

Geçiş Ekonomilerinde Kamu Maliyesi ve Mali Sistem Reformları¹

Savaş ÇEVİK²

Özet

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 mülkiyete dayalı ve rekabetçi bir yapıya geçmeyi hedefleyen bu reformlar, devletin rolü ve yönetim mekanizmasıyla ilgili kökten değişiklikleri de gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, çalışma geçiş ekonomilerinin kamu maliyesi ve mali sistemlerinin gelişim trendini, reform çabalarıyla birlikte incelemeye çalışmaktadır. Bunu yaparken ülkeler arasındaki temel farklılıkları ve ortak eğilimleri dikkate alarak, Orta Asya Cumhuriyetleri ve Azerbaycan, Doğu Avrupa Ülkeleri ve Balkan Devletleri olarak bir gruplamaya gidilerek gruplar arasındaki temel farklılıkların görülmesi de hedeflenmektedir. Böylece hem ülkeler açısından zaman boyutundaki trendin incelenmesi hem de ülke grupları arasında bir karşılaştırma yapılmasını hedeflenmektedir. Çalışmada önce kamu harcamaları ve devletin boyutu incelenmekte, ardından mali açıklar ve bu açıkların sürdürülebilirliği borç dinamikleri ile birlikte ele alınmaktadır. Son olarak mali reformların en önemli unsurlarından birini oluşturan vergi sistemi, vergi gelirlerinin gelişimi ve vergi reformları değerlendirilmektedir.

Anahtar kelimeler: *geçiş ekonomileri, Orta Asya, mali reformlar, kamu maliyesi, mali açıklar, mali sürdürülebilirlik, vergi reformları*

¹ Bu çalışma, Hazar Üniversitesi tarafından 29-31 Mayıs 2009'da Bakü-Azerbaycan'da düzenlenen *Dünyada Yeni Oluşumlar ve Türk Dünyası* adlı uluslararası sempozyumda sunulmuş ve Selçuk Üniversitesi B.A.P. Koordinatörlüğü tarafından desteklenmiştir.

² Yrd.Doç.Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi, scevik@selcuk.edu.tr

Public Finance and Fiscal System Reforms in Transitional Economies

Abstract

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 an economic-political structure with private ownership and competitive one 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 of countries – 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.*

1. Giriş

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 mülkiyete dayalı ve rekabetçi bir yapıya geçmeyi hedefleyen bu reformlar, devletin rolü ve yönetim mekanizmasıyla ilgili kökten değişiklikleri de gerekli kılmaktadır. Devletin rolündeki değişimin, kamu harcamalarının küçültülmesi ve yeniden 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 geneleğilimlerden 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 bir 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 ve Estonya)nın hem geçiş süreci öncesinde Sovyetler Birliği ile entegrasyon düzeyi düşüktür hem de piyasa odaklı reform çabalarına diğer ülkelere görece daha erken dönemlerde başlamışlardır. Öte yandan bu ülkeler Avrupa Birliği'ne entegrasyon süreci içerisinde yeni bir reform trendi de yaşamışlardır. DAB ülkeleri bu hususlar itibariyle ortak bir deneyimi paylaşmaktadırlar. İkinci grup ülke olan *Balkan ülkeleri* (Arnavutluk, Hırvatistan, Bulgaristan,

Romanya, Makedonya, Bosna-Hersek, Karadağ ve 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 ve geçiş öncesi şartlar açısından en dezavantajlı konumda olan ülkelerdir.

Kuşkusuz böyle genel bir gruplama ülkeler arasındaki farklılıkları görmeyi engelleyebilir. Zira gruplar içindeki ülkelerden çok farklı deneyimlere ve kamu maliyesi sistemlerine sahip olanlar da söz konusudur. Sözgelimi DAB ülkeleri içerisinde Baltık ülkeleri hem ekonomik ve sosyal yapı hem de izledikleri mali reformlarla birbirine çok benzeyen bir alt grup oluşturmaktadır. Balkan ülkelerinde Romanya ve Bulgaristan'ın AB üyelik süreci ve 2007'de AB üyesi olmaları farklı bir reform patikası izlemelerine yol açmıştır. Romanya ve Bulgaristan dışındaki Balkan ülkelerinin ise Eski Yugoslavya sisteminin parçası olmaları, mali sistemlerinde de önemli benzerlikler taşımalarına yol açmaktadır. OAA ülkelerinde geçiş aşamasının başlangıç dönemlerinde hızlı reformcu (şok terapi stratejisini izleyen) 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. Bu farklılıkların ülkelerin ekonomik ve mali sistemlerini önemli ölçüde etkilemesi beklenir.

