



GEÇİŞ EKONOMİLERİNDEN ORTA ASYA TÜRK CUMHURİYETLERİ'NDE BÜTÇE YÖNETİMİ VE MALİ DİSİPLİN SORUNU

Yrd. Doç. Dr. Serpil AĞCAKAYA Süleyman
Demirel Üniversitesi
sagcakaya@iibf.suleymandemireluniversitesi.edu.tr

ÖZET

Geçiş veya planlı ekonomiden piyasa ekonomisine dönüşüm, 1990'ların başında politik sistem olarak komünizmin çöküşü ve SSCB'nin dağılması ile ortaya çıkmıştır.

Geçiş sürecinde en önemli politika amaçları fiyat liberalizasyonu, özelleştirme ve ekonomik istikrar olduğu için bu süreçte mali politikalar ihmal edilmiş ve büyüme ve gelir dağılımı sorunları çözülmemiştir. Etkin bir mali yönetim reformunun öncelikli bir reform programı olarak benimsenmemiş olması, geçiş ekonomilerinde başlangıç dönemlerinde mali disiplinin kaybolmasına ve kamu bütçe açıklarının büyümesine yol açmıştır.

Diğer geçiş ülkelerinde olduğu gibi Kırgızistan'da yapısal koşullardan kaynaklanan ekonomik ve mali sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum hükümeti mali sistemi yeniden yapılandırılmasına yönelik reform niteliğindeki arayışlara yöneltmiştir.

GİRİŞ

Post sosyalist dönüşüm olarak da adlandırılan planlı ekonomiden piyasa ekonomisine dönüşüm 1990'lı yıllardan başlayarak Doğu Avrupa, Eski Sovyetler Birliği ve Asya ülkelerini de içine alan yaklaşık 30 ülkeyi ilgilendirmektedir.

Bu çalışmada, geçiş ekonomileri olarak tanımlayabileceğimiz Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nden Kırgızistan'da bütçe yönetimi ve mali disiplin sorunu irdelenmektedir. Öncelikli, post sosyalist dönüşüm çerçevesinde, orta Asya ekonomilerinin mali sorunları ele alınacak, Kırgızistan örneğine yer verilecektir. Kırgızistan'da Kamu Mali sisteminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin reform programlarının başarı koşulları ve sonuçları değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler:Bütçe Yönetimi, Mali Disiplin, Mali Reform

POST-SOSYALİST DÖNÜŞÜM

Planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş yada dönüşüm kavramı, 1990'ların başında politik sistem olarak komünizmin çöküşü ve SSCB'nin dağılması ile ortaya çıkmıştır. Sovyetler Birliği'nin (Caratini, 1992:203) doğal sınırlarına çekilip, Orta Asya ve Doğu Avrupa'da irili ufaklı cumhuriyetler kurulmasını "yakın tarihin en müthiş jeo-politik depremi" olarak nitelendiren yazarlar, asıl büyük depremin artçılardan sonra geleceğini söylerken hiç de haksız sayılmazlardı. 7-8 Aralık 1911'de, dünya siyasi tarihi açısından önemli bir olay yaşandı. 1922 yılında (Mullerson, 1994:151) SSCB'nin Kurucu Devletleri olan Belarus, Rusya Federasyonu ve Ukrayna Devlet başkanları Minsk kentinin yakınlarında bulunan Belovejsk isimli yerde, birliğin uluslar arası hukuk ve jeo-politik olarak sona erdiğini kabul etmişler ve Bağımsız Devletler Topluluğu'nun (BDT) kuruluş Anlaşması olan Belovejsk Anlaşması'nı imzalamışlardır.

21 Aralık 1991 tarihinde Alma-Ata'da toplanan 15 eski cumhuriyetten 11'nin devlet başkanları, Kuruluş Antlaşması'na Ek Protokol'ü ve Alma-Ata Deklarasyonu'nu imzaladılar. Bu Protokol ve Deklarasyon'da, SSCB'nin bir devletler hukuku süjesi olarak sona erdiği tekrarlanıyor ve Azerbaycan, Ermenistan, Belarus, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Rusya Federasyonu, Tacikistan, Türkmenistan, Özbekistan ve Ukrayna'nın eşit haklara sahip olan Yüksek Akit Taraflar olarak Bağımsız Devletler Topluluğu'nu kurdukları beyan ediliyordu (Butler, 2002: 211).

Geçiş Ekonomilerin Politik Olarak Tasnifi (IMF Yaklaşımı)¹

1. Avrupa ve Eski Sovyetler Birliği Geçiş Ekonomileri:

- a. **Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ):** Arnavutluk, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, FYR Makedonya, Macaristan, Romanya, Slovak Cumhuriyeti ve Slovenya.
- b. **Baltık Cumhuriyetleri (BC):** Estonya, Letonya ve Litvanya.
- c. **Türk Cumhuriyetleri ve Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT):** Azerbaycan, Beyaz Rusya, Ermenistan, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Özbekistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Ukrayna.

