kararnamesine ekli olarak Resmî Gazete'de yayımlanır. İç hukuk bakımından, dış borç andlaşmaları Resmî Gazete'de yayımlanmadan hüküm ifade etmez,

- Dış borç andlaşması, yürürlük tarihine dair kararnamede belirtilen yürürlüğe giriş tarihinde kanun kuvvetini kazanır.

2- Bütçe ve Dış Borçlanma

Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçenin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağını kanunla belirleneceği, Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamayacağı da öngörülmüştür.

Genel ve katma bütçelerin hazırlanması ile uygulama şekil ve şartlarının tâbi olacağı esaslar, Anayasa gereği 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Borçlanma açısından 1050 sayılı Kanunda, bütçe açığı varsa ne şekilde kapatılacağı, bütçe yılına ait bulunan ve o yılın gelir ve harcamalarını ilgilendiren hükümlerin genel bütçe kanununun metninde yer alacağı, hükmü bir yılı aşacak süreyle ilgili düzenlemelere ise yer verilmeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca, özel bir kanunla veya genel bütçe kanununda belirtilmiş bir izine dayanmadıkça kısa süreli bile olsa hiç bir borçlan-

manın yapılmayacağı gibi hazine adına kefil de olunamayacaktır. Bu duruma göre, devlet bütçesi açısından dış borçlanma ve hazinenin dış borçlanmada kefil olması iki halde mümkün olabilecektir. Bunlardan birincisi, özel bir kanunla belirtilmiş bir izine dayanılarak yapılan dış borçlanma ve kefalet, ikincisi ise, genel bütçe kanununda belirtilmiş bir izne dayanılarak yapılan dış borçlanma ve kefalet.

Devletin, özel bir kanuna dayanarak yapmış olduğu dış borçlanma, 244 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan dış borçlanmadır.

Dış borçlanma konusunda, yıllık genel bütçe kanunlarında, özellikle carî yıl bütçe açığının giderilmesiyle ilgili olarak miktar yönünden verilecek iznin ötesinde, doğrudan bütçe ile ilgili olmayan çeşitli hükümler yer almaktadır.

Her yıl, genel bütçe kanununa konulan hükümlerle (79) yıllık programlarda belirlenen dış finansman ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla 244 sayılı Kanunun kapsamı dışında kalan kuruluşlarla kredi andlaşmaları yapmaya ve projelerin yapılabilirlik çalışmalarının dış finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere Dünya Bankası ile üzerinde anlaşılacak şartlarla on milyon A.B.D dolarına kadar olan borçlanmaların yapılmasına Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakan yetkili kılınmaktadır. Bu şekilde yapılacak dış borç andlaşmaları da bakanlar kurulu kararıyla yürürlüğe konulabilmektedir. Fakat, bu kararnamele, 244 ve 1322 sayılı (80) Kanun hükümlerine tabi tutulmaz. Diğer bir ifadeyle, bütçe kanununda düzenlendiği şekilde dış borçlanma, 244 sayılı Kanunla öngörülen, uluslararası hukuk kurallarına uygun birtakım usûl ve esaslara tabi değildir. Ayrıca, dış borçlanmayla ilgili belgelerle, bakanlar kurulu kararnamele de 1322 sayılı Kanunun aksine Resmi Gazete'de yayımlanmaz.

Bu genel çerçevede bütçe kanunlarına göre yapılan dış borçlanmanın kapsamı, iki ana gruba ayrılabilir:

- Yıllık programlarda belirlenen dış finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla yönelik ve 244 sayılı Kanun kapsamı dışında kalan kuruluşlarla yapılan dış borç andlaşmaları,

-
- (79) Örnek olarak bkz: 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu madde 39, (RG.:31.12.1985 /18975); 1987 Bütçe Kanunu madde 39. (RG.:31.12.1986/19327 M)
- (80) 23.5.1928 tarih ve 1322 Sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun. (RG.:4.6.1928/904)

- Projelerin yapılabilirlik çalışmalarının dış finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere Dünya Bankası ile üzerinde anlaşılacak şartlarla on milyon ABD Dolarına kadar yapılacak dış borçlanmalar.

244 sayılı Kanun kapsamında yapılan dış borçlanma, devletler ve uluslararası kuruluşlarla -örneğin Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi- yapılan dış borçlanmadır. Bu Kanun kapsamı dışında kalan kuruluşlarla yapılacak ve yıllık programlarla belirlenen dış finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla yönelik dış borçlanmalar ise bütçe kanunlarına konulan hükümler çerçevesinde yapılabilecektir. Buna göre, uluslararası para ve sermaye piyasalarından, yabancı banka ve firmalardan, çeşitli yabancı banker kuruluşlarından yapılacak dış borçlanmalar, bütçe kanunlarına dayanılarak yürütülebilecektir.

Bütçe kanununa göre yapılan diğer borçlanma şekli, daha çok teknik yardım niteliğinde ve sadece Dünya Bankası ile yapılan borçlanmalarla ilgilidir. Bu tür dış borçlanma, dış finansman ihtiyacı duyulan çeşitli ekonomik projelerin hazırlanması, etüt ve değerlendirilmesi gibi çalışmaların dış finansman ihtiyacını karşılama amacıyla yönelik ve miktar olarak da on milyon dolara kadar yapılan dış borçlanmadır.

Bütçe kanunlarına konulan bu hükümler, Anayasa ve Anayasa gereği çıkarılan 1050 sayılı Kanunda öngörülen hükümlere uygun değildir. Şöyle ki, bütçe kanunlarında verilen izin çerçevesinde yapılan dış borçlanma, doğrudan bütçe açığı dolayısıyla bütçeyle ilgili olmayıp, ülke dış finansman ihtiyacını karşılamaya yöneliktir. Ayrıca, uluslararası kuruluşlardan olan Dünya Bankası'ndan yapılacak olan dış borçlanmalar zaten 244 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. O sebeple, bütçe dışında başlı başına hüküm ifade eden bu tür düzenlemelerin, bütçe kanunlarından ayrı olarak düzenlenmesi, hem Anayasa hem de bütçe tekniği açısından daha anlamlı olabilecektir. Bu şekilde, yıllık olarak uygulamaya konulan bütçe kanunlarına tekrar tekrar aynı hükümlerin konulması ve bir yılın ötesinde hüküm ifade eden geçmiş yıl borçlanmalarının da cari yıl bütçesi ile teyid edilmesi sorunu çözüme kavuşabilecektir. Bu şekilde, her yıl bütçe kanuna "Daha önceki bütçe yıllarında akdedilmiş benzeri andlaşmalar hakkında da bu hüküm (bütçe kanunundaki dış borçlanma ile ilgili esaslar) uygulanır." şeklinde bir hüküm konulmasına gerek kalmayacaktır.

Öte yandan, yıllık genel bütçe kanunlarında, bütçe açığının ne kadar olacağı ve bu açığın da nasıl karşılanacağı şeklindeki izinin dışında, dış borç yönetimi (genelde borç yönetimi) ile ilgili olup, bir yıldan fazla süreye ilişkin hükümlerin konulması, gerek Anayasa ve gerekse 1050 sayılı kanun karşısında yerinde olmayan bir uygulama olmakla birlikte; yönetimde belirginlik ve süreklilik sağlanması açısından da anlamlı değildir.

Plânlı, verimli ve sürekli bir dış borç yönetiminin sağlanabilmesi için dış borçlanmayla ilgili hükümlerin genel bütçe kanunlarından çıkarılması tek başına yeterli değildir. Ayrıca, daha ileride üzerinde durulacağı üzere, dış borçlanmayla ilgili olan ve farklı kanunlarda yer almış olan mevcut düzenlemelerin belli bir kanun kapsamında toplanması da gerekmektedir. Bu şekilde yapılacak bir düzenleme kanun tekniğine de uygun olacaktır.

1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu'ndan önceki bütçe uygulamalarında, bütçe kanunları, (B) cetvellerinde cari yılda yapılacak dış borçlanma hasılatının miktarı tahmini olarak gösterilmekteydi. Bu şekilde T.B.M.M.'nce bütçenin kabulü esnasında zımnen belirtilen tutarda dış borçlanmaya izin verilmekteydi. 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda ise dış borçlanma hasılatı, bütçe, (B) cetvelinden çıkartılmıştır. Böyle olunca da cari yılda ne miktarda dış borçlanma yapılacağı yolundaki belirleme yapılamaz olmuştur. Yeni uygulama ile bütçe kanununda gerek iç, gerekse dış borçlanma bakımından genel ve toplam olarak bir izin verilmekte, ne miktarda iç, ne miktarda dış borçlanma yapılacağı yolunda belirleme yapılmamaktadır. Bütçe tekniği açısından, dış borçlanma hasılatının bütçe gelirleri içersinden çıkartılması yerinde olmakla beraber borçlanılacak tutarın iç ve dış olarak ayrı ayrı belirtilmesi, bütçede açıklık prensibinin bir gereğidir. Bu şekilde bir belirleme dış borçlanmanın plânlı bir şekilde yürütülebilmesi ve aynı zamanda yönetimde belirginliği de sağlayabilecektir.

3- 1211 Sayılı Kanun ve Dış Borçlanma

1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nda öngörülen dış borçlanma, 244 sayılı Kanunda öngörülen borçlanma prosedürüne tabi değildir. Banka, kendi imkânları ile döviz olarak karşılıklı ve karşılıksız her çeşit kredi alabilir.

Merkez Bankası, kaynak olarak, yabancı ülkeler, uluslararası kurumlar veya yabancı banka ve kurumlardan, doğrudan, hazine kefaleti olmaksızın, dış borç işlemlerinde bulunabilir. Dış borç andlaşması, Banka ile dış borç veren yukarıda adı geçen kurum ve kuruluşlar arasında akdedilir. Fakat, bütçe kanunlarına konulan hükümlerle, Merkez Bankası tarafından dış borçlanma yoluyla sağlanan imkânlarla dolaylı bir şekilde hazine garantisi de verilir(81). Diğer bir anlatımla, Merkez Bankasınınca doğrudan gerçekleştirilen dış borç andlaşmalarını kısmen veya tamamen andlaşma hükümleri ile beraber devralmaya, her yılın bütçe kanunu ile dış borç yönetimden sorumlu bakan yetkili kılınır.

Merkez Bankası aracılığıyla yapılan dış borçlanmada özellik arzeden bir uygulama, Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesabıdır. Bu hesap, Türkiye'de Merkez Bankası şubelerinden, Batı Almanya'da Dresdner Bank A.G., Bank Für Handel Und Industrie A.G., Bremer Bank'ın şubelerinden, Hollanda'da Algemeene Bank Nederland N.Y.'nin şubelerinden döviz yatırma ve çekme imkânlarını sağlayan bir döviz tevdiat hesabıdır(82). Azami iki yıl vadeli olan ve genelde Dresdner Borçları şeklinde adlandırılan bu uygulamanın faiz matiyeti oldukça yüksektir. Örnek vermek gerekirse, bir yıl vadeli Amerikan Doları için uygulanan faiz oranı yüzde 11, iki yıl vadeli olanı için yüzde 12'dir. Batı Alman Markı için ise yüzde 8 ve yüzde 11'dir.

Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesabı aracılığıyla yapılan dış borçlanmanın kaynağı, yurt dışında oturma veya çalışma iznine sahip Türk uyruklu kişiler ile herhangi bir amaçla yurt dışında görevlendirilenlerin elde etmiş oldukları konvertibl dövizlerdir.

4- 1567 Sayılı Kanun ve Dış Borçlanma

1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun kambiyo ile ilgili işlemlerin bakanlar kurulu kararlarıyla düzenleneceğini öngörmüştür. Bu doğrultuda yayımlanan bakanlar kurulu kararları ile bu kararlara ilişkin Bakanlık ve Merkez Bankası tebliğlerinde özel sektörün

(81) Örnek olarak bkz. 1987 Mali Yılı Bütçe Kanunu, Madde. 40. (RG.: 30.12.1986/19327 M)

(82) Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 30 Sayılı Karar İle Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığınının 84-30/1 Sayılı Tebliğine İlişkin T.C. Merkez Bankası Genelgesi, Sayı 1/A (RG: 13.7.1984/18457).

dış borçlanma esasları düzenlenmiştir(83). Bu çerçevede yapılan özel sektör dış borçlanması aşağıdaki şekillerde yürütülür.

- Bankalar tarafından yapılan dış borçlanma,
- İhracatçı Sermaye Şirketleri(*) tarafından yapılan dış borçlanma,
- Teşvik Belgelerine dayalı olarak yapılan dış borçlanma,
- Yurt dışındaki işlerle ilgili olarak yapılan dış borçlanma,
- Bakanlığın (***) ön iznine bağlı olarak yapılan dış borçlanma.

Bankalar tarafından yapılan dış borçlanmanın kapsamına, azamî bir yıl vadeli krediler ile, aracılık edilen prefinansman emtia ve kabul kredileri girmektedir. Hangi bankanın dış borçlanmayı yapmaya yetkili olduğu bakanlıkça belirlenmektedir.

Bakanlıkca uygun görülecek ihracatçı Sermaye Şirketlerince yapılan dış borçlanma, bu şirketlerin faaliyet alanları ile ilgili olup, azamî iki yıl vadeli kredilerden oluşmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı teşvik belgeleri çerçevesinde yapılan dış borçlanmanın kapsamını kabul, prefinansman, emtia ve benzeri krediler ile azamî iki yıl vadeli krediler oluşturur.

Türkiye'de ikamet eden kişiler, yurt dışındaki işleriyle ilgili olarak da dış kredi alabilirler. Bu tür borçlanmada vade ve kapsam yönünden bir sınırlama yoktur. Özel sektörün yukarıda açıklanan hususların dışında yapacakları dış borçlanma bakanlığın (***) ön iznine bağlı olmaktadır.

1567 sayılı kanun kapsamında, özel sektörün yapmış olduğu dış borçlanmada, lehte ve aleyhte oluşacak kur farkları ilgililere aittir. Faiz ve diğer giderler taraflarca serbestçe tespit edilir. Faiz, diğer giderler

(83) Bu konudaki son düzenleme için bkz.

Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki 30 Sayılı Karar, K.S.84/8224, (RG:7.7.1984/18451); Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki 30 Sayılı Karara İlişkin Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığının 84-30/1 Sayılı Tebliği, (RG.:7.7.1984/18451)

Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki 30 Sayılı Karara İlişkin Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığınının 84-40/1 Sayılı Tebliği Hakkında T.C. Merkez Bankasının 1/A Sayılı Genelgesi, (RG.:13.7.1984/18457)

(*) İhracatı Teşvik Kararlarında belirtilen nitelikleri haiz ve ödenmiş sermayeleri 500 milyon TL olan anonim şirketler.

(**) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık.

(***) Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınının bağlı olduğu bakanlık.

ve anapara taksitlerinin transferleri bankalarca kendi kaynaklarından karşılanır.

4- 6224 Sayılı Kanun ve Dış Borçlanma

6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ile bu Kanuna istinaden çıkarılan "Yabancı Sermaye Çerçeve Kararına" göre Türkiye'de yatırım yapacak veya iştirakte bulunacak özel yabancı sermaye girişimcileri, yatırımları ve iştirakleri ile ilgili olarak serbestçe borçlanma yapabilirler. Aynı şekilde, yapmış oldukları dış borçlanmalarla ilgili olarak dış borç anapara ve faiz geri ödemelerini de serbestçe transfer edebilirler.

II- KEFALET YOLUYLA YAPILAN DIŞ BORÇLANMA

Genel ve katma bütçe ile ilgili esas ve usûllerin düzenlendiği Muhasebei Umumiye Kanunu'na göre, özel bir kanunla veya genel bütçe kanununda belirtilmiş bir izine dayanmadıkça kısa vadeli bile olsa hazine adına kefil olunamaz. Hazine adına bu genel düzenleme karşısında, dış borçlanmada kefalet iki halde mümkündür. Hazine, ya özel bir kanuna istinaden dış borç andlaşmalarına kefil olmakta, ya da her yıl genel bütçe kanunu ile verilen izinler çerçevesinde bu yetkisini kullanmaktadır.

Dış borçlanmadaki kefalet müessesesi, uluslararası hukuktaki teamüle de uygundur. Daha önce üzerinde durulduğu üzere, dış borç andlaşmaları, devletler ve uluslararası hukuk tüzel kişileri arasında gerçekleşmektedir. Anayasa ve dış borçlanmaya yetki veren 244 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeler de bu esasa uygundur. Adı geçen düzenleme çerçevesinde yapılan dış borç andlaşmalarında muhatap devlettir. Devlet adına bu yetki hazine tarafından kullanılmaktadır. Böyle olunca, dış borç andlaşmaları doğrudan veya dolaylı şekilde hazine (devlet) adına akdedilmektedir. Böylece, dış borç andlaşmaları ya doğrudan hazine nam ve hesabına akdedilmekte, ya da akdedilen diğer dış borç andlaşmalarına hazine kefil olarak imza atmaktadır.

Uluslararası andlaşma niteliğinde olmayan dış borçlanmada ise akdedilen dış borç andlaşmalarını andlaşma hükümleri ile garanti etme yerine, dış borç anapara ve faiz ödemeleri için transfer garantisi verilmektedir. 1567 ve 6224 sayılı Kanun kapsamında yapılan dış borçlanmalar bu tür uygulamaya örnektir.

A- ÖZEL KANUNLA VERİLEN İZİN ÇERÇEVESİNDE YAPILAN KEFALET İŞLEMLERİ

Dış borçlanmaya, hazine adına garanti verilmesine yetki veren özel kanunlara, örnek olarak, 5697 ve 6141 sayılı(84) iki kanun gösterilebilir. 5697 sayılı Kanunla, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından Türkiye Sınai Kalkınma Bankasına açılan krediye Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin kefaletinin temini sağlanmıştır. 6141 sayılı Kanunla da, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankası'na açacağı kredilere, adı geçen 5697 sayılı kanunla tasdik edilen "Garanti Andlaşması" esasları dahilinde, kefalet etmeye ve bu hususta Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ile aynı esaslar dairesinde garanti andlaşmaları yapmaya bakanlar kurulu yetkili kılınmıştır.

Anayasa'da öngörülen hükümler doğrultusunda 1963 yılında 244 sayılı Kanunun uygulamaya konulmasıyla artık devletler ve uluslararası hukuk tüzel kişiliği vasfı kendilerine tanınmış uluslararası kuruluşlarla yapılacak olan dış borç garanti andlaşmaları için özel kanun çıkarılmasına gerek kalmamış ve bu tür garanti andlaşmalarının bakanlar kurulu kararnamesiyle yürürlüğe girmesine imkan sağlanmıştır.

B- GENEL BÜTÇE KANUNLARINDA VERİLEN İZİN ÇERÇEVESİNDE YAPILAN KEFALET İŞLEMLERİ

Genel bütçe kanunlarında yer alan düzenlemeler çerçevesinde dış borçlanmaya ilişkin kefalet işlemleri aşağıdaki esaslara tabidir(85).

- Genel bütçe ile dış borç andlaşmalarını andlaşmalardaki şartlarla garanti etmeye Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan yetkilidir.

- (84) 12.1.1951 Tarih ve 5697 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Temsilcileri Arasında Akdolunan Garanti Andlaşmalarının Onanması Hakkında Kanun. (RG.:17.1.1951/7710). 13 Temmuz 1953 Tarih ve 6141 sayılı Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankasına Açacağı Kredilere Kefalet Edilmesi ve Bu Hususta Garanti Andlaşmaları Akdi Zımında Hükümete Mezuniyet İtasına Dair Kanun. (17.7.1953/8460).
- (85) Örnek olarak bkz: 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu; Madde 38, (RG: 31.12.1985/18975) 1987 Mali Yılı Bütçe Kanunu, Madde 30. (RG: 1.12.1986/19327 M)

- Genel bütçe ile verilen izin çerçevesinde, uluslararası kurumlar ve yabancı ülkelerin kredi kuruluşları ile diğer her türlü dış kaynaklar tarafından kamu kurumlarına özel hukuk hükümlerine tabi olmakla beraber sermayelerinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olanlar dahil ve yatırım bankalarına verilecek kredi andlaşmalarına garanti verilebilir.

Konuyu biraz açacak olursak, genel bütçe ile verilen izin çerçevesinde yapılan kefalet işlemleri, devletler ile uluslararası hukuk tüzel kişiliği vasfına haiz uluslararası kuruluşlar dışında yapılan dış borç andlaşmalarında söz konusudur. Bunlar, özel banka ve firma gibi yabancı ülke kredi kuruluşları, uluslararası para ve sermaye piyasaları ve çeşitli banker kuruluşlarıdır. Diğer yandan, garanti, yukarıda bahsi geçen kaynaklar tarafından kamu kurumları ile yatırım bankalarına açılan kredilerle ilgili andlaşmalara verilebilir. Buradaki kamu kurumlarından kasıt, kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler gibi genel ve katma bütçeli idareler dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Yatırım bankaları ise, kamu iktisadi teşebbüslerinin yatırım ve finansman programlarının karşılanmasında yardımcı kuruluş olan Devlet Yatırım Bankası (D.Y.B.)(*) ile özel kesim ekonomik birimlerinin yatırım ve finansman programlarının desteklenmesinde aracı kuruluş olan Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankası (T.S.K.B.)'dir.

- Genel bütçe kanunu ile verilen izin çerçevesinde ulusal bankalar lehine garanti verilebilmekte, özel sektör kurumlarına verilecek kredilere 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun kapsamında transfer garantisi sağlanmaktadır. Daha çok özel sektörün dış borçlanması ile ilgili kefalet işlemlerinin ifade edildiği bu düzenleme ile elde edilen dış borçların anapara ve faiz ödemeleri için transfer garantisi, yine Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın yetkisi dahilinde verilebilmektedir.

- Genel bütçe kanunları ile verilen izin çerçevesinde, uygulanan diğer bir kefalet işlemi, Merkez Bankası aracılığı ile yapılan dış borçlanma ile ilgilidir. Bu uygulamaya göre, yabancı ülkeler, uluslararası kurumlar veya yabancı banka ve kurumlardan borçlanma yoluyla sağlanan imkanların doğrudan Merkez Bankası tarafından sağlanması halinde, bu borçları kısmen veya

(*) Devlet Yatırım Bankasının statüsü, 25.3.1987 tarih ve 3331 sayılı Kanunun vermiş olduğu yetki ile Türkiye İhracat ve Kredi Bankası A.Ş. (TÜRK EXIMBANK) olarak değiştirilmiştir. (RG.:31.3.1987/19317 M)

tamamen andlaşma hükümleri ile beraber devralmaya da Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakan yetkili kılınmaktadır.

C- KEFALET İŞLEMİNİN BAĞLAYICILIĞI VE SONUCU

Transfer garantileri dışında, dış borç andlaşmalarına kefil sıfaiyle atılan imza ile hazine, dış borç andlaşmasını, andlaşmadaki şartları ile garanti etmekte ve dış borç geri ödemelerinden birinci derecede müsterekle müteselsil borçlu sıfaiyle sorumlu olmaktadır. Bu duruma göre, asıl borçlunun andlaşma hükümlerine uymaması veya anapara ve faiz ödemelerini yerine getirmemesi hallerinde, hazine doğrudan borçlu sıfaiyle bahsi geçen yükümlülükleri yerine getirmektedir.

Transfer garantisi uygulamasında ise, dış borçlanma daha çok özel kesim ekonomik birimleri arasında ve bankalar aracılığı ile gerçekleştiği için, dış borç anapara ve faiz ödemelerinin serbestçe ve bankalarca yapılacağı yolunda güvence verilmektedir.

Dış borçlanmada kefalet uygulamasının bir sonucu olarak, asıl borçlunun herhangi bir nedenle yükümlülüklerini yerine getirmeme ihtimaline karşı gerekli yasal düzenlemelere gidilmiştir(86). Bu doğrultuda ayrıca, her yıl genel bütçe kanununda açılan özel bir tertibe ödenek de konulmaktadır(87).

2618 Sayılı Kanuna göre, kanunla verilen izinler üzerine yapılan kefaletlerde borçlularca herhangi bir nedenle ödenmeyip, hazinece ödemesi gereken dış borç anapara ve faiz miktarları, o yılın bütçesinden aktarma yapılmak üzere veya karşılığı gelir temin edilmek şartıyla ek ödenek alınmak suretiyle ödemesi yapılacaktır. Eğer, bu şekilde ödeme mümkün olmayorsa, gelecek yılda, dış borç yönetiminden sorumlu idarenin (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı) bütçesinde açılacak ayrı bir tertibe ödenek konulacaktır.

Özel idare ve belediyelerin hazine garantisi ile yapmış oldukları dış borç andlaşmalarına göre, geri ödeyecekleri anapara ve faiz tutarları, tekabül ettiği yılların bütçelerine ödenek konularak karşılanmaktadır. Ma-

(86) 2618 Sayılı Kanunla Verilen İzinler Üzerine Yapılan Kefaletlerin Nasıl Yerine Getirileceği Hakkında Kanun, (23 Kanunu evvel 1934 Tarih ve 2887 Sayılı Resmi Gazete.)

(87) Örnek olarak bkz: 1987 Mali Yılı Bütçe Kanunu (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, 950-05-3-528-900 Tertibi)(RG:31.12.1986/19327 M)

halif idarelerin bu yükümlülüklerini herhangi bir nedenle yerine getireme-
me durumunda ise bütçelerinin onaylanması sırasında, geri ödenecek bu tu-
tarlar, bütçeleri onaylamaya yetkili makamlar (İçişleri Bakanlığı) tarafın-
dan bütçelerine doğrudan doğruya konulmaktadır.

Kefalet sonucu hazine, dış borç anapara ve faiz ödemelerinde bulun-
makla beraber, bu ödemeleri asıl borçluya rücu etme hakkına sahiptir. Ha-
zine kefalet işlemlerinin sonucu olarak dış âleme yapmış olduğu ödemeler
için asıl borçlu hakkında takibata girişerek alacağını tahsil edebilmekte-
dir. Mahalli idareler bakımından rücu hakkı, daha özel bir düzenlemeye ta-
bi tutulmuştur. Buna göre, hazine, mahalli idareler dış borç andlaşmaları-
na verilen garanti sonucu, bu borçluların herhangi bir nedenle geri ödeme
yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde, dış dünyaya ödemiş olduğu
tutarları, bu idareler adına genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılmakta
olan paydan, borçlu dairenin rızâsına bakmaksızın tevkif etmek suretiyle
faiziyle birlikte tahsil ve mahsup edebilmektedir.

III-DIŞ BORÇLANMANIN İDARİ YÖNÜ

A- DIŞ BORÇ YÖNETİMİNDEN SORUMLU KURUM VE KURULUŞLAR

Dış borçlanma ile ilgili işlemler genelde Başbakanlık Hazine ve
Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından yerine getirilir. Diğer ilgili kuru-
luşlar ise Dışişleri Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Başbakanlık
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Merkez Bankası'dır.

1- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı

Dış borçlanmada Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın görev ve
yetkileri şunlardır(88):

- Dış borçlanmanın hazırlık, akit ve kefalet işlemlerini yürütmek,
- Sağlanan dış kamu borçlarının ve kültür yardımları dışındaki dış
yardımların kullanılmasına, bu borç ve dış yardımlara ait mukavele ve and-
laşmaların uygulanmasına ilişkin olarak ülke içinde ve dışında yapılacak

(88) 3274 Sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevle-
ri Hakkında Kanun, (RG.:25.4.1986/19088).

her türlü temas, müzakere ve gerekli işlemleri, Dışişleri Bakanlığı'nın bilgisi ve işbirliği dahilinde, uluslararası hukuk ve teamüllere uygun olarak(89) yerine getirmek,

- Yıllık programlar çerçevesinde ödemeler dengesi gerçekleşme ve tahminlerini hazırlamak, değerlendirmek ve ekonomik tahliller yapmak,

- Dış borçlanma ve borç servisi geri ödeme projeksiyonlarını hazırlamak,

- Ödemeler dengesi ve dış borçlanmayı ilgilendiren konularla ilgili olarak yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlar ile bunların temsilcilik ve temsilcileriyle, Dışişleri Bakanlığı'nın bilgisi ve işbirliği dahilinde uluslararası hukuk ve teamüllere uygun olarak malî konularda temas ve müzakerelerde bulunmak,

- Yabancı ülkeler ve piyasalardan borç alma ve yabancı piyasa, ülke ve kuruluşlara borç verme esas ve şartlarını belirlemek ve uygulamak,

- Bevlet borçları saymanlıklarını kurmak, dış borç muhasebe ve borç kütüğü kayıtlarını yapmak, tecil işlemlerini yürütmek,

- Dış borç, anapara ve faiz ödemelerine ilişkin işlemlerini yapmak,

- Özel kesimin doğrudan dış borçlanması ile ilgili olarak(90);dış kredi temini ile ilgili işlemleri kalkınma planı, yıllık programlar ve Para Kredi Kurulu kararlarına göre izlemek, dış ödemelerin muntazam yapılması açısından, gerekli görülen hallerde, yıllık dış borçlanma limitlerini ve kredi türlerini genel olarak veya bankalar itibarıyla tespit etmek, bunlara uyulmasını istemek, uymayan bankalar hakkında müeyyide uygulamak.

30 sayılı Kararla birlikte, özellikle özel kesim açısından daha önce uygulamada olmayan, "borç kütüğü" uygulaması başlatılmıştır. Bu esasa göre, Türkiye'de yerleşik kişiler tarafından orta veya uzun vadeli olarak yurt dışından sağlanan her türlü ikraz ve krediler, bakanlık nezdinde ihdas edilen borç kütüğüne kayıt edilecektir. İkraz ve kredilere, özelliklerine göre birer kod numarası verilip, söz konusu borç kütüğüne kaydı yapıldıktan sonra tescil durumu Merkez Bankasına bildirilecektir. Bu şekilde tescili yapılmayan ikraz ve kredilerin Merkez Bankasınca transferi yapılmayacaktır.

(89) 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun, (RG:17.5.1969/13201).

(90) Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 30 Sayılı Karar, (RG: 7.7.1984/18451).

2- Maliye ve G m ruk Bakanlığı

Dış borçlanmada Maliye ve G m ruk Bakanlığı'nın görev ve yetkileri şunlardır(91):

- Dış borçlanma ile malı yıl içinde elde edilecek imkanların Türk Lirası karşılıkları ile malzeme ve hizmet bedellerini Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine ilgili kuruluşlara ait bütçelerin özel tertiplerine  denek kaydetmek,
- Dış borç yönetim ve muhasebesi ile ilgili esas ve usulleri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ile birlikte düzenlemek,
- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan gelen dış borç uygulama sonuçlarını ilgili yolun kesin hesap kanun tasarısına dahil etmek,
- Devlet Planlama Teşkilatı teşvik belgesine istinaden yapılan dış borçlanmalarda, Devlet Planlama Teşkilatı ile birlikte yatırımlarda mali ve teknik şartlara uyulup uyulmadığını denetlemek ve denetim sonuçlarına göre gerekli tedbirleri almak, müeyyideler uygulamak(92).

3- Dışişleri Bakanlığı

Dış borçlanmada Dışişleri Bakanlığı'nın görev ve yetkileri şunlardır(93):

- Dış borç andlaşmalarını yürürlüğe koyan bakanlar kurulu kararname tasarılarını hazırlamak,
- Dış borçlanma konusunda yetki belgesi veya onaylama belgesinin alınıp verilmesi ile ilgili tutanaklar ile değişik şekillerdeki andlaşmaların metinleri gibi uluslararası hukukun veya tatbikatın gerektirdiği her türlü belgelerin asıl veya örneklerini hazırlamak,
- Türkiye Cumhuriyeti adına yapılan dış borç andlaşmalarını uluslararası kuruluşlarda tescil ettirmek,

Andlaşmaların yapılmasında gizli diplomasiyi önlemek için, yapılmış andlaşmaların, Birleşmiş Milletler Sekreterliğine bildirilerek, Sekreterlikte kütüğe yazılmaları (tescili) ve yayımları kabul edilmiştir. Birleşmiş

(91) 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu, madde 35, (RG:31.12.1985/18975);1987 Mali Yılı Bütçe Kanunu, madde 39. (RG: 31.12.1986/19327 M)

(92) 1985 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, K.S: 84/8630 (RG:14.10.1984/18545)

(93) 1173 Sayılı Kanun (RG: 17.5.1969/13201);244 Sayılı Kanun,(RG: 11.6.1963/11425).

Milletler Teşkilatı Andlaşmasının 102 nci maddesine göre, Birleşmiş Milletler Sekreterliğine gönderilip, kütüğe geçirilmemiş bir andlaşma, bu örgütün hiç bir organı önünde ileri sürülemez(94).

- Türkiye Cumhuriyeti adına yapılmış ve yapılacak dış borç andlaşmalarının resmî sicilini tutmak.

4- Devlet Planlama Teşkilatı

Türkiye'de 1963 yılından itibaren başlayan plânlı kalkınma çabaları ile, uzun vadeli kalkınma plânları ve bu plânların uygulanmasına yönelik yıllık programlar yapılmaya başlanmıştır. Uzun ve kısa vadeli plânların, hükümetçe kabul edilen hedefler doğrultusunda hazırlanması görevi Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na verilmiştir.

Kamu sektörü yatırım bütçeleri Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) incelenmesine tabi olduğu için, öngörülen yatırım programları DPT'ye gönderilir. DPT, bu yatırım program ve projelerini incelemeye tabi tutarak, hükümetçe belirlenen hedefler doğrultusunda kalkınma plânu ve yıllık programla uygunluğunu sağlar. Bu şekilde, iç ve dış finansman durumu değerlendirilen kamu sektörü yatırım programları yıllık yatırım programlarına dahil edilir. Ayrıca, kalkınma plânu hedeflerine uygun olarak geliştirilmesi öngörülen iktisadî faaliyet alanlarına dış kaynaklardan yapılacak tahsislerin kullanılış esasları ve şartlarının da gösterilmesi sağlanır(95).

Uzun vadeli ihracat ve carî işlemler projeksiyonları D.P.T. tarafından yapılarak bu projeksiyonların ülke ihtiyaçlarıyla ilişkisi kurulur.

