

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

**GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA
ULUSLARARASI PARA FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN ROLÜ:
AZERBAYCAN ÖRNEĞİ**

Garay MUSAYEV

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Hakan AY

2007

YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum “Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplinin Sağlanmasında Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası’nın Rolü: Azerbaycan Örneği” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

../../2007

Garay MUSAYEV

DOKTORA TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Garay MUSAYEV
Anabilim Dalı : Maliye Anabilim Dalı
Programı : Maliye Doktora Programı
Tez Konusu : Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplinin
Sağlanmasında Uluslararası Para Fonu ve Dünya
Bankası'nın Rolü: Azerbaycan Örneği

Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 30.maddesi gereğince doktora tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI	☐	OY BİRLİĞİ ile	☐
DÜZELTME	☐	OY ÇOKLUĞU	☐
RED edilmesine	☐	ile karar verilmiştir.	

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. ☐***
Öğrenci sınava gelmemiştir. ☐**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.	☐	Evet
Tez, mevcut hali ile basılabilir.	☐	Tez,
gözden geçirildikten sonra basılabilir.	☐	
Tezin, basımı gerekliliği yoktur.	☐	

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	

ÖZET
Doktora Tezi
Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplinin Sağlanması Uluslararası Para Fonu ve
Dünya Bankası'nın Rolü: Azerbaycan Örneği
Garay MUSAYEV
Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı

Geçen asrın son çeyreğinde dünya ekonomisinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. 1970'li yıllarda patlak veren iki önemli petrol krizi ve Keynesyen ekonomik düşüncenin ürünü olan ve dünya ülkeleri tarafından yaklaşık elli yıllık bir dönem boyunca uygulanan Keynesyen ekonomik modeldeki aksaklıkların ortaya çıkması, bu gelişmelerin en önemlilerinden olmuştur. Yaşanan bu gelişmeler sonucu 1980'li yıllardan itibaren, temelleri Klasik İktisatçılar tarafından atılan piyasa ekonomik modeline dönüş başlamıştır. 1990'lı yılların ilk yıllarında merkezden planlı ekonomik model uygulayan Sovyetler Birliği'nin dağılması sonucu ortaya çıkan devletlerin ve Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin de piyasa ekonomisine geçiş sürecini başlatmaları, piyasa ekonomisinin günümüzde dünyada egemen ekonomik model olmasını sağlamıştır.

Dünyada petrol fiyatlarının yükselmesi sonucu yaşanan petrol krizleri özellikle doğal kaynaklardan yoksun gelişmekte olan ülkelerin dış borçlarını yükseltirken, diğer taraftan Keynesyen iktisadi düşünce doğrultusunda devletin ekonomideki görevlerinin çoğalması ve kamu harcamalarının artmasıyla sonuçlanmıştır. Kamu gelirlerinin doğası gereği artırılmasının sınırlı olması kamu harcamaları - kamu gelirleri dengesinin, dolayısıyla da mali disiplinin bozulmasına neden olmuştur. 1970-80'li yıllarda yaşanan bu olgu, devletin ekonomik görevlerinin azaltılması düşüncesine dayanan piyasa ekonomik modeline dönüşün bir diğer nedeni olmuştur.

Yaklaşık 70 yıllık bir dönemde merkezden planlı ekonomik model uygulayan geçiş ekonomisi ülkelerinde, geçiş sürecinin özellikle ilk yıllarında mali disiplin olgusu en önemli sorunlardan biri olarak ortaya çıkmıştır. Piyasa ekonomisi hakkında teorik bilgilerin ve tecrübelerin yetersiz olduğu geçiş ekonomisi ülkelerinde piyasa ekonomisi hedefleri doğrultusunda gerekli reformların gerçekleştirilmesi için Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası öncü görev üstlenerek mali disiplin sorununun çözülmesine de katkıda bulunmuşlardır.

Piyasa ekonomisine geçiş süreci yaşayan diğer ülkelerde olduğu gibi, Azerbaycan'da da piyasa ekonomisine geçiş sürecinin ilk yıllarında yaşanan mali disiplin sorununun çözülmesinde Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası aktif rol almışlardır.

Anahtar Kelimeler: 1) Mali Disiplin, 2) Geçiş Ekonomileri, 3) Bütçe Açığı, 4) Dış Borç, 5) Yarı Mali İşlemler

ABSTRACT
Doctotare Thesis
The Role of the International Monetary Fund and the World Bank for Establishing
Fiscal Discipline in Transition Economies:
Azerbaijan Case.
Garay MUSAYEV
University of Dokuz Eylül
Institute of Social Sciences
Department of Public Finance

For the last quarter of previous century, world has been faced with very important developments. As some examples to these developments we can emphasize on two oil crises that have been prompted out in 70s and some fails of Keynesian economic school that were accepted by the economically developed countries to be the ideal economical system for the last 50 years. After these kinds of disappointing consequences, since 1980s, world has turned the face again to the market economy model, formed by the classic school formers. In addition to these reformings and reconstructions in capitalist part of the world, another important factor for market economy model to get reinforced and be dominant economic system in the world, was the decisions of former USSR countries and the countries of central and eastern Europe to reform their economy under market economy model, especially after the collapse of USSR that were applying a centrally controlled economy model.

An enormous increase of oil prices which had resulted critical abovementioned oil crises, had also resulted increases in external debts of developing countries, and increase of public expenditures because of government interventions and control on economy that was inspired from Keynesian model of economy. As far as the public revenues are limited in accordance to their structures, increasing of public expenditures has disbalanced the public revenue – expenditure balance and destroyed the fiscal discipline. Being one of the whole complex of factors happened during 1970 and 1980s, this factor has also seriously helped the tendencies about the vitality of returning back to the market economy model that strictly conditions the decrease of government's economic functions.

In the countries of Transition Economy that had been almost 70 years applied centrally planned economic model, fiscal discipline problem as one of the most important ones for these countries had especially occurred in the first years of Transition period. Taking into consideration the insufficient theoretical infrastructure and experience of transition economy countries, International Monetary Fund and World Bank have undertaken leader responsibilities to help them in realizing the reforms necessary to solve the fiscal discipline problems and reach the market economy objectives.

As in other transition economy countries, in Azerbaijan also IMF and World Bank has played active roles for resolving the fiscal discipline problems that have the country survived during the first years of transition period.

Key words: 1) Fiscal Discipline, 2) Transition Economies, 3) Budget Deficit, 4) External Debts, 5) Quasi Fiscal Operations

**GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA
ULUSLARARASI PARA FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN ROLÜ: AZERBAIJAN
ÖRNEĞİ**

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	II
TUTANAK	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	V
İÇİNDEKİLER	VI
KISALTMALAR	XII
TABLolar LİSTESİ	XIII
GRAFİKLER LİSTESİ	XV
GİRİŞ	XVI

BİRİNCİ BÖLÜM

**DÜNYA EKONOMİSİNDE SON YILLARDAKİ GELİŞMELER, ULUSLARARASI PARA
FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN ÜLKELERDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA
YÖNELİK FAALİYETLERİ**

I. DÜNYA EKONOMİSİNDE 1970'Lİ YILLARDAN İTİBAREN YAŞANAN GELİŞMELER	1
A. Liberalleşme Ve Piyasa Ekonomisinin Ön Plana Çıkması	4
1. Piyasa Ekonomisi	7
2. Piyasa Ekonomisinin Temel Özellikleri	11
a. Ferdiyetçilik ve Özel Mülkiyet	11
b. Rasyonellik	11
c. Tam Rekabet ve Görünmeyen El	12
d. En İyinin Yaşaması İlkesi	14
3. Devletin Ekonomiye Müdahale Nedenleri	14
a. Devlet Müdahalesinin Ekonomik Nedenleri	14
b. Devlet Müdahalesinin Siyasal Nedenleri	16
4. Piyasa Ekonomisinde Devletin Ekonomik Görevleri	19
B. Sosyalist Ekonomik Sistemin Çöküşü	19
1. SSCB Ekonomisinde Yaşanan Durgunluk	20

2. Ekonomideki Durgunluğun Ortadan Kaldırılması İçin Çözüm Arayışları ..	25
C. Küreselleşme	27
1. Küreselleşmenin Tanımı, Boyutları ve Gelişimi	28
2. Küreselleşmenin Ekonomik Açıdan Getirdiği Yenilikler	32
II. DÜNYA EKONOMİSİNDE MALİ DİSİPLİN SORUNU.....	33
A. Mali Disiplin Kavramı.....	34
B. Mali Disiplin Sorununun Nedenleri.....	37
1. Kamu Mali Açıklarının Artması.....	38
a. Mali Açıkların Ölçülmesi.....	40
(1) Geleneksel Açık	41
(2) Birincil Açık	41
(3) İşlemsel Açık.....	41
(4) Cari Açık	42
(5) Yurtiçi Açık.....	42
(6) Nakit Açığı	43
(7) Nominal Açık - Reel Açık	43
b. Kamu Açıklarının Ölçülmesindeki Güçlükler.....	43
2. Borçlanmanın Bir Kamu Geliri Olarak Kullanımının Yaygınlaşması	46
a. Baker Planı	48
b. Brady Planı	49
C. Mali Disiplinin Sağlanması İçin Yapılması Gerekenler	50
1. Kamu Harcamaları Yönetiminin İyileştirilmesi	50
2. Sürdürülebilir Borç Yapısının Oluşturulması	52
3. Mali Şeffaflığın Sağlanması	55
D. Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Ülke Uygulamaları	59
1. Amerika Birleşik Devletleri	59
2. Avrupa Birliği	61
3. Japonya.....	63
4. Yeni Zelanda	64
5. İsveç	65
6. Avustralya	65
7. Birleşik Krallık'ta Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Çalışmalar.....	66
III. ULUSLARARASI PARA FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN ÜLKELERDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK FAALİYETLERİ	66

A. Uluslararası Para Fonu (IMF)	69
1. IMF'in Kuruluşu, Kuruluş Amaçları ve Gelişmeler	70
2. Üyelik, Kotalar ve Kota – Oyguncü İlişkisi.....	72
3. IMF'nin Organizasyon Şekli	73
4. Üye Ülkelerde Gözetim ve Konsültasyon.....	76
5. IMF'nin Finansal İmkanları, İmkanlarının Maliyeti ve Politikaları	77
6. IMF İmkanlarının İşleyiş Biçimi, Kullanım Koşulları ve Limitleri	81
B. IMF'in Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Faaliyetleri	82
1. IMF'in Şartlılık Prensibi Kapsamındaki Faaliyetleri.....	83
2. IMF Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü	83
3. IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'ne ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor.....	84
C. Dünya Bankası Grubu	85
1. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD)	86
a. IBRD'nin Kuruluşu, Amacı, Sermayesi ve Organizasyon Şekli.....	86
b. IBRD'nin Finansman Kaynakları ve Kredi İmkanları	87
2. Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA).....	91
3. Uluslararası Finansman Kurumu (IFC)	93
4. Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (MIGA).....	94
5. Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözümlemesi Uluslararası Merkezi (ICSID) 95	
D. Dünya Bankası'nın Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Faaliyetleri	96

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI PARA FONU ve DÜNYA BANKASI'NIN GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA ROLÜ

I. GEÇİŞ EKONOMİLERİNİN PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SÜRECİ	98
A. Ekonomi Literatüründe Geçiş Kavramı	98
B. Geçiş Ekonomileri	103
C. Geçiş Ekonomilerinin Özellikleri	105
D. Geçiş Ekonomilerinde Piyasaya Ekonomisi İçin Gerekli Reformlar	108
E. Geçiş Ekonomileri'nde Devletin Görevleri	110
F. Geçiş Ekonomileri'nin Başlangıç Koşulları.....	113
G. Geçiş Stratejileri	116
H. Geçiş Ekonomilerinde Piyasa Reformlarının Uygulanması	118

1. MDAÜ ve Baltık Ülkelerinde Yapılan Piyasa Ekonomisine Geçiş Reformları	119
a. Liberalleştirme: Fiyat, Ücret ve Dış Ticaret.....	121
b. Vergi ve Sübvansiyonlar: Bütçe Kısıdı	123
c. Özelleştirme: Mülkiyetin El Değiştirmesi	123
d. Yasamaya İlişkin Reformlar	129
2. BDT Ülkelerinde Uygulanan Piyasa Ekonomisine Geçiş Reformları	130
a. Liberalleştirme: Fiyat, Ücret ve Dış Ticaret.....	132
b. Vergi ve Sübvansiyonlar: Bütçe Kısıdı	133
c. Özelleştirme: Mülkiyetin El Değiştirmesi	134
d. Yasamaya İlişkin Reformlar	136
(1) Yasaların Egemenliğinin Tahsisi	136
(2) Ticaret Kanunu ve Rekabet Politikası.....	137
II. GEÇİŞ EKONOMİLERİNİN MAKROEKONOMİK PERFORMANSI.....	138
A. Geçiş Ekonomilerinde Büyüme.....	138
1. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme.....	141
2. Baltık Cumhuriyetlerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme.....	143
3. BDT Ülkelerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme	143
B. Geçiş Ekonomilerinde Enflasyon	144
C. Geçiş Sürecinin İlk Yıllarında Yaşanan Üretim Düşüşünün ve Yüksek Enflasyonun Nedenleri ve Uygulanan İstikrar Programları.....	147
D. Geçiş Ekonomilerinin Mevcut Durumu ve Devam Etmekte Olan Sorunlar	152
III. GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE MALİ DİSİPLİN SORUNU	156
A. Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplin Sorununun Boyutları	156
1. Kamu Harcamalarının Durumu	157
2. Bütçe Açıklarının Durumu.....	159
3. Dış Borçların Durumu	161
B. Bütçe Politikası ve Yönetimine İlişkin Gelişmeler ve Uygulanan Reformlar	163
C. Vergi Politikası ve Yönetimine İlişkin Gelişmeler ve Uygulanan Reformlar	175
D. Dış Borç Alanındaki Gelişmeler ve Uygulanan Reformlar	178
1. MDAÜ ve Baltık Cumhuriyetlerindeki Durum	179
2. Rusya ve Diğer BDT Ülkelerindeki Durum	181
E. BDT Ülkelerinde Yarı Mali İşlemler Sorunu	185
IV. GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK ULUSLAR ARASI PARA FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN FAALİYETLERİ	193

A. IMF ve Geçiş Ekonomileri.....	194
B. IMF Geçiş Ekonomilerine Yönelik Mali Disiplin Faaliyetleri	201
C. Dünya Bankası ve Geçiş Ekonomileri.....	202
D. Dünya Bankası'nın Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Faaliyetleri	207
E. IMF ve Dünya Bankası'nın BDT Ülkelerinde Yarı Mali Açıkları Önlemeye İlişkin Faaliyetleri.....	208

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AZERBAIJAN'DA MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA IMF VE DÜNYA BANKASI'NIN ROLÜ

I. PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SÜRECİNDE AZERBAIJAN EKONOMİSİNDEKİ GELİŞMELER	211
A. Sovyetler Birliği Döneminde Azerbaycan Ekonomisi.....	212
B. Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci	215
1. Birinci Dönem (1991-1994).....	215
2. İkinci Dönem (1995-2000)	219
3. Üçüncü Dönem (2001 ve Sonrası).....	225
II. ÜLKE EKONOMİSİNİN MAKROEKONOMİK ANALİZİ	227
A. GSYİH'daki Değişmeler.....	228
B. Enflasyon ve Döviz Kuru	230
C. Dış Ticaretteki Gelişmeler	234
D. Dış Borç Alnındaki Gelişmeler	238
III. KAMU MALİ KESİMİNDEKİ GELİŞMELER	243
A. Bütçe Sisteminde Gerçekleştirilen Reformlar.....	243
B. Bütçe Gelir ve Giderlerindeki Gelişmeler	245
C. Vergi Sisteminde Gerçekleştirilen Reformlar	249
D. Vergi Gelirlerindeki Gelişmeler	251

E. Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Gelişmeler	255
IV. ULUSLARARASI PARA FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN AZERBAYCAN'A YÖNELİK FAALİYETLERİ VE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA KATKILARI	257
A. IMF ve Azerbaycan	257
B. Dünya Bankası ve Azerbaycan	262
C. Azerbaycan'la İlişkilerde IMF-Dünya Bankası İşbirliği.....	264
D. Azerbaycan'da IMF ve Dünya Bankası Programlarının Genel Olarak Değerlendirilmesi ve Mali Disiplinin Sağlanmasındaki Rolü	266
V. AZERBAYCAN'DA MALİ DİSİPLİNİ TEHDİT EDEN YAPISAL SORUNLAR.....	273
A. Petrol Gelirleri Artışının Mali Disiplin Üzerindeki Etkisi	273
B. Enerji ve Su Sektöründeki Yarı Mali İşlemlerin Mali Disiplin Üzerindeki Etkileri	276
SONUÇ.....	279
KAYNAKÇA	287
EKLER	298

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Eser
a.g.t.	: Adı Geçen Tez
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BDT	: Bağımsız Devletler Topluluğu
CMEA	: Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi
GATT	: Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IBRD	: Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
ICSID	: Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözümlemesi Uluslararası Merkezi
IDA	: Uluslararası Kalkınma Birliği
IFC	: Uluslararası Finansman Kurumu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
MDAÜ	: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
MIGA	: Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı
MTEF	: Orta Vadeli Harcamalar Sistemi
s.	: Sayfa No.
SDR	: Özel Çekme Hakkı
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğeri
WTO	: Dünya Ticaret Örgütü

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 : 1950-89 Yılları Arasında Eski Doğu Bloku Ülkelerinde Ortalama Büyüme Oranları	21
Tablo 2 : Maastricht Kriterleri ve Amaçları	62
Tablo 3 : Piyasa Ekonomisine Geçiş	103
Tablo 4 : Geçiş Ekonomileri: Tarih ve Coğrafya.....	116
Tablo 5 : Geçiş Ekonomilerinde GSYİH içinde Özel Sektörün Payı (2002) ve Uygulanan Özelleştirme Yöntemleri.....	129
Tablo 6 : Geçiş Ekonomilerinin Makroekonomik Performansı (1989-2003).....	139
Tablo 7 : 1990'lı Yıllarda Geçiş Ekonomilerinde Büyüme Rakamları (%)	140
Tablo 8 : 2000'li Yıllarda Geçiş Ekonomilerinde Büyüme Rakamları (%)	141
Tablo 9 : Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme (%) .	142
Tablo 10 : Baltık Ülkelerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme (%)	143
Tablo 11 : BDT Ülkelerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme	144
Tablo 12 : Geçiş Ekonomilerinde Enflasyon 1990-2000, (TÜFE%).....	145
Tablo 13 : 1989 ve 1991 Yılları Baz Alınmakla Geçiş Ekonomilerinin GSYİH'larındaki Yüzdesel Değişim.....	151
Tablo 14 : 1989-1994 Döneminde Geçiş Ekonomilerinde Kamu Harcamalarının Büyüklüğü (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak).....	158
Tablo 15 : 1989-1994 Döneminde Geçiş Ekonomilerinde Kamu Genel Dengesi (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)	161
Tablo 16 : Geçiş Sürecinin İlk Yıllarında Geçiş Ekonomilerinin Dış Borçları (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)	162
Tablo 17 : Geçiş Ekonomilerinde Dış Borçlanma (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak).....	178
Tablo 18 : 2003 Yılı İtibariyle Geçiş Ekonomilerinin Toplam Dış Borç Tutarı (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)	185
Tablo 19 : Bazı BDT Ülkelerinde Enerjinin Verimsiz Kullanılması	188
Tablo 20 : IMF'nin Geçiş Ekonomileri İle Yaptığı Anlaşmaların Görünümü ve Sağlanan Kredi Miktarı	200
Tablo 21 : Dünya Bankası'nın 1989-2003 Döneminde Geçiş Ekonomilerine Sağladığı Yardımlar (Kredi Türlerine Göre)	206
Tablo 22 : IBRD ve IDA'dan Sağlanan Toplam Kredi Miktarı (1989-2004).....	207
Tablo 23 : Dünya Bankası Kredilerinin Sektörlere Göre Dağılımı (1989-2003)	208
Tablo 24 : Enerji Sektörüne Yönelik IMF Programlarındaki Koşullara Uyum Örnekleri (1993-2003).....	210
Tablo 25 : Ülkelere Göre IMF Programlarındaki Koşullara Uyum Örnekleri (1993-2003)	210