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 (vergi) ile finanse edilen büyük yatırım projeleri, katı ücret ve fiyat kontrolleri ve merkezi otoritede alınan temel ekonomik kararlar ile karakterize edilebilecek bir yapıya sahip olmuştur.³ Böyle bir sistemi piyasa yapıları ile uyumlu hale getirecek mali reformlar geçiş ülkeleri için geçişin ilk yıllarından itibaren çeşitli derecelerde uygulanmaya çalışılmıştır.

³ George Kopits, "The Political Economy of Fiscal Reform in Central and Eastern Europe", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2008/3, p. 128.

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 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 ülkelerinin (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.⁴ Böylece elde edilecek mali uyum (fiscal adjustment) ile başta büyüme olmak üzere, ekonomik kalkınma ve gelir dağılımı gibi konularda başarı sağlamak hedeflenmektedir. Buna göre maliye politikasını kaynak dağılımında etkinliği teşvik edici hale getirmek; sürdürülebilir bir kamu maliyesi yapısı oluşturmak; iktisadi ve sosyal amaçları gerçekleştirebilecek mali kurumlar ve kurumsal yapılar inşa etmek; bütçe süreci, kamu ihale sistemi, harcama sistemi, vergi idaresi gibi devlet aygıtlarını şeffaflık, esneklik, hesap verebilirlik gibi uluslararası standartlara uygun hale getirmek kamu maliyesi ve mali sistem reformlarının temel hedefleridir.⁵

⁴ Bu konuda ayrıntılı bir inceleme için bkz. Henri Lorie, "Priorities for Further Fiscal Reforms in the Commonwealth of Independent States", *IMF Working Papers*, WP/03/209, October 2003.

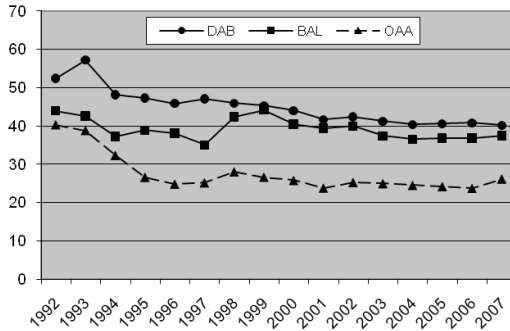
⁵ George Kopits, *ibid*, p. 130.

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, kamu harcamalarının GSMH oranı Balkan ve OAA ülkelerinde görece daha düşüktür ve 1998 Rusya Krizi döneminde artışlar dışında 2000 sonrası dönemde tüm geçiş ekonomilerinde görece istikrar kazanmaya başlamıştır.

Şekil 1: Geçiş Ekonomilerinde Toplam Kamu Harcamaları (%GSMH, 1992-2007)

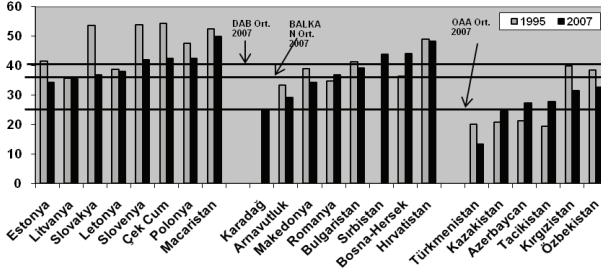


Kaynak: EBRD (2009)

DAB ülkeleri AB reform süreci sonunda genel anlamda, gelişmiş Avrupa ülkeleri ile temel büyüklükler açısından benzer bir kamu maliyesi sistemi ortaya koymaktadır. 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. Bu oran sözgelimi 1992'de Macaristan'da % 60; Slovakya'da %58'dir. Bu ülkelerde kamu harcamalarının GSMH'ye oranı 2007'de ortalama %40,2 düzeyinde iken söz konusu 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.⁶ 1995 yılına göre kıyaslandığında Kazakistan, Tacikistan, Azerbaycan, Romanya ve Bosna-Hersek dışında başka hiçbir ülkede kamu harcamalarında artış görülmemektedir.

