



KIRGIZİSTAN'DA MALİ SİSTEMİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÇERÇEVESİNDE BÜTÇEDE REFORM ARAYIŞLARI

Yrd. Doç. Dr. Haluk EGELİ

Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF İzmir-TÜRKİYE

E-mail: haluk.egeli@deu.edu.tr

Araş. Gör. Ahmet ÖZEN

Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF İzmir-TÜRKİYE

E-mail: ahmet.ozen@deu.edu.tr

Özet

Bu çalışmada öncelikle Kırgızistan'ın yapısal sorunlarından kaynaklanan çeşitli mali, iktisadi ve idari sorunlar incelenerek mali sistemin yeniden yapılandırılmasına yönelik uluslararası iktisadi ve mali kuruluşların desteğiyle yürütülen çalışmalara yer verilmiştir. Daha sonra bütçe sisteminin yapısı ve bütçe sürecindeki uygulamalar dikkate alınarak, sistemin modernize edilmesi bakımından getirilen yeni düzenlemeler değerlendirilmiş ve söz konusu düzenlemelerin bütçe sisteminin etkinliğinin sağlanması bakımından yeterli olup olmadığı tartışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Bütçe Sistemi, Mali Sorunlar, Bütçe Süreci, Mali Reform.

SEEKING BUDGETARY REFORMS IN THE LIGHT OF RESTRUCTURING EFFORTS OF FINANCIAL SYSTEM IN KYRGYZSTAN

Abstract

In this study, administering studies through the support of international economic and financial institutions towards restructuring the financial system had been included by scrutinizing various financial, economic, and administrative problems which primarily come from Kyrgyzstan's structural problems. Afterwards, by considering the structure of budgeting system and applications in budgeting process, the new brought-in-regulations from the modernizing point of the system had been reviewed and discussed about whether regulations in question are qualified to provide necessary efficiency with the budgeting system.

Key Words: Budget System, Fiscal Problems, Budget Process, Fiscal Reform.

Giriş

Yirminci Yüzyılda ekonomik sistemlerin en önemli deneyimlerinden biri, Sosyalist Sistemin yıkılması ve merkezîyetçi ekonomik modelden serbest piyasa ekonomisine dayalı modele geçilmesi olmuştur (Egeli-Emsen, 2002: 38). Serbest piyasa kurallarına ve ekonominin liberalleştirilmesi esasına dayalı bu modele geçmekte olan eski doğu bloğu ülkelerine geçiş ekonomileri adı verilmektedir.

Bir geçiş ekonomisi olan Kırgızistan, SSCB'nin dağılmasıyla birlikte 1991 yılında bağımsızlığını kazanarak yeni bir siyasi ve ekonomik dönüşüm sürecine girmiştir. Buna göre merkezi planlamaya dayalı ekonomik model yerini serbest piyasa ekonomisi kurallarının geçerli olduğu bir sisteme bırakmıştır. Dolayısıyla, geçiş sürecini yaşayan pek çok ülkede olduğu gibi Kırgızistan'da da söz konusu dönüşüm süreci, serbest piyasa sistemine adaptasyonun sağlanması bakımından bazı aksaklıkları da beraberinde getirerek ekonomik ve mali sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu çerçevede mevcut sorunlara çeşitli alternatif çözümler getirebilmek ve Kırgız ekonomisinin yeniden yapılandırılmasına katkı sağlamak için başta IMF olmak üzere uluslar arası mali kurumlarca bazı destek programları yürürlüğe konulmuştur. Bu programların esas amacı, ülkenin gelişmişlik düzeyini daha üst seviyelere çıkarabilmek açısından sürdürülebilir kalkınmaya yönelik çalışmaları gerçekleştirmektir. Nitekim bu doğrultuda 1996 yılından itibaren başlatılan ekonomik ve mali reform çalışmaları uluslar arası mali kuruluşlar gözetiminde halen devam etmektedir. Yapılan reform çalışmalarının enflasyonun düşürülmesi, ekonomik büyüme, liberalleşme sürecinin hızlandırılması ve ekonominin yeniden yapılandırılması gibi hedeflere ulaşabilme yönünde önemli katkıları olmuştur. Öte yandan dışa açık kalkınma stratejisinin benimsenmesinin göstergesi olan bir diğer gelişme ise ülkenin 1998 yılında Dünya Ticaret Örgütü'ne katılmasıdır. Ayrıca ekonominin yeniden yapılandırılması kapsamında 2002 yılında "Ulusal Yoksulluk Azaltım Stratejisi" belirlenerek bu yönde çalışmalara başlanmıştır.

Bütün bu çalışmalara rağmen ülkenin yapısal sorunlarını ortadan kaldırmak için öncelikle ele alınması gereken bazı kısıtlar da mevcuttur. Bu kısıtlar; mali yapının zayıflığı, yüksek dış borçluluk, toplam yatırım seviyesinin düşüklüğü, kamu ve özel sektör arasında eşgüdümün sağlanamaması, ekonominin ağırlıklı olarak tarım ve hayvancılığa dayalı olması, ülkenin dağlık coğrafi yapısı nedeniyle bölgesel işbirliği olanaklarının sınırlı olması, yolsuzluklar, politik müdahaleler, aşırı kırtasiyecilik ve yasa dışı faaliyetlerin denetimindeki yetersizliklerdir. Bu tür kısıtları ortadan kaldırmak ve ülkeyi piyasa odaklı bir yapıya kavuşturmak için ülkede bir dizi çalışma yürütülmektedir. Bu çalışmalar kapsamı itibarıyla iktisadi ve mali amaçlı olup, bir kısmı bütçe sisteminin yeniden yapılandırılması ve bu bağlamda modern bir bütçe sisteminin uygulanabilmesi hedeflerine yöneliktir. Buna paralel olarak yürütülen projelerle mali yapının yetersizlikleri, aşırı kırtasiyecilik, yolsuzluk ve mali uygulamaların denetimindeki yetersizlik gibi sorunlar ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

I. Kırgızistan'ın Temel Sorunları

Bir geçiş ekonomisi olan Kırgızistan'da mali sorunların özellikle 1990'lı yılların başlarından itibaren artmasının temel sebepleri; piyasa ekonomisini destekleyici kurumsal ve hukuki altyapısının bulunmamasıdır. Çünkü ülkenin Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde yer aldığı dönemde uygulamış olduğu merkezi planlamaya dayalı ekonomik sistem; özel piyasalara giriş ile çıkışı belirleyen düzenlemelere, mali piyasalara, mülkiyet haklarına ve piyasa merkezli vergi sistemine sahip bulunmamaktaydı. Dolayısıyla Kırgızistan, bağımsızlığını kazandıktan sonra piyasa ekonomisine geçişte ciddi ekonomik

ve mali sorunlar ile karşı karşıya kalmıştır. Aşağıda ağırlıklı olarak mali sorunlara yer verilmeyle birlikte, bazı idari ve ekonomik sorunlara da kısaca değinilecektir.

A. Mali Sorunlar

Diğer geçiş ülkelerinde olduğu gibi Kırgızistan da yapısal koşullardan kaynaklanan ekonomik ve mali sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Ülkede ekonomik sorunların yanı sıra mali sorunların da yoğunluk kazanması, Hükümeti mali sistemin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform niteliğinde arayışlara yöneltmiştir. Aşağıda mevcut mali sorunlar ana başlıklar halinde ele alınarak açıklanacak ve söz konusu sorunların çözümüne ilişkin bütçe kapsamında ne tür reform çalışmalarına gidildiği ve bunların niteliği hakkında bazı açıklama ve değerlendirmelere yer verilecektir.

1.Yüksek Dış Borçluluk Düzeyi

Ülkenin bağımsızlığını kazanmasıyla birlikte sürdürülebilir kalkınma hedefini gerçekleştirmeye yönelik olarak yoğun bir dış finansman ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Buna bağlı olarak dış borç stokları sürekli artmaya başlamış ve günümüzde GSYİH'nın üçte ikisini aşan bir düzeye ulaşmıştır. Nitekim IMF desteği ile sağlanan dış kredilerin geri ödenmesinde yaşanan sıkıntılar ve mevcut kaynakların (vergi ve benzeri) yeterince artırılmaması bütçe üzerinde ağır bir borç yükü oluşturarak bütçe açığının artmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler paralelinde Paris Kulübü ile yapılan ikili görüşmeler çerçevesinde bir borç azaltım stratejisi belirlenmiştir. 2005 yılı Mart ayında yapılan anlaşma neticesinde Kırgızistan'ın 248 milyon dolarlık ticari borcu silinmiş ve kalan ticari borçlarının ise 7 yıl geri ödemesiz olmak üzere 23 yılda ödenmesi karara bağlanmıştır (Asian Development Bank, 2005: 2). Ancak yapılan bu anlaşma borç yükünün makul bir düzeye çekilmesi açısından yetersiz kalmıştır (Bkz Tablo 1). Çünkü dış borç yükünün azaltılabilmesi aynı zamanda borç geri ödeme kapasitesinin yeterliliğine de bağlıdır. Ülkede borç yükünün azaltılması doğrultusunda çalışmalar sürdürülmekle birlikte yine de belirli yatırımlara finansal destek sağlanması için dış borçlanmaya da belirli seviyelerde ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun yolu dış borçların sürdürülebilirliği açısından milli gelir düzeyinin de aynı oranda yükselmesi ile mümkündür.