Yukarıdaki hükümler çerçevesinde, yıllık programlarda, sermaye birikimi, kamu yatırımları uygulaması başlığı altında kamu yatırım projelerinin dış ve iç finansman durumu ile bütçelerine konulan ödenekleri gösterilir. Örneğin, yatırım programlarında yer alan toplam proje maliyetlerinin 1984 yılında yüzde 28.1'i, 1985 yılında yüzde 22.2'si, 1986 yılında yüzde 33.8'inin dış finansmanla karşılanması öngörülmüştür(96).

1986 yılında programa alınan projelerin sektörel dağılımı ve bunların dış finansmanla karşılanma durumu ise şöyledir(97):

(94) *MERAY, a.g.e., s.204.*

(95) *933 Sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun(RG: 11.8.1967/12671)*

(96) *1985 Yıllı Programı, (RG:10.10.1984/18560).*

(97) *1986 Yıllı Programı Yatırım Projeleri, (RG: 29.12.1986/18973 M)*

Tarım sektöründe 2 500 209 milyon lira maliyet bedeli 897 proje programa alınmış, bu proje maliyetlerinin yüzde 9.7'si oranında dış kaynak öngörülmüştür.

Sanayi sektöründe 1820 proje programa alınmış, toplam 9167388 milyon lira maliyetli bu projelerin yüzde 48.5'inin dış finansmanla karşılanması plânlanmıştır.

Hizmet sektöründe yer alan projelerde dış finansmanın payı daha fazla olup, bu yılda programa alınan 11890401 milyon lira bedelli 5416 projenin yüzde 50.3'ünün dış finansmanla karşılanması amaçlanmıştır. En fazla dış finansman öngörülen hizmet sektörüne, ulaştırma, turizm, konut, eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetleri şeklindeki alt sektörler dahildir.

Alt sektörler itibariyle değerlendirildiğinde en fazla dış finansman öngörülen sektör sırasıyla ulaştırma, enerji ve imalat sektörleridir. Bu sektörler için plânlanmış yatırım maliyetleri içerisinde dış finansmanın payı sırası ile yüzde 39.9, yüzde 31.5 ve yüzde 17.2'dir.

5- Merkez Bankası ve Diğer Bankalar

Hükümetin malî ve ekonomik müşavirlik, malî ajanlık ve haznedarlık görevi Merkez Bankasına aittir. Yabancı ülkelerle yapılacak malî ve ticarî anlaşmalar akdine ilişkin görüşmelerde Merkez Bankası temsil olunmakta ve yine devletin uluslararası mali ve ekonomik ilişkilerinde bankaya hükümetin malî ajanlığı verilebilmektedir(98). Bu çerçevede Merkez Bankası, hükümetin haznedarı sıfatı ile devletin ülke içindeki ve dışındaki tahsilat ve ödemelerini; bütün hazine işlemlerini ve ülke içi ve dışı her türlü para nakil ve havale işlemlerini yürütür. Ayrıca, kısa vadeli dış borçlanmayla ilgili projeksiyonlar da Bankaca hazırlanır.

Görünmeyen kalemler içerisinde yer alan dış borç faiz ödemeleri, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Dış Ödemeler Saymanlığının Tediye Mektupları üzerine, Merkez Bankasınca transfer edilir. 6224 Sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu çerçevesinde alınan krediler ve borç kütüğüne kaydının yapılmış olması şartı ile 1567 Sayılı Kanun çerçevesinde temin edilen aynî ve nakdî kredilerin faiz ödemeleri ise diğer bankalarca transfer edilir.

(98) 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, (RG: 26.1.1970/13409).

Sermaye hareketleri içersinde yer alan dış borç anapara geri ödemeleri, yine tediye mektupları üzerine, Merkez Bankasınca transfer edilir. 6224 ve 1567 sayılı Kanuna göre geri ödemesi gerekli anapara taksitleri ise diğer bankalarca transfer edilir.

Kullanım için serbest bırakılan dış borçlanma gelirlerine ilişkin işlemler de ödemelerde olduğu gibi, Merkez Bankası ve bankalarca yapılır.

Özetle, kamu kesiminin dış borçlanma ile ilgili tahsilat ve ödemeye ilişkin işlemleri, Merkez Bankası aracılığı ile yapılır. 1567 ve 6224 sayılı Kanun kapsamındaki dış borçlanma işlemleri ise özel bankalar aracılığı ile yürütülür. Ödeme ve tahsilat nakden olabileceği gibi çoğu zaman hesaben yapılır. Bu durumda, dış borçlanma, hesaplarda izleme ve belge teatisi şeklinde yürütülür.

D- DIŞ BORÇLANMA SÜRECİ

1- Dış Borç Andlaşmalarının imzalanması, Onayı ve Yürürlüğe Girmesi ile İlgili Dış Borçlanma Süreci

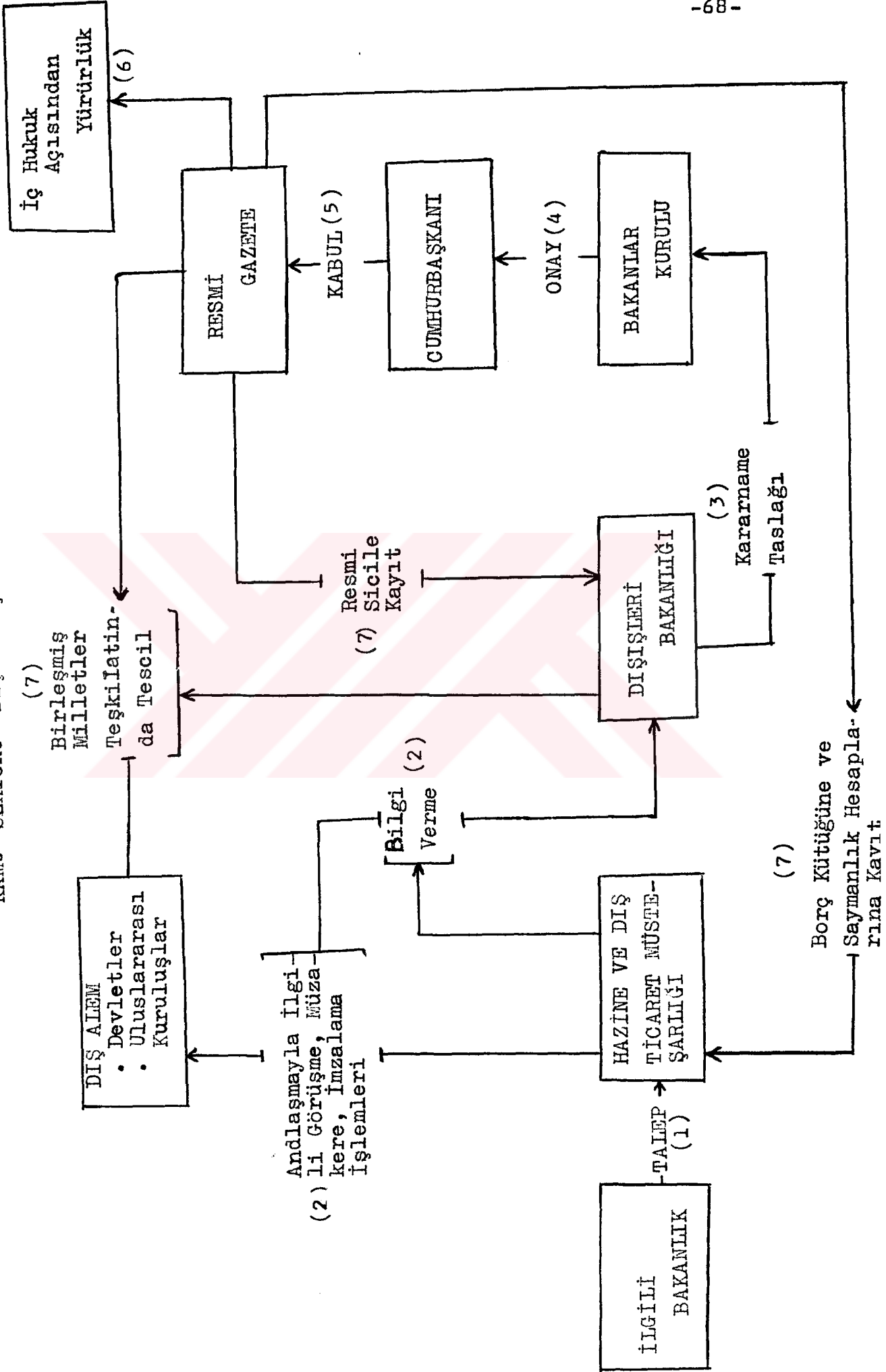
Dış borçlanma süreci, şematik olarak Çizelge I'de gösterilmiştir. Çizelgeden de görüleceği üzere dış borçlanma prosedürü aşağıdaki aşamalara tabi tutulabilir.

- İlgili bakanlık, beş yıllık plânlar çerçevesinde yapacağı yatırımları ve bu konuda gerçekleştirebileceği projeleri Devlet Yatırım Bankası (DYB)'nin da yardımı ile hazırlar; projelerindeki iç ve dış kaynak miktarının planlamasını yapar. Dış Finansman gereksinimi konusunda Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na bilgi verir.

- Devlet Plânlama Teşkilatı izlenen ekonomik politikaya göre, projelerin dış ve iç finansman durumunu tetkik ederek, plân ve programlara uygunluğunu sağlar. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, izlenen ekonomik politikaya göre, dış finansmanı öngörülen projelerin durumunu inceleyerek, yatırım programlarına alınacak projeler için çeşitli dış kaynaklardan finansman sağlama işlemlerinde bulunur.

- Dış Kredi sağlanması öngörülen projeler için yabancı ülke ve uluslararası kuruluşlarla bağlantı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tara-

ÇİZELGE I
KAMU SEKTÖRÜ DIŞ BORÇLANMA SÜRECİ (244 Sayılı Kanun)



fından, Dışişleri Bakanlığı'nın da bilgisi dahilinde, kurularak, bu projeler ilgili dış kaynağa sunulur. Proje üzerinde, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı temsilcileri ile dış finansman sağlayacak devlet ve kuruluşların temsilcileri arasında görüşmeler yapılır. Bu aşamada, projelerin ayrıntılı raporları ile Türkiye'nin proje için taahhütleri üzerinde tartışma ve sonuçlandırma işlemleri yapılır. Örnek olarak, Dünya Bankası (IBRD)'na sunulan projelerin değerlendirme işlemlerine bakılacak olursa; Dünya Bankası, sunulan projeleri, ekonomik, sosyal ve malî yönlerden çeşitli analize tabi tutarak, buna göre kredi vermektedir(99).

Ekonomik analizde, proje sonucu üretimi gerçekleştirecek mal ve hizmete doğacak talep, projenin ödemeler dengesine katkısı ile genelde projenin maliyet-fayda analizi yapılır. Teknik analizde, projenin oluşturulması ve uygulanması ile ilgili ayrıntılı mühendislik ve diğer plân çalışmaları değerlendirilir. Diğer bir deyişle, projenin uygulanış şekli, süresi, boyutu, kapsamı, yer durumu, plân düzeni, kullanılacak malzeme tipi, mimarî durumu ile çevresel sorunlar; emek, enerji ve hammadde gibi üretim faktörlerinin elverişliliği ayrıntılı bir şekilde incelenir. Mali analizde, projenin işletilmesi ve uygulanması için gerekli malî şartların var olup olmadığı araştırılarak iç finansman durumları ile ülkenin taahhütleri değerlendirilir. Ayrıca projenin uygulanması ve tamamlanması durumlarında ihtiyaç duyulacak malzeme ve teçizatın alım ve satım işlem ve nitelikleri ile ilgili tüm ayrıntılar üzerinde durulur. Dış borç talepleri karşısında, dış borç taahhüdünde bulunacak kaynak, taahhüt öncesi bir takım ön koşulların da yerine getirilmesini isteyebilmektedir. Bunun yanı sıra, özellikle, uluslararası malî kuruluşlar, ana sözleşmelerinde, borç verme usûl ve esaslarını belli şartlara bağlamakta, borç verme için bazı kriterler öngörmektedirler(100). Örneğin, Uluslararası Para Fonu'ndan yapılacak borçlanmalar için, Fon Andlaşmasında öngörülen -para, kambiyo ve ödemeler dengesine ilişkin- düzenlemelere uyulması ön koşuldur. Ayrıca, Fon Andlaşma hükümleri doğrultusunda, bazı ekonomik düzenlemelerin yerine getirilmesine yönelik "Standby-Düzenlemeleri"nin de yapılarak bu doğrultuda bir takım yükümlülüklerin de

(99) *The WORLD BANK , IDA and IFC; Policies and Operations, 1971, s.33,34. The WORLD BANK , 100 Questions and Answers, 1970, s.19,20.*

(100) "Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Kuruluş Andlaşması", "Milletlerarası Para Fonu Hakkındaki Andlaşma", ÖNER, Oğuz: Türkiye'yi Uluslararası Ekonomik Kuruluşlara Üye Yapan Antlaşmalar, A.Ü. SBF. Yayınları No: 376, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1974, s. 15-48, 100-145.

üstlenilmesi gerekir.

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası tarafından yapılan değerlendirmeler borç vermede çeşitli ülke, kuruluş ve piyasalara rehber olmaktadır.

Konsorsiyum çerçevesinde yapılan dış borçlanmalarda ise taahhüt öncesi, ülke kalkınma plânları, yıllık programlar ve hükümet uygulamaları hakkında ayrıntılı rapor ve dokümanlar, konsorsiyuma gönderilmekte, konsorsiyum ülkeleri taahhütlerini, bu doküman, rapor ve gelişmelere göre belirlemektedirler(101).

Ayrıntılı analiz ve incelemelerden sonra, dış finansman sağlayacak kaynağın şartları da kararlaştırılarak, bu konuda görüş birliğine varılan andlaşma, yetkili temsilci ve organlarca imzalanır. Yetkili temsilciler bakanlar kurulu kararnamesi ile atanır. Kararname Resmi Gazetede yayımlanmaz.

- Andlaşmanın imzalanması üzerine, bu andlaşmanın, iç hukuk bakımından yürürlük kazanabilmesi için, onaylamaya yetkili organ olan bakanlar kurulunca onaylanarak, Cumhurbaşkanınca imzalanması ve Resmi Gazetede yayımlanması gerekir. O nedenle, andlaşmanın imzalanmasından sonra, Dışişleri Bakanlığı'nca, dış borç andlaşmasının Türkçe metni ve ilgili yabancı dildeki metni ile bu andlaşmanın yürürlüğe konulmasına ilişkin bakanlar kurulu kararname tasarısı hazırlanır. Bakanlar kurulunun, taslağı onaylaması ve bunun Cumhurbaşkanınca kabulü ile dış borç andlaşması yürürlüğe girer.

- Yürürlüğe konulan her dış borç andlaşması, Dışişleri Bakanlığı'nda tutulan Resmî Sicile kaydolunur. Birleşmiş Milletlere tescil işlemi de, yine bu bakanlık tarafından yerine getirilir. Andlaşma ile ilgili tüm doküman Birleşmiş Milletler Teşkilatında saklanarak korunur.

- Yürürlüğe giren dış borç andlaşmalarının borç kütüğüne kaydı ve Saymanlık hesaplarında izlenmesi Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nca yerine getirilir.

2- Dış Borç Kullanım ve Geri Ödemeleri ile İlgili Dış Borçlanma Süreci

Dış finansman sağlanan projelerin ilgili yıl bütçe uygulamaları şematik olarak Çizelge II'de gösterilmiştir. Buna göre dış borç kullanım ve

(101) *DİKEÇ, a.g.e., s.104.*

geri ödemeleri aşağıdaki usul ve esaslara tabidir.

- İlgili bakanlık bütçe hazırlıkları sırasında, gelecek yılda yapacağı yatırım ve diğer harcamaları ile ilgili bilgileri saptayarak, yatırım harcamaları dışındaki gider bütçesini Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na, yatırım bütçelerini D.P.T.'ye gönderir(102). Yatırım projelerinde dış finansman öngörülüyorsa, yatırım bütçesi aynı zamanda H.D.T. Müsteşarlığı'na da gönderilir. H.D.T. Müsteşarlığı, o yıl içinde kullanımı mümkün dış borçlanmalar hakkında D.P.T.'na bilgi verir. D.P.T. verilen bu bilgiler çerçevesinde, kamu kurum ve kuruluşlarının, o yıl içindeki iç ve dış finansman durumunu belirler; plân ve programlara uygunluğunu sağlayarak, yatırım bütçelerini Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na gönderir. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, D.P.T.'dan gelen yatırım bütçelerini inceleyerek ilgili bakanlığın bütçesine dahil eder. Diğer yandan, D.P.T. tarafından, ilgili kuruluşların yapacakları yatırımlar ve bu yatırımların iç ve dış finansman durumları ile o yıl için öngörülen iç ve dış harcama tutarları belirlenerek Yıllık Programa dahil edilir ve ayrıntılı bilgi Yıllık Programa ek olarak yayımlanan "Yıllık Programın Yatırım Projeleri"nde gösterilir. Yıllık Programlar, bakanlar kurulu kararı ile yürürlüğe konulur. İstisnalar(103) dışında "Yıllık Programa" dahil olmayan yatırımlar dolayısıyla, yatırım için öngörülen dış borç kullanımı gerçekleşemez.

- Yıl içinde dış borç andlaşmaları uyarınca, kullanımı serbest bırakılan aynî ve nakdî nitelikteki dış borç girişleri, H.D.T. Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığında ilgili hesaplarda izlenir. Durumdan aynı zamanda Merkez Bankası da haberdar edilerek, döviz giriş işlemleri yapılır.

- Dış borçlanmadan elde edilen imkân H.D.T. Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine Maliye ve Gümrük Bakanınca ilgili bakanlık gider bütçesine ödenek ve gider kaydolunur.

(102) Örnek olarak bkz. 1986 Mali Yılı Bütçe Çağrısı, Başbakanlık Genelgesi No: 1986/9, (RG: 13.6.1985/18783)

(103) İstisnalar için bkz: 1987 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.12, Silahlı Kuvvetler Bütçesi, Nato-Enfrastrüktürün gerektirdiği inşaa ve tesisler. (RG: 31.12.1986/19327 M).

- Dış borç faizlerinden cari yılda ödenecek taksit tutarı H.D.T. Müsteşarlığı'nın gider bütçesinde aynı adla açılan tertibe ödenek olarak konularak karşılanır. Var olan anapara dış borçlarından cari yılda ödenecek taksit tutarları ise bütçe ile irtibatlandırılmaksızın dış borç yönetiminde sorumlu H.D.T. Müsteşarlığı'nca karşılanır. Dış borçlanmayla ilgili söz konusu bu giderler Devlet Borçları Saymanlık Hesaplarında izlenir; döviz transferleri ile ilgili işlemler Merkez Bankası'nca yerine getirilir.

- Dış borç kullanımları, çeşitli aşamalara tabidir. Şöyle ki, kredi kullanımı için ilgili bakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na başvurur. Diğer yandan, cari yılda yapılacak ithalatın karşılanması için, dış borç andlaşmasında belirlenen ülke veya ülkeler ihracatçı kuruluşları ile bağlantı kurulur. Dış borç andlaşmasında ithalat için ülke veya kuruluş belirlenmemişse, ilgili bakanlık projesinde öngörülen ithalatın karşılanması için, proje uluslararası ihaleye sunulur. Bu şekilde, ilgili ihracatçı ile bağlantı kurularak proje için taahhütte bulunulur. Aynı zamanda, Merkez Bankası, dış borç veren kaynak ile mukavele düzenleyerek, dış borç kullanımlarında aracılık işlemini üstlenir. Aracılık için, Merkez Bankası'nın veya diğer bir ticari bankanın bölge temsilcisi arasında gerekli diyalog sağlanır.

Dış borç andlaşmasındaki hükümler doğrultusunda kullanımların gerçekleşmesi doğrultusunda, dış borç kullanımlarından sorumlu olan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ile ilgili bakanlık arasında "Tali Dış Borç Andlaşması" düzenlenir. Bu düzenlemeden sonra, ilgili bakanlık, Merkez Bankası veya ticari banka bölge temsilcisine ödeme için başvurur. Bölge temsilcisine başvurularda bölge temsilcileri, ilgili bakanlık ödeme başvurusunu Merkez Bankası'na iletir. Bu şekilde, dış borç andlaşması ile üstlenilen taahhütlerin yerine getirilmesi aşamasına gelinmiş olur. Diğer bir deyişle, dış borç taahhüdünde bulunan kaynak, Merkez Bankası ile tekrardan, dış borç kullanımının andlaşmalardaki şartlara uygunluğunu birlikte teyid ettikten sonra, cari yıl için öngörülen kredi limitini serbest bırakır. Bu şekilde, serbest bırakılan kredi limiti çerçevesinde dış borç veren kaynağın veya ithalat taahhüdünü yerine getiren veya getirecek ihracatçının bankasına transfer işlemi gerçekleşir. Durumdan ihracatçı haberdar edilerek, ithalat işlemi tamamlanmış olur. Aynı zamanda, dış borç taahhüdünde bulunan kaynak, yapılan ödemeden Merkez Bankası ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nı haberdar eder. Bu şekilde, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Saymanlık Hesaplarına, kullanımı gerçekleşen dış borç tutarını kay-

deder. Hükümetin haznedarı durumunda olan Merkez Bankası'nda da dış borç kullanımı ile ilgili gerekli kayıt ve tescil işlemleri yapılarak, dış borç kullanım işlemleri tamamlanmış, borç girişi gerçekleşmiş olur.

- Dış borç andlaşmalarının uygulama sonuçları dış borç taahhüdünde bulunan tarafca takip edilir. Dış borç andlaşması ile kabul edilen taahhütlerden öngörülen kullanımlar, diğer bir anlatımla, bir takım kredi limitlerine bağlanan taahhütlerin kullanım için serbest bırakılması, andlaşma ile üstlenilen ön yükümlülüklerin yerine getirilmesine bağlıdır. Dış borç andlaşma hükümlerine uyulmaması, kredi kullanımlarının ertelenmesine veya iptaline neden olabilmektedir.

Uygulanan ekonomik ve siyasi politikanın görüntüsü olan yıllık programın hüküm ve amaçları da, özellikle konsorsiyum ülkeleri, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşlarca incelemeye tabi tutularak, taahhütlerden kullanıma izin verilmektedir.

Dış borç kullanımları sonucu, özellikle uluslararası malî kuruluşlarca verilen proje kredilerinin, kullanımlarının andlaşmada öngörülen usul ve esaslar dahilinde, yerinde kullanılıp kullanılmadığı araştırılmaktadır. Bu durum, periyodik olarak düzenlenen veya gönderilen raporlarla sağlanmaktadır. Örneğin, Dünya Bankası, proje kredileri ile ilgili olarak, muhasebe kayıtlarını ve alınan mal ve techizatın kullanım durumlarını göndermiş olduğu uzmanlarca tetkik ettirebilmektedir(104). Proje kredilerinde, sağlanan kaynağın andlaşma şartlarına uygun ve öngörülen amaçlar doğrultusunda ve yerinde kullanılıp kullanılmadığı, uluslararası malî kuruluşlar adına dış borç yönetiminden sorumlu Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından denetime tabi tutulmaktadır. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nca yapılan denetim sonuçları ve düzenlenen raporlar daha sonraki kullanma limitinin serbest bırakılıp bırakılmamasını, aynı zamanda, yapılabilecek diğer dış borç taahhütlerinin yönünü tayin etmektedir.

- Dış borç yönetiminin uygulama sonuçları, Yasama Organının denetimine tabi tutulur. Bu denetim Kesin Hesap Kanunu'nun kabulü sırasında yapılır.

Bu denetime esas teşkil etmek üzere Sayıştay bütçe uygulama sonuçlarıyla ilgili olarak hazırladığı "Uygunluk Bildirimine", Hazinesinin dış

(104) *The WORLD BANK., IDA and IFC; Policies, a.g.e., s.37,38.*

borçlanma için verdiği kefaletleri, dış borçlanmaya yetki veren kanunlarla (dış borç andlaşmalarıyla) ilgili bilgileri, borçlanma limitlerini, dış ödemelerde uygulanan kurları eklemekte ve dış borçlanmanın hazine kayıtlarına uygun olup olmadığı konusunda görüşünü bildirmektedir.

E- DIŞ BORÇLANMADA FON UYGULAMALARI

Fon, belirli bir amaca para tahsis edilmesi ve bu amaç doğrultusunda, kullanılmasını ifade eder. Gerçek anlamda fon uygulamasında, başlangıçta tahsis edilen paranın işletilmesi söz konusudur. Uygulamada ihtiyat niteliğinde para tahsis etme işlemlerine de "Fon" denmektedir. Bu durumda, belli bir amaca para tahsis edilmekte, paranın işletilmesi söz konusu olmaksızın, o amaç doğrultusunda kullanılmaktadır. Daha çok bütçe içi fon uygulamalarında(105) yer alan bu tür para tahsisi işlemlerine, "fon"dan çok "ihtiyat ödeneği" demek daha anlamlı olacaktır.

Dış borçlanma konusunda, biri bütçe içinde diğeri bütçe dışında olmak üzere iki fon uygulaması söz konusudur. Bunlardan ilki, genel bütçe içerisinde yer alan ve "fon"dan çok "ihtiyat ödeneği" niteliğinde olan "Dış Finansmanı Sağlanan Projelerin Giderlerini Karşılama Fonu", diğeri ise daha çok özel kesim dış borçlanması ile ilgili ve gerçek anlamda bir fon uygulaması olan "Dış Krediler Kur Farkı Fonu"dur.

1- Dış Finansmanı Sağlanan Projelerin Giderlerini Karşılama Fonu

Fonun hukukî dayanağı bütçe kanunları olup, her yıl Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesinde, aynı adla açılan bölüme, ödenek tahsis edilerek yürütülmektedir.

Fon'un amacı, uluslararası kuruluşlarca dış finansmanı sağlanan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğeri kamu kuruluşları projelerinin çeşitli nedenlerle yetersiz kalan Türk lirası giderlerini karşılamaktır.

Fon, sadece uluslararası kuruluşlarca dış finansmanı sağlanan projelerle ilgili iç finansman yetersizliğine yönelik ihtiyat uygulaması niteliğindedir. İkili andlaşmalarla yabancı hükümetlerden dış finansman sağlanan projeler, fon kapsamında değildir.

(105) Genel Bütçe içinde yer alan ve "ihtiyat ödeneği" niteliğinde olan fonlar şunlardır: Personel Giderleri Fonu, Yatırımları Hızlandırma Fonu, Sıkıyönetim Giderleri Fonu, Kur Farklarını Karşılama Fonu, Bkz.1987 Mali Yılı Bütçe Kanunu, md.13. (RG: 31.12.1986/19327 M)

Fon'la ilgili diğerk bir özellik, fon kapsamında, sadece genel bütçe projelerinin yer almamış olmasıdır. Fon kapsamına, genel ve katma bütçeli idareler gibi diğerk kamu kuruluşları projeleri de dahildir. Bu uygulama ile kamu sektöründe uygulanmakta olan projelerin, iç finansman yetersizliği nedeniyle gecikmesine engel olunacaktır.

Fon uygulamasının, dış finansman öngörülen projelerden sadece uluslararası kuruluşlara yönelik olmasında uluslararası zorunluluğun da payı vardır(106). Çünkü, uluslararası kuruluşlardan sağlanan krediler belli şart ve kullanım esaslarına bağlanmakta, bu şartlar yerine getirildiğinde, kredi limiti kullanım için serbest bırakılmaktadır. Aksi halde, kullanımı öngörülen kredi limiti iptal edilebilmektedir.

Fonla ilgili ödenek aktarması işlerine Maliye ve Gümrük Bakanı, ödeneğin kullanılış şeklini ve harcama esaslarını tespitte Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakan yetkilidir. Fon 1050 ve 832 sayılı Kanun kapsamındadır. Diğerk bir ifadeyle, Fon uygulaması Sayıştay denetimine tabidir.

Fon için 1986 yılında 600 milyon(107), 1987 yılında bir milyar 108) lira ödenek tahsis edilmiştir.

2- Dış Krediler Kur Farkı Fonu

Bütçe uygulaması dışında yer alan Dış Krediler Kur Farkı Fonu'nun hukukî dayanağı 1567 sayılı kanun çerçevesinde çıkarılan bakanlar kurulu kararıdır(109).

Fonun kapsamına, yatırımların ve döviz kazandırıcı faaliyetlerin finansmanı doğrultusunda alınan,

- Bankalarca, dış kaynaklardan doğrudan sağlanan krediler,
- Hükümet aracılığı ile sağlanan krediler ve
- Bankaların garantileri ile sağlanan krediler, girmektedir.

(106) Örnek olarak bkz. "27 Ekim 1980 Tarihli Kredi ve Garanti Andlaşmalarına Uygulanacak Genel Şartlar", Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, Maliye Bakanlığı, HAZMİT, Dünya Bankası Projeler Dairesi, Maliye Tetkik Kurulu Yayınları No: 1982-237, s.48,49.

(107) 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu, s.125(930-08-3-308)

(108) 1987 Mali Yılı Bütçe Kanunu, s.124 (930-08-3-308)

(109) 27.3.1985 Tarih ve 85/9325 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, (RG.: 6.4.1985/18717).

Özel sektör ekonomik birimlerince kullanılan dış borçlarla ilgili olan fonun amacı, elde edilen dış kredilerin, dış borcu temin veya garanti eden bankalar ve/veya kredileri kullandırdıkları müstakrizler açısından sabit bir maliyet unsuru haline getirilmesini sağlamaktır. Fon uygulaması ile dış krediden yararlanan girişimcinin, kur farkları nedeniyle ek yükümlülüklerle girmesi önlenmektedir. Fon kapsamına, sadece yatırımlara ve ülkeye döviz kazandırıcı işlemlere yönelik dış krediler dahil edilmesi ile de, tüketim amaçlı dış kredi kullanımları teşvik edilmemiştir.

İşletilmesi öngörülen fonun kaynaklarını, Türk lirasına dönüşmüş, dış kredilerden, bu krediler için uygulanan faiz oranlarından Merkez Bankasıncı önceden tescil edilmiş ilgili dış kredinin faiz oranı ile aracı banka faiz farkı(spreed) düşülerek, bulunacak oran üzerinden yapılacak kesintiler(110) ile fonun çalıştırılmasıyla elde edilecek faizler oluşturur.

Dış kredinin faiz ve anapara geri ödemelerinin vade tarihindeki cari satış kuru üzerinden hesaplanacak Türk lirası karşılıkları ile Türk lirasına dönüşmüş kredinin Fon'a yapılacak kesinti ve aracı banka faiz farkı (spreed) dışında kalan faiz ve anapara geri ödemeleri dışında kalan farkı Fon tarafından karşılanır(111).

Fon, Para Kredi Kurulu'nun Fon'un açık vermemesini temin edecek şekilde tespit edeceği esaslar çerçevesinde, Merkez Bankası tarafından idare olunur.

Özel kesim dış borçlanmasında olduğu gibi, bütçe uygulamasında kur farkları ile ilgili bir fon uygulaması yoktur. Fakat, dış borçlarla ilgili, kur değerlendirmelerinin sonucu olarak ortaya çıkacak lehte ve aleyhteki farklar, Hazine Saymanlığında (Devlet Borçları Saymanlığı) açılan ayrı bir hesapta izlenir.

(110) Konunun örnek üzerinde açıklaması şöyledir:

1.3.1985 Tarihinde 5000 ABD \$ kredi, % 10 faiz (\$ cinsinden Merkez Bankası tescilli) üzerinden alınmış olsun. Kredinin A Bankasıncı, B şahsına kullandırılması halinde tespit edilen faiz oranı % 35 (Türk lirası cinsinden) olsun (17.7.1985 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Para Kredi Kurulu kararına göre oran % 35). Üç yıl vadeli ve aracı bankanın komisyon oranınının % 5 olduğu bu kredi ile ilgili fon kesinti oranı ve miktarı: $\% 35 - (\% 10 + \% 5) = \% 20$ ve 1.3.1985'de $1\$ = 500\text{TL}$. alındığında fona kesilecek tutar: $5000 \times 500 = 2500000\text{TL}$. $\times \% 20 = 500.000\text{TL}$. olur.

(111) Fon'dan karşılanacak tutar(110) dip not örneğinden hareketle örnekle şöyledir: 3 yıl sonra $1\$ = 1000\text{TL}$. (1.3.1988 tarihinde) olduğunda, 1.3.1988 de ödenecek döviz: $5000\$ + 5000 \times \% 30 = 6500\$$, $6500 \times 1000 = 6500000\text{ TL}$. B'nin bankaya ödeyeceği tutar $= 2\ 000\ 000 + (2000000 \times \% 105) = 4100000\text{TL}$. Fon'dan karşılanacak tutar: $6500000 - 4100000 = 2400000\text{TL}$.

Bütçe uygulamasında, kümülatif dış borçlarla ilgili kayıtlar, iki şekilde ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, dış borç yönetiminden sorumlu olan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nca Saymanlık Yardımcı Hesaplarında izlendiği üzere, yabancı para cinsinden, diğeri ise Hazine Hesaplarında (Mizan ve Hazine Genel Vaziyeti) izlenen ve Sayıştay'ın uygunluk bildirimini ile Kesin Hesap Kanun Tasarısına eklenen Türk lirası cinsinden kayıtlardır.

Dış borçlarda kur farklarının izlendiği hesap, "Dış Borç Hareketleri Hesabıdır". Bu hesaba, genel bütçeye dahil daire ve kurumların aldıkları dış borçlara ilişkin yabancı para artıklarının yıl sonunda yapılan kur değerlendirmesi sonucu ortaya çıkan lehte ve aleyhteki farklar kaydolunur. Genel bütçe dışında kalan daire ve kurumların dış borç artıklarının aynı şekilde değerlendirilmesi sonucunda, oluşan farklılıklar ise bu hesapla irtibatlandırılmayarak ayrı bir hesapta izlenir. Bu hesap, "Genel Bütçe Dışındaki Daire ve Kurum Borçları Hesabı"dır(112).

Bütçe uygulamalarında, kur ayarlamalarındaki değişimler nedeniyle, 1983 yılında bütçeye gelen ek yük 873775 milyon, 1984 yılında 912456 milyon liradır. Buna göre, sadece kur ayarlamaları sonucu oluşan dış borç, yıl sonu itibariyle var olan toplam genel bütçe dış borçlarının 1983 yılında % 34 ünü, 1984 yılında da % 24 ünü oluşturmuştur.