Tablo 26 : Piyasa Ekonomisine Geçiş Öncesine Göre GSYİH Artışı (1989=100) .	226
Tablo 27 : Piyasa Ekonomisine Geçiş Yılına Göre GSYİH Artışı (1991=100)	227
Tablo 28 : GSYİH'daki Değişim	228
Tablo 29 : GSYİH'nın Sektörel Dağılımı (%).....	229
Tablo 30 : Enflasyon ve Döviz Kuru.....	231
Tablo 31 : Dış Ticaretteki Gelişmeler.....	235
Tablo 32 : Dış Borç Alanında Gelişmeler.....	240
Tablo 33 : Geçiş Sürecinin İlk Aşamasında Bütçe Rakamlarındaki Değişim (%)...246	
Tablo 34 : Geçiş Sürecinin İkinci Aşamasında Bütçe Rakamlarındaki Değişim (%)247	
Tablo 35 : Geçiş Sürecinin Üçüncü (Son) Aşamasında Bütçe Rakamlarındaki Değişim (%).....	247
Tablo 36 : Geçiş Sürecinde Devlet Bütçesindeki Rakamsal ve Yüzdesel Değişim	248
Tablo 37 : Geçiş Sürecinin İlk Aşamasında (1991-1994) Vergi Gelirleri (%)	252
Tablo 38 : Geçiş Sürecinin İkinci Aşamasında (1995-2000) Vergi Gelirleri (%).....	253
Tablo 39 : Geçiş Sürecinin Üçüncü Aşamasında (2001-2006) Vergi Gelirleri (%)..254	
Tablo 40 : Genel Bütçe Rakamlarındaki Değişimler (milyon \$)	255
Tablo 41 : Azerbaycan'la IMF Arasında Yapılan Kredi Anlaşmaları.....	261
Tablo 42 : Azerbaycan'daki Faaliyetlerinde IMF-Dünya Bankası Arasında İşbirliği	265
Tablo 43 : Dış Borç Servisi.....	269
Tablo 44 : 2007-2010 Yıllarına İlişkin Genel Bütçe Tahminleri (bin Yeni Manat)...275	
Tablo 45 : 2003 Yılında Enerji Sektörüne Sübvansiyonlar ve Yarı Mali Yardımlar (Tahmin).....	277
Tablo 46 : Elektrik ve Doğal Gaz Sektörünün Mali Performansı (2002)	278

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1 : İhracatta İlk Beş Ürün	236
Grafik 2 : İthalatta İlk Beş Ürün	237
Grafik 3 : Dış Ticarete İlk Beş Ülke	237
Grafik 4 : Vadelerine Göre Dış Borçlar (2006 Yılı).....	241
.....	
Grafik 5 : Kaynaklarına Göre Dış Borçlar (2006 Yılı).....	242
Grafik 6 : Döviz Türlerine Göre Dış Borçlar (2006 Yılı).....	242
Grafik 7 : Dış Borçların Sektörel Dağılımı (2006 Yılı)	243
Grafik 8 : Dünya Bankası'ndan Sağlanan Kredilerin Sektörel Dağılımı (2004)	263

GİRİŞ

1929 Dünya Ekonomik Buhranı'ndan sonra buhrandan çıkış için geliştirilmiş olan Keynesyen Ekonomik Model dünya ülkeleri tarafından geniş uygulanma alanı bulmuştur. Ekonomi içerisinde devletin görev ve fonksiyonlarının artmasına dayanan bu ekonomik model toplam talebin arttırılmasıyla buhrandan çıkışı sağlamış ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için önemli katkıları olmuştur. Fakat 1970 yıllara gelindiğinde dünya piyasalarında petrol fiyatlarının artması, yüksek enflasyonla beraber işsizlik oranları yükseltmiştir. Büyüme ve kalkınmanın finansmanı için dışardan borç temin etmenin zor olması gelişmekte olan ülke ekonomilerinde yeni bir krizin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu gelişmelerin bir sonucu da kamu harcamaları-kamu gelirleri dengesinin bozulması olup, mali disiplin konusunu gündeme getirmiştir. Kamu harcamalarının artması ve bunun finanse edilmesi için dışarıdan yüksek miktarlarda borç temin edilmesi, kamu mali disiplininin sağlanmasının zorunlu bir ihtiyaç olduğunu göstermiştir.

Ülkelerin ödemeler dengesindeki sorunlarını giderilmek için krediler sağlayan Uluslararası Para Fonu ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik büyüme ve kalkınmasına finansal destekte bulunan Dünya Bankası, bu yıllarda mali disiplinin sağlanması yönünde kalıcı desteklerde bulunmak amacıyla programlarında mali disiplin konusuna daha fazla önem vermeye başlamışlardır. Bu amaçla Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın programlarında bu amaçla yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesi için getirilen koşulların da sayısında artış gözlenmiştir.

1990'lı yıllarda merkezden planlı ekonomik model uygulayan ülkelerin piyasa ekonomisine geçiş sürecini başlatmaları bu ülkelerde piyasa ekonomisinin temellerinin oluşturulmasında Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın önemini daha da arttırmıştır. Bu ülkelerde sistem değişikliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan ekonomik sorunlar içerisinde mali disiplin sorunu geçiş sürecinin ilk yıllarında çözülmesi gereken en önemli sorunlardan olmuştur. Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası geçiş ekonomisi ülkelerinde ortaya çıkan bütün sorunların çözümünde olduğu gibi mali disiplin sorununun çözülmesinde de önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Geçiş ekonomisi ülkelerinden olan Azerbaycan'da mali disiplin sorununun çözümünde Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın faaliyetlerini değerlendirmeyi amaçlayan bu çalışmanın birinci bölümünün ilk kısmında dünya ekonomisinde geçen asrın son çeyreğinde yaşanan gelişmelere; piyasa ekonomisinin önem kazanması, sosyalist ekonomik sistemin çöküşü ve küreselleşme olgusuna, değinilecektir. Yine birinci

bölüm ikinci kısmında dünya ekonomilerinde yaşanan mali disiplin sorunu açıklanarak sorunun çözümüne yönelik yapılması gerekenler ve bu konuda ülke örnekleri incelenecektir. Üçüncü kısımda ise Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın amaçları, ülkelerdeki faaliyetleri ve mali disiplin sorunun çözümüne yönelik uygulamaları araştırma konusu olacaktır.

Geçiş ekonomilerinin anlatıldığı ikinci bölümün ilk kısmında geçiş ekonomilerinin tanımı, bu ülkelerin piyasa ekonomisine geçiş sürecinde yaşadığı sorunlar, yapılmış olan reformlar ve mevcut makroekonomik durumları tartışılacaktır. Bölümün sonraki kısmında ise geçiş ekonomilerinde yaşanan mali disiplin sorunu kapsamında ülkelerde kamu harcamaları, bütçe açıkları ve dış borçlarının durumu gözden geçirilecektir. Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın bu ülkelerdeki faaliyetlerinde mali disiplin sorununun çözümüne yapmış olduğu katkılar ise son kısımda değerlendirilecektir.

Üçüncü bölümde ise ilk iki bölümde ulaşılan bulgular doğrultusunda Azerbaycan'daki durum değerlendirilerek bazı öneriler getirilecektir. Bu anlamda, bölümün ilk iki kısmında Azerbaycan ekonomisinin Sovyetler Birliği'nin son dönemindeki durumu ortaya konacak, geçiş sürecinde yaşanan gelişmelere dönemler itibarıyla değinilerek ayrıca genel anlamda makroekonomik analiz yapılacaktır. Sonraki kısımda ise yapılan bütçe ve vergi reformları sonucunda bütçe gelir-gider dengesindeki ve vergi gelirlerindeki gelişmeler anlatılarak kamu kesimi genel dengesinin durumu araştırılacaktır. Son iki kısımda ise Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın Azerbaycan'daki faaliyetleri ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik katkıları değerlendirilecek ve kamu mali dengesindeki son gelişmeler ışığında ülkede mali disiplini tehdit eden unsurlara yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYA EKONOMİSİNDE SON YILLARDAKİ GELİŞMELER, ULUSLARARASI PARA FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN ÜLKELERDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK FAALİYETLERİ

I. DÜNYA EKONOMİSİNDE 1970'Lİ YILLARDAN İTİBAREN YAŞANAN GELİŞMELER

Son çeyrek yüzyılda iktisatçıları şaşırtan pek çok olay olmuştur. Her şeyden önce, ekonomik gelişmenin son aşamasına ulaştığı kabul edilen sanayi ülkelerinde yüksek enflasyon ve yüksek işsizlik gibi iki önemli hastalık aynı anda ortaya çıktı. Olay, gelişmiş ekonomilerin bu şekilde hastalanmalarına duyulan şaşkınlıktan ibaret değildi. Genel kabul gören ve üniversitelerde genç kuşaklara okutulan iktisat teorisine göre, enflasyon ve işsizlik birbirinin zıddı olup, bir ekonomide biri ortaya çıkmışsa diğ erinin görünmemesi gerekirdi. İşte, iktisatçıları şaşırtan esas olay buydu.¹

1970'li yıllarda yaşanan bu stagflasyon fenomeninin en önemli nedenlerinden birisi olarak iktisatçılar petrol fiyatlarındaki artışı göstermektedirler. Gerçekten de iki petrol krizinin (1973-74 ve 1979-80 yılları) pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede enflasyon üzerinde olumsuz bir etki yarattığı günümüzde pek çok iktisatçı tarafından kabul edilmektedir.²

1970'li yılların başlarından itibaren ekonominin gündeminde yer alan stagflasyonun özelliği, o zamana kadar geçerli olan Keynesyen yaklaşımla açıklanamamasından kaynaklanmaktadır. Zira, Keynesyen yaklaşımda enflasyon ve işsizlik birbirinin alternatifidir. Bilindiği gibi Keynesyen görüş e göre, ekonomide işsizlik varsa efektif talep (tüketim ve yatırım harcamaları) üzerinde etkili olunarak söz konusu olabilecek enflasyonist baskı efektif talep daraltılarak önlenabilir. Ancak, bu açıklamalarda birbirinin alternatifi gibi görünen enflasyon ve işsizlik stagflasyon

¹ Vural Fuat SAVAŞ, **Piyasa Ekonomisi ve Devlet**, İkinci Baskı, Liberte Yayınları: 36, Ankara, 2000, s. 1.

² Coşkun Can AKTAN, **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Takav Matbaası, Ankara, 1994, s. 72.

fenomeninde bir arada gerçekleşebilmektedirler.³ Bu bakımdan ortaya çıkmış olan stagflasyon olgusu iktisatçıları yeni çözüm önerileri getirmeye zorlamıştır.

Diğer taraftan, bu yıllarda dünya ekonomisi başka olaylara da sahne oluyordu. 1971 yılında daha önce yapılan bir çok devalüasyondan sonra, ABD dolarının altına olan bağlılığından vazgeçiyor ve böylece Bretton-Woods konferansının ürünü olan Altın Standardı uygulaması yürürlükten kalkmış bulunuyordu. Artık ülkeler istediklerinde altın karşılığında dolara sahip olamayacak, döviz kurları döviz piyasaları tarafından belirlenecekti.

Bir diğer önemli gelişme de, gelişmekte olan ülkeler cephesinden geliyordu. II. Dünya Savaşından sonra dünya ekonomi literatürüne hakim doktrin olan Keynesyen ekonomi politikaları uygulayarak kalkınmada devlete önemli ekonomik fonksiyonlar yükleyen bu ülkeler, 1970'li yılların sonu 1980'li yıllarda kamu ekonomisinin aşırı büyümesinden dolayı dış borç krizleri yaşamış ve borçlarını ödeyemez duruma gelmişlerdi. Bu durum, bir taraftan da gelişmiş ülkeleri olumsuz yönde etkilemiştir. Çünkü, bu borçların alacaklıları genelde gelişmiş ülkeler olmuşlardır. Yaşanan bu gelişmeler 1970'li yıllarda dünya ekonomisinin ciddi bir şekilde bunalım yaşadığını gösteriyordu.

İktisat tarihi, her bunalım döneminin yeni teoriler yarattığını gösteriyor. Sanayi Devrimi'nde Neo-Klasik İktisat'ın ve 1929 Büyük Dünya Bunalımı'nda ise Keynesyen İktisat'ın doğuşu böyle olmuştur. Stagflasyon adı verilen bu yeni bunalımdan da yeni teorilerin doğacağını beklemek gerekiyordu. Nitekim beklenen de oldu. Geleneksel İktisat Teorisi diye adlandıracağımız günümüz iktisadı, klasik, neo-klasik ve Keynesyen teorilerden oluşmakta ve iktisatçı Vural Fuat SAVAŞ'a göre çok yanlış bir şekilde Mikro İktisat, Klasik İktisat ve Neo-Klasik Teorinin, Makro İktisat ise Keynesyen Teorinin uğraş alanı kabul edilerek bu teorilerin birbirleriyle uyum içinde oldukları düşünülüyordu.⁴ Ancak, çok geçmeden ortaya paracılar (Monetarist), Post-Keynesyenler, Arz İktisadı (Supply Side Economics) ve Rasyonel Beklentiler Teorisi (Rational Expectations Theory) gibi yeni teoriler çıktı.

Soruna çözüm getiremeyen Keynesyen modele alternatif olarak ortaya çıkan bu teoriler Keynesyen modelin yanlışlıklarına değinerek çözüm olarak yeniden klasik iktisada ve onun ekonomi görüşü olan piyasa ekonomisine dönüşü başlatmış oluyordu. Yaygın olan ekonomik görüşlere göre ekonomideki bu durgunluğun sebebi

³ Aytaç EKER, Asuman ALTAY, Mustafa SAKAL, **Maliye Politikası, (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş İkinci Baskı, Anadolu Matbaası, İzmir 1997, s. 199.

⁴ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. I-II.

“devletin aşırı büyümesi” idi. Büyümüş ve durağan hale gelmiş olan kamu ekonomisini daha verimli şekilde işleyen bir kurum haline dönüştürmek, ancak devletin ekonomi içerisindeki payının azaltılması yoluyla sağlanabilirdi. Devletin müdahaleci olmasından ziyade, fonksiyonel olması ve sadece klasik iktisadın önerdiği görevleri üstlenmesi gerekiyordu.

1980’li yıllara gelindiğinde teorideki bu gelişmeler doğrultusunda uygulama safhasında da gelişmeler yaşanmaya başlamıştı. 1970’li yılların sonu ve 1980’li yılların başında ABD’de iktidara gelen “muhafazakarlar” “piyasa ekonomisini kamu müdahalelerinden arındırma” (deregulation) eylemine başladı. Reaganomics, ABD Başkanı Reagan dönemini tanımlayan ve daha serbestleştirilmiş bir dünya ekonomisi yaratmak amacına dönük politikalar demetini oluşturan bu yeni ekonominin ilk adı oldu. Batı Avrupa’ya, İngiltere’de Başbakan Demir Lady Margaret Thatcher’in politikaları yoluyla girildi.⁵ Reaganomics’in temel amacı, vergi indirimleri ve özelleştirmeler yoluyla kamunun ekonomi içerisindeki payının azaltılması ve devlet müdahalelerinin azaltılması yoluyla piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak olmuştur.

1980’li yılların başlarında piyasa ekonomisinin önündeki engellerin kaldırılması politikası klasik iktisada, liberalizme ve onun ekonomi görüşü olan piyasa ekonomisine geri dönüş olarak adlandırılabilir. Bu gelişmeler doğrultusunda bir çok ülke hükümetleri hızlı bir şekilde piyasa ekonomisine yönelik çalışmalara başladılar. Devletin ekonomiye müdahalelerinin azaltılması, özelleştirme politikaları ve piyasa ekonomisinin önündeki engellerin kaldırılması özel kesimin hızlı bir şekilde gelişmesine olanak sağladı. Bu gelişmeler ise, bilimsel ve teknolojik gelişmelere önyak oldu. Kapitalist ekonomisine sahip ülkeler artık beklenmedik bir hızla büyümeye başlamışlardı.

Serbestleşme rüzgarı 1980’li yılların ortasında Gorbaçev SSCB’de iktidara geldiğinde, Doğu Bloku’na geçti; dönemin sonunda bu rüzgar fırtınaya dönüştü. Blok parçalanmakla kalmadı (1989), bir yandan komünist rejimler yerini demokrasi-serbest piyasa ekonomisi hedeflerine ve yaygın krize bırakırken, bir yandan SSCB dağıldı (1991).⁶ Yaklaşık 70 yıl kolektif ekonomik sistem içerisinde yaşayan bu ülkelerin de piyasa ekonomisine geçmeleri dünya genelinde sadece, tek bir ekonomik sistemi egemen kılıyordu: Piyasa Ekonomisi.

⁵ Gülten KAZGAN, **Küreselleşme ve Ulus-Devlet, Yeni Ekonomik Düzen**, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 89.

⁶ KAZGAN, y.a.g.e., s. 89.

Bu yıllarda önemli bir gelişme de uluslar arası ticaretin önündeki engellerin kaldırılması yönünde olmuştur. 1994 yılına kadar GATT olarak varlığını sürdüren ve dünya ticaretini şekillendirmekle görevli olan bu uluslar arası kuruluş, bu yıldan sonra Dünya Ticaret Örgütü adını alarak bu alanda daha aktif görevler üstlenmiştir. Bu kuruluşun amacı, ülkeler arasında mevcut olan ticari kısıtlamaları ortadan kaldırarak sermayenin serbestçe dolaşmasını sağlamaktır.

Ülkelerin karşılaştıkları ödemeler dengesi sorununa yardımcı olmak ve böylece dünya ticaretinin gelişmesine katkı sağlamak amacıyla kurulan IMF ve gelişmekte olan ülkelere yönelik yardım faaliyetlerinde bulunan Dünya Bankası da iki önemli uluslar arası kuruluş olarak, dünya ekonomisinde yaşanan bu gelişmelere paralel olarak yeni fonksiyonlar üstlenmiş ve yapısal uyum programlarıyla piyasa ekonomisi temelli reformlar için kaynak ve destek sağlamışlardır.

Bu gelişmelere teknolojik alanda (bilgisayarlaşma, ulaşım ve iletişimin kolaylaşması, bilginin ön plana çıkması) yaşanan hızlı gelişmeler de eklenince, dünya artık daha önce yaşadığı kapitalist-sosyalist ülkeler kutuplaşmasından kurtulmuş oluyor ve tek bir ekonomik düzene geçilmiş oluyordu. Bu ise 1990'lı yıllarda yeni bir olguyu gündeme getiriyordu: Küreselleşme.

Bazı yazarların belirttiği gibi bu olgu dünyada daha önce de yaşanmıştı. Sanayi devriminden sonra ekonomik alanda yaşanan hızlı gelişmeler dünyanın sınırlarını yine küçültmüştü. Fakat, daha sonra yaşanan I. ve II. Dünya Savaşlarının getirdiği ağır koşullar bu olgunun uzun süreli oluşunu engellemişti. Oysa, şimdi yaşanan küreselleşme öncesinden daha geniş alanları kapsamakta ve daha etkili bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Dünya ekonomisinde 1980'li yıllardan sonra yaşanan gelişmeleri kısaca bu şekilde özetlerken, temel olarak şu olguların ön plana çıktığını söyleyebiliriz: Liberalleşme ve onun ekonomik görüşü olan piyasa ekonomisinin ön plana çıkması, Sosyalist Ekonomik Sistemin çöküşü ve Küreselleşme. Şimdi bu olguları daha geniş şekilde inceleyeceğiz.

A. Liberalleşme ve Piyasa Ekonomisinin Ön Plana Çıkması

Tarihsel olarak baktığımızda devletin görevlerine ilişkin anlayışta önemli değişimlerin olduğunu görürüz. 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar etkili olan "merkantilizm" düşüncesinde devletin ekonominin her alanında düzenleyici ve aktif rol oynaması önerilmiştir. Klasik İktisat Teorisi'nin kurucusu Adam Smith'in

temellerini oluşturduğu ve 18 ile 19. yüzyıllarda hakim olan “liberalizm” düşüncesi merkantilist dönemdeki anlayışı değiştirmiştir. Artık, ekonomik görevleri sınırlandırılmış, küçük bir bütçeye sahip devlet modeli öne çıkarılmıştır. 1929 yılında ortaya çıkan dünya ekonomik krizi uluslararası ilişkilerde birçok değişmeyi gündeme getirdiği gibi, ulus devletlerde devletin ekonomik müdahalesini de arttırmıştır. Ünlü İngiliz iktisatçı J. Maynard Keynes’in 1936’da yazdığı “Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi” adlı kitabı ile devletin makro-ekonomik sorunlarla mücadelede ekonomiye aktif olarak müdahalede bulunabileceği tezi büyük destek bulmuştur. Böylece, devletin ekonomide ortaya çıkan dönemsel (konjonktürel) dalgalanmalara karşı; vergi, harcama, bütçe ve borçlanma düzeylerindeki ayarlamalarla müdahale edebileceği anlayışı genel kabul görmüştür. Keynesyen İktisat Teorisi, İkinci Dünya Savaşı ile birlikte çok etkin ve geçerli olmuş, önceki dönemin liberal ekonomi politikalarının uygulamasından vazgeçilmesine yol açmıştır.⁷ Diğer taraftan, 1920’li yıllardan itibaren gelişmeye başlayan “Refah İktisadi Teorisi” kapsamında geliştirilen “Piyasa Başarısızlığı Teorisi”, devletin ekonomik fonksiyonlarını incelerken devletin etkin olarak ekonomiye müdahale gerekçelerini oluşturmuştur.