2. Asya'daki Geçiş Ekonomileri (AGE): Çin, Kamboçya, Laos ve Vietnam.

Eski Sovyetler Birliği'ne üye ülkeler ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ortak özelliği planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bulunmalarıdır. Bilindiği gibi uygulama bakımından ekonomik sistemler, genel olarak bir uçta tamamen devlet mülkiyetinin olduğu ve fiyatlar kaynak dağılımı ve kaynak etkinliği kararlarının

¹ SSCB'nin dağılması sonucunda, eski cumhuriyetlerde yaşanan süreç, genel olarak geçiş süreci (transition) olarak adlandırılmaktadır. Geçiş ekonomileri (transition economies)nin tasnifine yönelik, fonksiyonel açıdan daha detaylı bir sınıflama için bkz. Sanjaev Gupta and Others, "Transition Economies: How Appropriate is the Size and Scope of Government?", IMF Working Paper, WP/01/55.

tamamen merkezi bir otorite tarafından verildiği “Merkezi Planlama Ekonomileri”, diğer uçta bu kararların tamamen piyasa tarafından verildiği ve özel mülkiyet ve teşebbüsün tam anlamıyla egemen olduğu “Piyasa Ekonomileri” ve 1930’lu yıllardan itibaren yaygın bir uygulama alanı bulan Keynesyen analizlere dayanan “Karma Ekonomiler” şeklinde sınıflandırılmaktadır. 1940’lı ve 1950’li yıllarda, Karma Ekonomik Sistem’in yaygın bir şekilde uygulanışından sonra, 1960’lı yılların sonlarından itibaren Piyasa Ekonomileri’ne dönüşüm Neo-Klasik bir çerçevede sürdürülmüştür. 1980’li yılların sonlarında merkezi planlama ekonomilerinin piyasa ekonomilerine dönüşümü; “Merkezi Planlama Ekonomisi → Karma Ekonomi” çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir.

Post sosyalist dönüşüm olarak da adlandırılan planlı ekonomiden piyasa ekonomisine dönüşüm 1990’lı yıllardan başlayarak Doğu Avrupa, Eski Sovyetler Birliği ve Asya Ülkeleri’ni içine alan yaklaşık 30 ülkeyi ilgilendirmektedir. Bu ülkeler arasında ekonomik altyapı, politik sistem, coğrafik konum, kurumsal başarı, demokratik kültür, doğal kaynaklar gibi temel yapı farklılıkları bulunmaktadır. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) ile Baltık Cumhuriyetleri² son on yılda, Sosyalist Sistem’den Kapitalizm’e geçişin zor ve karmaşık yollarını beklenilenin çok üzerinde bir performansla aşarken, Türk cumhuriyetleri acaba neden aynı performansı gösterememiştir? Ülkeler arasındaki performans farklarını bazı yazarlar, bu ülkelerin reformlara başlamaları esnasında farklı bir mirasa, diğer bir ifadeyle başlangıç şartlarına sahip olmaları ile açıklamaktadır.

Oleh Havrylyshyn’e göre; “Eski SSCB ülkelerinin ekonomik reform sürecindeki nispi geri kalmaları; bu ülkelerin MDAÜ ve Baltık Cumhuriyetleri’ne nazaran planlı komünist sistem altında daha uzun kalmalarına, Batı Avrupa pazarlarına daha uzak olmalarına, Türk Cumhuriyetleri’nin içinde yer aldığı Orta Asya Kafkasya Bölgesi’nin (Gürcistan hariç) denize çıkışının bulunmayışına, eski Sovyet sisteminin aşırı sanayileşmiş yapısı ile bölgede çıkan sıcak çatışmalara” bağlanmalıdır. Yine “MDAÜ ve Baltık Cumhuriyetleri Türk Cumhuriyetleri karşısında ayrıca, AB’ne katılma hazırlıklarının sağladığı ilave bir motivasyona da sahipler. Bununla birlikte, Türk Cumhuriyetleri de başlangıç şartları açısından zengin doğal kaynaklar, yüksek bilimsel, teknik seviye ve eski Sovyet askeri sanayinin yan ürünleri gibi bazı avantajlara sahipler” (Havrylyshyn ve Dolling-Smee, 2000).

² Transition Economies: An IMF Perspective on Progress and Prospects, Issues Briefs for 2000, November, 2000.

Vito Tanzi ve George Tsibiuris ise özel sektörün GSMH'den aldığı payın SSCB'de %1'in altında olduğunu oysa bu oranın Polonya'da %20'ler seviyesine kadar çıktığını belirterek kamu ekonomisi, piyasa ekonomisi dengesini analize katıyor ve bu açıdan SSCB ülkelerinin dezavantajlı olduklarını gündeme getiriyor (Tanzi and Tsibiuris:2000)

Havrylyshyn ve Wolf, geçişin politik ekonomi yönüne işaret ederek, piyasa reformlarının yolsuzluk ve rant kollama fırsatları oluşturduğunu ifade etmişlerdir. Bu fırsattan fayda sağlayan çıkar grupları daha ileri reformların uygulanmasına direniş göstererek yer altı ekonomisi, tekelci rekabet, eksik liberalizasyon gibi unsurların doğmasına neden olarak büyümenin yavaşlamasına ve mali istikrarın çökmesine yol açarlar (Havrylyshyn and Wolf, 1999:15).

Geçiş ekonomilerinde ekonomik krizin derinleşmesinin nedenlerini şu şekilde özetleyebiliriz (Kolodko, 1999:9):

- Liberal bir piyasa ekonomisi için örgütsel altyapının eksikliği,
- Özelleştirilmiş aktifleri etkili şekilde dağıtacak kuvvetli bir mali aracılık sisteminin olmayışı,
- Özelleştirmede öncelikli devlet teşebbüslerinin ticarileştirilmesindeki eksiklikler,
- Rekabetçi politikalar için kurumsal altyapı eksikliği,
- Yasal çerçevenin ve yargı sisteminin güçsüzlüğü ve vergi yasalarının uygulamadaki yetersizliği,
- Yerel yönetimlerin bölgesel kalkınma sorunlarını çözebilecek kadar güçlü olmayışı,
- Piyasa ekonomisinin ve sivil toplum fonksiyonlarını destekleyecek hükümet dışı organizasyonların (NGO) eksikliği.