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

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006
Toplam Dış Borç (Milyon ABD Doları)	1516.6	1754.2	1949.8	1882.2	1980.4
GSYİH (Milyon Dolar)	1983,3	2207,1	2482,9	2655,2	2978,3
Toplam Dış Borç / GSYİH (%)	76,5	79,5	78,5	70,9	66,5

1 Dolar=38 Som olarak esas alınmıştır.

Kaynak: <http://stat.kg/Eng/Annual/Fiscal.html#Top1> (Erişim:27.06.2007).

2. Bütçe Açıkları

Mali sorunların bir diğeri de dış borçlanmaya bağlı olarak ortaya çıkan bütçe açıklarıdır. Bütçe açıkları aynı zamanda mali disiplinin bozulmasına ve harcamaların israf edilmesine de yol açmaktadır. Nitekim mali disiplinsizlik sorunu, hükümetlerin sorumsuzca harcamaları artırmaları, vergileme yetkisini keyfi kullanmaları, aşırı ölçüde iç ve dış borçlanmaya başvurması neticesinde ortaya çıkmakta ve kamu ekonomisinde vergi ile borç yükünün ağırlaşmasına neden olmaktadır (Musayev, 2007: 34).

Vergisel kaynakların istenilen ölçüde artırılamaması ve mali denetimlerin yetersizliği mali dengelerin bozulmasına yol açarak ağırlıklı olarak dış borçlanmayla finansmanı zorunlu kılmaktadır. Buna göre artan borç stokları bütçe açıkların hacmini genişleterek toplam talebin ve özellikle enflasyonun yüksek boyutlarda seyretmesine neden olmaktadır. Ayrıca vergi yönetimi ve vergi tahsilatının etkinsizliği, verginin tabana yayılamaması gibi nedenler de bütçe açıklarına yol açmaktadır. Ancak son iki yıl itibarıyla mali disiplinin sağlanması açısından bütçe harcamalarını kısıcı ve vergi gelirlerini artırıcı politikaların uygulanması sonucunda mali dengelerin olumlu bir trend izlediği gözlenmektedir (Bkz Tablo 2). Öte yandan ulusal para birimi olan somun dolar karşısında aşırı değerlenmesi, dış borç yükünün nispeten hafiflemesine yol açarak (Bkz Tablo 1), bütçe dengelerini de olumlu yönde etkilemiştir.

Tablo 2: Konsolide Devlet Bütçesi (Milyon Som)

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006
Toplam Gelir ve Bağışlar	14411.7	16209.0	18335.7	20367.3	25081.3
Toplam Gelir	13588.1	15747.9	17620.0	19974.7	24815.3
Bağışlar	823.6	461.2	715.8	392.6	266.1
Toplam Giderler	15188.6	16890.6	18841.5	20143.2	25297.8
Bütçe Dengesi	-776,9	-681,5	-505,8	224,1	-216,5
GSYİH	75366.7	83871.6	94350.7	100899.2	113175.6
Bütçe Dengesi / GSYİH	-1,03	-0,81	-0,54	0,22	-0,19

Kaynak: <http://stat.kg/Eng/Annual/Fiscal.html#Top1> (Erişim:27.06.2007).

3. Mali Saydamlık Düzeyinin Düşüklüğü

Mali sorunlara yol açan bir diğer faktör ise ekonomik ve mali göstergelere ilişkin sayısal verilerin bütünüyle saydamlıktan uzak olmasıdır. Mali saydamlık, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki kurum ve kuruluşlara güven duyulmasında etkili bir araç olduğu kadar, ekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülmesi açısından da önem taşımaktadır (Egeli-Özen, 2005: 161).

Bu kapsamda ülkede mali işlemlere ilişkin yeterli veriye ulaşmada güçlükler bulunmakta, ulaşılabilen veriler arasında ise çeşitli farklılıklar görülmektedir. Örneğin Hazine tarafından hazırlanan raporlar kamuoyunun bilgisine sunulmamakta ve kamuoyu bu raporlara ulaşamamaktadır (IMF, 2002: 10). Ancak ne kadar zor olursa olsun, piyasa ekonomisini benimsemiş bir ülkenin kamu ekonomisi ve maliyesine ilişkin istatistikî verileri kamuoyunun bilgisine saydam bir şekilde sunması gerekmektedir (Tügen, 2002: 204). Çünkü bir ülkede ekonominin sağlıklı işleyebilmesi ve buna uygun politika ve stratejilerin geliştirilebilmesi analiz imkanlarının yeterli olması ile mümkündür. Makro ekonomik analizlerin yeterliliği ise doğru ve sağlıklı bilgi akışı ile mümkün olduğundan böyle bir uygulama mali politikaların da daha etkin uygulanmasına yol açacaktır. Aksi takdirde saydamlıktan uzak uygulamalara devam edilmesi; yolsuzlukları ve rüşveti daha da yaygın hale getirmek açısından uygun bir zemin oluşturabilecektir.

4. Mali Raporlamalardaki Yetersizlikler

Hazine tarafından yapılan raporlamalarda ve harcama kontrolünde bazı problemler söz konusu olmaktadır. Bunlardan biri mali işlemlerin kontrolünü içeren hazine işlemleri için gerekli olan belgelerin raporlama kalitesinin düşüklüğüdür. Bu kapsamda büyük defter hesapları düzgün olarak tutulmamaktadır. Diğer yandan muhasebe sistemi gecikmiş

borçlarla ilgili rapor hazırlanmasına da imkan vermemektedir. Çünkü muhasebe kayıtları elle tutulmakta ve harcama taahhütleri istenilen düzeyde bir arada tutulamamaktadır. Bu yönde emekli maaşları, ücretler ve diğer harcamalarla ilgili gecikmiş borçların kaydında problemler ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bütçesel kurumların çoğunda bütçe sürecinin ve hazine tek hesabının dışında kalan gelirler bulunmaktadır. Bunların yanında Sosyal Fon dışında Özelleştirme Fonu ve KOBİ’leri Destekleme Fonu gibi bütçe dışı diğer fonlar Hazineye kendi gelir ve giderleri ile ilgili rapor sunmamaktadır (IMF, 2002: 10-11). Bu da fonların tam bir envanterinin çıkarılamamasına yol açarak, Hazine Birliği’ni bozmaktadır.

B. İdari ve Ekonomik Sorunlar

Ülkede ekonomik sorunların başında toplam yurtiçi yatırımların düşüklüğü gelmektedir. Nitekim brüt yurtiçi yatırımlar, GSYİH’nın % 16,4’üne tekabül etmekte ve bundan dolayı sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi sağlamada yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle özel sektörün ve dolayısıyla doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının teşvik edilmesine yönelik çalışmalara ihtiyaç vardır. Ayrıca ülkenin GSYİH’nın %40’ını tarım sektörü oluşturmakta ve ihracatın yarısı ise altın mamullerinden gerçekleştirilmektedir (SECO, http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/resource_en_24216.pdf). Gerek tarım ürünlerinin katma değerinin düşük olması gerekse altının uluslararası piyasalarda belirli bir kotaya göre ihraç edilebilmesi, ülkenin kalkınması açısından en önemli kısıtlardan biri olarak görülmektedir. Bu çerçevede ülkenin dış şoklara karşı hazırlıklı olabilmesi için üretim ve ihracat çeşitlenmesine gidilmesi ve bu doğrultuda KOBİ’lerin daha fazla desteklenmesi gerekmektedir. Öte yandan ülkenin dağlık coğrafi yapısı bazı bölgelere ulaşım açısından sıkıntılar doğurmakta ve Çin, Tacikistan, Özbekistan ile Kazakistan gibi ülkelerle sınır komşusu olması da siyasi açıdan hassas bir durumun ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır. Bu da bölgesel ve ikili ticari ilişkilerin geliştirilmesi ve sürdürülmesi bakımından bazı sıkıntılara yol açarak bölgesel işbirliğinin daha etkin bir şekilde sürdürülmesi imkanlarını da o nispette azaltmaktadır.

Bu bilgiler ışığında ülkede yaşanan temel idari ve ekonomik sorunlar hakkında ana hatlarıyla bilgi verilecektir.

1. Rüşvet ve Yolsuzluklar

Devletin en temel idari sorunlarından biri rüşvet ve yolsuzluğa neden olan uygulamalardır. Esasen komünist sistemin de bir parçası olan rüşvet uygulamaları devletin üst kademe-lerince çıkar ilişkileri doğrultusunda kullanılmaktadır. Nitekim bu tür uygulamalara ülkenin bağımsızlığını kazanmasından sonra da devam edilmiştir. Gerek rüşvet gerekse yolsuzluk türü uygulamaların artarak devam etmesinin temel nedeni ise bu konudaki yasal mevzuatın yetersiz olmasıdır. Bu nedenle fiyatlar genel seviyesinin yükselmesine bağlı olarak belirli ürünlerin fiyatları oldukça artmış ve bu durum belirli kesimler tarafından kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmıştır. Yine devlet elindeki bazı kurumların özelleştirilmesi işsizliğin belirli ölçülerde artmasına yol açarak gelir düzeyi düşen kişilerin illegal faaliyetlere yönelmesine zemin hazırlamıştır. Özellikle kamu ihalelerinde yaşanan bu tür uygulamalar devlete ek mali yükler getirerek özelleştirme sürecinde istenilen sonuçların alınmasına da engel oluşturmaktadır. Ayrıca vergi mevzuatı olmak üzere diğer yasal düzenlemelerin yaptırım gücü bakımından yetersiz kalması bu tür uygulamaları daha da yaygın hale getirmiştir.

