

TACİKİSTAN KAMU MALİYESİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Savaş ÇEVİK

Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü
scevik@selcuk.edu.tr

Emomjafar ASHUROV

Doktora Adayı, Selçuk Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü

Özet

Bu çalışmada bağımsızlık sonrası Tacikistan kamu maliyesindeki gelişmeleri mali yönetim, kamu harcamaları ve kamu gelirleri ve mali disiplin bakımından incelemek ve bu alanlardaki sorunların tespit etmek amaçlanmıştır. Bu amaçla bağımsızlık sonrası Tacikistan kamu maliyesinde genel gelişmeler ve reformlar tartışılmış ve 2000'li yıllar sonrası için kamu harcamalarının, vergilerin ve bütçe açıkları ile borçların gelişimi incelenmiştir. Kamu harcamalarında kamu kaynaklarının kullanımında düşük verimlilik ve yanlış önceliklendirme, vergilendirmede yüksek uyum maliyetleri ve etkinlik kaybı, önemli sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır. Mali yönetimin en önemli sorunları ise şeffaflık, güvenilirlik ve bütçe bilgilerinin raporlanmasıdır. Bu alanları iyileştirmeye yönelik reformlar Tacikistan'da kamusal kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacaktır.

Anahtar kelimeler: kamu maliyesi, kamu bütçesi, mali reform, geçiş ekonomileri, Tacikistan

Abstract

In this study, it is aimed to analyze the developments in Tajikistan public finance after independence in terms of public financial management, public expenditures and public revenues and financial discipline and to identify the problems in these areas. For this purpose, the general developments and reforms in Tajikistan public finance after independence were discussed and the developments in

public expenditures, taxes and budget deficits/debts were analyzed after 2000s. Inefficiency and misallocation in the use of public resources in public expenditures, high compliance costs and efficiency losses in taxation appear to be important problems of Tajikistan public finance. The most important problems of public fiscal management are transparency, reliability and appropriate reporting of budget information. Reforms to improve these areas will enable more efficient and effective use of public resources in Tajikistan.

Keywords: public finance, public budget, fiscal reform, transition economies, Tajikistan

Giriş

Devletin ekonomik ve sosyal görevlerinin gerçekleştirilmesine izin veren en önemli mekanizma kuşkusuz kamu maliyesi ve onun şekillendiği devlet bütçesidir. Devlet bütçesi, devletin kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere yapacağı harcamaları ve bunların vergiler başta olmak üzere mobilize edilecek gelirleri bir araya getiren plan ve yasal belgedir. Dolayısıyla devletin işlevlerinin ve aktivi-telerinin mali yansımaları bütçede izlenebilir. İşlevsel bir kamu idaresi ve devlet-vatandaş ilişkisi kurmak kolektif faaliyetleri finanse etmek için ekonomideki kaynakları başta vergi almak şeklinde mobilize etmek ve bu kaynakları etkin bir şekilde kamusal mal ve hizmetleri finanse etmekte kullanmakla mümkündür. Bu nedenle devlet kurma ya da devleti dönüştürme kamu maliyesi boyutunu dikkate almadan mümkün olmayacaktır. Bu bakımdan da Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlığını kazanan ya da yeni kurulan ülkelerde ekonomiyi dönüştürmeye yönelik reformların kaçınılmaz ve önemli bir parçası kamu maliyesi olmuştur (Çevik, 2010).

Merkezî planlamaya dayalı sosyalist ülkelerde 1980'lerin sonuna kadar mali sistem ekonomik kararların merkezi otorite tarafından alındığı, büyük devlet girişimleri bulunan ve sistematik ve şeffaf olmayan kamu gelirlerine dayalı bir yapıya sahip olmuştur (Kopits

2008: 128). Bu ülkeler 1990'ların başından itibaren bağımsız hale gelmesi ya da rejim değişiklikleri ile beraber piyasa sisteminin kurumlarını oluşturmanın yanında onunla uyumlu olarak etkinliğe ve gelir dağılımının iyileştirilmesine hizmet edecek bir kamu kesimi sistemi yaratma sorunu ile de karşı karşıya kalmışlardır. Bu açıdan kamu harcama sistemi, vergi idaresi, bütçe süreci başta olmak üzere kamu kesimi araçlarını saydam, esnek, hesapverebilir ve etkin hale getirmeyi hedefleyen kamu maliyesi ve mali sistem reformları başlatılmıştır. Maliye politikası bakımından ise kamu harcamalarını azaltmak, vergi gelirlerini kurumsallaştırıp artırmak, mali sürdürülebilirlik açısından bütçe disiplini kuvvetlendirmek, tüm mali faaliyetleri bütçeye dâhil etmek, kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği artırmak temel hedefler olmuştur (Lorie, 2003; Kopits, 2008).

Çalışma, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bağımsızlığını kazanan Orta Asya ülkelerinden olan Tacikistan'da bağımsızlıktan günümüze kamu maliyesinde yaşanan değişimi ve kamu maliyesinin genel görünümünü sunmayı amaçlamaktadır. Kamu maliyesinde ve mali sistemdeki reformlar ve gelişmeler ülkelerin başlangıç şartlarına, piyasa deneyimlerine ve bağımsızlık öncesinde Sovyet sistemi ile entegrasyon düzeylerine bağlı olarak farklı patikalar izlediği ve farklı sonuçlar ürettiği (Çevik, 2010) dikkate alınırsa bir ülkedeki gelişmeleri anlamak için ülke grupları ile karşılaştırmalar yapmak gerekebilir. Bu amaçla bazı durumlarda Tacikistan'daki gelişmeler görece benzer koşullara sahip diğer bölge ülkeleri ile karşılaştırılarak ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışmada önce Tacikistan'ın bağımsızlık sonrasında yapılan kamu maliyesi reformlarının genel bir görünümü sunulmakta, arkasından kamu mali yönetiminin mevcut durumu ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Üçüncü bölümde Tacikistan'ın kamu harcamaları eğitim ve sağlık gibi belirli fonksiyonlar daha detaylı olmak üzere incelenmektedir. Dördüncü bölümde Tacikistan'ın kamu gelirleri profili ve beşinci bölümde bütçe açıkları ve borçlanma perspektifinden mali sürdürülebilirlik sorunu incelenmiştir.

Bağımsızlık Sonrası Tacikistan Kamu Maliyesi

Orta Asya'nın tam merkezinde yer alan ve bölgenin tek Farsça konuşan ülkesi olan Tacikistan SSCB'nin çöküşü ile 9 Eylül 1991'de bağımsızlığını kazanmıştır. Bağımsızlığın arkasından Tacikistan'da 1992-1997 dönemi boyunca bir iç savaş yaşanmış ve Tacikistan'ın ekonomisi tehdit altında kalmıştır. Tacikistan ekonomisinin asıl gelişimi böylece 1997 yılında iç savaşın bitimi ile mümkün hale gelmiştir. Olumlu dış çevre ve ülkenin başlıca ihracat kalemleri olan pamuk ve alüminyum fiyatlarında yükselişler ile 2000'den 2008'e kadar Tacikistan'ın ekonomisi yıllık ortalama yüzde 8 oranında büyüme başarmıştır. Öte yandan, Rusya ve diğer ticaret ortaklarındaki hızlı büyüme Tacikistan'dan emek talebini artırmış; bu da göçmen işçi gelirlerinin ve ardından iç tüketimin artmasına neden olmuştur.

Tacikistan Cumhuriyeti'nin bağımsız bir devlet haline gelmesi ile birlikte bir mali sistemi ve buna bağlı olarak mali mevzuat oluşturma süreci başlamıştır (Balayev, 2009). Bu bağlamda mali reformlar 1992-2002, 2003-2005 ve 2006-2010 dönemleri olarak üç aşamada incelenebilir.

İlk aşama (1992-2002) Tacikistan'da kamu maliyesi reformları için şartların yaratılması aşaması olarak adlandırılabilir. Bu aşama söz konusu dönemde yaşanan iç savaşla bağlantılı olarak yasal kurumların oluşturulduğu 1992-1997 ve makroekonomik istikrarın sağlanmaya çalışıldığı 1998-2001 olarak iki alt dönemde ele alınabilir. Sosyalizmden piyasa ekonomisine geçmeye çalışan diğer ülkelerde de olduğu gibi reformların ilk aşaması olarak piyasa ekonomisi kurumlarının yanı sıra işler devlet kurumları yaratmak ve piyasa ekonomisi ile uyumlu bir kamu maliyesi ve vergi sistemi oluşturmak Tacikistan için de zorlu bir süreç olmuştur. Vergi sistemini şekillendiren ilk önemli düzenleme ancak 20 Haziran 1994'te Vergi Sisteminin Temelleri Yasası'nın kabulü ile mümkün olmuştur. Aynı yılda Tacikistan Cumhuriyeti Bütçe Yapısı Yasası'nın da kabul edilmesi ile bütçe reform süreci de başlatılmış oldu. Böylece

bu iki kanunla hem kamu mali yönetimi hem de vergi sistemi yasal kurumsal yapıya kavuşmuş oldu (Abdullaeva, 2016). İkinci alt aşama (1997-2002) sosyal-politik istikrar ile karakterize edilebilir. Bu dönemde etkili bir bütçe politikası yürütmek makroekonomik ve finansal istikrar politikasının ayrılmaz bir unsuru haline gelmiştir. Bu yıllarda bütçe politikasının temel ayırt edici özelliği, bütçe açığının ve enflasyon boyutunu azaltma önceliğine odaklanmış olmasıdır (Ziyoev, 2011).

Tacikistan Cumhuriyeti'nde maliye politikasının oluşumu ve uygulanmasının ikinci aşaması 2003-2005 yıllarını kapsamaktadır. Bu dönemde ekonomik politikaların merkezinde sosyo-ekonomik kalkınma ve kamu maliyesi ile ilgili gelişmeler maliye politikasını sosyo-ekonomik kalkınma hedefleri ile uyumlaştırmakla ilgili olmuştur.

2006-2010 kapsayan üçüncü aşamada kamu harcama programlarında reformlar yapılmış ve orta vadeli kamu harcama programları uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde kamu mali yönetim sisteminde 2006-2015 yıllarını kapsayan bir reform stratejisi benimsenmiştir. Tacikistan'da orta vadeli devlet harcamaları programının uygulanmasını sağlamak için tasarlanan ilk normatif eylem, "Tacikistan Cumhuriyeti'nde Kamu Harcamalarının Orta Vadeli Programının Uygulanması"na yönelik 7 Eylül 2006 tarihli ve 409 sayılı hükümet kararnamesidir. O zamandan beri bu karar, Tacikistan'da orta vadeli kamu harcama programını düzenleyen ana düzenleyici yasal çerçeve olmuştur (Abdullaeva, 2016). Buna karşın bazı yazarlar orta vadeli kamu harcama programı uygulamalarının ilk günlerine kadar uzandığını da düşünmektedir (Ziyoev, 2011).