1990 yılından başlayarak geçiş ekonomilerinde yaşanan ekonomik durgunluk ve gerileme birbirlerinden farklı şiddet ve büyüklükle gerçekleşmiştir. Ekonomik gerilemenin en şiddetli ve derin olduğu 1990-1993 yılları arasında hemen tüm geçiş ekonomilerinde ortalama %9,5 negatif büyüme gerçekleşmiştir. Yapısal reformların meyveleri 1997'den sonra toplanmaya başlansa da, Rusya mali krizi Orta Asya ve Doğu Asya ülkelerindeki ekonomik faaliyetler üzerinde olumsuz etki oluşturmuştur.

ORTA ASYA EKONOMİLERİNDE MALİ SORUNLAR

Yaklaşık 74 yıl merkezi planlı bir ekonomik sistemle yönetilen Türk Cumhuriyetleri daha önce maruz kaldıkları emperyalist sömürgeciliğin etkileri de hesaba katıldığında, dünya ile entegre olmanın avantajlarından uzun süre mahrum kalmışlar; maruz bırakıldıkları izolasyon neticesinde ise uluslararası karşılaştırmalı üstünlükler (comparative avantajlar) dayanarak ticaret yapma, teknoloji (know-how) ithal etmenin

avantajlarından yararlanamamışlar ve bu hususta MDAÜ'nün gerisinde kalmışlardır. Geçiş sürecinin başlangıcında ekonomik reformlara ve özelleştirmeye duyulan ilgi nedeniyle geçiş ekonomileri etkin bir bütçe disiplini ve mali yönetim gösterememişlerdir. Geçiş ekonomileri arasında reform sürecine erken başlayan orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ikinci aşamaya geçiş yapmalarına rağmen, reform programlarına geç başlamış (BDT ülkeleri) birinci aşamayı henüz tamamlayamamışlardır.

Türk Cumhuriyetleri siyasi bağımsızlıklarını pekiştirmek amacıyla, 1993-1995 yılları arasında Ruble alanından çıkarak kendi paralarını tedavüle sürmeye başlamışlardır. Yapısal sorunlarının getirdiği bütçe açıklarına ilaveten elde edilen parasal bağımsızlığın açık finansmanı körüklemesiyle birlikte gevşek maliye politikalarına gevşek para politikalarının eklenmesi enflasyonu astronomik rakamlara yükseltmiş, 1991 yılında ortalama %150-160'lar seviyesindeki fiyat artışları, bağımsızlığın birinci yılında Azerbaycan'da %1395, Kazakistan'da %2984, Kırgızistan'da %1259, Özbekistan'da %960, Türkmenistan'da ise %644'e kadar çıkmıştır. (Şahin, 2002). esasında Türk Cumhuriyetleri geçiş döneminin ortaya çıkardığı istikrarsız para talebi yapısına bağlı olarak döviz kurunun aşırı yükselmesi ihtimaline karşı sabit kur rejimine yönelebilirlerdi. Ancak, cumhuriyetler sabit kur uygulamasının iki temel şartı olan sıkı ve ihtiyatlı bir maliye politikası ile önemli miktarlarda döviz rezervi bulundurma gibi temel gereklilikleri yerine getirme imkanına sahip olamadıklarından bunun yerine esnek kur rejimini koyduklarını görüyoruz.

Parasal istikrar (Gürgen, 2000:40) politikalarına ağırlık vermenin maliye politikasına yansımaları ise klasik şekliyle harcama kalemlerinde kısıntı şeklinde ortaya çıkmış, Türk Cumhuriyetleri reel ücretler, sübvansiyonlar ve yatırım harcamalarında ciddi kısıntılara gitmişlerdir. Bunlara ilaveten devlete ait iktisadi teşebbüslere aktarılan kredilerde de önemli ölçüde kısıntıya gidilmiştir.

BDT ülkelerinde, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri'nden farklı olarak bütçe yönetimi ve mali disiplin konusunda ortak özellikleri şu şekilde açıklayabiliriz (Martinez – Vazquez and Boex, 2001:9):

- Ortak bir bütçeleme sisteminin olması (Sovyetler Birliği bütçe sistemi) ve mali disiplin anlayışının (sadece fiziksel girdi-çıktının hesaplanmasına dayalı) olmaması.
- Merkezi ve planlama önceliklerini dikkate alan bir bütçe yönetimi.
- Kamu kaynaklarının tahsisi ile ilgili mali planlamanın devletin genel ekonomik planı ile yönlendirilmesi.
- Bağımsız bir bütçe politikası geleneğinin olmayışı.

-Kamu işletmelerinin sosyal güvenlik harcamalarından sorumlu olmaları ve genel devlet bütçesinden ayrı yönetilmeleri.

-Planlı sosyalizmde ulusal bütçe, içinde yerel yönetim bütçeleri olan bölgesel hükümet bütçelerini ve bunların da içinde yer aldığı merkezi hükümet bütçelerini ifade etmekteydi.. Bütçe içinde bütçelerden oluşan sistem Matruşka bebeklerini andırmaktaydı. Hiyerarşik olarak iç içe geçmiş bütçe yapıları, oldukça sınırlı bir bütçe özerkliğine olanak vermektedir.

-Devlet bankacılık sisteminin temel fonksiyonu merkezi bütçe gelir ve harcamalarının düzenlenmesiyle ilgiliydi. Bu nedenle geçiş sürecinde monopol özelliği taşıyan devlet bankalarının özelleştirilmesi sonucu bütçe üzerindeki mali kontrol yok olmuş ve mali disiplin bozulmuştur.

-Bağımsız dış denetim örgütlerinin olmayışı. Bütçe denetimi büyük ölçüde Komünist Parti tarafından yerine getirilmekteydi.

Türk Cumhuriyetleri'nin SSCB'nin dağılmasının getirdiği derin yapısal krizin büyüme üzerindeki negatif etkisini izole etmek, büyüme ve istihdam seviyesini belirli bir optimumda tutmak amacıyla devasa bütçe açıkları vermeye ve bu kamu finansman dengesizliklerini açık finansman yöntemi ile finanse etmeye başladıklarını, bağımsızlıklarının sembolü olan kendi paralarını basmaya başlamalarıyla birlikte enflasyonist sürecin daha da hızlanmasını ve büyüme hızını olumsuz etkileyen diğer faktörler olarak gösterebiliriz (Gürgen and Others, 1999).