Altmışlı yılların sonlarından itibaren Klasik ve Neo-Klasik İktisadın yeniden yorumlanmasının yanısıra yetmişli yılların ortalarında yaşanan petrol krizleri ve stagflasyon olgusu Neo-Liberal İktisadi düşünce kapsamında devletin ekonomik görevlerinin yeniden sorgulanmasını gündeme getirmiştir. Neo-Liberal İktisat görüşü temelde devletin ekonomiye, dolayısı ile piyasalara müdahalesine karşı olmuştur. Sözü geçen görüş, Keynesyen İktisad’ın önerilerini tamamıyla reddederek; vergi, harcama, bütçe ve borçlanma politikalarını içeren maliye politikası ile para politikası ve hatta dış ticaret politikası araçlarının piyasadaki tasarruf, yatırım, üretim ve tüketim kararlarını olumsuz etkileyeceğini öne sürmüştür.

Seksenli yıllarda daha da güçlenen Neo-Liberal İktisat Teorileri uygulamaya da yön vermiş ve 1990’lı yıllarda gelişen küresel ekonomik ilişkilerde devletin küçültülmesi yaklaşımlarının şiddetle savunulmasına yol açmıştır. 1989-1990 yıllarından itibaren planlı komuta ekonomilerinin uygulandığı sosyalist ülkelerin bu sistemden vazgeçerek kapitalist sisteme geçmeleri ile neo-klasik iktisadın temelini

⁷ Asuman ALTAY, “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve Kobi’lerin Durumu”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No: 86, Kırkbirinci Seri-Yıl 2002, İstanbul, 2003, s. 3-4.

oluşturan liberalizm adeta altın yıllarını yaşadığı yüzyıla geri dönmüştür. Kuşkusuz 21. yüzyılın koşullarının liberal uygulamalara farklı boyutlar kattığı vurgulanmalıdır.

Piyasa ekonomisinin dünyada yaygın bir şekilde işlerliğinin sağlanmasında IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü'nün de önemli rolleri olmuştur. IMF ve Dünya Bankası yapısal uyum politikalarıyla serbest piyasa ekonomisini tüm dünyada etkin kılmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla, bir yandan kamu sektörünün küçülmesine yönelik önlemler ortaya konulurken, diğer yandan da kamu sektörünü yeniden yapılandırıcı yapısal düzenlemelerle rekabetçi bir ekonomik ortamın oluşturulması hedeflenmektedir. Kamu sektörü için asli vazife olarak piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması, daha sonra da piyasa tarafından yapılamayan veya piyasanın işlerliği için yapılması gereken işlerin kamu sektöründe yapılması gereği üzerinde durulmuştur. Bu amaçla bir yandan piyasaya yeni girişleri engelleyen düzenlemelerin kaldırılması, diğer yandan da rekabeti engelleyen düzenlemelerin kaldırılması tavsiye edilmiştir. Güvenlik, çevrenin korunması ve finansal kurumların gözetimine yönelik düzenlemelerin yapılması konularında devletin aktif rol alması sağlanmaya çalışılmıştır.

Yapısal uyum politikaları temelde serbest piyasa ekonomisinin tüm kurallarını yaşama geçirme hedefi taşıdığından, devletin ekonomideki payının özel kesim lehine kısılmasını gündeme getirmektedir. Yapısal uyum politikaları küçük ama etkin bir devlet hedeflemektedir.

Dünya Ticaret Örgütü de bu amaca hizmet ederek uluslar arası ticaretin önündeki engelleri kaldırma yönünde faaliyetlerde bulunarak dünya ticaretinin serbestleştirilmesini hedeflemektedir.

Piyasa ekonomisinin özelliklerini incelemeye başlamadan önce iki noktayı belirtmek yerinde olacaktır. Bunlardan birincisi “Piyasa Ekonomisi” terimi ile eş anlamlı diğer terimlerdir. Piyasa ekonomisi yerine bazen “fiyat mekanizması”, “serbest piyasa”, “liberal ekonomi” ve “kapitalist sistem” deyimleri kullanılmaktadır. Bu deyimler arasında nüanslar (küçük farklar) olduğu kuşkusuzdur. Ancak hepsi de “tam rekabet koşullarının mevcut olduğu piyasa yapısına” dayalıdır. Bu nedenle, birbirlerine göre değişik içerikli de olsalar hepsinde tam rekabet piyasasının varlığı ortak unsurdur.⁸

İkinci nokta konunun siyasi yönü ile ilgilidir. Nitekim, aşağıda görüleceği

⁸ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 55.

üzere piyasa ekonomisinin “ferdiyetçilik” ve “demokrasi” gibi siyasi kavram ve kuramlarla sıkı bir ilişkisi vardır. Gerçi teorik ve tarihsel gelişim süreci içinde serbest piyasanın mı ferdiyetçiliğe ve liberalizme neden olduğunu, yoksa ferdiyetçilik ve liberalizm ilkesinin mi serbest piyasayı zaruri bir ekonomik yapı haline getirdiğini kesinlikle belirlemek mümkün değildir. Ancak açık seçik belli olan, siyasi liberalizm ile ekonomik liberalizmin, bir toplumsal sistemin birbirinden ayrılmaz iki parçasını oluşturduğudur. Siyasi ve ekonomik liberalizmin birbirine bu derece sıkı şekilde bağlanmış olmasının önemli iki sonucu olmuştur. Bunlardan birincisi ekonomik sorunların sadece iktisatçılar tarafından önerilen reçetelere göre çözümlenmesinin imkansız olmasıdır. Çözüm için iktisat teorisinin “doğruları” kadar, siyaset adamlarının “tercihleri” de söz konusudur. Buna bağlı ikinci sonuç, ekonomik gerekçelerle savunulması mümkün olmayan, bazı iktisadi kararların ve bunların sonuçlarının siyasi liberalizmi korumak ve demokrasiyi “oyunun kurallarına” göre devam ettirmek için katlanması gerekli bir bedel olarak kabul edilmesidir. Siyasi liberalizmin, yani demokrasinin ekonomik bir bedeli vardır.⁹ Bu nedenle piyasa ekonomisi kavramının ekonomik boyutunu, bir bütün oluşturduğu için çoğu defa sosyal ve siyasal boyutundan ayırmak mümkün olamamaktadır.

1. Piyasa Ekonomisi

Piyasa ekonomisinin özünü oluşturan ve temelleri bunun üzerine kurulu olan piyasa ne bir yer, ne bir cisim, ne de bir kolektif varlıktır. İşbölümü altında çalışan çeşitli bireylerin yaptığı eylemlerin iç içe geçmesiyle gerçekleşen bir süreçtir. Piyasa bir sosyal organdır. Piyasa bireylerin aktif katkılarının sonucu olarak ortaya çıkar, fakat bu katkılarının her birinden farklıdır. Bireyler onu bütünüyle değiştirmeye muktedir değildirler, fakat onun bir parçasıdırlar. Piyasa içinde üretici ve tüketicileri birbirinden ayırmak tamamen söz konusu olamaz. Çünkü bunlar bir bakıma bir birinin aynısıdır; hem üretici hem tüketicidir.¹⁰

Piyasa bir “mekanizma” da değildir. Piyasa mekanizması denildiğinde mekanizma kelimesi mecazi anlamda kullanılmaktadır. Piyasayı yönlendiren bir mekanizma değil, bireylerin, insanların amaçlı eylemleridir. Piyasanın işleyişinde insanların dışında etki gösteren bir otomatiklik yoktur, sadece, bilinçli ve istekli biçimde seçilmiş bazı hedeflere ulaşmaya çalışan insanlar vardır. Esrarengiz mekanik güçler mevcut değildir; yalnızca ihtiyaçlarını gidermek için çalışan

⁹ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 55-56.

¹⁰ Atilla YAYLA, **Liberalizm**, Turhan Kitabevi, Ankara 1992, s. 179.

insanların istekleri mevcuttur. Anonimlik değil, bireysellik söz konusudur ve herkes aynı zamanda hem bir üretici hem bir tüketicidir.¹¹

Piyasa ekonomisi insan yapımı bir eylem tarzıdır. Fakat böyle olması, onun tesadüfi veya suni bir şey olduğunu ve başka bir şeyin onun yerine konabileceğini göstermez. Uzun bir eylem sürercinin ürünüdür. İnsanın, eylemlerini çevresinin değiştiremeyeceği şartlarına en iyi şekilde uydurma yolundaki gayretlerin sonucudur. Piyasa ekonomisi, insanlığın kölelikten uygarlığa ilerleyişini sağlayan stratejidir. İktisatçı-filozof Mises'e göre piyasa ekonomisi öyle bir doğal süreçtir ki, bütünüyle ortadan kaldırılamaz. Piyasa ekonomisinin ortadan kaldırılıp başka bir ekonomik sistem kurduklarını söyleyenler yanılmaktadır. Aslında bütün yaptıkları piyasa sisteminin bazı yönlerini tahrip etmekten ibarettir. Oralarda eksik ve çarpık da olsa, yine bir piyasa sistemi vardır.¹²

Piyasa ekonomisinde herkes kendi adına davranır; fakat kendi ihtiyaçlarını elde etmek için uğraşan bireylerin aynı zamanda diğer insanların gereksinimlerini gidermelerine de hizmet eder. Herkes diğer insanlara hizmet eder ve onlar tarafından hizmet edilir. Bu bağlamda her birey hem kendi başına bir son, bir amaçtır; hem de diğer insanların amaçlarına ulaşmak için yararlanacakları bir araçtır. Bu karşılıklı yarar için işleyen sistem Piyasa tarafından yönlendirilir. Pazar, bireylerin faaliyetlerini, insan ihtiyaçlarını tatmin etmede en başarılı oldukları alanlara doğru kanalize eder.¹³

Piyasa ekonomisinin daha somut biçimde ifade edilmesi için çeşitli benzetmeler yapılmış, ilginç deyimler kullanılmıştır. Bunların en meşhur iki tanesi Adam Smith'in "görünmez el" benzetmesi ve Marksistlerin "anarşik üretim" yolundaki adlandırmasıdır. Ayrıca, piyasa ekonomisinin "piyasa mekanizması" ile aynı anlamda kullanılarak "mekanizma" kelimesinin yaptığı mekaniklik çağrıştırmasının ön plana çıkarılması da sık sık karşılaşılan bir durumdur.¹⁴

Piyasa ekonomisinin temel itici gücü, göstergesi fiyat sistemidir; yani almaya ve satmaya istekli olanların karşılıklı eylemleri sonucunda beliren değişim oranları bütünüdür. Piyasa düzeni, bir takım ortak amaçlara dayanmaz, mütakabiliyete, tarafların karşılıklı yararları için farklı amaçların uzlaştırılmasına dayanır. Bu ise, fiyat sistemi aracılığıyla gerçekleşir. Bir işlemde alan ve satanın tatminkar buldukları

¹¹ YAYLA, 1992; y.a.g.e., s. 179.

¹² YAYLA, 1992; y.a.g.e., s. 180.

¹³ YAYLA, 1992; y.a.g.e., s. 178.

¹⁴ YAYLA, 1992; y.a.g.e., s. 178.

seviyede uzlaşma sağlanır. Buna benzer milyonlarca-miyarlarca işlemle insanlar hem bu dengeleri gözleyerek, hem de onu bir ölçüde, fakat kesinlikle değiştirmeyecek derecede etkileyerek faaliyetlerine devam ederler. Bu çerçevede fiyatlar üreticilere neyi, ne miktarda ve ne kalitede üretebileceklerini gösterir.¹⁵

Piyasa mekanizması belli ekonomik modellerin, belli sistemlerin temel özelliğini ve özünü oluşturur. Piyasa ekonomisi modeli, teorisi ve uygulaması ile çok gerilere giden tarihi özelliklere sahiptir. Çağlar boyunca değişimi, gelişimi, zaman ve mekan içinde bazı farklılaşmalar göstermiş, fakat özü, temeli değişmemiştir.¹⁶

Piyasa ekonomisinde, bireylerin çalışmaları, üretmeleri ve tüketmeleri için temel motivasyon, özel çıkar veya özel faydadır. Üreticinin, üretimde bulunması için temel motivasyon "kâr"; tüketici için "fayda" dır. Bir üretici için, topluma en yararlı olan mal ve hizmeti üretmek temel gaye olmayabilir. Üretici için, birinci derecede önemli olan en fazla kâr sağlayacak mal ve hizmet üretmek ve satmaktır.

Piyasa ekonomisinin uygulanabilmesi için varolması gereken bir takım temel şartlar vardır. Bu gerekli şartlar, hukuk düzeni, mülkiyet hakkı, devlet biçimi, devlet felsefesi olup, kişisel davranışlar, sosyal yapı, sosyo-kültürel ortam, müesseselerin özelliği, zihniyet, felsefe, psiko-sosyal özelliklerle yakından ilgilidir.

Dar ve basitleştirilmiş anlamı ile piyasa; mal ve hizmetlerin alınıp satıldığı yerdir. Piyasa ekonomisi karşılıklı çıkarların sözkonusu olduğu bir mübadele sonucunda kendiliğinden oluşan bir düzendir. Piyasa ekonomisinde, iktisadi etkinlik merkezi planlama ile değil, fiyat mekanizması aracılığıyla sağlanır.

Geniş anlamda piyasa ekonomisini ise; temeli esas itibarıyla özel teşebbüse ve serbest rekabete dayanan, kaynakların dağılımında yine esas itibarıyla fiyat mekanizmasının ve dünya fiyatlarının hakim kılındığı, devlet müdahale ve yatırımlarının asgari düzeye indirildiği ve kamu sektörünün GSMH içindeki payının düşürüldüğü, kamu yatırımlarının ise daha ziyade altyapı yatırımlarına hasredildiği bir ekonomik sistem olarak tanımlayabiliriz. Piyasa ekonomisinde dış ticaret alanında ve döviz işlemlerinde de serbesti asıldır. Korumacılık terk edilerek ithalatta liberalizasyona gidilir. Çoklu veya katlı döviz kuru yerine tek döviz kuru kullanılır. İçeride dönük ithal ikamesine dayalı sanayileşme yerine, fiyat mekanizması, dünya piyasa

¹⁵ YAYLA, 1992; y.a.g.e., s. 180.

¹⁶ Vural Fuat SAVAŞ, **Piyasa Ekonomisi**, Eskişehir İİBF Yay., Eskişehir 1987, s. 7.

fiyatları ve denge döviz kuru ilkesi uygulamaları çerçevesinde ihracata yönelik bir ekonomi hedef alınır.¹⁷

İktisatçı-filozof Ludwig von Mises'e göre "Pazar Ekonomisi üretim araçlarının özel sahipliği altındaki işbölümü sosyal sistemdir." Benzer bir tanımı Rus asıllı Amerikalı filozof Ayn Rand yapmaktadır: "Kapitalizm, mülkiyet haklarını da kapsayarak, bütün birey haklarını tanıyan, bütün mülkiyetin özel mülkiyet olduğu sosyal bir sistemdir". Her iki filozof da görüldüğü üzere, piyasa ekonomisini sırf bir iktisadi sistem olarak almamakta, onu da içeren sosyal bir sistem olarak yorumlamakta, ayrıca özel mülkiyetin bu sistem içindeki vazgeçilmez yerini vurgulamaktadır.¹⁸ Liberalizmin babası olarak ifade edilen Adam Smith'in açık bir şekilde anladığı gibi ekonomik hayat sosyal hayatın derinliklerine gömülmüştür. Dolayısıyla, faaliyette bulunduğu toplumun alışkanlıklarından, ahlakından ve göreneklerinden ayrı algılanamaz. Kısacası ekonomi kültüründen kopartılıp, tek başına ele alınamaz.¹⁹

Kendiliğinden gelişen düzenin bir örneği olan piyasa sisteminin işleyişinde rekabetin çok fonksiyonel bir yeri vardır. Rekabet olmaksızın piyasa sistemi yaşayamaz. Bu yüzden, piyasa ekonomisine serbest rekabet sistemi de denir. Rekabet sosyal bir olaydır; daha yararlı üretim metotlarını daha az yararlı olanların yerine yerleştirir; yüksek verimle çalışanı az verimle çalışan rakibine karşı korur. Herkesin en iyi olduğu yerde kullanılmamasını, yani en etkin kaynak tahsisini sağlayarak ilerleme ve gelişmenin yolunu açar. Herhangi bir kimse veya işletmenin, belirli bir alanda bütün gücü ile getirerek diğer insanların özgürlüğünü kısıtlamasını önler.²⁰

Kural olarak piyasa ekonomisinde denge, devletin çeşitli yollarla ekonomiye müdahalesiyle değil, arz-talep yani fiyat mekanizması yoluyla oluşur. Bu piyasa sisteminde, piyasa güçleri arasında rekabet koşulları bulunmakta, üretim, dağıtım, bölüşüm ve yatırım gibi iktisadi faaliyetler yine serbestçe yapılabilmektedir. Bununla birlikte, piyasa ekonomisinin egemen olduğu modern ekonomilerde bile, yine makul ölçüde bazı devlet müdahaleleri de söz konusudur. Bunlar, kamunun finans tekelleri, sosyal verimliliği yüksek zorunlu kamu harcamaları, beşeri, maddi ve kurumsal

¹⁷ Mükerrer HİÇ, "Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar Piyasa Ekonomisi, Felsefesi, Temel Kuralları ve Uygulaması", 3. İzmir İktisat Kongresi Tebliği, s. 141.

¹⁸ Atilla YAYLA, **Özgürlük Yolu, Hayek'in Sosyal Teorisi**, 2. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara 2000, s.136.

¹⁹ Francis FUKUYAMA, **Güven, Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Birinci Baskı, Ankara, 1998, s. 27.

²⁰ YAYLA, 1992; a.g.e., s. 183.

altyapı harcamaları ve çok stratejik temel alanlarda kamu girişimciliğidir.

2. Piyasa Ekonomisinin Temel Özellikleri

Temel olarak piyasa ekonomisi liberal iktisadi düşüncenin bir ürünü olduğu için onun özelliklerini yansıtmaktadır. Bu bakımdan piyasa ekonomisinin ve literatürde yukarıda değindiğimiz diğer eş anlamlı kavramlarla belirlenen sistemin temel özellikleri, liberal iktisadi düşünce düzeyinde “ferdiyetçilik ve özel mülkiyet”, “rasyonellik”, “tam rekabet ve görünmeyen el” ile “en iyinin yaşaması ilkesi” olarak dört başlıkta belirlenebilir.

a. Ferdiyetçilik ve Özel Mülkiyet

Piyasa ekonomisini belirleyen temel özelliklerden biri “ferdiyetçi” (bireyci) olmasıdır. Ferdiyetçilik; ferdi, toplumun temeli kabul eden bir görüştür. Bu görüşe göre; toplum, fertlerin toplamından ibarettir. Herhangi bir toplumsal hareket, ancak toplumu oluşturan fertlerin, iradeleriyle böyle bir hareketi istemelerine bağlıdır. Fertlere dışarıdan herhangi bir görüş veya davranış biçimi empoze etmek söz konusu olamaz, “eşitlik” veya “adalet” gibi ahlaki sorunlar, eğer toplumu oluşturan fertler tarafından benimsenip istenirse ortaya çıkabilir. Öte yandan mülkiyet mutlaklıktır. Her insanın kendine ait bir mülkü vardır ve bu mülk sadece ona aittir.

b. Rasyonellik

Piyasa ekonomisinin bir diğer özelliği ekonomik ve sosyal birimlerin “rasyonel” olduğunu kabul etmesidir. Bir başka deyişle fertler, ister tüketici ister üretici olsunlar, kendileri ile ilgili kararları alırken mevcut bütün bilgileri ve kendi tercihlerini dikkatle değerlendirir ve “kişisel çıkarlarını” en iyi şekilde koruyacak kararları alırlar. Piyasa ekonomisinin öngördüğü “rasyonalite” hesapçılık ve fırsatçılık (oportünizm) ve maksimizasyon karakterlerinden müteşekkil “karcı ve faydacı” bir kişilik tavrıdır.

