

## GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE KAMU MALİYESİ VE MALİ SİSTEM REFORMLARI\*

*Savaş ÇEVİK\*\**

*(Selçuk Üniversitesi, Türkiye)*

### 1. GİRİŞ

1990'ların başından itibaren başta Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkeleri olmak üzere tüm geçiş ekonomilerinde serbest piyasa ekonomisinin kurumlarını oluşturmak üzere iktisadi ve siyasi sistemde bitmek bilmeyen bir reform çabası görülmektedir. Tüm ekonomik varlıkları devletin kontrol ettiği bir sistemden özel mülkiyetli ve rekabetçi bir yapıya geçmeyi hedefleyen bu reformlar, devletin rolü ve yönetim mekanizması ile ilgili kökten değişiklikleri de gerekli kılmaktadır. Devletin rolündeki değişimin, kamu harcamalarının küçültülmesi ve yeninden düzenlenmesinin yanı sıra vergi sisteminin ve idaresinin revizyonu, mali kurumların oluşturulması ve kurumsallaştırılması gibi temel unsurları hedeflemesi gerekir.

Bu bağlamdaki reform çalışmaları 1990 sonrasında tüm dünya ülkelerinde görülüyorsa da geçiş ekonomilerinin uygulamalarına yönelik bir genel eğilimden söz edilebilir. Ancak geçiş ekonomileri kavramı da geniş varsayım ve kabuller içermektedir. Bir yandan yeni AB üyesi olan gelişmiş iktisadi sistemlere sahip ve tarihi şartlar açısından piyasa deneyimleri olan ülkeler olduğu gibi diğer yandan başlangıç şartlarında eşitsiz, Sovyet sistemi ile sıkı entegre olmuş ve görece düşük gelir düzeyinde Orta Asya ülkeleri de bulunmaktadır. Bu açıdan geçiş ekonomilerine yönelik toplu değerlendirme önemli kısıtlara sahip olacaktır.

Çalışmada temelde geçiş ekonomilerinin kamu maliyesi ve mali sistemlerinin gelişimi reform çabalarıyla birlikte ele alınmaktadır. Buna göre önce kamu harcamaları ve devletin boyutu incelenecek, arkasından mali açıklar ve bu açıkların sürdürülebilirliği borç dinamikleri ile birlikte ele alınacaktır. Son olarak da mali reformların en önemli unsurlarından birini oluşturan vergi sistemi ve vergi gelirleri değerlendirilecektir.

Bu çalışmada geçiş ekonomileri geçiş deneyimi, reform süreci ve coğrafi bölge esasına dayanarak temelde üç grupta ele alınmaktadır. Doğu Avrupa ve Baltık ülkeleri (DAB – Macaristan, Slovakya, Slovenya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Letonya, Estonya) hem Sovyetler Birliği ile entegrasyon düzeyinin düşüklüğü, piyasa odaklı reform çabalarına erken

\* Bu çalışma Selçuk Üniversitesi BAP koordinatörlüğü tarafından desteklenmiştir.

\*\* Selçuk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kampus, KONYA. E-Posta: scevik@selcuk.edu.tr

dönemlerde başlamaları ve Avrupa Birliği üyelik süreci ile yeni bir reform deneyimi edinmeleri ile ortak bir deneyimi paylaşmaktadırlar. İkinci grup ülke Balkan ülkeleridir (Arnavutluk, Hırvatistan, Bulgaristan, Romanya, Makedonya, Bosna-Hersek, Karadağ, Sırbistan) geçiş öncesi dönem, kültürel ortaklıklar ve reform deneyimleri ile ortak özellikler sergilemektedir. Son olarak Orta Asya ve Azerbaycan (OAA - Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan), ülke grupları arasında eski Sovyet sistemi ile en sıkı entegre olmuş ülkelerdir ve geçiş öncesi şartlar açısından en dezavantajlı konumdadırlar.

Kuşkusuz gruplar içindeki ülkelerden çok farklı deneyimlere ve kamu maliyesi sistemlerine sahip olanlar da sözkonusudur. Sözelimi DAB ülkelerinde Baltık ülkeleri hem ekonomik ve sosyal yapı hem de izledikleri mali reformlarla birbirine çok benzeyen bir alt grup oluşturmaktadırlar. Balkan ülkelerinde Romanya ve Bulgaristan'ın AB üyelik süreci ve 2007'de AB üyesi olmaları farklı bir reform patikası izlemelerine yol açmışlardır. Romanya ve Bulgaristan dışındaki Balkan ülkeleri ise Eski Yugoslavya sistemi ile bütünleşmiş olmaları mali sistemleri açısından da önemli benzerlikleri ortaya koymaktadır. OAA ülkelerinde geçiş aşamasının başlangıç dönemlerinde hızlı reformcu (şok terapi yolunu izleyenler) ülkeler (Kazakistan, Kırgızistan) olduğu gibi reform çabalarının görece çok geç başladığı Türkmenistan gibi ülkeler de bulunmaktadır. Yine bu ülkelerde Kazakistan ve Azerbaycan gibi doğal kaynaklar açısından avantajlı ülkeler bulunduğu gibi Kırgızistan ve Tacikistan gibi doğal kaynak ve sanayinin görece çok kısıtlı olduğu ülkeler de bulunmaktadır.

## 2. Mali Reformlar ve Maliye Politikası

1980'lerin sonuna kadar merkezi planlı sosyalist ekonomik-politik rejime sahip geçiş ekonomilerinde mali sistem temel olarak, esnek bütçe kısıtı ile çalışan geniş kamu girişimlerinde sunulan erdemli mal ve hizmetler, saydam ve sistematik olmayan gelirler (vergiler) ile finanse edilen büyük yatırım projeleri, katı ücret ve fiyat kontrolleri ve merkezi otoritede alınan temel ekonomik kararlar ile karakterize edilebilecek bir yapıya sahiptir<sup>1</sup>. Böyle bir sistemin piyasa yapıları ile uyumlu hale getirecek mali reformlar geçiş ülkeleri için geçişin ilk yıllarından itibaren çeşitli derecelerde uygulanmaya çalışılmıştır.

Dünya eğilimleri izlendiğinde mali reformların doğrusal bir trend izlediği söylenemez. Ancak bazı ortak eğilimler ya da mali reformlara yön veren kriterlerden söz edilebilir. Geçiş ekonomileri Sovyetler Birliği'nin dağılmasının arkasından ortaya çıkan egemen devletler ve öncesinde kuvvetli bir merkezi

<sup>1</sup> George KOPITS, "The Political Economy of Fiscal Reform in Central and Eastern Europe", OECD Journal on Budgeting, Cilt: 2008/3, s. 128

planlama geleneğine sahip ülkeler olarak dünyanın geri kalanından bazı farklılıklara sahip deneyimler ortaya çıkarmışlardır. Ancak ülkelerin başlangıç şartları birbirinden oldukça farklı düzeylerde olduğu ve bu açıdan mali sistemlerinin önemli farklılıklar içerdiği de hatırlanmalıdır. Macaristan, Polonya ve kısmen Eski Yugoslavya önceki dönemlerde de sınırlı reform deneyimleri yaşamış ve geçişe görece en iyi hazırlanmış ülkelerdir. Diğer yandan OAA ülkeleri ve bazı Balkan ülkeleri hem eski sosyalist sistemle sıkı mali bağları, hem doğal kaynak yetersizliği hem de devlet yaratma ve siyasal istikrar sorunları nedeniyle bazı dezavantajlara sahip olmuşlardır.

1990'ların başında ortaya çıkan gelişmelerin arkasından 2004 sonrası dönem bazı geçiş ekonomilerinin (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya) Avrupa Birliği üyesi olması ile mali reformlarda yeni bir trende işaret etmektedir.

Sosyalizm sonrası geçiş ülkelerinde mali reformlar temelde kamu harcamalarını indirmek, vergi gelirlerini kurumsallaştırmak suretiyle mali açıkları sürdürülebilir bir noktaya getirip, borç düzeyini de düşürmek, yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçeleştirmek, kamu harcamalarında etkinlik ve verimlilik sağlamak hedeflerine yönelmektedir<sup>2</sup>. Böylece elde edilecek mali uyum (fiscal adjustment) ile başta büyüme olmak üzere, ekonomik kalkınma ve gelir dağılımı gibi konularda başarı sağlamayı hedefler. Buna göre; mali politikayı kaynak dağılımında etkinliği teşvik edeci hale getirmek; sürdürülebilir bir kamu maliyesi yapısı oluşturmak; iktisadi ve sosyal amaçları gerçekleştirebilecek mali kurumlar ve kurumsal yapılar inşa etmek; bütçe süreci, ihale sistemi, harcama sistemi, vergi idaresi gibi devlet aygıtlarını şeffaflık, esneklik, hesapverebilirlik gibi uluslararası standartlara uygun hale getirmek kamu maliyesi ve mali sistem reformlarının temel hedefleridir<sup>3</sup>.