Uygulamaya konulan yapısal reformların sonucunda ortaya çıkan bütçe açıklarını finanse etmek, ithalatın finansmanına kaynak temin etmek ve ucuz uluslararası finansman kaynaklarından faydalanmak nedeniyle başvuru dış borçlanma yönteminde Türk Cumhuriyetleri'nin dış borç stokunu hızla artırdığını görüyoruz. Türkiye Cumhuriyeti'nin (Gürgen, 2000) dış borçlanma konusunda uzun vadeli ve sürdürülebilir borçlanma politikaları yerine, kısa vadeli yaklaşımlar sergiledikleri, her zaman verimli yatırım alanlarında kullanmak üzere borçlanmadıkları görülmektedir.

Aynı zamanda, bu ülkelerde devlet teşebbüsleri ekonomik faaliyetlerin yürütülmesinde ve çalışanlarına yönelik sosyal hizmetlerin sunumunda etkinliklerini az olarak da olsa sürdürmektedirler. Sosyal güvenlik harcamalarından devletin sorumlu olması ve bu harcamaların bütçeye transferi bütçe harcamalarını ve bütçe açıklarını artırıcı etki yapmaktadır.

Sovyet tipi vergi sistemi ciro ve devlet teşebbüslerinin karları üzerinden alınan vergilere dayanıyordu. Vergi yönetimi etkin ve gelişmiş değildi. Maliye teşkilatının etkinliği

zayıf ve bütçe tahsisleri önceden tespit edilmiş bazı rasyo ve kriterlere göre yapılmaktaydı. Serbest piyasa ekonomisine geçişle ve fiyatların serbestleşmesi ile geleneksel vergi yapısının değişmesi gerekmiştir. Devlet teşebbüslerinin yerini özelleştirme sonucu küçük ve orta ölçekli işletmeler aldığı için, firmalara yönelik yeni vergi düzenlemeleri gerekmiştir. ESB ülkelerinde 1990 sonrası girilen vergi reformları esas olarak kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisi alanlarında gerçekleştirilmiştir.

Vergi reformları sonrasında özellikle OA ülkeleri için vergi gelirlerinde düşme gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerindeki azalmaya etki eden faktörler:

- Negatif büyüme oranları,
- Vergi yönetimlerinin zayıf ve teknik altyapının yetersiz olması,
- Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin yaygın olması,
- Vergi yapılarının tüm gelir kaynaklarını kapsamaması ve teşvik edici düzenlemelerin etkisiz olması,
- Vergi reformu uygulamalarının başarısını azaltan politik uyumsuzluklar ve halkın yeni vergiler karşısındaki negatif tepkileri, olarak sayılabilir.

KIRGIZİSTAN ÖRNEĞİ

Kırgızistan, diğer geçiş ülkelerinde olduğu gibi, bütün özellikleri itibarıyla bir geçiş ekonomisi karakteristiğini yansıtmaktadır. Geçiş sürecinde liberalizasyon ve özelleştirme politikalarından ekonomide beklenen; gelir dağılımı, ekonomik büyüme, enflasyon ve işsizlik gibi makro iyileşmeler sağlanamamıştır.

SSCB'den sonra Kırgızistan, ekonomisini yeniden yapılandırmaya mecbur kalmış; yüksek enflasyon, işsizlik ve aşırı borç yükü gibi olumsuz parametreler, düzeltme yollarını aramıştır. Bu çerçevede IMF ile 1994 yılında bir program hazırlanmış ve bu programda enflasyon ve bütçe hedeflemesine gidilmiştir.³ Ülkede ekonomik sorunların yanı sıra mali sorunların da yoğunluk kazanması, hükümeti mali sistemi yeniden yapılandırılmasına yönelik reform niteliğinde arayışlara yönetmiştir.

Bütçe Yönetimi ve Mali Sorunlar

³ Bu dönemde IMF'den 3 yıllık yapısal program karşılığı 70,95 milyon SDR'lık kredi kullanılmıştır. IMF 1997'de %8'lik enflasyon hedefine ulaşılmamış olmasına rağmen gelişmeleri olumlu bularak kredinin son dilimi olan 21,9 milyon doları da vermiştir. IMF ile iyi ilişkiler sonucunda, yeni bir yapısal reform için 1998 Haziran'ında 3 yıllık 73.3 milyon SDR'lık bir kredi daha kullanılmıştır (Acar, 2004: 89).

Ülkenin bağımsızlığını kazanmasıyla birliklik sürdürülebilir kalkınma hedefini gerçekleştirmeye yönelik yoğun bir finansman ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kırgızistan'da (Sakınç, 2005: 148-149) 1993 yılında IMF tarafından desteklenen istikrar programı ilk yıllarda başarılı sonuçlar vermiştir. 1992'de GSYİH'nın %17,9'u olan bütçe açığı 1993'te %14,4'e, 1996'da %9,2'ye düşürülmüştür. Vergi yükünde ciddi artışlar sağlanamamış olmasına karşılık bütçe açığının azaltılmasına katkıda bulunan harcamalar sonucunda toplumsal refah düzeyi düşmüştür. Bu harcamalar; ücretlerin düşürülmesi, cari harcamaların azaltılması, altyapı yatırım harcamalarının azaltılması, kamu teşebbüslerine ve tarıma yönelik sübvansiyonların azaltılması, fakir ailelere yönelik sosyal harcamaların azaltılması.