Serbest piyasa görüşü fertlerin bu bencil davranışlarının aynı zamanda rasyonel olduğunu ve fertlerin; ister üretici ister tüketici olsun, karşılaştıkları maksimizasyon problemlerini “hemen” ve adeta “otomatik bir şekilde” çözümlediklerini kabul eder. Geleneksel iktisadın temel teorisi olan marjinalizme dayalı talep teorisi (yani fayda maksimizasyonu) ile üretim teorisi (yani kar maksimizasyonu); rasyonelliğin göstergesi olarak kabul edilmektedir. Günümüzde yeni parlayan Rasyonel Beklentiler Teorisinin “fertler maksimize eder, piyasalar dengeye getirir” sloganı marjinalizmin yeniden doğrulması ve rasyonelliğin

maksimizasyon ile eşanlamlı olarak ele alındığını göstermektedir.²¹

Ancak bir başka gerçek de dikkatlerden kaçmamalıdır. Rasyonellik ve maksimizasyon, iktisat teorisinin, diğer sosyal bilimler arasında itibarını arttırmışsa da serbest piyasa görüşünü zayıflatan pek çok sorun da, yine bu rasyonellik faraziyesinden kaynaklanmıştır. Bir iktisatçının deyişiyle “Nasıl kılıçla yaşayanlar kılıçla ölürse, rasyonelliğe dayalı teoriler de rasyonellik yüzünden ölecektir”.²²

c. Tam Rekabet ve Görünmeyen El

Piyasa ekonomisinin temel özelliklerinden bir diğeri de, “tam rekabet piyasası”nın varlığı faraziyesidir. Bir piyasanın tam rekabet piyasası olabilmesi için şu şartların hepsini içermesi ve birlikte gerçekleştirmesi gerekir:²³

- Çok sayıda alıcı ve satıcının bulunması;
- Bu alıcı ve satıcıların sözkonusu mal ve hizmetle ilgili bütün bilgilere, yani kaç satıcı ve alıcının mevcut olduğu, malın kalitesi, fiyatı, çeşitleri, ithalatı-ihracatı, gümrük vergisi, hava koşulları vb. konularda ilgili bilgilere eksiksiz sahip olmaları;
- Mal veya hizmetlerin standart olması, yani her ünitesinin aynı fiziksel ve kimyasal özelliklere sahip olması;
- Söz konusu mal ve hizmetin aynı fiyattan istenilen miktarlarda alınıp satılmasının mümkün olması;
- Piyasadaki alıcı ve satıcıların istedikleri an piyasayı terk edebilmelerinin mümkün olması ve aynı şekilde yeni satıcı ve alıcıların da bu piyasaya istedikleri zaman girebilmelerinin mümkün olması.

Tam rekabet koşullarının mevcut olması, yukarıda incelenen özelliklerin sonucu olarak çok önemli bir başka sonuç daha yaratır: Çok sayıdaki alıcı ve satıcı kişisel çıkarları peşinde koşarken, bütün toplum yararına da hizmet ederler. Böyle bir hizmet; fertler tarafından ne önceden tasarlanır ve ne de bir otorite tarafından zorla yaptırılır. Aksine, tam rekabet ortamında, fertler özgür biçimde aldıkları kararların diğer fertler üzerinde ne gibi bir etki yapacağı ile hiç ilgilenmezler. Ancak kendi çıkarlarını korurken toplumsal çıkarların da en iyi şekilde korunup geliştirilmesine neden olurlar. Fertlerin kendi istek ve iradeleri dışında, topluma da

²¹ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 60-61.

²² SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 61.

²³ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 22-23.

yararlı olacak sonuçlar yaratmaları olayı, A. Smith'den beri "piyasanın görünmeyen eli" olarak adlandırılır.²⁴

Smith'in iktisada en büyük katkısının; kişisel çıkarları peşinde koşan hür insanların, "sanki görünmeyen bir el tarafından yönlendiriliyormuşçasına kendi amacı dışında bir sonuç yarattığı" yolundaki bu düşüncesi olmuştur. Ferdin kendi amacı dışında yarattığı bir sonuç ekonominin mümkün olan en yüksek üretim düzeyine ulaşması ve mevcut üretim faktörlerinin hepsinin istihdam edilmesidir. "Milletlerin Zenginliği" adlı kitabından 17 yıl önce yazdığı "Ahlaki Duygular Teorisi" (Theory of Moral Sentiments) adlı kitabında da Smith yine "görünmeyen el"e yer vermiş ve toplumsal gelirin "görünmeyen el" yardımıyla eşit şekilde dağıtılacağını öne sürmüştü.²⁵

Kuşkusuz Smith'in inançları mantıktan çok, dini inançlara dayanıyordu. Çünkü XVIII. yüzyılda egemen olan dini inanca göre Allah'ın yarattığı "tabii düzen", insanoğlu ilahi kurallara müdahale etmezse korunabilirdi. Bu inanç, hala çağdaş liberalizmin temel ilkelerinden birini teşkil etmektedir.²⁶

Daha sonraki yıllarda F. A. Hayek "görünmeyen el" inancına yeni bir boyut daha kazandırmıştır. Yukarıda kısaca değindiğimiz bu görüşe göre, toplam sosyal üretimi maksimize eden görünmeyen el, aynı zamanda sosyal refahı maksimize edecek çok çeşitli sosyal kurumların, önceden tasarlanmadan, kurulup gelişmesine neden olmuştur. Hayek'in bu düşüncesinin önemini anlamak için çağdaş toplumun bir çelişmesini hatırlamak gerekir. Bu çelişki çağdaş toplumda bir taraftan insan özgürlüğünün sınırlarını genişletmek amacı ile girişimde bulunurken, diğer taraftan toplumsal düzeni korumak ve refahı arttırmak amacıyla kurulan kurumların hem çeşit ve hem de sayıca artmakta oluşudur. İşte Hayek, bu kurumların önceden tasarlanıp planlanarak değil, fakat hür insan davranışları ile kendiliğinden oluştuğunu öne sürerek bu çelişkiyi ortadan kaldırmaya çalışmıştır. Bu görüşün doğal sonucu, fertlerin hür davranışlarıyla şekillenen mevcut düzenin, hem özgürlük ve hem de üretkenlik yönünden, "merkezi planlamaya" veya "kontrol" gibi insan aklınca önceden belirlenen kalıplara tabi bir düzenden daha üstün olacağı inancıdır.²⁷

²⁴ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 61-62.

²⁵ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 62-63.

²⁶ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 63.

²⁷ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 63.

d. En İyinin Yaşaması İlkesi

Piyasa ekonomisinin bu özelliğine göre, herkesin rasyonel davranıp kendi çıkarlarını koruduğu ve davranışlarının başkalarını nasıl etkilediğine hiç aldırmadığı bir ortamda, ancak bu şekilde davranmayı başarabilenler yaşayabilir. Kendi çıkarını gereği gibi koruyamayan veya başkalarını da düşünmek gibi bir hata işleyenin ayakta kalması söz konusu değildir. Bu durumu ifade eden en iyinin yaşaması prensibi doğal seleksiyonun, piyasa ekonomisindeki modelidir.

Daha sonraları “Ekonomik Darwinizm” diye adlandırılacak olan bu görüş, piyasa ekonomisinin ve kapitalist sistemin en çok eleştirilen ilkelerinden biridir.²⁸

2. Devletin Ekonomiye Müdahale Nedenleri

Piyasa ekonomisinin yukarıda açıkladığımız ilkeleri temel olarak serbest rekabeti ve devletin ekonomiye karışmaması tezini savunmaktadır. Tarihsel süreci incelediğimizde devletin bir kavram olarak her zaman gelişim içerisinde olduğunu görürüz.

Devlet bir ülkede siyasal, ekonomik, mali, sosyal ve kültürel faaliyetleri düzenleyen bir üst kurumdur. Devlet anlayışında yaşanan gelişmelere paralel olarak devlet her alanda olduğu gibi ekonomi alanında da çeşitli faaliyetlerde bulunmuştur. Hatta bazı dönemlerde devlet klasik iktisat düşüncesince belirlenmiş olan faaliyetlerin dışına çıkarak müdahaleci fonksiyon üstlenmiştir. Bunu yaparken de hem ekonomik, hem de siyasal anlamda bir çok gerekçeler sunmuştur. Burada devletin ekonomiye müdahalesinin ekonomik ve siyasal nedenlerini açıklamaya çalışacağız.

a. Devlet Müdahalesinin Ekonomik Nedenleri

İktisat literatüründe “rekabetçi fiyat mekanizmasının yetersizlikleri” veya “piyasa hataları” diye adlandırılan bazı engeller, tam rekabet şartları mevcut olsa dahi, piyasa mekanizmasının üretim ve tüketim etkinliği ile kaynakların etkin dağılımını sağlamasına engel olur. Rekabetçi fiyat mekanizmasının, yani piyasanın, ümit edildiği şekilde işlemesini önleyen bu özel durumları:²⁹

- kamusal mallar,
- dışsallıklar,

²⁸ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 64.

²⁹ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 96.

- artan verimler hali,
- gelir dağılımının durumu,

olarak gruplandırmak mümkündür.

Şimdi piyasa mekanizmasının ümit edildiği şekilde işlemlerini engelleyen bu özel durumları açıklamaya çalışalım.

Piyasada bazı mallar aynı anda birden çok ferde yarar sağlayabilir. Teknik bir deyişle bazı mallar “kollektif tüketilen” mallardır. Bu mallara ulusal savunma, adalet, çevre koruması vb. hizmet türleri örnek olarak gösterilebilir.

Kamu maliyesi literatüründe tam kamusal mal ve hizmetler olarak tanımlanan bu mallar devlet tarafından üretilmezlerse başka türlü üretilmeyecek niteliktedir. Bu mal ve hizmetler fiyatlandırılmaz ve bu nedenle pazarlanamazlar. Küçük kısımlar halinde bölünemeyen ve talebi belli olmayan bu mal ve hizmetler, toplumu oluşturan bireylerin tamamını ilgilendirmektedirler. Kamu harcamaları suretiyle gerçekleştirilen ya da kamu politikası olarak belirlenen veya sınıflandırılan politikalar aracılığıyla sağlanan mal ya da hizmetlerdir ve kamu tarafından sağlanırlar.³⁰

Bu mal ve hizmetlerin piyasa ekonomisi tarafından üretildiği durumda temel amacın kar sağlamak olması nedeniyle pazarlanabilir ve satılabilir duruma düşecekleri ve bu durumda bu mallar için bedel ödemeyenlerin yine bu mallardan yararlanamayacakları açıktır. İşte söz konusu duruma sebebiyet vermemek amacıyla devlet piyasada tıpkı bir üretici gibi faaliyet göstererek bu malların üretimini üslenmektedir.

Piyasa ekonomisinin, tam rekabet şartları geçerli olsa dahi etkinliğini azaltan nedenlerden biri de dışsallıklardır. Dışsallıklar kendi amaçlarını gerçekleştirmek için özel ya da tüzel kişi olsun yaptıkları faaliyetlerin sonucunda diğerlerinin bundan olumlu veya olumsuz yönde etkilenmesidir. Eğer olumlu yönde etkilenme söz konusuysa olumlu dışsallık, olumsuz yönde etkilenme söz konusuysa olumsuz dışsallık ortaya çıkmaktadır. Dışsallıklar sonucu başkalarının bu durumdan etkilenmesinin ölçülememesi veya fiyatlandırılmaması fiyat mekanizmasının işleyişini engellemektedir. Bu durumda devlet dışsallıkların özellikle olumsuz etkilerini ortadan kaldırma yönünde önlemlere başvurmaktadır.

³⁰ Abdurrahman AKDOĞAN, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Geliştirilmiş 6. Baskı, Ankara, 1997, s. 32.

Devletin piyasaya müdahalede bulunma gerekçelerinden bir diğeri ise artan verimler halidir. Artan verimler hali, daha fazla üretim faktörleri kullanarak üretim miktarını devamlı surette artırdığı durumlarda önceki durumuna göre daha fazla karlılık oranı gerçekleştirmesidir. Bu durumun devamlı olması firmanın piyasada kısa dönem içinde aşırı derecede büyümesine, dolayısıyla da sektörde monopolcü konumunda bulunmasına yol açabilir. Bu ise nihayetinde piyasa ekonomisinin temel kurumlarından olan rekabet düzeninin bozulmasına neden olur.

Piyasa ekonomisinin teorik temellerini oluşturan geleneksel iktisat teorisinin en büyük zaafı, bütün önemi etkinlik koşullarının tespitine vermesi, gelir dağılımını ihmal etmesidir. Her türlü gelir dağılımı için, etkinlik koşullarının gerçekleşmesi mümkün olduğuna göre, toplumsal yönden önemli olan nasıl bir gelir dağılımının kabul edilebilir bir gelir dağılımı olduğunu belirlemektir.

Geleneksel iktisat teorisinde gelir dağılımının nasıl olması gerektiği konusunun “normatif” bir konu olduğu kabul edilmiş ve “pozitif” iktisatın inceleme alanı dışında bırakılmıştır.³¹

Rekabetçi piyasa mekanizmasının etkinliğini azaltan ve dolayısıyla devlet müdahalesini gerektiren bu özel durumları önemli kılan iki neden vardır. Birinci neden, bu durumlarda piyasa fiyatlarının marjinal sosyal fayda veya maliyeti yansıtmayacağı, bunun sonucu olarak da piyasa karlılık oranının sosyal net faydayı göstermeyeceğidir. Bu eksikliğin giderilmesi için iktisatçılar “gölge fiyat” adı verilen özel bir fiyata başvururlar. İkinci neden piyasa mekanizmasının etkin kaynak dağılımını sağlayacak başka mekanizmalara başvurulmasını gerekli kılar. Bu mekanizmaların bir kısmı kaynakları doğrudan dağıtacak mekanizmalar (mesela bazı malların devlet tarafından üretilmesi) olabileceği gibi, piyasanın etkin işlemlerini sağlayacak bazı dolaylı önlemler (mesela vergiler veya mali yardımlar gibi) olabilir.³²

b. Devlet Müdahalesinin Siyasal Nedenleri

Son çeyrek yüzyıl içinde, ister gelişmiş olsun isterse gelişmekte olsun bütün dünya ülkelerinde devletin ekonomiye müdahalesi hızla artmıştır. 1960’lı yıllarda başlayan ve her yıl kapsamını ve etkinliğini artıran devlet müdahaleciliğinin nedenleri sadece iktisat ilmi yardımıyla açıklamak mümkün değildir. Olaya sadece iktisadi açıdan baktığımızda devlet müdahalesini gerekli kılan temel neden “tam rekabet koşullarının gerçekleşmemesi” olarak görülür. Oysa ki, 1960’lı yıllarda

³¹ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 112.

³² SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 97.

başlayan ve gittikçe hem kapsamını ve hem de yoğunluğunu arttıran devlet müdahaleciliğini sadece iktisadi yönden açıklamaya çalışmak yaşadığımız çağın gerçeklerini kavrayabilmek için yeterli olmadığı gibi doğru da değildir. Devlet müdahaleciliğinin, bugün en önemli nedeni “siyasi” olup, demokrasi rejiminin özelliklerinden kaynaklanmaktadır.³³

Demokratik ülkelerde, “hemen bütün ekonomik, sosyal, siyasi, ticari ve ideolojik çıkar grupları devletten bazı şeylerin desteklenmesini”, “düzenlenmesini” veya “engellenmesini” istemektedir. Temel özelliği “seçilmiş” ve “tekrar seçilmeye muhtaç” olan siyasi iktidarlar ise çıkar gruplarından gelen ve çoğu defa da birbiriyle çelişen bu gibi isteklere karşı koyamamakta devlet müdahalesinin gerçekten gerekip gerekmediğini düşünmeden ve böyle bir müdahalenin toplumsal maliyetini dikkate almadan bu istekleri karşılamaya çalışmaktadırlar.³⁴

Siyasi iktidarların “seçimi kazanmak” endişesi ile giriştikleri bu müdahaleler nedeniyle, bir taraftan piyasa mekanizmasının düzenlediği alanın sınırları daralırken, diğer taraftan da piyasanın etkinliği azalmaktadır. Bir başka deyişle çağdaş demokrasilerde piyasa mekanizmasının alanı daralmakta yani bu mekanizmanın düzenlemesine terk edilen sorunların sayısı gittikçe azalmaktadır. Ekonomik ve siyasi liberalizmin birbirinden ayrılmazlığı ilkesi, beklenmedik bir çelişki yaratmıştır: Siyasi liberalizm, ekonomik sorunların çözümünde serbest piyasa mekanizmasını yeterli görmemiş onun yanında, hatta üstünde devlet müdahalesine yer vermiştir. Bu durumun en çarpıcı örneğini hem politik hem de ekonomik liberalizmin ana vatani sayılan ABD’den verebiliriz. Demokrat ve liberal ABD’de 1960’dan bu yana ekonomik yaşamı düzenleyen yüzden fazla yasa çıkarılmış, çok sayıda ekonomiyi düzenleme yetkisine sahip federal kurumlar kurulmuştur. Bu kurumlar da 1960 ve 1970’lerde ekonomik faaliyetleri düzenleyen binlerce kurallar koymuş, yeni düzenlemeler getirmiştir. Kısmen bizim, “kararname”lere, kısmen de bakanlık “tebliğ”lerine benzeyen bu kuralların sayısı 42.422’ye, 1979’da ise 61.000’e yükselmiştir. 1976’da ekonomiyi düzenlemekle yetkili ve görevli federal organ sayısı ise 83’e ulaşmıştır. Bütün bu organlar ve belirledikleri kurallar, firmaların;³⁵

- hangi alanlarda üretimde bulunacaklarını,
- hangi ürünleri üretebileceklerini,

³³ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 132-133.

³⁴ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 133.

³⁵ SAVAŞ, 2000; a.g.e., s. 133-134.

- hangi yatırımları finanse edebileceklerini,
- ürünlerin hangi şartlara tabi olarak üretilebileceklerini,
- nerede üretim yapabileceklerini,
- ürünlerini nasıl pazarlayacakları,
- ürün fiyatlarını nasıl belirleyebileceklerini ve
- karlılık oranlarının ne olacağını

belirlemeye yöneliktir. Bu durumda şirketlerin “piyasa koşullarına göre” karar aldıklarını söylemek mümkün değildir. Aksine, devlet şirket kararlarının belirlenmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Bir örnekle açıklamak gerekirse, çağdaş demokrasilerde devlet, şirketlerin yönetim kurulunda her an mevcut olan ve önerileri tartışılmadan kabul edilen “otoriter bir yönetim kurulu üyesi” haline gelmiştir.

Kuşkusuz bu durumun lehinde ve aleyhinde söylenecek pek çok şey vardır. Ancak önemli olan çağdaş demokrasilerde devletin doğru veya yanlış ama mutlaka ekonomiye yaygın ve etkin bir biçimde müdahale etmekte oluşudur.

Devletin ekonomiye gittikçe daha çok müdahale etmesini gerektiren çeşitli nedenler vardır. Bu nedenleri, hem gelişmiş ülkeleri ve hem de gelişmekte olan ülkeleri kapsayacak biçimde açıklamak için bir insanın doğumundan ölümüne kadar duyduğu ihtiyaçları ve bu ihtiyaçlardan şekillenen istekleri, kendimize örnek alabiliriz. Yeni doğan bebek, belli bir yaşa gelinceye kadar sadece “ilkel ihtiyaçlar” adını verebileceğimiz beslenme, temizlenme ve barınma ihtiyacını duyar. Ancak, yaşı ve yaşıyla birlikte bilgisi, kültürü ve görgüsü geliştikçe, “gelişmiş ihtiyaçlar” diyebileceğimiz, eğitim, konfor, eğlence ve sanatsal etkinlikler gibi, karşılanması daha çok zamana ve daha çok harcamaya bağlı ihtiyaçlara yönelir. Toplumsal ihtiyaçlar da böyledir. Gelişmekte olan ülkelerde toplum, hızlı sanayileşme, verimliliği yüksek modern bir tarım sektörü yanında herkese iş bulunmasını ve konut verilmesini istemektedir. Gelişmiş ülkelerde ise toplum, bu temel ihtiyaçlarını karşılamış olduğu için, istekleri: ırk ayrımını kaldırmak, kadınlara daha çok haklar vermek doğayı korumak, iş saatlerini azaltmak, işyerini sağlık ve çalışma koşullarını iyileştirmek ve piyasaya sürülen mallarda üstün kalite ve uzun süreli garanti sağlamak gibi “gelişmiş ihtiyaçlar”a yöneliktir. Gelişmekte olan ülkeler henüz “ilkel ihtiyaçlar” aşamasında oldukları halde, başta televizyon, sinema olmak üzere çağdaş kitlesel haberleşme araçlarının yaygınlaşması, “gelişmiş ihtiyaçların” daha hızla bu ülke insanları tarafından benimsenmesine neden olmaktadır. Bunun içindir

ki gelişmekte olan ülkelerde “devlet müdahalesi”nin yönelmesi gereken alanların sayısı gelişmiş ülkelere oranla, çok daha fazladır. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomiyeye müdahalesi hem “vazgeçilmez” ve hem de “geniş kapsamlı” olmak zorundadır.³⁶

4. Piyasa Ekonomisinde Devletin Ekonomik Görevleri

Devlet, ekonomiyeye ve dolayısı ile piyasalara müdahale ederken, bunun piyasanın devamı ve etkin işleyişine yönelik olduğunu söylemektedir. 1980’li yıllardan sonra genel kabul gören “serbest piyasa” anlayışı ise, devletin müdahale araçlarını ve bunların hacimlerini de değiştirmiştir. Serbest piyasa ekonomisinde devletin görevleri şöyle özetlenebilir:³⁷

- i. Serbest piyasanın çalışmasını yasalarla güvence altına almak;
- ii. Tam rekabeti işletecek yasal ve kurumsal ortamı oluşturmak;
- iii. Ekonomik istikrarı sağlamak;
- iv. İ ve dış güvenliği sağlamak;
- v. Piyasanın etkinliğini artıracak temel alt yapı hizmetlerini üretmek;
- vi. Ekonomik etkinlik için sosyal barışı sağlamak;
- vii. Gelir ve servet dağılımında adaleti sağlamak.