### 3. Devletin Boyutu ve Kamu Harcamaları

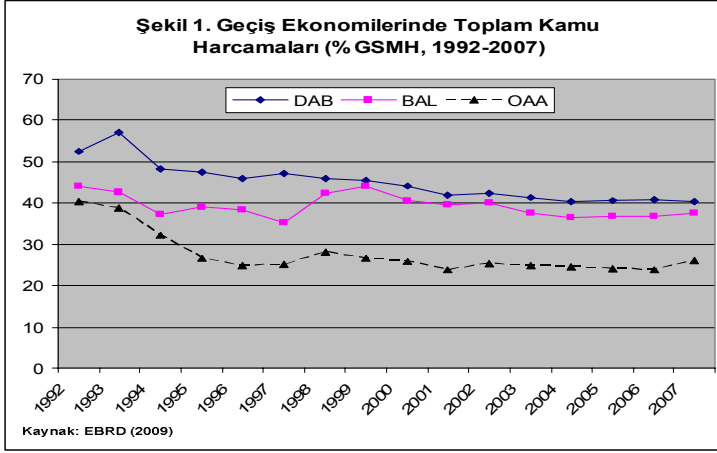
Devletin genel ekonomi içerisindeki büyüklüğü ve milli gelirden kullandığı kaynak miktarı genel olarak kamu harcamalarının GSMH'ye oranı ile ölçülmektedir. Genel trend olarak bakıldığında kamu harcamalarının boyutu tüm geçiş ekonomilerinde yapılan mali reformlar neticesinde azalan bir eğilim göstermektedir. Kamu harcamalarındaki bu azalış reformlar sonucunda devletin rolündeki değişimin en önemli göstergesidir.

Ülke grupları açısından bakıldığında DAB ülkeleri diğer ülkelerden daha yüksek bir toplam kamu harcaması boyutuna sahiptir. Şekil 1'den izlenebileceği gibi, Balkan ülkeleri ve Orta Asya'da görece daha düşük olmakla birlikte 1998

<sup>2</sup> Bu konuda ayrıntılı bir inceleme için bkz. Henri LORIE, "Priorities for Further Fiscal Reforms in the Commonwealth of Independent States, IMF Working Paper, WP/03/209, (Ekim, 2003)

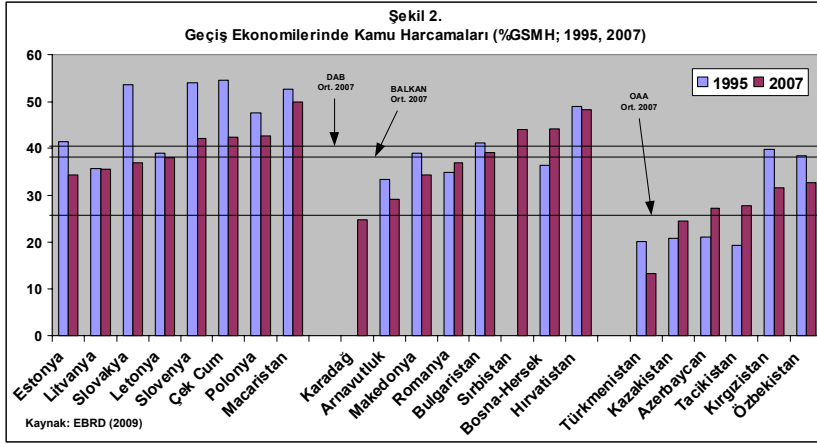
<sup>3</sup> KOPITS, s. 130

Rusya Krizi döneminde artışlar dışında 2000 sonrası dönemde görece istikrar kazanmaya başladığı söylenebilir.



DAB ülkeleri AB reform süreci sonunda genel anlamda, gelişmiş Avrupa ülkeleri ile temel büyüklükler açısından benzer bir kamu maliyesi sistemi ortaya koymaktadırlar. Her ne kadar Baltık ülkeleri ile Merkez Avrupa ülkeleri arasında belirgin farklar olsa da DAB ülkelerinin kamu harcaması boyutu genel olarak AB ortalamalarına yakındır. Bu yaklaşma özellikle 2000'lerin başından itibaren izlenebilir. Öncesinde birçok DAB ülkesinde kamu harcamalarının boyutu %50'lerin üzerindedir. Sözelimi 1992'de Macaristan'da % 60; Slovakya'da %58'dir. Bu ülkelerde kamu harcamalarının GSMH oranı 2007'de ortalama %40,2 düzeyinde iken sözkonusu oranın EURO ülkeleri ortalaması aynı yıl 46,2 düzeyindedir (bkz. Tablo 1). Baltık ülkelerinde diğer Doğu-Merkez Avrupa ülkelerine göre devletin boyutu daha küçüktür. Şekil 2'de gösterilen ortalama oranlar Balkanlar'da %37,6, OAA ülkelerinde %26,2'dir. Bu açıdan Orta Asya ülkeleri en düşük kamu harcaması düzeyine sahiptir. Diğer yandan bu son ülke grubuna bakıldığında Kazakistan ve Azerbaycan'da 1995 yılına kıyasla kamu harcamalarında artış görülmektedir. Son dönemde OAA ülkelerinde kamu harcamalarında görece artışın temel nedeni bu ülkelerdeki ekonomik iyileşmenin yarattığı kamu harcaması talebidir. Bu artışa rağmen Orta Asya ülkelerinde devletin büyüklüğü, Doğu Asya ve Latin Amerika'daki hızlı büyüyen ekonomilerin oranlarına yakındır<sup>4</sup>. 1995 yılına göre kıyaslandığında Kazakistan, Tacikistan, Azerbaycan, Romanya ve Bosna-Hersek dışında başka hiçbir ülkede kamu harcamalarında artış görülmemektedir.

<sup>4</sup> Tracey LANE, "Public Finance Systems in Transition Economies", Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Cheryl GRAY v.d. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007, s. 24



1990 sonrasında geçiş ülkelerinde genel olarak kamu harcamalarının azaltılması tüm reform girişimlerinde anahtar unsurlardan biridir. Bazı ülkelerde (Bosna-Hersek, Kazakistan, Azerbaycan, Tacikistan) 2000'lerin ortalarından sonra harcamalarda tekrar artışlar görülmüşse de özellikle DAB ülkelerinde önemli harcama indirimlerine gidilmiştir. Ancak mali reformların en yavaş ilerlediği alan sosyal güvenlik sistemi ve kamu istihdamı olmuştur<sup>5</sup>. Bu ülkelerdeki geniş kamu istihdamı, sosyal yardım, sağlık yardımları ve kamu emeklilik şemalarının bütçe maliyetleri kısa zamanda çözülememiştir.

**Tablo 1:** Bazı Ülkelerde Mali Göstergeler, 2007

	Kamu harcamaları / GSMH	Kamu kesimi açığı / GSMH	Genel kamu borcu / GSMH
Rusya	33	5,2	9,5
Türkiye	33,3	0,2	67,8 (2005)
Kore	23,3	-1,7	29,6 (2005)
Tayland	18,3	-0,3	
İrlanda	36,7	-1,3	23,8 (2005)
EURO Bölgesi	46,2	-1,1	
OECD Ortalaması	40,4	-2,5	43,3 (2005)

**Kaynak:** EBRD, Economic Statistics and Forecasts, 2009, Asian Development Bank Asian Development Outlook, çeşitli yıllar; OECD, Central Government Debt; Statistical Year Book 1997-2006, Paris, OECD, 2007; OECD, OECD Economic Outlook, Vol: 28/1, No: 83, Paris, OECD, 2008; T.C. Maliye B. Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, [www.bumko.gov.tr]

<sup>5</sup> KOPITS, s.129

Yine de gelir düzeyleri açısından bakıldığında benzer gelir düzeylerindeki diğer ülkelere göre geçiş ekonomilerinde devletin büyüklüğü uluslararası normların üzerinde olduğu söylenebilir (bkz. Tablo 1).