Hükümet 2007 yılında 2015 yılına kadar olan dönemi kapsayan ulusal kalkınma stratejisini ve 2007-2009 için yoksulluğu azaltma stratejisini açıklamıştır. Bu stratejiler temelde binyıl kalkınma hedeflerinin başarılı bir şekilde uygulaması amacını gerçekleştirilmeye yöneliktir. Özellikle, ulusal kalkınma stratejisi, stratejilerin

ve yatırım programlarının bütçe sürecine bağlanmasını sağlamak bakımından önlemler sağlamıştır.

2010 yılında, Tacikistan Devlet Başkanı Emomali Rahmon, Cumhuriyet parlamentosuna verdiği demeçte bütçeyi iyileştirmek ve şeffaflığını sağlamak için Maliye Bakanlığı tarafından üç yıllık bir devlet bütçesi uygulamasına geçilmesinin önemli olduğunu ve bütçe fonlarının özel sektör programlarına dayalı olarak kullanımının verimliliği artıracağına dair bir açıklamada bulundu (Rahmon, 2010). Bunu takip ederek 2010 yılında, 2011-2013 yıllar için orta vadeli kamu harcama programının hazırlanması ve onaylanması süreci yeniden başlatıldı.

Tacikistan Cumhuriyeti'nde kamu mali yönetiminin ve maliye politikasının şekillenmesinde dördüncü aşama şartlı olarak 2011'de başlayıp günümüze kadar devam etmektedir. Bu dönemin yasal temelleri 2009 yılında atılmıştır. Kamu maliyesinde reformların yönünde 2009'da kabul edilen 2009-2018 yılları için hazırlanan Kamu Maliyesi Yönetimi Stratejisi belirleyici olmuştur.

Bu dönemde uluslararası kuruluşların da desteği ile kamu mali yönetiminde modernizasyon ve reform projeleri de hayata geçirilmiştir. Bunlar arasında önemli ikisi Dünya Bankası tarafından finanse edilen Kamu Mali Yönetimi Modernizasyon Projesi (2010-2015) ve Kamu Sektörü Reform Projesi (2006-2011) olmuştur. Bu projeler, insan kaynakları yönetiminde ulusal kapasitenin güçlendirilmesine, bütçenin hazırlanmasına ve yürütülmesine, finansal işlemlerin otomasyonu ve Maliye Bakanlığının bilgi teknolojisi becerilerinin geliştirilmesine yardımcı olmuş ve ayrıca finansal yönetim bilgi sisteminin uygulanmasını desteklemiştir. (The World Bank, 2015).

2015'te Dünya Bankası Yönetim Kurulu, Tacikistan'daki kamu mali yönetiminin etkinliğini ve şeffaflığını iyileştirmeyi amaçlayan kamu maliyesi yönetimi modernizasyonu (UGF-2) projesini finanse etmek için 10 milyon dolarlık bir ödeneği onaylanmıştır. İngiltere Uluslararası Kalkınma Dairesi (DFID) bu projeyi 2021'e kadar 11 milyon ABD doları tutarında finanse etmesi ve böylece projenin

toplam bütçesinin 21 milyon ABD dolarına çıkması öngörülmektedir. 2015'ten 2021'e kadar UGF-2 projesinin yönetimi Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı tarafından yürütülecektir (The World Bank, 2015).

Tacikistan Kamu Mali Yönetiminin Genel Görünümü

Tacikistan'ın mali sisteminde esas olarak üç kurum büyük bir rol oynamaktadır. Bunlar, Maliye Bakanlığı, Tacikistan Cumhuriyeti Hükümeti ve Tacikistan Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin Temsilciler Meclisi'dir.¹

Maliye Bakanlığı, Tacikistan Hükümeti içindeki merkezi yürütme makamı olarak, devletin maliye politikasının uygulanması, yasal mali düzenlemelerin hazırlanması, bütçenin ve vergi mevzuatının uygulanmasına yönelik faaliyetlerin koordine edilmesi, kamu varlıklarının yönetiminden sorumlu temel organdır (Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı, 2015). Maliye Bakanlığı bütçe sürecinde, maliye ve vergi politikasını tasarlamak, bütçesinin hazırlanmasında, uygulanmasında metodolojik rehberlik yapmak, bütçe kaynaklarını yöneten ve kullananların bütçenin hazırlanma, uygulanma, muhasebeleştirme ve raporlaması aşamalarındaki rollerini düzenlemek, bütçe tasarısını ve gelecek üç yıllık gelir-gider tahminlerini hazırlamak, dış borçlanma işlemlerini yürütmek, bütçe uygulaması performans raporu hazırlamak ve hükümete sunmak görevlerini icra etmektedir (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011).

Tacikistan Anayasası'nın 60. Maddesine göre kanunlar, Temsilciler Meclisi'nde kabul edilir ve yine oylanmak üzere Milli Meclis'e sunulur. Milli Meclis tarafından onaylanmayan kanunlar

¹ Tacikistan'da 1994 Anayasası ile iki meclisli parlamento sistemine geçilmiştir. Tacikistan Anayasasının 48. Maddesine göre, Tacikistan Büyük Meclisi (Majlisi Oli), daimi faaliyet gösteren alt kanat Temsilciler Meclisi (Majlisi Namoyandagon) ve çağrı üzerine toplanan üst kanat Milli Meclis (Majlisi Milli) olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 1994).

Temsilciler Meclisi'nde tekrar görüşülür. Ancak bu süreçten yine Anayasa'nın 60. Maddesi ile bütçe kanunları ve af kanunları istisna tutulmuştur. Bütçe kanunlarının sadece Temsilciler Meclisince kabulü yeterli görülmüştür. Temsilciler Meclisi ayrıca devlet bütçesinin uygulamasını denetler. Kabul ve denetim görevleri dışında Temsilciler Meclisi hükümetin teklifi üzerine devletin borç vermesine ve borç almasına onay vermek, uygulanmış bütçenin kesin hesap raporlarını onaylamak görevlerini de yürütmektedir. Bütçeye dahil bu yetkileri spesifik amaçlar için kurulmuş devlet güven fonları için de geçerlidir (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011).

Tacikistan Cumhuriyeti Hükümeti ise bütünlük bir maliye politikası ve para politikası uygulamak, bütçenin hazırlanma prosedürlerini belirlemek, Temsilciler Meclisi'ne bir sonraki yıl bütçe tasarısını ve ilgili diğer belgeleri hazırlayıp sunmak, bütçenin uygulanmasını sağlamak, Temsilciler Meclisi'nden aldığı onayla devlet adına borç vermek, borç almak ve bunları yönetmekle yetkili ve sorumludur (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011).

Tacikistan Cumhuriyeti devlet bütçe sistemi iki yönetim düzeyi ile organize edilmiştir. Birinci düzeyde merkezi yönetim bütçesi ve güven fonları, ikinci düzeyde ise yerel yönetim bütçeleri bulunmaktadır. Devlet bütçesinin uygulanmasının izlenmesi ve analizi Maliye Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı, Tacikistan Hükümeti ve Temsilciler Meclisine devlet bütçesinin performansına ilişkin üç aylık raporlar sunmaktadır. Tacikistan Cumhuriyeti Hükümeti, raporlama yılında bütçe uygulamalarının analizine dayanarak, mevcut mali yılı yeni ekonomik koşullara uygun hale getirmek için Kamu Maliyesi Yasası'nın 51. maddesine uygun olarak karar verir ve Temsilciler Meclisi'ni bu konuda bilgilendirir (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011).

Maliye Bakanlığı ayrıca bütçe uygulamasının sonunda bütçe performansına ilişkin yıllık bir rapor hazırlayıp ve Temsilciler

Meclisine sunulmak üzere Hükümete sunmaktadır (Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011).

Çerçeve-1. Tacikistan’da Bütçe Sürecinde Aktörler

- Tacikistan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı
- Tacikistan Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin Temsilciler Meclisi
- Tacikistan Cumhuriyeti Hükümeti
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı
- Diğer Yürütme Organları
- Parasal Düzenleme Sisteminin Aktörleri (05/14/2016 tarih ve 1316 sayılı Tacikistan Cumhuriyeti Kanunu);
- Yerel Yönetim Aktörleri
- Devlet Güven Fonlarının Yönetim Organları
- Bürokratlar
- Bütçe Kuruluşları, Merkezi ve Yerel İdare Birimleri, Bütçe Kaynakları ile Faaliyet Gösteren Kredi Kuruluşları
- Tacikistan Cumhuriyeti Mevzuatının Mali Konularda Yetki Verdiği Diğer Organlar

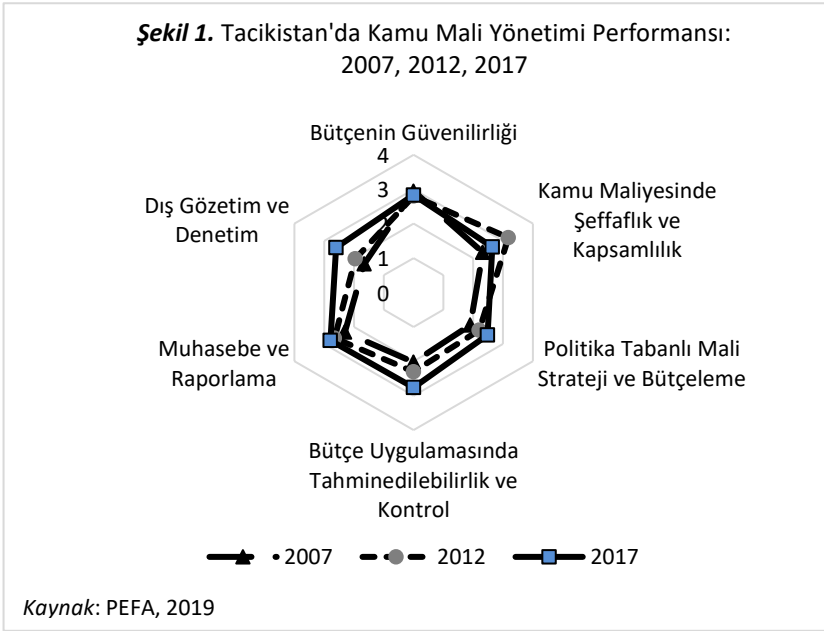
Kaynak: Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi, 2011.

Maliye Bakanlığı'nın web sitesinde ve devlet yayın organlarında, Tacikistan bütçe kanununa kolayca erişilebilmesine rağmen bütçe verilerinin erişilebilirliği kısıtlıdır. Üstelik devlet bütçesinde savunma, kolluk kuvvetleri ve yargısal hizmetlere dair harcamaların bilgilerine erişim de kısıtlanmıştır. Bu harcama grupları dâhil olmak üzere çoğunun kamuyla paylaşılmasında herhangi bir güvenlik riski bulunmayan toplam 22 harcama kalemine dair verilere erişim kısıtlandığından bütçede şeffaflık önemli derecede zarar görmüştür (Kasymbekova, 2019).

Tacikistan bütçe sürecinin en önemli sorunları, kamu kaynaklarının kullanımında düşük verimlilik, kamu harcamalarında önceliklendirmelerin doğru yapılamaması ve bütçe bilgilerinin erişim ve kalitesine dair sorunlardır. Aynı zamanda, ülkedeki bütçeye dair

tartışmalara vatandaşların katılım düzeyi son derece düşüktür. Dolayısıyla, Tacik yasaları bütçe bilgilerine erişimi doğrudan yasaklamasına rağmen, mevcut belirsizlikler ve yeter-sizlikler *de facto* erişimi kısıtlamaktadır (Bondarenko, 2015).