Son iki görev 1990’lı yıllarda şiddetli eleştirilere konu olmuştur. Bu kapsamda, devletin sosyal barış ile adil gelir ve servet dağılımını sağlamaya yönelik çabalarının piyasada etkinlik kayıplarına yol açabileceği ileri sürülmektedir. Devletin bu görevleri yerine getirirken maliye ve para politikalarını kullanacağı, bununsa piyasalarda üretim, yatırım ve tüketim kararları üzerinde saptırıcı etkiler meydana getirebileceği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda serbest piyasa ekonomisinin etkinliği için neo-klasik anlayışın da etkisiyle istenilenin sınırlı ekonomik ve sosyal faaliyetleri olan, küçük bir devlet olduğu bilinmektedir.³⁸

B. Sosyalist Ekonomik Sistemin kş

1980’li yıllara gelindiğinde yaklaşık yetmiş senedir sosyalist ekonomi sistemi uygulayan eski SSCB’de ekonomik durgunluk yaşanmaya başlamıştı. Buna bağlı olarak aynı ekonomik modeli uygulayan ve ekonomileri büyük ölçüde birbirine

³⁶ SAVAş, 2000; a.g.e., s. 135-136.

³⁷ ALTAY, 2003; a.g.e., s. 5.

³⁸ ALTAY, 2003; a.g.e., s. 5-6.

bağımlı olan Merkezi ve Doğu Avrupa Sosyalist Ülkeleri'nde de ardı ardına ekonomik sorunlar ortaya çıkıyordu.

Genellikle sistem hatalarından kaynaklanan bu durgunluk yapılan bütün kurtarma çabalarına rağmen giderilememiş ve 1990'lı yıllara gelindiğinde bu ülkelerde sosyalist ekonomi modeli başarısızlığa uğramış ve çökmüştür. Çalışmanın bu bölümünde, büyük ölçüde SSCB'nin varlığıyla uygulama alanı bulan sosyalist ekonominin çöküş nedenlerini ve sistemi kurtarmak adına yapılan faaliyetleri inceleyeceğiz.

1. SSCB Ekonomisinde Yaşanan Durgunluk

Merkezi planlı ekonomik yapıdan piyasa ekonomisine geçmeyi ihtiva eden geçiş kavramı kuşkusuz; siyasi, sosyal, ekonomik, hukuki ve toplum hayatını topyekün harmanlayan girift bir sürecin sonucu olup, söz konusu çöküşün sebepleri de buna paralel olarak çok yönlüdür.³⁹

XIX. yüzyılın sonlarına doğru teorik düzeyde olgunluğa ulaşan sosyalist ekonomik sistem, 1917 Bolşevik devrimi ile XX. yüzyılın başlarında Rusya'da hayat bulmuştur. Bünyesinde birçok ulusu da barındıran bu oluşum, özellikle 1970'li yıllara kadar sergilediği büyüme performansıya, çoğu ülke ekonomilerine planlı kalkınma modeli ile cazip bir merkez haline gelmişti. Ancak planlamacılıkta yaşanmaya başlayan hantallıklar ve yeni tekniklerin geliştirilememesi, verimliliğin artırılmaması ve büyümede ekstansif* büyümeden entansif büyümeye geçilememesinin sonucu olarak sistem 1970'li yılların sonundan itibaren durağanlığa ve tıkanıklığa girmişti.⁴⁰

³⁹ Yaman ŞAHİN, "Türk Cumhuriyetlerinde Ekonomik Reformların 10 Yılı", **Dış Ticaret Dergisi**, Özel Sayı - Ocak 2002, (www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ocakozel2002/reform.htm; 23.08.2003).

* Ekstansif büyüme; kaynakların verimsiz bir şekilde kullanımı, entansif büyüme ise daha verimli kaynak kullanımı sonucunda elde edilen büyüme şeklidir.

⁴⁰ Hüseyin Avni EGELİ, 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, s. 36-37.

Tablo 1: 1950-89 Yılları Arasında Eski Doğu Bloku Ülkelerinde Ortalama Büyüme Oranları

Bulgaristan		Çekoslovakya		Doğu Almanya		Macaristan	
Yıllar	Büyüme (%)	Yıllar	Büyüme (%)	Yıllar	Büyüme (%)	Yıllar	Büyüme (%)
1953-56	6.5	1950-52	10	1950-52	18	1951-53	9.3
1957-59	14	1953-56	6.5	1953-56	6.7	1954-56	2
1960-63	6	1957-61	7.4	1957-59	8.7	1957-60	11
1964-67	9.1	1962-65	0.8	1960-63	2.2	1961-65	5.4
1968-71	7.4	1966-69	7.2	1964-69	5	1966-69	7.2
1972-75	8.3	1972-75	5.3	1970-75	5.7	1970-74	6.2
1976-80	6.4	1976-80	4.7	1976-86	4.4	1975-78	5
1981-85	5.2	1981-85	1.8	1987-88	3.3	1979-85	0.9
1986-88	5.2	1986-88	2.4	1989	2.5	1986-88	1.6
1989	0.5	1989	1.9	-	-	1989	0.4
1950-89	6.9	1950-89	4.8	1950-89	5.9	1951-89	5
Polonya		Romanya		Sovyetler Birliği			
Yıllar	Büyüme (%)	Yıllar	Büyüme (%)	Yıllar	Büyüme (%)		
1950-53	9.8	1951-53	17	1950-51	16		
1954-57	9.1	1954-56	5	1952-53	8.2		
1958-63	5.4	1957-59	7.6	1954-56	11.6		
1964-68	7.1	1960-62	7.6	1957-63	6		
1969-70	3.7	1963-66	10.5	1964-68	8.2		
1971-75	9.8	1967-70	7	1969-73	6.5		
1976-78	4.9	1971-76	11.5	1974-78	5		
1979-82	6.5	1977-79	7.7	1979-88	3.3		
1983-85	4.9	1980-84	4	1989	2.6		
1986-88	3.9	1985-88	5.4	-	-		
1989	0.2	1989	-5.8	-	-		
1950-1989	6.7	1951-1989	8.2	1950-1989	6.5		

Kaynak: Grzegorz W. KOLODKO, "Globalization and Catching-Up: From Recessions to Growth in Transition Economies", **IMF Working Paper** WP/00/100, June 2000 içindeki tablolardan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 1’de Eski Doğu Bloku ülkelerinin sosyalist ekonomik sistem içerisinde sergiledikleri büyüme performansı gösterilmiştir. Yaklaşık 40 yıllık bir süreyi kapsayan 1950-1989 döneminde Sovyetler Birliği %6,5, Bulgaristan %6,9, Çekoslovakya %4,8, Doğu Almanya %5,9, Macaristan %5, Polonya %6,7 ve Romanya %8,2 gibi yüksek sayılabilecek oranda büyüme performansı göstermişlerdir. Yine bu tabloları daha dikkatle incelediğimizde yüksek büyüme performanslarının, özellikle 1950-70 yıllarında gerçekleşmiş olduğunu görürüz. Bu dönemde II. Dünya Savaşının tahribatlarının ortadan kaldırılması için yapılan yatırımlar ve yüksek çalışma azmi bu ülkelerde hızlı bir büyümeyi gerçekleştirmiştir. Zira, bu ülkelerin çoğu genelde 1950-60 döneminde yaklaşık %10 gibi yüksek bir büyüme rakamı yakalamışlardır. Yukarıda bahsettiğimiz nedenlerden dolayı 1970’li yıllarda sonra yaşanan durağanlık, Tablo 1’den açıkça görülmektedir. 1970’li yılların

ortalarına doğru bu ülkelerde büyüme rakamlarının düşüş gösterdiğini görebiliriz. 1980'li yıllara gelindiğinde ise büyüme rakamları daha da düşmüştür.

Sovyetler Birliği'nin son başkanı Gorbaçev, "Perestroyka" adlı eserinde Sovyetler Birliği ekonomisinde yaşanan düşüşlerle ilgili şu değerlendirmelerde bulunuyordu: "Durumu tahlil ederek önce ekonomik büyümenin yavaşladığını gördük. Son on beş yıl içinde milli gelir büyüme oranları yarı yarıya düşmüş ve 80'li yılların başından itibaren de ekonomi tıkanma denilebilecek bir düzeye inmiştir. Bir zamanlar dünyanın ileri ülkeleri ile arasındaki açığı hızla kapama sürecinde olan ülke, bir çok alanda kaybetmeye başlamıştı. Üretimde etkinlik, ürünlerin kalitesi, bilimsel ve teknolojik gelişme, ileri teknoloji üretme ve ileri teknikleri kullanmadaki açık aleyhimizde büyüyordu". "Saçma bir durum gelişmişti. Dünyanın en büyük çelik, hammadde, yakıt ve enerji üreticisi, israfçı ve beceriksiz kullanım yüzünden bu alanlarda yokluklar çekiyordu. Dünyanın en büyük yiyecek tahıl üreticisi ülke, her yıl hayvan yemi olarak milyonlarca ton tahıl ithal ediyordu. Dünyada, nüfusun her bin kişisi başına en çok hastane ve doktora sahip olmakla beraber sağlık hizmetlerinde şaşırtıcı aksaklıklar vardı. Füzelerimizin "Halley Kuyruklu Yıldızı"nı bulmakta ve Venüs Gezegeni'ne uçmakta gösterdikleri dakikliğin yanı sıra bu bilimsel ve teknolojik başarıları etkin uygulama eksikliği yüzünden ekonomik gereksinimler için kullanamıyorduk ve Sovyet evlerindeki bir çok beyaz eşya kötü kalitedeydi. Ne yazık ki, hepsi bundan ibaret değildi. Halkımızın ideolojik ve manevi değerleri de giderek aşınmaya başlamıştı".⁴¹

SSCB'nin 1980'li yıllardaki makroekonomik performansını incelediğimizde ülke ekonomisinin Gorbaçev'in söylediklerine hak kazandıracak kadar kötü duruma düştüğünü görürüz. Nitekim, Sovyet modelinde ekonomik büyüme; 1924-1984 yılları arasında %4,5 civarında, 1950'den 1975'e kadar ise %6,5 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Benzer şekilde büyüme mucizesi olarak kabul edilen Japonya'da 1874-1984 döneminde ortalama büyüme hızı da aynı nispette, %4,5 olarak gerçekleşmiştir. XX. Yüzyılın üçüncü çeyreğinde yaşanan hızlı büyüme 1976-1985 arasında %3,5'e ve 1986-1990'da ise %1,3'e düşmüştür. Diğer taraftan, globalleşen ülkelerde büyüme oranları 1970'lerde %2,9, 1980'lerde %3,5 ve 1990'larda %5 olmuş; globalleşmeden kaçınan ülkelerde ise bu oran sırasıyla %3,3, %0,8 ve %1,4 olarak gerçekleşmiştir.⁴² 1990 yılında ise SSCB'de GSMH %2.3, milli gelir ise %4

⁴¹ Ali BAŞARAN, "SSCB'den Rusya Federasyonuna İhtikal Eden Bütçe Açığı Sorunu, Maliye Politikaları 1985-1995", **Maliye Dergisi**, Sayı.138, Eylül -Aralık 2001, s. 95.

⁴² EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 38.

oranında azalma göstermiştir.⁴³

Büyüme performansının düşüşünde en önemli etken sosyalist sistemin eşitlikçi yapısının, bünyede yer alan farklı uluslarda etkinsizliği üretmesi olmuş; bu da son dönemdeki büyüme performansını olumsuz etkileyen faktörlerin başında gösterilmiştir. Diğer taraftan, bu büyüme modelinde girdilerin daha verimli kullanılmasının tercihi yerine, girdilerin daha yoğun büyüme için birikiminin sağlandığı bir mekanizma var olmuştur. Bütün kaynaklar bu amaca yönlendirilmiş, planlamacılar üretimin yatırım ve tüketim arasında bölüşümünü yapmışlardır. Plan, tüketim mallarının arzının fiyatı dikkate almadan tespit etmiş; ücretlerin tutarı toplam talebi ve fiyatı oluşturmuştur. Fiyatın düşük oluşu rüşvet, kuyruk ve paralel piyasanın oluşumuna yol açmıştır. İş gücü talebi de kamudan geldiğinden ve fiyatı düşük tutulduğundan, iş gücü maliyeti marjinal hasıladan az olmuştur.⁴⁴

Ekonomik sistemde planlamacıya dayalı hatalar ve merkezi sistemin yetersiz öngörülleri kronik istikrarsızlık kaynağı olmuştur. Bu ülkelerin çoğunda otarşi ve bürokrasi ekonomik faaliyetlerin maliyetini artırmıştır. Bu durum önce büyümede düşüşlere, refahta gerilemeye ve buna bağlı olarak sosyal tansiyonun yükselmesine yol açmıştır.

Ülkenin kamu maliyesinde de durum kötüye gitmekteydi. Sovyet yetkilileri bütçenin denk olduğunu iddia etseler de açık, 1980'nin ikinci yarısında GSMH'nın %2'si ile %8'i arasında değişmiştir. Bu açıklar 1990'lardaki geçiş evresinde mali istikrar için oldukça büyük zorluk çıkaracaktı. 1980'lerdeki bütçe açığının sebepleri gelirlerdeki düşüş ve harcamalardaki artıştan kaynaklanıyordu. İktisadi büyümedeki düşüş kar vergilerini, petrol fiyatlarındaki düşüş dış ticaret gelirlerini, destekler muamele vergisi gelirlerini azaltmıştır. Açığın yarıdan fazlası para basarak finanse edilmiş, bu ise uzun dönemde enflasyona getrip çıkarmıştır.⁴⁵

1990 yılında Rusya Federe Sosyalist Cumhuriyeti Hükümeti ile SSCB Hükümeti arasında başlayan işletmeler üzerindeki nüfuz ve denetim mücadelesi mali durumu iyice kötüleştirmiştir. 1991 sonunda mali açık yeni bir rekora ulaşmış (GSMH'nın %30, bazı kaynaklarda %20, %46), ve bu açığın büyük kısmı para basımı yoluyla kapatılmıştır. Reel ücretlerdeki artış sabit fiyat politikasının devam ettirilmesi, dolayısıyla kuvvetli bir talep baskısı doğurmuş, yokluluklar ve kuyrukları

⁴³ Ali ALLAHVERDİYEV, **Bazar İqtisadiyyatının Teşekkülü Prosesinde Makroiqtisadi Dinamik ve Struktur Değişikliklerinin Tenzimlenmesi Problemleri**, Elm Basımevi, Bakü, 2001, s.130.

⁴⁴ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 39.

⁴⁵ BAŞARAN, a.g.m., s. 96.

beraberinde getirmiştir.⁴⁶

Durum devlet borçları açısından da iç açıcı olmamıştır. 1986'da 141 milyar ruble olan iç borç 1990'da 566.1 milyar rubleye ulaşarak ve GSMH'nın %56,6'na yükselmiştir. Ülkede nominal ücretler sözkonusu zaman periyodunda %94,4 artmasına rağmen, reel gelirler %58 oranında düşüş göstermiştir.⁴⁷

Sovyetler ekonomisinde 1980'li yıllardan itibaren yaşanan makroekonomik performanstaki olumsuz gelişmeler sonucu ortaya çıkan buhran daha çok sistemin kendi yapısından kaynaklanmıştır. Dolayısıyla yaşanan buhran yapısal nitelikler içermiştir.

Yapısal buhran milli ekonominin kendine özgün yapısını değiştiren çok taraflı bir süreç olup kamusal üretim sektörlerinin yatay gelişiminde, üretim ve tüketim değişkenlerinin karşılıklı bileşiminde, genel olarak ise ekonominin pazara dayalı veya planlı yönetim biçimlerinde ortaya çıkar. Bu belirtiler milli ekonominin çeşitli sektör ve sahalarında farklı bir şekilde alt sistemlerden oluşan, komplike bir bütün gibi karakterize edilir.⁴⁸

Özellikle Sovyetler Birliği'nde teşebbüsler yüksek ölçüde endüstriyel bir bağ ile birbirlerine bağlanmış ve böylece hammadde arzı açısından bölgelerin birbirine bağımlılıkları yüksek olmuştur. Sosyalist sistemin çöküşünde ticaret bağlantıları bir gecede kırılmış, üretim kararları talep yapısındaki değişmelere ve oluşan yeni koşullara ayarlanmak zorunda kalmıştır.⁴⁹

Ekonomik-politik açıdan yaşanan durağanlık da; i)büyümede azalışa, ii)sermaye ve iş gücü verimliliğinde düşüşe, iii)teknolojinin üretime uygulanmasındaki azalışa ve teknoloji farkının açılmasına, iv)savunma sanayinde artışa, v)tarımsal yeterliliğin sağlanamamasına, vi)alternatif (yeraltı-karaborsa) ekonomisinin derinleşmesine ve vii)hayat standardı ve tüketimin giderek düşmesine yol açmıştır.⁵⁰

Bu noktada, Sovyetler'in son dönemlerinde ortaya çıkan çöküşün nedenleri şu şekilde özetlenebilir:⁵¹

- Planlama ve yönetimin geliştirilememesi,

⁴⁶ BAŞARAN, a.g.m., s. 96.

⁴⁷ ALLAHVERDİYEV, a.g.e., s. 130.

⁴⁸ ALLAHVERDİYEV, a.g.e., s. 148.

⁴⁹ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 41.

⁵⁰ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 39.

⁵¹ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 39.

- Verimliliğin artırılmaması,
- Ekstansif büyümeden entansif büyümeye geçilememesi.

2. Ekonomideki Durgunluğun Ortadan Kaldırılması İçin Çözüm Arayışları

1985 yılında SBKP (Sovyetler Birliği Komünist Partisi) genel sekreterliğine getirilen Gorbaçev, yukarıda da belirttiğimiz gibi, ülkenin derin bir iktisadi, sosyal ve ahlaki bunalım içinde olduğunu sezmış ve bürokrasiye dayalı planlama ve yönetim yapılarıyla ağırlaşmış sistemi, modernleştirip daha etkili bir duruma getirme yönünde çalışmalar başlatmıştır.⁵²

Gorbaçev hükümetinin ilk icraatı ihmalkar çalışma düzeni, rüşvet ve sarhoşluğu önlemek için önlemler almak olmuştur. Sarhoşluk işçi disiplinini azaltan en büyük etken olarak görülmüştür. Bu sebepten içki karşıtı kampanyalar başlatılmıştır. Sonuçta illegal içki üretimi artmış ve önceden içki alımı için kullanılan satın alma gücü için yeni ürünler piyasaya sunulmadığından bu kampanya başarısız olmuştur. İçki karşıtı kampanya bütçe gelirlerinde fark edilir derecede; tahmini rakamlarla yirmi milyar ruble, bir azalmaya yol açmıştır. Diğer taraftan, özellikle Kafkas ve Orta Asya ülkeleri ekonomilerinde önemli bir pay oluşturan bu sektörün yok edilmesi ve alternatif çalışma alanlarının geliştirilmemesi bu ülkelerde ekonomik dengeleri ve istihdam yapısını bozmuştur.

1987 tarihli devlet işletmeleri yasası ile işletmelere geniş yetkiler tanınmıştır. Fakat vergisel düzenlemelerin yokluğunda bütçeye işletmelerce akıtılan kaynak oranında keskin düşüşler olmuştur. Diğer taraftan, petrol üretimi ve petrol fiyatlarındaki (özellikle 1986 yılında) düşüş de bütçe gelirlerini olumsuz etkilemiştir.

Harcama tarafında ise hükümet tarım ürünleri alış fiyatını birkaç kez artırmış, fakat perakende satış fiyatını artırmadığı için otomatik olarak harcamalar artmıştır. 1986'daki Çernobil nükleer santralindeki kazanın ve 1988 Ermenistan depreminin getirdiği ek harcamalar bütçe açığını daha da arttırmıştır.