Şekil 2: Geçiş Ekonomilerinde Kamu Harcamaları (%GSMH, 1995-2007)



Kaynak: EBRD (2009)

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 kamu harcamalarında tekrar artışlar görülmüştür. Ancak özellikle DAB ülkelerinde kamu harcamalarında önemli indirimler yapılmıştır. Buna rağmen mali reformların en yavaş ilerlediği alan sosyal güvenlik sistemi ve kamu istihdamı olmuştur.⁷ Bu ülkelerdeki geniş kamu istihdamı, sosyal yardım, sağlık yardımları ve kamu emeklilik şemalarının bütçe maliyetleri kısa zamanda çözülememiş sorunlardır.

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

⁶ Tracey Lane, “Public Finance Systems in Transition Economies”, *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, Cherly Gray et al. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007, p. 24.

⁷ George Kopits, *ibid*, p. 129.

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 Forecast*, 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: 26/1, No: 83, Paris, OECD, 2008; T.C. Maliye B. Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, [www.bumko.gov.tr]

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.⁸ Diğer yandan hukuk kurallarının uygulanmasına, devletin temel fonksiyonlarının yeterli ve başarılı düzeyde yürütülmesine yetecek derecede bir kamu harcaması da gereklidir. Bu açıdan kamu harcamaları ile ekonomik başarı arasındaki ilişki sadece genel harcama düzeyiyle değil harcamaların bileşimiyle de bağlantılıdır. Çoğunlukla verimsiz alanlara yapılacak kamu harcamaları ekonomik büyümeyi zayıflatacaktır.

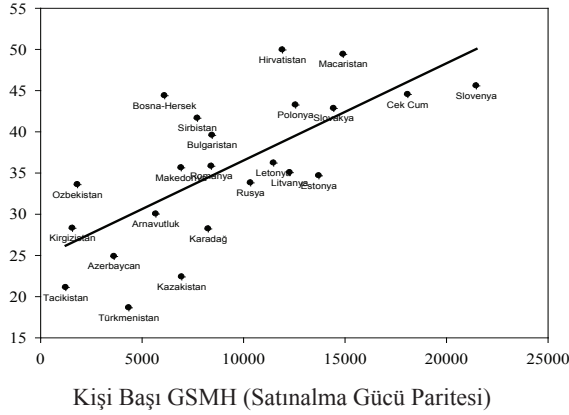
Şekil 3'te satın alma gücü paritesine göre kişi başına GSMH ile kamu harcamalarının düzeyi arasındaki ilişki saçılım grafiğinde gösterilmektedir. Buna göre geçiş ülkelerinde gelir düzeyleri ile kamu harcamalarının boyutu arasında bir korelasyon göze çarpmaktadır.⁹ Ancak bu korelasyon niçin farklı gelir düzeylerinde olan bazı ülkelerde benzer harcama boyutunun sergilendiğini açıklamamaktadır. Bu açıdan kamu harcamalarının boyutunun devletlerin sahip olduğu kurumsal yapı ve yönetim sistemi ile birlikte değerlendirilmesi gerekir. Gray, zayıf yönetimli ülkelerde büyük devletlerin varlığının büyümeyi zayıflatacağını ifade etmektedir. Kuvvetli yönetime sahip ülkelerde ise yüksek kamu harcamalarının neden olacağı olumsuz sonuçlar kısmen tolere edilebilmektedir. Bu durum, yüksek

⁸ Aristomene Varoudakis, "Do Public Finance Systems Matter for Growth", *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, Cheryl Gray et al. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007, p. 66.

⁹ Korelasyon katsayısı 0,69 olarak hesaplanmıştır.

gelir ve yüksek kamu harcama düzeyine sahip bazı OECD ülkelerinin aynı zamanda istikrarlı bir büyüme düzeyini sürdürebilmesiyle de ortaya çıkmaktadır.¹⁰

**Şekil 3: Geniş Ekonomilerinde Kamu Harcamaları ve Gelir Düzeyleri
2000-2007 Ortalamaları**



Fukuyama'nın da ifade ettiği gibi ekonomik başarı sadece devletin boyutu yani devletin faaliyet alanıyla ilgili değil aynı zamanda devlet kurumlarının gücünü yansıtan kurumsal kapasite ve yapılarla da ilişkilidir.¹¹ Bu açıdan sadece devletin boyutunu küçültmeye yönelik reformların ekonomik başarı için tek başına yeterli olamayacağı söylenebilir. Kuvvetli kurumsal yapılar inşa edebilmiş devletler, sıkı bütçe planlama ve uygulama yoluyla kamu harcamalarının ve vergi düzeyinin yüksek olmasının yaratacağı sorunların üstesinden gelebilecekken, düşük kurumsal kapasiteye sahip ülkelerde kamu harcaması, bütçe açığı ve vergilemenin düzeyi düşük olsa bile ekonomik gelişme için yeterli dinamik sağlanamayabilecektir.