Mali sorunların en önemli nedenlerinden biri borçlanmaya bağlı olarak ortaya çıkan bütçe açıklarıdır. Bütçe açıkları aynı zamanda mali disiplinin bozularak harcamaların israf edilmesine yol açmaktadır. Kırgızistan'da (Egeli ve Özen, 2008) buna bağlı olarak dış borç stokları sürekli artmaya başlamış ve günümüzde GSYİH'nın üçte ikisini aşan bir düzeye ulaşmıştır. Nitekim IMF'den sağlanan dış kredilerin ödenmesinde yaşanan sıkıntılar ve vergi ve benzeri mevcut kaynakların yeterince artırılmaması bütçe üzerinde ağır bir yük teşkil etmiştir. Bu gelişmeler çerçevesinde Paris Kulübü ile yapılan ikili görüşmeler neticesinde bir borç azaltımı stratejisi belirlenmiştir. Böylece 2005 yılı Mart ayında (Asian Development Bank, 2005:2) Kırgızistan'ın 245 milyon dolarlık borcu silinmiş ve geriye kalan borçlarının ise 7 yıl geri ödemesiz olmak üzere 23 yılda ödenmesi karara bağlanmıştır. Ancak dış borç yükünün azaltılabilmesi aynı zamanda borç geri ödeme kapasitesinin yeterliliğine bağlıdır. Borç yükünün azaltılması doğrultusunda ülkede çalışmalar sürdürülmekle birlikte yine de yatırımlara finansal destek sağlanması için dış borçlanmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun yolu dış borçların sürdürülebilirliği açısından milli gelir düzeyinin de aynı oranda yükselmesi ile mümkündür.

Tablo 1: Kırgızistan'ın Toplam Dış Borç Stoklarının Gelişimi (2002-2006)

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006
Toplam Dış Borç (Milyon ABD Doları)	1516,6	1754,2	1949,8	1882,2	1980,4
GSYİH (Milyon Dolar)	1983,3	2207,1	2482,9	2655,2	2978,3
Toplam Dış Borç / GSYİH (%)	76,5	79,5	78,5	70,9	66,5

Kaynak: <http://stat.kg/Eng/Annual/Fiscal.html#Topl> (Erişim: 18.02.2008). 1 Dolar = 38 Som olarak esas alınmıştır.

Dış borçlanmayla finansman sonucu, artan borç stokları bütçe açıkları hacmini genişleterek toplam talebin ve enflasyonun yükselmesine neden olmaktadır. Bununla birlikte, vergi yönetimi ve vergi tahsilatının etkinsizliği, verginin tabana yayılamaması gibi nedenler de bütçe açıklarına yol açmaktadır. Tablo 2’den anlaşılacağı üzere, son iki yıl itibarıyla mali disiplinin sağlanması açısından bütçe harcamalarını kısıcı ve vergi gelirlerini artırıcı politikalar sonucunda mali dengelerde olumlu gelişmeler gözlenmektedir. Ayrıca bu duruma, ulusal para birimi olan Som’un Dolar karşısında değer kazanarak dış borç yükünü ve dolayısıyla bütçe dengelerine olumlu katkı yaptığı görülmüştür.

Tablo 2: Konsolide Devlet Bütçesi (Milyon Som)

Yıllar	2002	2003	2004	2005
Toplam Gelir ve Bağışlar	14411.7	16209.0	18335.7	20367.3
Toplam Gelir	13588.1	15747.9	17620.0	19974.7
Bağışlar	823.6	461.2	715.8	392.6
Toplam Giderler	15188.6	16890.6	18841.5	20143.2
Bütçe Dengesi	-776,9	-681,5	-505,8	224,1
GSYİH	75366.7	83871.6	94350.7	100899.2 11317
Bütçe Dengesi / GSYİH	-1,03	-0,81	-0,54	0,22

Kaynak: <http://stat.kg/Eng/Annual/Fiscal.html#Top1> (Erişim: 18.02.2008)

Kırgızistan Orta Asya Ülkeleri arasında en reformcu ülkelerdendir. Ülkede vergi gelirinin GSYİH’ya oranı oldukça düşük olup, gelişmekte olan ülkelerin karakteristik özelliğini taşımaktadır.⁴

Kişisel gelir vergisi 2 tarifelidir ve en yüksek oran % 20’dir. Böylece küçük girişimci karları üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi sağlanmış, fakat vergi yasalarına uymama ve teşvik edici istisnalar sayesinde vergi gelirlerinde artış sağlanamamıştır. KDV oranları diğer orta Asya ülkelerine göre yüksektir ve vergi gelirleri içinde en önemli paya sahiptir. Kurumlar vergisi oranlarında sektör bakımından ayırım ve teşvik düzenlemeleri yapılmıştır. Vergi hasılatının düşük olması, ülkedeki büyük ölçekli firma sayısının az olması yabancı sermayenin teşviki için, yabancı sermayeli kurumlara

⁴ Vergi yükü oranı özellikle OECD ve Avrupa ülkeleri ortalaması ile karşılaştırıldığında çok düşük kalmaktadır. Kırgızistan gibi gelişmekte olan ülkelerde kişi başına ödenen vergi miktarını Amerikan Doları cinsinden ifade edildiğinde, mutlak değer olarak son derece küçük rakamlar vermekte, toplam vergi geliri GSMH’larına oranlandığında göreceli olarak vergi yükü düşük olmaktadır.

tanınan bir takım vergisel kolaylıklar ve istisna uygulamalarının yaygın olması ile açıklanabilir.(Sakinç, 2005:150)

Tablo 3: Vergilerin Giderleri Karşılama Oranı (GSYİH, % Olarak)

	Gerçekleşen			Planlanan (öngörülen)			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kamu Geliri	17.7	15.4	17.1	17.8	17.8	18.5	18.9
- Toplam Vergi Geliri	12.3	11.7	12.4	13.4	13.9	14.6	15.0
Kamu Giderleri	30.4	24.7	22.8	22.3	23.0	22.4	21.5
-Faiz Ödemeleri	2.9	2.8	1.4	0.9	0.7	1.3	1.9
Bütçe Dengesi	-11.9	-9.3	-4.9	-5.0	-4.7	-3.8	-2.6
Kamu Borcu / GSYİH	108.0	104.1	94.4	92.5	85.5	77.3	68.0

Kaynak: Turar Koyçuev (Glavnyy Redaktör) (2003), Ekonomika Kırgızskoy Respubliki, Bişkek: İzdaniya Kırgızskoy-Turetskoyo Universiteta "MANAS":24, Seriya Uçebnih Posobiy:12, s. 325.