2. Kayıtdışı Ekonomi

Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin varlığı, ülkenin gelir yapısını bozarak sağlıklı bir vergi sisteminin oluşmasına engel olmaktadır. Kayıtdışı ekonominin boyutlarının genişlemesine

yol açan faktörlerden biri yüksek vergi oranlarıdır. Nitekim vergi oranlarının yüksekliği rüşvetin gelişmesine yol açarken yabancı yatırımcıların ülkeye girişini yavaşlatarak girişimciliğin gelişimini önlemektedir (Tügen, 2002: 205). Diğer yandan vergi oranlarının yüksek olması hem kayıtdışı ekonominin hem de rüşvetin boyutlarının artmasına neden olmaktadır. Kayıtdışı ekonomi vergi gelirlerinin artışını engellediği gibi vergi adaletini de bozmaktadır. Öte yandan vergi denetim mekanizmalarının yetersiz olması da kayıtdışı ekonominin boyutlarının genişlemesine neden olmaktadır. Nitekim vergi denetim mekanizmalarının standart bir sistematığe bağlı olarak çalışmaması ve vergi mevzuatının karmaşık yapısı vergilemede bürokratik bir takım engelleri de ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca vergi idaresiyle mükellef arasındaki ilişkiler yeterince geliştirilemediği için vergi tabana yayılamamakta ve bu da ülkenin vergi potansiyelini düşürmektedir.

3. İdari ve Mali Yapının Zayıflığı

Ülkede kamu kurumları gerek idari gerekse mali açıdan tam olarak kurumsallaşamamıştır. Kamu kurumlarının teşkilat yapısının zayıflığı aynı zamanda mali kaynakların kurum içinde ihtiyaçlar doğrultusunda sağlıklı bir planlamasının yapılamamasına yol açarak bütçede ciddi sorunların ortaya çıkmasına neden oluşturmaktadır. Bu bağlamda uygulamada bütçeden yeterince ödenek ayrılmamış kamu programları bulunmaktadır. Ayrıca bütçe sisteminde programları esas alan bir yapının olmaması da kaynakların dağıtımında planlama eksikliğini ortaya çıkarmaktadır. Ülkede planlama konusunda görülen eksiklikler kurumlar arası işbirliğinin sağlanması yönünden koordinasyon eksikliği sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Tüm bu gelişmeler ülkede kamu mali yönetiminin bütünüyle yeniden yapılandırılmasına yönelik bazı reformların yapılması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu mali reformların başında ise bütçe reformları gelmektedir.

4. Doğrudan Yabancı Sermaye Akışının Yetersizliği

Kırgızistan'da yaşanan diğer bir ekonomik sorun ise ülkeye gelen doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının diğer bazı geçiş ülkelerine nazaran oldukça düşük kalmasıdır. Ülke, doğal kaynaklar itibarıyla özellikle altın açısından zengin olmasına rağmen, altın ihracatının kotaya bağlı olması bu madenin üretimine yönelik doğrudan yabancı sermaye girişini engellemektedir. Çünkü bir müteşebbis yatırım kararını alırken faaliyette bulunacağı ülkedeki yabancı yatırım hacmi ve iş kollarını da dikkate almaktadır (DPT, 2000: 5).

Öte yandan ülkeye doğrudan yabancı sermaye girişini hızlandıracak nitelikte yabancı sermayeyi teşvik mevzuatının bulunmaması, söz konusu yatırımları gerçekleştirecek olan sanayici ve müteşebbislerin çekimser davranmasına yol açmaktadır. Ayrıca ülkenin ekonomik anlamda yaşadığı sorunların yanı sıra siyasi açıdan yaşanan belirsizlikler ve iç karışıklıklarda bu süreci olumsuz yönde etkilemektedir.

Ülkenin bağımsızlığını kazandığı ilk yıllarda serbest piyasa ekonomisine geçişi sağlamaya yönelik başta enerji ve haberleşme sektörlerinde olmak üzere yoğun bir şekilde uygulanan özelleştirme politikaları, ülkeye doğrudan yabancı sermaye girişlerini olumlu yönde desteklemiştir. Ancak 2000'li yılların başlarından itibaren bu durum tersine dönerek doğrudan yabancı sermaye akışları nispi azalışlar kaydetmiştir (Acartürk-Arslaner, www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/ertugrulhakan.doc). Nitekim Kırgızistan'ın doğrudan yabancı sermaye girişi yönünden durumunun Kazakistan ve Azerbaycan ile karşılaştırmalı olarak gösterildiği tablo 3'e bakıldığında ülkeye yabancı sermaye girişinin son derece düşük olduğu görülmektedir. Halbuki Azerbaycan ve

Kazakistan açısından aynı şeyleri söylemek mümkün değildir. Bu iki ülkenin gerek petrol gerekse doğalgaz açısından zengin olması doğrudan yabancı sermaye girişini daha cazip kılmaktadır.

Tablo 3: Bazı Geçiş Ülkelerinde Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının (DYSY) Gelişimi (2002-2005)

Yıllar	2002		2003		2004		2005	
	DYSY (Milyon Dolar \$)	DYSY / GSYİH (%)	DYSY (Milyon Dolar \$)	DYSY / GSYİH (%)	DYSY (Milyon Dolar \$)	DYSY / GSYİH (%)	DYSY (Milyon Dolar \$)	DYSY / GSYİH (%)
Kırgızistan	5	0,03	46	2,4	175	7,9	43	1,7
Kazakistan	2590	10,5	2092	6,8	4157	9,6	1975	3,5
Azerbaycan	1392	23,2	3285	45,1	3556	41,0	1680	12,7

Kaynak: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/showReport.do?method=showReport>, (Erişim: 25.10.2007).

II. Kamu Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Çalışmaları

Kamu mali yönetimi ülkede fakirliğin azaltılması ve büyümenin artırılmasına yönelik önceliklerinden biri olarak görülmektedir. Kırgızistan Hükümeti, kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde bütçe açıklarını azaltmak ve acil harcama programlarına kaynak yaratmak hedefi doğrultusunda 1990'lı yılların ortalarından itibaren kapsamlı bir Kamu Mali Yönetim Reformuna yönelik çalışmalara başlamıştır.

Kamu mali yönetimi reform stratejisinin temel amacı; kamu kesiminde saydamlığın ve hesap verebilirliğin artırılmasıdır. Bu çerçevede; kamu idari personelinin hesap verebilirliğinin artırılması, amacına uygun olmayan mali teşviklerin azaltılması, kamuoyunun yeterli kamusal bilgiye erişiminin sağlanması, dış denetim mekanizmasının güçlendirilmesi, iç kontrol ve denetim mekanizmasının geliştirilmesi, kamu harcama yönetiminin güçlendirilmesi, kamu mal alımlarında saydamlığın, etkinliğin ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi, sağlık ve eğitim sektöründe hizmet sunumunun geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması ve kamu kuruluşlarının kurumsal bir yapıya kavuşturulması gibi hususlar ele alınmaktadır (Oxford Policy Management, 2006: 32).

Yukarıda belirtilen hususların gerçekleştirilmesi bakımından Kırgızistan hükümetine bazı uluslararası kuruluşlar tarafından destek verilmektedir. Bu kuruluşlar ve verdikleri destekler aşağıda kısaca açıklanmıştır.

Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından hükümete; makroekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi ve maliye politikalarının etkin bir şekilde uygulanması konusunda destek sağlanmaktadır. Bu kapsamda Parlatmentonun etkinliğinin artırılması; yargı sürecinin iyileştirilmesi; yürütmenin reforme edilmesi; yerelleştirme; kamu mali yönetimi reformu; kamu personelinin etkinliğinin ve hesap verebilirliğinin sağlanması; yönetim işbirliğinin geliştirilmesi; yolsuzlukla mücadele ve kurumların demokratikleştirilmesi çalışmaları yürütülmektedir (IMF, 2004: 2).

Dünya Bankası ve Birleşik Krallık Uluslararası Kalkınma Departmanı (DFID) Hükümetine; Yönetişim Yapısına Adaptasyon Kredisi (Governance Structural Adjustment Credit-GSAC) ve Yönetişime Teknik Anlamda Yardım Kredisi (Governance Technical Assistance Credit -GTAC) şeklinde yardım desteği sağlayacaktır. Bu iki kredi

programının temel amaçları; bütçeleme sürecinde stratejik önceliklerin ve saydamlığın sağlanması, Hazine Sisteminin Modernizasyonu, iç ve dış kontrol sisteminin geliştirilmesi ve kamu alımlarında saydamlığın ve hesap verebilirliğin artırılması olarak belirtilebilir (Oxford Policy Management, 2006: 32). Bu bağlamda GSAC, devletin etkinliğini güçlendirmek için hükümet programına destek sağlayacaktır. Bu programla kamu kesiminde saydamlığı ve sorumluluğu geliştirmek; sistemde rol alan birimlerin hesap verebilirliğini artırmak; kamu personelinin kişisel hesap verebilirliğini sağlamak ve kamusal bilgiye erişimi geliştirmek hedeflenmektedir. Ayrıca söz konusu program, kamu harcama yönetiminin güçlendirilmesi doğrultusunda kamu kesiminde etkinliği artırmayı da amaçlamaktadır. GTAC ise, GSAC'ın amaçları doğrultusunda söz konusu reformların gerçekleştirilmesine yönelik teknik yardım sağlayacaktır. Ayrıca, GSAC'ın hedefleri ile uyum sağlayarak Kırgız Hazinesi'nin modernizasyonuna destek verecektir (<http://Inweb18.worldbank.org/ECA/ca.nsf/General/E63D6253AEC9360d85256D28>).

ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID); Kırgızistan'a çeşitli destekler sağlamaktadır. Bu kapsamda 2002 mali yılından itibaren çeşitli alanlarda faaliyet yürütülmektedir. Bu alanlar; ülkede girişimciliğin geliştirilmesi ve ticarete yönlendirilmesi, çeşitli sektörlerde (sağlık ve enerji gibi) dönük destekler, yolsuzlukla mücadele, toplumdaki eğitim düzeyinin yükseltilmesi olarak sayılabilir (<http://www.usaid.gov/pubs/cbj2003/ee/kg/>). Mali alandaki destekler ise ülkede kamu kurumlarının gelir tahminleme düzeylerinin geliştirilmesi, program esaslı bütçelemeye kademeli geçiş ve yerel yönetimlerde sorumluluğun, hesap verebilirliğin ve etkinliğin artırılmasıdır. Bu yönde USAID tarafından ülkede kapsamlı vergi kanununun düzenlenmesine yönelik danışmanlık hizmeti verilmektedir. Ayrıca bütçe sürecinde saydamlığın artırılması ve yerel yönetimlerde eğitim çalışmaları doğrultusunda yerleşmenin desteklenmesi çalışmaları da yürütülmektedir. Diğer yandan kamu sektöründe yeni muhasebe ve denetim standartlarının geliştirilmesine yönelik destekler de verilmektedir (<http://www.donors.kg/en/donors/usaid>).

Avrupa Birliği, TACIS Bölgesel Faaliyet Programları kapsamında Kırgızistan'da çeşitli bölgesel ortaklık projelerine destek sağlamaktadır. Bu kapsamda Birlik, çeşitli destek programları ile kamu mali yönetim programının sürdürülmesine yönelik tarım ve sosyal destek alanlarına yönelik yardımlarda bulunmaktadır. Ayrıca, Avrupa Birliği ve Kırgız Cumhuriyeti arasında iki taraflı ilişkilerin geliştirilmesi için 9 Şubat 1995 tarihinde ortaklık anlaşması imzalanmıştır. 1 Temmuz 1999'da yürürlüğe giren bu anlaşma ile yasal bir düzenleme oluşturulmuştur. İkili ticari anlaşmaların nispeten küçük ve ülkedeki Avrupa Birliği yatırımlarının düşük olmasına rağmen, ticaret ve yatırımların geliştirilmesi için uzman düzeyinde bir alt komite oluşturulmuştur (http://ec.europa.eu/external_relations/kyrgyz/intro/index.htm).

Dünya Bankası, Uluslararası Kalkınma Departmanı, Dünya Sağlık Örgütü (WHO), ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı ve İsviçre Kalkınma Ajansı'nın işbirliği çerçevesinde kamu harcama yönetiminin sağlık sektöründe geliştirilmesine yönelik destek sağlanmaktadır. Ayrıca Dünya Bankası tarafından Hükümete Kamu Kesimi Kaynak Düzenleme Kredisi (Public Sector Resource Adjustment Credit-PSRAC) programına ilişkin destek sağlanmıştır. Bütçe reformları çerçevesinde Kırgızistan hükümetince, Dünya Bankası tarafından desteklenen bu program yürürlüğe konularak kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve mali disipline ilişkin hususlarda bir takım radikal adımlar atılmıştır. Bu program çerçevesinde; bütçe giderlerinin yapılması ve bütçe kaynaklarının denetimi, devlet yatırımlarının programlanması, merkezi bütçe ile yerel idarelerin bütçeleri arasındaki ilişkilerin koordinasyonu ve yerel idare bütçelerinin yeniden yapılandırılması gibi konular üzerinde çalışmalara başlanmıştır. Ayrıca 1997 yılından itibaren merkezi

devlet bütçesinden yerel idareler bütçelerine toplam vergi hâsılatının belirli bir kısmının tahsisi uygulamasına geçilmiştir (Tüğen, 2002: 204).

Kırgızistan Hükümetinin başlatmış olduğu Kamu Maliyesi Reform Projesi’ne DFID tarafından destek sağlanmaktadır. Bu projenin amacı devlet yönetiminde verimliliğin, sorumluluğun, hesap verilebilirliğin ve saydamlığın artırılmasıdır. Bu proje kapsamında bütçeleme sürecine strateji belirleme ve saydamlık kavramları yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca söz konusu proje ile Kırgızistan’da iç denetim süreçlerinin geliştirilmesine yönelik 2006 yılında eğitim çalışmalarına başlanmıştır (Donors Kg, <http://www.donors.kg/en/news/>). Bu çalışmaların amacı kamu kurumlarında kalifiye personel istihdamına katkıda bulunarak iç denetim süreçlerinde etkinliği sağlamaktır.

Yukarıda adı geçen destek programları doğrultusunda Kırgızistan’da bir dizi yasal düzenlemelere gidilmektedir. 28 Mayıs 1994 tarihli “Kırgız Cumhuriyeti Hazine Kanununun Prensipleri Yasası” (On Basic Principles Of Treasury Law of The Kyrgyz Republic) ile devlet bütçesinin mali yönetiminin merkezi bir unsuru olarak Maliye Bakanlığı bünyesinde Hazine teşkilatı kurulmuştur. Hazine kurumunun oluşturulma amacı; devletin nakit yönetimi, kamu borç ve varlıklarının denetimi, devlet ödemeleri ve belgelerinin denetiminde etkinliği sağlamaktır. Kurum; devlet bütçesi kapsamındaki tüm bütçelerin idari denetimini yürütmektedir. Ayrıca devlet bankacılık düzenlemelerinin modernizasyonu, genel olarak kamu banka hesaplarının bloke edilmesi, nakit akışlarının kontrolü ve yönetimi hususlarına ilişkin faaliyetleri de yürütmektedir. Kanunun 3. maddesine göre Hazine; tüm kamu mali işlemlerinde hesap verebilirlik ve saydamlığa uygun faaliyette bulunmalıdır (<http://www.minfin.kg/eng/modules/smartsection/item.php?itemid=100>). Ayrıca aynı maddede kurumca hazırlanan yıllık hazine hesaplarının cumhuriyet bütçesi ile ilgili olanları Ulusal Parlamenta’ya, yerel bütçelerle ilgili olanların ise yerel meclislere sunulması zorunluluğu getirilmiştir.

11 Haziran 1998’de yürürlüğe giren ve bütçe mevzuatına ilişkin temel prensipleri ortaya koyan “Kırgız Cumhuriyeti Bütçe Kanunu Temel Prensipleri Kanunu” (On Basic Principles Of Budget Law in The Kyrgyz Republic) getirilen bir diğer düzenlemedir. Bu yasa ile bütçeleme sürecinin işleyişine yönelik temel esaslar belirlenmiştir. Yasa, Kırgızistan devlet bütçesini mali sistemin temel bir unsuru olarak ele almakta ve bütçeleme sürecinin bütçe politikası ile uyumlu ve saydam bir şekilde yürütülmesini zorunlu kılmaktadır (<http://www.minfin.kg/eng/modules/smartsection/item.php?itemid=98>). Yasa kapsamında 2002 yılından itibaren orta vadeli bütçeleme yapısına uygun olarak bütçe tahminlemesine geçilmiştir.

29 Nisan 2002 tarihli “Kırgızistan Muhasebe Yasası” (The Law Of The KR on Accounting) yürürlüğe girmiş olup yasa kapsamında devlet muhasebesi ve raporlamasına yönelik prosedürler ortaya konulmaktadır. Ayrıca muhasebe ve mali işlemleri yürütmekte olan kamu personelinin yetki ve sorumlulukları da tanımlanmaktadır. Diğer yandan yasada devlet muhasebe sisteminde tahakkuk esasının uygulanması gerekliliği hüküm altına alınmıştır (<http://www.minfin.kg/eng/modules/smartsection/item.php?itemid=109>).

II. Kırgızistan Bütçesinin Mevcut Durumu

A. Bütçenin Yapısı

1998 yılında yürürlüğe giren “Kırgızistan Bütçesi Temel Prensipleri Kanunu”; Kırgızistan Bütçe Sistemini, ekonomik ilişkileri ve yasal yapıyı temel alan cumhuriyet, yerel yönetim bütçeleri ve bütçe dışı fonların bütçeleme süreçlerindeki ilişkileri düzenleyen bir sistem olarak tanımlamaktadır. Ayrıca kanuna göre bütçenin bağımsızlığı; Kırgızistan

Anayasası'nda düzenlendiği gibi her birimin kendi bütçe kaynaklarını elde edebilmesi olarak belirtilmektedir (madde 1).

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

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

B. Sistemin İşleyişinde Etkin Olan Mali Kurumlar ve Bütçe Süreci

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

Kırgızistan'da 1993-96 döneminde Hazine Teşkilatının oluşturulması, Maliye Bakanlığının Dünyada Uluslararası mali istatistikleri standartları olarak genel kabul gören Devlet Mali İstatistikleri (GFS) sınıflandırmasını temel alarak mali işlemler hakkında güvenilir ve tam zamanlı bilgi üretmesine imkan tanımıştır. Maliye Bakanlığı bünyesindeki Merkezi Hazine ve buna bağlı bölgesel birimler bütçenin nakit hareketlerinin yürütülmesinden sorumludur. Hazine kurumunun faaliyetlerini yürütmesi bakımından gerekli olan yasal yapıyı ise Hazine Kanunu oluşturmaktadır. Söz konusu kanun gereğince Hazine; aylık, üçer aylık ve yıllık raporlar hazırlamakta ve bu raporlarda yerel ve ulusal bütçeler hakkında bilgilere yer verilmektedir (IMF, 2002: 10).