Bu olgu, 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; devlet kurumları arasında ve devletle vatandaşlar arasındaki ilişkilerin etkin işlemlerini sağlayıcı kurumsal yapıların inşa edilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu ülkelerde temel sorun, sadece harcamaların boyutu

¹⁰ 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 et al. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007, p. 6.

¹¹ Francis Fukuyama, *Devlet İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, çeviren: Devrim Çetinkasap, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 32.

ve merkezi planlamadan piyasa ekonomisine devlet işlevlerini dönüştürme sorununa indirgenemez. Bu ülkelerde devletin rolü ve mali ilişkileri, fiilen devlete işlerlik kazandıracak mekanizmalar oluşturmaya yönelik bir “devlet yaratma” olgusu ile birlikte değerlendirilmelidir.¹² Geçiş sonrasında bu ülkelerde en önemli sorun basitçe devletin ekonomi içerisindeki ağırlığının azaltılması değil yetersiz ekonomi yönetimi sorununun üstesinden gelebilmek ve bir “ulusal ekonomi” ve piyasa ekonomisi içinde işleyebilecek güçlü devlet kurumları yaratabilmek olmuştur.¹³

Mali kurumların oluşturulması geçişin ilk yıllarından itibaren, özellikle daha önceden deneyim yetersizliği olan ülkelerde en önemli problemlerden biridir. Harcama prosedürleri ve etkin vergi idaresinin oluşturulması 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, şeffaflık ve hesap verebilirlik doğrultusunda raporlama yapabilmek açısından önemli zayıflıklara sahiptir.¹⁴

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 dengesiyle ilgili amaçlarına ulaşabilmek için kamu maliyesinde istikrar sağlama ve bu alanda yapısal değişimleri gerçekleştirme 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

¹² Savaş Çevik ve Erol Turan, “Devletin Kurumsal Dönüşümü: Orta Asya Ülkeleri Perspektifinden”, *Bilgi*, Sayı: 41, Bahar 2007, s. 219.

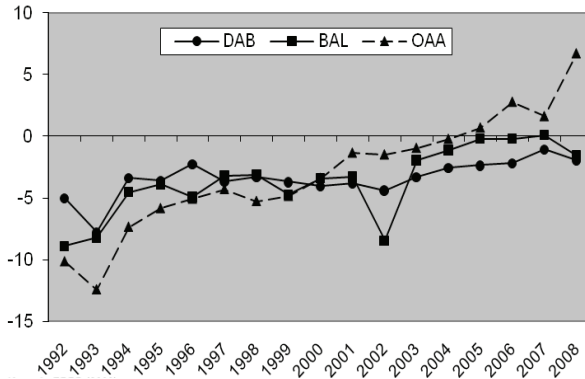
¹³ Eskender Trushin and Eshref Trushin, “Basic Problems of Market Transition in Central Asia”, *Central Asia and The New Global Economy*, Boris Rumer (ed.), Armonk, ME Sharpe Inc., 2000, p. 87.

¹⁴ John L. Mikesell and Daniel R. Mullins, “Reforming Budget Systems in Countries of the Former Soviet Union”, *Public Administration Review*, Vol. 61/5, September-October 2001, p. 552.

açıkları neoklasik iktisat görüşü açısından önemli ekonomik sorunların kaynağı olarak görülür. Bu açıkların, emisyonla finanse edildiklerinde enflasyona, borçlanma ile finanse edildiklerinde faiz oranlarına ve özel sektör yatırım davranışlarına olumsuz etkileri olacaktır.¹⁵

Geçiş ekonomilerinde geçişin ilk yıllarında “geçiş şoku” olarak adlandırılan resesyon döneminde tüm ülkelerde önemli büyüklüklerde kamu açıkları görülür.¹⁶ Bu mali bunalım büyük ölçüde, bütünleşmiş ekonomilerdeki çözümlenin 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 etkisini göstermiş, yüksek kamu açıklarına yol açmıştır.¹⁷ Geçişin ilk yıllarındaki bu resesyon dolayısıyla geçiş ekonomilerinin söz konusu 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 istatistikî olarak önemli olduğunu göstermektedir.¹⁸ Ancak özellikle zayıf yönetişime sahip ülkelerde etkin bir vergi idaresi ve vergi sistemi uzun süreli mali istikrar açısından önemlidir.