Kamu harcamalarının boyutu yani devletin büyüklüğü, büyüme ve ekonomik başarı üzerinde etkili bir unsur olarak görülmektedir. Genel olarak yüksek düzeylerde kamu harcamalarının ekonomideki kaynakların dağılımını bozacağı, bütçe kısıtını katılaştıracağı ve yüksek vergilemeye ve borçlanmaya neden olarak yatırım ve çalışma tercihlerini saptıracağı düşünülür<sup>6</sup>. Diğer yandan hukuk kurallarının uygulanması, devletin temel fonksiyonların yeterli ve başarılı düzeyde yürütülmesine yetecek derecede bir kamu harcaması da gereklidir. Bu açıdan kamu harcamaları ile ekonomik başarı arasındaki ilişki sadece genel harcama düzeyi ile değil harcamaların bileşimi ile de bağlantılıdır. Çoğunlukla verimsiz alanlara yapılacak kamu harcamaları ekonomik büyümeyi zayıflatacaktır.

Şekil 3'de satınalma gücü paritesine göre kişi başına GSMH ile kamu harcamalarının düzeyi arasındaki ilişki saçılım grafiğinde gösterilmektedir. Buna göre geçiş ülkelerinde gelir düzeyleri ile kamu harcamalarının boyutu arasında bir korelasyon göze çarpmaktadır<sup>7</sup>. Ancak bu korelasyon niçin farklı gelir düzeylerinde olan bazı ülkelerde benzer harcama boyutunun sergilendiğini açıklamamaktadır. Bu açıdan kamu harcamalarının boyutunun devletlerin sahip olduğu kurumsal yapı ve yönetim sistemi ile birlikte değerlendirilmelidir. Gray, büyük devletlerin zayıf yönetişimli ülkelerde büyümeyi zayıflatacağını ifade etmektedir. Kuvvetli yönetişime sahip ülkelerde ise yüksek kamu harcamalarının neden olacağı olumsuz sonuçlar kısmen tolera edilebilmektedir. Bu durum yüksek gelir düzeyindeki ve yüksek kamu harcama düzeyine sahip bazı OECD ülkelerinin aynı zamanda istikrarlı büyüme düzeyi sürdürebilmesi ile de ortaya çıkmaktadır<sup>8</sup>.

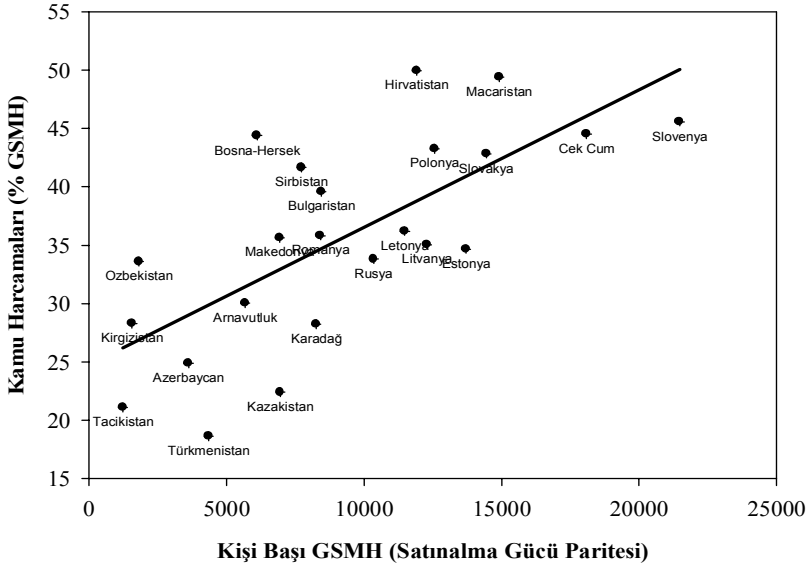
---

<sup>6</sup> Aristomene VAROUDAKIS, "Do Public Finance Systems Matter for Growth", Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Cherly GRAY v.d. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007, s. 66

<sup>7</sup> Korelasyon katsayısı 0,69 olarak hesaplanmıştır.

<sup>8</sup> Cherly GRAY, "Fiscal Policy and Economic Growth in Europe and Central Asia: An Overview", Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Cherly GRAY v.d. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007, s. 6

**Şekil 3. Geçiş Ekonomilerinde Kamu Harcamaları ve Gelir Düzeyleri  
2000-2007 Ortalamalar**



Fukuyama'nın da ifade ettiği gibi ekonomik başarı sadece devletin boyutu yani devletin faaliyet alanı ile ilgili değil aynı zamanda devlet kurumlarının gücünü yansıtan kurumsal kapasite ve yapılarla da ilişkilidir<sup>9</sup>. Bu açıdan sadece devletin boyutunu küçültmeye yönelik reformların ekonomik başarı için tek başına yeterli olamayacağı söylenebilir. Kuvvetli kurumsal yapılar inşa edilmiş devletler sıkı bütçe planlama ve uygulama yoluyla kamu harcamalarının ve vergi düzeyinin yüksek olmasının yaratacağı sorunların üstesinden gelebilecekken, düşük kurumsal kapasiteye sahip ülkelerde düşük düzeyde kamu harcaması, bütçe açığı ve vergi düzeyi olsa bile ekonomik gelişme için yeterli dinamik sağlanamayabilecektir.

Bu durum özellikle OAA ülkeleri ile diğer ülke grupları arasındaki kamu harcama düzeyi ve büyüme düzeyi farklılıklarını açıklamakta önemlidir. Bu açıdan özellikle OAA ve bazı Balkan ülkelerinde reformların sadece kamu harcama düzeyi ya da bileşimi ile ilgili olmasının yeterli olmayacağı devletin, devletle vatandaşlar arasındaki ilişkilerin etkin işlemlerini sağlayıcı kurumsal yapıların inşa edilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu ülkelerde özellikle 1990'lar boyunca temel sorun, sadece harcamaların boyutu ve merkezi planlamadan piyasa ekonomisine devlet işlevlerini dönüştürme sorunu olmayıp, fiilen devlete işlerlik kazandıracak mekanizmalar oluşturmaya yönelik bir "devlet

<sup>9</sup> Francis FUKUYAMA, Devlet İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim, çeviren: Devrim Çetinkasap, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2004, s. 32

yaratma” olgusu ile birlikte değerlendirilmelidir<sup>10</sup>. Geçiş sonrasında bu ülkelerde en önemli sorun yetersiz ekonomi yönetimi sorununun üstesinden gelebilmek ve bir “ulusal ekonomi” yaratabilmek olmuştur<sup>11</sup>.

Mali kurumların oluşturulması geçişin ilk yıllarından itibaren, özellikle daha önceden deneyim yetersizliği olan ülkelerde en önemli problemlerden biri olmuştur. Harcama prosedürleri ve etkin vergi idaresinin oluşturulmasının ve düzenlenmesinin yanı sıra etkin bütçe sistem ve kurumlarının oluşturulması da gerekir. DAB ve bazı Balkan ülkeleri mali kurumsal yapılara kısmen sahip olmakla ve AB süreci ile kurumsal yapıların inşasında önemli mesafe almışlardır. Ancak özellikle OAA ülkelerinde mali kurumlar ve bütçe sistemleri; gerçekçi, etkin ve verimli planlama yapmak, benimsenen planı uygulamak, şeffaflı ve hesapverebilirlik doğrultusunda raporlama yapabilmek açısından önemli zayıflıklara sahiptir<sup>12</sup>.

#### 4. Mali Uyum ve Mali İstikrar

Kamu maliyesinin temel makroekonomik amaçlar üzerinde etkili olduğu göz önüne alındığında özellikle gelişmekte olan ülkeler için mali uyum (fiscal adjustment) uluslararası iktisadi kuruluşlarca da üzerinde önemle durulan bir husustur. Devletin büyüme, enflasyon, ödemeler dengesi ile ilgili amaçlarına ulaşabilmek için kamu maliyesinde istikrar sağlama ve bu alanda yapısal değişimleri gerçekleştirmek yönündeki politikalara genel anlamda “mali uyum” adı verilmektedir.

Bu açıdan mali uyum, bir yandan harcamaların seleksiyona gidilerek azaltılmasını, diğer yandan vergilerin artırılmasını, dolayısıyla kamu açıklarının azaltılmasını, mali sürdürülebilirliğin sağlanmasını ve bunun kalıcı hale getirecek kurumsal yapıların inşa edilmesini hedefler.