Şekil-1 Avrupa Komisyonu, IMF, Dünya Bankası, Fransa, Norveç, İsviçre ve İngiltere tarafından 2001’de oluşturulan PEFA (The Public Expenditure and Financial Accountability) Programı (PEFA, 2019) kapsamında elde edilen verilerle Tacikistan Kamu Mali Yönetiminin performansını 2007, 2012 ve 2017 yılları için değerlendirmektedir.

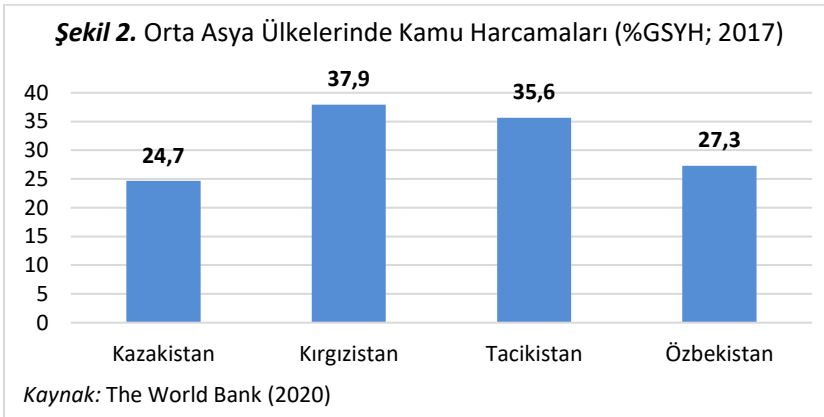


Şekilden görülebileceği gibi kamu maliyesinde şeffaflık ve kapsamlılık ile bütçenin güvenilirliği dışındaki alanlarda –kiminde çok düşük olmak üzere- zayıf da olsa yıllar itibariyle gelişme görülmektedir. En iyi ilerle sağlanan alanlar dış denetim ve bütçe uygulamasında tahmin edilebilirlik, en zayıf gelişen alanlar muhasebe-raporlama ve politika tabanlı mali strateji olmuştur. Şeffaflık ve bütçenin güvenilirliğinde 2012’ye göre 2017’de gerileme yaşanmıştır (The World Bank, 2014).

Tacikistan'da Kamu Harcamaları

Kamu maliyesinin en önemli boyutlarından biri kamu kaynaklarının kullanımını, kamu hizmetlerinin üretimini, devletin işlevlerini ve devletin ekonomi içerisindeki faaliyetlerinin boyutunu yansıtan kamu harcamalarıdır. Kamu maliyesine yönelik reformlara dair iyi uygulama rehberleri kamu harcamalarının üç yönüyle etkinliğe hizmet ediyor olması gerektiğini önerir. Buna göre kamu harcamaları (Diamond, 2013); mali disiplin yani potansiyel açıklar ve ekonomi üzerindeki etkileri dikkate alınarak tasarlanıyor olmalıdır, toplumun ve devletin önceliklerini yansıtacak şekilde kaynakların dağıtımını sağlıyor olmalıdır (tahsiste etkinlik) ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli biçimde sunulmasını sağlıyor olmalıdır (operasyonel etkinlik).

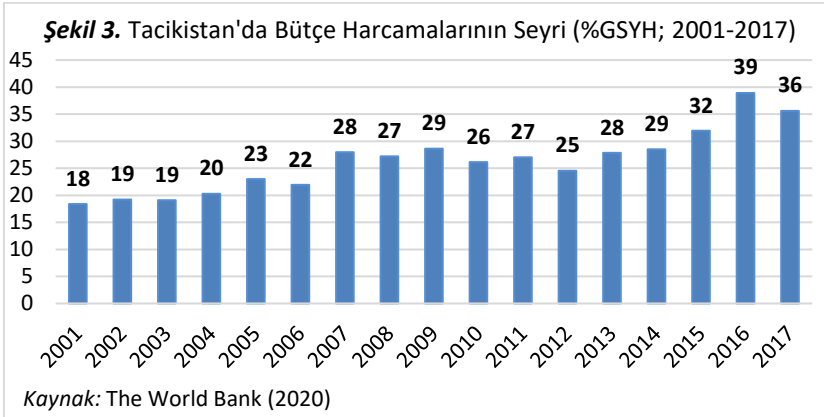
Tacikistan da dâhil geçiş ülkelerinde kamu mali yönetim reformlarının ana hedefleri bu üç ilkeyle bağlantılı iyileştirmeler elde edebilmek olmuştur. Gerek geçiş ülkelerinde reform süre önemli sorunlardan biri devlet-piyasa ilişkilerini düzenlemek olmuştur. Bu ülkelerin çoğunda hem etkin ve toplumsal ihtiyaçları görmek bakımında işlevsel, piyasa sistemine uygun devlet kurumları oluşturulması -hatta bazılarında bununla birlikte bir ulus inşası- hem de sosyalist dönemden kalma hantal devlet yapısının tasfiyesi kritik öncelik olmuştur. Dolayısıyla mali reformların devletin toplam büyüklüğü ilişkisi ilgi duyulan konulardan biridir.



Devletin mali faaliyetlerinin boyutu ve dolayısıyla büyüklüğünü değerlendirmekte kullanılan en yaygın gösterge kamu harcamalarının GSYH'ye oranıdır. Bu rasyo açısından bakıldığında Tacikistan benzer gelir seviyesindeki ülkelere paralel bir harcama düzeyine sahip olduğu söylenebilir (The World Bank, 2013a). Buna karşın 2000'lerin ortalarından sonra kamu harcamalarındaki önemli artışlarla birçok düşük gelirli ülkenin önüne geçmiştir. Şekil-2 Tacikistan'da GSYH'ye oranla kamu harcamalarını diğer Orta Asya ülkeleri ile karşılaştırmaktadır.

Görüldüğü üzere Orta Asya ülkeleri arasında kamu harcamalarının düzeyi en yüksek olan ülke %38 ile Kırgızistan'dır. Tacikistan ise %36'lık sayı ile daha yüksek gelir seviyesine sahip Kazakistan ve Özbekistan'ın üzerine bir kamu harcama düzeyine sahiptir.

Şekil-3 ise 2001-2017 yılları arasında Tacikistan'da GSYH'ye oranla kamu harcamalarındaki seyri göstermektedir. Görüleceği gibi 2000'lerin başında kamu harcamaları %18 düzeyindedir ve söz konusu dönem boyunca artış eğiliminde olmuştur. Artış 2008 krizine kadar devam etmiş ve kriz döneminde 2009'da %29 düzeyine kadar ulaşmıştır. Krizden sonraki dönemde 2013'e kadar bir azalış yaşanmış ve bu dönemden itibaren artarak 2016 yılında en yüksek düzeyi olan %39'a ulaşmıştır. 2017 yılında üç puanlık bir azalışla %36 olarak gerçekleşmiştir.



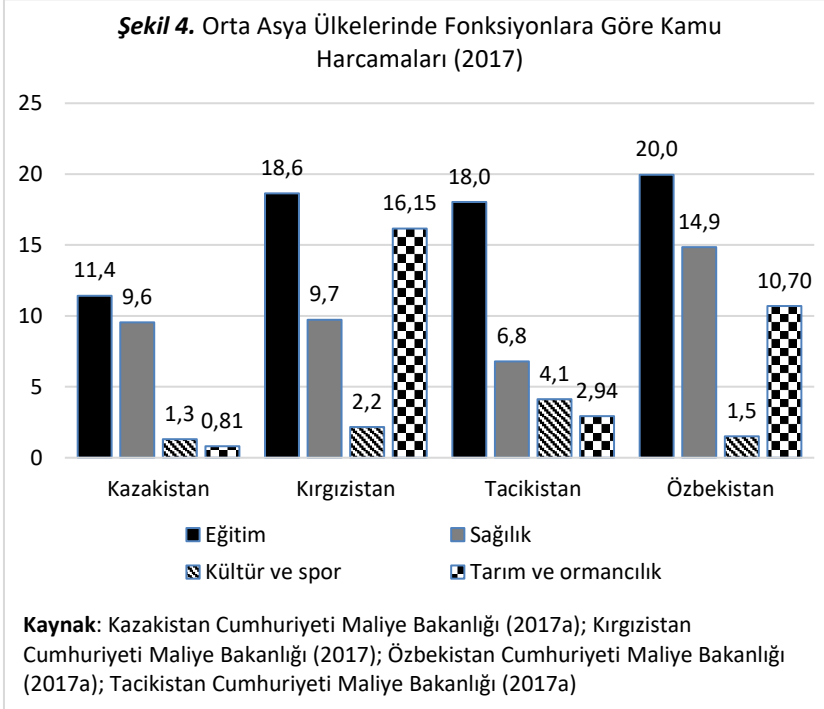
Devlet tarafından yapılan harcamaların hangi toplumsal hizmetleri yerine getirmekte kullanıldığını görebilmek için kamu harcamalarını fonksiyonel ayrımla izlemek gerekir. Fonksiyonel sınıflama harcama ile eğitim, sağlık, sosyal yardım gibi gerçekleştirilen hizmet ya da işlevi değerlendirmeye böylece devletin hangi işlevlere ne kadar kaynak ayırdığını izlemeye imkân sağlar.

Şekil-4 temel bazı fonksiyonlarla kamu harcamalarını, toplam harcama içindeki pay olarak Tacikistan ve diğer Orta Asya ülkeleri için değerlendirmektedir. Görüleceği gibi kamu eğitim harcamalarının en yüksek olduğu ülke %20 ile Özbekistan'dır. Bunu yine yakın oranlarla Kırgızistan (%18,6) ve Tacikistan (%18) izlemektedir. Bu ülkelerden açıkça ayrılan ülke ise %11,4 gibi düşük bir payla Kazakistan'dır. Kamu eğitim harcamalarının fırsat eşitliğini sağlamaya ve gelir dağılımını iyileştirmeye olan ilişkisi ve beşerî sermaye yaratarak kalkınmaya olan katkısı dolayısıyla ülkelerin orta ve uzun vadeli ekonomik performansı üzerindeki etkisi önemlidir. Bu bakımdan Tacikistan'ın eğitime yüksek miktarda kaynak ayırıyor olması olumlu olarak değerlendirilebilir.

Tacikistan'da kamu sağlık harcamaları (%6,8) diğer Orta Asya ülkelerine göre daha düşük düzeydedir. Toplam kamu harcamaları içinde sağlık harcamalarının payında da Özbekistan %15 ile ilk sırada yer almakta ve onu %9,7 ile Kırgızistan ve %9,6 ile Kazakistan izlemektedir. Sağlık harcamaları da ekonomik kalkınmayı uzun vadede etkileyen faktörlerden biri olan beşerî sermaye harcaması olarak kabul edilir.