Şekil 4: Geçiş Ekonomilerinde Kamu Kesimi Genel Dengesi (%GSMH, 192-2008)



Kaynak: EBRD (2009)

¹⁵ James Alm and Raul A. Barreto, “The Size, Nature, and Causes of Budget Deficits in Developing Countries”, *Budget Deficits and Debt: A Global Perspective*, Westport, Praeger, 1999, p. 138.

¹⁶ Tracey Lane, *ibid*, p. 24.

¹⁷ John L. Mikesell, *ibid*, p. 549.

¹⁸ Catriona Purfield, “Fiscal Adjustment in Transition: Evidence From the 1990s”, *Emerging Market Finance and Trade*, Vol. 39/1, January-February 2003, p. 44 and 60.

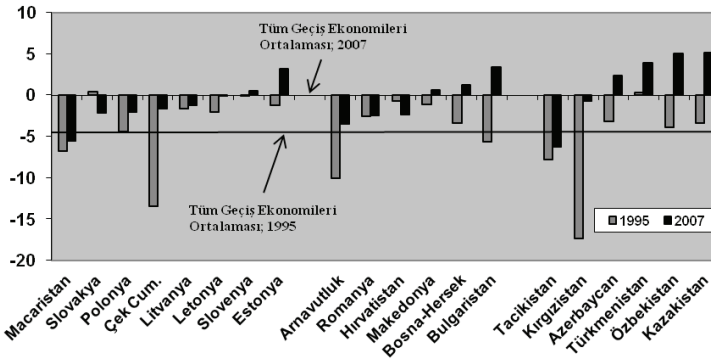
Şekil 4'te görülebileceği gibi geçişin ilk yıllarındaki mali performanstaki bozulma en çok OAA ülkelerinde meydana gelmiştir. Özellikle düşük gelirli Orta Asya ülkelerinden Tacikistan'da %31, Kırgızistan'da %18 düzeylerinde mali açıklar meydana gelmiştir. Bu ülkelerde mali açıkların görece yüksek olmasının en önemli nedeni Sovyetler sistemi ile sıkı mali entegrasyondur. 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 resesyon dışında, 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 büyümüştür. Mali performans ancak kriz sonrasında özellikle 2000'li yılların ortalarına doğru iyileşmeye başlamıştır. Kamu kesimi açıklarının en çok düzeldiği ülke grubu OAA ülkeleridir. Ancak ortalamalardaki bu değişimler dikkatli izlenmelidir. OAA ülkelerindeki bu ortalama yükseliş 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'te 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.

Şekil 5: Geçiş Ekonomilerinde Kamu Kesimi Genel Dengesi (%GSYH: 1995, 2007)



Kaynak: EBRD (2009)

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 gelirle 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.

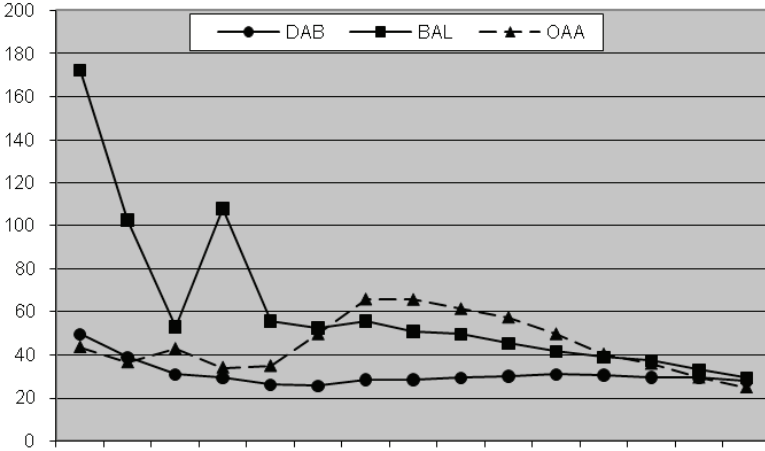
Doğu Avrupa ve Baltık ülkelerinde AB süreci ve Maastricht kriterleri ve mali politikaları ve mali açıkları stabilize etmeye yardımcı olmuşsa da geçişin ilk yıllarında elde ettikleri mali performansı büyümeye yansıtamamışlar ve 1998 Rusya Krizi sonrasında mali açıklar özellikle Macaristan, Polonya, Çek 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 etkileyen 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'ten 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'ye oranı önemli derecede

yüksektir. Ancak 2002 sonrası dönemde borç oranının azaldığı ve 2007 yılında diğer ülke gruplarına göre daha avantajlı bir duruma ulaştığı görülmektedir (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.