Gorbaçev'in başlattığı hareket umulmadık biçimde kendi dinamiğini geliştirmiş ve ara vermeksizin sürekli yeni alanlara yayılmıştır. Bu arada yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında siyasette açıklık olarak ortaya çıkan "glasnost" (açıklık) hareketi oldukça büyük yankı uyandırmıştır. Glasnost siyaseti siyasal karar

⁵² Haluk EGELİ, "Geçiş Ekonomilerinde Mali Saydamlık", Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongreler Dizisi:3, Bişkek, 2002 (a), s. 255.

alma süreçlerinde daha çok saydamlık sağlanmasını ve sansürün belirli ölçüde gevşetilmesini amaçlamıştır, ancak perestroyka programı gibi glasnost siyaseti de sonuçta sınırsız bir düşünce özgürlüğünün ortaya çıkmasına yol açmıştır.⁵³

Sovyetler Birliği, glasnost ve perestroyka ile birlikte politik, ekonomik ve sosyal koşulların yıkılmasına tepki göstermiştir. Açıklık ve yeniden yapılanma politikasının temel nedeni ekonomik büyümeyi sağlamak olmuştur. Bunun için Sovyetler Birliği işe politika ile başlamış, ifade özgürlüğü üzerindeki kısıtlamaların kısmen kaldırılması ve farklı grupların seslerinin duyulabilmesine olanak vermiştir. Daha sonra, üretkenliğin artırılması için kuruluş yöneticilerine belirli haklar verilmesi amacıyla bir desentralizasyon programı başlatmıştır. Ancak olaylar çabuk gelişmiş ve komünist rejim, parti ve insanlar arasındaki sosyal mutabakat ve parti ile çıkar grupları arasındaki alt mutabakat birlikte çökmüştür. Ekonomik reform öncesinde politik reform yaşatılabilir bir sonuç vermemiştir. Toplumsal güçler politik, ekonomik ve sosyal yapının dönüştürülmesi sorumluluğunu üzerine almaya hazır olmamışlardır. “Devrimin çift aşamalı yolu” nu takiben ekonomik reformlar politize edilmiş ve partinin son derece bölünmüş olması da reform inisiyatiflerini engellemiştir. Kademeli uygulama yerine, şok tedavisinin uygulanması yaklaşımı insanların birçoğu için kabul edilemeyecek sonuçlara yol açmıştır. Yaklaşım aynı zamanda başarıya ulaşabilmek için büyük miktarda Batı yardımı gerektirmiştir.⁵⁴

Bu ortamda Sovyet devlet yapısını bütünüyle alt üst eden bir dönüşüm yaşanmıştır. Komünist partisi anayasayla güvence altına alınmış olan devletteki ve toplumdaki öncü rolünden vazgeçmiş ve ilk kez serbest sayılabilecek seçimler yapılırken çok partili bir sisteme geçişin ilk belirtileri de ortaya çıkmıştır. Ekonomik alanda serbest piyasa ekonomisine geçileceği ve belirli ölçüde özelleştirme uygulamalarına ağırlık verileceği açıklanmıştır. Ardından da Sovyetler Birliği’ni oluşturan cumhuriyetlerde ulusal egemenlik isteyen hareketler ortaya çıkmış ve cumhuriyetler bir biri ardına egemenliklerini ilan etmişlerdir. Ancak bağımsızlıklarını kazanmaları biraz daha zaman almıştır. Bunun nedeni böylesine köklü değişimlerin herkes tarafından kısa sürede benimsenmesinin olanaksız olması, dolayısıyla alışılan mevcut sistemin yıkılmaya başladığını gören parti örgütü ve devlet bürokrasisinin direnç göstermeye başlamış olmasıdır. Ayrıca Gorbaçov’un dış siyaseti de eleştiri konusu yapılmıştır. Söz konusu gelişmeler paralelinde iktisadi

⁵³ EGELİ, 2002 (a); y.a.g.m., s. 255.

⁵⁴ Murat ARIK, “Komünizm Sonrası Geçişin Çelişkileri”, **Avrasya Etüdleri**, TİKA, Sayı 8, Temmuz 1998, s. 51.

alandanda da büyük bir çöküş yaşanmış ve demokrasi yandaşlarının güçlenmesiyle komünist parti fesih edilirken, birliğı oluşturan tüm cumhuriyetler sırasıyla bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir.⁵⁵

Mevcut olan bu problemlere bağılı olarak çözüm arayışları, sisteme taban tabana zıt ekonomik sistemden ithal edilmeye edilmeye çalışılmıştır. Perestroyka (yeniden yapılanma ve glasnost (aşıklık) olarak da tanımlanan bu yenileşme hareketleri, 1991'de karşıt bir devrimle sonuçlanmış; belki de XX. yüzyılın ikinci yarısının en önemli sosyo-politik-ekonomik olayı gerçekleşmiştir. SSCB bünyesindeki 15 ve sosyalist sistemi uygulayan diğerk ülkeler ile bu ülkelerden kopan 16 ülke, eski sistemden piyasa ekonomisine yönelik programları devreye sokmaya başlamışlardır. Bir bütün olarak kumanda ekonomisi sisteminden piyasa ekonomisine yönelen bu ülkeler geçiş ekonomileri olarak nitelendirilmiştir. Dolayısıyla, XX. yüzyılda ekonomik sistemlerin en önemli deneyimlerinden biri, kumanda tipi ekonomik modelden serbest piyasa ekonomisine dayalı modele doğru çok hızlı ve kapsamlı bir şekilde yaşanan geçiştir. Geçişin sonucu olarak ekonomik yapı ile üretici ve tüketici davranışları da temelde değişim göstermiştir.⁵⁶

Bu gelişmeler doğrultusunda başta eski SSCB olmak üzere diğerk MDAÜ'de sosyalist blok yerini geniş ölçüde serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre işleyen bir ekonomik oluşuma bırakmıştır.

C. Küreselleşme

Küreselleşme hiç kuşkusuz günümüzün en gözde kavramlarından biridir. Gerek bilimsel akademik, gerekse siyasal-bürokratik düzlemlerde çeşitli vesilelerle kendisine en çok atfı yapılan, en sık anılan kavramların başında gelmektedir. Seven de destekleyen de, eleştirip karşı çıkan da bir şekilde kendisini küreselleşme kavramıyla içli dışlı olmak durumunda hissetmektedir. Kimileri için özgürlük, aşıkılık ve karşılıklı etkileşim temelinde yeni ve daha iyi bir dünyanın kurulmasında anahtar bir süreç olan küreselleşme, kimileri için de eşitsizlik, sömürü ve gelişmişlerle azgelişmişler arasındaki uçurumun daha da açıldığı bir dünyaya kapı aralayan dehşet verici bir süreçtir.

Gerçekten on yıl öncesine kadar basında ve akademik çalışmalarda pek kullanılmayan, kimilerince sevimsiz kimilerince de bir doğa gücü olarak gösterilen küreselleşme kavramı, özellikle son yıllarda siyasal ve ekonomik tartışmaların

⁵⁵ EGELİ, 2002 (a); a.g.m., s. 255.

⁵⁶ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 38.

merkezinde yer almakta, akla gelen tüm kurum ve kavramlar üzerine yaptığı ve ileride yapacağı etkiler akıllarda soru işaretleri bırakmaktadır.⁵⁷

Berlin Duvarı'nın 1989 yılında çöküşünün ardından 1990'lı yıllardan itibaren hemen her alanda sıkça karşılaştığımız küreselleşme sözcüğü, günümüzde sadece ekonomik bir kavram olarak değil, içinde bulunduğumuz uluslararası sistemi tanımlamak için de kullanılmaktadır.⁵⁸

1. Küreselleşmenin Tanımı, Boyutları ve Gelişimi

Dar anlamda küreselleşme mal ve hizmetlerin, sermaye, insan, teknoloji, düşünce ve kültürlerin sınırlar ötesi akışıdır.⁵⁹

Geniş anlamda ise, küreselleşme ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda yerleşmiş yargıların ve kurumsal yapıların ülkelerin sınırlarını aşarak dünyaya yayılması ve böyle bir boyutta kabul görerek ilgili alanlarda tüm dünyaca benimsenen normların ortaya çıkma süreci olarak tanımlanabilir.⁶⁰

Bu tanımın da işaret ettiği gibi küreselleşme olgusunun ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel olmak üzere başlıca üç önemli boyutu vardır:

- Ekonomik açıdan küreselleşme ticaret, finansal akımlar, teknoloji değişimi ile bilginin ve işgücünün hareketliliği yoluyla dünya ekonomilerinin birbiriyle bütünleşmesi,⁶¹

- Siyasal küreselleşme, siyasal sınırların bir devlete belirli bir toprak parçası üzerinde mutlak egemenlik sağlama gücünü yitirmesi; yönetim sistemlerinin karşılıklı etkileşimlerinin artması; demokrasi, insan hakları ve özgürlükler temelinde dış müdahalelerin yoğunluk kazanması; dil, din, etnik köken, bayrak vb. siyasal-kültürel semboller düzeyinde monolitik, tektipçi bir yapıya dayanan ulus devletin önemini kaybederek uluslar arası üst kuruluşların öne çıkması,⁶²

- Sosyo-kültürel küreselleşme kültürler arası alış-verişin hızlanması, sosyal

⁵⁷ Tolga DEMİRBAŞ, *Küreselleşmenin Modern Devlet Maliyesine Etkileri*, (http://www.isguc.org/eko_kuresel.php; 09.06.2003).

⁵⁸ Feza ÖZTÜRK, *Küreselleşme-Yeni Dünya Düzeni*, (<http://www.mfa.gov.tr/PrintPageT.asp>; 16.06.2003).

⁵⁹ IMF, *Transition Economies: An IMF Perspective on Progress and Prospects*, November 3, 2000, (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm>; 20.05.2004).

⁶⁰ B. SARAÇOĞLU, *Küresel Krizler ve Türkiye İhracatının Geleceği*, **İGEME Dergisi**, Nisan-Haziran 1999, s. 20-25.

⁶¹ Coşkun Can AKTAN, Hüseyin ŞEN, **Globalleşme; Ekonomik Kriz ve Türkiye**, TOSYÖV, Ankara, 1999. s. 15.

⁶² Mustafa ACAR, "Ekonomik, Siyasal ve Sosyo-Kültürel Boyutlarıyla Küreselleşme: Tehdit mi, Fırsat mı?", **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı 25-26, Ankara, Kış-Bahar 2002, s. 27.

ve kültürel sembollerin sınır ötesinde tanınır hale gelmesi, giyim kuşam, yemek ve eğlence başta olmak üzere zevkler ve renklerin birbirine daha çok benzer hale gelme süreci olarak tanımlanabilir.⁶³

Ekonomik açıdan küreselleşmeyi ise iki alt başlık altında incelemek mümkündür.⁶⁴

- Üretimin Küreselleşmesi: global üretim maliyeti, üretim faktörü avantajı ve fırsat maliyetleri dikkate alınarak üretimin belirli aşamalarının değişik bölgelerde gerçekleştirilmesi biçiminde ortaya çıkan bir sistemdir. Üretim global pazara, yani tüm dünyaya yönelik olarak gerçekleştirilir. Ülkelerdeki maliyet farkları bir avantaj olarak kabul edilir. Şirketler sınır ötesi sabit sermaye yatırımı, sınır ötesi iştirak ve fason imalat yaparak üretim faaliyetlerini uluslararası alana taşırlar. Şirketlerin bulundukları ülkelerdeki maliyetlerin yükselmesi durumunda üretimlerini düşük maliyetli ülkelere kaydırmaları sağlanır, bu yola teknoloji transferi de gerçekleştirilir. Üretimin küreselleşmesi üretimde etkinlik ve verimliliği ön plana çıkarmış ve küresel rekabet ortamı yaratmıştır. Küreselleşen üretim sayesinde bir ülkede tasarımı yapılan bir ürünün başka bir ülkede parçaları üretilmekte, üçüncü bir ülkede montajı yapılmakta, dördüncü bir ülkede satışa sunulabilmektedir. Bir diğer ilginç gözlem de küreselleşen dünyada milli gelir, ithalat ve ihracat gibi iktisadi büyüklüklerin ne kadarının hangi ülkenin hanesine yazılacağıının belirlenmesinin giderek güç hale gelmesidir. Tasarımı Almanya'da yapılan, Güney Kore ve Tayvan'da parçaları üretilen, Malezya'da montajı yapılarak Avrupa ve Amerika'da pazarlanan, Amerikan-Japon ortak girişimi olup hisseleri New York borsasında alınıp satıldığı için tüm dünyadan ortakları olan bir şirketin ürettiği bir malın hangi ülkenin malı olduğunu, dolayısıyla hangi ülkenin milli gelirine dahil edilmesi gerektiğini tespit etmek o kadar da kolay değildir.

- Finansal Faaliyetlerin Küreselleşmesi: finansal globalleşme sermayenin sınır tanımadan düşük risk ve yüksek kazanç beklediği alanlara ya da bölgelere serbestçe akmasıyla oluşur. 1973 yılında Bretton Woods Sistemi'nin yıkılmasıyla sabit kur sisteminden dalgalı kur sistemine geçildikten sonra, doların sistemin kendisine indekslendiği çipa olmaktan çıkmasıyla ABD'nin finans alanındaki egemenliği kısmen Avrupa Birliği ve Japonya tarafından paylaşılmaya başlanmıştır. Bu durum finansal faaliyetlerin globalleşmesini kolaylaştırmıştır. 1980'li yıllarda

⁶³ ACAR, y.a.g.m., s. 27.

⁶⁴ AKTAN, ŞEN, a.g.e., s. 16.

finansal piyasaları birbirinden ayıran sınırlar büyük ölçüde ortadan kalkmış ve bu durum uluslar arası sermaye hareketlerinin hacminin büyük çapta artmasına neden olmuştur. Bugün ülkelerarası sermaye akışı mal ve hizmet akımından kat kat fazladır.

Küreselleşmenin ne zaman başladığı konusunda bir fikir birliğine varılmış değildir. Bu durum küreselleşmenin yukarıda değinildiği gibi ekonomik, finansal, siyasal, kültürel ve sosyal alanlarda kendini tezahür ettiren çok boyutlu bir yapıya sahip olmasından kaynaklanmaktadır. İlkesel düzeyde bir insan topluluğu veya kültürün başka bir topluluk veya kültürle karşılaşması ve temasa geçmesi anlamında globalleşme belki de insanlık tarihi kadar eskidir. Ancak, yukarıda tanımlandığı çerçevede globalleşme yeni bir olgudur. Küreselleşmenin yeni olan yönü nicel ve nitel boyutlarında meydana gelmiş olan değişimdir. Her devirde ülkeler, kültürler ve uygarlıklar arasında çeşitli biçimlerde temas olmuş, ancak mal-para-insan trafiğinin eriştiği düzey, dünyanın erişilemeyen hiçbir ücra noktasının kalmaması ve en önemlisi uluslar arası ortak değerler ve standartlar geliştirilmesi ve uluslarüstü kurumların ulusal uygulamalara müdahil hale gelmesi anlamında küreselleşme daha çok yirminci yüzyılda gündeme gelmiş bir olgudur.

Çapı ve etkinlik düzeyi açısından günümüzdekiyle karşılaştırmaya en elverişli küreselleşme 1870-1914 yılları arasında görülmüştür. Bu dönemde ülkelerarası ekonomik ilişkiler artmış, ulaşım ve iletişim alanlarında yaşanan gelişmeler dünyanın pek çok bölgesiyle bağlantıyı mümkün kılmış ve sonuçta uluslar arası ticareti hızla artırmıştır. Söz konusu dönemde dünya üretimi reel bazda yıllık ortalama %2.7 oranında, ihracat ise %3.5 oranında artmıştır. İhracatın dünya üretimi içindeki payı kayda değer ölçüde yükselmiştir. Dünya ticaretinin bu şekilde artmasında tarifelerin düşürülmesi ile deniz ve demiryolu ulaşımının yaygınlaşması etkili olmuştur. Aynı dönemde doğrudan yabancı sermaye yatırımları artmıştır. Ancak 1914'te I. Dünya Savaşı'nın patlak vermesi, bunun ardından 1929'da kitlesel iflaslar, işsizlik, üretimin yavaşlaması ve iktisadi faaliyetlerde durgunluk şeklinde kendini hissettiren Büyük Bunalım'ın baş göstermesi, bunalım sarsıntıları henüz atlatılmadan 1939'da II. Dünya Savaşının başlaması gibi faktörler ülkeleri korumacılığa ve içe kapanmaya zorlayarak küreselleşme sürecini sekteye uğratmıştır. Uygulanan, kota ve tarifelerin artırılmasına dayalı korumacı politikalar sonucunda dünya ticaret hacminde düşüşler yaşanmıştır.

II. Dünya Savaşı sonrasında ABD'nin liderliğinde ekonomik, sosyal ve siyasi bir uluslar arası yeniden yapılanma hedef alınmıştır. Birleşmiş Milletler Cemiyet-i Akvam'ın yerini alırken, dünya ticaretinin serbestleşmesini ve dünya ekonomisinde piyasa kurallarının işlemlerini sağlamak gibi amaçlarla GATT, IMF ve Dünya Bankası gibi iktisadi kuruluşlara vücut vermiştir.

1970'li yılların globalleşme için bir dönüm noktası olduğu söylenebilir. 1971'de Bretton Woods Sistemi'nin çökmesiyle sabit kur sistemi terk edilmiş ve ABD, Almanya, İngiltere ve Japonya gibi gelişmiş ülkeler sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaları kaldırmışlardır. 1980'li yıllarda II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ithal ikameci ve korumacı politikalarla kalkınmayı denemiş gelişmekte olan ülkeler karşılaştıkları ağır kamu açıkları, yüksek enflasyon, döviz yetersizliği ve dış ödeme güçlükleri gibi sorunların zorlamasıyla liberalleşmeye yönelmişlerdir. Özelleştirme, piyasa ekonomisi, finansal serbestleşme, dünya ile entegrasyon gibi kavramlar işte böyle bir atmosferde sık duyulan kavramlar olarak ön plana çıkmışlardır. Bu arada yine II. Dünya Savaşı sonrası dönemde devlet mülkiyeti, mutlak eşitlik, bütün iktisadi ve siyasi kararların planlama veya üst komiteler aracılığıyla toplum adına devlet tarafından alınması temeline dayalı sosyalist modelin teknoloji, yaşam standardı ve refah düzeyi alanında Batılı ülkelerin benimsediği kapitalist model ile yarışamayacağını ortaya çıkması Sovyetler Birliği şemsiyesi altındaki Doğu Bloku'nun sonunu getirmiştir. 1990'lı yılların başında ekonomik ve siyasi açıdan çöken bu ülkelerin çoğulcu demokrasi ve serbest piyasa ekonomisine yönelmeleri küreselleşme sürecinin zirveye ulaşmasına kapı aralamıştır.

GATT şemsiyesi altında yürütülen ve Uruguay Turu adıyla anılan çok taraflı ticaret müzakereleri çerçevesinde 117 ülkenin katılımıyla Aralık 1993'te mutabakata varılarak 15 Nisan 1994'te Fas'ta "Nihai Senet" in imzalanmasıyla sonuçlanmış olan tarihin en kapsamlı ticaret anlaşması ekonomik küreselleşme açısından önemli bir aşamadır. Bu anlaşmayla dünya ticaretinde serbestleşme öngören, uluslar arası ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik önemli kararlar alınmıştır. 1994'te Dünya Ticaret Örgütü GATT'ın yerini almış, dünya üzerindeki 200 civarındaki ülkeden 132'si bu örgüte katılmıştır.⁶⁵

⁶⁵ ACAR, a.g.m., s. 28.