Kültür ve spor harcamaları bakımından Tacikistan %4,1 pay ile bölge ülkeleri arasında ön plana çıkmaktadır. Tarım ve ormancılığa yapılan kamu harcamalarında en büyük oran %16,2 ile tarım ve ormancılığın ülke ekonomisinde önemli bir yere sahip olan Kırgızistan'a aittir. Tarım ve ormancılık Tacikistan ekonomisi içinde önemli bir rol oynamaktadır. Tacikistan topraklarının %93'ünü dağlık alanlar oluşturmaktadır ve ormancılık faaliyetleri önemli bir ekonomik sektördür. Tarım ise hem istihdam hem de GSYH içindeki

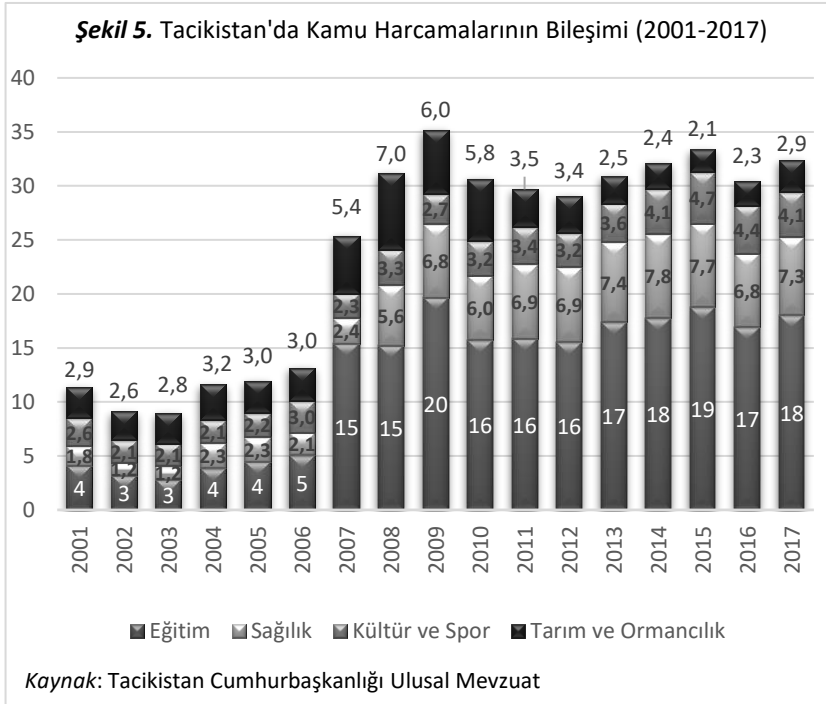
pay bakımından en önemli sektörlerden biridir. 2014 yılında toplam iş gücünün %25'i tarım sektöründe istihdam edilmiş ve tarım GSYH'nin %23,5'ini oluşturmaktadır. Buna rağmen Tacikistan'da toplam kamu harcamalarının ancak %3'ü bu alana harcanmıştır.



Şekil-5 ise 2001-2017 arasında bu harcama türlerinde gelişimi göstermektedir. Toplam kamu harcamalarında artışın yansıdığı en önemli kalemler eğitim ve sağlık olmuştur. Eğitim harcamaları toplam kamu harcamaları içindeki pay olarak 2001'de %4 düzeyinden 2017'de %18 düzeyine çıkmıştır. Sağlık harcamaları ise aynı yıllar için %1,8 düzeyinden %7,3 düzeyine çıkmıştır.

Tacikistan eğitim sistemi, genel orta düzey eğitim kurumları baskın bir yapıya sahiptir. Benzer ekonomik kalkınma düzeyindeki ülkelere göre okul öncesi eğitime katılım ve eğitimin kalitesi düşük ve eğitimde cinsiyet eşitsizliği önemli bir sorun olarak görülmektedir. Öte yandan demografik gelişmeler eğitim sistemi üzerine

ek baskılar da yaratmaktadır (The World Bank, 2013b). Buna rağmen, Ulusal Eğitim Kalkınma Stratejisi bağlamında kamu eğitim harcamalarında 2007'den itibaren oldukça önemli artışlar yaşanmıştır. Bu artışlar ile Tacikistan benzer kalkınma düzeyindeki ülkelerle karşılaştırılabilir ve hatta bazılarının üzerinde bir kamu eğitim harcaması seviyesine ulaşmıştır. Bu harcamalar ile öğretmen başına öğrenci rasyosunda ve personel maliyetlerinde düşüşler ve eğitime katılımda artışlar elde edilebilmiştir. Buna karşın, eğitimde kalifiye öğretmen yetersizliği ve yüksek eğitimde etkinsizlik, adaletsizlik sorunları varlığını korumaktadır (The World Bank, 2013b).



Eğitim harcamalarından sonra en önemli artışlar kamu sağlık harcamalarında yaşanmıştır. Tacikistan'da sağlık sisteminin mevcut yapısı, devletin sağlık hizmetlerin ana sağlayıcısı olduğu, aşırı derecede merkezi ve tarihsel olarak hastanede tedavi edici bakıma odaklanan Sovyet modeline benzer. Buna karşın kamu sağlık

harcamalarının GSYH'ye oranı bakımından Avrupa ve Orta Asya ülkeleri arasında %2 ile en düşük ülkeler arasında yer alır (Ahmed vd., 2019, s. 5). Tacikistan, vergilere dayalı zorunlu bir sağlık finansmanı sistemine sahiptir, ancak hastaların ödedikleri ücretler sağlık sistemindeki ana gelir kaynağıdır. Uluslararası kalkınma yardımı, Tacikistan'ın sağlık sisteminin finansmanında önemli kaynaklardan biridir. Kamu sağlık hizmetleri hastaneler, en azından bir doktor bulunan ve laboratuvar ya da yatan hasta hizmetleri sunmayan kırsal sağlık merkezleri, kırsal sağlık merkezlerine bağlı faaliyet gösteren ve aşılama, ilk yardım ve yönlendirme gibi temel sağlık hizmetleri sağlayan sağlık ocakları eliyle yürütülmektedir (Ahmed vd., 2019, s. 5). Kamu sağlık harcamalarındaki artışa ve bunun sağlık sonuçlarında yarattığı olumlu etkiye rağmen Tacikistan sağlık harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı bakımından bölge ülkelerinin gerisindedir, rayonlar ve oblastlar arasında eşitsiz bir şekilde dağılmaktadır ve büyük ölçüde hastanede tedavi hizmetlerini finanse etmekte kullanılmaktadır (The World Bank, 2013c).

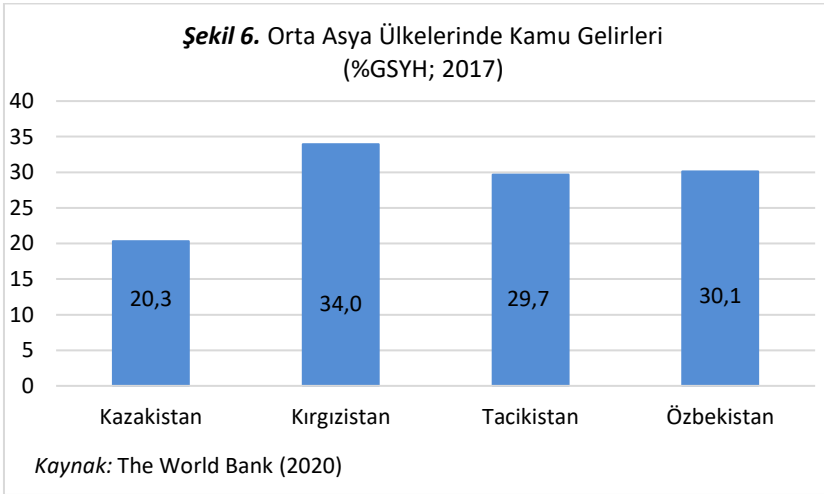
Kültür ve spor harcamaları söz konusu dönemde yaklaşık iki kat artmış ve %2'lerden %4'lere çıkmıştır. Kültür ve spor harcamalarındaki artışlar özellikle 2007 sonrası uygulanan programlarla başkent Duşanbe ve diğer bölgelerde uygulamaya konulan stadyum vb. büyük altyapı projeleri ile ilgili görülebilir (The World Bank, 2013a).

Tarımın ülke ekonomisi içindeki önemine karşın tarım ve ormancılık alanına kamu harcamalarının seviyesi hem benzer ülkelere görece düşük kalmıştır hem de yıllar itibariyle bir artış da yaşanmamaktadır. Bu alana yapılan kamu harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı 2001'de %2,9 iken 2007-2010 arasında %5-%7 aralığına kadar artışlar deneyimlenmiş ancak 2011'den itibaren tekrar düşmeye başlamış ve 2017'de %2,9 olarak gerçekleşmiştir.

Tacikistan'da Kamu Gelirleri ve Vergiler

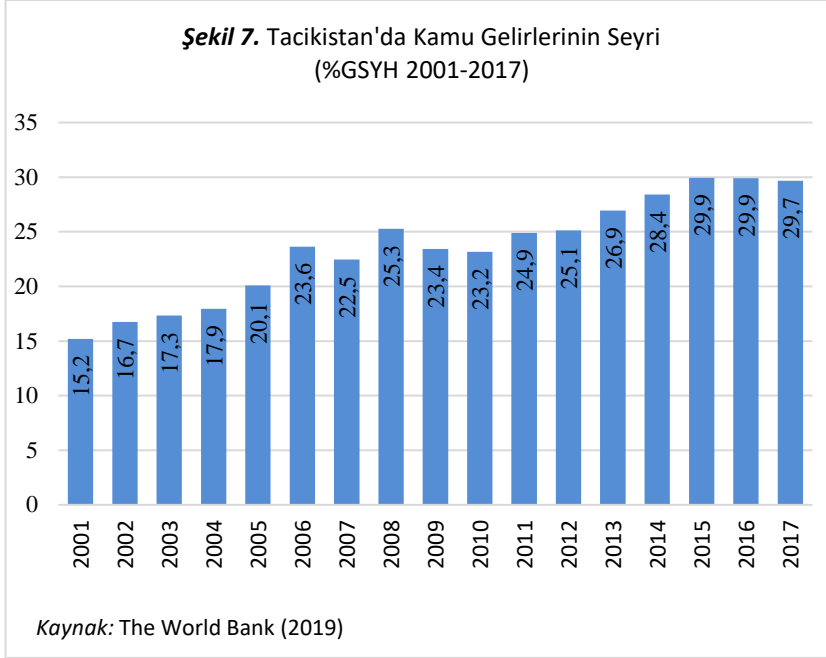
Tacikistan Cumhuriyeti devlet bütçesinin ana gelirleri vergiler, vergi dışı gelirler ve hibelerden (yabancı ülkelerden, uluslararası kuruluşlardan, işletmelerden ve kurumlardan gelen karşılıksız gelirler) oluşturulmuştur.

Vergi sisteminde bireysel gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi (KDV), özel tüketim vergisi (ÖTV), sosyal vergi, doğal kaynaklar vergisi, karayolu kullanım vergisi, birincil alüminyum satış vergisi gibi ulusal vergiler ek olarak motorlu taşıtlar vergisi ve emlak vergisi gibi yerel vergilerden oluşmaktadır.