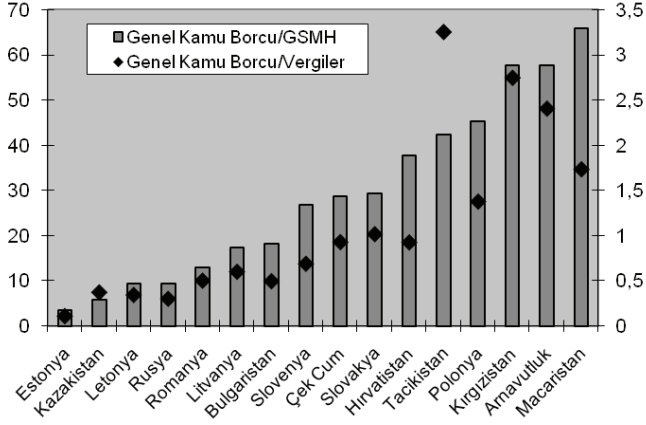
Şekil 6: Geçiş Ekonomilerinde Genel Kamu Borcu (% GSMH)



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

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; özellikle düşük borç stokuna sahip Baltık ülkelerinde Kazakistan'da ve Rusya'da ılımlı düzeylerdedir.

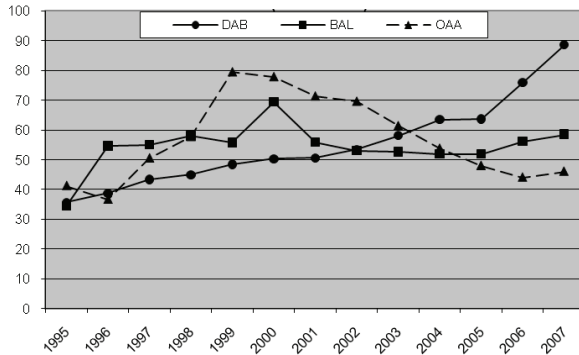
Şekil 7: Geçiş Ekonomilerinde Genel Kamu Borcu ve Vergilerin Borcu Karşılama Oranı, 2007



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

OAA ülkelerinde Rusya Krizi döneminde ve sonrasında dış borçlarda olağanüstü bir yükselme görülmektedir. 2003 yılından itibaren ise dış borçların GSMH oranı azalmaya başlamış ve 2007’de diğer ülke gruplarından daha düşük bir düzeye düşmüştür. Diğer yandan genel olarak tüm Doğu Avrupa ülkelerinde dış borçların GSMH’ye oranında bir artış göze çarpmaktadır. Bu oranın 2007 ortalaması DAB ülkelerinde %90’a yakındır.

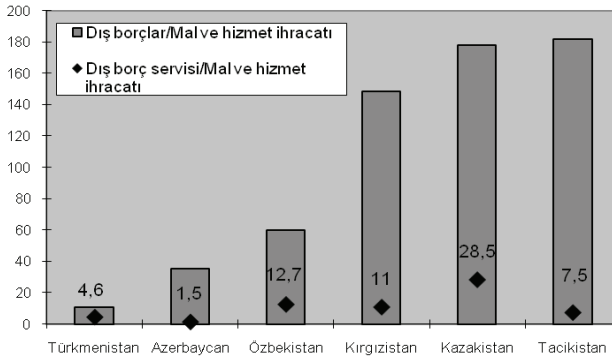
Şekil 8: Geçiş Ekonomilerinde GSMH Oranla Dış Borçlar (1995-2007)



Kaynak: EBRD (2009)

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 alınırca 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.

Şekil 9: Orta Asya ve Azerbaycan'da Dış Borçların ve Dış Borç Servisinin Mal ve Hizmet İhracatına Oranı, 2006