F- DIŞ BORÇLARIN MUHASEBELEŞTİRİLMESİ

Dış borçların, genelde devlet borçlarının, bütçe içindeki tasnifi ve muhasebe usulleri 1986 mali yılı öncesi ve sonrası farklı esaslara dayalı olarak yürütülmüştür.

1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu uygulamasına kadar, dış borçlanma gelirleri, genel bütçe gelir cetveli (B Cetveli), normal bütçe gelirleri içerisinde yer almıştır. Diğer yandan gerek iç gerekse dış borç anapara geri ödemeleri de, genel bütçe gider cetvelinde, normal bir bütçe gideri olarak kabul görmüştür. Bu sınıflandırmaya uygun olarak, cari yıl bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasında oluşan açığı, iç borçlanma ile karşılanacağı, bütçe kanunu metninde, miktar olarak gösterilmiştir.

(112) Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliğinde Ek ve Değişiklikler Yapılmasına Dair Yönetmelik, (RG.:3.3.1986/19036).

1986 mali yılı öncesi uygulamaya göre, cari yılda elde edilen dış borçlanma gelirleri bütçe ve muhasebe kayıtlarında bir defa gelir, bir defa gider, diğer yandan borç geri ödemeleri sırasında bir defa daha gider kaydedilmekteydi.

Uluslararası karşılaştırma ve değerlendirmelerde karşılaşılan zorlukları gidermek, gerek uluslararası kuruluşlar gerekse gelişmiş pek çok ülke tarafından genel kabul görmüş bir bütçe sistemi ile uyum sağlamak doğrultusunda, borçlanma konusunda eski bütçe tasnif sistemi ve muhasebe usulleri terk edilerek, 1986 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile yeni bir uygulama esasını benimsenmiştir.

1986 Bütçesi ile kabul edilen ve bu doğrultuda dış borç yönetim ve muhasebe sisteminde yapılan değişiklikle, dış borçlanma gelirleri ile dış borç anapara geri ödemeleri bütçe gelir ve giderleri arasından çıkarılmıştır.

Kabul edilen yeni uygulama ile, devlet borç yönetiminde Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakan "borçlanma gelirleri" ile "borç anapara" geri ödemelerini bütçe dışında ayrı hesaplarda izletmeye yetkili kılınmıştır. Ayrıca, borç yönetimi ve muhasebe usul ve esasları ile ilgili gerekli düzenleme yapma yetkisi de Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na verilmiştir. 1986 Bütçe Kanunu ile verilen bu yetki çerçevesinde devlet muhasebe sisteminde gerekli değişiklik ve düzenlemeler yapılmıştır(113).

Bütçe uygulamasında benimsenen yeni anlayışa paralel olarak, borçlanma gelirleri ile borç anapara ödemeleri, bütçe gelir ve giderleri arasında olmaksızın, "bütçe açığı" mali yıl başında belirlenmiş ve bu açığın "net borçlanma hasılatı" ile kapatılacağı 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu'nun 30 uncu maddesine uygun olarak Bütçe Kanununda gösterilmeye başlanmıştır.

Dış borç faiz ödemeleri ile dış borçlanma genel giderleri, eski uygulamada olduğu gibi, yine bütçe giderleri içersinde yer almıştır.

Borçlanma gelirleri ile anapara geri ödemelerini normal bütçe gelir ve gider olarak kabul etmeyen ve bütçe gelir ve giderlerinden ayrı olarak muhasebeleştirilmesini öngören esasın özellikleri şu şekilde sıralanabilir.

(113) Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliğinde Ek ve Değişiklikler Yapılmasına Dair Yönetmelik (RG.: 3.3.1986/19036).

- Borçlanma gelirleri ile anapara geri ödemelerinin bütçeden çıkarılarak ayrı hesaplarda izlenmesi, gerçek bütçe dengesinin kurulmasına imkan sağlamıştır. Vergi gelirleri ile vergi dışı diğer gelirlerin bütçe giderlerini ne ölçüde karşılayabileceğini ve buna göre de, yönetimde politika belirleyebilme fırsatı sağlanmıştır.

- Borcun hem kullanım hem de geri ödeme sırasındaki mükerrer kayıtları ile bütçenin olduğundan büyük gösterilmesi önlenmiştir.

Devlet muhasebe sisteminde yapılan değişiklikle dış borç yönetimi ve muhasebe esasları, Dış Borçlar Hesabı, Dış Borç Hareketleri Hesabı, Hazine Kefaletleri Hesabı, Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı ve Genel Bütçe Dışındaki Daire ve Kurum Borçları Hesabı adı altında Devlet Borçları Saymanlığında açılan hesaplarda izlenmeye başlanmıştır. Bu hesaplara kayıtlar Türk lirası üzerinden yapılmakla beraber, alınan dış borçların yabancı para cins ve miktarları yine aynı saymanlıkta tutulan yardımcı defter kayıtlarında izlenmektedir.

Dış Borçlar Hesabına, devlet nam ve hesabına yabancı para üzerinden yapılan konsolide borçlanmalar, dış borçlara ait anapara ve anapara geri ödemeleri ile yıl sonlarında bu hesapta kayıtlı yabancı para artıklarının kur değerlendirmesi sonucu ortaya çıkan farkları kaydolunur.

Dış Borç Hareketleri Hesabında geri ödemesi yapılmamış var olan dış borç artıklarının yıl sonunda yapılan kur değerlendirilmesi sonucunda ortaya çıkan farkları ile dış borç andlaşmalarında öngörülen dış borç tutarının altında bankalara intikal eden tutarların izlenmesi sağlanır.

Hazine Kefaletleri Hesabı, özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak hazinece yapılan kefaletler ile iptal olunan kefaletlerin kaydı için açılmıştır.

Genel Bütçe Dışındaki Daire ve Kurum Borçları Hesabına, devlet nam ve hesabına yapılan borçlanmalardan genel bütçe dışındaki daire ve kurumlarca ödenmesi gereken tutarların anaparası ile bu daire ve kurumlarca ödenen tutarlar kaydolunmaktadır.

Devlet dış borçlarıyla ilgili borç andlaşmalarının yürürlüğe girmesini sağlayacak kanunî düzenlemelerin tamamlanmasına kadar dış borç andlaşmaları gereği, peşin ödenmesi gereken komisyon, ücret, garanti ücreti ve benzeri giderler, bütçeye veya ilgili diğer hesaplara aktarılmasına ilişkin işlemler tamamlanıncaya kadar, Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabında izlenir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DIŞ BORÇLANMANIN MALİ VE EKONOMİK YÖNLERİ

I- DIŞ BORÇLANMANIN MALİ YÖNÜ

Etkili ve verimli bir dış borç yönetimi, sadece hukukî ve idarî düzenlemelerle oluşturulamaz. Dış borç yönetiminin birbiri ile ilişkili pek çok yönü vardır. Bunlardan birisi de dış borçlanmanın malî yönüdür.

Dış borçlanmanın malî yönünden kasıt, dış borçlanma koşulları ve dış borç yapısındaki gelişmeleri yakından izleyerek, ülke dış finansman ihtiyacını, özel olarak da bütçe finansman ihtiyacını karşılamada, bir dış finansman aracı olarak, dış borçlanmanın en az maliyetle kullanılabilmesini sağlayıcı alternatif politikaların; bu şekilde de verimli bir dış borçlanma stratejisinin oluşturulmasına yardımcı olmaktır. Bu durum her şeyden önce bir dış borç analiz birimi ile uluslararası piyasa analiz birimini gerekli kılar. Bu şekilde, uluslararası malî piyasa şartları ile dış borçlanma konusunda yeni araç ve tekniklerin izlenmesiyle, dış borç anlaşmalarının görüşülmesi ve kabulünde daha rasyonel hareket edebilme imkanı sağlanabilir. Diğer bir ifadeyle, bu şekilde, dış borçlanmada döviz kuru, borç kaynağı, faiz ve diğer dış borçlanma koşulları, dış borçlanma maliyetinin en aza indirgenmesi doğrultusunda daha kolay belirlenebilir.

Türkiye dış borç yönetiminde, dış borçlanma dağılık hukukî ve idarî düzenlemeler çerçevesinde yürütülmekle birlikte, dış borçlanma koşullarını ve dış borç yapısını analiz ve incelemeye tabi tutarak bu konuda alternatif politikalar oluşturarak bir birim de yoktur. Aksine, dış borç kullanan ülke ekonomik birimleri, dış borçlanmada para cinsi, vade, faiz ve borcun kaynağını ferdî olarak serbestçe tayin ve tesbit edebilmektedir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bu konudaki görevi, ilgili kuruluşlardan gelen bilgileri "borç kütüğüne" kayıt ve Merkez Bankasına tescil ettirmektir. Böyle olunca da, dış borçlanma koşulları ve sonuçlarını bir süzgeçten geçirerek, maliyeti en aza indirmek doğrultusunda, dış borçlanmadaki yönetim sorumluluğu, idarenin hiç bir biriminde tek başına toplanmamaktadır.

Dış borçlanmanın malî yönü aşağıdaki başlıklar altında mevcut verilerden hareketle, dış borçlanma koşulları ve dış borç yapısı ile dış borçlanmanın ödemeler dengesi ve bütçe finansmanı içersindeki yeri şeklinde incelenerek malî yönetimde bir takım sonuçlara ulaşılmaya çalışılmıştır.

A- DIŞ BORÇLANMA KOŞULLARI VE DIŞ BORÇ YAPISINDAKİ GELİŞMELER

1- Dış Borçlanma Koşullarındaki Gelişmeler

a- Dış Borç Faiz Oranlarındaki Gelişmeler

1970-1985 Yılları arasında dış borç faiz oranlarında görülen gelişmeler, resmî ve özel kaynaklı borçlanmalar ayrı ayrı olmak üzere Tablo VI'da gösterilmiştir. Ayrıca, faiz oranlarındaki gelişmelerin seyri Grafik A'dan da izlenebilir.

Resmî ve özel kaynaklardan yapılan dış borçlanmanın ortalaması olarak, 1972 yılında uygulanan faiz oranı, gelişmekte olan ülkeler ortalamasının altında yüzde 4.4 düzeyinde iken, söz konusu oran, 1977 yılına kadar istikrarlı bir artışla, bu yılda yüzde 7.7 olarak gerçekleşmiştir. 1978 yılında yüzde 7.0'ye düşen faiz oranı, 1979 yılında ani bir artışla yüzde 11.3'e yükselmiştir ki, 1970-1985 döneminde en yüksek faiz oranı bu yılda görülmüştür. 1980 ve 1981 yıllarında belli bir düşme gösteren faiz oranları yeniden 1982 yılında yüzde 11.1'e yükselmiş, 1985 yılında da yüzde 8.7 olmuştur. Dış borç faiz oranları, 1979 yılına kadar istikrarlı bir artış göstermiştir; fakat bu yıllarla birlikte hızla yükselerek, dış borçlanma maliyetini ağırlaştırmıştır. 1980'li yıllardaki faiz oranları ise istikrarlı bir seyir göstermemiştir. Bu durum, uluslararası piyasalarda benimsenen değişken faiz uygulamasından büyük ölçüde etkilenmiştir. Diğer bir ifadeyle 1980'li yıllarda dış borç faiz oranlarının serbest piyasada görülen faiz oranlarındaki gelişmelere paralel bir şekilde ayarlanır olması, Türkiye dış borç faiz oranlarını da bu gelişmelere ayak uydurmaya itmiştir.

Özel kaynaklardan yapılan dış borçlanmada, faiz oranları, resmî kaynaklı dış borçlanmaya kıyasla daha yüksektir. Diğer bir ifadeyle faiz maliyeti bakımından özel kaynaklı dış borçlanmanın yükü daha ağırdır. Bununla birlikte, 1982 yılı itibariyle, resmî kaynaklı dış borç faiz oranlarında görülen hızlı artışlarla, iki tür dış borçlanma arasındaki fark daralmış;

T A B L O : V I

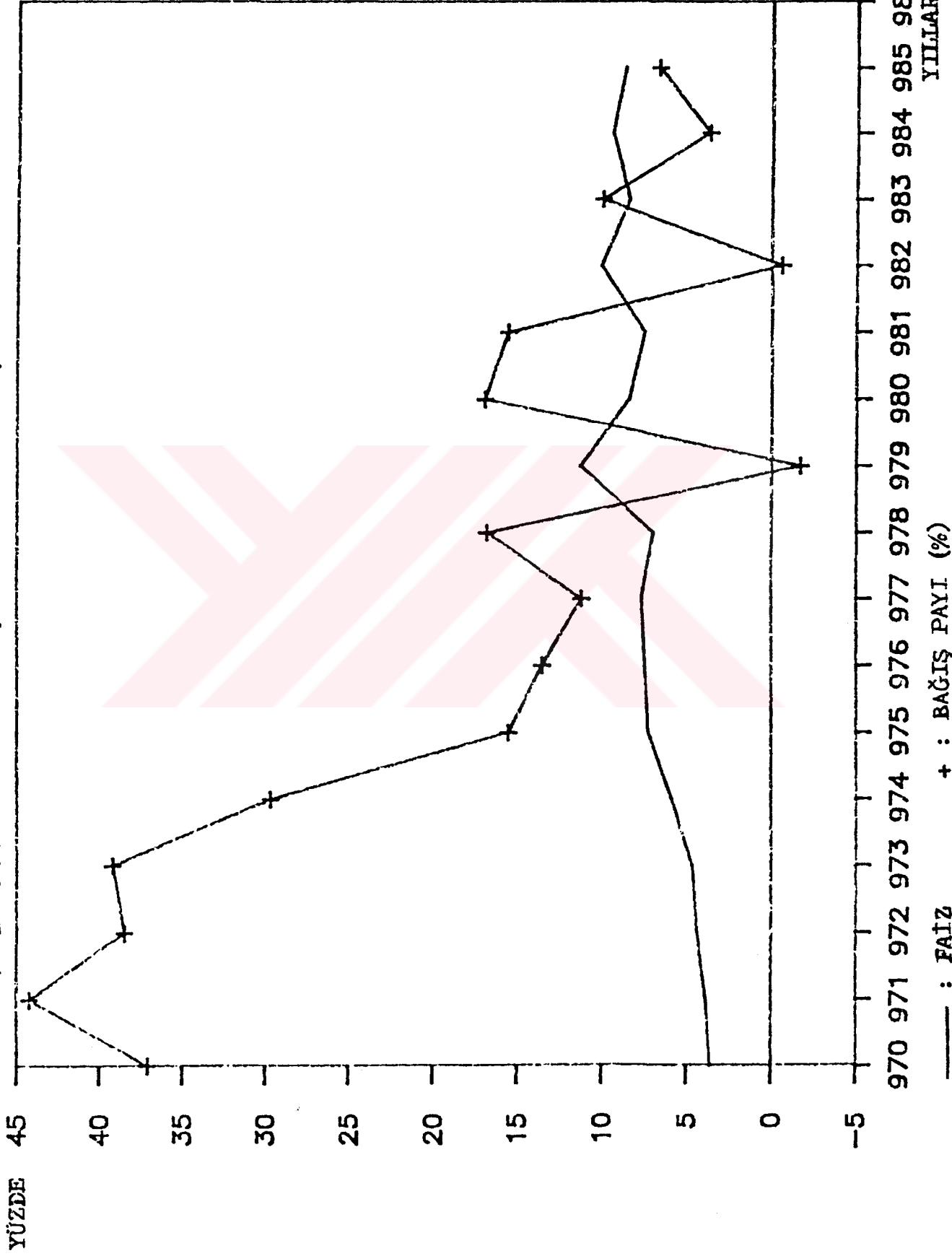
DIŞ BORÇ BAĞIŞ PAYI VE FAİZ ORANLARINDAKİ GELİŞMELER

(Yüzde)

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
FAİZ ORANLARI																
Resmi Kaynaklı	3.4	3.6	4.3	4.5	5.7	6.4	7.1	7.6	6.3	5.0	6.0	6.4	9.1	7.9	8.2	7.8
Özel Kaynaklı	5.6	6.3	7.1	6.9	12.6	8.7	8.0	7.8	8.3	13.6	16.8	13.0	13.4	9.4	11.1	9.3
Genel Toplam	3.6	3.9	4.4	4.7	5.9	7.3	7.5	7.7	7.0	11.3	8.4	7.5	10.1	8.4	9.5	8.7
BAĞIŞ PAYI																
Resmi Kaynaklı	39.0	47.8	40.2	41.3	31.2	22.7	18.1	12.4	22.1	36.7	26.6	20.6	3.0	13.4	9.5	13.3
Özel Kaynaklı	20.2	12.9	10.8	12.5	-1.3	3.6	7.6	9.4	6.0	-15.5	-17.1	-11.4	-12.9	2.8	-3.7	2.0
Genel Toplam	37.1	44.2	38.5	39.2	29.7	15.5	13.5	11.2	16.8	-1.7	16.9	15.5	-0.6	10.0	3.7	6.7

KAYNAK: World Bank, World Debt Tables, a.g.e., 1971, 1979, 1981, 1983, 1984-85 Yıllıkları; World Bank, Turkey Country Economic Memorandum, The Main Report, Volume 1, June 1987, 'de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

GRAFİK A
FAİZ ORANLARI VE BAĞIŞ PAYINDAKİ GELİŞMELER

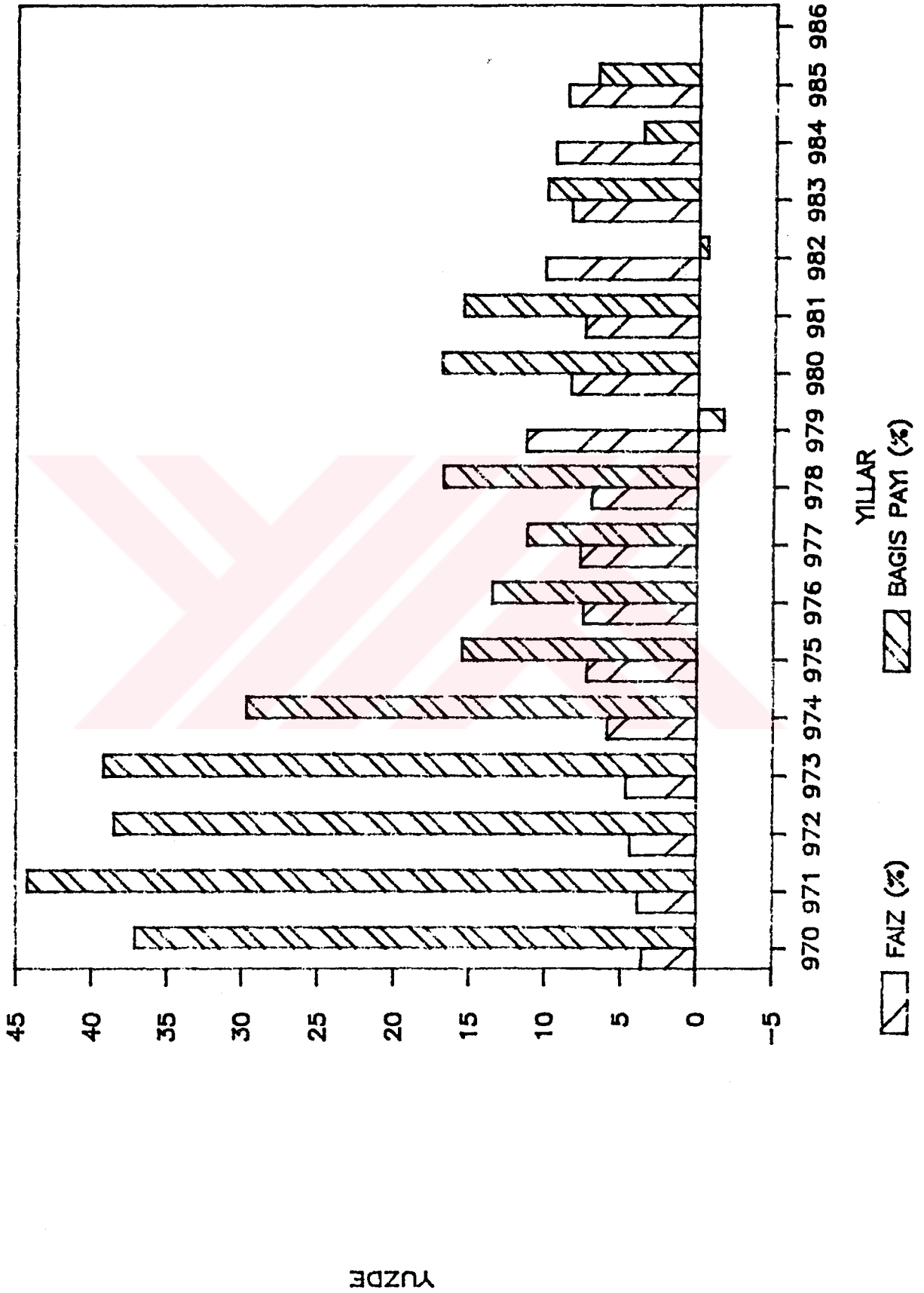


— : FAİZ

+ : BAĞIŞ PAYI (%)

YILLAR

Grafik A



resmî kaynaklı dış borçlanmanın da maliyeti yükselmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda, 1970-1985 döneminde resmî ve özel kaynaklı dış borçlar ortalaması olarak, dış borç faiz oranları 1970 yılına göre 2.4 kat artmıştır.

2- Dış Borç Geri Ödeme Süresindeki Gelişmeler

Dış borç geri ödeme süresindeki (dış borç vadesindeki) gelişmeler, Tablo VII ve Grafik B'de gösterilmiştir. Tablo ve grafik'ten görüleceği üzere, akdedilen dış borç andlaşmalarında öngörülen geri ödeme süresi, 1970 yılında, resmî ve özel kaynaklı dış borç ortalaması olarak 18.8 yıl iken, bu süre 1973 yılı istisna edilirse, 1979 yılına kadar sürekli kısalarak bu yılda 11.1 yıla düşmüştür. Dış borç geri ödeme süresindeki azalmanın, özellikle, 1975-1979 yılları arasındaki hızlı düşüşün bir sonucu olarak karşılaşılan uluslararası likidite sorunları, dış borç ertelemelerini zorunlu kılmış; 1978-1980 yılları arasında yapılan dış borç ertelemeleriyle, 1980-1983 döneminde geri ödeme süresi belli bir istikrara kavuşturularak nispi olarak uzatılmıştır. Bununla birlikte, 1984 yılı itibariyle süre tekrar kısalmaya başlamıştır.

Toplam dış borçlar ortalaması olarak dış borç geri ödeme süresi 1970 yılına göre 1985 yılında yaklaşık yarı yarıya kısalmıştır. Bu durum da dış borçlanma maliyetini aynı oranda artırmıştır.

Gelişmekte olan ülkeler ortalama değerlerine göre, 1970-1985 döneminde, Türkiye dış borç geri ödeme süresi, daha kısadır. Diğer yandan, faiz oranlarında olduğu gibi, geri ödeme süresi bakımından da, özel kaynaklı dış borçlanmanın maliyeti daha yüksek olmuştur.

3- Ödemesiz Dönemde Görülen Gelişmeler

Dış borç geri ödeme süresinde görülen gelişmelere benzer gelişmeler, ödemesiz dönemde de görülmüştür. Tablo VII ve Grafik B'de görüleceği üzere, dış borç andlaşmalarında öngörülen ödemesiz dönem 1970-1985 döneminde, genelde bir azalma göstermekle beraber, 1975 yılı itibariyle nispeten istikrarlı bir gelişme göstermiş ve ortalama dört yıl civarında seyretmiştir.

Özel kaynaklı dış borç ödemesiz dönemi, resmî kaynaklı dış borçlara kıyasla daha kısa olmuştur.

TABLO VII

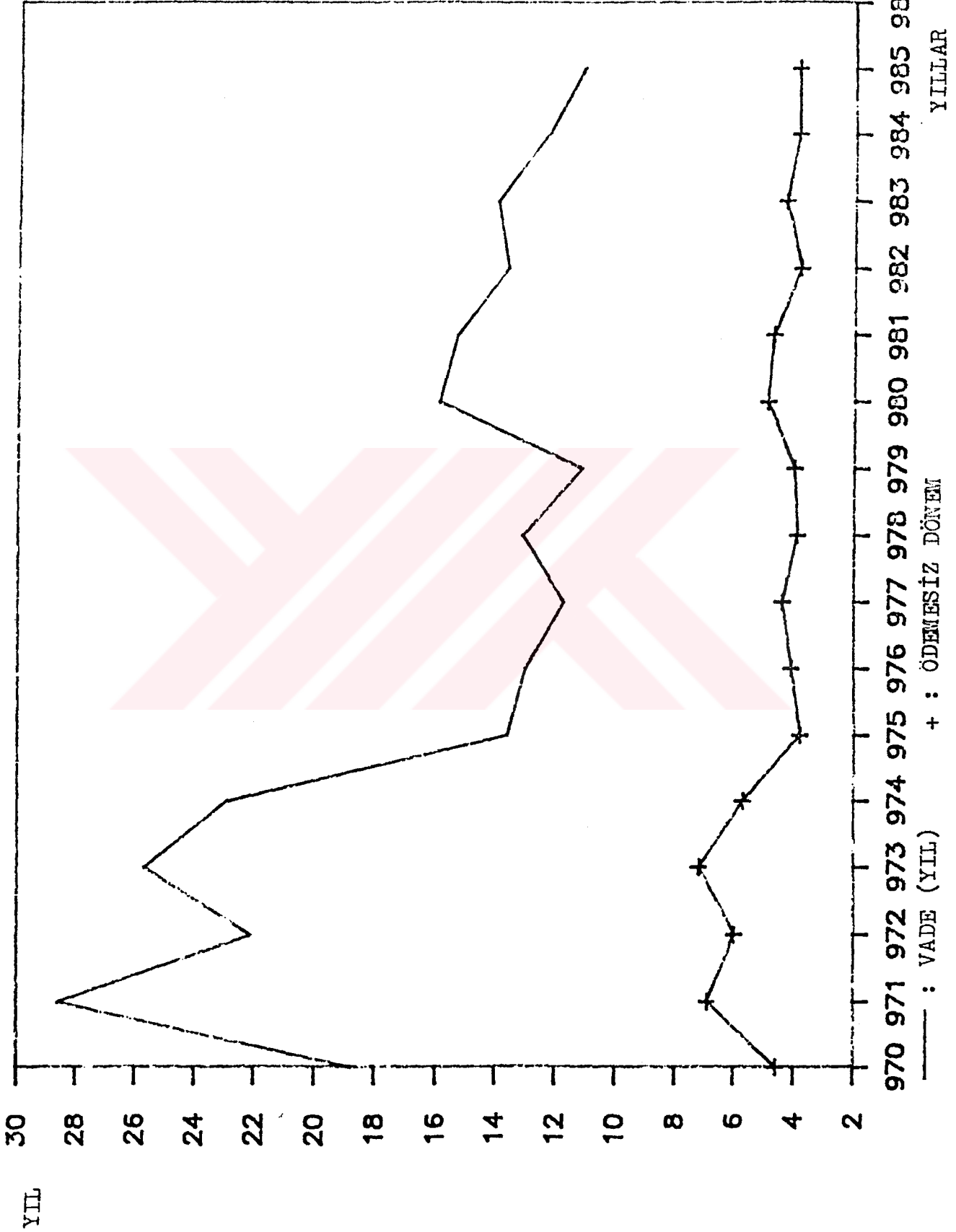
DIŞ BORÇLARIN GERİ ÖDEME SÜRESİ VE ÖDEMESİZ DÖNEMİNDEKİ GELİŞMELER

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1985	1985
GERİ ÖDEME SÜRESİ																
Resmi Kaynaklı	19.6	28.9	22.9	26.8	23.4	18.5	16.3	13.4	15.7	22.1	18.9	16.7	15.6	17.5	14.7	16.6
Özel Kaynaklı	11.7	8.6	8.4	10.9	10.3	5.5	8.8	9.2	7.8	7.1	5.5	7.6	6.7	6.5	9.3	7.1
Genel Toplam	18.8	28.6	22.1	25.7	22.9	13.6	13.0	11.7	13.1	11.1	15.9	15.3	13.6	14.0	12.3	11.1
ÖDEMESİZ DÖNEM																
Resmi Kaynaklı	4.9	7.5	6.2	7.7	5.9	4.7	4.9	4.7	4.6	6.5	5.9	5.0	4.6	5.1	4.6	5.0
Özel Kaynaklı	2.6	1.6	2.3	1.4	0.8	2.3	3.1	3.8	2.5	3.1	1.6	3.1	1.3	2.8	2.9	2.5
Genel Toplam	4.6	6.9	6.0	7.2	5.7	3.8	4.1	4.4	3.9	4.0	4.9	4.7	3.8	4.3	3.9	3.9

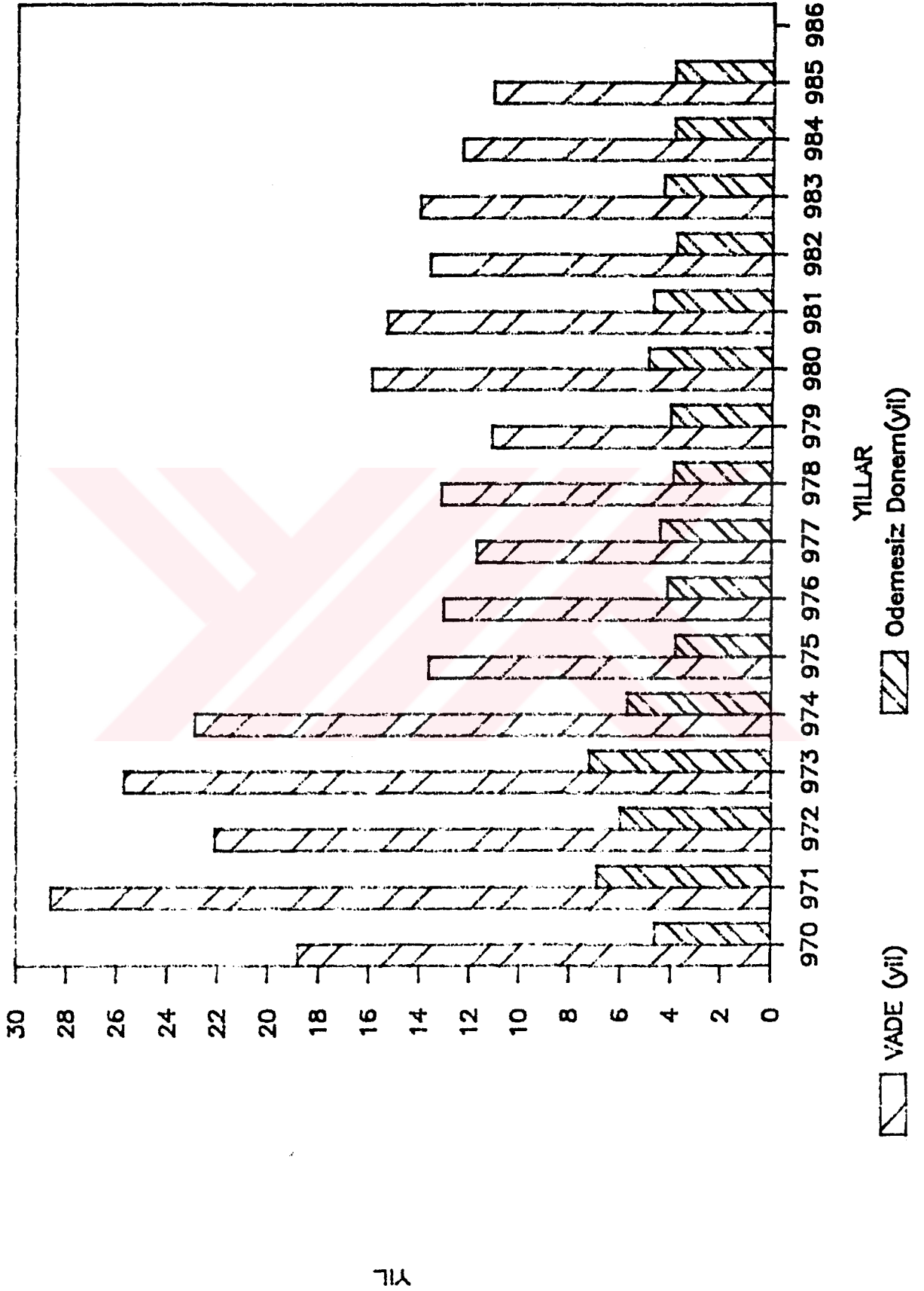
KAYNAK: World Bank, World Debt Tables; a.g.e., 1971, 1981, 1983, 1984/85 yıllıkları; World Bank, Turkey Country Economic Memorandum, a.g.e.;

de yer alan verilerden hareketle tarafımızdan düzenlenmiştir.

GRAFİK B
WADE VE ÖDEMESİZ DÖNEMDEKİ GELİŞMELER



Grafik B



4- Dış Borç Bağış Payında Görülen Gelişmeler

Tablo VI ve Grafik A'da görüleceği gibi, dış borçlanma koşullarından olan ve daha önce bahsi geçen üç unsurda olduğu gibi, 1970-1985 döneminde sağlanan dış borçların içermiş olduğu bağış payında, 1977 yılına kadar sürekli bir düşme görülmüş; 1978-1985 döneminde ise genel olarak, fakat istikrarsız bir azalma söz konusu olmuştur.

1970 yılında sağlanan dış borçlar, ortalama yüzde 37.1 oranında bağış payına sahipken, bu pay 1977 yılında yüzde 11.2'ye düşmüş, 1978 yılında da tekrar yüzde 16.8'e yükselmiştir. 1978 yılı sonrası gelişmeleri ise daha önce de ifade edildiği gibi, çok istikrarsız olmuştur. Grafik A'da görüleceği üzere, düşük faiz, uzun vade söz konusu olduğunda dış borçlar, büyük oranda bağış payı içermiştir. Vadenin kısalıp, faiz oranının arttığı durumlarda bağış payı küçülmüştür. Özellikle bağış payının negatif değer aldığı 1979 ve 1982 yıllarında faiz oranı 1970-1985 döneminin en yüksek değerini almış, geri ödeme süresi bakımından da dönem ortalamasının altında kalmıştır.