Sistemin işleyişi bakımından Maliye Bakanlığı Cumhuriyet Bütçesinin hazırlık aşamasından denetim aşamasına kadar olan tüm süreçte aktif bir rol oynamaktadır. Bütçeleme sürecinde iç denetim, Maliye Bakanlığı'nın Kontrol ve Denetim Departmanı tarafından yürütülmektedir. İç denetim sürecine ilişkin hükümler kesin olup iç denetim sonucu elde edilen raporlar Sayıştay'ın dış denetim faaliyetlerinde etkinliğinin artması bakımından oldukça önem taşımaktadır. Ancak, söz konusu faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu personel sayısının sınırlı olması, birimin faaliyetlerini yerine getirme kapasitesinin düşmesine yol açmaktadır. Ayrıca, belirli kamu hizmetlerine yönelik yapılan sözleşmeler gereği fiyat tekliflerinin saydam olmasını gerektiren yasal düzenlemeler mevcut olmasına rağmen, bunlar henüz istenilen düzeyde değildir (IMF, 2002: 11).

Ülkede dış denetim Anayasal bir üst denetim organı olan Sayıştay tarafından yürütülmektedir. Anayasaya göre Sayıştay'ın Devlet Başkanı'na ve Meclise dış denetim faaliyetlerine ilişkin rapor sunması zorunludur. Devlet başkanı kurumun başkanını atama yetkisine sahip olup, ayrıca kurum üyelerinin üçte birini de seçmektedir. Diğer üyelerin üçte biri Parlamentodaki alt-meclis, geri kalan üçte biri ise üst-meclis tarafından tespit edilmektedir. Ancak kurumun tavsiye niteliğindeki bazı görüşlerinin

uygulamaya konulması hususunda herhangi bir kurumsal düzenleme bulunmamaktadır. Kurum, devletin muhasebe kayıtlarının mali güvenilirliği konusunda kamuoyuna yıllık rapor sunmakta ve bu rapor sınırlı sayıda basılmaktadır. Sayıştay’ın basın sekreterliği araştırmacı ve uzmanları düzenli olarak kurumdaki görüşmelere katılmaya davet etmektedir (IMF, 2002: 11).

Yukarıda kısaca açıklanan söz konusu mali kuruluşlar aynı zamanda ülkenin kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında da etkin bir konuma sahiptir. Kırgızistan bütçe sürecine ilişkin prosedürler temel olarak 1998 tarihli ”Kırgız Cumhuriyeti Bütçe Kanunu Temel Prensipleri Kanunu”nda düzenlenmiştir. Buna göre ilgili yasada bütçenin hazırlık aşamasından denetim aşamasına kadarki tüm süreç yasal bir çerçeveye oturtulmuştur. Kanuna göre Hükümet, cumhuriyet bütçesini hazırlamaktan; yerel yönetimler ise yerel bütçeleri hazırlamaktan sorumludur. Kırgızistan Parlamentosu ise Cumhuriyet bütçesinin onay mercii görevini yürütürken, kasaba ve şehirlerin yerel meclisleri ise kendi yerel bütçelerini onaylamaktadır (madde 2). Maliye Bakanlığı, konsolide bütçe (devlet bütçesi) ödeneklerine ilişkin üst limitleri tahmini olarak belirlemekte ve bütçe uygulama sonuçlarını içeren yıllık raporu hazırlamaktadır (madde 3).

Bütçe Kanunu, bütçe politikalarının orta vadeli bütçe tahminlemesine uygun olarak yürütülmesini hükme bağlamaktadır. Buna göre ülkede orta vadeli bütçeleme yapısına uygun olarak mevcut yılı takip eden 3 yıllık bir dönem için gelir ve gider tahminlemeleri yapılmaktadır. Orta vadeli bütçe tahminlemesinde; vergiler ve diğer gelirler türlerine göre bütçe gelirleri; ana harcama gruplarına göre bütçe harcamaları, ortaya çıkan bütçe açığı ve finansmanına ilişkin hükümler yer almaktadır. Maliye Bakanlığı 1 Mayıs’a kadar orta vadeli bütçe tahminlemesini Ekonomi Politikaları Konseyi’ne sunmakta ve Konsey, bu tahmini rakamları Mayıs ayının 15’ine kadar incelemektedir. Söz konusu incelemelerde mali disiplin esas alınmakta ve harcama büyüklüklerinin üst limiti belirlenmektedir. Konseyin faaliyetleri; bakanlıkların, komisyonların, idari birimlerin, komitelerin ve bütçeden kaynak tahsis edilen diğer kuruluşların üst harcama limitlerini ortaya koymak ve bu konudaki temel prensipleri belirlemektir. Konsey, incelediği orta vadeli bütçe belgesiyle ilgili çalışmalarını tamamladıktan sonra bunları Devlet Başkanının onayına sunmaktadır (madde 9).

Devlet başkanının Konseyden gelen raporu onaylamasıyla bütçenin üst limiti belirlenmiş olmaktadır. Bu çerçevede kurumlar harcama tekliflerini belirleyerek, Maliye Bakanlığı’na göndermektedir. Maliye Bakanlığı ise Hükümet tarafından onaylanan bütçe cetveli ile tutarlı bir şekilde Cumhuriyet bütçe tasarısı hazırlıklarına başlamaktadır. Bu süreçte Bakanlık, kamu kurumlarından gelen ödenek tekliflerini kendi ödenek teklifiyle birleştirerek, Cumhuriyet Bütçe Tasarısı’nı oluşturmaktadır. Bakanlık tarafından hazırlanan Cumhuriyet Bütçe Tasarısı mali yılın bitimine yaklaşık 5 ay kala Hükümete incelenmek üzere gönderilmektedir. Hükümet tarafından incelenen bütçe tasarısı, mali yılın bitimine 4 ay önce Parlamente’ya sunulmaktadır (madde 40).

Cumhuriyet bütçe tasarısının Parlamente’deki incelemesi Daimi Komitelerde başlamaktadır. Söz konusu komiteler; bakanlıkların ve bütçeden kaynak alan tüm kurumların üst yöneticileri ile 20 günlük bir süre içerisinde görüşmektedir. Komiteler, daha sonra tasarı ile ilgili kendi görüşlerini de içeren raporu Parlamente’ya sunmaktadır (madde 41). Parlamente’nun kendisine gelen tasarısı, komitelerden gelen raporları da göz önünde bulundurarak onaylamasıyla birlikte bütçe kanunu yürürlüğe girmektedir (madde 42).

Yerel bütçeler ise ilgili yerel idarelerin mali birimleri tarafından hazırlanmakta ve yerel meclislerde onaylanmaktadır (madde 52). Gerek ulusal meclis gerekse yerel meclisler, kendilerine gelen bütçe tasarılarını Anayasaya göre devlet sırrı olarak kabul edilen

hususlar dışında bütçenin saydamlığı ilkesine uygun olarak kamuoyunun bilgisi dahilinde incelemektedir (madde 12).

Yerel bütçeler Cumhuriyet Bütçesinin Parlamentoda onaylanmasını izleyen iki ay içinde Maliye Bakanlığı'na gönderilmekte ve Devlet Bütçesi (Konsolide Bütçe) oluşturulmaktadır (madde 52).

Bütçe uygulamaları Maliye Bakanlığı ve Hazinesinin işbirliği çerçevesinde yürütülmekte ve meclislerde onaylanan bütçe büyüklükleri esas alınarak gerçekleştirilmektedir. Bütçe Kanununa göre her kurum bütçede gösterilen üst limitler kadar harcama yapma yetkisine sahiptir. Dolayısıyla hiçbir kurum kendi ödeneğini aşacak harcama taahhütlerinde bulunamamaktadır. Bütçe uygulamaları sırasında bazı kurumların ödeneklerinin yetmemesi halinde yedek ödenek ve öngörülme durumları için olağanüstü ödenekten ilgili kurumlara kaynak aktarması söz konusu olabilmektedir. Örneğin, ülkenin tümünü ya da önemli bir kısmını kapsayan olağanüstü gelişmeler söz konusu olduğunda Parlamento, ek olağanüstü bütçe hazırlama yetkisine sahiptir. Bu konuda Hükümet tarafından ek bütçe talepleri söz konusu olabilmekte ve bunu Parlamento karara bağlamaktadır. Parlamento tarafından alınan bu kararda ilave bütçe harcamalarının karşılanacağı kaynaklar ortaya konulmaktadır (madde 28).

Mali yılın sona ermesiyle birlikte, bütçe uygulama sonuçlarını gösteren yıllık raporlar ilgili birimler tarafından hazırlanmaktadır. Bu raporlardan biri Cumhuriyet Bütçesinin uygulamalarını içeren yıllık rapordur. Bu rapor, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Hazırlanan bu rapor Hükümete yollanmakta ve Hükümet tarafından 15 Mayıs tarihine kadar Parlamento'ya gönderilmektedir. Bu rapor, Parlamento'daki alt komisyonlardan biri olan Bütçe Komitesi tarafından incelenmekte ve kendi görüşünü de içeren ayrıntılı raporla birlikte Parlamento'ya sunulmaktadır. Parlamento ise Hükümet, Sayıştay ve Daimi Komitelerden gelen raporları esas alarak "Cumhuriyet Bütçesinin Uygulanması Raporu"nu onaylamaktadır (madde 45).