Toplam GSYH içindeki pay olarak kamu gelirleri Orta Asya ülkeleri ile karşılaştırıldığında kamu harcamalarındaki benzer bir eğilim izlenmektedir. En yüksek oran %34 ile Kırgızistan'a aittir. Kırgızistan'ı %30 ile Özbekistan ve yakın oranlarla Tacikistan izlemektedir. Kazakistan bu ülke grubunda en düşük kamu gelir düzeyine sahip ülkedir.

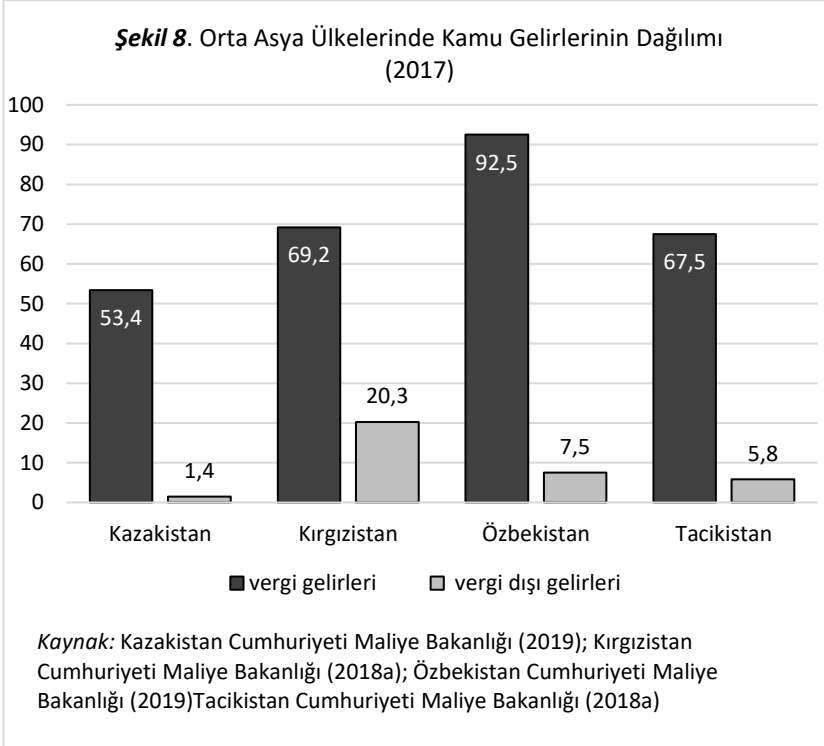
Şekil-7'de ise Tacikistan'da GSYH'nin yüzdesi olarak kamu gelirlerinin gelişimi izlenmektedir. Söz konusu oran 2001'de %15 düzeyinden yeni vergilerin de sisteme girmesi ile 2017'de %30 düzeyine gelmiştir.



Kamu gelirlerinin ne kadarının vergi gelirlerinden oluştuğu kalkınmanın ve kamu hizmetlerinin finansmanında kaynakların nasıl mobilize edildiğini değerlendirmek bakımından önemlidir. Ülkelerin kalkınma seviyeleri ile toplam gelirler için vergilerin payı ve GSYH'ye oranla vergi gelirleri arasında bir ilişki göze çarpmaktadır. Genel olarak gelişmiş ülkeler daha yüksek vergi yüklerine (GSYH'ye oranla vergiler) ve toplam gelirler içinde vergilerin daha yüksek payına sahip olmak eğilimindedir. Üstelik yüksek vergi yükü ve vergilerin toplam gelirler içinde yüksek payı ülkedeki iyi yönetim, kurumların kalitesi, bürokratik kapasite, hesap verebilirlik ve demokratiklik düzeyi ile pozitif ilişkili olmak eğilimindedir (Çevik, 2016; Çevik, 2018).

Bu açıdan bir değerlendirme için Şekil-8 Tacikistan'da ve diğer Orta Asya ülkelerinde kamu gelirleri vergi ve vergi dışı gelirler ayrımı ile gösterilmektedir. Bu ülke grubunda vergi gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki yüksekliği ile Özbekistan öne

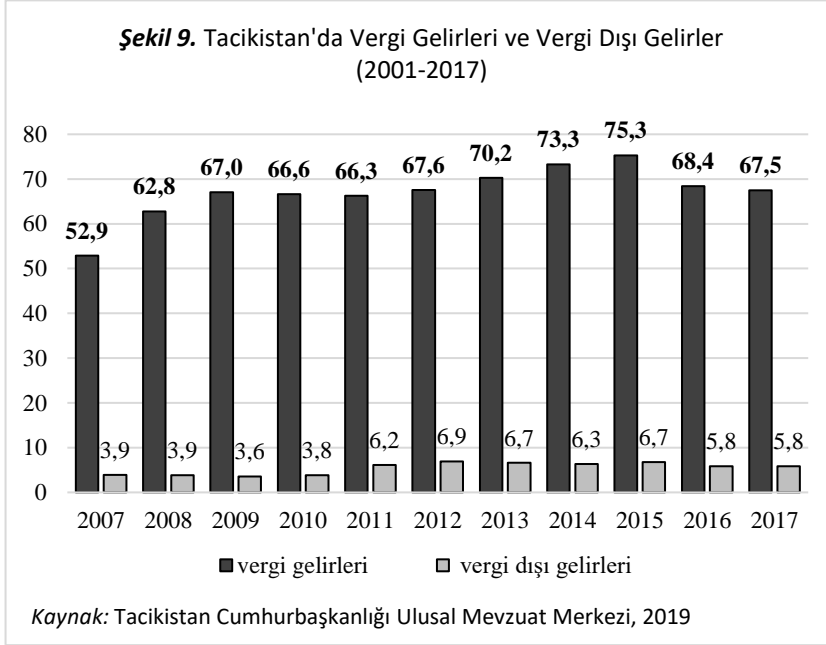
çıkılmaktadır. Özbekistan bu yapısı ile yüksek gelirli ülkelere yakın bir finansman karakteri sergilemektedir. Özbekistan'ı toplam gelirler içinde vergi gelirlerinin %69 payı ile Kırgızistan ve %68 ile Tacikistan izlemektedir.



Tacikistan merkezi yönetim bütçesinin en büyük kaynağını vergiler oluşturmaktadır. 2017 yılında vergi gelirlerinin miktarı yerel para cinsinden 13 202 206 bin somoni'ye ulaşmıştır ve bunun da büyük kısmı katma değer vergisi tahsilatından oluşmaktadır. KDV tahsilatı toplam vergi gelirlerinin %52,72'sini oluşturmaktadır. Şekil-8 ise toplam gelirler içindeki pay olarak vergi gelirleri ve vergi dışı gelirlerdeki değişimi göstermektedir.

Temel vergi gelirlerinin yapısı son yıllarda göre önemli değişikliklere uğramamıştır. Gelir artışı genel olarak katma değer vergisi, sosyal vergi ve bireylerden elde edilen gelir vergisi ile sağlanır, ancak gelişmiş piyasa ekonomisine sahip olan ülkelerde devlet gelirlerinin

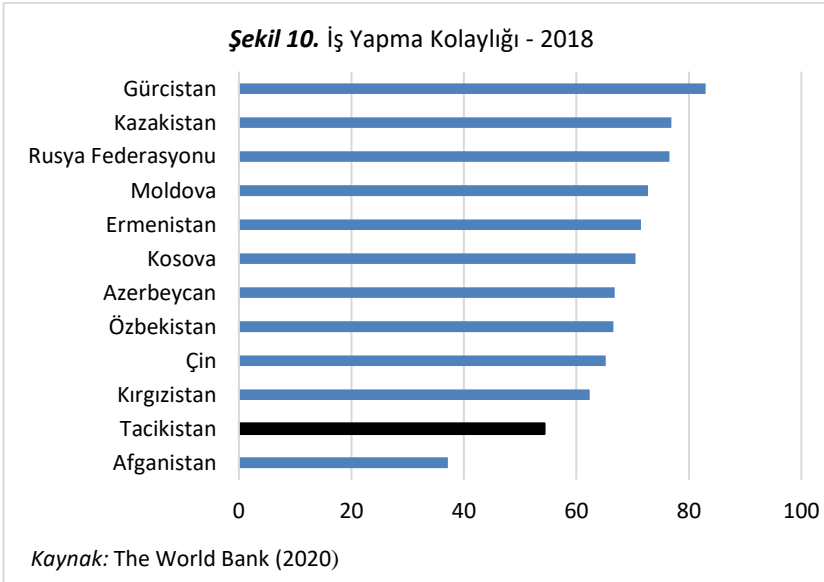
ana kısmını gelir vergisi ve kişisel gelir vergisinden oluştuğu bilinmektedir.



Tacikistan'da 2000 yılından bu yana, gelir tahsilat göstergeleri iyileşmiştir. Vergi tahsilatların 2000 yılından bu yana keskin bir artış göstererek 2011-2012 döneminde GSYH'nin yüzde 20'sine ve 2014 yılında yüzde 23'üne ulaşmıştır. Vergi gelirleri/GSYH oranı, 2016-2017 döneminde bir miktar azalmış ve %20'nin biraz üzerinde kalmıştır (The World Bank, 2019).

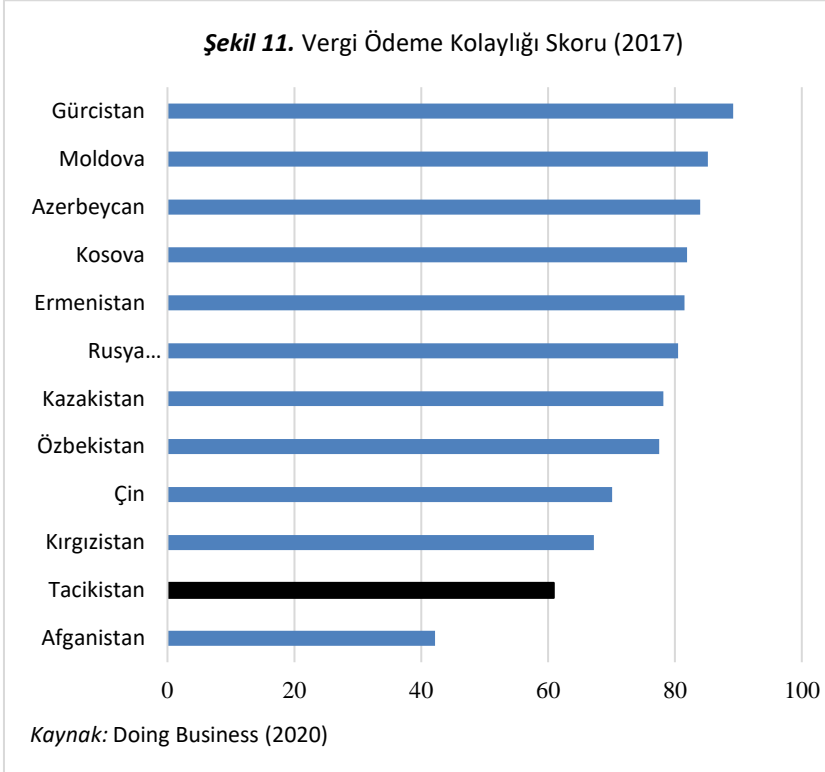
Yüksek vergi gelirleri kalkınmanın ve temel kamu hizmetlerinin finansmanı için kaynakları mobilize etmek bakımından önemlidir. Ancak öte taraftan vergilerin gelir, tüketim, yatırım, tasarruf gibi piyasa işlemleri üzerinde caydırıcı etkisi ve ekonomide yarattığı etkinlik kayıpları da vardır. Üstelik vergilerin işletme ve kişilerin iktisadî aktiviteleri üzerindeki etkisi sadece ödenen vergi miktarı ile sınırlı olmayıp, vergi mevzuatına uyum göstermek için katlandıkları uyum maliyetlerinin de ayrıca iktisadî aktiviteler üzerinde caydırıcı etkileri olabilir.