Resmî ve özel kaynaklı dış borçların ortalaması olarak, 1979 ve 1982 yıllarında sağlanan dış borçların maliyeti çok yüksek olmuştur. Yüksek faiz, kısa vade, negatif bağış payı şeklinde sonuçlanan bu iki yılda, dış borçlanma, gerçek anlamda borç veren tarafın lehine sonuç doğurucu olmuştur.

Özel kaynaklardan yapılan dış borçlardaki bağış payı, resmî kaynaklı olanlara kıyasla çok düşük gerçekleşmiştir. Özellikle, 1976 yılı itibariyle artmaya başlayan özel kaynaklı dış borçlanma sonucunda, bağış payı bakımından da, dış borçlanma maliyeti giderek yükselmiştir. Daha da öte, özel kaynaklı dış borçlarda, 1979 yılı itibariyle görülen negatif bağış payı, dış borçlanmaya gerçek anlamda ticarî bir nitelik kazandırmaya başlamıştır.

Resmî-özel kaynaklı dış borç ortalama değerleri itibariyle, 1970-1985 döneminde, dış borçlanma koşullarını belirleyen dört unsurdan faiz oranları 2.4 kat artış göstermiş; vade ve ödemesiz dönem yaklaşık yarı yarıya azalmış; negatif değerler bir yana dış borçların içermiş olduğu bağış payı da dört kat azalmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak da dış borçlanma maliyeti, özellikle 1975-1979 yılları arası olmak üzere, yıllar itibariyle artmıştır. Dış borçlanma koşullarındaki artış, 1978-1980 yılları arasında üç dış

borç erteleme andlaşmasının yapılması ile sonuçlanmış, yaklaşık 10.4 milyar Dolar tutarındaki dış borç yeniden takvime bağlanmıştır.

2- Dış Borç Yapısındaki Gelişmeler

a- Geri Ödeme Süresine Göre Dış Borç Yapısındaki Gelişmeler

Dış borçların geri ödeme süresine göre dağılımı Tablo VIII ve Grafik C'de gösterilmiştir. Tablo ve grafikten görüleceği üzere, 1977 yılındaki toplam dış borçların yüzde 56.4'ünü kısa vadeli dış borçlar oluşturmuştur. Bu aşırı kısa vadeli dış borç yapısı, 1978 ve 1979 yıllarında da azalarak devam etmiştir. 1978-1980 yılları arasında gerçekleşen dış borç erteleme andlaşmaları, uzun vadeli dış borçların artmasında etkili olmuştur. Yine, 1981 yılından itibaren dış borç geri ödeme yükümlülüklerinin aynen yerine getirilmesi, kısa vadeli dış borçların payının 1981 ve 1982 yıllarında da düşük seviyede kalmasında büyük rol oynamıştır. Dış borç yapısında görülen bu olumlu gelişme 1983-1986 yılları arasında devam etmemiş; aksine, kısa vadeli dış borçların payı yıllar itibariyle sürekli artmıştır. Bu durum büyük ölçüde daha fazla kısa vadeli dış borçlanmadan kaynaklanmıştır. Nitekim, 1983-1986 döneminde, kısa vadeli dış borçlardaki bir önceki yıla göre artış hızı, ortalama yüzde 44 oranında artarken aynı dönemde uzun vadeli dış borçlar yine ortalama olarak ancak yüzde 6 oranında artmıştır. Dış borç yapısında görülen bu değişme, dış borç yükünü ağırlaştırıcı ve uluslararası likidite sorunlarını artırıcı bir gelişme olarak kabul edilebilir. Nitekim, 1982 yılında toplam dış borçların yüzde 10.7'si kısa vadeli dış borçlardan oluşmuşken bu oran 1986 yılında yüzde 33.5'e yükselmiştir.

Kısa vadeli dış borçlardaki artış büyük ölçüde, Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesabı uygulamasından kaynaklanmıştır. Tablo IX'da görüleceği üzere 1982-1986 yılları arasında kısa vadeli dış borçların yaklaşık yüzde 40'ını bu hesaplar oluşturmuştur.

Bu hesabın belirgin özelliği aşırı pahalı bir döviz kaynağı olmasıdır. 1982 yılı sonrası bu hesaptaki hızlı artışlar, faiz oranlarının yükseltilmesi, herhangi bir vergiye tabi tutulmaması ve bu şekilde de dövize sahip olanlar açısından cazip kılınmış olmasındandır. Dış borçlanma maliyetinin

T A B L O : VIII

VADEYE GÖRE DIŞ BORÇ YAPISINDAKİ GELİŞMELER

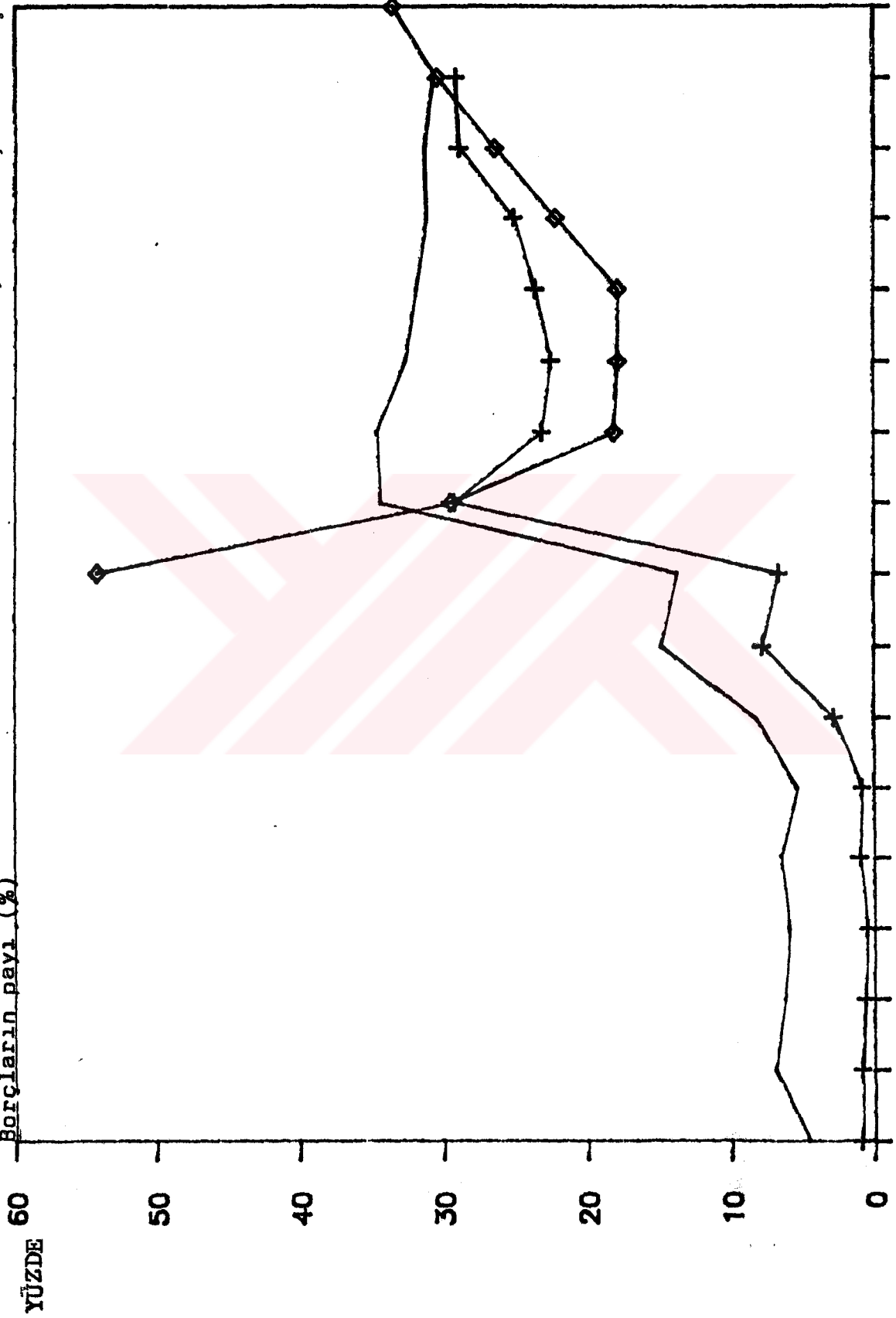
YILLAR	(Milyon ABD Dolar)									
	1977 *	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Uzun Vadeli	4701	6618	10048	15976	16152	16621	16085	16537	18180	20752
Kısa Vadeli	6093	7176	3556	2490	2194	2164	3039	4506	6617	9391
IMF Borçları	-	622	632	1054	1321	1455	1567	1426	1326	1085
TOPLAM	10794	14416	14236	19520	19668	20240	20691	22469	26123	31228
Toplam içerisinde Kısa Vadeli Borçların yüzdesi (IMF hariç) (%)	56.4	49.8	25.0	12.7	11.1	10.7	14.7	20.0	25.3	30.0
Toplam içerisinde Kısa Vadeli Borçların yüzdesi (IMF dahil) (%)	-	54.1	29.4	18.1	17.9	17.9	22.2	26.4	30.4	33.5

* 1977 yılı öncesi kısa vadeli dış borç verileri bulunamamıştır.

KAYNAK : T.C. Merkez Bankası, Yıllık Raporları, 1975-1986; İstatistik Değerlendirme Bülteni, Eylül 1987'de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

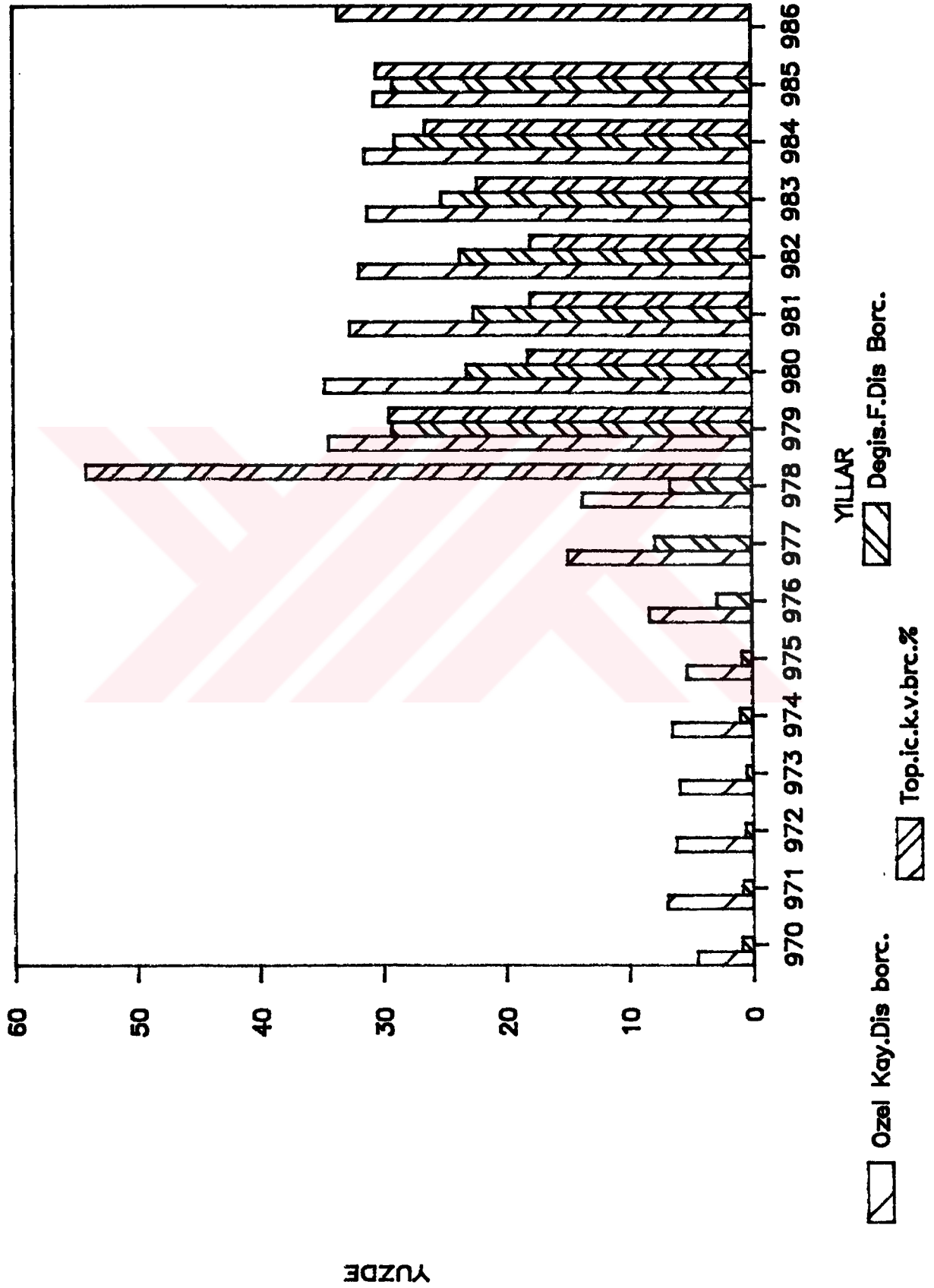
GRAFİK C

Toplam Dış Borçlar İçerisinde Kısa Vadeli, Değişken Faizli, Özel Kaynaklı Dış Borçların Payı (%)



970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986
* : IMF Borçları Dahildir.
+ : Özel Kaynaklı, + : Değişken Faizli, ◇ : Kısa Vadeli

Grafik C



TABLO IX
KREDİ MEKTUPLU DÖVİZ TEVDİAT HESABINDA GÖRÖLEN GELİŞMELER
(Milyon ABD Doları)

YILLAR	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1) Kısa Vadeli Dış Borçlar Toplamı *	6093	7176	3556	2490	2194	2164	3039	4506	6617	9391
2) Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesabı	173	363	344	365	473	817	1251	1778	2679	3788
2/1 (%)	2.8	5.0	9.7	14.6	21.5	37.7	41.1	39.4	40.5	40.3

* Dış Borç yönetiminde, 1977 yılı öncesi kısa vadeli dış borç ayırımı yapılmamıştır.

KAYNAK: T.C. MERKEZ BANKASI: Yıllık Raporlar, 1978, 1980, 1983, 1984, 1986.

hafifletilmesi bakımından, söz konusu hesaplara uygulanan faiz oranlarının düşürülerek uluslararası malî piyasada uygulanan faiz oranları seviyesine (114) indirilmesi gerekmektedir. Yine bu amaçla aşırı kısa vadeli dış borçlanma yerine, uzun vadeli dış borçlanma imkanları zorlanmalıdır.

Kısa vadeli dış borçlanmanın diğer kaynakları, banker kredileri, kabul kredileri, pre-finansman kredileri ve döviz tevdiat hesaplarından oluşmaktadır.

Uzun vadeli dış borçlanma ise daha çok ikili anlaşmalar çerçevesinde iktisadi işbirliği ve Kalkınma Örgütü ile Petrol İhrac Eden Ülkeler Örgütüne üye ülkeler ve diğer ülkelerden sağlanan krediler olmak üzere, uluslararası malî kuruluşlar ve ticarî bankalardan alınan kredilerden oluşmaktadır.

Tablo X'da görüleceği üzere, 1977-1986 yılları arasında, özellikle 1982 yılı sonrası toplam uzun vadeli dış borçların ortalama yüzde 30'unu uluslararası malî kuruluşlar, yüzde 40'ını ikili anlaşmalar çerçevesinde gerçekleşen borçlar, yüzde 20'sini de ticarî banka borçları oluşturmuştur. Aynı dönemde, genel eğilim olarak toplam dış borçlar içerisinde ikili anlaşmalar çerçevesinde gerçekleşen dış borçlanma azalmış, uluslararası malî kuruluşlardan yapılanlar ise artmıştır.

(114) Batı Almanya'da uygulanan faiz oranları:

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
5.7	7.4	8.5	10.4	9.0	7.9	7.8	6.9

INTERNATIONAL MONETARY FUND: Economic Outlook, April 1986, Washington, s.194.

TABLO X
UZUN VADELİ DIŞ BORÇLARIN KAYNAKLARINA GÖRE DAĞILIMI (%)

YILLAR	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Toplam Uzun Vadeli Borç	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Uluslararası Mali Kuruluşlar	30.4	27.2	18.4	17.4	19.4	28.6	30.5	30.4	29.9	27.0
İkili Andlaşmalar	55.1	58.5	43.5	47.5	50.0	44.9	40.7	39.8	38.6	41.9
Ticari Bankalar	14.4	14.2	34.5	27.0	24.3	20.3	20.2	20.5	21.1	19.9
Diğer	0.1	0.1	3.6	8.1	6.3	6.2	8.6	9.3	10.4	11.2

KAYNAK: BAŞBAKANLIK HAZİNE VE DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI:..itibariyle İç ve Dış Devlet Borçları, 1977-1986.

b- Kaynaklarına Göre Dış Borç Yapısındaki Gelişmeler

Kaynaklarına göre dış borç yapısında görülen gelişmeler Tablo XI ve Grafik C'de gösterilmiştir.

Tablo ve grafikte görüleceği üzere 1977 yılına kadar toplam dış borçlar içerisinde özel kaynaklı dış borçlar yüzde 10'un altında bir paya sahipken, bu yıllarla birlikte bu pay hızla artmıştır. 1977, 1978 yıllarında özel kaynaklı dış borçların payı ortalama yüzde 14 civarında iken 1979-1985 döneminde yüzde 30'un üzerinde gerçekleşmiştir. En fazla özel kaynaklı dış borçlanma ise 1979 ve 1980 yıllarında yapılmıştır.

Dış borç yapısında özel kaynaklı dış borçlanma yönünde görülen gelişmeler, dış borçlanma koşullarının, buna bağlı olarak da dış borçlanma maliyetinin giderek ağırlaşmakta olduğunu göstermektedir. Nitekim, özel kaynaklı dış borç, kısa vade ve ödemesiz dönem, yüksek faiz ve çok düşük başış payına sahiptir.

c- Sabit ve Değişken Faizli Dış Borçlardaki Gelişmeler

Tablo XI ve Grafik C'de görüleceği üzere, 1970-1975 yılları arasında, toplam dış borçlar içerisinde, binde beş ila yüzde bir paya sahip olan değişken faizli dış borçlar, 1976 yılında yüzde 2.8'e, 1977 yılında da yüzde 7.8'e yükselmiştir. 1979 yılı itibariyle değişken faizli dış borçlar hızla artarak, bu yılda toplam dış borçların yaklaşık yüzde 30'unu oluşturmuştur.

T A B L O : XI
ÖZEL KAYNAKLI, DEĞİŞKEN FAİZLİ VE İMTİYAZLI DIŞ BORÇLARDAKİ GELİŞMELER

YILLAR	(Toplam Dış Borçlar İçinde Yüzde olarak)															
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Özel Kaynaklı Dış Borçlar	4.5	6.9	6.2	5.9	6.5	5.3	8.3	14.9	13.7	34.3	34.6	32.6	31.8	31.1	31.3	30.6
İmtiyazlı Dış Borçlar	84.2	80.7	87.1	85.3	82.8	78.9	72.4	65.2	46.9	32.7	29.1	29.9	29.9	29.7	27.4	27.4
Değişken Faizli Dış Borçlar	0.9	0.8	0.6	0.5	1.0	0.8	2.8	7.8	6.6	29.2	23.1	22.5	23.6	25.1	28.9	29.1

KAYNAK: World Bank, World Debt Tables, a.g.e., 1979,1981,1983,1984/85 Yıllıkları; World Bank, Turkey Country Economic Memorandum;....a.g.e.,'de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

1980-1983 yılları arasında nispeten istikrarlı bir gelişme ile yüzde 20'nin üzerinde gerçekleşen değişken faizli dış borçlanma, 1984 ve 1985 yıllarında tekrar yükselme ile yine yüzde 30 düzeyine ulaşmıştır.

Değişken faizli dış borçlanmada görülen bu gelişmeler, Türkiye'nin uluslararası malî piyasalarda oluşacak değişimlerden daha çabuk ve kolay etkilenebileceğinin, aynı zamanda dış borçlanma maliyetinin bu gelişmelere bağlı olarak sürekli değişebileceğinin de bir göstergesidir.

d- İmtiyazlı Dış Borçlarda Görülen Gelişmeler

Tablo XI'de görüleceği gibi, her yıl taahhüt edilen dış borçlarda öngörülen başış payının giderek azalmasına paralel bir şekilde, toplam dış borçlar içinde, imtiyazlı dış borçların payı da giderek düşmüştür. 1970 yılında kullanımı tamamlanmış toplam dış borçların yüzde 84.2'si, imtiyazlı dış borç niteliğinde iken, bu pay 1977 yılında yüzde 65.2'ye, 1979 yılında da yüzde 32.7'ye ve 1985 yılında da yüzde 27.4'e düşmüştür.

İmtiyazlı dış borçların payında görülen söz konusu azalmalar, daha önce de üzerinde durulduğu gibi, faiz oranlarının giderek artmış olmasına karşın, vade ve ödemesiz dönemin sürekli kısalmasından kaynaklanmıştır.

Yukarıda bahsi geçen dört unsur birlikte değerlendirildiğinde, dış borç yapısının giderek Türkiye aleyhine gelişmekte olduğu sonucuna varılabilir. Diğer bir ifadeyle, dış borç yapısındaki gelişmeler, daha çok uluslararası likidite sorunları yaratıcı, borçlanma maliyetlerini artırıcı ve uluslararası piyasalardan daha çabuk ve kolay etkilenebilir niteliktedir. Nitekim, kısa vadeli dış borçlanma, 1982 yılına kadar bir azalma göstermiş olmakla birlikte, bu yıldan sonra tekrar artış göstermeye başlamıştır. Dış borçlanma koşullarının daha ağır olduğu özel kaynaklı dış borçlanma artmıştır. Değişken faizli dış borçlar önemli boyutlara ulaşmıştır. Nihayet, imtiyazlı dış borçların payı giderek azalmıştır. Bu durum, daha ileride üzerinde durulacağı gibi net dış borçlanma dengesinde görülen negatif gelişmelerle karşılaştırıldığında sonuç daha açık olarak görülebilecektir.

B- ÖDEMELER DENGESİ FİNANSMANI VE DIŞ BORÇLANMA

1- Dış Finansman İhtiyacı ve Dış Finansman İhtiyacında Görülen Gelişmeler

a- Dış Finansman İhtiyacının Belirlenmesi

Ülke dış finansman ihtiyacı (ülke tasarruf açığı) ile ödemeler dengesi arasındaki ilişkiyi kurmak bakımından millî gelir denklemi aşağıdaki şekilde ifade edilebilir(115).

$$Y + M = X + C + I$$

Burada, millî gelir, kısmen mal ve hizmet ihracatı (X), kısmen iç yatırım (I) ve tüketim (C)'den doğarken; millî ekonomideki harcamaların bir kısmı da bazı mal ve hizmetlerin ithaline (M) yönelmektedir. Bir ekonomiye giren mal ve hizmet akımının bütünü-ister üretimden (Y), ister ithalattan (M) doğsun-toplam mal ve hizmetler akımı çıkışlarına veya kullanımlarına (X+C+I) eşit olmaktadır.

$Y+M=X+C+I$ eşitliği, $Y-C-I = X-M$ şeklinde ifade edilebilir.

Burada, milli hasıla (Y) ile tüketim (C) ve yatırım (I) toplamı arasındaki olumlu fark, ödemeler dengesinin mal ve hizmetler hesabındaki fazlaya tekabül edecektir. Aynı şekilde, ülke tüketim ve yatırım toplamının millî hasılayı geçen kısmı ise ödemeler dengesinin mal ve hizmetler hesabındaki açığı gösterecektir. Ödemeler dengesi "cari işlemler dengesi" açığı olarak adlandırılan bu açık aynı zamanda ülke dış finansman ihtiyacını da gösterecektir(116).

(115) MALİYE BAKANLIĞI HAZMİT: *Ödemeler Dengesi, a.g.e., s.22.23.*

(116) ZİLLİOĞLU, O.Nedim: *Gelişmekte Olan Ülkelerde Dış Borç Sorunu, Es-kişehir, 1984, s.6.*

BAŞAK, Zafer: *Dış Yardımlar ve Ekonomik Etkileri, 1960-1970, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 1977, s.26.*

$Y-C-I = X-M$ formülünde, kullanım açısından millî geliri ($Y = C+S$) dikkate aldığımızda,

$S-I = X-M$ elde edilir ki, bu da, basit olarak ödemeler dengesi cari işlemler açığı, ülke tasarruf-yatırım açığına eşit olduğunu gösterir(117). Bu şekilde ifade edilen görüş doğru olmakla birlikte, özellikle gelişmekte olan ve dış borç yükü fazla olan ülkeler açısından eksiktir. Çünkü, dış borç anapara geri ödemeleri, genellikle bir takvime bağlanmakta ve vadesi geldiğinde, ödemeler dengesi için, cari yılda döviz kaynaklarına alternatif talep yaratmaktadır. Dış borç yükü fazla olan ülkeler açısından bu talep daha fazla olmaktadır. O sebeple, geleceğe yönelik dış finansman ihtiyacının belirlenmesinde, dış borç anapara geri ödemelerinin de dikkate alınması gerekir.

Finansman politikasının belirlenmesi bakımından, dış borç anapara geri ödemeleri de dikkate alınarak ülke dış finansman ihtiyacı basit ve soyut olarak aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

$$Y = C+I + [(R-P)-A], \text{ harcama açısından milli gelir.}$$

$$Y = C+S, \text{ kullanım açısından milli gelir.}$$

Burada, (R), ödemeler dengesi cari işlemler gelirlerini, (P), ödemeler dengesi cari işlemler giderlerini, (A) ise dış borç anapara geri ödemelerini ifade etmektedir.

Yukarıdaki iki eşitlikten hareketle,

$$I = Y-C-(R-P)+A \text{ yazılabilir. (Y) yerine (C+S) değeri koyulduğunda,}$$

$$I = S-(R-P)+A \text{ eşitliği, buradan da;}$$

$$I = S+ [(P+A)-R] \text{ formülüne ulaşılabilir.}$$

En son formülde, (S) iç tasarruf miktarını, (P+A)-R ise dış tasarruf aynı zamanda alınması gereken dış kaynak miktarını da gösterir.

Türkiye uygulamasında, kalkınma planlarında, ekonominin genel harcama ve kaynak dengesi hesapları yapılırken, dış kaynak ihtiyacı da belir-

(*) $X-M$ eşitliği, ülke cari işlemler dengesini ifade etmektedir.

(117) Bu görüş DPT tarafından da benimsenmiştir. Ökz. BAŞBAKANLIK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DBYKP): Büyüme alternatifleri (1978-1982), DPT Yayın No: 1541, Ankara, 1976, s.3.

lenmektedir. Bu konuda en çok yararlanılan model, Harrod-Domar modelidir. Harrod-Domar modeli aşağıdaki gibi gösterilebilir(118).

$$dY = \frac{1}{k} \times I ; dY: \text{millî gelirdeki artış oranı (büyüme hızı)}$$

I: yatırım, k: sermaye/hasıla katsayısı.

Kalkınma hızı planlarda veridir. k, ekonomik koşulların belirlediği bir sabittir. Bu durumda I, öngörülen kalkınma hızını gerçekleştirmek için ne oranda yatırım yapılması gerektiğini gösterecektir. Örnek olarak Türkiye'de IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında, 1984 yılı için yüzde 5.6 oranında kalkınma hızı öngörülmüştür. Sermaye/Hasıla katsayısı ise 3.6 olarak hesaplanmıştır. Buna göre yüzde 5.6 kalkınma hızı için gayrisafi milli hasılanın $3.6 \times 0.056 =$ yüzde 21'inin yatırımlara harcanması öngörülmüştür. Bu yılda, iç tasarrufların gayrisafi milli hasılaya oranının yüzde 16.6 olarak gerçekleşebileceği hesaplandığından geriye kalan yüzde 3.5 kadar kısmın dış tasarruflarla (kaynaklarla) karşılanması öngörülmüştür. Bir başka ifadeyle de bu yılda arzulanan kalkınma hızının sağlanabilmesi için gayrisafi milli hasılanın yüzde 3.5'i oranında dış finansman ihtiyacı hasıl olmuştur.

b- Dış Finansman İhtiyacında Görülen Gelişmeler

Tablo XII 'de görüleceği üzere, 1970-1986 yılları arasında ülke döviz gelirleri, 1973 yılı hariç, diğer yıllarda, ülke döviz giderlerinin gerisinde kalmıştır. Buna bağlı olarak da cari işlemler dengesi sürekli açık vermiştir. Bununla birlikte, aynı dönemde 1970-1974 yılları arasında, döviz gelirlerinin döviz giderlerini karşılama oranı yüksektir. Buna bağlı olarak da dış finansman ihtiyacı çok düşüktür. Öte yandan 1979 yılı istisna edilirse, 1975-1980 yılları arasında döviz gelirlerinin döviz giderlerini karşılama oranı çok düşmüştür. Bu gelişmenin sonucu olarak da cari işlemler dengesi en fazla bu yıllarda açık vererek dövize karşı aşırı talebin doğmasına sebep olmuştur. Dövize karşı aşırı talep, uluslararası likidite sorunları ve uluslararası seviyede yaşanan krizlerle birlikte, acil dış kaynak bulma zorunluluğu, dış borç yönetiminde, koşulları ağır ve aşırı pahalı dış borçlanmada, önemli rol oynamıştır.

TABLO: XII

DIŞ FİNANSMAN İHTİYACI VE DIŞ BORÇLANMANIN DIŞ FİNANSMAN İÇİNDEKİ YERİ

YILLAR	(Milyon ABD Doları)																
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
(1) Döviz Gelirleri	887	1177	1699	2691	3250	2965	3170	2971	3727	4609	5593	8273	10117	9515	11656	13185	12551
(2) Döviz Giderleri	1058	1286	1707	2218	3969	4845	5471	6356	5145	5711	8688	10241	10952	11343	13063	14198	14079
(3) Açık (1-2)	-171	-109	-8	484	-719	-1880	-2301	-3385	-1418	-1108	-3095	-1968	-835	-1828	-1407	-1013	-1528
(4) Net Dış Borçlanma	238	217	60	304	144	269	495	282	304	524	1816	931	27	-389	44	-699	525
Hasılatı(5-6)																	
(5) Dış Borç																	
Kullanımları	396	308	295	376	270	387	614	496	560	1068	2391	1482	980	692	1151	1159	2670
(6) Dış Borç Anapara																	
Gerisi Ödemeleri	-158	-91	-235	-72	-126	-118	-119	-214	-256	-544	-575	-551	-943	-1081	-1107	-1858	-2145
(7) Net Dış Borçlanma(%)	139.1	199.0	750.0	-	20.0	14.3	21.5	8.3	21.4	47.3	58.6	47.3	3.2	-21.3	3.1	-69.0	34.3
Hasılatı/Açık (4/3)																	
(8) Açık(Anapara Geri																	
Ödemeleri Dahil)	-329	-200	-243	412	-845	-1998	-2420	-3599	-1674	-1641	-3652	-2519	-1788	-2909	-2514	-2871	-3673
(3+6)	-47	-47	-62	-59	-102	-124	-217	-320	-389	-546	-669	-1193	-1465	-1441	-1586	-1753	-2134
(9) Faiz Ödemeleri																	
(10) Faiz Ödemeleri/ Döviz Giderleri(9/2)	4.4	3.6	3.6	2.6	2.5	2.5	3.9	5.0	7.5	9.5	7.7	11.6	13.4	12.7	12.1	12.3	15.1
(%)																	
(11) Döviz Gelirleri/ Döviz Giderleri (1/2)	83.4	91.5	99.5	121.3	81.9	61.2	57.9	46.7	72.4	80.7	64.4	80.8	92.4	83.9	89.2	92.8	89.1
(%)																	
(12) Net Dış Borçlanma Değişisi (4-9)	191	170	-2	245	42	145	278	-38	-85	-22	1148	-262	-556	-1418	-1542	-2452	-1609
(13) 4/9(%)	506.4	461.7	96.7	515.2	141.1	216.9	228.1	88.1	78.1	96.0	271.8	78.0	1.8	-27.0	2.8	-39.9	24.6

KAYNAK: T.C. Merkez Bankası Yıllık Raporları, 1975-1986; İstatistik Dövizler Bülteni, Eylül 1987; Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor, 1980'de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

1980 yılı sonrası döviz gelirlerinde görülen iyileşmeler sonucu, döviz gelirlerinin döviz giderlerini karşılama oranı yükselmeye, buna bağlı olarak da cari işlemler dengesi düzelmeye ve belli bir istikrar kazanmaya başlamıştır. Bu yıllar döviz gelirlerinin döviz giderlerini karşılama oranı ortalama yüzde 90 civarında gerçekleşmiştir. Bu gelişmeye paralel olarak, dış finansman ihtiyacı da döviz giderlerinin aşağı yukarı yüzde 10'u civarında olmuştur.

Diğer yandan, döviz giderleri içersinde, dış borç faiz ödemeleri, 1981 yılı itibariyle önemli bir paya sahip olmaya başlamıştır. Hatta bu yıllar cari işlemler açığı, dış borç faiz ödemelerinden kaynaklanmıştır. Diğer bir ifadeyle, cari işlemler açığı, dış borç faiz ödemeleri ile başa-baş gitmiş; dış finansman ihtiyacının belli başlı nedeni, dış borç faiz ödemeleri olmuştur. Faiz ödemelerindeki artış ise daha önce üzerinde durulduğu gibi, faiz oranlarındaki artış ve daha fazla değişken faizli dış borçlanma ile dış borç ertelemelerinden kaynaklanmıştır.

1970-1976 yılları arasında dış borç faiz ödemeleri döviz giderlerinin aşağı yukarı yüzde 3'ünü oluştururken; bu oran, yine ortalama olarak, 1977-1980 yılları arasında yüzde 7.5, 1981 yılı itibariyle de yüzde 10'un üzerinde gerçekleşerek, 1986 yılında yüzde 15 olmuştur.