Mali sürdürülebilirlik kuşkusuz kamunun finansman yapısı, kamu açıkları ve bu açıkların finansman yapısı ile bağlantılıdır. Kamu mali açıkları neoklasik iktisat görüşünden önemli ekonomik sorunların kaynağı olarak görülür. Bu açıklar emisyonla finanse edildiklerinde enflasyona, borçlanma ile finanse

---

<sup>10</sup> Savaş ÇEVİK ve Erol TURAN, “Devletin Kurumsal Dönüşümü: Orta Asya Ülkeleri Perspektifinden”, BİLİG, Sayı: 41, (Bahar, 2007), s. 219

<sup>11</sup> Eskender TRUSHIN ve Eshref TRUSHIN, “Basiz Problems of Market Transition in Central Asia”, Central Asia and The New Global Economy, Boris Rumer (edt.), Armonk, ME Sharpe Inc., 2000, s. 87

<sup>12</sup> John L. MIKESELL ve Daniel R. MULLINS, “Reforming Budget Systems in Countries of the Former Soviet Union”, Public Administration Review, Vol: 61/5, (Eylül-Ekim, 2001), s. 552



edildiklerinde faiz oranlarına ve özel sektör yatırım davranışlarına olumsuz etkileri olacaktır<sup>13</sup>.

Geçiş ekonomilerinde geçişin ilk yıllarında “geçiş şoku” olarak adlandırılan resesyon döneminde tüm ülkelerde önemli büyüklüklerde kamu açıkları görülür<sup>14</sup>. Bu mali bunalım büyük ölçüde, bütünleşmiş ekonomilerdeki çözülmenin ülkeler arasındaki mali akımların bozulması, devletin küçültülmesi, kamu sektörünün özelleştirilmesi ve ekonomik büyümenin yavaşlaması gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Bu dönemde yaşanan ekonomik çöküş kamu harcamaları ve vergilerde de kendini göstermiş yüksek kamu açıkları olarak ortaya çıkmıştır<sup>15</sup>. Geçişin ilk yıllarındaki bu resesyon dolayısıyla geçiş ekonomilerinde sözkonusu dönem mali açıkları diğer ülkelerden oldukça yüksektir. Ancak 1990’ların ikinci yarısında mali açıklarda kısmi iyileştirmeler başarılmıştır ki bu da büyük ölçüde gelir artışlarıyla değil harcama indirimleri ile sağlanmıştır. Harcama temelli bir mali uyumlaştırmanın geçiş ekonomilerinde mali açıkları düşürmek açısından istatistiki olarak önemli olduğunu göstermektedir<sup>16</sup>. Ancak özellikle zayıf yönetişime sahip ülkelerde etkin bir vergi idaresi ve vergi sistemi uzun süreli mali istikrar açısından önemlidir.

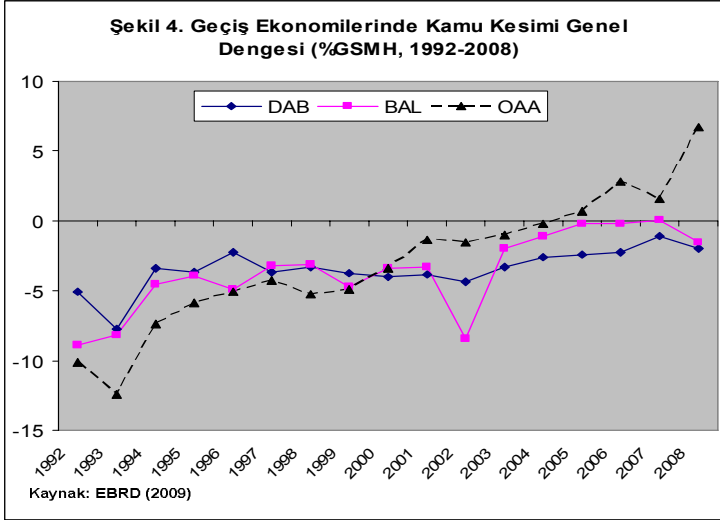
Şekil 4’te görülebileceği gibi geçişin ilk yıllarındaki mali performanstaki bozulma en çok OAA ülkelerinde meydana gelmiştir. Özellikle düşük gelirli Orta Asya ülkelerinde Tacikistan’da %31, Kırgızistan’da %18 düzeylerinde mali açıklar meydana gelmiştir. Bu ülkelerde mali açıkların görece yüksek olmasının en önemli nedeni Sovyetler sistemi ile sıkı mali entegrasyondur.

<sup>13</sup> James ALM ve Raul A. BARRETO, “The Size, Nature, and Causes of Budget Deficits in Developing Countries”, *Budget Deficits and Debt: A Global Perspective*, Westport, Praeger, 1999, s. 138

<sup>14</sup> LANE, s. 24

<sup>15</sup> MIKESELL, s. 549

<sup>16</sup> Catriona PURFIELD, “Fiscal Adjustment in Transition: Evidence from the 1990s”, *Emerging Market Finance and Trade*, Vol: 39/1, (Ocak-Şubat, 2003), s. 44 ve s. 60



AB bölgesi ile yakın ticari-yatırım ilişkileri içinde olan Doğu Avrupa ülkelerinde kamu açıkları bu ilk dönem nispeten daha düşük gerçekleşmiştir.

Geçiş ekonomilerinde mali istikrar ve açıklar, geçişin başlangıç yıllarındaki resesyondan dolayı, finansal krizler, bölgesel silahlı mücadele ve karışıklıklar ve kamu harcamalarının kısa zamanda azaltılamaması ya da politik gerekçelerle artması ile bağlantılıdır.

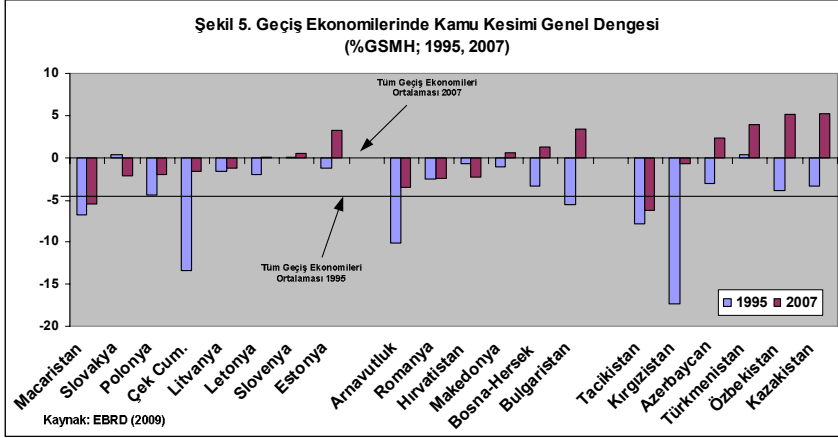
1998 Rusya Finansal Krizi özellikle OAA ve Balkan ülkeleri üzerinde etkili olmuş, kamu açıklarını büyütüştür. Mali performans ancak kriz sonrasında özellikle 2000'li yıllardan itibaren doğru iyileşmeye başlamıştır. Kamu kesimi açıklarının en çok düzeldiği ülke grubu OAA ülkeleridir. Ancak ortalamalardaki bu değişimler dikkatli izlenmelidir. OAA ülkelerindeki bu ortalama yükselişi büyük ölçüde Azerbaycan ve Kazakistan'ın 2005 sonrası mali performansı ile bağlantılıdır. Kazakistan 2001 sonrasında her yıl fazla vermişken, Azerbaycan ekonomisi 2008 yılında rekor düzeyde (%29) kamu kesimi fazlası vermiştir.

Şekil 5'de 29 geçiş ülkesinin kamu kesimi genel dengesi ve ortalamaları görülmektedir. Buna göre 1995 yılında bu ülkeler için kamu kesimi genel dengesi ortalaması % -4,5 iken 2007'de %0 olmuştur.

Mali sürdürülebilirlikteki bu gelişme ve kamu açıklarındaki azalma özellikle 1990'ların sonunda başlayan harcama indirim programları ve vergi gelirlerindeki iyileştirmelerle bağlantılıdır. Özellikle hızlı büyüme yaşanan ülkelerde (Azerbaycan, Kazakistan) milli gelirler bağlantılı gelir artışlarının yanı sıra, fiyat düzeylerinde yükselmelerin neden olduğu artışlar da vergi gelirlerinin gelişmesine yardımcı olmuştur.

Tacikistan ve Kırgızistan gibi düşük gelir düzeylerindeki OAA ülkelerinde gelir artışlarına ve harcama indirim programlarına rağmen kamu harcamalarında

kısmi artışlar dolayısıyla kamu açıklarında kısmi iyileşmeler yaşanmıştır. Bu ülkeler 1990'ların ortalarında oldukça yüksek mali açıklar yaşayan ülkelerdir.