Yerel bütçelerin uygulama sonuçlarını içeren yıllık raporlar, yerel parlamentolar tarafından onaylanmakta ve onaylanan raporlar mali yılın bitiminden itibaren en geç 2 ay içinde Maliye Bakanlığı'na sunulmaktadır (madde 52). Konsolide bütçe uygulamasına ilişkin yıllık rapor ise ertesi yılın 20 Mayısına kadar Hükümetin incelemesine sunulmaktadır. Ayrıca "Kamu Yatırım Programı" ile ilgili uygulama sonuçları da yıllık rapora eklenmektedir. Kesinleşen konsolide bütçe yıllık raporu ise Hükümet tarafından mali yılın itibaren yaklaşık 6 ay içinde Devlet Başkanının incelemesine sunulmaktadır (madde 13).

Öte yandan bütçe uygulamalarına ilişkin olarak Hazine tarafından aylık ve üç aylık dönemler itibarıyla raporlar hazırlanmaktadır. Aylık raporlar gelecek ayın üçüncü haftasına kadar hazırlanmakta iken üç aylık raporlar içerik olarak daha kapsamlı olup bu raporlarda harcamalar fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma esas alınarak gösterilmektedir (IMF, 2002: 10).

III. Kırgızistan Mali Yapısının ve Bütçe Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi

Kırgızistan merkezi yönetim temelli federal bir yönetim yapısına sahiptir. Bundan dolayı gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler arasında maliye politikalarının etkinliği ve bütçe uygulamalarının iyileştirilmesi bakımından Hazine bütçe ilişkileri çerçevesinde sıkı bir koordinasyona gereksinim bulunmaktadır. Mali sistemin yeniden yapılandırılması ve bütçe politikalarından beklenen etkinliğin sağlanabilmesi bakımından uluslararası

kuruluşlar gözetiminde sistemi reforme edecek tarzda bir dizi düzenlemeye yer verilmektedir. Ancak bu düzenlemelerin sistemin başarısını ne yönde etkileyeceği ise uygulamalar sonucunda belli olacaktır. Her ne kadar getirilen yeni düzenlemeler mali sistemin aksaklıklarını ortadan kaldırmaya yönelikse de, mevcut uygulamalara bakıldığında, bazı sorunların halen devam etmekte olduğu gözlenmektedir.

Gerçekleştirilen reform çalışmaları doğrultusunda mali sisteme olumlu yönde etkide bulunabilecek temel düzenlemeler şu şekilde maddeleştirilebilir (Oxford Policy Management, 2006: 1-35):

- Yerel yönetimlerin harcamaları merkezi yönetim tarafından kapsamlı bir şekilde raporlanmaktadır.
- Bütçe sınıflaması devlet mali istatistikleri ile tutarlı olup idari, ekonomik ve fonksiyonel açıdan bilgi akışını sağlamaktadır. Gelir ve harcamalara ilişkin veriler genel olarak GFS uluslararası standartlarına uyum göstermektedir. Özellikle ekonomik sınıflandırma diğer geçiş ülkelerine nazaran oldukça yüksek düzeydedir. Bu, ayrıntılı iç denetim için yeterli değildir. Fonksiyonel sınıflandırma aynı zamanda 2001 CFS' de belirtildiği gibi COFOG gereksinimlerine de uyum sağlamaktadır.
- Ulusal İstatistik Komitesinin web sitesinde yayınlanan mali veriler, konsolide edilmiş bazı bilgileri içermektedir. Ayrıca Maliye Bakanlığı bütçe uygulaması hakkındaki aylık bilgileri kendi web sitesinde ilan etmeye başlamıştır.
- Kamu mal ve hizmet alımına ilişkin faaliyetlerde saydamlığın sağlanmasına yönelik çeşitli göstergelere yer verilmesi planlanmaktadır. Bu kapsamda Kamu İhale Yasası gereği yaklaşık 100.000 Amerikan doları bedelli kamusal mal veya hizmet alımına yönelik anlaşmalar resmi gazetede yayınlanmaktadır. Halen Devlet Tedarik ve Maddi Rezervler Komitesi, bu yönde yeniden yapılandırılmakta ve Komitenin fonksiyonlarının etkinleştirilmesi çalışmaları yürütülmektedir. Ayrıca bu konuda bir bülten düzenli olarak yayınlanmaktadır.
- Bütçenin hazırlık aşamasında orta vadeli bütçe yapısına uygun olarak orta vadeli mali tahminler ve geleceğe yönelik harcama tahminleri yapılmaktadır. Buna göre orta vadeli harcama planlaması ve bütçelemesine geçilmiş ve kamu kurumlarının bütçe hazırlık sürecine daha sistematik bir şekilde katılımı sağlanmıştır. Bu çerçevede orta vadeli bütçe yapısı tüm bakanlıkları kapsamakta ve maliye politikası hedeflerine uygun bir bütçe planlamasını göz önünde bulundurmaktadır. Bu aşamadaki tüm faaliyetler mali saydamlığa uygun bir şekilde yürütülmektedir. Nitekim bütçenin saydamlığı konusunda önemli gelişmeler sağlanmış ve bu gelişmeler özellikle bütçe kanuna ve mali bilgilere kamuoyunun erişebilirliğini sağlamıştır. Ancak orta vadeli bütçe yapısına yeni geçilmesinden dolayı sistem henüz beklentileri tam olarak karşılayabilecek düzeye ulaşmamıştır.
- Bütçede cari harcamalar ve sermaye harcamaları (sabit varlıkların iyileştirilmesiyle ilgili harcamalar) gösterilmekte ve bu konuda yeterli bilgiye yer verilmektedir
- İlgili kurumlar tarafından yıl içinde bütçe uygulamalarına yönelik aylık ve üçer aylık olarak hazırlanan raporlar zamanında ve düzenli olarak yayınlanmaktadır.
- Hükümet en üst düzeyde Ekonomi Politikası Konseyi oluşturarak tüm bütçe hazırlama fonksiyonlarının sorumluluğunu bu konseye vermiştir. Böylece hem bütçenin oluşturulmasında hem de bütçe politikasına ilişkin önceliklerin Parlamentoda incelenerek karara bağlanmasında önemli mesafeler alınmıştır.

- Ülkede yıllık bütçe hazırlama takvimi net olarak ortaya konulmakta ve Maliye Bakanlığı web sitesinde ilgililerin erişimine sunulmaktadır.

- Dış denetimi güçlendirmek için Sayıştay'ın yeniden yapılandırılması çalışmaları yürütülmektedir. Çalışmalar Sayıştay'ın görevlerinin ve üst denetim organı olarak kurumsal yapısının yeniden yapılandırılması çerçevesinde yürütülmektedir. Bu bağlamda dış denetimin bağımsızlığı ve düzene konulması yönünde Muhasebe Kanunu çıkarılmıştır. Ancak Sayıştay'ın personel açısından eğitilmesi ve etkin denetimler yapabilmesi için modern denetim uygulamalarını öğrenmesi gerekmektedir. Bu noktada Uluslararası Sayıştaylar Organizasyonu (INTOSAI)'nın standartlarına yönelik çalışmalar planlanmaktadır.

Mali sistemi olumlu yönde etkileyen bu gelişmelerin yanı sıra Kırgızistan'ın az gelişmiş ve sisteme yeni geçen bir ülke olmasından dolayı uygulamalar açısından bir dizi sorunla karşı karşıya kalınmaktadır. Söz konusu bu sorunlar aşağıda kısaca sıralanmıştır (Oxford Policy Management, 2006: 1-35):

- Harcamacı kuruluşlar arasında mali uygulamalar açısından koordinasyon eksikliği bulunmaktadır. Bu durum gelir ve harcama sorumluluklarının kurumlar arasında saydam bir şekilde dağıtımını engellemektedir. Dolayısıyla, uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenen söz konusu programların mali politikalara yansıtılmasında çeşitli riskleri ortaya çıkarmakta ve bu aynı zamanda orta vadeli bütçeleme sürecinin işleme açısından bazı aksaklıkları da gündeme getirmektedir.

- Konsolide bütçenin oluşturulması bakımından en önemli kısıt, farklı sınıflandırmaya sahip çok sayıda bütçenin mevcut olmasıdır. Nitekim bütçe sınıflandırması daha ziyade idari ve ekonomik açıdan ele alınmaktadır. Özellikle hizmet etkinliğini ölçmek yönünden son derece önem taşıyan fonksiyonel sınıflandırmaya sistemde tam olarak yer verilmemektedir.

- Ülkedeki mevcut bütçe sistemi, geleneksel bütçe yaklaşımını esas almakta olup modern bütçe anlayışına uygun tekniklere bütçede yeterince yer verilmemektedir. Bununla birlikte bütçe-plan ilişkisini kurmak ve orta vadeli bütçe sürecine geçişi kolaylaştırmak bakımından Maliye Bakanlığı bütçede program esasına dayalı bir yapıya geçiş konusunda uluslararası kuruluşlardan teknik anlamda destek almaktadır.

- Sistemde kamu harcama ve gelirleri hakkında kapsamlı bilgiye ulaşılamamaktadır. Örneğin, mali açık hususunda bilgi GFS standartlarına göre tanımlanmalı iken sistemde bu tür bilgi mevcut değildir. Ayrıca yıllık bütçe teklifi için ek bilgi sağlayan analitik tablolar ve açıklayıcı belgeler olmasına rağmen, bu belgeler stratejik hedeflere ilişkin politika uygulamaları hakkında bilgi içermemektedir.