Tablo'dan da görüldüğü gibi, Kırgızistan'da kamu gelirlerinin, kamu giderlerini karşılayamaması finansman açığını doğurmakta ve büyük ölçüde borçlanma yoluyla kapatılmasına neden olmaktadır. Ancak vergi – borçlanma tercihi yapılırken önemli olan nokta, vergi potansiyeli tam olarak tespit edildikten sonra, gelirlerin yetersizliği karşısında borçlanmaya başvurulmasıdır.

Gelişmekte olan ülkelerde milli gelir düzeyinin düşük olması devletin etkin bir şekilde vergilemeye gitmesini engeller. Zira bu ülkelerde gelir düzeyi düşük, nüfusun önemli bir kısmı fakirlik çizgisi altında olduğu için, en az geçim indirimi nedeniyle vergilendirilmemektedir. Kırgızistan bu durumu gösteren en iyi örneklerden biridir. Birleşmiş Milletlerin verilerine göre nüfusun %55'i fakirlik sınırının altında olan ülkede (UNDP, 2002:46), gelir vergisinde en az geçim indirimi cömertçe uygulanmaktadır.. Bu çerçevede her vergi mükellefi her aylık gelirin toplamından aylık asgari ücretin 6,5 katı tutarında bir indirimden yararlanma hakkına sahiptir (KCVK m 76/1). Ayrıca, mükellefler aile indirimi diye adlandırabileceğimiz diğer bir uygulamadan da

yararlanmaktadırlar. Bu bağlamda, mükellefin ailede bakmakla yükümlü olduğu her kişi için aylık asgari ücretin bir katı tutarında (KCVK m 76/2-1), dört ve daha fazla çocuğa sahip olan aileler de annenin yılda bir defaya mahsus olmak üzere aylık asgari ücretin bir katı tutarında (KCVK m 76/2-2) indirim kullanma hakkı vardır. Bu uygulamalar sosyal adalet açısından övgüye layık görülmekle birlikte, gelir vergisinde yükümlü sayısını azalttığı gibi vergi hasılatını da önemli ölçüde düşürdüğü için verginin mali amacı açısından pek de rasyonel olarak görmek mümkün değildir.

Mali sorunlara yol açan önemli bir diğer faktör ise ekonomik ve mali göstergelere ilişkin sosyal verilerin bütünüyle saydamlıktan uzak olmasıdır. Ülkede mali işlemlere ilişkin yeterli veriye ulaşmada güçlükler bulunmakta, ulaşılabilen veriler arasında ise çeşitli farklılıklar görülmektedir. Örneğin Hazine tarafından hazırlanan raporlar kamuoyunun bilgisine sunulmamakta ve kamuoyu bu raporlara ulaşamamaktadır. Makro ekonomik analizlerin yeterliliği ise doğru ve sağlıklı bilgi akışı ile mümkün olduğundan böyle bir uygulama mali politikaların da daha etkin uygulamasına neden olacaktır. Aksi takdirde saydamlıktan uzak uygulamaların sürdürülmesi; yolsuzlukları ve rüşveti daha da yaygın hale getirerek, vergi gelirlerinin artışını engellemekte ve vergi adaletini de bozmaktadır.

Kamu Mali Sisteminin Yapılandırılmasına Yönelik Reform Çalışmaları Ve Bütçe Süreci

Kırgızistan hükümeti, kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde bütçe açıklarını azaltmak ve acil harcama programlarına kaynak oluşturmak hedefi doğrultusunda 1990'lı yılların ortalarından itibaren kapsamlı bir Kamu Mali Yönetim Reformu'na yönelik çalışmalara başlamıştır. Kamu mali yönetimi reform stratejisinin temel amacı; kamu kesiminde saydamlığın ve hesap verebilirliğin artırılmasıdır. Bu çerçevede; kamu idari personelinin hesap verebilirliğinin arttırılması, amacına uygun olmayan mali teşviklerin azaltılması, kamuoyunun yeterli kamusal bilgiye erişiminin sağlanması, dış denetim mekanizmasının güçlendirilmesi, iç kontrol ve denetim mekanizmasının geliştirilmesi, kamu harcama yönetiminin güçlendirilmesi, kamu mal alımlarında saydamlığın, etkinliğin ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi, sağlık ve eğitim sektöründe hizmet sunumunun geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması ve kamu kuruluşlarının kurumsal bir yapıya kavuşturulması gibi hususlar ele alınmaktadır (Oxford Policy Management, 2006: 32). 19 Mart 2009'da Washington'da ise, Dünya Bankası Direktörleri 12 milyon \$'lık IDA (Uluslararası Kalkınma Birliği)

bütçesini Bişkek⁵ ve Osh Kentsel Altyapı Projesi için onaylamıştır. Bu proje Kırgızistan'da Dünya Bankası desteğiyle kentsel yoksulluğu hedef alan ilk projedir. Yeni projenin temel amacı, kentsel altyapıda gelişimi sağlamak, yoksulluğu azaltmak ve buralarda yaşayan insanların yaşam koşullarını iyileştirmektir. Bişkek ve Osh'ta temel altyapının rehabilite edilmesini finanse edecek olan proje, aynı zamanda kentsel yolların yapımı, su şebekesi ağı, onarım ve bakım hizmetlerinin yanında, küçük ölçekli yatırımları, kurumlarca gerekli görülen malzeme alımlarını da finanse edecektir. Proje, 2008 ortalarında başlayacak ve 4 yıldan fazla sürecektir. Kredi Dünya Bankası'ndan faizsiz temin edilmiştir. Sadece %0,75 hizmet bedeli alınacak, geri ödeme 40 yılda yapılacaktır (World Bank, 2008).

ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID)'da Kırgızistan'a çeşitli destekler sağlamaktadır.⁶ Kırgızistan Avrupa İmar Kalkınma Bankası (EBRD) ve Asya Kalkınma Bankası (ADB) gibi diğer uluslararası kuruluşlarla da diyalogunu sürdürmektedir. Mali disiplinin sağlanması, borç yükünün azaltılması gibi problemlerini IMF gözetiminde çözen Kırgızistan'ın yapısal sorunlarının da üstesinden gelmesiyle kısa vadede yabancı yatırımlar için cazip hale gelebileceği söylenebilir. Coğrafi olarak sıkışmış yapısı bir dezavantaj olsa da, iç tasarrufları yeterli olmayan bir ülke için, yine de daha fazla yabancı yatırımcıları ülkeye çekebilmesi bir zorunluluktur.

Ülkede yapısal reformun başlıca politika aracı özelleştirme olmuştur. Bir geçiş ekonomisi örneği olarak Kırgızistan (Altay, 2002), özelleştirme konusunda başarılı olduğu söylenebilir. Ne yazık ki bütün geçiş ekonomilerinde olduğu gibi burada da bir yandan devletin ekonomideki rolü ve etkinliği azaltılmaya çalışılırken, diğer yandan ekonomik kurumları ve kuralları piyasa sistemiyle uyumlaştırma çabalarında devlete çok önemli görevler yüklenmiştir. Buna rağmen, (Acar, 2004) 1998'de ülkede küçük işletmelerin %96'sı özelleştirilmiş, aynı yıl orta ve büyük ölçekli işletmeler için bir program ilan edilmiş ancak gerekli hukuki altyapı oluşturulamadığından bu konu gecikmiştir. Ancak Kasım 2000'de çıkarılan yasa bu süreç için önemli bir gelişmedir ve özelleştirme gelirlerinin %75'inin dış borçların ödenmesi için kullanılması öngörülmektedir.

⁵ Bişkek'in 1991'de 600.000 yerleşik nüfusa sahipken, en iyimser tahminle şu anda en az 1 milyon hatta daha da yüksek bir nüfusu bulunmaktadır. Osh'un nüfusu birkaç yıl önce 240.000 iken şimdi yaklaşık olarak 500.000 civarındadır. İki şehir toplamda Kırgızistan nüfusunun üçte birine sahiptir. İki şehir, genellikle fakir, altyapı eksiklikleri olan, sosyal, eğitimsel olarak sınırlı bir altyapıyla çevrelenmiş bulunmaktadır (World Bank, 2008).

⁶ Kırgızistan Hükümeti'ne bazı uluslararası kuruluşlar tarafından verilen destekler için ayrıntılı olarak bkz: Haluk Egeli ve Ahmet Özen, Kırgızistan'da Mali Sistemin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Bütçede Reform Arayışları, Manas Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 19, Yıl:2008

Ülkede bütçe sürecinin işleyişine yön veren ve bütçe politikalarının makroekonomik hedeflere uygun bir şekilde uygulanabilmesi yönünden oldukça önem taşıyan mali kuruluşlar olarak başta Hazine olmak üzere Maliye Bakanlığı ve Sayıştay etkin bir role sahiptir.

1998 yılında yürürlüğe giren “Kırgızistan Bütçesi Temel Prensipleri Kanunu”; Kırgızistan Bütçe Sistemini, ekonomik ilişkileri ve yasal yapıyı temel alan cumhuriyet, yerel yönetim bütçeleri ve bütçe dışı fonların bütçeleme süreçlerindeki ilişkileri düzenleyen bir sistem olarak tanımlamaktadır. Ayrıca kanuna göre bütçenin bağımsızlığı; Kırgızistan Anayasası’nda düzenlendiği gibi her birimin kendi bütçe kaynaklarını elde edebilmesi olarak belirtilmektedir (madde 1).

Ülkede “Cumhuriyet Bütçesi” ve “Yerel bütçeler” şeklinde ikili bir yapı söz konusu olup bu bütçeler konsolide edilerek “Devlet Bütçesi”ni oluşturmaktadır. Yerel bütçelerin öz kaynakları yetersiz kaldığında Cumhuriyet bütçesinden bu bütçelere kaynak transferi söz konusu olmaktadır (madde 16). Kanuna göre, gerek cumhuriyet bütçesi gerekse yerel bütçelerde gelir ve gider sınıflandırması yapı olarak aynıdır. Ayrıca bütçe sınıflandırmasının; bütçe istatistiklerinin elde edilmesine imkan veren ve uluslararası karşılaştırmalara uygun düşen bir sınıflandırma olması gerektiği hususuna değinilmektedir (madde 14). Bütçe harcamaları geniş bir perspektiften ele alınarak cari harcamalar bütçesi ve kalkınma bütçesi şeklinde alt harcama kategorilerine ayrılmaktadır. Bu kapsamda bütçe harcamaları; faaliyete geçen veya devam eden yatırımlara yönelik ödenekleri de içermektedir (madde 20).

Bütçe sınıflandırması, kurumsal (idari) sınıflandırma esas alınarak yapılmaktadır. Ülkede bütçe uygulamaları yönünden geleneksel bütçe sistemi ağırlıklı olarak ele alınmakla birlikte, program esaslı bütçeye geçiş konusunda da çalışmalar sürdürülmektedir.