Tablo XII'de görüleceği gibi, dış borç anapara geri ödemeleri de dikkate alındığında, ülke dış finansman ihtiyacı daha yüksek olarak gerçekleşmiştir.

2- Dış Borçlanmanın Dış Finansman İhtiyacını Karşılama Oranı

a- Net Dış Borçlanma Hasılatı

Dış borçlanmanın dış finansman ihtiyacı, diğer bir ifadeyle, ödemeler dengesi içersindeki yerini tayin etmek ve dış finansman ihtiyacına olan etkilerini görebilmek bakımından, "net dış borçlanma hasılatı" veya aynı anlamda olan "net dış borç akımı" kavramlarından hareket edilmiştir.

Net dış borçlanma hasılatı, cari yılda gerçekleşen veya gerçekleşecek dış borç kullanımları ile dış borç anapara geri ödemeleri arasındaki farktır. Bu kavram aynı zamanda, dış borçlanma sebebiyle, ülkeler arasında gerçekleşen veya gerçekleşecek net sermaye akımını da ifade eder.

Dış borçlanma hareketleri sonucu cari yılda elde edilecek net borçlanma hasılatı, ödemeler dengesi cari işlemler dengesi açıklarının giderilmesinde bir finansman aracı olup; dış borçlanmanın, dış finansman ihtiyacına olan katkısının niteliğini tayin edebilir. Net dış borçlanma hasılatı sıfır (0)'a eşitse, dış borç kullanımları ancak dış borç anapara geri ödemelerini karşılayacak seviyededir ve dış borçlanmanın faiz maliyeti hariç ülke dış finansman ihtiyacına olumlu veya olumsuz katkısı yoktur. Eşitlik negatif değer alıyorsa, kullanımdan çok anapara geri ödemesi vardır ve dış borçlanma ülke dış finansman ihtiyacını artırır. Ülke dış finansman ihtiyacına ek yük getiren bu durumda, ek dış kaynak yaratılmıyorsa ülke de sermaye birikimine olumsuz etki söz konusu olabilir. Diğer bir ifadeyle böyle bir dengede, cari yılda dış borçlanma hareketleri sonucu, borçlu ülkeden dış dünyaya net sermaye akımı söz konusudur. Eşitliğin pozitif değer alması durumunda ise tersine, dış dünyadan, borçlu ülkeye net sermaye girişi gerçekleşir. Bu durumda, dış borçlanma ödemeler dengesine, dolayısı ile ülke dış finansman ihtiyacına katkı sağlar.

Cari işlemler dengesi açığı, sermaye işlemleri dengesinde fazlalık vermekle sağlanacağı için, net dış borçlanma hasılatı eşitliğinin kurulması bu bakımdan da önem arz eder. Kalkınma sürecinde amaç, eşitliğin pozitif değer almasıdır.

Gerçekleşen değerler cinsinden ülke dış finansman ihtiyacı, uzun vadeli net dış borçlanma hasılatı ve dış borçlanmanın dış finansman ihtiyacını karşılama oranı Tablo XII'de gösterilmiştir.

Tablo XII'de görüleceği gibi, 1970-1982 yılları arasında dış borç kullanımları dış borç anapara geri ödemelerinin üzerinde gerçekleşmiş, buna bağlı olarak da net dış borçlanma hasılatı pozitif değerler almıştır. 1970-1973 yılları arasında ise dış finansman ihtiyacının üzerinde dış borç kullanımı ile ülke uluslararası rezervlerinde net artış sağlanmıştır. 1974-1978 yılları arasında, yıllar itibariyle, istikrarlı bir seyir göstermekle birlikte, dış borçlanma ülke dış finansman ihtiyacının en düşük yüzde 8, en yüksek yüzde 20'sini karşılamıştır. 1979-1981 yılları arasında büyük hacimli dış borç kullanımları ile oran birden bire yükselerek ülke dış finansman ihtiyacının, yaklaşık yüzde 50'si, borçlanma ile karşılanmıştır. 1982 yılından sonra düzenli ve büyük hacimli dış borç anapara geri ödemeleri sebebiyle, dış borçlanmanın dış finansman ihtiyacını karşılama oranı, 1982 ve 1984 yıllarında yüzde 3.2'ye düşmüş; 1983 ve 1985 yıl-

larında ise negatif değerler -sırasıyla yüzde 21.3 ve yüzde 69.0- alarak, mevcut dış finansman ihtiyacını aynı oranlarda artırmış; ödemeler dengesine ek yük getirmiştir. 1986 yılında sağlanan büyük hacimli dış borç kullanımı ile dış finansman ihtiyacına katkı yüzde 34.3 olarak gerçekleşmiştir.

1982-1985 yılları arasında yapılan dış borçlanma refinansman amaçlı olmuştur. Alınan dış borçların hemen hemen tamamı dış borç anapara geri ödemelerini karşılar düzeyde gerçekleşmiş, 1983 ve 1985 yıllarında ise dış borç anapara geri ödemeleri için diğer döviz kaynaklarına ihtiyaç hasıl olmuştur.

Dış borçlanmanın dış finansman ihtiyacına olan katkısının daha iyi görebilmesi bakımından daha önce üzerinde durulduğu üzere, 1982 yılı sonrası dış borç faiz ödemelerin seyrine bakmak anlamlı olacaktır. Bu yıllar dış finansman ihtiyacının büyük ölçüde faiz ödemelerinden kaynaklanmış olduğundan hareketle, dış borçlanmanın, faiz giderlerini karşılama oranına bakıldığında da, dış borçlanmanın dış borç faiz giderlerini de karşılayamaz seviyede olduğu görülecektir. 1970-1986 yılları arasında, 1977 yılına kadar yapılan dış borçlanma hareketleri sonucu elde edilen net dış borçlanma hasılatı, dış borç faiz giderlerini karşılamanın ötesinde ülke diğer dış finansman ihtiyaçlarını karşılayabilmiştir. 1980 yılı istisna edilirse, 1977 yılı itibariyle, dış borçlanma artık dış borç faiz giderlerini karşılayamaz olmuştur. 1980 yılında ise, 1986 yılı hariç dönemin en yüksek dış borç kullanımı sebebiyle, dış borç faiz ödemelerinin ötesinde dış finansman ihtiyacına olumlu katkı sağlanmıştır.

1977-1981 yılları arasında elde edilen net dış borçlanma hasılatı, dış borç faiz ödemelerinin yaklaşık yüzde 80'ini karşılar durumda iken bu oran, 1982 yılı itibariyle, dış borç faiz giderlerinde aynı zamanda anapara geri ödemelerinde görülen hızlı artışlar nedeniyle, birden bire yüzde 2.3 seviyesine düşmüş, hatta 1983 ve 1985 yıllarında negatif değerler almıştır. 1986 yılında dış borç kullanımlarında bir önceki yıla göre 2.3 kat artışa rağmen dış borçlanma hasılatı, dış borç faiz giderlerinin ancak yüzde 24.6'sını karşılayabilmiştir.

Bu gelişmeler genel olarak değerlendirildiğinde, 1982 yılı itibariyle dış finansman ihtiyacının büyük ölçüde dış borç faiz giderlerinden kaynaklandığı, dış borçlanmadan elde edilen hasılatın ülke dış finansman ihtiyacını karşılamanın ötesinde ödemeler dengesine ek yük getirmekte olduğu

ve bu şekilde diğer döviz gelirlerine alternatif talep oluşturmakta olduğu sonucuna varılabilir.

b- Net Dış Borçlanma Dengesi

Net dış borçlanma hasılatı, önceki başlık altında da değinildiği üzere, cari yılda yapılmış veya yapılacak olan dış borç kullanımları ile dış borç anapara geri ödemeleri farkını ifade etmektedir. Bu eşitlikte dış borç faiz ödemeleri hesaplamalara dahil edilmemektedir. Eşitliğe dış borç faiz ödemeleri de dahil edildiğinde, net dış borçlanma dengesine ulaşır. Bu durumda, cari yılda kullanılan veya kullanılacak olan dış borçlanma gelirlerinden, dış borçlanma giderleri, faiz ve anapara miktarları, çıkarılmakla, dış borçlanmanın net katkısı daha açık bir şekilde görülebilmektedir.

Net dış borçlanma dengesi, ülkelerarası net kaynak transferlerini ifade ettiği için, kalkınma çabalarını tamamlamış ve istikrarlı bir büyüme trendine ulaşmış bir ülke için, dış borç kullanımından çok, dış borç ödemesi yapılması normal karşılanabilir. Zaten dış borçlanmadan beklenen de, belirlenen seviyede bir büyüme elde edebilmek için yetersiz olan iç tasarruflara ilave kaynak teşkil etmektir. Ülke yatırım imkanlarının artması, millî gelirin istenilen seviyede büyümesi, belli bir zaman sonunda dış kaynak ihtiyacını önleyecektir. Elde edilen büyüme trendi ile dış borç ödemeleri kolaylaşacaktır. Ancak henüz kalkınma çabalarını tamamlayamamış ülkeler için dış borçlanma sonucu dış dünyaya net kaynak transferi, ülke ekonomisine ek yük getirebilecektir.

Borçlu ülkeden borç veren ülkelere net kaynak transferi aşağıdaki sebeplerden kaynaklanabilir.

- Kalkınma çabalarının tamamlanması ile artık dış borç kullanımına ihtiyaç duyulmayabilir. Bu halde, yeni dış borçlanma gerçekleşmezken, eski yıllar dış borç ödemeleri devam edebilir.

- Dış borçlanma koşullarının- yüksek faiz oranı, kısa vade gibi- ağır olması sebepleri ile daha fazla faiz ödemeleri ve daha sık dış borç ödemeleri sonucu, kullanılan dış borçlanma gelirlerinin üzerinde dış borç gideri yapılabilir. Yüksek faizli ve kısa vadeli dış borç koşulları dış borçlanmada ekonomik çıkarı tersine çevirebilir.

- Aşırı dış borç yüküne sahip ve sık sık borç ertelemeleri ile borç ödeme yükümlülüklerini ileri tarihlere atan ülkeler açısından, belli bir zaman sonra, ödeme yükümlülüklerinin artması sonucu da, dış dünyaya net kaynak aktarımı söz konusu olabilir. Özellikle borç ödemek için borçlanmaya gidiliyorsa, faiz ödemelerinin ilavesi ile net dış borçlanma dengesi negatif değer alabilir.

Türkiye'nin dış borçlanmasında yukarıda sayılan üç sebebeden son ikisi daha ağır basmıştır. Tablo XII'de görüleceği üzere 1977 yılında başlayan ve 1982 yılı itibariyle artan ölçüde net dış borçlanma dengesinin sürekli negatif değer almakta olması bu gelişmenin bir göstergesidir. Nitekim, 1977 yılından itibaren başlayan ve 1980'li yıllarda artan ağır dış borçlanma koşulları ile dış borç yapısının giderek yüksek maliyetli bir yapıya bürünmekte olması ile; 1978-1980 yılları arasında yapılan dış borç ertelemeleri, dış borç faiz ödemelerinin yanısıra anapara geri ödemelerini de hızlandırmış ve bu şekilde dış borçlanma sonucu, 1977 yılı itibariyle, 1980 yılı istisna edilirse, dış dünyaya sürekli kaynak aktarımı yapılmıştır.

C- BÜTÇE FİNANSMANI VE DIŞ BORÇLANMA

1- Dış Borçların Bütçe Çeşitlerine Göre Dağılımı

Dış borçların bütçe çeşitlerine göre dağılımı Tablo XIII'de gösterilmiştir. Tablo'dan görüleceği üzere, toplam dış borçlar içerisinde, genel bütçeden ödenecek dış borçların payı, yıllar itibariyle sürekli azalmıştır. 1970 yılında yüzde 78.1 olan genel bütçe dış borçlarının payı, 1975 yılında yüzde 75.5, 1980 yılında yüzde 53.7 ve 1986 yılında da yüzde 54.7 olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte bütçelere göre dış borçların dağılımında, en fazla dış borcu genel bütçe borçları oluşturmuştur.

Genel bütçe dış borçlarındaki yıllar itibariyle görülen azalmaya karşın, özerk bütçeden ödenecek dış borçların payı ile özellikle, 1979 yılı itibariyle, artan ödemeler dengesi döviz darboğazlarının giderilmesi yönündeki zorunlulukların sonucu olarak, daha önce varlığı söz konusu olmayan Merkez Bankası dış borçlarının payı artmıştır.

Genel bütçeden ödenecek dış borçların payında görülen azalma daha çok, 1979 yılı itibariyle başlayan artan Merkez Bankası dış borçlarından kaynaklanmıştır. Diğer dış borçlara kıyasla daha ağır koşullara sahip olan

TABLO: XIII

DIŞ BORÇLARIN BÜTÇELERE GÖRE DAĞILIMI

(Toplam Dış Borçların Yüzdeleri Olarak)

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Genel Bütçe	78.1	78.2	80.7	78.1	75.8	75.5	67.0	61.7	68.5	49.1	53.7	53.4	57.1	57.7	59.3	57.3	54.7
Katma Bütçe	7.2	7.7	8.9	8.7	8.9	8.9	7.5	7.2	6.0	4.6	3.2	4.5	3.9	3.4	5.2	7.3	10.5
Özserk Bütçe	1.8	2.9	3.8	5.7	7.0	6.1	15.2	16.6	13.0	7.6	10.2	10.9	12.8	11.8	11.4	13.1	16.8
Özel Bütçe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2	0.8
Merkez Bankası	-	4.5	-	-	-	-	-	-	-	30.7	28.3	26.6	22.2	23.5	21.0	18.6	13.6
Özel Sektör	5.2	4.7	5.9	7.3	8.3	9.5	10.3	14.5	12.5	8.0	4.6	4.6	4.0	3.6	3.1	3.5	3.6
Devlet Yatırım Bankası	7.7	2.0	0.7	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

KAYNAK: Başbakanlık, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, ...tarih: itibarıyla İç ve Dış Borçları, 1970-1986, Yıllıklarından yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Merkez Bankası dış borçlarındaki artış, aynı zamanda dış borç yapısının artık resmî kaynaklı dış borçlanma aleyhine değişmekte olduğunun da bir sonucudur.

Katma bütçeden ödenecek dış borçlar 1970 yılında toplam dış borçların yüzde 7.2'sini oluştururken, bu pay 1978 yılından itibaren yıllar itibariyle azalmaya başlamış ve 1985 yılı itibariyle de tekrar artmıştır.

1970-1986 yılları arasında, özel bütçeden ödenecek dış borçlar, diğer bütçe borçlarına kıyasla, yok denecek kadar az iken, 1985 yılı itibariyle artan belediye borçlanmaları sebebiyle bu yılda toplam içersinde binde iki ve 1986 yılında da binde sekiz oranında bir pay oluşturmuştur.

Özel bütçeli kuruluşlar -belediye, il özel idaresi- genelde döviz yaratıcı, döviz kazandırıcı faaliyetlerde bulunmazlar. Bu durum, dış borçlanma stratejisinin belirlenmesi bakımından önem arz eder. O sebeble dış borçlanmaya karar verilirken toplu konut uygulamasında olduğu gibi iç finansmanla karşılanması imkan dahilinde olan ve döviz kazandırıcı olmayan projelerden çok, döviz yaratıcı projelere öncelik verilmesi gerekir. Diğer bir ifadeyle, yatırım için dış kaynaklar kıt kaynak olarak kabul edilerek verimli ve hızlı döviz yaratıcı projelerin üzerinde durulmalıdır. Bu bakımdan, 1985, 1986 yıllarında özerk bütçe ve katma bütçe dış borçlarında görülen artışın da gözönünde bulundurulması gerekir. Dış borçlardaki artışın önlenmesi bakımından, dış borç kullanımlarını en aza indirmeye ve tutma ihtiyacından hareketle, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Katma Bütçeli İdareler projelerinin dış kaynak ihtiyacı da sınırlandırılarak, belirli bir miktarın üzerinde dış borçlanmanın üzerine çıkılmamalıdır.

2- Bütçe Finansman İhtiyacı ve Bütçe Finansman İhtiyacında Görülen Gelişmeler

Bütçe finansman ihtiyacı ve dış borçlanmanın bütçe finansmanı içindeki yerinin belirlenmesi bakımından genel bütçe gelir ve giderleri ile genel bütçe'de yer alan dış borç kullanımları ve dış borç anapara ve faiz ödemelerinden hareket edilmiştir. Bu durum İkinci Bölüm'de üzerinde durulduğu üzere, dış borç yönetimine ilişkin düzenlemelerin genel bütçe kanunlarında yer almış olması; katma bütçe, özerk bütçe ve özel bütçe dış borç kullanım ve geri ödemelerine ilişkin verilerin yıllar itibariyle ayrıntılı olarak sağlanamamış olmasından kaynaklanmıştır.

Genel bütçe gelir ve giderleri ile bütçe açıkları Tablo XIV'de gösterilmiştir. Tablodan görüleceği üzere, 1970-1986 yılları arasında gelir ve giderlerdeki gelişmelere bağlı olarak, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı, dolayısıyla bütçe açıkları yıllar itibariyle genelde artmıştır. Aynı dönemde, hiç bir yılda bütçe gelirleri bütçe giderlerini tam olarak karşılayamamıştır. Bununla birlikte, 1971 ve 1977 yılları istisna edilirse, 1970-1978 yılları arasında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 90'ın üzerinde gerçekleşmiştir. 1979-1986 yılları arasında ise 1982 yılı hariç, söz konusu oran yüzde 90'ın altına düşmüş, dolayısıyla dış finansman ihtiyacı önceki yıllara kıyasla daha fazla olmuştur.

Tablo XIV'de görüleceği üzere, genel bütçe gelir ve giderlerinin gayrisafi yurt içi hasıla içersindeki payı 1980 yılı itibariyle giderek azalmaya başlamış ve son üç yıl içersinde de belli bir istikrar kazanmıştır.

Genel bütçe gelir ve giderlerinin gayrisafi yurt içi hasıla içersinde daha az yer işgal etmesinde, artan bütçe dışı fon uygulamaları olduğu kadar; 1980 yılında uygulamaya konulan ekonomik ve mali politikanın bir gereği, kamu kesimi transfer harcamaları ve hazine yardımlarının en aza indirilmesi ve kamu yatırımlarının kısılmasının büyük etkisi olmuştur.

Genel bütçe gelir ve giderlerindeki bu gelişmelere karşın, 1980 yılı sonrası dönemde, bütçe açıklarında aynı gelişme görülmemiş, bütçe açıkları azalmamıştır.

Tablo XIV ve XV'de görüleceği üzere, bütçe giderlerinin bileşiminde, gerek miktar gerekse gayrisafi yurt içi hasılanın içindeki pay olarak, dış borç faiz ödemeleri, 1981 yılı itibariyle hızla artmıştır. 1980 yılına kadar gayrisafi yurt içi hasıla içersinde binde iki oranında bir paya sahip olan dış borç faiz ödemeleri 1981 yılında binde beşe, 1983 yılında yüzde 1.1'e ve 1986 yılında da yüzde 1.7'ye ulaşmıştır.

1985 ve 1986 yılları genel bütçe yatırım harcamalarının payı ise sırasıyla yüzde 1.6 ve 1.5 dir. Dış borç faiz ödemelerindeki artışların, gerek yatırım gerek cari harcamalarla, genelde bütçe giderleri ile bütçe gelirlerindeki gelişmelerle karşılaştırıldığında, bütçe açıklarının, 1980 yılı sonrası dönemde azaltılamamış olmasında önemli payı olduğu sonucuna ulaşılabilir. Nitekim, dış borç faiz ödemeleri 1970 yılında bütçe giderle-

TABLO XIV
KÜTÇE FİNANSMAN İHTİYACI VE DIŞ BORÇLANIMIN KÜTÇE FİNANSMANI İÇİNDEKİ YERİ

YILLAR	(Milyon TL.)																
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
(1) Genel Bütçe Gelirleri	29574	38235	46533	58205	69972	105400	140721	183542	304698	512044	901733	1332955	1425834	2269324	2742870	4410453	6629710
(2) Genel Bütçe Giderleri	31514	44116	48007	62071	75469	110751	151147	234417	332006	591449	1064507	1495151	1576317	2610557	3679559	5174720	7844080
(3) Genel Bütçe Gelirleri / G. Bütçe Giderleri (%)	94.1	86.8	96.9	93.8	92.7	95.1	93.1	78.3	91.8	86.6	84.7	89.1	90.4	86.9	74.5	85.2	84.5
(4) Küçük Arığı	1840	5831	1474	3866	5497	5351	10426	50875	27308	79405	162774	162196	150483	341233	936689	764767	1214370
(5) Net Dış Borçlanma																	
Hasılatı (6-7)	2943	-58	-1624	-1060	-1198	-1429	-1586	-2224	-1486	-4375	16311	65646	-19200	-87152	319128	-250000	-257000
(6) Dış Borç Kullanımları	2846	1547	419	342	-	-	25	101	220	3410	23504	87895	34300	62662	555000	170000	437000
(7) Dış Borç Anapara Geri Ödemeleri	503	1605	2043	1402	1198	1429	1611	2325	3506	7785	7193	22249	53500	149814	235572	420000	764000
(8) Net İç Borçlanma																	
Hasılatı (9-10)	-238	-152	2943	1546	1989	5437	7699	9056	4695	18949	-12593	-4312	19886	169463	136968	514000	476000
(9) İç Borç Kullanımları	612	815	4230	2886	3603	7485	9970	12529	16886	31027	17403	22577	54266	198463	194767	686000	1269000
(10) İç Borç Anapara Geri Ödemeleri	850	967	1288	1339	1615	2047	2270	3473	12191	12178	29997	26889	34380	30000	57796	172000	793000
(11) Net Dış Borçlanma																	
Hasılatı/Bütçe Arığı (%) (5/4)	127.3	-1.0	-110.2	-27.4	-21.8	-26.7	-15.2	-4.4	-5.4	-5.5	10.0	40.5	-12.8	-25.5	34.0	-32.7	-21.1
(12) Kısa Vadeli Finansman	-395	5490	-38	1170	6735	4880	7187	34366	20154	28068	122240	38907	177759	33259	531366	510000	911000
(13) Dış Borç Faiz Ödemeleri	437	659	689	785	902	992	1233	1667	2508	4984	9151	34057	53093	131358	263827	443000	682000
(14) Net Dış Borçlanma Dengesi (5-13)	1906	-717	-2314	-1845	-2100	-2422	-2819	-3912	-3994	-9358	7159	31588	-72293	-218511	53301	-693300	-999000

KAYNAK: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe Gelirleri Yıllıkları, 1970-1975; Kasa Hesapları Rükümleri, 1970-1987; Kasa Hesapları Rükümleri, 1970-1973; Kesin Hesap Rükümleri, 1974-1984; Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Hazine Durum Rükümleri, S.1-2, 1986; S.3, 1987'de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

TABLO : XV
GENEL BÜTÇE GELİR VE GİDERLERİNDEKİ GELİŞMELER

(GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Genel Bütçe Gelirleri	20.4	20.5	20.0	19.7	17.0	20.3	21.2	21.3	23.9	23.8	20.8	20.8	16.5	19.6	15.0	16.2	16.9
Genel Bütçe Giderleri	21.6	23.6	20.7	21.0	18.4	21.3	22.7	27.2	26.0	27.4	24.6	23.3	18.2	22.6	20.2	19.0	20.0
Cari Harcamaları	9.4	10.8	9.6	8.9	-	-	9.0	9.8	10.1	10.1	9.4	8.2	7.0	7.7	6.9	6.8	6.5
Yatırım Harcamaları	2.1	1.9	1.7	2.2	-	-	3.3	4.2	3.2	3.2	3.0	3.0	2.4	2.5	2.4	1.6	1.5
Transfer Harcamaları	9.5	10.7	9.4	10.0	7	-	10.3	13.2	13.4	14.4	12.4	11.8	9.0	11.6	10.5	11.1	8.7
İç Borç Faiz Ödemeleri	0.3	0.39	0.35	0.4	0.35	0.4	0.33	0.37	0.35	0.4	0.4	0.5	0.3	1.2	0.6	0.6	1.6
Dış Borç Faiz Ödemeleri	0.3	0.35	0.29	0.26	0.22	0.23	0.25	0.19	0.19	0.23	0.2	0.5	0.6	1.1	1.4	1.6	1.7
Bütçe Açığı	1.9	3.1	0.6	1.3	1.3	1.0	1.6	5.9	2.1	3.6	3.7	2.5	1.8	3.0	5.1	2.8	3.1

KAYNAK : Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Kamu Hesapları Bültenleri, 1970-1987; Tablo XVI'da yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

rinin yüzde 1.4'ünü oluştururken söz konusu oran 1975 yılında binde 9, 1980 yılında binde 8, 1983 yılında yüzde 5.0, 1985 yılında yüzde 8.5 ve 1986 yılında da yüzde 8.7 olarak gerçekleşmiştir.

Gerek cari fiyatlarla, gerekse gayrisafi yurt içi hasıla ve bütçe giderlerindeki pay olarak, 1981 yılı sonrası dönemde dış borç faiz ödemeleri, hızla artmıştır. Cari ve yatırım harcamaları ise benzer gelişme göstermemiş, gerek miktar gerekse pay olarak artış yerine belirli bir gerileme göstermiştir. İç borç faiz ödemeleri ise, 1983 ve 1986 yılları istisna edilirse, genelde istikrarlı bir gelişme göstermiş ve ortalama gayrisafi yurt içi hasılanın binde beşini oluşturmuştur. Bu gelişmeler karşısında dış borç faiz ödemeleri, genel bütçe giderleri içerisinde önemli bir yer işgal etmeye başlamış ve bütçe finansman ihtiyacının önemli bir kısmı, borç faiz ödemelerinden kaynaklanmıştır.

3- Dış Borçlanmanın Bütçe Finansman İhtiyacını Karşılama Oranı

a- Net Dış Borçlanma Hasılatı

Dış borç kullanım ve geri ödemeleri ile net dış borçlanma hasılatı Tablo XIV'de gösterilmiştir. Tablodan görüleceği üzere, 1970,1980, 1981 ve 1984 yılları hariç,1970-1986 döneminde, diğer yıllar net dış borçlanma hasılatı negatif değerler almıştır. Diğer bir ifadeyle, söz konusu dört yılın dışında,dış borç kullanımlarının üzerinde dış borç anapara geri ödemeleri yapılmıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak da dış borçlanmanın, bütçe finansman ihtiyacına herhangi bir katkısı olmamış, hatta mevcut bütçe finansman ihtiyacı artmıştır.

Net dış borçlanma hasılatının negatif değerler alması sonucu, dış borçlanmanın bütçe açıklarını artırıcı etkisi, 1970-1979 yılları arasında, yıllar itibariyle giderek azalan bir şekilde devam etmiştir. Nitekim, 1971 ve 1972 yılları istisna edilirse, 1973 yılında,dış borçlanma hareketleri sonucu bütçe açığı yüzde 27.4 oranında artarken, bu oran 1979 yılında yüzde 5.5'e düşmüştür. 1982-1986 yılları arasında,dış borçlanmanın bütçe açıklarını artırıcı etkisi daha yüksek olmuştur. 1982 yılında, bütçe finansman ihtiyacına getirilen ek yük bütçe açığının yüzde 12.8'i oranında iken bu oran 1983 yılında yüzde 25.5, 1985 yılında yüzde 32.7 ve 1986 yılında da yüzde 21.1 olarak gerçekleşmiştir.

1970 yılında, bütçe finansman ihtiyacının üzerinde, net dış borçlanma hasılatı elde edilerek, bütçe ve hazine finansmanına önemli ölçüde katkı sağlanmıştır. 1980, 1981 ve 1984 yıllarında da bütçe finansman ihtiyacına katkı sağlanmıştır. 1980 yılında bütçe açığının yüzde 10'u, 1981 yılında yüzde 40.5'i ve 1984 yılında da yüzde 34'ü net dış borçlanma hasılatı ile karşılanmıştır.

1972-1979 yılları arasında, dış borç anapara ödemelerine kıyasla, dış borç kullanımları çok düşük olarak gerçekleşmiştir. 1980-1986 yılları arasında ise, gerek dış borç kullanımları gerekse anapara geri ödemeleri hızla artmış olmakla birlikte, anapara geri ödemelerindeki artış daha hızlı ve istikrarlı olmuştur.

Net dış borçlanma hasılatının genel olarak sürekli negatif değerler alması, diğer bir ifadeyle, bütçe açığına, dolayısıyla bütçe finansman ihtiyacına katkı yerine ek yük getirmesi, bütçe finansmanında iç borçlanmayı artırmıştır. Nitekim, net iç borçlanma hasılatı, 1970, 1971, 1980, 1981 yılları dışında sürekli pozitif değerler almıştır. İç borç anapara geri ödemelerinin üzerinde, iç borç kullanımları ile bütçe ve dış borçlanma açığı iç borçlanma ile karşılanmıştır. Net iç borçlanma dengesinin negatif değerler aldığı 1970, 1980 ve 1981 yıllarında ise net dış borçlanma hasılatı pozitif değerler almıştır. Bütün bu gelişmeler karşısında da genel olarak dış borçlanma, bütçe finansman ihtiyacına katkı yerine ek yük getirmiş, bütçe açıklarını hızlandırarak daha fazla iç borçlanmaya sebep olmuştur.

b- Net Dış Borçlanma Dengesi

Tablo XIV'de görüleceği üzere, net dış borçlanma hasılatındaki gelişmelere benzer şekilde, 1970-1986 döneminde net dış borçlanma dengesi 1970, 1980, 1981 ve 1984 yıllarında pozitif, diğer yıllarda ise negatif değerler almıştır. Diğer bir ifadeyle 17 yıllık gelişmede, sadece dört yılda dış borçlanma sonucu, bütçe aracılığı ile ülke ekonomisine net katkı sağlanmış, diğer yıllarda ise dış dünyaya net kaynak aktarılmıştır.

Bütçe aracılığıyla, 1970 yılında dış alemden ülke ekonomisine sağlanan net kaynak transferi bütçe giderlerinin yüzde 6'sı, 1980 yılında binde yedisi, 1981 yılında yüzde 2.1'i ve 1984 yılında da yüzde 1.5'i oranındadır.

Bütçe aracılığıyla ülke ekonomisinden dış dünyaya yapılan net kaynak aktarımı ise, yıllar itibariyle, 1980 yılına kadar azalarak, 1982 yılı itibariyle de artarak devam etmiştir. 1972 yılında, dış aleme yapılan net kay-

nak aktarımı, bütçe giderlerinin yüzde 4.8'i oranında iken söz konusu oran 1979 yılında yüzde 1.6'ya düşmüştür. Sonraki yıllar gerçekleştirmeleri ise, 1982 yılında yüzde 6.4, 1983 yılında yüzde 8.4, 1985 yılında yüzde 13.4 ve 1986 yılında da yüzde 12.0'dır. 1982 yılı sonrası net kaynak transferlerinde görülen artışlar bu yıllar dış borç faiz ve anapara geri ödemelerinin düzenli bir şekilde ve belirlenen ödeme planına göre yapılmış olması ile, aynı zamanda, 1978-1980 yıllarında yapılan borç ertelemeleri sonucu biriken borçların da artık ödenmeye başlanmış olmasındandır.

II- DIŞ BORÇLANMANIN EKONOMİK YÖNÜ

Dış borçlanmanın ekonomik yönü, her şeyden önce sağlıklı verilerin elde edilebilmesini gerekli kılar. Dış borçlanmanın mali yönünü de ilgilendiren bu husus, Türk dış borç yönetiminde, yeterince üzerinde durulmuş değildir. Oysa, dış borçlarla ilgili düzenli ve sağlıklı verilerin bulunması, diğer bir ifadeyle, bu konuda bir bilgi bankasının oluşturulması, verimli bir dış borç yönetimi için ön koşuldur.

Türk dış borç yönetiminde, dış borçlanmanın idari yönünde olduğu gibi, veri konusunda da farklı birimler söz konusudur. Uzun vadeli dış borçlanmaya ilişkin veriler Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığında, kısa vadeli olanlar Merkez Bankasında toplanmaktadır. Bununla birlikte, henüz her iki birim tarafından da standart bir tasnif yapılmadığı gibi; dış borç verileri, gerek yönetimde kolaylık, gerekse, genelde ve sektör bazında fayda-maliyet analizleri yapabilme imkânını sağlayacak düzeyde ayrıntılı sınıflandırmalara da tabi tutulmamıştır.

Türkiye'de 1983 yılı itibariyle, uzun vadeli dış borç işlemlerinde bilgisayar uygulamasına geçilmiştir. Bu şekilde, dış borç konusunda, çeşitli analiz yapabilme imkânı doğmuştur; ancak dış borçlanmaya ilişkin veriler henüz akademik çevrelerin, genel olarak da kamuoyunun bilgisine açılmamıştır. Bu bakımdan dış borçlanmaya ilişkin verilerin, borcun kullanıldığı sektör bazında; borcun kaynağına, borçlanmanın yapıldığı para birimi cinsine ve diğer değişik sınıflandırmalara göre çoğaltılarak analize elverişli hale getirilmesi gerekir. Öte yandan, mevcut uzun vadeli dış borç verilerinde belirgin olmayan askerî amaçlı ve mal karşılığı dış borçlanmaya da açıklık getirilmesi, genel analitik değerlendirme bakımından önem arz etmektedir.

Uzun vadeli dış borçlanmada olduğu gibi, kısa vadeli dış borçlanmada, henüz bir dış borç veri değerlendirme birimi oluşturulmadığı gibi, 1977 yılı öncesine ilişkin olarak her hangibir sınıflandırma da yoktur. Kısa vadeli-uzun vadeli dış borç tasnifi, 1977 yılı itibariyle yapılmış olmakla birlikte, süre konusunda henüz belli bir standart uygulamaya geçilememiştir. Etkin bir dış borç yönetimi için kısa vadeli dış borçlanmaya ilişkin verilerin de, net dış borç yükümlülüklerinin izlenebilmesini kolaylaştıracak şekilde koordine edilmesi gerekir.