Özel sektör geri bildirimlerine göre, Tacikistan'da hem vergi politikasının hem de vergi idaresinin üretim ve ticaretin gelişiminde büyük engel oluşturduğuna dair bir algı söz konusudur. Tacikistan'da vergi ödemek hala bir zorluktur ve 2018 İş Yapma raporuna göre, Tacikistan iş yapma kolaylığı açısından 190 ülke arasında dünyada 123 sırada yer almaktadır. Şekil-10 karşılaştırılabilir bazı ülkelerde ve Tacikistan'da iş yapma kolaylığı skorlarını değerlendirmektedir.²

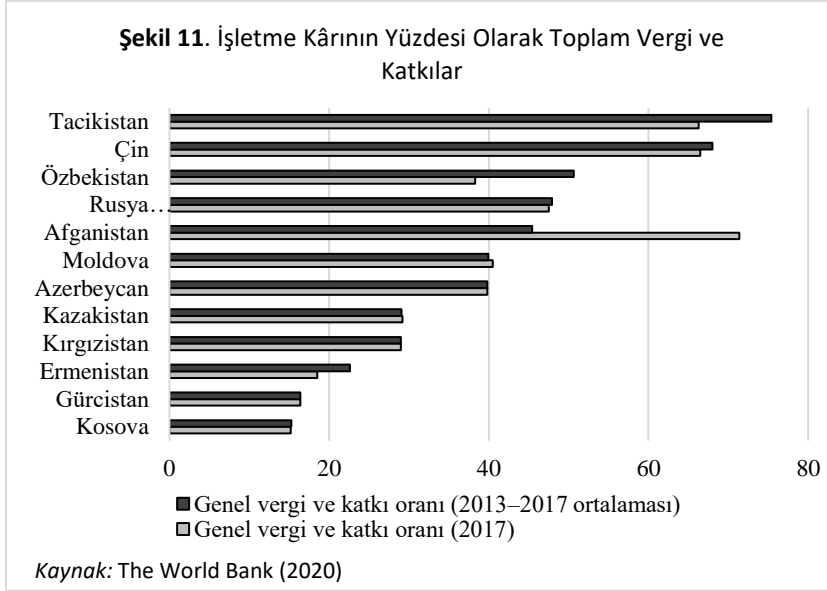


² İş koşullarının elverişlilik göstergesi, bir ülkenin belirli bir zaman diliminde iş koşullarının düzenlenmesinde mutlak verimlilik düzeyini değerlendirmeye yardımcı olur. Bu gösterge, her ülkenin göstergesi ile tüm ülkeler arasındaki göstergelerin her birinin en iyi ülke ile arasındaki farkı yansıtır. Belirli bir ülkenin göstergesi ile herhangi bir zamanda en iyi uygulama arasındaki farkı görmek ve zaman içinde ülkenin düzenleyici ortamındaki mutlak değişimi belirlemek mümkündür. Bir ülkenin iş koşullarının elverişlilik oranı 0 (en kötü skor) ile 100 (en iyi skor) arasında bir ölçekte ölçülür. Örneğin, 2016'deki 75 skoru ülkenin zaman içindeki tüm ülkelerin sonuçları göz önünde bulundurularak belirlenen en iyi uygulamaların %25 altında olduğu anlamına gelmektedir. 2017'de 80 puan, ülkenin iyileşmekte olduğunu göstermektedir. 2005 yılından bu yana, Dünya Bankasının Doing Business ölçümü bu yöntemi kullanılmaktadır.

Görüleceği gibi iş yapma kolaylığı bakımından Tacikistan diğer karşılaştırma ülkeleri arasında oldukça düşük skora sahiptir ve iç savaş yaşanan bir ülke olan Afganistan'ın üstünde diğer ülkelerin altına yer almaktadır. Bu bakımdan kamusal aktivitelerin, düzenlemelerin ve altyapının ticarî aktiviteleri ve işletmeleri yeterince destekleyemediği söylenebilir.



Vergi ödeme kolaylığı açısından da benzer bir durum izlenmektedir. Şekil-10'dan izlenebileceği gibi Tacikistan'ın vergi ödeme kolaylığı skoru Afganistan hariç diğer ülkelerden düşüktür. Bu bakımdan vergilerin gerek işletme kârları üzerindeki etkisi gerekse vergi idaresi ilişkiler bakımından uyum maliyetleri işletmeleri caydırıcı özellikler içerdiği olgusunun desteklediği sonucuna varılabilir.



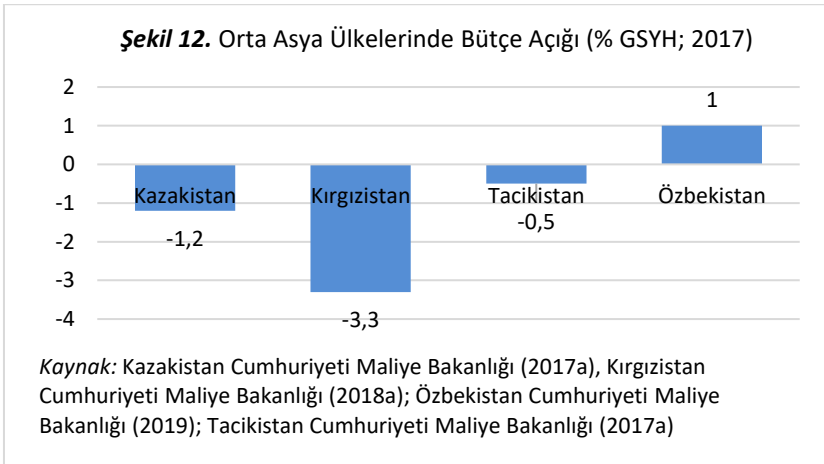
Vergilerin işletmeler üzerinde doğurduğu doğrudan yükü değerlendirmek için işletmelerin ticarî kârlarının ne kadarının vergi ve benzeri zorunlu (sosyal güvenlik katkıları gibi) ödemelere gittiğine bakılabilir. Doing Business (2020) çalışması bunun değerlendirmesine imkân sağlamaktadır. Şekil-11'den izlenebileceği gibi Tacikistan karşılaştırma ülkeleri içinde en yüksek vergi-zorunlu katkı oranına sahip ülkedir. Her ne kadar 2017 yılında bu oran 2013-2017 ortalamasına göre azalmışsa da hâlâ ticarî faaliyetler üzerinde caydırıcı olarak değerlendirilebilecek derecede yüksek gözükmektedir. Yüksek vergi maliyetleri işletmelerin genel maliyetlerini yükselterek kârlılıklarını azaltır ve iş ve yatırım yapma teşvikini bozar. Bunun önüne geçmek için çoğu ülke üretici ve ticarî faaliyetleri çeşitli vergisel teşviklerle desteklemektedir.

Tacikistan'da Mali İstikrar ve Mali Sürdürülebilirlik

Devletin mali aktivitelerinin büyüklüğü doğal olarak ekonominin geri kalanında da önemli makroekonomik yansımalara sahiptir. Özellikle yüksek bütçe açıklarının ve bunlara bağlı yüksek düzeyde borçlanma ve bütçe üzerinde borç faiz yükünün ekonomiler üzerinde yıkıcı

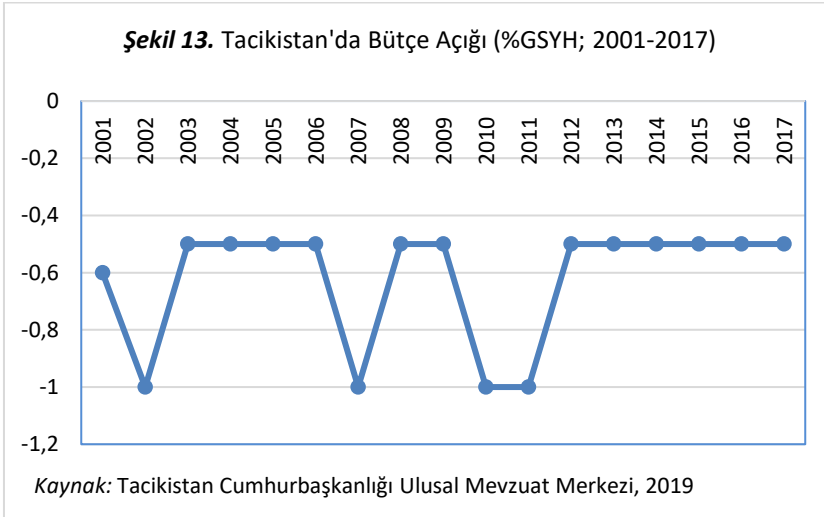
etkileri 1990'lerde birçok gelişmekte olan ülkede deneyimlenmiştir. Bu nedenle kamu maliyesinin bir yandan kamu hizmetlerini sunarken ve büyümeyi teşvik etmek ve gelir dağılımında adaleti desteklemek gibi genel kabul gören fonksiyonlarını icra ederken mali disiplinin de sürdürülmesi, kamu açıklarının ve borçlarının sürdürülebilir bir düzeyde kontrol altında olması arzu edilir. Böylece kamu maliyesi devletin kamu harcamalarını finansman kabiliyeti ve mali istikrar boyutu ile de değerlendirilmelidir (Ermakova, 2008). Mali istikrar ve mali sürdürülebilirlik ise bütçe açıklarının seviyesi ve borçlanmanın sürdürülebilirliği ile değerlendirilebilir.

Bütçe açığı en basit anlamda bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinden fazla olması ile ifade edilebilir. Açıklar vergi sisteminin yetersizlikleri ya da kamu harcamalarının yapısal sorunları gibi yapısal nedenlerden kaynaklanabileceği gibi olağanüstü durumlar (doğal afetler, krizler, savaşlar, vb.), yatırımlar vb. nedenlerle de tetiklenmiş olabilir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde sık gözlemlenen neden iktisadî aktiviteleri teşvik etmek, politik nedenler, idarî aparatlardaki yetersizlikler ya da ekonominin yapısından kaynaklanan nedenlerle yeterince vergi toplanamazken, toplum için ivedi kamusal hizmetleri görmek, kalkınmayı desteklemek gibi amaçlar ya da politik nedenlerle yüksek harcama yapılıyor olmasıdır. Bu da kamu maliyesinde yapılaşmış ve süregelen bütçe açıklarına yol açar.