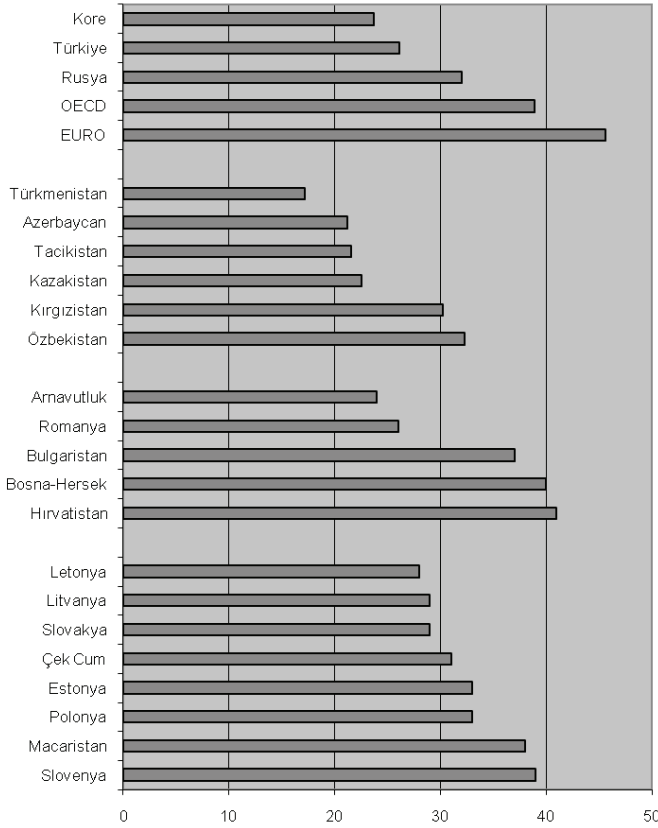


Kaynak: EBRD (2009); Aslan Development Bank (2009)

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

Şekil 10: Kamu Gelirlerinin GSMH'ye Oranı, 2007

Kaynak: OECD, Economic Outlook (2008); WB, WDI Database (2009); Asian Development Bank (2009)

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. Şekil 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 birincil olarak ülkelerin milli gelir düzeyleri ile bağlantılı görülebilirse de kurumsal idari kültür ve vergi idaresinin etkinliği vergi performansını önemli ölçüde etkileyen faktörlerdir. 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 katkılarından sağlanan gelir de toplam gelirler içerisinde önemlidir.¹⁹

Sosyalist ekonomilerde vergi gelirlerinin önemli bir bölümü genelde devlet sahipliğindeki girişimlerden alınan kâr vergisi, muamele vergileri ve bordro vergilerinden oluşmaktadır. Bir vergi matrahına kaynaklık edecek özel sektör olmadığı gibi emlak vergileri de bulunmamaktadır. Kâr 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 kaynakta 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

¹⁹ Tracey Lane, *ibid*, p. 46.

yönelik ve vergi gelirleri içinde düşük önemdedir.²⁰ 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 olmamıştır. 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.²¹

Piyasa ekonomisine uygun bir vergi sistemi oluşturmaya yönelik reformlar geçiş ekonomileri arasında ilk olarak Macaristan'da başlamıştır. Öncesinde tipik bir Sovyet tarzı 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.²² Bununla birlikte bir yandan çağdaş kurumlar vergisinin sisteme dâhil edilmesi ve oranlarının 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.²³

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

²⁰ Jorge Martinez-Vazques and Robert McNab, "The Tax Reform Experiment in Transitional Countries", *National Tax Journal*, Vol. 53/3, June 2000, p. 274.

²¹ Vito Tanzi and George Tsiouris, "Fiscal Reform Over Ten Years of Transition", *IMF Working Papers*, WP/00/113, June 2000, p. 14.

²² David M. Newbery and Tamas Revesz, "The Evolution of the Tax Structure of a Reforming Transition Economy: Hungary 1988-98", *International Tax and Public Finance*, Vol. 7, 2000, p. 209.

²³ Jorge Martinez-Vazques, *ibid*, pp. 279-280.

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.²⁴ 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.

Tablo 2: Düz Oranlı Vergi Reformları

Ülkeler	Reform Yılı	Reform Yılında GV oranı	Geçiş yılında KV oranı	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	21
Slovakya	2004	19	19	19	19
Ukrayna	2001	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	207	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 dahil 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 207'de % 15'den 10'a indirildi. (5) Estonya sonradan dağıtılmamış kârlar 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 vergisi, %12,97 oranında yerel yönetim vergisi ve %2 oranında merkezi hükümet ek vergisinden oluşmaktadır. 2007'de merkezi hükümetçe alınan gelir vergisi 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

1990 sonrası vergi reformlarında dikkat çeken önemli bir diğer eğilim geleneksel olarak artan oranlı olan gelir vergilerinin oranlarında indirim yapılması ve oran yapısının düzleştirilmesi şeklindedir. Böyle bir eğilim özellikle vergi sistemini basitleştirmek, idari maliyetleri azaltmak, mükellef uyumunu artırmak, yatırım ve tasarrufları teşvik etmek gibi nedenlerle