A- GENEL EKONOMİK GÖSTERGELERDEKİ GELİŞMELER

1- Gayrisafi Yurt İçi Hasılda Görülen Gelişmeler

Türkiye'nin Türk Lirası ve Amerikan (A.B.D.) Doları cinsinden gayrisafi yurt içi hasıla değerleri Tablo XVI'da gösterilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere, 1970-1986 döneminde, cari alıcı fiyatları ile Türk Lirası cinsinden gayrisafi yurt içi hasıla, yıllık ortalama yüzde 41.3 artışla, 1970 yılında 145.490 milyon liradan 1986 yılında 39.168.703 milyon liraya ulaşmıştır. Gayrisafi yurt içi hasılda görülen yıllık artışlar istikrarlı değildir. 1980 yılına kadar, bir önceki yıla göre sürekli artış gösteren gayrisafi yurt içi hasıla, bu yılda dönemin en yüksek hızına ulaşmıştır. 1980 yılında görülen yüzde 98.3 artış, büyük ölçüde aynı yılda yaşanan yüksek enflasyondan kaynaklanmıştır. Benzer şekilde, enflasyon oranının yüksek olduğu yıllarda, gayrisafi yurt içi hasıla artış hızı da yüksek olmuştur. Buna karşın genel olarak cari fiyatlarla gayrisafi yurt içi hasılda görülen artış, enflasyon oranındaki artıştan daha fazla olmuştur. Nitekim 1970-1986 yılları arasında, ortalama olarak, gayrisafi yurt içi hasıla yılda yüzde 41.3 oranında artarken, enflasyon oranı yıllık ortalama artışı yüzde 33.6 olarak gerçekleşmiştir.

1968 alıcı fiyatları ile gayrisafi yurt içi hasılda görülen gelişmeler yine Tablo XVI'da gösterilmiştir. 1968 fiyatları ile gayrisafi yurt içi hasıla, yıllık ortalama yüzde 5.2 artış hızı ile 1970 yılında 124.948 milyon liradan, 1986 yılında 278.839 milyon liraya ulaşmıştır. 1977, 1978 yıllarında büyüme hızında yavaşlama görülmekle birlikte, 1979 yılı öncesi gayrisafi yurt içi hasılda görülen gelişmeler daha istikrarlı ve büyüme hızı daha yüksektir. Ortalama olarak 1979 yılı öncesi gayrisafi yurt içi hasıla yıllık artış hızı yüzde 6.5 olarak gerçekleşmiştir. 1979 ve 1980 yıllarında ise gayrisafi yurt içi hasıla

TAHLO: XVI
GAYRİSAFİ YUKT İÇİ HASILADA (GSYİH) GÖRÜLEN GELİŞMELER

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
GSYİH(A.F)(TL)	145490	187133	232114	295501	409746	519173	663936	862967	1274780	2155893	4327963	6413610	8620993	11531764	18212082	27509109	39168703
GSYİH (1968 A.F) (TL)	123948	135181	144062	150428	163237	177760	192783	201576	207313	205486	203955	212840	223467	231742	245038	257544	278839
GSYİH (A.F)\$	12651	12542	16403	20883	29414	35953	41346	47942	52503	69365	56916	57683	53032	51147	49675	51943	58070
Enflasyon Oranı* Kalkınma Hızı (A.F)	6.7	15.9	18.0	20.5	29.9	10.1	15.6	24.1	52.6	63.9	107.2	36.8	25.2	30.6	52.0	40.0	23.0
Kalkınma Hızı (1968 A.F)	5.8	10.2	7.4	5.4	7.4	8.0	8.0	3.9	2.8	-0.4	-1.1	4.1	4.6	3.3	5.9	5.1	8.3
Kalkınma Hızı (A.F)\$	-	-0.8	30.7	27.3	40.8	22.2	14.9	15.9	9.5	32.1	-17.9	1.3	-8.0	-3.5	-2.9	4.5	11.8
İŞ=II.(Yıl Ortalaması)	11.50	14.92	14.15	14.15	13.93	14.44	16.05	18.00	24.28	31.08	76.04	111.22	162.55	225.46	366.68	521.98	674.51
İŞ=II..Artış Hızı	-	29.7	-5.1	-	-1.5	3.6	11.1	12.1	34.8	28.0	144.6	46.2	46.1	38.7	62.6	42.3	29.2

*Toplan fiyat endeksinde göre,1963=100

KANNAK:Başbakanlık, D.İ.E, Türkiye İstatistik Yıllıkları, 1970-1985; Türkiye İstatistik Cep Yıllığı, 1986; TUSİAD, Turkish Economy, 1987; International Monetary Fund, International Financial Statistics, Year Book, 1979,1981,1983,1985,1986, 1987'de yer alan verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

büyüme yerine küçülmüştür. 1981 yılı itibariyle, gayrisafi yurt içi hasılda görülen gelişmeler tekrar belli bir istikrara kavuşmuş ve son üç yılda da 1970-1986 dönem ortalamasının üzerine çıkmıştır. 1981 yılı sonrası gayrisafi yurt içi hasılda görülen bu gelişme dış borç ödeyebilme kapasitesi bakımından olumlu bir gelişme olarak kabul edilebilir.

Tablo X VI¹ da görüleceği üzere, Dolar cinsinden, 1971 yılında binde sekiz oranında küçülen gayrisafi yurt içi hasıla, 1974 yılına kadar yıldan yıla sürekli artarak bu yılda yüzde 40.8 oranında bir büyüme hızına ulaşmış ve 1970-1986 döneminin en yüksek büyüme hızını oluşturmuştur. 1974 yılı sonrasında, 1978 yılına kadar büyüme hızı yıldan yıla küçülerek, bu yılda yüzde 9.5 olarak gerçekleşmiştir. 1979 yılında tekrar yüzde 31.1'e ulaşan gayrisafi yurt içi hasıla büyüme hızı, 1981 yılı istisna edilirse, 1984 yılına kadar negatif değerler almıştır. Diğer bir ifadeyle, 1980-1984 yılları arasında, 1981 yılı istisna edilirse Dolar cinsinden gayrisafi yurt içi hasıla yıldan yıla küçülmüştür. 1985 ve 1986 yıllarında ise olumlu bir gelişme gösteren gayrisafi yurt içi hasıla, sırası ile yüzde 4.5 ve yüzde 11.8 oranında büyüme hızına ulaşmıştır.

Gerek Dolar cinsinden gerekse 1968 fiyatları ile 1985, 1986 yıllarında gayrisafi yurt içi hasıla büyüme hızında görülen gelişmeler dış borç ödeme kapasitesi bakımından olumlu bir gelişme olarak kabul edilebilir; ancak, ileride üzerinde durulacağı üzere, kümülatif dış borç yıllık artış hızı ile karşılaştırıldığında, söz konusu gayrisafi yurt içi hasıla gelişme hızı yeterli değildir. Nitekim, kümülatif dış borç yıllık artış hızı 1985 yılında yüzde 16.2 ve 1986 yılında da yüzde 19.5 olarak gerçekleşmiştir.

Dolar cinsinden gayrisafi yurt içi hasılda görülen gelişmeler kuşkusuz, Türk parasının Dolar karşısındaki değer kaybında görülen gelişmelerden soyutlanamaz. Nitekim, Dolar cinsinden gayrisafi yurt içi hasılanın sürekli artış gösterdiği 1970-1974 yılları arasında, Türk lirasının Dolar karşısındaki değeri sabit kalmış, hatta artmıştır. Diğer yandan gayrisafi yurt içi hasıla büyüme hızının yavaşladığı 1975-1978 yılları arasında, Türk lirası Dolar karşısında sürekli değer kaybetmiştir. Dolar cinsinden gayrisafi yurt içi hasılda yüzde 17.9 oranında küçülmenin görüldüğü 1980 yılında ise Türk parası Dolar karşısında yüzde 144.6 oranında değer kaybetmiştir. Gayrisafi yurt içi hasılanın küçüldüğü 1982, 1983 ve 1984 yıllarında Türk parası değerinde görülen küçülme sırası ile yüzde 46, yüzde 38 ve yüzde 62.6'dır. 1970-1986 yıllık ortalaması olarak Türk lirasında gö-

rülen değer kaybı ise yüzde 34.6'dır.

Toplam kısa ve uzun vadeli kümülatif dış borçlarda 1977-1986 yılları arasında görülen gelişmelere göre (*), kümülatif dış borç yıllık artış hızı, gerek 1968 fiyatları ile gerekse Dolar cinsinden gayrisafi yurt içi hasıla büyüme hızından yüksek olmuştur. Aynı dönemde, kümülatif dış borç yıllık artış hızı ortalama yüzde 13.3 oranında iken, gayrisafi yurt içi hasıla büyüme hızı, 1968 fiyatları ile yüzde 3.6, Dolar cinsinden ancak yüzde 3 seviyesindedir. Böyle bir gelişme, dış kaynağın diğer bir deyimle, dış borçların, ülke ekonomisinde giderek daha fazla yer işgal etmekte olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

2- İhracat Gelirleri, İthalat Giderleri ve Uluslararası Rezervlerde Görülen Gelişmeler

Tablo XVII'de görüleceği üzere, 1970 yılında 588 milyon Dolar olan ihracat gelirleri, 1970-1986 döneminde yılda ortalama yüzde 19 artışla 1986 yılında 7457 milyon Dolara yükselmiştir. Bir önceki yıla göre, 1975 yılında yüzde 8.5, 1977 yılında yüzde 10.5, 1979 yılında yüzde 1.1 ve 1986 yılında yüzde 6.3 oranında küçülen ihracat gelirleri, yıldan yıla istikrarlı olmamakla birlikte diğer yıllarda artmıştır. 1980 yılı itibariyle son yedi yıl ihracat gelirleri artış hızı 1970-1986 dönem yıllık ortalama artış hızının üzerinde, yüzde 20.3; 1977-1986 yılları arası ortalaması ise, 1970-1986 dönem ortalaması ile aynı, yüzde 19'dur.

İhracat gelirlerinde görülen yıllık ortalama artış hızı, kümülatif dış borçlarda görülen artış hızı ile karşılaştırıldığında, genel olarak, dış borç ödeme yükümlülüklerinin yerine getirilebilmesi bakımından olumlu bir gelişme kabul edilebilir; ancak son iki yılın dış borç artış hızı dik-kate alındığında, bu olumlu gelişmenin sürekliliğini giderek kaybetmekte olduğu sonucuna varılabilir. Nitekim son iki yıl ihracat artış hızı, dış borç artış hızının altında olduğu gibi, 1986 yılı ihracat artış hızı da negatiftir.

1970-1986 döneminde ithalat ödemelerindeki yıllık ortalama artış hızı yüzde 18.8'dir. Miktar olarak ifade edilecek olursa, 1970 yılında 948 milyon dolar olan ithalat ödemeleri, 1986 yılında 11119 milyon Dolardır. Bir önceki yıla göre, sadece, 1978, 1982 ve 1986 yıllarında bir azalma gös-

(*) 1977 Yılı öncesi kısa vadeli dış borçlara ilişkin veri bulunamamıştır.

T A B L O : XVII

İHRACAT GELİRLERİ, İTHALAT GİDERLERİ VE ULUSLARARASI REZERVLERDE GÖRÜLEN GELİŞMELER (Milyon ABD Doları)

Y I L L A R	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
İhracat	588	676	885	1317	1532	1401	1960	1753	2288	2261	2910	4702	5746	5727	7133	7959	7457
İthalat	948	1171	1563	2086	3778	4739	5129	5796	4599	5069	7909	8933	8843	9235	10757	11613	11199
Daş Ticaret Acığı	-360	-494	-678	-769	-2246	-3338	-3169	-4043	-2311	-2808	-4999	-4230	-3097	-3508	-3624	-3654	-3742
Daş Ticaret Haddi (1970=100)	1.00	1.00	1.07	1.09	0.87	0.78	0.84	0.79	0.75	0.75	0.55	0.52	0.52	0.55	0.60		
Uluslararası Rezervler	402	747	1311	2039	1608	1191	1080	629	711	705	1208	1657	1979	2088	3482	3279	4347
İhracat Artış Hızı (%)	-	14.9	30.8	48.8	16.3	-8.5	39.9	-10.5	30.5	-1.1	28.7	61.6	22.1	0.3	24.5	11.5	-6.3
İthalat Artış Hızı (%)	-	23.5	33.4	33.4	81.1	25.4	8.2	13.0	-20.6	10.2	56.0	12.9	-1.0	4.4	16.4	8.0	-3.5
Uluslararası Rezervler Artış Hızı (%)	-	85.8	75.4	55.4	-21.1	-25.9	-9.4	-41.7	12.9	-0.7	71.4	36.9	19.4	5.5	66.7	-5.8	32.6
Ortalama İthalatı (%)	9.1	9.4	9.6	10.0	12.9	13.2	12.5	12.5	8.9	8.3	14.1	15.6	16.9	18.4	21.1	22.1	19.3
Marjinal İthalatı (%)	14.6	17.7	10.2	11.7	20.4	14.5	9.6	11.0	2.0	7.4	20.0	18.6	11.4	22.8	28.5	22.0	13.4

KAYNAK: T.C. Merkez Bankası, Yıllık Raporları, 1975 - 1986; İstatistik Değerlendirme Bülteni, Eylül 1987 ve Tablo XVI'da yer alan verilere dayanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

teren ithalat ödemeleri diğer yıllarda istikrarlı olmamakla birlikte yıldan yıla artmıştır.

İthalat ödemelerinin 1980 yılı sonrası yıllık ortalama artış hızı yüzde 13.3, 1977-1986 yılları arası ise yüzde 9.2'dir.

1970-1986 dönem ortalaması olarak, ihracat gelirlerinde görülen artış hızı, ithalat ödemelerindeki artış hızına çok yakın hemen hemen eşit olmakla birlikte; 1980 yılı itibariyle ithalat ödemelerine göre ihracat gelirleri daha olumlu bir gelişme göstermiş; yıllık artış hızı, ithalat artış hızının üzerinde gerçekleşmiştir. 1980 yılı sonrası dış ticaret dengesinde sağlanan bu gelişme, Türkiye'nin dış borç yükümlülüklerini karşılama bakımından iyi bir gelişmedir. Yine bu olumlu gelişme, 1981 yılı sonrası, ödemeler dengesi cari işlemler açığında görülen iyileşmeler dikkate alındığında daha açık olarak görülebilecektir. Ancak, ihracat gelirlerinde, buna bağlı olarak da ödemeler dengesinde görülen iyileşme, dış ticaret hadlerinin aynı yıllarda, sürekli ülke aleyhine gerçekleşmesi sonucu elde edilmiştir. Ayrıca, özellikle 1986 yılı gelişmeleri olmak üzere, 1985, 1986 yıllarında dış borç artış hızının hızla yükselerek, gerek gayrisafi yurt içi hasıla, gerekse ihracat gelirleri artış hızının üzerinde gerçekleşmesi, ödemeler dengesinde görülen söz konusu olumlu gelişme eğilimini engellemiştir.

Uluslararası rezervler 1970-1973 yılları arasında sürekli artmış, 1974-1977 yılları arasında ise tersine azalmıştır. 1978 yılında yüzde 12.9, 1979 yılında da binde yedi oranında azalan uluslararası rezervler, 1980-1984 yılları arasında da sürekli artış göstermiştir. 1985, 1986 yılları gelişmeleri ise, 1985 yılında yüzde 5.8 oranında azalma, 1986 yılında ise yüzde 32.6 oranında artış şeklindedir.

1974-1977 dönemi ve 1979 yılında uluslararası rezervlerde görülen azalmalar, bu yıllarda yaşanan dış ödeme yükümlülüklerinde görülen artışların bir sonucudur. Diğer bir ifadeyle, bu dönemde artan dış borç ödeme yükümlülükleri, döviz gelirlerinin de ötesinde uluslararası rezervlerle karşılanmıştır. Nitekim, 1974-1977 yılları arasında, dış borç bulmada karşılaşılan güçlükler nedeniyle, dış borçlanma gelirleri nispi olarak azalmıştır. 1980 yılı itibariyle dış borç kullanımlarının artışı, uluslararası rezervleri de artırmıştır. 1985 yılında uluslararası rezervlerde görülen azalma dış borç kullanımlarına göre, dış borç ödemelerindeki hızlı artış; 1986 yılındaki artış ise, daha çok dış borç kullanımından kaynaklanmıştır.

Bir önceki yıla göre, 1985 yılındaki dış borç kullanımlarındaki artış binde yedi oranında iken, anapara geri ödemelerindeki artış yüzde 68'dir. Yine, 1986 yılı dış borç kullanımları yüzde 130.4 artış gösterirken; dış borç anapara geri ödemeleri yüzde 15.5 oranında artmıştır.

3- Ortalama ve Marjinal İthal Meylindeki Gelişmeler

Ülke gayrisafi yurt içi hasılasının yabancı paraya olan talebini ifade eden ortalama ve marjinal ithal oranları Tablo X VII'de gösterilmiştir.

Tablo XVII'de görüleceği üzere, ithalata olan talep, 1970-1975 yılları arasında genel olarak yıllar itibariyle artmıştır. Yıllık ortalama değerle ifade edilirse, ortalama ithal oranı yüzde 10.7, marjinal ithal oranı yüzde 14.8 dir.

1976-1979 yılları arasında ithalatın ülke gayrisafi yurt içi hasıla içindeki payı, buna paralel olarak da, yabancı paraya olan talep azalmıştır. 1980-1986 yılları arasında ise tersine yabancı paraya olan talep artmıştır. Nitekim, 1976-1979 yılları arasında yıllık ortalama ithal oranı yüzde 10.4, marjinal ithal oranı yüzde 7.5 iken, söz konusu oranlar 1980-1986 döneminde sırası ile yüzde 18.2 ve yüzde 19.5'dir. 1980 yılı itibariyle ithalata olan talepte görülen söz konusu artış, dış borç kullanımlarını artırmıştır.

B- DIŞ BORÇLAMAMANIN RASYO ANALİZİ

1- Dış Kaynak İhtiyaç Rasyosu

Dış kaynak ihtiyaç rasyosu değerleri Tablo XVIII'de gösterilmiştir.

Tablo'dan görüleceği üzere ödemeler dengesi cari işlemler açığı, gayrisafi yurt içi hasılaya olan rasyo değerleri, buna bağlı olarak da dış kaynak ihtiyacı, 1970-1973 yılları arasında yıllar itibariyle giderek azalmış; 1973 yılında ise, cari işlemler dengesinde sağlanan fazlalık sebebiyle dış finansmana ihtiyaç görülmemiştir. Dış borç anapara geri ödemeleri cari işlemler açığına dahil edildiğinde de sonuç aynıdır. 1974-1977 yılları arasında söz konusu rasyo değerleri yıllar itibariyle sürekli yükselerek, 1970-1986 döneminin en yüksek değerlerine ulaşmıştır. Bu gelişmele-

T A B L O : XVIII

DIŞ KAYNAK İHTİYAÇ RASYONU

(%)

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
GSYİH'mın yüzdesi olarak	1.3	0.9	0.05	-	2.4	5.2	5.5	7.0	2.7	1.6	5.4	3.4	1.5	3.5	2.8	1.9	2.6
GSYİH'mın yüzdesi olarak (*)	2.6	1.6	1.5	-	2.8	5.5	5.8	7.5	3.2	2.3	6.4	4.3	3.7	6.0	5.0	5.5	6.3
İhracatın yüzdesi olarak	55.9	29.6	27.4	-	55.1	142.6	123.4	205.3	73.1	72.5	125.5	53.2	31.1	50.8	35.2	36.0	49.2

(#) Dış Borç Anapara ödemeleri dahil.

KAYNAK: TabloXXII ve Tablo :XVII da yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

rin sonucu olarak da, ülke ekonomik birimlerinin dış kaynağa olan bağımlılığı artmış; diğer bir ifadeyle, ülke ekonomisi, dış dünyada görülen gelişmelerden kolayca etkilenebilir olmuştur.

1978-1979 yıllarında ödemeler dengesinde görülen iyileşmeler sonucu dış kaynak ihtiyacında görülen azalmalar, dış borç anapara geri ödemeleri dikkate alınmadığında 1982 yılı sonrası dönemde de nispeten devam etmiştir. Öte yandan, dış borç anapara geri ödemeleri dikkate alındığında, 1980 yılı itibariyle artan dış borç anapara geri ödemeleri sebebiyle, dış kaynaklara olan bağımlılık tekrar artmıştır. Diğer bir ifadeyle, 1980 yılı sonrası dönemde, dış kaynak ihtiyacı büyük ölçüde, dış borç anapara geri ödemelerinden kaynaklanmıştır.

İhracat gelirleri cinsinden dış kaynak ihtiyaç rasyosu değerlerindeki gelişmeler gayrisafi yurt içi hasıla cinsinden rasyo değerlerindeki gelişmelere paralel bir gelişme göstermiş; ancak, 1981 yılı sonrası ülke ihracat gelirlerinde görülen hızlı artışlar sonucu, ihracat gelirleri cinsinden rasyo değerleri düşmüştür. Diğer bir deyişle, 1981 yılı itibariyle, ihracat gelirlerinde, dolayısıyla ülke döviz gelirlerindeki artış, kısa vadede dış kaynaklara olan bağımlılığı azaltmıştır. Bununla birlikte 1981-1985 yılları arasında görülen söz konusu olumlu gelişme, 1986 yılında devam etmemiştir. Bu yılda, ihracat gelirlerinin azalmış, cari işlemler açığı ve dış borç anapara geri ödemelerinin artmış olması, dış kaynaklara olan bağımlılığı kısa vadede de artırmaya başlamıştır.

1970-1986 döneminde, ülke dış kaynak ihtiyacının giderilmesi doğrultusunda baş vurulan belli başlı dış finansman aracı, dış borçlanma olmuştur. Özel Yabancı Sermaye, diğer bir ifadeyle, direkt yabancı yatırımlar, 1984 yılı itibariyle bir artış göstermekle birlikte, ödemeler dengesi finansmanında, henüz önemli sayılabilecek bir seviyeye ulaşamamıştır. Nitekim, 1980 yılında özel yabancı sermayenin dış finansman ihtiyacını karşılama oranı yaklaşık yüzde 1 iken, bu oran 1985 ve 1986 yıllarında yüzde 3.4 olarak gerçekleşmiştir(119).

Dış borçlanma zorunluluğunu azaltabilecek, alternatif dış finansman aracı, direkt yatırımların, gelecek bir kaç yılda da etkin bir döviz kaynağı olacağı muhtemeldir. Direkt yatırımlardaki teşviklere rağmen, ye-

(119) Oranlar, MERKEZ BANKASI: Yıllık Raporları, 1982 ve 1986'da Yer Alan Ödemeler Dengesi Tablolarındaki verilerden hesaplanmıştır.

terli bir düzeyde özel yabancı sermaye akımı, ancak ekonomik istikrarın sağlanması ve bu istikrarın belirli bir süreklilik arz etmesinden sonra oluşabilir.

Dış kaynak ihtiyacını karşılama doğrultusunda, uluslararası finansal kiralama uygulamaları geçici bir rahatlık sağlayabilir; ancak, bu uygulama henüz dış borçlanmaya ikame edilebilecek bir düzeyde değildir. Daha da öte, uzun vadede, çoğu finansal kiralama uygulamaları dış borçlanmaya eşittir.

Ülke dış kaynak ihtiyacını karşılamak için başvurulabilecek diğer finansman araçları, özelleştirme ve yap-işlet-devret uygulamaları olabilir. Ancak, 1970-1986 döneminde söz konusu uygulamalara başvurulmamıştır. Bu durumda, 1970-1986 döneminde, Türkiye'nin, ülke dış finansman ihtiyacının giderilmesi doğrultusunda başvurmuş olduğu belli başlı en önemli kaynak dış borçlanma olmuştur. Diğer dış finansman araçlarıyla dış kaynak elde edilemediği sürece, dış borçlanma, kısa vadede, gelecekte de başvurulabilecek temel döviz kaynağı olabilecektir. Bu bakımdan, dış borçlanmanın mali ve ekonomik yönlerinin çok iyi analiz edilerek, dış borçlanma sonucu elde edilecek kaynak, kıt kaynak olarak kabul edilmeli; döviz kazandırıcı projelere öncelik ve önem verilerek, yönetimde etkinlik sağlanmalıdır. Bu şekilde, döviz gelirlerinde sağlanacak artış ve özellikle kısa vadeli dış borçlanma olmak üzere, gereksiz döviz kullanımlarının önlenmesiyle, kısa vadede borç ödemelerinin döviz arzı üzerinde oluşturacağı baskı önlenebilir; dış kaynaklara olan bağımlılık azaltılabilir.

2- Yıllık Dış Borç Kullanım ve Geri Ödemelerinin Rasyo Analizi

a- Dış Borç Servisi Rasyosu

Dış borç servisi rasyosunun, dış borç faiz ve anapara geri ödemelerinin ülke gayrisafi yurt içi hasıla veya ihracat gelirlerine bölünmesiyle elde edileceği daha önce ifade edilmişti. Bu tanım çerçevesinde, Türkiye'nin dış borç servisi rasyo değerleri, Tablo XIX'da gösterilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere, dış borç faiz ve anapara ödemeleri 1970 yılında gayrisafi yurt içi hasılanın yüzde 1.6'sını oluştururken, oran, 1973-1976 döneminde, dış borçlanma giderlerine kıyasla, gayrisafi yurt içi hası-

T A B L O : XIX

DIŞ BORÇ SERVİSİ VE DIŞ BORÇ BİRİKİM RASYOSU DEĞERLERİ

(%)

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Dış Borç Servisi GSİH'nin yüzdesi olarak	1.62	1.1	1.81	0.63	0.77	0.67	0.81	1.11	1.23	1.57	2.18	3.02	4.37	4.95	5.42	6.95	7.36
Dış Borç Servisi ihracatın yüzdesi olarak	30.3	20.4	33.5	9.9	14.9	17.3	17.1	30.4	28.6	48.2	42.7	37.1	40.3	44.0	37.7	45.4	57.4
Dış Borç Birikim Rasyosu (Uzun V. Dış Borçlanma)	39.9	29.5	79.6	19.1	46.6	30.5	19.4	43.1	45.7	50.9	24.0	37.2	97.2	156.2	96.2	160.3	80.3

KAYNAK : Tablo :XII, Tablo:XVI ve Tablo: XVII'da yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

lada görülen hızlı artışlara paralel bir şekilde azalarak yüzde 1'in altına düşmüştür. 1980 yılında yüzde 2.2'ye yükselen oran 1982 yılında yüzde 4.4 ve 1984 yılında da yüzde 5.4 olarak gerçekleşmiştir. 1985 ve 1986 yılları söz konusu rasyo değerleri ise yüzde 6.9 ve yüzde 7.3'dür. Görüleceği üzere, 1980 yılı itibariyle düzenli ve büyük hacimli dış borç ödemeleri sonucunda rasyo değerleri hızla yükselmiştir.

Ülke dış borç yükünün değerlendirilmesinde sık kullanılan dış borç servisi rasyosu, bir döviz gideri olan dış borç faiz ve anapara geri ödemelerinin, bu ödemelerin nihai kaynağı olan ülke gayrisafi yurt içi hasılasına bölünmesiyle bulunabildiği gibi, ülke döviz gelirlerinin asıl kaynağı olan ihracat gelirlerine bölünmesiyle de bulunabilmektedir. Bu şekilde, kur ayarlamalarının rasyo üzerinde olan olumsuz etkileri bir ölçüde giderilebilmektedir.

Tablo XIX'da görüleceği üzere, dış borç faiz ve anapara geri ödemeleri, 1970 yılında ülke ihracat gelirlerinin yüzde 30.3'ünü oluştururken söz konusu oran 1976 yılına kadar yıllar itibariyle sürekli azalarak bu yılda yüzde 17.1'e düşmüş, bu yıldan sonra da hızla artmaya başlamıştır. 1985 ve 1986 yılları gerçekleşmeleri ise yüzde 45.4 ve yüzde 57.4 olmuştur.

1970-1986 dönemi genel olarak değerlendirildiğinde, 1973-1976 yılları arasında gerçekleşen rasyo değerleri uluslararası standart rasyo değeri olan yüzde 20'nin altında, diğer yıllarda ise üzerinde gerçekleşmiştir. 1980-1986 yıllarında gerçekleşen rasyo değeri ise ortalama yüzde 40.9'dur. Buna göre, dış borç ödemeleri için dış borçlanmaya gidilmediği varsayıldığında, 1980'li yıllardaki ihracat gelirlerinin ancak yüzde 60'ı ülke ithalat ödemeleri için serbest kalabilmektedir. Diğer yandan, 1980'li yıllarda, dış borç servisi rasyosunda görülen artışla birlikte, ülke dış ticaret dengesinin, diğer yıllarda olduğu gibi yine sürekli açık vermekte olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye bir uluslararası likidite sorunu ile karşı karşıya gelebilmiştir. Bu duruma bağlı olarak da, dış borçlanma, artık dış borçlanmadan beklenen ülke sermaye birikimini hızlandırmak ve ithalata katkı fonksiyonunu yerine getirmek yerine, uluslararası likidite sorunlarının çözümü doğrultusunda ve refinansman amaçlı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Nitekim, 1980'li yıllarda, net dış borçlanma hasılatının negatif değerler almakta olması, böyle bir sonucun göstergesidir.

Özel transfer niteliğinde olan işçi döviz gelirleri ile turizm ve diğer döviz gelirleri ihracat gelirlerine dahil edildiğinde, doğal olarak rasyo, daha küçük değerler almıştır. Tablo XII'deki veriler dikkate alındığında, söz konusu oran 1971 yılında yüzde 11.7, 1975 yılında yüzde 8.2, 1980 yılında yüzde 22.2, 1985 yılında yüzde 27.4 ve 1986 yılında da yüzde 34.1'dir. Görüleceği gibi, toplam döviz gelirlerine göre yapılan değerlendirmede de, gerçekleşmiş olan rasyo değerleri, 1979-1986 döneminde, yine, uluslararası standart rasyo değerlerinin üzerindedir.

b- Dış Borç Birikim Rasyosu

Daha önce tanımlı yapıldığı üzere, dış borç birikim rasyosu, yıllık dış borç anapara geri ödemelerinin, yıllık dış borç kullanımlarına oranıdır.

1970-1986 döneminde gerçekleşen dış borç birikim rasyosu değerleri Tablo XIX'da gösterilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere, uzun vadeli dış borçlanma bakımından rasyo, dönem içersinde 1983 ve 1985 yılları hariç, diğer yıllarda birim değer üzerinde bir değer almamıştır. Anapara geri ödemelerinin dış borç kullanımlarına olan oranı şeklinde ifade edilen rasyo değeri, 1970 yılında yüzde 39.9, 1979 yılında yüzde 50.9, 1980 yılında yüzde 24, 1983 yılında yüzde 156.2, 1984 yılında yüzde 96.2, 1985 yılında yüzde 160.3 ve 1986 yılında yüzde 80.3 olarak gerçekleşmiştir. Dikkat edileceği üzere, 1983 ve 1985 yıllarında kullanımı gerçekleşen dış borç gelirin üzerinde anapara taksit ödemesi yapılmıştır. 1982 ve 1984 yılında gerçekleşen rasyo değerleri de birim değere çok yakındır. Buna göre, 1982 yılı itibariyle gerçekleşen hızlı dış borç anapara geri ödemeleri uzun vadeli dış borç birikim hızını yavaşlatmış, hatta 1982-1984 yılları arasında kümülatif dış borç hemen hemen aynı düzeyde gerçekleşmiştir. Tablo VIII'de yer alan uzun vadeli kümülatif anapara borçlarına bakıldığında durum açıkça görülebilir. Dış borç birikimi bakımından sağlanan bu olumlu gelişme, 1985 ve 1986 yıllarında, dış borç kullanımlarında görülen sırasıyla yüzde 9.9 ve yüzde 14.1 artışla, sürdürülememiştir. Ayrıca son iki yılda kısa vadeli dış borç kullanımlarının artması ile de, dış borç birikimi tekrar hızlanmaya başlamıştır.

Rasyo değerlerinin birim değer altında gerçekleştiği, diğer yıllarda, dış borç kullanımlarından daha az anapara taksit ödemeleri gerçekleşmiş olduğundan uzun vadeli dış borçlar yıldan yıla sürekli artış göstermiştir.

Dış borç birikim rasyosu değerleri, 1970-1986 döneminde, genel olarak değerlendirildiğinde şöyle bir sonuca varılabilir. 1980'li yıllarda, özellikle 1982 yılı itibariyle, hızlı dış borç ödemeleri, kümülatif dış borçların azalmasına, en azından sabit bir seviyede tutulmasına yol açarken, diğer yandan, uzun vadeli dış borçlanmadan elde edilen kaynaklar, 1982 yılı itibariyle, dış borç anapara geri ödemelerini ancak karşılar duruma düşmüştür. Dış borç faiz ödemelerinden kaynaklanan ek dış ödeme yükümlülükleri sonucunda da dış borçlanma, ülke likidite sorunlarını artırıcı olmuştur. Bu durum aynı zamanda, kısa vadeli dış borçlanma eğilimini de yükseltmeye başlamıştır. Daha genel bir ifadeyle, 1970-1986 döneminde yapılan dış borçlanma hareketleri, sadece anapara geri ödemeleri dikkate alındığında, 1982 yılı itibariyle; dış borç faiz ödemeleri de dikkate alındığında 1972 ve 1980 yılı istisna edilirse, 1977 yılı itibariyle, refinansman amaçlı dış borçlanma şekline bürünmüş; hatta, dış borçlanma döviz arzı yerine ek döviz talebi doğurmuştur. Diğer yandan, ülke ticaret dengesinin sürekli açık verdiği de göz önünde bulundurulduğunda, dış borçlanma sonucu oluşan ek döviz talebi, dış borç ertelemelerini gündeme getirmiştir.

c- Dış Borç Faiz Ödemeleri ve Dış Borç Maliyet Rasyosu

Dış borç maliyet rasyosunun, dış borç faiz ödemelerinin ülke gayrisafi yurt içi hasılasına veya ihracat gelirlerine bölünmesiyle elde edileceği daha önce açıklanmıştı. Bu tanım çerçevesinde Türkiye'nin dış borç maliyet rasyosu değerleri Tablo XX'de gösterilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere, dış borç faiz ödemeleri, 1970-1975 döneminde gayrisafi yurt içi hasılanın ortalama binde üçünü oluştururken bu oran, 1976-1979 döneminde binde yedi ve 1980-1986 döneminde de yüzde 2.7 olarak gerçekleşmiştir. Görüleceği üzere, dış borç maliyet rasyosu, 1976 yılı itibariyle artış göstermeye başlamış, 1980'li yıllarda ise yüzde 2, hatta yüzde 3'ün üzerinde gerçekleşmeye başlamıştır. Bu durumda dış borç

T A B L O : XX

DIŞ BORÇ MALİYET RASYOSU

(%)

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
GSYİH'nın yüzdesi olarak	0.37	0.37	0.38	0.28	0.35	0.35	0.52	0.66	0.74	0.78	1.17	2.07	2.76	2.82	3.19	3.37	3.67
İhracatın yüzdesi olarak	8.0	6.9	7.0	4.5	6.7	8.8	11.0	18.2	17.0	24.1	22.9	25.4	25.5	25.2	22.2	22.0	28.6
İhracat Artış Hızı (%)	-	23.5	33.4	33.4	81.1	25.4	8.2	13.0	-20.6	10.2	56.0	12.9	-1.0	4.4	16.4	8.0	-3.5
Dış Borç Faiz Artış Hızı (%)	6.8	-	31.9	-4.8	72.9	21.5	75.0	47.5	21.6	40.3	22.3	78.6	22.8	-1.6	10.0	10.5	21.7

KAYNAK: Tablo :XII, Tablo:XVI ve Tablo:XVII'de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

faiz ödemeleri yoluyla, dış dünyaya olan kaynak aktarımları artmaya başlamış ve gayrisafi yurt içi hasıladan daha fazla bir payın faiz ödemelerine ayrılması zorunlu hale gelmiştir.