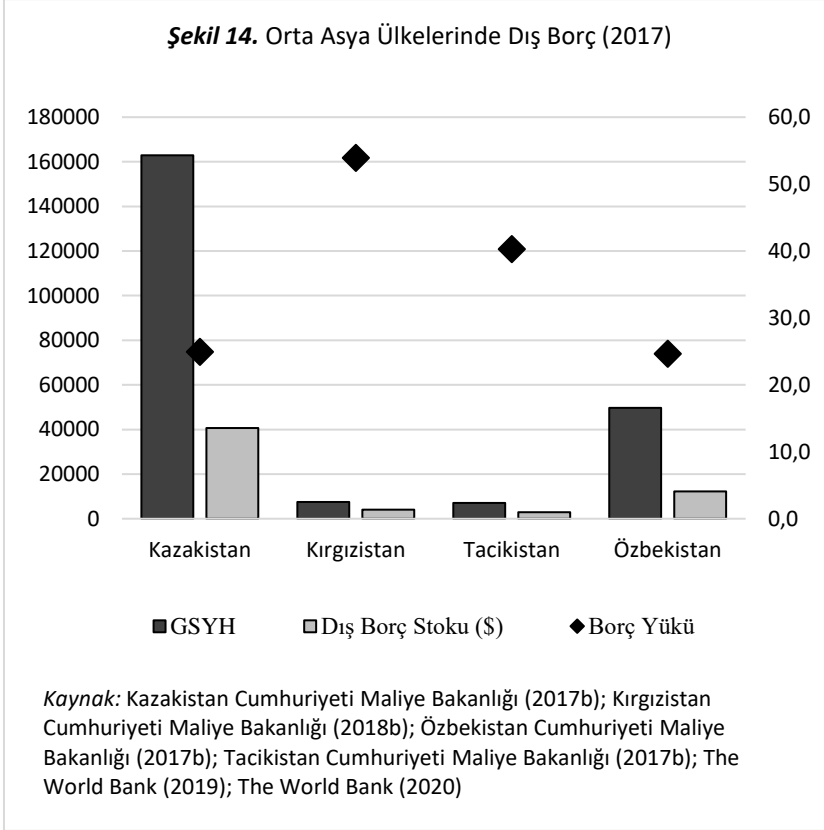
Şekil-12 Tacikistan'da bütçe açığını diğer Orta Asya ülkeleri ile karşılaştırmaktadır. Bu ülkeler arasında 2017'de tek bütçe fazlası veren ülke Özbekistan olmuştur. En çok bütçe açığı ise GSYH'nin %3,3'ü ile Kırgızistan'dadır. Onu %1,2 açıkla Kazakistan ve %0,5 ile Tacikistan takip etmektedir. Bu bakımdan Tacikistan'ın iyi bir performans gösterdiği söylenebilir.

Şekil-13 ise Tacikistan'da bütçe açığının 2001-2017 döneminde gelişimini göstermektedir. Grafikte Tacikistan bütçe açığı 2001-2017 için göstermektedir. İzlenebileceği gibi söz konusu dönemde bütçe açığı GSYH'nin %1'ini aşmamıştır ve görece disiplinlidir.



Bütçe açığının finansmanının en doğal aracı borçlanmadır. Borçlanma ise iç ya da dış kaynaklardan elde ediliyor olabilir. Tacikistan Cumhuriyeti'nin devlet borcu, Tacikistan Cumhuriyeti'nin bireylere ve tüzel kişilere, diğer devletlere, uluslararası finans kuruluşlarına, uluslararası hukukun diğer konularına olan borç yükümlülüklerinden oluşmaktadır (Tacikistan Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin Temsilciler Meclisi, 2011). İç borç ulusal para cinsinden elde edildiğinden yönetilmesi görece daha kolay değerlendirilebilir. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınma için büyük yatırım projelerine duydukları ihtiyaç ve bunları finanse edebilmek için iç kaynak

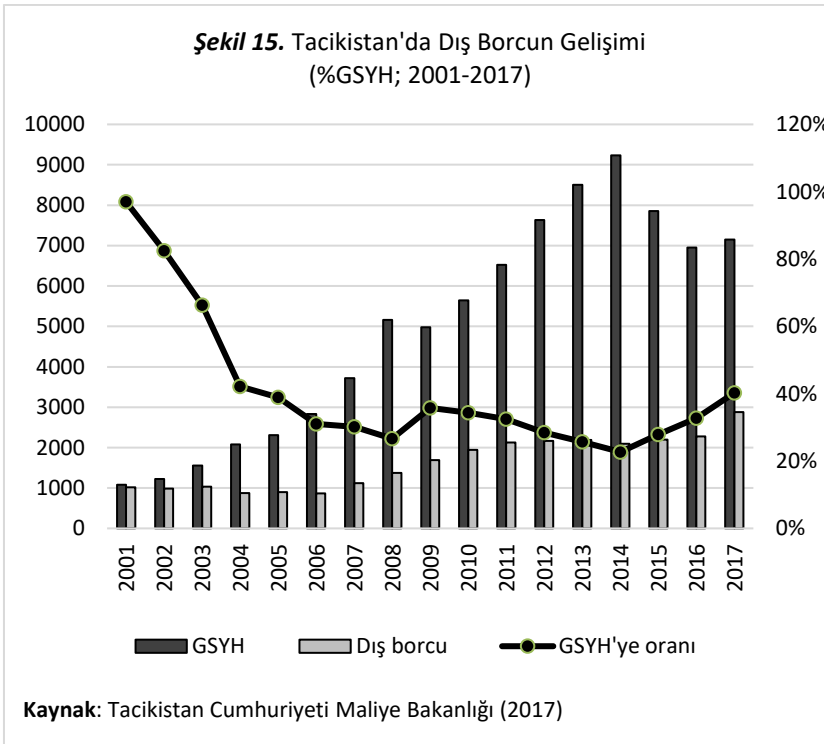
yetersizliği dış borcu önemli bir alternatif haline getirmektedir. Üstelik yeterince ihracat yapamayan ve turizm potansiyeli olmayan ülkelerde ithalatın finansmanı için gerekli döviz için de dış kaynaklardan borçlanma gerekli olmaktadır.



Tacikistan dış borçlarının yapısına bakıldığında %95'inin hükümet tarafından alınan borçlardan oluştuğu, geri kalan %5'in ise Merkez Bankası, devlet garantisi ve kamu işletmelerine ait olduğu görülmektedir. Kamu borcunun miktarı 2017 için 2 milyar 879 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir (Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı, 2018b).

Şekil-14 Tacikistan'da ve diğer Orta Asya ülkelerinde GSYH, ABD doları cinsinden dış borç stoku ve dış borç yükünü (dış borç

stoku/GSYH) karşılaştırmaktadır. GSYH'ye oranla en yüksek borç yükü %53,9'luk oranla Kırgızistan'dadır. Arkasından %40,3 ile Tacikistan gelmektedir. Şekil-15'te ise Tacikistan'ın dış borcundaki gelişim görülmektedir. Şekilden izlenebileceği gibi 2000'lerin başında Tacikistan'ın dış borç yükü %100'ler düzeyindedir. Ancak yıllar itibariyle azalmakta ve 2004'ten görece %40 düzeylerinde görece istikrara kavuşmaktadır. 2010-2014 arasında borç yükü %20'lere doğru gerilemiştir. Ancak 2015 ve sonrasında tekrar yükseliş eğilimi içerisinde olduğu söylenebilir.



Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışmada bağımsızlık sonrası Tacikistan kamu maliyesindeki gelişmeler, mali yönetim, kamu harcamalarının ve gelirlerinin genel yapısı ve mali disiplin bakımından değerlendirilmesi ve bu alanlardaki sorunların tespit edilmesi amaçlanmıştır.

Tacikistan kumanda ekonomisinden piyasa ekonomisine geçiş yapmaya girişen diğer ülkeler gibi piyasa sistemine ve ülkenin kalkınma hedeflerine uygun ve kurumsallaşmış bir kamu maliyesi sistemi inşa etmek üzere yoğun bir çaba içinde olmuştur. Bu yöndeki reform ve çabaların ilk yıllarında piyasa sistemine geçişin kurumsallaştırılması öncelikli gözükmüşken daha sonra ülkenin kalkınma stratejisi destekleyecek modern bir kamu mali yönetimi geliştirmek öne çıkan bir amaç olarak ortaya çıkmıştır. Tüm bu çabalara rağmen kamunun mali faaliyetlerinde şeffaflık, kamu kaynaklarının kullanımında düşük verimlilik ve yanlış önceliklendirme mali yönetimin önemli sorunları olarak ortaya çıkmaktadır. Üstelik kamu maliyesinde şeffaflık ve güvenilirlik açısından önceki yıllara göre bir geriye gidiş dahi söz konusudur.

Tacikistan diğer Orta Asya ülkeleri ve benzer gelişmişlik düzeyindeki diğer ülkelerle karşılaştırıldığında toplam harcamaların GSYH'ye oranı bakımından hafifçe yüksek bir kamu harcaması düzeyine ve dolayısıyla devlet büyüklüğüne sahiptir. Bu oran 2000'li yılların başından itibaren bir artış eğilimi içerisinde olmuştur. Bu büyük ölçüde devletin kurumlaşması, vergi sisteminin şekillenmesi ve temel kamu hizmetleri ve altyapı hizmetlerine yapılan harcamaların artması ile ilgilidir. Kamu harcamaları fonksiyonlarına göre incelendiğinde Tacikistan'ın eğitime daha yüksek gelir seviyesindeki Kazakistan'dan yüksek, kültür ve spora ise benzer şartlardaki ülkelerin çoğundan yüksek kaynak ayırdığı görülmektedir. Ancak bütçe kaynaklarının tahsisinin sağlık alanında benzer ülkelere göre ve tarım-ormancılık alanında ülkenin gerçeklerine göre (bu sektör ülkenin toplam işgücünün dörtte birini istihdam etmekte ve GSYH'nin yaklaşık dörtte birini oluşturmaktadır) oldukça düşük olduğu görülmektedir. Bütçe sisteminin, toplumsal kaynakları toplumun ihtiyaçlarına göre etkin tahsis etmesi ve verimli kullanmasını sağlayacak çok önemli iyileştirmelere ihtiyacı olduğu söylenebilir.

Etkinlik sorunu vergi politikası tarafında da kendini göstermektedir. Gerek vergi politikası gerekse vergi idaresi özel sektör tarafından iktisadî faaliyetleri ve iş yapmayı caydırıcı olarak

algılanmaktadır. Dünya Bankası tarafından hazırlanan İş Yapma Kolaylığı verileri de hem genel indeks hem de vergi ödeme kolaylığı bakımından Tacikistan'ın karşılaştırılabilir ülkelerden oldukça gerilerde olduğunu göstermektedir. İşletme kârının yüzdesi olarak işletmelerce ödenen vergi ve diğer zorunlu katkılar toplamı bakımından Tacikistan karşılaştırma ülkeleri arasında en yüksek orana sahip gözükmektedir.