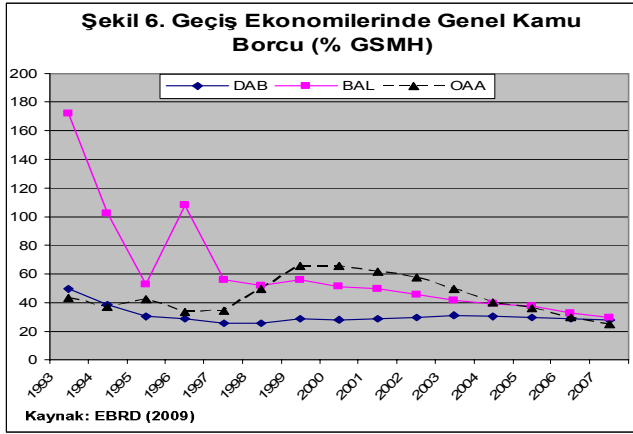
Balkanlarda kamu harcamalarında sağlanan kısmi kontrol ve gelir iyileştirmeleri 1990'ların ortası ile karşılaştırıldığında mali açıkların kısmen iyileşmesini sağlamıştır. Ancak özellikle Arnavutluk, Hırvatistan ve Romanya'da açıklar önemli düzeydedir.

Doğu Avrupa ve Baltık ülkelerinde AB süreci ve Maastricht kriterleri ve mali politikaları ve mali açıkları stabilize etmeye yardımcı olmuşsa da geçişin ilk yıllarında elde ettikleri mali performansı büyümeye yansıtamamışlar ve 1998 Rusya Krizi sonrasında mali açıklar özellikle Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya için önemli hale gelmiş, böylece 2000'lerin ortalarında 1990'ların ortalarına göre daha yüksek mali açıklarla karşı karşıya kalmışlardır.

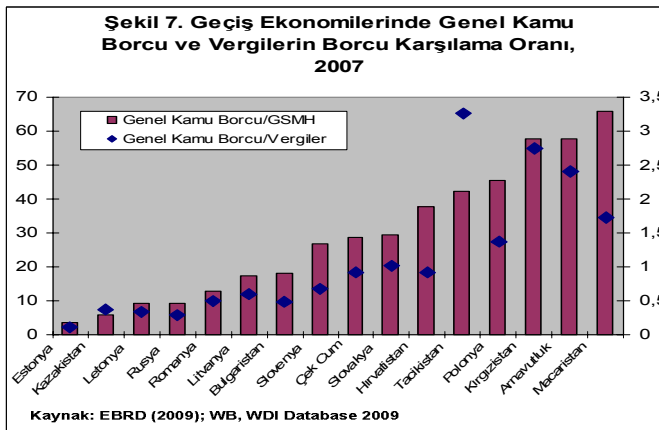
## 5. Kamu Borcu ve Mali Sürdürülebilirlik

Mali dengesizlikler, büyüme, enflasyon gibi temel makro değişkenler üzerindeki etkisinin yanı sıra bu açıkların borçla finanse edilmesi gerektiğinden kamu borç stokunun sürdürülemez bir noktaya ulaşması riskini de ortaya çıkarırlar. Yüksek kamu borç stoku, reel faiz oranlarını artırmanın yanı sıra, özel yatırımların dışlanması (dışlama etkisi), yatırımcı güveninin bozulması gibi ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyici sonuçları vardır. Geçişin ilk yıllarında yaşanan geçiş şoku ve 1990'ların sonuna doğru meydana gelen Rusya Krizi geçiş ülkelerinde önemli mali dengesizlikler yaratmıştır. Buna paralel olarak tüm geçiş ülkelerinde 1994'den 2001'e kadar olan dönemde kamu borçlarının GSMH'ye oranı artmıştır. 2001 sonrası dönemde mali açıklarda düzelmeye

paralel olarak bu rasyonun da sürdürülebilir bir noktaya gerilediği söylenebilir. Özellikle OAA ülkelerinde 1998-2002 döneminde kamu borçlarının GSMH oranı önemli derecede yüksekken 2007 gelindiğinde diğer ülke gruplarına göre daha avantajlı bir rasyoya ulaşmışlardır (bkz. Şekil 6). Bu ülkelerde 1990'lardaki yüksek kamu borç stoku Sovyetler Birliğinden transferlere diğer ülke gruplarına göre daha bağımlı bulunmuş olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu transferlerin sona ermesi ile mali disiplinde önemli problemler meydana gelmiştir.



2007 yılı rakamlarına bakıldığında, genel kamu borcunun GSMH oranı açısından en düşük orana sahip ülke Estonya ve Kazakistan'dır. Öte yandan Kırgızistan, Arnavutluk ve Macaristan'da bu oran %50'nin üzerindedir. Düşük geliri ülkeler olarak özellikle Kırgızistan ve Tacikistan için kamu borç stoku riskli düzeydedir.

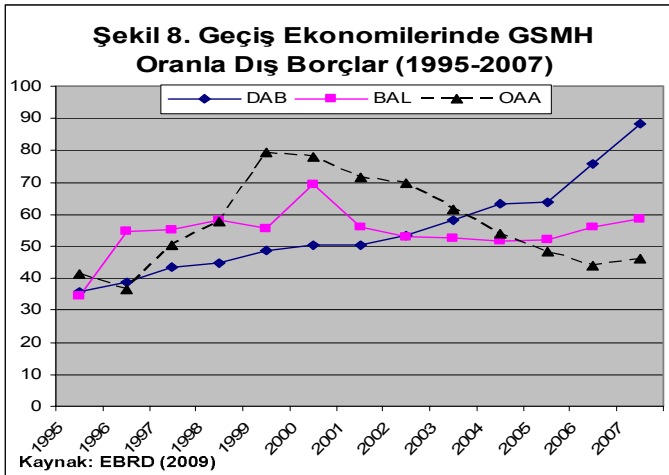


Mali açıkların ya vergilerde artışlarla ya da borçlanmayla finanse edilebileceği göz önüne alınacak olursa, mali sürdürülebilirlik açısından kamu borcunu değerlendirmekte vergilerin borcu karşılama oranına da bakılmalıdır. Şekil 7’de görüleceği üzere, genel olarak kamu borcunun vergi gelirlerine oranı, en yüksek Tacikistan ve Kırgızistan’dadır. Tacikistan’da kamu borç stoku vergi gelirlerinin 3 katından fazla, Kırgızistan’da 3 katına yakındır. Bu oran Arnavutluk, Macaristan ve Polonya için de önemli boyutlardadır. Diğer ülkelerde oran 1’den düşüktür ve özellikle düşük borç stokuna sahip Baltık ülkelerinde ve Kazakistan ve Rusya’da ılımlı düzeylerde dir.

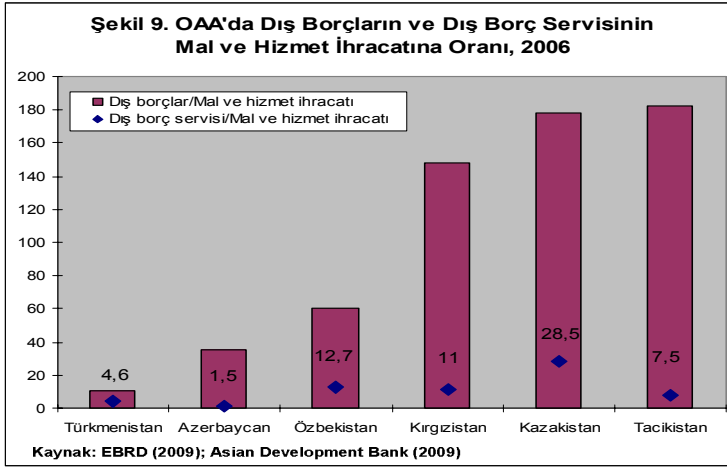
Geçiş ekonomilerinin yeterli yurtiçi tasarrufunun olmadığı ve kalkınmanın finansmanı için yoğunlukla dış tasarruflara başvurmaları gerektiği dikkate alınır sa dış borç stoku da cari denge ve büyüme üzerinde önemli bir etkindir.