²⁴ *Ibid*, p. 282.

savunulmaktadır.²⁵ 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 olmalarının mümkün de olabileceğine ilişkin kanıtlar bulunmaktadır.²⁶

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 ülkeleri AB üyelik süreci içerisinde mali reformlara yeni dinamikler eklemiştir. Eski Sovyetler sistemi ile sıkı mali-siyasal entegrasyon içinde olmuş Orta Asya ülkeleri ve 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 1998 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 göstermektedir ve 2000’lerin ortalarından itibaren özellikle mali açıklar ve mali sürdürülebilirlik açısından diğer

²⁵ Pablo Saavedra, “Flat Income Tax Reforms”, *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, Cherly Gray et al. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007, p. 254.

²⁶ Cherly Gray, *ibid*, p. 15.

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 görülmektedir. 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

- Alm, James and Raul A. Barreto. "The Size, Nature, and Causes of Budget Deficits in Developing Countries", *Budget Deficits and Debt: A Global Perspective*, Westport, Praeger, 1999.
- Asian Development Bank. *Asian Development Outlook*, Philippines, 2009.
- Çevik, Savaş ve Erol Turan. "Devletin Kurumsal Dönüşümü: Orta Asya Ülkeleri Perspektifinden", *Bilig*, Sayı: 41, Bahar 2007.
- EBRD. *Economic Statistics and Forecasts*, 2009 [www.ebrd.org], Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2009.
- Fukuyama, Francis. *Devlet İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, çeviren: Devrim Çetinkasap, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2004.
- 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 et al. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007.
- Keen, Michael Yitae Kim and Ricardo Varsano. "The 'Flat Tax'es: Principles and Experience", *International Tax and Public Finance*, Vol. 15/6, December 2008, pp. 712-751.
- Kopits, George. "The Political Economy of Fiscal Reform in Central and Eastern Europe", *OECD Journal on Budgeting*, C. 2008/3, 2008.
- Lane, Tracey. "Public Finance Systems in Transition Economies", *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, Cherly Gray et al. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007.
- Lorie, Henri. "Priorities for Further Fiscal Reforms in the Commonwealth of Independent States", *IMF Working Papers*, WP/03/209, October 2003.
- Mikesell, John L. and Daniel R. Mullins. "Reforming Budget Systems in Countries of the Former Soviet Union", *Public Administration Review*, Vol. 61/5, September – October 2001.
- Newbery, David M. and Tamas Revesz. "The Evolution of the Tax Structure of a Reforming Transition Economy: Hungary 1988-98", *International Tax and Public Finance*, Vol. 7, 2000.
- Norregard, John and Tehmina S. Khan. "Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges", *IMF Working Papers*, WP/07/274, December 2007.
- OECD. *Central Government Debt: Statistical Year Book 1997-2006*, OECD, Paris, 2007.

- OECD. *OECD Economic Outlook*, Vol. 28/1, No: 83, OECD, Paris, 2008.
- Purfield, Catriona. "Fiscal Adjustment in Transition: Evidence from the 1990s", *Emerging Market Finance and Trade*, Vol: 39/1, January-February 2003.
- PWC. *World Tax Summaries Database*, 2009 [www.pwc.com], Erişim Tarihi: 3 Mayıs 2009.
- Saavedra, Pablo. "Flat Income Tax Reforms", *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, Cherly Gray et al. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007.
- T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. *Bütçe İstatistikleri*, [www.bumko.gov.tr], Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2009.
- Tanzi, Vito and George Tsibouris. "Fiscal Reform Over Ten Years of Transition", *IMF Working Papers*, WP/00/113, June 2000.
- Trushin, Eskender and Eshref Trushin. "Basic Problems of Market Transition in Central Asia", *Central Asia and The New Global Economy*, Boris Rumer (ed.), Armonk, ME Sharpe Inc., 2000.
- Varoudakis, Aristomene. "Do Public Finance Systems Matter for Growth", *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, Cherly Gray et al. (eds), Washington D.C., The World Bank, 2007.
- Vazques, Jorge Martinez and Robert McNab. "The Tax Reform Experiment in Transitional Countries", *National Tax Journal*, Vol: 53/3, June 2000.
- World Bank. *World Development Indicators Database*, 2009, [www.worldbank.org], Erişim Tarihi: 3 Mayıs 2009 population's growth values concentrate more and more as GDPPC is lowered.