2. Küreselleşmenin Ekonomik Açıdan Getirdiği Yenilikler

Küreselleşme tanımlanmasının kolay olmasına rağmen ölçülmesi zor bir işlemdir. Bu yüzden, küreselleşme herkes tarafından konuşulmasına rağmen küreselleşmenin büyüklük ve kapsamını ölçmeyi deneyen çalışmaların sayısı henüz fazla değildir. Foreign Policy Magazine'in Eylül 2001 sayısında yayınlanan "Küreselleşmeyi Ölçmek" başlıklı araştırma bunlardan biridir: 50 gelişmiş ve gelişmekte olan kilit ülkeye dair karşılaştırmalı verilere dayalı olarak yapılan araştırmada teknolojinin küreselleşmenin lokomotifi olduğu belirtilerek, teknolojik faktörler (online nüfus, kişi başına düşen internet sağlayıcısı ve güvenlik servisi sayısı) ile teknoloji dışı faktörler (mal ve hizmet alışverişi ile servisleri, sermaye akışı ve kişisel iletişim bilgileri) ekseninde bir küreselleşme indeksi geliştirilmektedir. Buna göre, küreselleşme düzeyi açısından G-7 ülkeleri dünya ortalamasının üzerinde, gelişmekte olan piyasalar ise altında kalmaktadır. 1995-98'i kapsayan dört yıllık dönemde küreselleşme sürekli yükselmiş, ancak 1997 Asya krizinin etkisiyle hız kesmiştir. 2000 yılı içinde küresel bütünleşme göstergeleri dikkate değer bir büyüme göstermiş, bu çerçevede uluslar arası seyahatler ve turist sayısı artmıştır. Eldeki son verilere göre, uluslar arası seyahatlerin günlük ortalaması 3 milyon insanı bulmaktadır. Bu sayı 1980'de sadece bir milyon olmuştur. BM Ticaret ve Kalkınma Konferansı'nın son verilerine göre yabancı yatırımcı sayısı 1999'da %27 artarak ABD'de tüm zamanların en yüksek değeri olan 865 milyar dolara ulaşmıştır. Kısa ve uzun vadeli yurtdışı yatırımlar 1995-1999 arasında birkaç kez katlanırken, uluslar arası telefon görüşmelerinde de sıçrama yaşanmıştır. Fiyatların düşmesi ve yurtdışı hareketliliğin artması nedeniyle uluslar arası telefon santrallerindeki trafik 2000 yılı başlarında 100 milyar dakikaya fırlamış, 250 milyonun üzerinde insan bu trafiğe dahil olmuş, çok daha uzak mesafelerden çok daha fazla insan, daha önce görülmedik biçimde bir iletişim fırsatına kavuşmuştur. Gelişmiş enformasyon teknolojileri sayesinde 1.5 trilyon ABD doları dünya üzerine dolaşmaktadır. ABD için yalnızca bono ve hisse senetlerinin yurtdışı hareketleri 1970'e göre 54 kez yükselmiştir. Bu oran Japonya için 55 kat, Almanya için ise 60 kat olmuştur.⁶⁶

Küreselleşme yaşayan gelişmekte olan ülkeler 1990'larda hızlı büyüme oranları gerçekleştirmişlerdir. Bu ülkelerdeki kişi başına milli gelir ortalama yıllık %5 oranında büyümüştür. Ayrıca bu ülkeler bu dönemde gelişmiş ülkelere göre daha hızlı büyümüşlerdir. Bunun tersine küreselleşmeye açık olmayan ve toplam dış

⁶⁶ ACAR, a.g.m., s. 28.

ticaret/GSYİH oranı düşük olan ülkeler ortalama yıllık %1 oranında düşüş yaşamışlardır.⁶⁷

Küreselleşmenin hızlı bir büyümeyi getirmesine rağmen gelir dağılımında eşitsizlik yarattığı ekonomi literatüründe sık sık gündeme gelmektedir. Bu ise, günümüzde küreselleşmeye yönelik en büyük eleştiri olarak dile getirilmektedir. Küreselleşmenin kişisel gelir dağılımındaki eşitsizliği bozması yanında bu olgunun ülkeler arasında da eşitsizlik ortaya çıkardığı, bazı ülkeleri zengin yaparken bazı ülkeleri de fakirleştirdiği savunulmaktadır.

II. DÜNYA EKONOMİSİNDE MALİ DİSİPLİN SORUNU

Dünya ekonomisinde son yıllarda, önceki bölümde bahsedilen gelişmeler yaşanırken, bir taraftan da mali disiplin olgusu üzerinde en çok tartışma yapılan konulardan birisi haline gelmiştir. Artan kamu harcamaları sonucu ortaya çıkan kamu kesimi açıklarının dış borçlanmalar, ekonomik istikrar, ödemeler dengesi ve sonuçta genel ekonomik dengeler üzerindeki etkileri bu tartışmaların ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Söz konusu tartışmaların amacı, kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında, harcama yönünde ortaya çıkan olumsuz durumun ortadan kaldırılarak, dengenin sağlanması ve böylece mali disiplini sürdürülebilir hale getirmek olduğu söylenebilir.

Kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında dengenin sağlanması için ya, kamu harcamaları azaltılarak kamu gelirleri düzeyine düşürülmeli, yada kamu gelirleri artırılarak harcamalar düzeyine yükseltilmelidir. Kamu gelirlerinin kısa vadede artırılması ekonomik imkanlar göz önünde bulundurulduğunda çok zor olması sebebiyle, genelde harcamaların azaltılması gündeme gelmektedir. Çünkü kamu gelirleri ve harcamaları arasındaki dengenin bozulması esas itibarıyla kamu harcamalarının devamlı bir şekilde artışından kaynaklanmaktadır. Fakat harcamaların azaltılması konusunda da bir çok kısıt söz konusudur.

1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonrası benimsenen Keynesyen iktisadi görüş, müdahaleci devlet anlayışıyla kamu harcamalarının miktarını ve bileşimini arttırmıştır. Buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin yaygınlığı ve yoğunluğu da artmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası savaşın yıkıntılarının ortadan kaldırılması ve 1950-60'li yıllardan itibaren geniş taraftar toplayan Refah Ekonomisi görüşünün yaygınlık kazanmasıyla devletin ekonomide üstlendiği görevler oldukça yükselmiş ve

⁶⁷ ACAR, a.g.m., s. 28.

kamu harcamalarının miktarı da buna bağılı olarak sürekli artmıştır. Kamu harcamalarının bu artışı, literatüre kamu harcamalarının artış kanunu olarak bilinen “Wagner Kanunu” olarak girmiştir.

1970’li yıllara gelindiğinde, aslında ekonomideki buhranın ortadan kaldırılması için geliştirilmiş olan Keynesyen politikaların uzun bir süre uygulanması dünya ekonomisini yeni bir sorunla karşılaştırmıştır; kamu harcamalarının aşırı artışı ve bunun finanse edilebilmesi için borçlanma miktarlarının da artması. Bu yıllarda kamu gelirleri ve harcamalar arasındaki denge ciddi bir şekilde bozulmaya başlamıştır. Çünkü ekonomik durgunluk döneminde gerçekleştirilen yüksek kamu harcamalarının ve transferlerin birdenbire kesilmesi toplumda ve ekonomik birimler arasında kamu harcamalarına olan alışlagelmiş talep nedeniyle imkansız olmaktadır.

Diğer taraftan, bu yıllarda petrol fiyatlarının yükselmesi nedeniyle ortaya çıkan iki önemli kriz bu dengeyi daha da bozmuştur. Özellikle petrol ithalatçısı durumundaki ülkeler ve ekonomik kalkınma yönünde ilerleme kaydetmek isteyen gelişmekte olan ülkeler, bu durumdan daha fazla etkilenmiştir.

Dünya ekonomisinde yaşanan bu son gelişmeler, devletin ekonomideki görevlerinin yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Bu anlamda klasik iktisadın önerdiği fonksiyonların devlet tarafından yapılması ve piyasa ekonomisinin işlerlik kazandırılması yönünde bir gelişme yaşanmağa başlamıştır. Bunun için ise ilk olarak devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması, dolayısıyla kamu harcamalarının azaltılması ve şeffaf yönetim uygulaması ile mali disiplinin gerçekleştirilmesi öncül hedef olarak belirlenmiştir.

A. Mali Disiplin Kavramı

Mali disiplin, toplam kamu gelirleri ve kamu giderlerinin birbirine denk olmasını ifade etmektedir. Burada söz konusu olan denklik sadece konsolide bütçe gelir ve giderlerinin denkliği olmayıp, aynı zamanda sosyal güvenlik kuruluşları, yerel yönetimler, fonlar, döner sermaye ve KİT’lerin bütçelerini de içine alan kamu gelir ve giderlerinin denklğini ifade etmektedir..

Bu tanım mali disiplin en geniş anlamda değerlendirildiğinde ortaya çıkan bir tanımlamadır. Bu tanımlamadan hareket edildiğinde dünyada mali disiplinin sağlandığı bir ülke bulunmamakta ve mali disiplin ülkelerin ulaşmaya çalıştığı bir

hedef olmaktadır. Daha dar bir tanımlamayla ise mali disiplin; ihtiyatlı açık ve ihtiyatlı borç düzeylerinin oluşturulup sürdürülmesi olarak tanımlanabilir.⁶⁸

Bir ülke ekonomisinde istikrarın varolabilmesi için en başta mali disiplinin mevcut olması gerekir. Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olması anlamına gelir. Mali disiplin, mali sorumluluk ahlakının bir gereğidir. Mali disiplinsizlik sorunu, hükümetlerin sorumsuzca harcamaları artırmaları, keyfi ve takdiri olarak vergileme yetkisini kullanmaları, diledikleri ölçüde iç ve dış borçlanmaya başvurmaları neticesinde ortaya çıkar. Mali disiplinsizlik kamu ekonomisinde vergi ve borç yükünün ağırlaşmasına neden olur. Ağır vergi yükü bir taraftan toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz sonuçlar doğurarak ekonomik büyümeyi olumsuz olarak etkilerken, öte taraftan vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine neden olur. Toplam borç yükünün artması ise devleti adım adım faiz batağına doğru sürükler. Bu ise üretim ekonomisinin daralmasına, rant ekonomisinin ise genişlemesine neden olur.⁶⁹

Mali disiplin dört açıdan arzu edilir bir olgudur;⁷⁰

- İlk olarak, makro ekonomik istikrar açısından güçlü bir kamu maliyesi bir ön gerekliliktir: Toplam talep baskıları ve buna paralel olarak enflasyon ve ödemeler dengesi ile ilgili problemlerden kaçınılabilir; ve üretimdeki konjonktürel dalgalanmalarla mücadele edecek maliye politikası için çalışma alanı oluşturacaktır.
- İkinci olarak para politikasının etkinliği, gevşek maliye politikasının sonuçlarını telafi etme ihtiyacı tarafından baskı altında tutulamaz. Örneğin, 1980’ler boyunca OECD ülkelerinde uygulanan gevşek maliye politikasının etkisiyle bu dönemde yürütülen sıkı para politikaları yüksek reel faiz oranları ve artan borç/GSYİH oranlarıyla sonuçlanmıştır.
- Üçüncü olarak mali disiplin politik karar alıcıların, kaynak dağılımı ve büyüme açısından gerekli olan vergi sisteminin verimliliği ve harcama programlarına dikkat etmelerine olanak sağlar.
- Dördüncü olarak öngörülebilir ve öngörülemez mali baskıların karşılanması açısından mali disiplin önemlidir. Mali disiplin ayrıca

⁶⁸ Haluk TANDIRICIOĞLU, “Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanmasında Borç Yönetiminin Etkinliği”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2004, s. 3.

⁶⁹ Coşkun Can AKTAN, *Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa*, (www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat; 12.10.2004).

⁷⁰ TANDIRICIOĞLU, 2004; a.g.t., s. 3-4.

küreselleşen dünya ekonomisi çerçevesinde ulusal ekonomilerin konumu açısından da önem arz etmektedir. Şöyle ki, mali disiplinin yokluğu özellikle gelişmekte olan ekonomilerin uluslar arası sermaye ulaşımını sınırlar ki, bu da potansiyel büyüme üzerinde bir baskı oluşturur. Bu ekonomilerdeki dalgalanmaları arttırır ve bu durum makro ekonomik yönetimi karmaşıklaştırır. Bu bakımdan küreselleşme sürecinin faydalarından maksimum düzeyde yararlanabilmek için yalnızca güçlü politikalara değil, ülkeler arasındaki politika uyumuna da gerek duyulmaktadır. Mali disiplinsizliğin yaşandığı ülkelerde bu uyum politikalarını hayata geçirmek güç olmaktadır.

Mali disiplinsizlik; kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması ve bu nedenle ortaya çıkan bütçe açıkları ile, kamu harcamalarının politik nedenlerle vergi dışı kaynaklardan sağlanması (iç ve dış borçlanma, monetizasyon) sonucu ortaya çıkan borç yükü artışından oluşmaktadır.⁷¹

Mali disiplinsizlik sorunu kamu harcamalarının sürekli bir artış trendi içerisinde olması neticesinde ortaya çıkmaktadır. Artan devlet harcamaları ise kamu kesimi borçlanma ihtiyacını artırmaktadır. Giderek artan kamu harcamalarının tamamen vergilerle finanse edilememesi- veya oy kaybına uğramamak için bilinçli olarak vergilere başvurulmaması- ister istemez vergi-dışı finansman araçlarının kullanılmasını gündeme getirmektedir. Vergi-dışı finansman araçlarının başlıcaları borçlanma ve emisyonudur. Kamu gelir ve giderleri arasındaki dengesizliği ortadan kaldırmak için borçlanmaya başvurulması devletin faiz yükünü artırırken, borcun itfasi döneminde tekrar kaynak bulma sorununu gündeme getirmektedir.⁷²

Kamu açıklarını finanse etmek için hükümetlerin başvurdukları bir diğer yol “senyoraj” adı verilen para basma suretiyle elde edilen gelirdir. Hükümetlerin merkez bankalarına müdahale etmesi ile para arzı artırılmakta, bu da nihai olarak enflasyona neden olmaktadır. Hükümetlerin merkez bankası üzerindeki baskı ve müdahaleleri neticesinde bu defa parasal disiplinsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Parasal genişleme, parasal istikrarı bozmakta bu da sonuç olarak makro-ekonomik dengeyi ve fiyat istikrarını tamamen altüst etmektedir.

Ayrıca kamu gelirleri, kamu harcamaları kadar hızlı artmadığından özellikle gelişmekte olan ülkeler sürekli artan bir mali açıkla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu

⁷¹ M. Faysal GÖKALP, Mehmet AVCI, “Türkiye Ekonomisi’nde Mali Disiplin Olgusu”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 10.Yıl Özel Sayısı, Sayı:7, Bahar 2002, ss.73-87.

⁷² AKTAN, a.g.e., (www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat)

ise gelişmekte olan ülkelerin ekonomik sorunlarının neredeyse temel nedeni haline gelmiştir. Sürekli bir iç kaynak sıkıntısı çeken gelişmekte olan ülkeler, nüfus artışı gibi yapısal faktörlerinin de etkisiyle sürekli mali açıklar vermektedirler.⁷³

Son yıllarda özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından giderek artan mali disiplinsizlik beraberinde ekonomik dengesizliğı de getirmektedir. Günümüzde gelişmekte olan ülkeler açısından ekonomik denge ve mali denge arasında bir tercih sorunu kalmamıştır. Bu ülkelerde mali denge feda edilmeden ekonomik denge sağılanmaya çalışılmaktadır.

Kamusal gelir ve gider dengesinin olmaması sadece gelişmekte olan ülkelere özgü değıldir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinsizlik sorunu yaşanmaktadır. Fakat ortaya çıkış sebepleri ve boyutları farklı olmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde ise ekonominin içinde bulunduğı koşullar daha farklı ve ekonomideki dalgalanmalar arızı olduğı için mali dengeden taviz vermemek kısmen daha rahat olabilmekte ve yaşanan deflasyonist ortamdan çıkmak için devlet mali dengeden feragat edebilmektedir. Ancak bu ülkelerde ekonomi durgunluktan çıktıktan sonra hemen mali denklik sağılanamamakta ve toplumda oluşan yüksek kamusal harcama eğılimini düşürmek çok kolay olmamaktadır. Gelişmiş ülkelerde yaşanan kamu açıklarının en önemli nedenlerinden birini de bu oluşurmaktadır. Mali dengenin sağılanamadığı ülkelerde hükümetin harcama ve gelir bileşimi de değışmekte ve normal kamu gelirleri ile normal kamusal giderleri karşılamak mümkün olmamaktadır. Tüm bunların sonucunda borçlanma normal kamusal gelirler arasında yer almaya başlamaktadır.

B. Mali Disiplin Sorununun Nedenleri

Esas itibariyle dünya ekonomik buhranından sonra kamu sektörünün neden büyüdüğüne yönelik analizlerde; bir taraftan Keynesyen İktisadi Düşünce'nin etkisi ve bir taraftan da sosyal refah devleti anlayışının sonucu olarak devletin ekonomik faaliyetlerinde bir genişlemenin olduğı vurgulanmıştır. Keynesyen İktisadi Düşünce'nin ve sosyal refah devleti anlayışının ülkeler tarafından yaygın bir şekilde uygulamaya konması kamu hizmetlerinin hem nitelik, hem de nicelik bakımından aşırı derecede artmasına, kamu mali dengelerinin bozulmasına ve mali disiplinsizlik

⁷³ Mehmet SAHİN, *Washington Konsensüsü'nden Yeni Washington Konsensüsü'ne: IMF ve Dünya Bankası Değışiyor mu?*, (<http://www.ir.metu.edu.tr/conf2002/papers/sahin1.pdf>; 20.10.2004).

sorununun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Mali disiplinsizlik sorunu genel olarak kamu gelir ve giderleri arasında eksi dengenin olduğu ve bunun devamlılık arz etmesi durumudur. Kamu mali açıklarının ve borç miktarının artması mali disiplinsizlik olgusunun en önemli nedenleri olarak gösterilmektedir.

1. Kamu Mali Açıklarının Artması

1929 Dünya Ekonomik Buhranı'ndan sonra uygulamaya konulan Keynesyen iktisadi politikaların söz konusu buhrandan çıkmak için gerçekçi bir tutum olduğu ekonomi çevrelerinde kabul edilir bir görüş olmuştur. Bu politikaların; daha gerçekçi bir deyişle talep yönlü iktisat politikalarının uygulanması, buhrandan çıkış yönünde önemli olumlu etkilere sahip olmuştur. Talebin yükseltilmesiyle dünya ekonomisi yeniden canlanmış, üretim olanakları genişlemiş ve istihdam düzeylerinde önemli artışlar olmuştur. Diğer taraftan, 1960'lı yıllarda pek çok gelişmekte olan ülkede ağırlıklı olarak sosyal programların uygulamaya konması ve yüksek büyüme oranları bu ülkelerde yüksek kamu harcamalarının finansmanını sağlamak için ihtiyaç duyulan kaynakların artmasına sebep olmuştur. Bununla birlikte, 1970'li yıllarda ortaya çıkan petrol krizleri gelişmekte olan ülkeleri de artan kamu harcamalarının karşılanması ve büyümenin finansmanının sağlanması bakımından zor duruma sokmuştur. Büyümenin devam ettirilmesi veya en azından istikrarın korunması kamu hizmetleri finansmanının karşılanmasını sorununu gündeme getirmiştir. Kamu hizmetlerinin normal kaynaklardan karşılanamaması mali açıkların oluşmasına neden olmuş ve 1970'li yılların ortalarına gelindiğinde 1929 buhranında yaşanan deflasyon olgusunun tersi olan enflasyon olgusu ortaya çıkmıştır

Gelişmiş batı ülkelerinde kamu harcamalarının genişlemesiyle ortaya çıkan kamu mali açıklarının borçları arttırması, ekonomi politikaları uygulamasında maliye politikasını daha çok bu açıklar üzerine yoğunlaşmaya zorlamıştır. Açıkların daha sonraki dönemlerde ekonomik faaliyetler, enflasyon oranı ve ödemeler dengesi üzerindeki etkileri tam olarak ölçülememiştir. Dolayısıyla, bu açıklar batı ekonomilerinin mevcut ve gelecekteki performansını etkilemiştir. Bu noktada bilhassa mali açıkların zincirleme etkisi ihmal edilmiş ve bu açıkların borçları nasıl arttıracığı üzerinde durulmamıştır. Esas itibarıyla kamu mali açıkların içerisinde bulunan yılda ekonominin eksik istihdam dengesinden tam istihdam dengesine ulaşmasında bir araç olarak kullanılması etkin bir politikadır. Ancak gelecek dönemde bu açıkların kamu borçlarını arttırması ve artan borçların gelecekteki ekonomik performansı olumsuz etkilemesi ve yatırımların azalmasıyla ortaya çıkan

ekonomik durgunluğun baş göstermesi söz konusu olmuştur. Nitekim, 1970'li yıllar ekonomik durgunluk ile enflasyonun bir arada görüldüğü stagflasyonist konjonktürün yaşandığı dönemler olmuştur.⁷⁴

Esas itibarıyla burada üzerinde durulması gereken temel konular; kamu açıklarının genişleme sürecini devam ettirmesi ve yapısal nitelik kazanması, ekonominin büyüme oranının düşmesi veya yavaşlaması ve reel faiz oranlarının yüksekliğidir. Bu koşullar altında her yıl büyüyerek genişleyen kamu açıklarının kümülatif etkisi, kamu borçlarının artışı anlamına gelir ki, bu gelişme de mali disiplinin bozulmasının en önemli göstergelerinden birisi olmaktadır. Nitekim kamu finansman açıklarının büyüklüğü ve reel faiz oranlarının yüksekliği kamu borçlarındaki artışların en önemli belirleyicisi olmaktadır. Bu durum özellikle sanayileşmiş ülkelerin birkaçında gelişmeye başlamış ve devam ederken, bazı ülkelerde bu alanda ciddi iyileşmeler sağlanmıştır. Bu gelişmeler toplumun geleceğinin ipotek altına alınması gerçeğinin de göz ardı edilmemesini dikkate sunmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde makro ekonomik dengesizliğin en önemli göstergelerinden birini kamu kesimi açıkları oluşturmaktadır. Geniş bütçe açıkları aynı zamanda enflasyonist para politikasının da önemli bir aracı durumundadır. Bu ülkelerde, hükümetler enflasyonu önemli bir politik tercih olarak kabul etmemekle birlikte, izlenen amaçlar parasal büyümeye, bu büyüme de sonuç olarak enflasyonist baskıların artmasına neden olurlar. Nitekim yüksek istihdam ve düşük vergilerle daha yüksek kamu harcamalarını gerçekleştirmek mümkün olmamaktadır. Kamu harcamalarının hızlı bir büyümenin aracı olarak kullanılması ve kamu harcamalarının gerek kamu istihdam politikaları ve gerekse kamu finansman açıklarının büyümesinden kaynaklanan artışı kamu borçlarının da aşırı büyümesiyle sonuçlanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamaları arttığında vergilerin arttırılması ekonomik ve politik baskılar nedeniyle pek mümkün olamamış ve bütçe açıklarını finanse etmenin yolu para basma olarak görülmüştür. Bu durum daha çok başta Latin Amerikası ülkeleri olmak üzere diğer gelişmekte olan ülkelerde de göze çarpmaktadır.⁷⁵

Latin Amerikası ülkelerinde borçlanma krizini açıklayan kamu sektörü açıklarından başka herhangi bir faktör bulunmamaktadır. Dolayısıyla, krizin temel

⁷⁴ Mustafa SAKAL, **Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003, s. 7.