Bütçe açıkları ve dış borçlar açısından görece mali disipline rağmen mali yönetim, kamu harcamaları ve vergiler tarafındaki bu sorunlar dikkate alındığında, etkinlik ve verimliliği artırabilmek için Tacikistan bütçe sürecinin şeffaflık ve hesapverme sorumluluğunu kuvvetlendirecek şekilde düzenlemelere ihtiyacı vardır. Bu açıdan bütçe denetim sürecinin iyileştirilmesi, parlamentonun ve kamuoyunun bütçe süreci üzerindeki gözetimin artırılması, bütçe raporlama süreçlerinin iyileştirilerek harcamalar ve gelirlerle ilgili bilgilerin artırılması hayati önemdedir.

Bu amaçlar için kamu kurumlarında performansı izleyebilecek ve performans bilgilerini kamuoyu ile paylaşmayı zorunlu kılacak ve bütçe kalemlerinin kamuoyu ile paylaşılmasına dair kısıtlamaları kaldıracak yasal düzenlemelerin yapılması, dünya iyi uygulama örnekleri izlenerek yıl ortası raporlaması, vatandaş bütçesi gibi araçların getirilmesi ve bütçe dışı mali faaliyetlerin kontrol altına alınması gerekmektedir.

Kaynakça

- Abdullaeva, M. G. (2016). "Etapy Formirovaniya i Realizatsii Fiskal'noy Politiki v Respublike Tadzhiqistan. (Tacikistan Cumhuriyeti'nde Mali Politika Oluşturma Ve Uygulama Aşamaları)". *Ekonomicheskii Zhurnal*, 151-159.
- Ahmed, T., Arur, A., Walque, D. d., & Shapira, G. (2019). *Incentivizing Quantity and Quality of Care: Evidence from an Impact Evaluation of Performance-Based Financing in the Health Sector in Tajikistan*. World Bank Policy Research Working Paper 8951.

- Balayev, M. A. (2009). "Osnovnyye Etapy Razvitiya Byudzhethnoy Sistemy i Mezhyudzhethnykh Otnosheniy v Respublike Tadjikistan (Tacikistan Cumhuriyeti'nde Bütçe Sisteminin ve Bütçeler Arası İlişkilerin Geliştirilmesinin Ana Aşamaları)". *St. Petersburg Devlet Ekonomi Üniversitesi Bildirileri*.
- Bondarenko, K. (2015). *Podvodnyye Kamni Byudzhethnoy Politiki Tadjikistana (Tacikistan Maliye Politikasının Tuzakları)*. Dushanbe: Central Asian Bureau for Analytical Reporting.
- Çevik, S. (2010). "Geçiş Ekonomilerinde Kamu Maliyesi ve Mali Sistem Reformları". *Avrasya Etüdüleri*, 37: 77-100.
- Çevik, S. (2016). Tax Systems, Economic Development, and Good Governance: A Comparative Analysis of the MENA Countries. *Handbook of Research on Public Finance in Europe and the MENA Region*. M. M. Erdoğan & B. Christiansen (Der.). Hershey PA, USA: IGI Global, 156-175.
- Çevik, S. (2018). The Composition of Government Revenue and Democracy: A Cross-Country Examination. *Public Sector Economics & Development*. M. M. Erdoğan, M. S. Zouboulakis, S. M. Akar, B. T. İçke (Der.). London: IJOPEC Publication, 15-30.
- Diamond, J. (2013). Good Practice Note on Sequencing PFM Reforms. https://blog-pfm.imf.org/files/sequencing-v8-good_practice_note_on_sequencing_pfm_reforms_jack_diamond_january_2013_1.pdf (Erişim: 15.01.2020).
- Doing Business (2020). *Paying Taxes*. Doing Business. <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/paying-taxes> (Erişim: 10.01.2020).
- Ermakova, E. A. (2008). "Metodologiya Otsenki Sostoyaniya i Ustoychivosti Gosudarstvennykh Finansov (Kamu Maliyesinin Durumunu ve İstikrarını Değerlendirmek İçin Bir Metodoloji)". *Finansy i Kredit*, 27: 13-18.
- Kasymbekova, V. (2019). "Tadjikistan: Problemy Prozhchnosti Gosbyudzheta. (Tacikistan: Devlet Bütçesinin Şeffaflığı Sorunları)". *Dialog: Tajikistan i Mir*, <https://www.dialog.tj/news/tadjikistan-problemy-prozhchnosti-gosbyudzheta> (Erişim: 15.01.2020).
- Kazakistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017a). *Zakon o Gosudarstvennom Byudzhete (Devlet Bütçe Kanunu)*. <http://www.minfin.gov.kz>, (Erişim: 14.01.2020).
- Kazakistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017b). *Public Debt Statistics*. http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=R OLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anon

- ymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/state_debt_fldr/statistics_fldr (Erişim: 15.01.2020).
- Kazakistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2019). *Execution of the Revenue Budget*. http://www.minfin.gov.kz/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES://portal_content/mf/kz.ecc.roles/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonymous/kz.ecc.anonym_budgeting/budgeting/analytics_fldr (Erişim: 15.01.2020).
- Kırgızistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017). *Zakon o Gosudarstvennom Byudzhetе (Devlet Bütçe Kanunu)*. <http://www.minfin.kg>, (Erişim: 14.01.2020).
- Kırgızistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2018a). *Otchetу Ob İspolnenii Byudzhetа (Bütçe Performans Raporları)*. <http://www.minfin.kg/ru/novosti/godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzhetа> (Erişim: 16.01.2020).
- Kırgızistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2018b). *Gosudarstvennyy Dolg (Devlet Borçları)*. <http://www.minfin.kg/ru/novosti/mamlekettik-karyz/ichki-karyz> (erişim: 13.01.2020).
- Kopits, G. (2008). The Political Economy of Fiscal Reform in Central and Eastern. *OECD Journal on Budgeting*, 3: 1-11
- Lorie, H. (2003). Priorities for Further Fiscal Reforms in the Commonwealth of Independent States. *IMF Working Papers*, WP/03/209.
- Özbekistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017a). *Zakon o Gosudarstvennom Byudzhetе (Devlet Bütçe Kanunu)*. <https://www.mf.uz/en>, (Erişim: 14.01.2020).
- Özbekistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017b). *Debt Management Office*. <https://www.mf.uz/en/deyatelnost/deyatelnost2/debt-management-office.html> (Erişim: 14.01.2020).
- Özbekistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2019). *State Budget*. <https://www.mf.uz/en/podrazdeleniya-ministerstva/strukturnye-podrazdeleniya/gosudarstvennyj-byudzhet.html> (Erişim: 10.01.2020).
- PEFA (2019). *PEFA Country Assessments*. PEFA: <http://www.pefa.org/assessments> (Erişim: 13.01.2020).
- Rahmon, E. (2010). *Markazi Millii Konunguzorii Nazdi Prezidenti Cumhurii Tocikiston (Tacikistan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Ulusal Yasama Merkezi)*. <http://mmk.tj/ru/president/letter/2010> (Erişim: 10.01.2020).
- Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi (1994). *Sarkonuni Cumhurii Tojikiston (Tacikistan Cumhuriyeti Anayasası)*.

- http://base.mmk.tj/view_sanadhoview.php?showdetail=&sanadID=1&language=ru (Erişim: 10.01.2020).
- Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi (2011). *Qonuni Cumhurii Toçikiston Dar Borai Moliyai Davlati Cumhurii Toçikiston (Tacikistan Cumhuriyeti "Tacikistan Cumhuriyeti Kamu Maliyesi Kanunu")*. http://base.mmk.tj/view_sanadhoview.php?showdetail=&sanadID=248 (Erişim: 15.01.2020).
- Tacikistan Cumhurbaşkanlığı Ulusal Mevzuat Merkezi (2019). *Legislation of Tajikistan*. http://base.mmk.tj/view_sanadholist.php?language=en (Erişim: 15.01.2020).
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2015). *Postanovleniye Pravitel'sta Respubliki Tadzhiqistan o Ministerstve Finansov Respubliki Tadzhiqistan (Tacikistan Cumhuriyeti Hükümeti Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Hakkında Kararı)*. http://minfin.tj/downloads/karori_hjt_2015-187-rus.pdf (Erişim: 10.01.2020).
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017a). *Devlet Bütçe Kanunu*. <http://minfin.tj/index.php?do=static&page=budget>, (Erişim: 14.01.2020).
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2017b). *Otchet o Gosudarstvennom Dolge 2017 (Devlet Borç Raporu 2017)*. <http://minfin.tj/index.php?do=static&page=gosdolg#vdlg> (Erişim: 15.01.2020).
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2018a). *Budget*. <http://minfin.tj/index.php?do=static&page=budget> (erişim: 15.01.2020).
- Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı (2018b). *Ministerstvo Finansov Respubliki Tadzhiqistan Otchet o Sostoyanii Gosudarstvennogo Dolga za 2018 god (Tacikistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Kamu Borçları Durumuna İlişkin Rapor 2018)*. Dushanbe: *Ministerstvo Finansov Respubliki Tadzhiqistan*.
- Tacikistan Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin Temsilciler Meclisi (2011). *Zakon o Gosudarstvennykh Finansakh Respubliki Tadzhiqistan (Tacikistan Cumhuriyeti Devlet Maliyesi Yasası)*. Dushanbe.
- The World Bank (2013a). *Tajikistan Policy Notes on Public Expenditures: Government Expenditures: Size, Composition and Trends*. The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/906971468310761468/pdf/776070NWP0P14700TJK0NOTE10final0web.pdf> (Erişim: 14.01.2020).
- The World Bank (2013b). *Tajikistan Policy Notes on Public Expenditures: Review of Public Expenditures on Education*. Washington D.C.: The

- World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/989271468312633854/pdf/891820NWP0P14700TJK0NOTE30final0web.pdf> (Erişim: 15.01.2020).
- The World Bank (2013c). *Tajikistan Policy Notes on Public Expenditures: Review of Public Expenditures on Health*. Washington D.C.: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/336681468303578088/pdf/891810NWP0P14700TJK0NOTE20final0web.pdf> (Erişim: 15.01.2020).
- The World Bank (2014). *Tajikistan Policy Notes on Public Expenditures. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region*.
- The World Bank (2015). *World Bank Continues Supporting Public Financial Management Reforms in Tajikistan*. <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/press-release/2015/06/01/world-bank-continues-supporting-public-financial-management-reforms-in-tajikistan> (Erişim: 14.01.2020).
- The World Bank (2019). *Tajikistan Country Economic Memorandum*. Washington: World Bank Publications.
- The World Bank. (2020). *World Bank Open Data*. <https://data.worldbank.org> (Erişim: 15.01.2020).
- Ziyoev, R. D. (2011). Srednesrochnaya Programma Gosudarstvennykh Raskhodov v Tadzhiqistane: Etapy Stanovleniya, Soderzhaniye i Dal'neysheye Razvitiye. (Tacikistan'da Orta Vadeli Hükümet Harcama Programı: Oluşum Aşamaları, İçerik ve Daha Fazla Gelişme). *Problemy Sovremennoy Ekonomiki*, 220-225.