OAA ülkelerinde Rusya Krizi döneminde ve sonrasında dış borçlarda olağanüstü bir yükselme görülürken 2003 yılından itibaren azalmaya başlamış ve 2007’de diğer ülke gruplarına görece en düşük orana ulaşmıştır. Diğer yandan genel olarak tüm Doğu Avrupa ülkelerinde dış borçların GSMH oranında bir artış göze çarpmaktadır. Bu oranın 2007 ortalaması DAB ülkelerinde %90’a yakındır.

Genel olarak kamu borçlarının ve özelde dış borçların sürdürülebilirliği özellikle 2008 Küresel Kriz’i ile daha da önemli hale gelmiştir. Kriz sonrası dönemde uluslar arası ticaretin ve finansal akımların yavaşladığı dikkate alınır sa gelişmekte olan ülkelerde dış borç ödeme kabiliyetinin zayıflaması beklenebilir. Dış borçların büyük ölçüde döviz gelirleri ödeneceği dikkate alındığında ihracat gelirlerinin ne kadarının dış borç ödemede kullanılacağı, hem ödemeler dengesi açısından hem ülke içinde faiz oranı, enflasyon ve büyüme gibi makro değişkenler açısından önemlidir.



OAA ülkelerinde toplam dış borcun mal ve hizmet ihracatına oranının en düşük olduğu ülke Türkmenistan, en yüksek olduğu ülke Tacikistan'dır. Genel olarak Kırgızistan, Kazakistan ve Tacikistan'da bu oran %150'lerin üzerindedir. Öte yandan yıllık borç servisinin ihracata oranı yıllık döviz gelirlerinin ne kadarının dış borç ödemedeki kullanıldığı ve dolayısıyla borçların vade yapısı hakkında bilgi edinmek açısından önemlidir. Söz konusu oran Kazakistan'da en yüksek (%28,5) ve Azerbaycan'da en düşüktür (%1,5) (bkz. Şekil 8 ve Şekil 9).



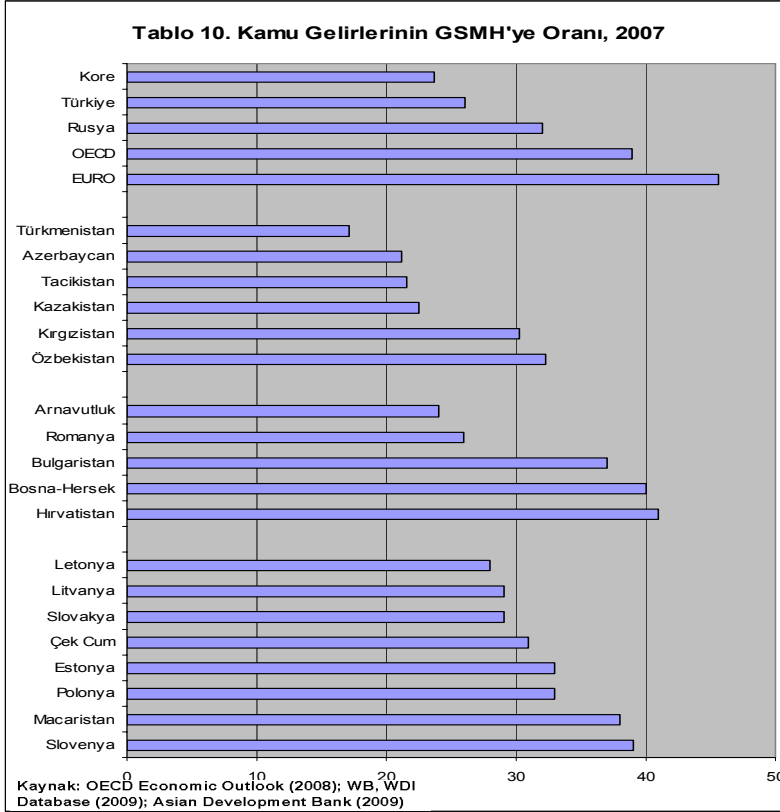
## 6. Kamu Gelirleri ve Vergi Reformları

Vergi reformlarında küresel eğilimler vergilerin birey ve kurum davranışları ve büyüme üzerindeki olumsuz etkisini gidermek ve adil bir vergi yükü sağlamak üzere vergi matrahının genişletilmesi, vergi sisteminin basitleştirilmesi ve vergi oranlarının düşürülmesi yönündedir. Özellikle küreselleşme ile birlikte ülkeler arasında yabancı sermayeyi çekmek yönündeki rekabet, vergi oranlarının indirilmesinde bir diğer önemli etken haline gelmiştir.

Olağan kamu gelirlerinin (bağış, yardım, mülk geliri vs. hariç) GSMH'ye oranı çoğu geçiş ekonomisinde sanayileşmiş Avrupa ülkelerinin oranlarından düşüktür. Öte yandan bu rasyo açısından geçiş ekonomileri önemli derecede çeşitlilik göstermektedir (bkz. Tablo 10).

Doğu Avrupa ülkelerinden Macaristan ve Slovenya OECD ortalamalarına yakın bir orana sahiptir. Öte yandan bu grup içerisinde vergi yükü ve vergi sistemi açısından Baltık ülkeleri bir yeknesaklık göstermekte ve hem kamu gelirlerinin GSMH oranlarında hem de yasal vergi oranlarında daha düşük oranlı bir sistem ortaya koymaktadır. Son dönem yaygın vergi reformlarından biri olan düz oranlı vergi sistemleri de bu ülkelerden başlayarak gelişmiştir.

Balkan ülkelerinden Hırvatistan, Bosna-Hersek ve Bulgaristan yine gelişmiş Avrupa ülkelerine yakın oranlar göstermektedir. OAA ülkelerinde ise Özbekistan ve Kırgızistan yüksek vergi yükleri ile dikkat çekmektedir. Zaten bu ülkelerdeki mali performanstaki gelişmenin önemli adımlarından biri vergi gelirlerinde kısmi de olsa artış sağlanmasıdır. Ancak yine de OAA ülkeleri en düşük kamu geliri düzeyine sahip ülkelerdir. Yine de bu ülkedeki oranlar hızlı büyüyen gelişmekte olan ülkelerde karşılaştırılabilir düzeydedir.



Vergi gelirlerinin düzeyi her ne kadar ülkelerin gelir düzeyleri ile de bağlantılı olsa da kurumsal idari kültür ve vergi idaresinin etkinliği vergi performansını önemli ölçüde etkileyen faktörlerdendir. Zayıf kurumsal yapıların ve yerleşmemiş vergi kültürünün vergi alanında da yolsuzluğa yol açması, vergi gelirlerinin düşük kalması muhtemeldir.

Kırgızistan ve Tacikistan gibi düşük gelirli ülkelerde vergi gelirlerinde sağlanan artış büyük ölçüde mallar ve hizmetlerden alınan dolaylı vergi gelirlerinde artış sayesinde gerçekleşmiştir. Özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren KDV'nin geçiş ekonomilerince uygulanmaya başlaması bu ülkelerde

genel vergi artışının önemli dayanaklarından biri olmuştur. Öte yandan DAB ülkelerinde sosyal güvenlik katkılarında sağlanan gelir de toplam gelirler içerisinde önemlidir<sup>17</sup>.

Sosyalist ekonomilerde vergi gelirlerinin önemli bir bölümü genelde devlet sahipliğindeki girişimlerden alınan kar vergisi, muamele vergileri ve bordro vergilerinden oluşmaktadır. Bir vergi matrahına kaynaklık edecek özel sektör olmadığı gibi emlak vergileri de bulunmamaktadır. Kar vergisi (ki planlı bir ekonomide mallar piyasa fiyatlarında mübadele edilmediğinden ve maliyetler kaynak kıtlığı ile belirlenmediğinden “kâr” kavramı oldukça farklıdır) ise önemli bir gelir kaynağı haline gelmemiş, yüksek ve artan oranlara sahip bu vergi temelde kaynakları merkezileştirmekte ve işletme gelirlerini düzenlemekte kullanılmıştır. Muamele vergileri ise malların ve bazı hizmetlerin tüketicilerine uygulanmış, genelde tek oranlı ancak çoğunlukla mal cinsine ya da işletme tipine göre değişen oranlarda yüklenmiş bir vergidir. Ücret ve bordro vergileri işletme düzeyinde kaynaktan kesilen ve genel olarak sosyal harcamaların finansmanına tahsil edilen vergilerdir. Bireysel gelir vergisi neredeyse bulunmayacak derecede önemsiz, gümrük vergileri gelir amacından ziyade dış ticareti düzenlemeye yönelik ve vergi gelirleri içinde düşük önemdedir<sup>18</sup>. Bu özellikler dolayısıyla sosyalist ekonomilerde, bir yandan mükellef haklarını dikkate alan diğer yandan etkinlik, adalet, esneklik, verimlilik gibi çeşitli ilkeleri dikkate alan detaylı ve sistemleşmiş bir vergi mevzuatı da bulunmamıştır. Hatta iktisadi girişimler üzerinden alınan vergilerde olduğu gibi, girişim ve devlet görevlileri arasındaki pazarlıklarla vergi miktarının belirlenmesi, sık sık ve mevzuat sisteminde bir değişiklik yapılmadan oranların devletçe belirlenmesi gibi keyfi uygulamalar oldukça yaygın olmuştur. Bu durum vergi yükümlülüğünün ne olacağı ile ilgili bir belirsizlik meydana getirmektedir ve iyi tanımlanmış ve belirlenmiş bir yükümlülük olarak işlemekten uzaktır<sup>19</sup>.