- Mevcut muhasebe sistemi taahhüt aşamasındaki işlemlere ait verilerin kaydedilip saklanmasına imkan vermemektedir. Bu durum nakit akışının, harcama yönetiminin ve denetiminin etkinliğini engelleyen önemli bir eksikliktir. Taahhütleri dikkate alan bir muhasebe sisteminin varlığı, gecikmiş ödemelerle ilgili eş zamanlı bilgi üretimini de zorunlu kılmaktadır. Buna göre Hazinesinin ihtiyaçlar dahilinde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Nitekim Hükümet bu konuya ilişkin Dünya Bankasıyla bir takım ortak projelere başlamış olup, bu çalışmalar halen devam etmektedir.

- Sistemde bağışlar ve benzeri yardımlar Hazine tarafından kayıt altına alınmamaktadır. Örneğin, kaynak tahsisi yapılan projelere yönelik verilen yardımlar haricinde kayıt altına alınmayan kamusal faaliyetler, toplam harcamaların %10'unu aşmaktadır.

- Uygulamada devlet tarafından KİT’lerin mali risklilik (borç rasyoları, nakit gelir-gider dengesi vb) durumunun ne düzeyde olduğunun tespitine yönelik düzenli bir denetim yapılmamaktadır.
- Merkezi hükümet istatistikleri; sosyal fonlar ve Kamu Yatırım Programı’nın dış finansmanına ilişkin verileri içermemektedir. Dolayısıyla bu veriler ayrıntılı şekilde yayınlanmasına rağmen, uluslararası standartların gerisinde kalmaktadır. Böylece mali saydamlığa esas teşkil eden kamusal bilgiye erişim, genel olarak sınırlı kalmaktadır.
- Yıllık Bütçe Kanunu kamuoyunun bilgisine sunulmakta ve mali saydamlık gereği yayınlanması zorunluluk arz etmektedir. Ancak yıllık verilerin yayınlanmasını gerektiren özel hükümler mevcut değildir. 1998 tarihli Bütçenin Temel Prensipleri Kanununda açık olarak yer almasına rağmen, bütçeleme verilerini içeren kapsamlı bir yayın bulunmamaktadır. Maliye Bakanlığı bu konuda bir web sitesi oluşturmuş olup, genel mali bilgileri içeren üçer aylık verileri yayınlamaktadır. Bu kapsamda kamu borçları ve bütçe uygulama verileri üçer aylık dönemler halinde ilgili sitede yayınlanmaktadır.
- Ülkede Parlamento tarafından ekleriyle birlikte onaylanan yıllık bütçe, basılı bir mali belge olarak yayınlanmaktadır. Ancak, kamuoyunun kullanımı için bu belgeye erişim oldukça güçtür.
- İlgili kanunda Maliye Bakanlığı’nın bütçe uygulamalarına yönelik bir rapor hazırlaması hakkında sorumluluğu belirtilmekte ve söz konusu raporun izleyen yılın 15 Mayıs’ına kadar Devlet Başkanı ve Parlamenta sunulması gerektiği hükmü yer almaktadır. Bununla birlikte bu rapor çok kapsamlı hazırlanmamakta ve bu raporda devlet faaliyetlerinin dönem sonu konsolide edilmiş mali durumlarının tespitine imkan veren bir sistem ortaya konulmamaktadır.
- Kurumlarca hazırlanan dönem sonu mali raporların yetersiz olması; harcama ve gelirlere ilişkin mevzuatın yorumlanmasından ibaret olan sınırlı bir dış denetime imkan vermektedir.
- Vergilemede yasalar ve prosedürler belirgin olmakla birlikte, vergi idaresinden kaynaklanan vergilemeye yönelik bir takım keyfi uygulamalar halen devam etmektedir. Dolayısıyla vergi idaresinin etkin çalışmaması; vergi denetimlerinin yetersiz olmasına ve bu bağlamda vergi kayıp - kaçaklarının artmasına yol açmaktadır.
- Ülkede sağlam bir nakit planlaması ve yönetimi bulunmamaktadır. Hükümet bu konuda çeşitli ölçüm teknikleri uygulamaya koymuş olsa da bunların başarılı olması için sistemde temel değişikliklere gereksinim bulunmaktadır.
- Kamu borç yönetiminde son yıllarda önemli gelişmeler kaydedilmekle birlikte hala hükümetin banka hesaplarının konsolide edilmesinde sorunlar bulunmaktadır.
- Kalifiye personel eksikliği ve yasal altyapının bütünüyle oluşturulamamasından dolayı, iç denetim fonksiyonu etkin çalışmamaktadır. Dolayısıyla ülkede iç kontrol sistemi tam olarak uygulanmamaktadır.
- Uygulamada avans ve şüpheli alacak hesaplarına ilişkin geniş kapsamlı bir bilgiye yer verilmemektedir.
- Uygulamada kapsamlı bir veri ağı ve depolama oluşturulmasına yönelik yeterli altyapı bulunmamaktadır. Bundan dolayı, transfer edilen mali kaynakların doğru bir şekilde raporlanmasına yönelik muhasebe ve sınıflama sistemleri yeterli değildir.

• Yıl içinde bütçe uygulamalarına yönelik aylık ve üçer aylık dönemler halinde yayınlanan raporlar zamanında ve düzenli olarak hazırlanmaktadır. Ancak bu raporlar içerik bakımından dar kapsamlı olup bütçe tahminleri ile uyum göstermemektedir. Bu tür bilgilerin kalitesi, ilgili kayıtların elle tutulmasından dolayı düşmektedir. Şöyle ki bu raporlar; sadece kontrol amaçlı olarak hazırlanmakta, buna karşılık bakanlıklara yönetimde kullanabilecekleri bilgileri sağlamaya yönelik düzenlenmemektedir.

• Yıllık bütçe kanununun yasama tarafından tekrar incelenmesinde bazı komiteler görev almaktadır. Ancak bu komitelerdeki üyelerin yeterli teknik bilgiye sahip olmaması ve gerçekleşen harcamaların onaylanmasına dönük uygulama eksikliklerinden dolayı, komitelerdeki inceleme süreci etkinlikten uzaktır. Buna göre sistem komitelere yer verirken, bunların Parlatentonun denetim raporlarını detaylı bir şekilde incelemesinde sıkıntılar söz konusudur.

• Hükümet tarafından harcama düzeyinin kapsamlı bir şekilde izlenebileceği sistematik bir süreç bulunmamaktadır. Toplam harcama stoklarının belirlenmesi ayrıntılı ve kapsamlı analizler olmaksızın tespit edilememektedir. Maliye Bakanlığı, aşırı taahhütleri yerine getirebilen ve gelecekteki nakit akışlarının ortaya çıkarılması yönünde öncelikli sorumluluklara ve sağlıklı bir mali yönetim sistemine henüz sahip değildir. Bununla birlikte 2001 yılından bu yana IMF gözetiminde yürütülen düzenlemelerle bazı gider ödemelerinin yapılmasında iyileşmeler görülürken harcama stoklarında ise bir azalma ortaya çıkmıştır.

• Ülkede mali tahminlerin değerlendirilmesine yönelik bağımsız uzmanlar bulunmamaktadır. Zaten ülkede bütçenin temelini oluşturan makro yapı bağımsız uzmanların teknik değerlendirmesine de imkan vermemektedir (IMF, 2002: 12).

Bu bağlamda sistemin etkinliği açısından yapılan düzenlemeler ve alınması gerekli tedbirler şu şekilde belirtilebilir:

• Hazinesinin modernizasyonu kapsamında yürütülen düzenlemeler çerçevesinde Merkez Hazinesi, bütçe uygulama sürecinde en temel hükümet organı haline gelmiştir. Kurum bünyesinde kurulmuş olan Nakit Gösterim Birimi, mali sistemde nakit yönetiminden sorumlu tutulmuştur. Böylece Merkez Hazinesinin nakit akış tahminlemesi daha tutarlı hale gelmiş, taahhütlerin kontrolü ve devlet mali hesaplarının bir araya getirilmesinde de nispi bir başarı sağlanmıştır. Ancak Hazine Tek Hesabı çerçevesinde merkez ve taşra teşkilatı arasında nakit akışı yönünden koordinasyonun sağlanabilmesi için Hazinesinin nakit yönetiminin daha da etkinleştirilmesi gerekmektedir. Bu, aynı zamanda hazine birliğinin sağlanması açısından da önem taşımaktadır. Bu yönde tüm kamu kurumlarının tam otomasyona geçerek nakit yönetimi için gerekli olan tüm bilgileri tam zamanlı olarak Hazineye aktarması gerekmektedir.

• Ülkede orta vadeli bütçe yapısına esas teşkil eden bazı temel unsurlar, mali sistem kapsamına alınmıştır. Bununla birlikte, orta vadeli bütçeleme sürecinin ulusal politika hedefleri doğrultusunda ele alınması ve çalışmalara bu yönde devam edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, orta vadeli bütçe yapısına uygun olarak hazırlanan mali planın yıllık bütçeyle uyumu sağlanmalıdır.

• Ülkede program bütçeye geçilmesi konusunda çalışmalara başlanmıştır. Bu çerçevede 2006 yılında Sağlık Bakanlığı pilot kurum olarak seçilmiş ve diğer bakanlıkların da gelecekte bu bütçe sistemine geçmesi hedeflenmiştir. Ancak program bütçeden istenen başarıya ulaşmak için; orta-uzun vadede planlama çalışmalarına ağırlık verilmesi ve

yapılacak sistem analizleri için gerek duyulan yeterli veri tabanının oluşturulması gerekmektedir.