SONUÇ

Sovyet ekonomisinden piyasa ekonomisine geçişte Orta Asya Türk Cumhuriyetleri birbirinden çok farklı büyüme ve yapısal reform performansları göstermişlerdir.

Kırgızistan bağımsızlığını kazandıktan sonra, yapısal koşullarının yetersizliğinden dolayı ekonomik ve mali sorunlara çözüm bulmak amacıyla uluslararası kuruluşlar nezdinde çalışmalarını başlatmıştır. Özellikle 2000’li yılların başından itibaren mali sistemin iyileştirilmesi ve bütçe politikasının etkinliğini sağlamada yeni yasal düzenlemelere gidilmiş ve uygulama sonuçları etkisini göstermeye başlamıştır.

Özellikle reform politikalarında ekonomik istikrar ve büyüme hedeflerinden vazgeçmeden, piyasayı rekabetçi ve etkin hale getirecek yasal ve kurumsal düzenlemelere önem ve öncelik verilmelidir. Geçiş sürecinin sosyal maliyetleri olarak ortaya çıkan işsizlik, gelir dağılımındaki bozukluklar, yolsuzluk, rüşvet ve yaşam kalitesinin azalması gibi sorunların çözümüne öncelik verilmelidir.

Ulusal kalkınma düzeyinin sağlanmasına yönelik; kaynak dağılımında etkinliği sağlamak, harcama programlarının verimliliğini artırmak, hesap verilebilirliği sağlamak amacıyla bütçe reformu hızla tamamlanmalıdır.

KAYNAKLAR

- ACAR, İbrahim A.,(2004), “Geçiş Ekonomisinin Kırılma Noktası: Kırgızistan’da Yatırım İklimi ve Makro Değerlendirmeler”, Türk Dünyası Araştırmaları, S. 150, İstanbul

-ALTAY Asuman (2002), “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve KOBİ’lerin Durumu”.

http://www.econturk.org/Türkiye_Ekonomisi/gecis.pdf

-Asian Development Bank, (2005) Krgyz Republic (2006-2008).AR,

-BUTLER, W.E. (2002), “The Law of Treaties in Russia and The Commonwealth of Independent States: Text and Commentary”, Cambridge: Cambridge University Press.

-CARATINI, Roger (1992), “Dictionnaire des Nationalites et des Minorites de l’ex- URSS, References Larousse”, Historie, Paris

-EGELİ Haluk ve Ahmet ÖZEN (2008), “Kırgızistan’da Mali Sistemin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Bütçede Reform Arayışları”, Manas Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 19.

http://www.yordam.manas.kg/ekitap/pdf/Manas_Dergisi/sbd/sbd19/sbd-19-02.pdf

-GRZEGORZ W. Kolodko (1999), “Ten Years of Postsocialist Transition: The Lessons for policy Reforms”, World Bank Working Papers 2095, Washington, D.C.

-GRZEGORZ W. Kolodko (2000), “Globalization and Catching-Up: From Recession to Growth in Transition Economies”, IMF Working Papers, WP/00/100/June, IMF Washington D.C.

-GÜRGEN, Emine (2000), “Central Asia: Achievements and Prospects”, Finance and Development, September

-GÜRGEN, Emine and Others (1999), “Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan”, Occasional Paper 183, IMF Washington D.C.

-HAVRYLYSHYN, Oleh and Thomas Wolf (1999), “Determinants of Growth in Transition Countries”, Finance and Development, June

-HAVRYLYSHYN, Oleh and John Odling-Smee (2000), “Political Economy of Stalled Reforms,” Vol 37, No 3, Finance & Development, A Quarterly Magazine of the IMF.

- KOLODKO, Grzegorz W. (1999), "Ten Years of Postsocialist Transition: The Lessons for Policy Reforms", World Bank Working Papers, 2095, Washington
- KOYÇUEV, Turar (Glavnyy Redaktör) (2003), Ekonomika Kırgızskoy Respubliki, Bişkek: İzdaniya Kırgızskoy-Turetskoyo Universiteta "MANAS":24, Seriya Uçebnih Posobiy:12.
- World Bank (2008), New Release: World Bank Supports Improvement Of Urban Infrastructure In The Kyrgyz Republic.
- MARTİNEZ-VAZQUEZ, Jorge and Jameson Boex (2001), "Budgeting and Fiscal Management in Transtional Countries", Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 13/3, Fall
- MULLERSON, R (1994), "International Law, Rights and Politics: Developments in Eastern Europe and The CIS", London: Wats and Partners Co.
- Oxford Policy Management, (2006), "Kyrgyz Republic: PEFA public Financial Management Assessment", Final Report, UK.
- SAKINÇ, Süreyya (2005), "Geçiş Ekonomileri ve Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nde Ekonomik Reformlar", Nisan, Manisa.
- Sanjaev Gupta and Others (2000), "Transition Economies: How Appropriate is the Size and Scope of Government?", IMF Working Paper, WP/01/55.
- ŞAHİN, Yaman (2002), Türk Cumhuriyetleri'nde Ekonomik Reformların On Yılı, Dış Ticaret Dergisi, Ocak, Ankara.
- TANZİ, Vito and George Tsibiuris (2000), "Fiscal Reform over Ten Years of Transition" IMF Working Paper, WP/00/113/ IMF, June
- Transition Economies: An IMF Perspective on Progress and Prospects, Issues Briefs for 2000. November
- UNDP(2002), Natsionalny Otçöt, Çeloveçeskoye Razvitiye v Gornih Regionah Kırgızskoy Respubliki, Bişkek.
- <http://stat.kg/Eng/Annual/Fiscal.html#Top1> (Erişim:18.02.2008).