Piyasa ekonomisine uygun bir vergi sistemi oluşturmaya yönelik reformlar geçiş ekonomileri arasında ilk olarak Macaristan’da başlamıştır. Öncesinde tipik bir Sovyet tipi vergi sistemine sahip olan Macaristan diğer vergilerde olduğu gibi 1988 yılında yaptığı reformla gelir vergisi uygulamaya başlamıştır. 1993 yılından itibaren diğer geçiş ekonomileri de vergi sistemleri içinde gelir vergisini uygulamaya ve reforme etmeye başlamışlardır<sup>20</sup>. Bununla birlikte bir yandan çağdaş kurumlar vergisinin sisteme dâhil edilmesi ve oranlarının

<sup>17</sup> LANE, s. 46

<sup>18</sup> Jorge Martinez-VAZQUES ve Robert McNAB, “The Tax Reform Experiment in Transitional Countries”, National Tax Journal, Vol: 53/3, (Haziran, 2000), s. 274

<sup>19</sup> Vito TANZI ve George TSIBOURIS, “Fiscal Reform Over Ten Years of Transition”, IMF Working Paper, WP/00/113, (Haziran, 2000), s. 14

<sup>20</sup> David M. NEWBERRY ve Tamas REVESZ, “The Evolution of the Tax Structure of a Reforming Transition Economy: Hungary 1988-98”, International Tax and Public Finance, Vol: 7, 2000, s. 209



indirilmesi yönünde reformlar yapılmıştır. Merkezi planlama döneminde uygulanan girişim kâr vergisi yüzde 85 gibi yüksek oranlarda uygulanan bir vergi olmuş ve geçişin ilk yıllarında görece yüksek ve çoklu orana sahip yapısını korumuştur. Ancak ilerleyen yıllarda bütün geçiş ekonomilerinde kurumlar vergisi oranlarında indirimlere gidilmiş ve oran yapısı sadeleştirilmiştir<sup>21</sup>.

**Tablo 2:** düz oranlı vergi reformları

Ülkeler	Reform Yılı	Reform yılında GV oranı	Geçiş yılında KV oran	GV 2007	KV 2007
Estonya	1994	26 (1)	26 (5)	22	22
Litvanya	1994	33	29	27	15
Letonya	1997	25	25	25	15
Rusya	2001	13	37 (6)	13	24
Slovakya	2004	19	19	19	19
Ukrayna	2004	13	25	15	25
Gürcistan	2005	12	20	12	20
Romanya	2005	16	16	16	16
Kırgızistan	2006	10	10	10	10
Makedonya	2007	12	12 (7)	12	12
İzlanda (9)	2007	35,7	18	35,6	18
Moğolistan	2007	10	25	10	10
Karadağ	2007	15	9	15	9
Kazakistan	2007	10	30	10	30
Arnavutluk	2007	10 (2)	20	10	10 (2008)
Çek Cum.	2008	15 (3)	22 (8)	12, 32	24
Bulgaristan	2008(4)	10	10	20-24	10

(1) 2009'da %20, 2010'da %19 ve 2011'de %18 olacak şekilde oran indirimleri Planlanmaktadır. (2) Gelir vergisi oranı Temmuz 2007'de %10'a, kurumlar vergisi oranı Ocak 2008'de %10 indirildi. (3) Bu oran işverenin sosyal güvenlik katkısı dâhil gelire uygulanır. Bu katkılar hariç tutulduğunda fiili oran 23,1 olacaktır. Serbest meslek sahiplerinin zorunlu katkıları (net gelirin %21,55'i) indirilemezken %12,5 olan işverenin katkıları indirilebilmektedir. 2009'da %12,5'a indirim planlanmaktadır.

(4) KV oranı 2007'de %15'den 10'a indirildi. (5) Estonya sonradan dağıtılmamış karlar üzerinden alınan vergi oranını gelir vergisindeki temettülere paralel olarak sıfıra indirdi. Oran indirimlerinin gelir vergisi ile uyumlu olması planlanmaktadır. (6) Bölgesel yönetim ve belediyelerinde aldığı vergiler dahil maksimum oranı gösterir. (7) 2008 sonrası dönemde oranların %10'a indirilmesi planlanmaktadır. (8) 2009'da %20'ye 2010'da %19'a indirilmesi planlanmaktadır. (9) 2006 yılında GV oranı, %23,75 oranında merkezi yönetim vergisini, %12,97 oranında yerel yönetim vergisini ve %2 oranında merkezi hükümet ek vergisinden oluşmaktadır. 2007'de merkezi hükümetçe alınan gelir vergisinin oranı %22, 75'e indirilmiş, ek vergi kaldırılmış ve düz oranlı vergiye geçilmiştir. Kurumlar vergisi oranı 2002'de %30'dan %18'e indirilmiştir.

**Kaynak:** Keen, Kim ve Varsano (2007); Norregaard ve Khan (2007); PWC World Tax Summaries

<sup>21</sup> VAZQUES, s. 279-280

Günümüzde tüm geçiş ekonomilerinin vergi sistemleri içinde en ağırlıklı vergileri oluşturan tüketim üzerinden alınan vergiler özellikle Orta Asya ve Balkan geçiş ekonomileri için en önemli gelir kalemini oluşturmaktadır. Tüketim vergileri geçiş sonrası reformlarla katma değer vergisi (KDV) ağırlıklı bir sisteme dönüştürülmüştür. Hemen tüm geçiş ekonomilerinde ilk vergi reformlarından biri sahip oldukları karmaşık muamele vergilerini dönüştürmek olmuştur. Bu noktada geçiş ekonomileri bir perakende satış vergisi veya KDV arasında bir tercihle karşı karşıya kalmışlardır. Macaristan, Rusya ve diğer eski Sovyet ülkeleri baştan itibaren bir KDV sistemi benimserken diğer ülkeler mevcut dolaylı muamele vergi sistemlerini basitleştirmek ve iyileştirmek yoluyla KDV'ye geçişi kademeli olarak gerçekleştirmişlerdir<sup>22</sup>. Şu anda ise incelenen tüm geçiş ekonomileri KDV'nin belkemiğini oluşturduğu bir dolaylı vergi sistemine sahiptirler ve bu ülkelerde KDV en önemli kamu geliri kalemidir.

1990 sonrası vergi reformlarında dikkat çeken önemli bir diğer eğilim geleneksel olarak artan oranlı olan gelir vergilerinin oranlarında indirim yapılması ve oran yapısının düzeltilmesi şeklindedir. Böyle bir eğilim özellikle vergi sistemini basitleştirmek, idari maliyetleri azaltmak, mükellef uyumunu artırmak, yatırım ve tasarrufları teşvik etmek gibi nedenlerle savunulmaktadır<sup>23</sup>. Öte yandan vergi yükünün dağılımında adaleti bozmak ve vergi gelirlerinde düşüş yaratmak yönünde etkileri olacağına ilişkin endişe ve eleştiriler de bulunmaktadır. Fakat düşük gelir grupları için önemli istisna yapılarının oluşturulması halinde düz oranlı vergi sistemlerinin geleneksel artan oranlı vergi sistemlerinden daha progresif olmaları mümkün de olabileceğine ilişkin kanıtlar bulunmaktadır<sup>24</sup>.

Ayrıntıları Tablo 2'de görüldüğü üzere, düz oranlı vergi reformları 2004'te Estonya ve Litvanya'da başlayarak hemen tamamı geçiş ekonomisi olan ülkelerde yayılmaya başlamıştır. Özellikle Doğu Avrupa, Baltık, Balkan ülkelerinde ve iki Orta Asya ülkesinde (Kırgızistan ve Kazakistan) düz oranlı vergi reformu yapılmıştır.