Kur farklarının etkisini giderebilmek bakımından, ülke ihracat gelirleriyle yapılan kıyaslama sonucu elde edilen dış borç maliyet rasyosu değerleri de 1979 yılı itibariyle yüksek değerler almaya başlamıştır. Hatta, söz konusu rasyo değerleri, uluslararası alanda genel kabul görmüş ve ülke dış itibarının değerlendirilmesinde sınır teşkil eden, anapara ve faiz ödemelerinin ihracat gelirlerine olan oranı şeklinde ifade edilen dış borç servisi rasyo değeri, yüzde 20'nin de üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum, Türkiye dış borç yapısının ağır koşullu ve ağır maliyetli bir yapıya bürünmüş olduğunun bir sonucudur. O sebeble de, 1979 yılı sonrası dönemde, ihracat gelirlerinin yüzde 20'sinin üzerinde bir döviz gelirinin, her yıl dış borç faiz ödemelerine ayrılması zorunlu hale gelmiştir.

Dış borç faiz ödemeleri yıllık artış hızının, ihracat gelirleri yıllık artış hızı ile karşılaştırılması bakımından, 1970-1975 yılları arası gelişmeleri, ihracat gelirleri lehine gerçekleşmiştir. 1980 yılı istisna edilirse, 1976-1982 yılları arasında ise, dış borç faiz ödemeleri, ihracat gelirlerinden daha hızlı artmıştır. 1983 ve 1984 yıllarında ihracat gelirleri artış hızında sağlanan iyileşme, 1985 ve 1986 yıllarında devam ettirilememiştir.

1970-1986 döneminde, yıllık ortalama dış borç faiz ödemeleri artış hızı yüzde 24.6; 1978-1986 yılları arası, yine ortalama değerle yüzde 25.1 dir. Benzer şekilde, ihracat gelirleri 1970-1986 dönem ortalama yıllık artış hızı yüzde 20.3, 1978-1986 yılları arası ise yüzde 19'dur. Bu duruma göre, belli başlı ana döviz kaynağı ihracat gelirleri artış hızı, dış borçlanmanın gerçek maliyeti ve bir döviz gideri olan dış borç faiz ödemeleri artış hızından daha yavaş artmıştır. Faiz ödemeleri artış hızı, gayrisafi yurt içi hasıla artış hızının da üzerindedir. Böyle bir sonuç ülke ekonomik gelişmesi bakımından olumlu bir gelişme olarak kabul edilemez. Bu durum, iç kaynakların verimliliği bir yana, dış borç kullanımlarının ağırlıklı olarak ülke yatırım ve ihracatını artırıcı faaliyetlerde kullanılmamış olmasından kaynaklanabilir. Diğer bir ifadeyle, dış borçlanmadan elde edilen kaynaklar, ülke yatırımlarından çok diğer alanlara -örneğin dış borç geri ödemelerine- kanalize edilmiş; veya dış borçlanmadan elde edilen kay-

nakların ihracatı geliştirme yönündeki katkısı, nispi olarak dış borçlanmanın maliyetinin altında gerçekleşmiş olabilir. Bir önceki başlıkta, dış borç birikim rasyosunun, 1982 yılı itibariyle birim değere yakın ve üzerinde değerler almış olduğu, diğer bir ifadeyle, dış borçlanmanın refinansman amaçlı dış borçlanma şekline bürünmüş olduğu da gözönünde bulundurulduğunda dış borçlanmanın ülke yatırım ve ihracatını artırıcı etkisinin zayıflamakta olduğu sonucuna varılabilir. O sebeple, dış borç maliyet rasyosu değerlerinin küçültülmesi, bu şekilde, dış borçlanmanın maliyetinin azaltılabilmesi bakımından, dış borç yönetiminde oluşturulacak bir dış borç analiz birimi aracılığıyla dış borç kullanımlarının gerçekleşeceği projelerin analizi yapılarak, döviz kazandırıcı projelerin seçimi ile ülke ihracat gelirleri artış hızının, dış borç faiz ödemeleri artış hızının üzerinde gerçekleştirilmesine yardımcı olunmalıdır.

d- Net Dış Borçlanma Dengesi ve Ülke Ekonomisine Olan Etkileri

Kısa vadeli dış borçlanma hareketleri hariç, dönem içerisinde kullanımı gerçekleşen dış borçlanma gelirlerinden aynı dönemde ödemesi yapılan dış borç anapara ve faiz taksitlerinin çıkarılması ile elde edilen net dış borçlanma dengesi, Tablo XXI'de gösterilmiştir. Tablodan görüleceği üzere net kaynak transfer rasyosu, 1970-1986 döneminde, 1972 yılı istisna edilirse 1970-1976 yılları arasında pozitif; 1980 yılı istisna edilirse 1977-1986 yılları arasında negatif değerler almıştır. Diğer bir ifadeyle, istisnalar hariç, dış borçlanma hareketleri sonucu, 1970-1976 döneminde dış dünyadan ülke ekonomisine net kaynak transferi söz konusu iken, tersine 1977-1986 döneminde ülke ekonomisinden dış dünyaya net kaynak aktarımı yapılmıştır. Miktar olarak ifade edilecek olursa, 1970-1986 dönemini içeren 17 yılda, dış borçlanma sonucu ülke ekonomisine yapılan net kaynak transferi 2219 milyon Dolar iken, dış aleme aktarılan net kaynak 8038 milyon Dolar olmuştur. Bu duruma göre, söz konusu dönemde, döviz olarak dış borçlanma sonucu net kayıp net kazançtan 3.6 kat daha fazladır.

Gayrisafi yurt içi hasıla cinsinden ifade edilen net kaynak transfer rasyosu değerlerine göre, 1970 ve 1971 yıllarında dış dünyadan ülke ekonomisine kazandırılan net kaynak transferi, gayrisafi yurt içi hasılanın sırasıyla yüzde 1.5 ve yüzde 1.3'ünü oluştururken, 1972 yılında tersine dış aleme yapılan kaynak aktarımı onbinde bir oranında gerçekleşmiştir.

T A B L O : XXI

NET KAYNAK TRANSFER RASYOSU

(%)

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
GSYİH'nin yüzdesi Olarak	1.5	1.3	-0.01	1.1	0.1	0.4	0.6	-0.08	-0.1	-0.03	2.0	-0.04	-1.0	-2.7	-3.1	-4.7	-2.8
İhracatın yüzdesi Olarak	32.5	25.1	-0.2	18.6	2.7	10.3	14.2	-2.1	-3.7	-1.0	39.5	-5.6	-9.7	-24.7	-21.6	-30.8	-21.6
İthalatın yüzdesi Olarak	20.1	14.5	-0.1	11.7	1.1	3.0	5.4	-0.6	-1.8	-0.4	14.5	-2.9	-6.3	-15.3	-14.3	-21.1	-14.3

KAYNAK :Tablo:XII, Tablo:XVI ve Tablo:XVII'de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

1973 yılı itibariyle tekrar pozitif değerler olan net kaynak transfer rasyosu, bu yılda yüzde 1.2, 1976 yılında da binde yedi olmuştur. 1977 yılı itibariyle sürekli negatif değerler almaya başlayan söz konusu rasyo değerleri 1980 yılında büyük miktarda dış borç kullanımı sonucu pozitif değer olmakla gayrisafi yurt içi hasılaya yüzde 2 oranında net katkı sağlamıştır. Diğer yandan dış borç ödemelerinde görülen hızla artışlar sonucu, 1981 yılı itibariyle, dış dünyaya yeniden net kaynak aktarımı yapılmaya başlanmış ve söz konusu aktarımlar 1982 yılında yüzde 1, 1983 yılında yüzde 2.8, 1984 yılında yüzde 3.1, 1985 yılında yüzde 4.7 ve 1986 yılında da yüzde 2.8 olarak gerçekleşmiştir. Dikkat edileceği üzere net kaynak transfer rasyosu 1980 yılından sonra yıllar itibariyle artan bir oranda sürekli negatif değerler almıştır. Bunun sonucu olarak da, dış borçlanma ülke ekonomisine küçültücü etkide bulunmaya başlamıştır. 1970-1975 yılları arasında çoğunluk pozitif değer alan net dış borç dengesi sonucu, ülke ekonomisine net katkı ortalama binde sekiz oranında iken bu katkı 1976-1980 döneminde binde beş oranında olmuştur. 1976-1980 döneminde, 1980 yılı hariç diğer yıllarda sürekli dış dünyaya kaynak aktarımı olmakla beraber, 1980 yılında yapılan büyük hacimli net kaynak transferi sonucu dönem ortalaması pozitif değer almıştır. 1970-1980 yılı genel olarak değerlendirildiğinde dış borçlanma ülke ekonomisine net katkı sağlamıştır. Söz konusu katkı gayrisafi yurt içi hasılaya binde altısı oranındadır. Öte yandan, 1981 yılı itibariyle net dış borçlanma dengesinin sürekli açık vermesi sonucu, dış borçlanma ülke kaynaklarında sürekli kayıplara yol açmıştır. 1981-1986 döneminde gerçekleşen ortalama yıllık kayıp, gayrisafi yurt içi hasılaya yüzde 2.4'ü oranındadır. Dış borçlanma sonucu 1970-1986 döneminde dış dünyadan yapılan toplam kaynak transferinin, dış dünyaya yapılan toplam kaynak aktarımından küçük olduğu da gözönünde bulundurulursa, özellikle 1980 yılı sonrası görülen hızlı dış borç ödemeleri sonucu, dış borçlanmanın ülke ekonomisinde meydana getirdiği kayıp, katkısından fazla olmuştur. Dış borçlanmanın ekonomide yaratacağı net kayıp veya net kazanç, kuşkusuz, dış borçlanmadan elde edilen kaynakların kanalize edildiği yatırımların verimliliğine bağlı olarak değişecektir. Ancak, olaya, sadece ülke ekonomisine kazandırılan veya kaybettirilen net döviz miktarı açısından yaklaşıldığında da söz konusu yorum yapılabilir. Çünkü, gerek dış borç kullanımları gerekse dış borç ödemeleri, istisnalar dışında, döviz cinsinden yapılmakta; dış borç kullanımları ülke döviz arzını artırmakla beraber, dış borç ödemeleri

de söz konusu arzı kısmaktadır. Diğer bir ifadeyle, dış borç kullanımlarında ülke kaynakları genişlerken ödemelerde tersine daralma görülmektedir. Dış borç kullanımlarından, dış borç ödemelerini çıkarmakla, dış borçlanmanın söz konusu etkilerini net olarak görebilmek mümkün olabilmektedir. Dengenin pozitif değer alması halinde, dış borçlanma ihracatın, negatif değer alması halinde ise ithalatın ekonomiye olan etkilerine benzer etkiler doğurmaktadır. İhracat gelirleri açısından net kaynak transfer rasyosu değerlerindeki gelişmeler, gayrisafi yurt içi hasıla bakımından rasyo değerlerindeki gelişmelere benzer şekilde, 1972 yılı istisna edilirse, 1970-1976 yılları arasında pozitif; 1980 yılı istisna edilirse, 1977-1986 yılları arasında negatif değerler almıştır. 1981 yılı itibariyle daha fazla dış borç ödemeleri sonucu, ihracat gelirlerinden, dış borç ödemeleri için daha fazla pay ayrılmak zorunda kalmıştır. Diğer bir anlatımla, dış borç ödemeleri için, dış borç kullanımlarının ötesinde, 1981 yılında ihracat gelirlerinden yüzde 5.6, 1983 yılında yüzde 24.7, 1985 yılında yüzde 30.8 ve 1986 yılında da yüzde 21.6 oranında bir pay ayrılmıştır.

Yukarıdaki açıklamalara paralel bir şekilde, dış borçlanmanın, ülke ithalat ödemelerine olan etkilerini görebilmek bakımından, net dış borçlanma dengesi, ithalat ödemeleri ile karşılaştırılmıştır. Tablo XXI'den görüleceği üzere, 1970-1976 döneminde, dış borçlanma hareketleri sonucu serbest kalan net döviz kaynaklarının tamamen ithalata kanalize edildiği varsayıldığında, söz konusu kaynakların, ülke ithalatının ortalama yüzde 8'ini karşılamış olduğu görülür. 1977-1979 yılları arasında ithalata olan etki negatiftir. 1980 yılında gerçekleşen büyük hacimli dış borç kullanımı sonucu ithalata olan katkı yüzde 14.5 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yandan 1981 yılı itibariyle, dış borçlanma dengesinin sürekli açık vermesi sonucu, dış borçlanmanın, ithalat ödemeleri cinsinden alternatif maliyeti, 1981-1986 döneminde, ortalama yüzde 12.4 olmuştur. Diğer bir ifadeyle, dış borçlanma, bu dönemde, ülke ithal talebini yüzde 12.4 oranında daraltıcı etkide bulunmuştur. 1980 sonrası yıllarda, dış borçlanma, ithalat finansman kaynaklarına gerçek anlamda alternatif oluşturmaya başlamış; ülke döviz imkanlarının ithalat ödemeleri yanısıra borç ödemeleri için de tahsisini zorunlu hale getirmiştir. Nitekim, 1981 yılı sonrası ithalat artış hızına bakılacak olursa, bu dönemde, söz konusu artış hızının 1981 yılı öncesine göre düştüğü görülür. 1980 yılında yüzde 56 olan ithalat artış hızı, 1981 yılında yüzde 13'e, 1983 yılında yüzde 4.4'e düşmüş 1985 yılın-

da yüzde 8 olarak gerçekleşmiştir. 1982 ve 1986 yıllarında ise, ithalat ödemeleri artış yerine, sırası ile yüzde 1 ve yüzde 3.5 oranında gerilemiştir.

3- Kümülatif Dış Borçların Rasyo Analizi

a- Kümülatif Dış Borç Yüğü

Dış borçlar, yıllık kullanımlar ve yapılan geri ödemeler şeklinde ele alınarak incelenebileceği gibi, kümülatif olarak birikmiş borçlar şeklinde de incelenebilir. Kümülatif dış borçlarda görülen gelişmeler Tablo XXII'de gösterilmiştir.

Dış borçluluk rasyosu olarak da adlandırılabilen kümülatif dış borç rasyosu, gayrisafi yurt içi hasıla ve ihracat gelirleri cinsinden ifade edilmiştir. Bu şekilde, ülkenin var olan toplam dış borçlarının gayrisafi yurt içi hasıla ve ihracat gelirleri içindeki payının ve bu duruma göre de, ülke ekonomisi üzerindeki yabancı etkisinin ne oranda olabileceği görülmeye çalışılmıştır.

Tablodan görüleceği üzere, kullanımı tamamlanmış toplam anapara dış borçları, 1970 yılında gayrisafi yurt içi hasılanın yüzde 15.2'sini oluştururken söz konusu oran 1971 yılında görülen artış hariç, 1970-1977 yılları arasında yıllar itibariyle sürekli azalarak, 1977 yılında yüzde 9.8'e düşmüştür. Türkiye'nin dış borçluluğu, diğer bir ifadeyle, ülke ekonomisindeki dış kaynakların varlığı bakımından olumlu bir gelişme olan bu durum, 1978 yılı itibariyle aynı gelişmeyi sürdürmemiştir. 1978 yılında yüzde 12.6'ya yükselen rasyo değeri, 1980 yılında yüzde 28'e, 1982 yılında yüzde 31.3'e ve 1985 ve 1986 yıllarında da yüzde 35'e yükselmiştir.

1980 yılı sonrası kümülatif dış borç rasyosunun birden bire yüzde 14.5'den yüzde 28'e yükselmesi, büyük ölçüde, 1978-1980 yıllarında gerçekleşen ve yaklaşık 10.4 milyar dolar tutarındaki vadesi gelen dış borçların ertelemelerinden kaynaklanmıştır. Bir önceki yıla göre 1976-1980 yılları arasında, kümülatif dış borçlarda görülen hızlı artışlar ise bu yıllarda yaşanan dış borç ödemelerinde karşılaşılan güçlüklerin bir sonucudur. Nitekim, 1975 yılında yüzde 3.8 olarak gerçekleşen yıllık dış borç artış hızı, 1976 yılında yüzde 26.9'a, 1978 yılında yüzde 40.8'e ve 1980 yılında da yüzde 59'a yükselmiştir. 1976-1980 yıllarında yaşanan dış borç ödemele-

T A B L O : XXII
KÜMÜLATİF DIŞ BORÇ YÜKÜ

(Milyon ABD Doları)

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
(1) Uzun V.Dış Borçlar (Anapara) (\$)	1928	2209	2300	2654	2901	3012	3822	4701	6618	10048	15976	16152	16621	16085	16537	18180	20752
(2) Uzun V.+Kısa V. (Anapara)(\$)	-	-	-	-	-	-	-	10794	14416	14236	19520	19668	20240	20691	22469	26123	31228
(3) GSYİH'nin yüzdesi olarak U. Vadeli Dış B. (Anapara)(%)	15.2	17.6	14.0	12.7	9.8	8.4	9.2	9.8	12.6	14.5	28.0	28.0	31.3	31.4	33.3	35.0	35.7
(4) İhracatın yüzde olarak Uzun V.Dış Borç (Anapara)(%)	327.9	326.8	259.9	201.5	189.3	215.0	195.0	268.1	289.2	444.4	549.0	343.5	289.2	280.8	231.8	228.4	278.3
(5) (2)/GSYİH(%)	-	-	-	-	-	-	-	22.5	27.5	20.5	34.3	34.1	38.1	40.4	41.6	50.3	53.6
(6) (2)/İhracat (%)	-	-	-	-	-	-	-	615.7	630.0	629.6	670.8	418.3	352.2	361.3	315.0	328.2	418.5
(7) Uzun V.Dış Borç Artış Hızı (Anapara) (%)	-	14.6	4.1	15.4	9.3	3.8	26.9	23.0	40.8	51.8	59.0	1.1	2.9	-3.2	2.8	9.9	14.1
(8) Uzun V.+Kısa V. Dış Borç Artış Hızı (Anapara)(%)	-	-	-	-	-	-	-	-	33.5	-1.2	37.1	0.7	2.9	2.2	8.6	16.2	19.5

KAYNAK : Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı;.....itibarıyla Dış ve İç Borçlar, 1970-1986; T.C. Merkez Bankası, Yıllık Raporlar, 1975-1986; İstatistik Degerlendirme Bülteni Eylül 1987'de yer alan Dış Borç Tablolarından yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

rindeki sıkıntılar ve bunun sonucu olarak da, gerçekleştirilen dış borç ertelemeleri, 1981 yılı itibariyle, yüksek oranda dış borç ödemelerine rağmen, kümülatif dış borç rasyosunun yüzde 30'ların üzerinde seyretmesinde büyük bir rol oynamıştır. Bir başka açıdan da rasyo değerlerinin 1980, 1981 yıllarında yüzde 28, 1982 yılı itibariyle yüzde 30'ların üzerinde seyretmesine rağmen, yıllık dış borç artış hızının yavaşlamış olması da, düzenli ve istikrarlı dış borç ödemelerinin bir sonucudur.

1981 yılı itibariyle, düzenli dış borç ödemeleri sonucu, kümülatif dış borç artış hızında görülen istikrar, 1985 yılı itibariyle sürdürülemediği, bu yıllarla birlikte, dış borç artış hızı tekrar yükselmeye başlamıştır. Bu artışlar kümülatif dış borç yükü rasyo değerlerini de yükseltmiştir. Düzenli dış borç ödemelerine rağmen, gerek dış borç artış hızı, gerekse rasyo değerlerinin 1985 yılı itibariyle yükselmiş olmasında, Mart 1985 tarihinden itibaren Dolar'ın sürekli değer kaybetmesi sonucu, Dolar cinsinden ifade edilen dış borç miktarının artmış olmasının önemli bir payı olmuştur. Keza, 1982-1984 yıllarında dış borç artış hızının yavaşlamasında, aynı dönemde Doların değer kazanmış olmasının da payı vardır(120).

1986 yılı sonu itibariyle uzun vadeli dış borçların yaklaşık yüzde 40'ı Dolar dışındaki para birimi cinsindedir. Batı Alman Markı ve Japon Yeni cinsinden dış borçların payı ise toplam dış borçların yüzde 20'sinin üzerindedir. Kısa vadeli dış borçların yüzde 60'ını da Batı Alman Markı ve İsviçre Frankı cinsinden borçlar oluşturmaktadır(121). Toplam dış borçların Dolar'la ifade edilmesi ve dış borç yapısında görülen böyle bir gelişme, 1985 ve 1986 yıllarında gerek uzun vadeli gerekse kısa ve uzun vadeli toplam dış borçlardaki artışlarda önemli bir pay oluşturmuştur.

1981 yılı itibariyle dış borç ödemelerinde görülen olumlu ve istikrarlı gelişmelere rağmen, Türkiye uzun vadede, yüksek borçlu ülke konumunu sürdürmüştür. Çünkü, 1982 yılı itibariyle uzun vadeli dış borçlar bakımından yüzde 30'ların, 1985 ve 1986 yıllarında yüzde 35'lerin üzerinde gerçekleşen dış borçluluk rasyo değerleri, kısa vadeli dış borçlar da değerlendirilmeye dahil edildiğinde 1983 yılı sonrası kısa vadeli dış borçlanmada görülen artışa bağlı olarak, 1983 yılında yüzde 40'ın , 1985 ve 1986 yılları-

(120) *WORLD BANK: Turkey Country.., a.g.e., s.21.*

(121) *WORLD BANK: Turkey Country..., a.g.e., s.21.*

rında da yüzde 50'nin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu şekilde bir gelişme sonucu, ülke gayrisafi yurt içi hasılasının yüzde 50'sinin üzerinde bir dış borcun varlığı, hala, ülke ekonomisinde yabancı kaynakların önemli ve büyük bir yer işgal etmekte olduğunun bir göstergesidir.

Türkiye'nin dış borçluluğunda görülen bu şekilde bir gelişme, dış borç yönetiminde, özellikle kısa vadeli dış borçlanmada olmak üzere, dış borçlanmayı en aza indirmeyi; dış borç kullanımlarının, döviz yaratıcı, döviz giderlerini azaltıcı faaliyetler yönünde sınırlandırılmasını gerekli kılmaktadır. Aynı şekilde dış kaynak ihtiyacının karşılanması bakımından dış borçlanmanın devam edeceği de gözönünde bulundurulduğunda, dış borç kullanımlarının gerçekleştiği faaliyetlerde, fayda-maliyet analizlerinin yapılarak, döviz kazancı bakımından en fazla faydayı sağlayacak projelerin seçimi ile; faiz, vade ve kaynak yönlerinden dış borçlanma koşullarının iyi bir şekilde değerlendirilerek yeni dış borç bağlantılarında bu doğrultuda karar verilmesini de zorunlu hale getirmiştir. Böyle bir karar aşaması da her şeyden önce, etkin bir dış borç yönetimini gerektirir. Etkin bir dış borç yönetimi ise, dış borçlanmanın hukuki ve idari yapısının dağılımından kurtarılarak, açıklığa kavuşturulması ve merkezileştirilmesi; gerek yerel gerekse uluslararası seviyede oluşturulacak değerlendirme ve analiz birimleri ile dış borçlanmanın malî ve ekonomik yönlerinin ayrıntılı analizlerinin yapılarak alınacak sonuçlara göre hareket edilmesi ile sağlanabilir.

İhracat gelirleri, kısa dönemde, ülke ekonomisinin döviz yaratma gücünün, aynı zamanda, dış borç yükümlülüklerinin yerine getirilebilmesi bakımından ülke dış itibarının temel göstergesidir. Bu bakımdan, kümülatif dış borç yükü rasyosu, ihracat gelirleri cinsinden de hesaplanmış ve Tablo XXII'de gösterilmiştir. Bu şekilde, rasyo değerlerinin Doların değerinde görülen değişimlerden daha az etkilenir olması sağlanmıştır.

İhracat gelirleri cinsinden kümülatif dış borç yükü rasyosu değerlerinde 1970-1976 yılları arasında görülen gelişmeler, gayrisafi yurt içi hasıla cinsinden rasyo değerlerindeki gelişmelere paralel bir şekilde, olumlu bir gelişme olup, Türkiye'nin kısa vadede dış borçluluğu yıllar itibariyle azalarak devam etmiştir. 1970 yılında yüzde 327.9 olan dış borçluluk oranı 1976 yılında yüzde 195'e düşmüştür. Dönem ortalaması olarak, toplam uzun vadeli dış borçlar ihracat gelirlerinin 2.5 katını oluşturmuştur.

1977 yılı itibariyle, yıldan yıla hızla yükselmeye başlayan dış borçluluk rasyosu, 1980 yılında, 1970-1980 döneminin en yüksek değerini almıştır. 1977-1980 yılları, özellikle 1979 ve 1980 yılları olmak üzere, kısa vadede dış borçluluğun en yüksek olduğu yıllar olmuştur. Bu şekilde bir gelişmede, dış borç ödemelerinde karşılaşılan güçlüklerin yanısıra, ihracat gelirlerinde yeterince artış sağlanamamış olmasının da önemli bir payı vardır. Nitekim 1979 yılındaki toplam uzun vadeli dış borçlar, ihracat gelirlerinin yaklaşık 4.5, 1980 yılında da 5.5 katı kadardır.

1981 yılı ile birlikte, gerek ihracat gelirlerinde sağlanan artışlar, gerekse düzenli dış borç ödemelerinin yapılabildiği olması, rasyo değerlerinin yıllar itibariyle küçülmesine; 1981 yılında yüzde 343.5'den, 1985 yılında yüzde 228.4'e düşmesine sebep olmuştur. 1986 yılında ise, rasyo değeri, ihracat gelirlerindeki azalmaya, dış borç miktarındaki artışa paralel bir şekilde tekrar yükselmiştir.

Ihracat gelirleri cinsinden dış borçluluk rasyo değerlerinde 1981 yılı sonrası görülen gelişmeler, kısa vadede, ülke dış borç ödeme gücü ve ülke ekonomisinde yabancı kaynakların varlığı bakımından olumlu bir gelişmedir. Nitekim, aynı yıllar dış borç ödemeleri açısından bir sıkıntıyla karşılaşmamıştır. Ancak, 1986 yılı rasyo değerinin yükselmiş olması, dış borçlulukta, 1981-1985 yılları gelişmelerinin sürdürülemediği olduğunun ve bu sonuçtan hareketle, kısa vadede, dış borç ödemelerinde herhangi bir sorunla karşılaşılması için, ihracat gelirlerinde, dış borç artış hızının üzerinde bir artış hızı sağlanması gerektiğinin bir göstergesidir.

Kısa vadeli dış borçlar değerlendirmeye dahil edildiğinde, ihracat gelirleri cinsinden dış borçluluk rasyo değerleri daha yüksek değerler almıştır. 1977 yılında yüzde 615.7 olan dış borçluluk rasyosu, 1980 yılında yüzde 670.8 olmuştur. Uzun vadeli dış borçlara kıyasla, 1977 ve 1978 yıllarında, kısa vadeli dış borçlar dahil, rasyo değerlerinin çok yüksek oluşu, söz konusu iki yılda, kısa vadeli dış borç miktarının çok fazla, toplam dış borçların yüzde 50'sinin üzerinde olmasından kaynaklanmıştır.

1979 ve 1980 yıllarında da sırasıyla yüzde 629.6 ve yüzde 670.8 olarak gerçekleşen dış borçluluk rasyosu, 1981 yılı itibariyle, ihracat gelirlerinde görülen artışlara bağlı olarak, küçülmeye başlamış ve 1984 yılında

yüzde 315'e düşmüştür. 1985 ve 1986 yılları gerçekleştirmeleri ise sırasıyla, yüzde 328.2 ve yüzde 418.8'dir. 1985 ve 1986 yıllarında görülen artışlar, kısa vadeli dış borçların tekrar yükselmiş olmasından kaynaklanmış olup, kısa vadede dış borç ödeme gücü bakımından önemli artışlardır. Bu bakımdan, son iki yıl gelişmesi, dış borç yönetiminde, dış borç vade yapısının, uzun vadeli dış borçlanma lehine değiştirilmesini ve kısa vadeli dış borçlanmanın sınırlandırılmasını gerekli kılmaktadır.

b- Net Dış Borç Yüku

Net dış borç yükü rasyosunun aşağıdaki şekilde formüle edildiği daha önce ifade edilmişti.

$$\text{Net dış borç yükü} = \frac{\text{Mevcut dış borç-uluslararası rezervler} + 1/6 \text{ ithalat ödemeleri}}{\text{GSYİH (veya ihracat gelirleri)}}$$

Formülden görüleceği üzere, uluslararası rezervler, mevcut dış borçlar için bir finansman kaynağı olarak değerlendirilmiştir. Bu şekilde, uluslararası rezervlerin dış borçları karşılama durumu ve bunun ötesinde, iki aylık ülke ithalat ödemeleri için ihtiyaç duyulan döviz tutarı da hesaplamalara dahil edilerek, net dış borç yükü bulunmuş olmaktadır. İhracat gelirleri cinsinden net dış borç yükü rasyo değerleri Tablo XXIII'de gösterilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere, uzun vadeli mevcut kümülatif dış borçlar bakımından, net dış borç yükü, kümülatif dış borç yükünde görülen gelişmelere benzer şekilde, 1970-1976 yılları arasında, genel olarak yıllar itibarıyla azalmıştır. 1973 yılında, uluslararası rezervlerde sağlanan iyileşme sebebiyle, bu yılda net dış borç ihracat gelirlerinin altında gerçekleşmiş olmaktadır.

Net dış borç yükü, 1977-1980 yılları arasında, yıllar itibarıyla sürekli artış göstererek, 1980 yılında en yüksek değere ulaşmıştır. Bu yılda gerçekleşen net dış borç yükü, ihracat gelirlerinin 5.5 katı kadar olmuştur. Aynı dönemde, dış ödeme yükümlülüklerinde karşılaşılan güçlükler sonucu, ülke döviz rezervleri azalmaya başlamış; hatta mevcut uluslararası rezervler iki aylık ülke ithalat ödemelerini karşılayamaz duruma düşmüştür. Bu yıllarda kısa vadeli dış borçlanmanın artmış olması böyle bir sonucun oluşma-

TABLO: XXIII

NET DIŞ BORÇ YÜKÜ (İhracat Gelirleri Cinsinden)

(Milyon ABD Doları)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Uzun Vadeli Dış Borçlar (%)	286.4	245.1	141.1	73.0	125.4	186.3	183.5	287.4	291.6	450.6	552.8	339.9	280.5	271.3	208.1	211.5	245.0
Kısa + Uzun Vadeli Dış Borçlar (%)	-	-	-	-	-	-	-	635.0	632.5	635.8	674.6	414.7	343.4	351.7	291.3	311.3	385.5
İki Aylık İthalat (\$)	158	195	260	347	629	790	855	966	766	845	1318	1489	1474	1389	1793	1935	1866
Uluslararası Rezervler (\$)	402	747	1311	2039	1608	1191	1080	629	711	705	1208	1657	1979	2088	3482	3279	4347

KAYNAK: Tablo XXII ve Tablo XVII'da yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

sında; bu şekilde bir gelişme de dış borç ertelemelerinin zorunlu hale gelmesinde etkin rol oynamıştır. Nitekim, kısa vadeli dış borçlar değerlendirilmeye dahil edildiğinde, net dış borç yükü rasyo değerleri bir hayli yüksek değerler alarak, 1977 yılında ihracat gelirlerinin 6.3, 1980 yılında da 6.7 katını oluşturmuştur.

Net dış borç yükünde görülen 1981 yılı sonrası gelişmeleri, 1977-1980 yılları gelişmelerinin aksine olumlu bir gelişmedir. 1981-1984 yılları arasında, ülke uluslararası döviz rezervleri ve ihracat gelirlerinde sağlanan artışlar ile dış borç ödemelerinin düzenli ve belirlenen takvime uygun olarak ödenmiş olması, net dış borç yükünün yıllar itibariyle azalmasına sebep olmuş; bu şekilde, kısa vadeli dış borçlar dahil, 1980 yılında ihracat gelirlerinin 6.7 katını oluşturan net dış borçlar, 1984 yılında ancak 2.9 katını oluşturur bir seviyeye inmiştir. Böyle bir gelişme kuşkusuz, ülke dış itibarı ve dış borç ödeyebilme gücü bakımından önemli bir gelişmedir. Ancak, kısa vadede 1977-1980 yılları arasında yaşanan sıkıntılar atlatılmış olmasına rağmen mevcut dış borç yükü henüz kontrol edilebilir hale gelmemiştir. Nitekim, net dış borç yükü, 1984 yılı hariç, yüzde 300'lerin üzerinde gerçekleşmiş; ayrıca, 1986 yılında da söz konusu yük önemli derecede artmıştır.

c- Kişi Başına Gayrisafi Yurt İçi Hasıla ve Kümülatif Dış Borç Yükü

Kişi başına gayrisafi yurt içi hasıla ve kümülatif dış borç miktarları ile kişi başına dış borcun kişi başına gayrisafi yurt içi hasıla içindeki payı, Tablo XXIV'de gösterilmiştir.