- Bütçenin tahmini rakamları makro-ekonomik yapıya uygun olarak hazırlanırken bütçe, ekonomik değişkenlere bağlı olarak ortaya çıkan mali riskler hakkında bilgi içermemektedir. Dolayısıyla bütçede ekonomik değişmelere duyarlı bir tahminlemeye yer verilmemekte ve yapılan tahminlemelerde temel mali riskler göz önünde bulundurulmamaktadır. Buna göre orta vadeli bütçe yapısına uygun olarak ele alınan bir bütçe sisteminde yapılacak tahminlemelerin temel mali riskleri de kapsayacak şekilde ele alınması gerekmektedir.
- Bütçe belgesi içerik olarak vergi harcamaları ve yarı mali işlemlerle ilgili uygulamalara dair her hangi bir bilgiye yer vermemektedir. Mali reformlardan beklenen başarının sağlanması, bütçe disiplini ve mali saydamlık hedeflerine ulaşılması açısından vergi harcamaları ve yarı mali işlemlere ilişkin uygulamaların da bütçede yer alması gerekmektedir. Ayrıca mali riskleri (görev zararları, yarı mali işlemler, vergi harcamaları vb) de içeren tahminlemeler; dönem başı tahminleme ve dönem sonu gerçekleşme rakamları arasındaki sapmaları azaltarak bütçe rakamlarının uygulamalar yönünden tutarlı olmasına imkan sağlayacaktır.
- Mali uygulamaların başarısı bakımından oldukça önem taşıyan devlet muhasebe sistemi nakit esasına dayanmaktadır. Halbuki bütçe sisteminin ve kamu harcama denetiminin etkinliği bakımından devlet muhasebesinde nakit esasının yanında tahakkuk esasına da yer verilmesi zorunluluk arz etmektedir. Nitekim ülkede program bütçeye yönelik çalışmaların başladığı şu günlerde, bütçede muhasebe reformuna da ihtiyaç bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden dünyadaki eğilimler paralelinde tahakkuk esasına geçilmesi bir yerde zorunlu olup, bu konuda gerekli düzenlemeler süratle yapılmalıdır.
- Mali politika uygulamalarının makro ekonomik hedefleri gerçekleştirme için gerekli olan unsurlardan biri de mali denetimdir. Mali uygulamaların denetimi bakımından bazı olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. Bu çerçevede uluslararası kuruluşların desteğiyle bazı projeler yürütülmektedir. Ancak yürütülen bu çalışmalar henüz başlangıç aşamasında olup, ülkede iç kontrol mevzuatı çok dar kapsamlı ele alınmaktadır. Gerek iç denetimin gerekse dış denetimin etkinliği yönünden kalifiye personel istihdamı, mali işlemlerin elektronik veri tabanında düzenli kaydedilmesi ve gerekli yasal mevzuatın oluşturulması gibi aşamaların tamamlanması gerekmektedir. Bu yönde adımlar atılmadan etkin bir denetim sürecinin varlığından bahsetmek mümkün değildir.
- Bütçenin finansmanı yönünden karşılaşılan en önemli sorunlardan biri dış borçlanmanın boyutlarının nispeten yüksek olmasıdır. Bu durum ülkede yoksulluğun azaltılması doğrultusunda başlatılmış Ulusal Yoksulluk Azaltım Stratejisi için gerek duyulan finansmanın sağlanmasında sorunlara neden olmaktadır. Nitekim dış borçlanmanın boyutları, bütçeden ülkenin öncelikli çözüm bekleyen bazı yatırım projelerine yönelik kaynak tahsisini kısıtlamaktadır. Buna göre, yoksulluğun azaltılabilmesi amacıyla ülkeye yabancı sermaye girişlerinin teşvik edilmesine yönelik teşvik mevzuatının yeniden gözden geçirilerek, bu konuda gerekli düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir. Her ne kadar ülke genel olarak dış borçlarının sürdürülebilirliği hususunda ciddi problemler yaşamasa da böyle bir uygulama aynı zamanda ülkenin sadece dış borçlanmaya dayalı kalkınma politikalarına bağlı kalmasını da engelleyecektir.

Sonuç

Bir geçiş ekonomisi olan Kırgızistan bağımsızlığını kazandıktan sonra yeni bir ekonomik dönüşüm sürecine girmiştir. Bu çerçevede ülkenin yapısal koşullarının yetersizliğinden kaynaklanan ekonomik ve mali sorunlara çözüm bulmak amacıyla uluslararası kuruluşlar nezdinde çalışmalar başlatılmıştır. Bunların en kapsamlı olanlarından biri mali sistemin yeniden yapılandırılmasıdır. Mali sistemin iyileştirilmesi ve bütçe politikasının etkinliği bakımından söz konusu çalışmalar büyük önem taşımaktadır. Özellikle 2000’li yılların başından itibaren bu konuda yeni yasal düzenlemelere gidilmiş ve uygulama sonuçları daha net bir biçimde görülmeye başlanmıştır.

Geçiş sürecinde olan çoğu ülkede olduğu gibi Kırgızistan da yeni sisteme adaptasyon konusunda bazı sorunlarla karşılaşmaktadır. Ancak şimdiye kadar yapılan ve yapılması planlanan reform çalışmaları ile mevcut aksaklıkların belirli bir kısmının ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Nitekim ülkede bu yönde başta mali kurumlar olmak üzere mali araçların kullanımı konusunda reform niteliğinde çalışmalar başlatılmıştır. Bunlardan biri Hazinesin nakit yönetiminin ve mali planlamasının geliştirilmesidir. Hazinesin bu yönde bir gelişme göstermesinde, Sosyal Fon dışında kalan fonların Hazinesin idaresine girmesi ve gerek bütçedeki gerekse Sosyal Fondaki nakit dışı ödemelerin sonlandırılması etkili olmuştur. Hazinesin modernizasyonu kapsamında yürütülen bu çalışmalar sayesinde hem bütçenin disipline edilmesi hem de mali saydamlığın sağlanması konusunda ciddi mesafeler alınmıştır.

Sonuç olarak, Kırgızistan’ın uluslararası kuruluşların desteğiyle mali sisteminde belirgin gelişmeler kaydettiğini ifade etmek mümkündür. Buna göre, ulusal kalkınma düzeyinin sağlanmasına yönelik saydam, istikrarlı ve kaliteli bir bütçeleme süreci ile sürdürülebilir maliye politikası hedeflerine ulaşabilmek açısından, mevcut düzenlemelerin yanı sıra mali sistemi reforme edici bir takım yeni projelerin geliştirilerek süratle hayata geçirilmesi önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

ACARTÜRK, Ertuğrul - Hakan ARSLANER; “Geçiş Ülkelerinde Devletin Ekonomik Rolü Yabancı Sermaye Ve Özelleştirme: Kırgızistan Örneği”, www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/ertugrulhakan.doc. (Erişim: 25.10.2007).

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

Donors Kg: “Development of Internal Audit In State Ministries and Agencies Of The Krgyz Republic”, <http://www.donors.kg/en/news/>, (Erişim: 01.06.2007).

DPT; Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 2000.

EGELİ, Hüseyin Avni-Ömer Selçuk EMSEN, Geçiş Ekonomilerinin Makroekonomik Performansları ve Kırgızistan Üzerine Bir Değerlendirme, Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongreler Dizisi:3, Bişkek, 2002.

EGELİ, Haluk – Ahmet ÖZEN; “ Türk Bütçe Sürecinin Mali Saydamlık ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Vergi Sorunları, Sayı:197, Şubat 2005.

IMF Fiscal Affairs Department, (2002) Krgyz Republic Report On The Observance Of Standards and Codes (ROSC), IMF Country Report No:02/54.

IMF, (2004) Krgyz Republic: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report, IMF Country Report No:04.

MUSAYEV, Geray; Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplinin Sağlanmasında Uluslar arası Para Fonu ve Dünya Bankası’nın Rolü: Azerbaycan Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2007.

Oxford Policy Management, (2006) Krgyz Republic: PEFA Public Financial Management Assessment, Final Report, UK.

SECO Economic Development Cooperation, “Swiss Economic Co-Operation With Krgyz Republic”, http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/resource_en_24216.pdf, (Erişim:10.05.2007).

TÜĞEN, Kâmil, (2002) “Kırgızistan’da Kamu Harcamaları ve Gelir Sistemi”, Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu, Kırgızistan- Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongreler Dizisi:3, 02-04 Mayıs 2002, Bişkek-Kırgızistan.

<http://www.donors.kg/en/donors/usaid>. (Erişim:01.06.2007).

http://ec.europa.eu/external_relations/kyrgyz/intro/index.htm. (Erişim:01.06.2007).

<http://Inweb18.worldbank.org/ECA/eca.nsf/General/E63D6253AEC9360d85256D28>. (Erişim:01.06.2007).

<http://stat.kg/Eng/Annual/Fiscal.html#Top1> (Erişim:27.06.2007).

<http://www.minfin.kg/eng/modules/smartsection/item.php?itemid=100> (Erişim:04.06.2007).

<http://www.minfin.kg/eng/modules/smartsection/item.php?itemid=98> (Erişim:04.06.2007).

<http://www.minfin.kg/eng/modules/smartsection/item.php?itemid=109> (Erişim:04.06.2007).

<http://www.usaid.gov/pubs/cbj2003/ee/kg/>. (Erişim:01.06.2007).

<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/showReport.do?method=showReport> (Erişim:25.10.2007).