## 7. Sonuç

Geçiş ekonomilerinde mali performans ve kamu maliyesi reformları her ne kadar belirli ortaklıkları paylaşılsa da ülkeler ve ülke grupları arasında önemli farklılıkları da barındırmaktadır. Doğu Avrupa ve Baltık ülkeleri ile bazı Balkan

<sup>22</sup> VAZQUES, s. 282

<sup>23</sup> Pablo SAAVEDRA, "Flat Income Tax Reforms", Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Cheryl GRAY v.d. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007, s. 254

<sup>24</sup> GARY, s. 15

ülkeleri AB üyelik süreci içerisinde mali reformlara yeni dinamikler eklemişlerdir. Eski Sovyetler sistemi ile sıkı mali-siyasal entegrasyon içinde olmuş Orta Asya ülkeleri ile Eski Yugoslavya ile benzer bütünleşme içerisinde bulunmuş Balkan ülkeleri mali reformlar açısından bazı dezavantajları paylaşmışlardır. Bu ülkelerde mali yönetim deneyiminin eksikliği önemli bir sorun oluşturmuştur. Üstelik Orta Asya ülkelerinin ulusal ekonomi ve kurumsal ekonomik yapılar yaratma çabası geçiş sürecinde tüm reform çabalarını etkilemiştir.

Geçiş ekonomilerinde mali performans üç ana dönemde değerlendirilebilir. Geçişin ilk yıllarında hemen tüm ülkelerde yaşanan ekonomik bunalım mali göstergelere de önemli ölçüde yansımış, sosyalist sistemle sıkı mali transfer ilişkisindeki ülkeler bağımsızlık döneminin ilk yıllarında mali açıdan daha fazla etkilenmişlerdir. 1990'ların ikinci yarısından itibaren özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde belirli bir toparlanma görülürse de 98 Rusya krizi tüm geçiş ülkelerini ama özellikle Rusya ile sıkı ticari ilişkiler içinde olan OAA ülkelerini mali açıklar ve borç dinamikleri açısından olumsuz etkilemiştir. 2001 sonrası dönemde OAA ülkeleri önemli bir toparlanma göstermektedirler ve 2000'lerin ortalarından itibaren özellikle mali açıklar ve mali sürdürülebilirlik açısından diğer ülkelere yakın performans ortaya koymaya başlamışlardır. Bu üç dönem dışında DAB ve bazı Balkan ülkeleri için 2004 sonrası AB üyeliği yeni bir dönem olarak değerlendirilebilir.

Mali uyumlaştırma birçok ülkede kamu harcamalarının daraltılması ile sağlanmışsa da hızlı büyüyen bazı ülkelerde (Azerbaycan, Kazakistan gibi) 2000'lerin ortalarından itibaren kamu harcamalarında belirli ölçülerde artış görülür. Düşük gelir grubundaki OAA ülkeleri (Kırgızistan, Tacikistan), doğal kaynaklar ve ihracat açısından da dezavantajlı olduklarından kamu kesimi açıkları ve borçların sürdürülebilirliği açısından hala sorunludurlar. Diğer yandan OAA ülkeleri için bir başka sorun vergi sisteminin kurumsallaşmasındaki problemler ve kamu gelirlerinin yetersizliğidir. Bu ülkelerde bundan sonraki reform süreci kamu harcamalarının boyutunu ayarlamanın ötesinde güçlü devlet kurumları inşa etmeye, mali yapıları, harcama-bütçe prosedürlerini ve vergi sistemini kurumsallaştırmaya yönelik olmalıdır. DAB ülkelerinde ise önemli harcama indirimlerine rağmen devlet hala önemli büyüklüklerde ve özellikle sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar alanında harcamaların azaltılması uzun reform sürecine rağmen istenen düzeyde gerçekleştirilememiştir.

## KAYNAKÇA

1. ALM, James ve Raul A. BARRETO, "The Size, Nature, and Causes of Budget Deficits in Developing Countries", Budget Deficits and Debt: A Global Perspective, Westport, Praeger, 1999
2. Asian Development Bank, Asian Development Outlook, Philippines, 2009

3. ÇEVİK, Savaş ve Erol TURAN, “Devletin Kurumsal Dönüşümü: Orta Asya Ülkeleri Perspektifinden”, BİLİG, Sayı: 41, (Bahar, 2007)
4. EBRD, Economic Statistics and Forecasts, 2009 [www.ebrd.org]
5. FUKUYAMA, Francis. Devlet İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim, çeviren: Devrim Çetinkasap, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2004
6. GRAY, Cherly. “Fiscal Policy and Economic Growth in Europe and Central Asia: An Overview”, Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Cherly GRAY v.d. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007
7. KEEN, Michael Yitae KIM ve Ricardo VARSANO, “The ‘Flat Tax’es: Principles and Experience, International Tax and Public Finance, Vol. 15/6, (December, 2008), ss. 712-751
8. KOPITS, George. “The Political Economy of Fiscal Reform in Central and Eastern Europe”, OECD Journal on Budgeting, Cilt: 2008/3
9. LANE, Tracey. “Public Finance Systems in Transition Economies”, Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Cherly GRAY v.d. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007, s. 24
10. LORIE, Henri. “Priorities for Further Fiscal Reforms in the Commonwealth of Independent States, IMF Working Paper, WP/03/209, (Ekim, 2003)
11. MIKESSELL, John L. ve Daniel R. MULLINS, “Reforming Budget Systems in Countries of the Former Soviet Union”, Public Administration Review, Vol: 61/5, (Eylül-Ekim, 2001)
12. NEWBERY, David M. ve Tamas REVESZ, “The Evolution of the Tax Structure of a Reforming Transition Economy: Hungary 1988-98”, International Tax and Public Finance, Vol: 7, 2000
13. NORREGARD, John ve Tehmina S. KHAN, “Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges”, IMF Working Paper, WP/07/274, (Aralık, 2007)
14. OECD, Central Government Debt; Statistical Year Book 1997-2006, Paris, OECD, 2007
15. OECD, OECD Economic Outlook, Vol: 28/1, No: 83, Paris, OECD, 2008
16. PURFIELD, Catriona. “Fiscal Adjustment in Transition: Evidence from the 1990s”, Emerging Market Finance and Trade, Vol: 39/1, (Ocak-Şubat, 2003)
17. PWC, World Tax Summaries Database, 2009 [www.pwc.com]
18. SAAVEDRA, Pablo. “Flat Income Tax Reforms”, Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Cherly GRAY v.d. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007
19. T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe İstatistikleri, [www.bumko.gov.tr]
20. TANZI, Vito ve George TSIBOURIS, “Fiscal Reform Over Ten Years of Transition”, IMF Working Paper, WP/00/113, (Haziran, 2000)
21. TRUSHIN, Eskender ve Eshref TRUSHIN, “Basic Problems of Market Transition in Central Asia”, Central Asia and The New Global Economy, Boris Rumer (edt.), Armonk, ME Sharpe Inc., 2000
22. VAROUDAKIS, Aristomene. “Do Public Finance Systems Matter for Growth”, Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, Cherly GRAY v.d. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007
23. VAZQUES, Jorge Martinez ve Robert McNAB, “The Tax Reform Experiment in Transitional Countries”, National Tax Journal, Vol: 53/3, (Haziran, 2000)
24. World Bank, World Development Indicators Database, 2009, [www.worldbank.org]

## Summary

### PUBLIC FINANCE AND FISCAL SYSTEM REFORMS IN TRANSITIONAL ECONOMIES

***Savash CHEVİK***  
(*Selchuk University, Turkey*)

Beginning from 1990s, all transition economies –most of all, Eastern Europe and Central Asia- have been handled reforms which would constitute institutions of free market system in economic and political order. These reform initiatives that aim to transit to a economic-political structure with private ownership and competitive from state-controlled economy have required fundamental changes in the role of the state, size of public expenditures, systems and institutions of taxation and budgeting, public finances and most of administrative mechanisms. In this context, this paper explores trends in improvement of public finances and fiscal systems in three groups – Eastern Europe and Baltic Countries, Balkan Countries, Central Asia Countries. While it tries to determine main differences and common trends between country groups, it tackles issues about level of public spending, government size, public sector deficit, fiscal adjustment and taxation and tax reforms via both time dimension and groups of countries.

**Keywords:** Transitional Economies, Central Asia Countries, Fiscal Reforms, Public Finance, Fiscal Deficits, Fiscal Adjustment, Tax reforms