Tablodan görüleceği üzere, kişi başına gayrisafi yurt içi hasıla, 1970 yılında 358 Dolar iken, söz konusu tutar, 1979 yılına kadar yıllar itibariyle sürekli artarak, bu yılda 1593 Dolara yükselmiştir. 1980 yılı itibariyle, durum tersine dönmüş ve kişi başına gayrisafi yurt içi hasıla yıllar itibariyle azalmaya başlamıştır. 1980 yılında kişi başına gayrisafi yurt içi hasıla 1280 dolar iken, bu tutar 1984 yılında 1012 Dolara düşmüş, 1985 ve 1986 yıllarında da sırasıyla 1032 ve 1126 Dolar olarak gerçekleşmiştir.

T A B L O : XXIV

KİŞİ BAŞINA DIŞ BORÇ YÜKÜ

(ABD Doları)

YILLAR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Nüfus (Yıl ortalaması) (x 1000)	35321	36132	37132	38072	39036	40078	40915	41768	42640	43530	44438	45540	46688	47864	49070	50306	51546
Kişi Başına (2) GSYİH (\$)	358	347	441	548	753	897	1010	1147	1231	1593	1280	1266	1136	1068	1012	1032	1126
Kişi Başına (3) Dış Borç(Uzun V.) (\$)	54	61	62	70	74	75	93	112	155	231	359	354	356	336	337	361	402
Kişi Başına (4) Dış Borç (Kısa+Uzun V.) (\$)	-	-	-	-	-	-	-	258	338	327	439	432	433	432	458	519	606
(5) (3)/(2) (%)	15.0	17.6	14.0	12.8	9.8	8.3	9.2	9.8	12.6	14.5	28.0	28.0	31.3	31.4	33.3	35.0	35.7
(6) (4)/(2) (%)								22.5	27.5	20.5	34.3	34.1	38.1	40.4	45.2	50.3	53.8

KAYNAK : Başbakanlık, D.İ.E., Türkiye İstatistik Yıllıkları, 1970-1985, İstatistik Cep Yıllığı, 1986;
Tablo: XVI ve Tablo: XXII'de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Kişi başına düşen kümülatif uzun vadeli dış borç miktarı, 1970-1976 yılları arasında, yıldıan yıla çok az artış göstermekle birlikte, 100 Doların altında gerçekleşirken, 1977-1980 yılları arasında, kümülatif ve net dış borç yükü değerlendirmelerindeki etkenlere bağlı olarak, yıldıan yıla hızla artarak, 1977 yılında 112, 1979 yılında 231 ve 1980 yılında da 359 Dolara yükselmiştir. 1981 ve 1982 yıllarında 350, 1983 ve 1984 yıllarında 330 Doların üzerinde bir değer alan kişi başına dış borç yükü, 1985 ve 1986 yıllarında tekrar yükselerek sırasıyla, 361 ve 402 Dolar olarak gerçekleşmiştir.

Kısa vadeli dış borçlar dahil, kişi başına düşen kümülatif dış borç yükü, 1977 yılında 258, 1980 yılında 439, 1984 yılında 458, 1985 yılında 519 ve 1986 yılında da 606 Dolar olmuştur.

Kişi başına düşen dış borç yükünün, kişi başına düşen gayrisafi yurt içi hasıla ile yapılan kıyaslamasına göre de, dış borç yükü, 1977 yılı itibariyle artış göstermeye başlamıştır. Uzun vadeli dış borçlar bakımından, 1977 yılında, kişi başına dış borç yükü, kişi başına gayrisafi yurt içi hasılanın yüzde 9.8'ini oluştururken, oran, 1980 yılında yüzde 28'e, 1983 yılında yüzde 31.4'e, 1985 yılında yüzde 35 ve 1986 yılında da yüzde 35.7'ye yükselmiştir. Kısa vadeli dış borçlar da dikkate alındığında, söz konusu oran 1977 yılında yüzde 22.5, 1980 yılında yüzde 34.3, 1983 yılında yüzde 40.4, 1985 yılında yüzde 50.3 ve 1986 yılında da yüzde 53.8 olarak gerçekleşmiştir. Kişi başına düşen dış borç yükünde görülen bu gelişmeler de, Türkiye'nin yüksek borçlu ülke konumunu koruduğunun ve dış borç yükünün giderek artmakta olduğunun diğer bir göstergesidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu Maliyesinin gelir ve harcama yönlerinin her ikisini de ilgilendiren ve bir kamu finansman aracı olan Devlet Borçlanması, bu haliyle kendine özgü bir niteliğe sahip bulunmaktadır. İç ve Dış Borçlanma şeklinde ikiye ayrılan Devlet Borçlanmasında, Dış Borçlanma ile ülkelerarası kaynak transferlerine imkan sağlanır. Bir dış finansman aracı ve uluslararası sermaye niteliğinde olan dış borçlanma ile elde edilen meblağ, dış alemden ülke ekonomisine aktarılan bir kaynak transferi olup, kullanıldığında ülke ekonomik kaynaklarını artırır; tersine anapara ve faiz ödemeleri yoluyla ülke ekonomisinden dış aleme bir kaynak aktarımı söz konusu olacağından, bu halde, ülke ekonomik kaynaklarını azaltır. Bu genel çerçevede, Türk dış borç yönetiminin hukukî, idarî, malî ve ekonomik yönlerinin ayrı ayrı incelenmesi sonucunda aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

- Koşulları uluslararası ekonomik ve siyasi platformda belirlenen dış borçlanmanın tabii olduğu hukuki rejim, sadece, milli kanunlarla tayin edilememektedir. Devletin egemenlik hakkında bir kısıtlamayı gerekli kılan bu durum, Anayasa'ya ve diğer kanunlara konulan hükümlerle giderilmiştir.

Dış borçlanma, klasik bütçe prensiplerinden adem-i tahsis prensibinin bir istisnasını oluşturmuştur. Bu anlamda, bütçe uygulamalarında, dış borç andlaşmalarında öngörüldüğü şekilde, dış borç kullanımları için taahhüt edilen yükümlülükler bakımından, dış borç yönetiminde, borç veren tarafın da istekleri önemli bir yer işgal etmektedir.

Türk dış borç yönetiminin hukuki yapısında, derli toplu bir mevzuat düzenlemesine gidilmemiştir. Dış borçlanma, 244 Sayılı Kanun kapsamında verilen izinler doğrultusunda yapılabildiği gibi, her yıl bütçe kanunlarına konulan hükümler ile Merkez Bankası Kanunu ve Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun çerçevesinde de yapılabilmektedir. Hukukî açıdan, dış borçlanma konusunda, bahsi geçen Kanunlar ve bu kanunlara bağlı olarak yapılan diğer düzenlemelerin her biri, farklı usul ve esasları, değişik dış borçlanma sürecini öngörmektedir.

Dış borçlanmanın dağınık bir mevzuat çerçevesinde düzenlenmiş olması karar birimlerinin birbirinden bağımsız ve koordinasyonsuz hareket edebilmelerine, farklı farklı amaçlarla dış borçlanmaya karar vererek özel çıkarın genel çıkarın üstüne çıkabilmesine imkan sağlayabilmektedir. Böyle bir yapı ve ihtimal de, planlı ve disiplinli, genel ülke ekonomik çıkarları doğrultusunda birleştirilmiş ve koordine edilmiş bir dış borçlanma stratejisinin uygulanabilme şansını zayıflatabilmektedir.

Bir başka açıdan da Türk dış borç yönetiminin, aşağı yukarı tüm hukukî yönü, dış borç bağlantılarının kurulması aşamasına hasredilmiştir. Ülke ekonomik birimlerinin her biri, dış borçlanma konusunda para cinsinin, vadenin, faiz koşullarının ve borcun kaynağının uygun olup olmadığını tayin ve tesbitte serbesttir. Diğer bir ifadeyle, dış borç kullanacak birimlerin yukarıda adı geçen konularda ferdi hareket edebilme imkanları vardır. Ayrıca, mevcut hukukî düzenleme çerçevesinde, Türk dış borç yönetiminde, hiç bir birim, dış borçlanmanın farklı yönlerini ve değişik ekonomik ve malî etkilerini bir süzgeçten geçirerek dış borçlanmanın maliyetini en aza indirmeye doğrultusunda bir sorumluluk da taşımamaktadır.

Yıllık bütçe kanunlarına, bütçe açığının ne kadar olacağı ve bu açığın da nasıl karşılanacağı yolundaki izinin dışında, dış borçlanmaya ilişkin ve bütçe uygulamalarının ötesinde ve bir yıldan fazla süreyi içeren hükümlerin konulması, mevcut bütçe hukuku çerçevesinde yerinde olmayan, kanun tekniğine uymayan bir uygulama olmakla birlikte; dış borç yönetiminde, belirsizlik ve sürekliliğin sağlanması bakımından da anlamlı değildir.

Türk dış borç yönetiminin dağınık hukukî düzenlemesine paralel bir şekilde, yönetimin idarî yapısında da sorumluluk bir kaç kurum, hatta aynı kurum içinde farklı birimler arasında dağıtılmıştır.

Dış borç yönetimi, genel olarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın görev alanı içersindedir. Ancak, bu yönetim dahi, Müsteşarlık içersinde bir birim altında toplanmamıştır. Örneğin, özel sektör dış borçlanması bakımından, ikili anlaşmalar çerçevesinde yürütülen dış borçlanma işlemleri İkili Dış Finansman Dairesi, özel kaynaklı dış borçlanma işlemleri Banka ve Kambiyo Dairesi tarafından yerine getirilmekte, Dış Borçlar Dairesi ise borçlanma ve borç servisi geri ödeme projeksiyonlarını hazırlamaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı, uzun vadeli ihracat ve cari işlemler projeksiyonlarını hazırlamakta ve bu projeksiyonları ülke ihtiyaçları ile ilgilendirmektedir. Merkez Bankası, dış borçlanmanın kısa vadeli işlemlerini yürütmektedir.

Bütçe uygulamalarında, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile birlikte, dış borç kullanımları ile dış borç servisi projeksiyonlarını koordine etmektedir.

Bu durumda, dış borçlanmayla ilgili genel planlamayı, dış borç kullanım ve geri ödeme tahminlerini hazırlayacak ve analiz edecek merkezi bir birim bulunmamaktadır. Yine, borçlanmanın planlaması sürecinde, makro, hat- ta proje bazında ve yatırım seviyesindeki gelişme ve değişimleri yönlendirecek; uluslararası seviyede dış borçlanma koşullarını değerlendirerek bu yönde, dış borç kullanacaklara, gerek dış borçlanmanın bağlantı esnasında- gerekse proje değerlendirmelerinde yol gösterecek birimler de yoktur.

- 1970-1985 dönemine ilişkin olarak, dış borçlanmanın mali yönünün incelenmesi sonucunda, dış borç faiz, vade, ödemesiz dönem ve bağış payı bakımından dış borçlanma koşullarının yıllar itibariyle giderek ağırlaşmakta olduğu görülmüştür. Aynı dönemde, faiz oranları 2.4 kat artmış, vade ve ödemesiz dönem yarı yarıya azalmış, negatif değerler bir yana dış borçların içermiş olduğu bağış payı dört kat azalmıştır. Öte yandan, resmi kaynaklı dış borçlara kıyasla özel kaynaklı dış borçlar daha ağır dış borçlanma koşulları içermiştir. Bu gelişmelere bağlı olarak da, dış borçlanma maliyeti, özellikle 1975-1979 yılları arasında olmak üzere yıllar itibariyle artmıştır. Dış borçlanma koşullarındaki artış, 1978-1980 yılları arasında yapılan dış borç ertelemelerini zorunlu hale getirerek, yaklaşık 10.4 milyar Dolar tutarındaki dış borçların yeni bir ödeme takvimine bağlanmasında önemli bir rol oynamıştır.

Vade, kaynak, sabit ve değişken faizli ve imtiyazlı dış borçların toplam dış borçlar içerisindeki payı bakımından, dış borç yapısı giderek Türkiye aleyhinde gelişmiştir. Bu şekilde dış borç yapısı, giderek daha çok uluslararası likidite sorunları yaratıcı, borçlanma maliyetlerini artırıcı ve uluslararası mali piyasalardan daha çabuk ve kolay etkilenebilir bir niteliğe bürünmüştür.

Kısa vadeli dış borçlanma 1982 yılına kadar bir azalma göstermiş olmakla birlikte, bu yıldan sonra tekrar artmaya başlamıştır. Dış borçlanma koşullarının daha ağır olduğu özel kaynaklı dış borçlanma artmıştır. Değişken faizli dış borçlar önemli ölçülere ulaşmış, imtiyazlı dış borçların payı azalmıştır.

1970-1986 döneminde dış borçlanma, ödemeler dengesi finansmanında baş vurulan en önemli dış finansman aracı olmuştur. Ancak, özellikle 1977 yılı sonrası dönemde olmak üzere, gerek dış borçlanma koşullarının gerekse dış borç yapısının giderek dış borçlanma maliyetlerini artırıcı bir şekilde gelişmesi sonucu, dış borçlanmanın ödemeler dengesi finansmanına olan net katkısı azalmaya başlamış; hatta, 1978-1980 yıllarında gerçekleşen dış borç ertelemelerinin getirmiş olduğu ek yükümlülüklerle birlikte, net dış borçlanma dengesi negatif değerler almıştır. Net dış borçlanma dengesinin negatif değerler almasının bir sonucu olarak, dış borçlanmanın ödemeler dengesine olan döviz kazandırıcı etkisi kalmamış, aksine ek döviz talebi yaratılmıştır. Bir başka açıdan da, dış borçlanma refinansman amaçlı dış borçlanma şekline bürünmüştür. Daha da öte, uzun vadeli dış borçlanma hareketleri sonucunda, 1977 yılı itibariyle, dış dünyaya net kaynak aktarımını başlamıştır. Diğer yandan, dış borç faiz giderlerinde görülen önemli ve hızlı artışlar sonucu, 1982 yılı itibariyle, ülke dış finansman ihtiyacının büyük bir bölümü, bu ödemelerden kaynaklanmıştır.

Dış borçların bütçe çeşitlerine göre dağılımında en fazla payı genel bütçe borçları oluşturmuştur. Ancak, genel bütçe borçlarının payında yıllar itibariyle bir azalma görülmüştür. Bununla birlikte, özellikle 1985 ve 1986 yıllarında olmak üzere, özerk bütçe ve katma bütçe borçlarının payı artmıştır. Daha önce varlığı söz konusu olmayan özel bütçe dış borçları da 1985 ve 1986 yıllarında bir varlık göstermeye başlamıştır.

1970-1986 döneminde, hiç bir yılda, bütçe gelirleri bütçe giderlerini tam olarak karşılayamamıştır. 1980 yılı itibariyle, gerek bütçe gelirleri gerekse bütçe giderlerinin gayrisafi yurt içi hasıla içerisindeki payı azalmıştır. Buna karşın, bütçe açıklarının payı benzer şekilde bir azalma göstermemiştir. Aynı dönemde, bütçe giderlerinin bileşiminde, cari ve yatırım harcamalarının payı yıllar itibariyle azalmış, iç borç faiz ödemelerinin payı belli bir istikrar kazanmış, buna karşın dış borç faiz ödemelerinin payı 1981 yılı itibariyle hızla artmaya başlamıştır. Bu şekilde, dış borç faiz ödemeleri, genel bütçe giderleri içerisinde önemli bir yer işgal etmeye başlamış ve bütçe finansman ihtiyacının büyük bir kısmı, dış borç faiz ödemelerinden kaynaklanmıştır.

1970-1986 döneminde, 1970, 1980, 1981 ve 1984 yılları hariç diğer yıllarda, bütçe de kullanılan dış borçlar bakımından, net dış borçlanma hasılatı negatif değerler almıştır. Net dış borçlanma hasılatının genel ola-

rak negatif değerler alması, diğer bir ifadeyle, bütçe açığına, dolayısıyla bütçe finansman ihtiyacına katkı yerine, ek yük getirmiş olması, bütçe finansmanında iç borçlanmayı artırmıştır.

- Dış borçlanmanın ekonomik yönünün incelenmesi sonucunda, dış borç anapara geri ödemeleri de dahil, uzun vadede ülke gayrisafi yurt içi hasılası bakımından yapılan kıyaslamada, genel olarak, ülke dış kaynak ihtiyacının 1970-1973 yılları arasında azalmış, diğer yıllarda artmış olduğu görülmüştür. 1980 yılı sonrası dönemde dış kaynak ihtiyacı daha çok dış borç anapara geri ödeme yükümlülüklerinden kaynaklanmıştır. Öte yandan, kısa vadede, ihracat gelirleri cinsinden, dış kaynak ihtiyacı 1981 yılı itibariyle azalmıştır. Diğer bir ifadeyle, 1981 yılı itibariyle ihracat gelirleri, dolayısıyla ülke döviz gelirlerindeki artış, kısa vadede dış kaynaklara olan bağımlılığı azaltmıştır. Ancak, kısa vadede görülen bu olumlu gelişme, 1986 yılında devam etmemiştir.

Dış borç servisi rasyo değerleri, 1977 yılı itibariyle hızla artmıştır. 1970-1986 döneminde, ihracat gelirleri cinsinden, dış borç servisi rasyosu, 1970-1976 yılları arasında, yüzde 20 olan uluslararası standart rasyo değerinin altında, diğer yıllarda ise üzerinde değerler almıştır. Toplam döviz gelirleri de dikkate alındığında, yine 1979-1986 yılları arasında gerçekleşen dış borç faiz ve anapara geri ödemeleri, toplam döviz gelirlerinin yüzde 20'sinin üzerinde bir paya sahip olmuştur. Dış borç servisi rasyo değerlerinde görülen artışlarla birlikte, ülke dış ticaret dengesinin de sürekli açık vermiş olduğu gözönünde bulundurulduğunda, dış borçlanma, ülke sermaye birikimini hızlandırmak ve ithalata katkı sağlamaktan çok uluslararası likidite sorunlarının çözümü doğrultusunda ve refinansman amaçlı olarak kullanılmıştır.

Dış borç birikim rasyosu değerlerine göre, 1982 yılı öncesinde, dış borç kullanımlarından daha az anapara geri ödemeleri yapılmış olduğundan uzun vadeli dış borçlar yıldan yıla artmış; bu şekilde bir gelişme, 1978-1980 yılları arasında yapılan dış borç ertelemeleriyle sonuçlanmıştır. 1982 yılı itibariyle hızlı ve büyük hacimli dış borç ödemeleri kümülatif uzun vadeli dış borçların azalmasına, en azından sabit bir seviyede tutulmasına yol açarken, diğer yandan dış borçlanmadan elde edilen kaynaklar dış borç anapara geri ödemelerini ancak karşılar duruma düşmüştür. Dış borç faiz ödemelerinden kaynaklanan ek yükümlülükler dikkate alındığında, dış borçlan-

ma likidite sorunlarını artırıcı bir niteliğe bürünmüştür. Böyle bir gelişme, aynı zamanda, 1983 yılı itibariyle, kısa vadeli dış borçlanma eğilimini de yükseltmiştir.

Türkiye dış borç yapısının giderek ağır koşullu, ağır maliyetli bir yapıya bürünmüş olması, dış borç faiz ödemelerini artırmış; 1979 yılı sonrası dönemde ülke ihracat gelirlerinin yüzde 20'sinin üzerinde bir döviz kaynağının, sadece dış borç faiz giderlerine ayrılmasını zorunlu hale getirmiştir. Öte yandan, 1970-1986 döneminde belli başlı ana döviz kaynağı olan ihracat gelirleri artış hızı, dış borçlanmanın gerçek maliyeti ve bir döviz gideri olan dış borç faiz ödemeleri artış hızından daha yavaş artmıştır. Faiz ödemeleri artış hızı, gayrisafi yurt içi hasıla artış hızının da üzerinde gerçekleşmiştir.

Gerek kümülatif, gerek net, gerekse kişi başına düşen dış borç yükü bakımından, 1970-1976 yılları arası gelişmeleri, olumlu bir gelişme olup; Türkiye'nin dış borçluluğu bu dönemde yıllar itibariyle giderek azalmıştır. Dış borçlulukta, diğer bir ifadeyle, ülke ekonomisindeki dış kaynakların varlığında sağlanan bu olumlu gelişme, 1977-1980 yılları arasında karşılaşılan dış borç ödeme yükümlülüklerindeki sıkıntılar ve bu sıkıntıların sonucunda 1978-1980 yılları arasında yapılan dış borç ertelemeleri nedeniyle, 1977 yılı sonrası dönemde sürdürülememiş; kümülatif, net ve kişi başına dış borç yükü bu yıllarda yüksek değerlere ulaşmıştır.

Dış borçlanma konusunda yapılan inceleme sonucuna göre Türkiye yüksek borçlu bir ülke konumundadır ve bu durum gelecek bir kaç yılda da devam edebilecektir. Bu bakımdan, mevcut dış borçların kontrol edilebilir bir düzeye indirgenmesini ve gelecekte yapılacak dış borçlanma hareketlerinden en az maliyetle en fazla faydayı sağlayıcı, etkin ve verimli bir dış borç yönetiminin oluşturulması gerekir.

Dış borç yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanması; dış borçlanmanın ülke ekonomik birimlerine en fazla faydayı sağlayıcı yönde koordine edilebilmesi bakımından, farklı kanunlarda yer alan mevcut düzenlemelerin bir kanun kapsamında düzenlenerek, farklı karar birimlerinin birleştirilmesi veya farklı karar birimleri arasında koordinasyon ve birliğin sağlanarak yönetimde sorumluluğun esas kılınması gerekir.

En fazla iki yıl vadeli ve faiz oranları bakımından da uluslararası mali piyasa faiz oranlarının üzerinde olan Kredi Mektupla Döviz Tevdiat hesabı uygulamasında, dış borçlanma maliyetinin azaltılabilmesi bakımından,

vade yapısının uzatılması ve faiz oranlarının da uluslararası piyasa şartlarına uygun hale getirilmesi yönünde bir düzenlemeye gidilmesi gerekir.

Dış borçlanmadan elde edilecek kaynakların daha rasyonel ve verimli bir şekilde kullanılmalarının sağlanması yönünde, özel sektör dış borçlanmasında dış borç geri ödemelerindeki kamu sektörü payının, diğer bir ifadeyle, geri ödemelerdeki fon uygulamasının kaldırılarak, geri ödemelerin tamamen özel sektör tarafından yerine getirilmesi sağlanmalı ve vade yapısının da uzun vadeli dış borçlanma lehine değiştirilmesi gerekir.

Dış borç yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanması için, yapılacak derli toplu hukukî düzenlemeler çerçevesinde, dış borç yönetim örgütü Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nda bir bölüm altında reorganize edilerek birleştirilmelidir. Bu şekilde reorganize edilecek idari yapıda;

- Bir dış borç veri biriminin oluşturulması gerekir. Bu birim yardımıyla, dış borçlanmayla ilgili verilerin ayrıntılı sınıflandırmalarının yapılması sağlanabilecektir; bu şekilde, dış borçların mali ve ekonomik etkilerinin görülebilmesine, dış borç kullanılmalarının gerçekleştiği projelerde fayda-maliyet analizlerinin yapılabilmesine imkan doğabilecektir. Öte yandan, iyi bir dış borç veri biriminin oluşturulmasının yanında, bu verilerin araştırma ve akademik çevrelerin bilgisine açılmasıyla da, dış borçlanmanın topyekün sonuçlarının daha iyi görülebilmesi fırsatı sağlanabilecektir.

- Bir dış borç analiz biriminin oluşturulması gerekir. Dış borç analiz birimi ile, dış borç veri biriminin hazırlamış olduğu veriler doğrultusunda, gelecekte yapılabilecek olanlar da dahil, dış borç kullanım ve geri ödemelerinin iyi bir şekilde tahmininin yapılabilmesi, dolayısıyla dış borçlanmanın planlı bir şekilde yürütülebilmesine imkan sağlanabilecektir.

- Bir uluslararası piyasa analiz biriminin oluşturulması gerekir. Bu birim yardımıyla, uluslararası mali piyasa şartları ile dış borçlanma konusunda yeni araç ve tekniklerin incelenerek dış borç anlaşmalarının görüşülmesi ve kabulü esnasında daha rasyonel hareket edebilme imkanı sağlanabilecektir. Bu şekilde, dış borçlanmada döviz kuru, borç kaynağı, faiz ve diğer dış borçlanma koşullarının incelenmesiyle, dış borçlanma maliyetinin en aza indirgenmesine yardımcı olunabilecektir.

Oluşturulacak idari yapıda uluslararası piyasa analiz birimi ile dış borç veri ve analiz birimlerinin birbirleri ile koordineli ve sıkı iliş-

kiler çerçevesinde çalışmasına da imkan sağlanmalıdır.

Dış borçlardaki artışın önlenmesi bakımından, dış borçlanma maliyetlerinin de artmış olduğu gözönünde bulundurularak, dış borç kullanımlarının en aza indirgenmesi ve tutulması ihtiyacından hareketle, kamu iktisadi teşebbüsleri ve katma bütçeli idareler projelerinin dış kaynak ihtiyacının da sınırlandırılması; toplu konut uygulamalarında olduğu gibi, iç finansmanla karşılanması imkan dahilinde olan projelerden çok, döviz yaratıcı, döviz giderlerini azaltıcı projelere öncelik ve önem verilmesi ve bu şekilde, dış borç yönetiminde, bir dış borçlanma stratejisinin oluşturulması gerekir.



KİTAPLAR

- BAŞAK, Zafer Z. Dış Yardımlar ve Ekonomik Etkileri, 1960-1970. Hacettepe Üniversitesi Yayınları C.16, Ankara, 1977.
- BAŞBAKANLIK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI: Büyüme Alternatifleri (1978-1982), DPT Yayınları No.1541, Ankara, 1976.
- BATIREL, Ö.Faruk. Kamu Maliyesi Teorisine Giriş. Genişletilmiş 2. Baskı, Met/er Matbaası, İstanbul, 1979.
- BRITTAIN, Herbert. The British Budgetary System. Ruskin House, George Allen Unwin Ltd., London, 1959.
- BUCHANAN, James. Public Principles of Public Debt. Richard O. Irwing Inc., 1958.
- DEMİRCİOĞLU, Hüseyin. Planlı Kalkınma Döneminde Dış Finansman, DPT Uzmanlık Tezi (Yayınlanmamış), Ankara, 1983.
- DİKEÇ, Üstün. Dış Yardımların Koordinasyonu ve Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu. Gazi Üniversitesi Yayın No.40, Ankara, 1984.
- ERTUĞRULOĞLU, Mehmet. Maliye İlmî, 1. Kitap, Maliye İlminin Genel Esasları, Başnur Matbaası, Ankara, 1969.
- GOLD, Joseph. Financial Assistance By The International Monetary Fund: Law and Practice. 2. Baskı, IMF Pomplet Serisi, Washington, 1980.
- GÜRSOY, Bedri. Kamu Maliyesi, 1. Cilt, Giriş- Masraflar, A.Ü. S.B.F. Yayını S. 375, Sevinç Matbaası, Ankara, 1975.
- HAKIM, Leonardo ve WALLICH, Christine. Deficits, Debt and Savings Structure of OECD Countries With Trend From 1965 to 1981. World Bank, Washington, 1985.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. Economic Outlook, Washington, April 1986.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. International Capital Markets, Recent Developments and Short-Term Prospects. IMF, Occasional Paper No.1, Washington, 1980.
- İNCE, Macit. Devlet Borçlanması. A.İ.T.İ.A. Yayını, Kalite Matbaası, Ankara, 1976.
- İNCE, Macit, Maliye Politikası. Ders Notları, A.İ.T.İ.A. ve Bağlı Yüksek Okulları Neşriyatı ve Yardımlaşma Derneği, Ankara, 1978.

- LAROSIERE, Je, de. The Growth of Public Debt and The Need For Fiscal Discipline. IMF, Washington, 1984.
- LIPSEY, Richard G ve STEINER, Peter O. Economics. 4. Baskı, Herper ve Row Publishers, London, 1975.
- MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Ödemeler Dengesi El Kitabı ve Türkiye'nin Ödemeler Dengesi Rakamları, 1950-1970, Ankara, 1970.
- MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası. Tetkik Kurulu Yayını No: 1982/237, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.
- MERAY, Seha L. Uluslararası Hukuk ve Örgütler, El Kitabı, 2. Baskı, A.Ü. S.B.F. Yayın No. 430, Ankara, 1979.
- MUSGRAVE, Richard A. The Theory of Public Finance, A Study of Public Economy. McGraw Hill Book Company, New York, 1959.
- NADAROĞLU, Halil. Kamu Maliyesi Teorisi. Gözden Geçirilmiş, Düzenlenmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Okan Dağıtımçılık Yayıncılık Ltd.Şti., İstanbul, 1983.
- NOWZAD, Bahram ve WILLIAM, C.Richard. External Indebtedness of Developing Countries, IMF, Washington, 1981.
- OECD. Flof of Financial Recources to Less- Developed Countries, 1961-1965, Paris, 1966.
- OHLIN, Goran. Foreign Aid Policies, Reconsidered. Paris, 1966.
- ÖNER, Oğuz. Türkiye'yi Uluslararası Ekonomik Kuruluşlara Üye Yapan Antlaşmalar, A.Ü. S.B.F. Yayınları No.376, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1974.
- SEYİDOĞLU, Halil. Uluslararası İktisat, Teori Politika ve Uygulama. 2. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları No.4, Ankara, 1978.
- TUNCER, Selahattin. İktisadi Kalkınmada Amme Kredisinin Rolü ve Ehemmiyeti, Sermet Matbaası, İstanbul, 1959.
- TÜRK, İsmail. Maliye Politikası, Amaçlar- Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri, 5. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1985.
- TUSİAD. Turkish Economy, 1987.
- UNITED NATION. Budgetory Structure and Classification Of Government Accounts. New York, 1951.
- UNITED NATION. National Account System. New York, 1968.
- VADE, L.L. ve CURRY, R.L. A Logic of Public Policy: Aspects of Political Economy. Wadsworth Publishing Company Inc., California, 1970.

WORLD BANK. Coping With External Debt in 1980 s, An Abridged Version of World Debt Tables, 1984/85, Washington, 1985.

WORLD BANK. 100 Question and Answers. Washington, 1970.

WORLD BANK. Turkey Country Economic Memorandum, Main Report, V.1, June 1987.

WORLD BANK, IDA and IFC. Policies and Operations, Washington, 1971.

YAŞA, Memduh. Devlet Borçları, 3. Baskı, Has Kutulmuş Matbaası, İstanbul, 1981.

ZILLIOĞLU, O.Nedim. Gelişmekte Olan Ülkelerde Dış Borç Sorunu. Eskişehir, 1984.

KONUŞMA VE MAKALELER

ALPTEMOÇİN, A.Kurtcebe. "1986 Mali Yılı Konsolide Devlet Bütçe Kanunu Tasarısı ve 1984 Yılı Kesin Hesap Kanun Tasarıları Hakkında T.B.M.M. Genel Kurulunda, 9.12.1985 Tarihinde Yapılan Sunuş Konuşması" Maliye Dergisi. S.27, Eylül- Ekim 1985.

PINCUS, John A. "The Cost of Foreign Aid" The Review of Economics and Statistics. V. 45, N.4, November 1963.

YENER, Demir ve MAMBRITO, Fulvia. "An Early Warning Madel For International Debt Servicing Problems" ODTÜ Gelişme Dergisi. C.11, S.3 ve 4, Yıl 1984, Ankara, Ekim 1985.

İSTATİSTİKLER

BAŞBAKANLIK, HAZİNE VE DIŞ TİCARET MÜSTESARLIĞI. Hazine Durum Bülteni S.1-2, 1986; S.3, 1987.

BAŞBAKANLIK, HAZİNE VE DIŞ TİCARET MÜSTESARLIĞI.İtibariyle İç ve Dış Devlet Borçları.1970-1986.

BAŞBAKANLIK DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ. Türkiye İstatistik Yıllığı. 1970-1985.

BAŞBAKANLIK DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ. Türkiye İstatistik Cep Yıllığı 1986.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Government Finance Statistics. Year book, 1984, Washington, 1985.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. International Financial Statistics.

V. XXV, N.8, August 1972; V. XXXVIII, N.6, June 1985; V. XL, N.9, September 1987.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Bütçe Gelirleri Yıllığı. 1970-1975.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Kamu Hesapları Bülteni. 1970-1987.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. Yıllık Ekonomik Rapor 1980.

T.C. MERKEZ BANKASI. İstatistik Değerlendirme Bülteni, Eylül 1987.

T.C. MERKEZ BANKASI. Yıllık Rapor, 1975-1986.

WORLD BANK. World Debt Tables, External Debts of Developing Countries. 1979, 1981, 1982, 1983, 1984/85.

DİĞER KAYNAKLAR

- 1985 Yılı Programı (RG: 10.10.1984/18560)
- 1986 Yılı Programı Yatırım Projeleri (RG: 29.12.1986/18973M)
- Budget Of The United States Government FY 1985.
- Bundesbeschluß, Voranschlag der Schweizerisch Eidgenossenschaft 1985.
- "Geçici Komisyon Raporu (244 Sayılı Kanunla İlgili) "Millet Meclisi, S. Sayısı 114'e Ek, Esas No. 2/419, Karar No. 6, 1. Dönem, 2. Toplantı, 29.5.1963.
- Genel Bütçe Kanunları, 1985-1987.
- "244 Sayılı Kanunun Gerekçesi "Tutanak Dergisi, S Sayısı 114.
- Kesin Hesap Kanunları, 1970-1973.
- Kesin Hesap Kanun Tasarıları, 1974-1984.
- La Loi de Finances, Pour 1985.
- La Sur Les Depences et les Recettes du Canton de Genève, Pour I'annee, 1985.
- The Swedish Budget, 1967/68.

T. C.
Yükseköğretim Kurulu
Dokümantasyon Merkezi