⁷⁵ SAKAL, y.a.g.e., s. 8.

nedeni kamu harcamalarının aşırı baskısından kaynaklanan yurtiçi ve yurtdışı piyasalardan yapılan borçlanmalardır. Uluslararası piyasalar, dünya ekonomisindeki durgunluktan dolayı genel olarak borç şeklinde kamu mali açıkları yüksek olan ülkelere yönelmiştir. Bu ülkelerde yaşanan ekonomik istikrarsızlıklar uluslar arası piyasalardan kaynaklanan bir gelişme olmayıp, ülkelerin makro ekonomik göstergelerindeki olumsuz gelişmelerden kaynaklanmıştır. Sadece 1978-1982 döneminde (Arjantin, Meksika, Brezilya) kamu sektörü ikiye katlanmıştır. Kamu açıklarında ortaya çıkan artışın arkasında kamu harcamalarına yönelik güçlü politik baskıların bulunması olmuştur. Bu açıklar yurtiçi piyasalardan finanse edilemediği için uluslar arası piyasalardan karşılanmıştır. Bu dönemde dünyada ekonomik durgunluk arttığı için aynı dönemde yurtiçi sermaye birikimi yetersiz kalmış, yeterli sermaye akışı olmamış ve ihracat arttırılamamıştır. Bu gelişmeler sonucunda döviz kuru ve borçlanma krizi patlak vermiştir. Bu gelişmeler mali dengesizliği arttırmış, çözülemeyen politik mücadeleler ve milli gelirden daha yüksek pay isteyen rekabetçi gruplar arasında tartışma büyümüştür.⁷⁶

a. Mali Açıkların Ölçülmesi

Mali açıkların mali disiplinsizlik nedenlerinden biri olması onun sağlıklı bir şekilde ölçülmesini gündeme getirmektedir. Nitekim mali disiplinin gerçekçi bir şekilde ölçülmesi onun etkilerinin ortadan kaldırılması için önemli olmaktadır. Özellikle günümüzde mali açıkların ölçümüne yönelik sağlıklı hesaplamalar yapmanın zorluğu konunun önemini arttırmaktadır. Fakat bütçe ve kamu açıklarının ölçümünde güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Kamu açıklarının tespitinde ideal bir ölçüye ulaşmak oldukça zordur. Mali açığın ölçümü maliye politikalarının makro ekonomik sonuçlarına bağlı olmakla birlikte, politikalar ortaya çıkan sonuçlara göre uygun bir açık ölçüsünün belirlenmesine yönelik kararlar alabilmektedir.

Maliye politikalarının en önemli amacı, kamu ve özel kesimin kaynak kullanımlarını dengelemek, böylece enflasyon ve ödemeler dengesi baskılarına fırsat vermemektir. Bu nedenle, kamu kesiminin net kaynak kullanımının yani mali açığın doğru olarak ölçülmesi makro-ekonomik yönetim için önemli bir koşuldur. Ancak, yine de mali açığın kesin ve kusursuz olarak ölçümü diye bir şey bulunmamaktadır.

⁷⁶ SAKAL, y.a.g.e., s. 39.

(1) Geleneksel Açık

Mali açığın standart tanımı, borçlardaki değişim dışarıda tutulduğunda toplam hükümet gelirleri ile giderleri arasındaki farkı ölçen geleneksel açık olarak ifade edilmektedir. Geleneksel açık tamamen nakit bazda ölçüldüğünde “Kamu Kesimi Net Borçlanma Gereği” şekline dönüşmektedir. Buna göre nakit dengesindeki değişimler küçükken, net borçlanma sıfıra eşitse veya kamu borcu sabit kalıyorsa bütçenin dengede olduğu söylenebilir.⁷⁷

Bu ölçü kamu borcunda veya hükümetin gayri safi yükümlülüklerindeki artışın boyutlarının bilinmesi açısından da önemlidir. Çünkü böyle bir artış, gelecekte borçların ödenmesi konusunda fikir verebilir. Dolayısıyla geleneksel açık ölçüsü, bir ülkenin mali durumu ve kamu kesimi kaynak transferlerinin en sağlıklı ölçüleridir.

(2) Birincil Açık

Birincil açık geleneksel bütçe açıklarından borç faiz ödemeleri için ayrılan miktarın çıkarılmasıyla bulunur. Başka bir deyişle, borç faizlerini içermeyen kaynak-harcama dengesini ifade etmektedir. Enflasyon faiz oranlarını yükselterek nominal faiz oranlarını arttırdığı için geleneksel bütçe açığı büyümektedir. Bu nedenle, borç faiz ödemelerinin geleneksel açıktan düşülmesiyle kaynak-harcama dengesi daha rahat bağlanabilmektedir.⁷⁸ Birincil açık bütçenin hükümetin kontrol edebileceği kısmını gösterir.

Birincil açık günümüzde daha ziyade IMF nezdinde sürdürülen görüşmeler veya pazarlıklarda kullanılan bir yöntemdir.

(3) İşlemsel Açık

İşlemsel açık, bütçe açığından birincil açıktaki olduğu gibi faiz ödemelerinin çıkarılması ile değil, sadece enflasyon etkisi ile aşınmaya uğrayan kısmının çıkarılması ile bulunur. Diğer bir deyişle, işlemsel açık birincil açık ile faiz ödemelerinin reel toplamı olarak tanımlanabilir. Enflasyon karşısında, nominal faiz oranlarında enflasyon oranı kadar meydana gelen artış, enflasyonun anapara üzerinde meydana getirdiği aşınmayı telafi eder. Ancak nominal faiz oranları enflasyondan daha fazla artıyorsa, devletin borç senetlerine sahip olanlara doğru reel bir kaynak transferi var demektir. Sadece enflasyondan aşınmayı karşılayan

⁷⁷ Mario BLEJER, Adrienne CHEASTY, “Mali Açık Nasıl Ölçülür”, (Çev: Tülay ERKEN), **Maliye Dergisi**, Sayı. 15, Ekim-Aralık, 1993, s. 57.

⁷⁸ Macit İNCE, **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**, Genişletilmiş 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 1996, s. 42.

kısmına “Borcun Amortizasyonu” denilmektedir. İşlemsel açık, bu amortizasyon ödemesini hesaba katmamakta faiz ödemelerini sadece bir gelir aktarımı olarak değil, aynı zamanda talep yaratıcı bir unsur olarak da ele almaktadır. Bu görüşe göre amortizasyon ödemeleri bütçe açıklarına dahil edilmemekte ve işlemsel açık bütçe açıklarının daha doğru bir ölçüsü olarak kabul edilmektedir.⁷⁹

İşlemsel açık, yüksek enflasyonun geçerli olduğu ekonomiler için önemli bir gösterge sayılabilir.

(4) Cari Açık

Cari açık, sermaye oluşumuna veya finansal aktiflerde bir artışa neden olmayan cari harcamaları cari gelirlerden çıkarmak suretiyle elde edilir. Başka bir ifadeyle cari açık, geleneksel açıktan, yatırım harcamaları ile sermaye gelirlerinin çıkarılması sonucu bulunmaktadır. Net değer bütçe açığı olarak da bilinen cari açığın, devletin ekonomideki toplam tasarruflara ve büyümeye katkısını ölçtüğü ileri sürülmektedir. Buna göre, kamunun kaynakları harekete geçirerek büyümeye katkıda bulunabilmesi, toplam yatırımlar üzerindeki etkisiyle ölçülmektedir.⁸⁰

(5) Yurtiçi Açık

Yurtiçi açık, geleneksel açığın sadece yurtiçi ekonomiye ilişkin işlemlerden doğan faaliyetlerini kapsamaktadır. Ancak bu açık kavramı, ödemeler dengesi üzerinde etkili olabilecek işlemleri dikkate almamaktadır. Yurtiçi açıklar, hükümetlerin ekonomi üzerindeki genişletici etkisini belirlemeyi amaçlamaktadır. Örneğin, dış yardım veya petrol ihraç gelirleri ile finanse edilen yurtiçi mallara yönelik yapılan hükümet harcamaları yurtiçi açığa neden olmakta ve toplam talep, bu harcamaların yurtiçi vergi gelirleri ile karşılanması halinde daha da yükselmektedir. Hükümetçe yapılan ve vergilerle finanse edilen ithalat, ithalat faturası kadar toplam talebi düşürür. Bu durumda, hükümet harcamalarının etkisi genişletici olmaktan çok daraltıcı şekilde kendini gösterir.⁸¹

⁷⁹ İzzettin ÖNDER, Hülya KIRMANOĞLU, “Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No:554, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No: 80, İstanbul 1996, s. 38-39.

⁸⁰ Haluk EGELİ, “Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, Yıl:2002 (b), s. 35.

⁸¹ EGELİ, 2002 (b); y.a.g.m., s. 36.

(6) Nakit Açığı

Mali açıkların ölçümünde kullanılan bir diğer açık ölçüsü de nakit açıklarıdır. Bir mali yıla ait hükümet giderleri için harcanan nakit ile gerçekleşen nakit gelirlere dayalı olan nakit açığı, tahakkuk ve nakit durumunu birlikte gösteren dönem sonu bütçe açığından daha az sıklıkta kullanılmaktadır. Örneğin, faiz ödemeleri çoğunlukla vadeleri geldiğinde gider kabul edilirken, gelirler ancak tahsil edildikleri zaman gelir sayılmaktadır. Buna göre, dönem sonu bütçe açığı (tahakkuk açık), işlemlerin fiilen gerçekleşip gerçekleşmediğini dikkate almadan ilgili mali yıl boyunca hükümetin kullanacağı net kaynakları (kamu taahhütlerini) kapsamayı amaçlar. Nakit ve tahakkuk açık arasındaki en belirgin fark, nakit ödemelerde normal bir muhasebe dönemini aşan gecikmelerinde, yani bütçe emanetleri ile avanslardaki gelişmelerin de dikkate alınmasıdır. Bu gecikmeler, ödenmesi gereken borçların birikmesine neden olabilir ki bu da, açığın toplam talep üzerindeki etkisini belirlemeyi güçleştirerek ekonomide daraltıcı sonuçlara yol açabilir.⁸²

(7) Nominal Açık - Reel Açık

Mali açıkların ölçümünde kullanılan bir diğer alternatif açık ölçüsü ise nominal-reel açık şeklindeki sınıflandırmadır. Net kamu borçlanması gerçekteki değışikliğı belirleyen üç önemli gösterge bulunmaktadır. Bunlar, kamu kesimi dışında kalan özel kesim finansal varlık ve yükümlölüklerde ortaya çıkan değışmeler arasında denge sağılayan nominal açık, nominal faiz oranlarındaki değışmelere rağmen, mevcut finansal varlıkların ve yükümlölüklerin nominal piyasa değeriindeki ve fiyatlar genel seviyesindeki değışmeler karşısında reel olarak ortaya çıkan değışmelerdir. Bunlara faiz ve fiyat etkileri dahil edildiğinde bütçe fazlaları ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, nominal açıktan faiz oranları etkisi ve fiyat etkisi çıkarıldığında reel açık tanımına ulaşılmaktadır. Buna göre reel açık, net kamu borçlanması gerçekteki değeriinde meydana gelen değışiklikler olarak tanımlanabilir. Ancak reel açık, bir fiyat deflatörüne bölünmüş nominal açıkların tamamını kapsamamaktadır.⁸³

b) Kamu Açıklarının Ölçülmesindeki Güçlükler

Yukarıda ifade edilen kamu açığı türlerinin her biri, mali disiplin-kamu açığı ilişkisini kurma yönünden belli kıstaslara sahiptir. Tümöyle yıllık açığın tespitine dayanan bu ölçüm türlerinde bir takım eksiklikler söz konusudur.

⁸² EGELİ, 2002 (b); y.a.g.m., s. 38.

⁸³ EGELİ, 2002 (b); y.a.g.m., s. 37.

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, kamu mali açıklarının yıllık ölçümünden faydalanarak açıklarını düşük gösterebilmektedir. Mali ve ekonomik durumu daha sağlıklı göstererek piyasalara olumlu mesajlar verebilmek için hükümetler sahip oldukları açıkları gizleyebilmektedirler. Özellikle gelişmekte olan ülkeler uyum programlarında ortaya konulan hedeflere ulaşamayınca farklı yöntemlerle açıklarını gizleyerek bu programlara uyduğu izlenimini doğurmaktadır. Dünya Bankası ve IMF tarafından verilen klasik açığı azaltma önerileri bu sapmaların başlıca nedenini oluşturmaktadır. Bu yollara başvurulması ile mali durum net olarak görülmemekte ve kamusal alanda şeffaflık kaybolmaktadır. Bu yola başvuran hükümetler ya varlıklarını elden çıkarmakta, ya da yükümlülüklerini gizlemektedirler. Böylece görünüşte bir uyum sağlanmış olmaktadır.⁸⁴

Aslında bu sorun net değerin ölçülmesi sorunudur. Net değerin ölçülmesi oldukça zor olmakla beraber yine de çeşitli maliye politikalarının etkisini ölçmek ve hükümetlerin bu politikalara (örneğin mali disiplini sağlamak için önerilen faiz dışı fazla hedefine uymak gibi) nasıl reaksiyon göstereceklerini tahmin etmek için iyi bir araçtır. Hükümetlerin kamu açığı hedefine ulaştıkları izlenimini vermek için izleyecekleri bir çok yol olabilir.⁸⁵

i- Bunlardan birincisi özelleştirmedir. Kendilerine bütçe açığı sınırı getiren bir istikrar programı izlemek durumunda kalan hükümetler varlıklarını elden çıkarmakta yani özelleştirmeye gitmektedir. Her ne kadar özelleştirme etkinlik vb. nedenlerle önerilen bir husus ise de, özellikle mali uyum çabası içindeki ülkelerde özelleştirmeye aşırı bir ilgi gösterilebilmektedir. Halbuki sırf kamu açığını kapatmak üzere yapılan hatalı özelleştirmeler bu işletmelerin gelecekteki gelirlerinden kamunun vazgeçmesi anlamına gelir. Bir de ilave olarak özelleştirme bazı az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi yönetici sınıfın kişisel çıkarlarına hizmet edecek şekilde yapılmış ise özelleştirme kamusal kaynakların israfı anlamına gelebilmektedir. Yine özelleştirme ile azaltılan kamu açıkları ile mali politikaların sürdürülebilirliği abartılabilmektedir.

ii- Devletin varlıklarını azaltarak borç yükünü düşürmenin diğer bir yolu da kamu yatırımlarına yapılan harcamaları azaltmaktır. Böylece kamu harcamalarını

⁸⁴ TANDIRICIOĞLU, 2004; a.g.t., s. 11.

⁸⁵ Ferhat EMİL, Hakan YILMAZ, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", 18. Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler), 12-16 Mayıs 2003, Girne-Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F, Maliye Bölümü ve Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 16, 2003, s. 110-112.

azaltarak borç yükü azaltılırken gelecekteki gelirden fedakarlık etmek sureti ile kamu bilançosunun varlık tarafı da azalır. Yani harcama kısıntısı yolu ile klasik açık azalmış gibi görünse de (ya da görünürde net değer artmış gibi olsa dahi), eğer bu yatırım harcamaları üzerinde kısıntı sağlayarak yapılmışsa, bu yatırımların ilerideki gelir yaratıcı etkileri azalacağı için aslında net değerde bir artış olmaz. Tam tersine azalma bile olur ve net değer anlamında açığın artması ile sonuçlanır.

iii- Kamu bilançosundaki varlıkların azalmasının bir diğer yolu bakım ve idame harcamalarının kısıtlanmasıdır. Ancak bunun sonucunda kamu yatırım stokunda aşınma ve ekonomik ömrünün azalmasına neden olabilir. Bunlara bağlı olarak gelecekteki gelir potansiyeli azalır ve ileriye yönelik kamu açıkları artar. Zira ileride bunları onarmak için daha çok ödenek ayırmak gerekecektir.

iv- Diğer bir yöntem gelir ve giderlerin zaman içinde kaydırılmasıdır. Harcamayı öne çekip hedef yıl açığını küçültmek ya da harcamaları zamana yayarak -ki bu yaymaların maliyeti büyük olsa da o yıla düşen miktar az olduğundan açık daha küçük gösterilebilir. Halbuki ileride yükümlülükler artmıştır. Aynı şekilde vergiler de öne alınarak belli bir dönemdeki açık azaltılabilir. Vergilerin hızlandırılmış tahsilatı, peşin vergi gibi yöntemlerle açık azaltılmaya çalışılır. Ancak gelirlerin öne çekilmesi de gelecekte elde edilecek bir gelirin bugünden kullanılması anlamına geleceğinden, yine ilerideki kamu açıklarının artmasına yol açabilecektir.

v- Bir diğer yol gizli yükümlülük oluşturmaktır. Bu yollarla da açıklar saptırılabilir. Bütçeden açıkça ödenek tahsis ederek bir aktiviteyi sübvans etmek yerine, bu görevi örneğin bir kamu bankasına vererek ona finanse ettirmek ve borçların bir kısmını bu kamu bankasıyla gizlemek yoluyla; bazı kamu hizmetlerinin özel kesime yaptırılması yine kamu açığını azalttığı düşünülen bir yöntemdir. Ama bunu yaparken hükümet bazı garantiler verir. Ancak bunlar ileride daha büyük bir harcamalara yol açabilir. Bir diğer gizli yükümlülük şekli, koşullu yükümlülükler oluşturularak verilen garantilerdir. Bu garantiler gelecek yıllarda yükümlülükleri arttıracaktır. Devlet bazen piyasadan borçlanacağı faizin çok altında kamu bankaları veya özel bankalardan borçlanır. Böylece faiz harcamasını azaltmış gibi görünür, ama ileride zarara uğrayan kamu veya özel bankaların yükünü çekmek durumunda kalabilir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının ellerindeki fonları negatif reel faizlerle kullanmak sureti ile bütçe açığı bugün azalmış olur. Ancak mali durumu bozulan bu mali kuruluşların açıkları ileride daha büyük harcamalara yol açabilir. Sosyal güvenlik sistemi bunun dışında da gizli yükümlülük meydana getirebilir. Çalışırken

öde sistemi (pay as you go) ilk başta fon fazlası oluşturur ve böylece bütçe açığı azalmış olur. Ancak sisteme yeni giriş olmazken emekli olan sayısı artınca, sistem açık vermeye başlar. Bütçe dışı kurumlar aracılığı ile borçlanmak, böylece bütçe açığını azaltmış gibi görünmek yükümlülük saklamanın bir başka yoludur.

vi- Kamu kesimi ödeme gücünün kesin bir biçimde devalüasyon, ticaret hadlerindeki veya nispi fiyatlardaki değişimler, devletin alacakları ve borçlarıyla ilgili reel sermaye kazanç ya da kayıpları tarafından etkilenecek olmasına karşın, geleneksel açık devlet varlıklarının değerindeki değişimleri ve borçlarında meydana gelecek değişimleri yansıtmamaktadır.

Tüm bu sebeplerle kamu kesimi büyüklükleri olduğundan farklı gösterilebilmektedir. Kamu kesimi büyüklükler gerçekçi olmadığından bu büyüklüklere bağlı olarak yapılan yorumlar ve alınan kararlar da yanlış olmaktadır.

2. Borçlanmanın Bir Kamu Geliri Olarak Kullanımının Yaygınlaşması

Bütün bunlarla birlikte esas itibariyle kamu maliyesinde disiplinin bozulmasına yol açan temel unsur büyüyen kamu borçları ve yükselen reel faiz oranlarının bileşimi olmuştur. 1974'te örneğin merkezi hükümetlerin faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı sanayileşmiş 7 ülkede ortalama %1.3'e ulaşmıştır. 1983 yılı itibariyle borç faiz ödemeleri üçe katlanmıştır.⁸⁶

1973 yılında petrol fiyatlarının hızlı artışı geliştirmekte olan ülkelerin temel dış dengelerini önemli ölçüde etkilemiştir. Bu ülkelerde dış dengesizliğin yanında kamu açıklarının da yapısal bir nitelik taşıması nedeniyle yurtiçi tasarrufların arttırılamaması nedeniyle çok hızlı bir borçlanma eğilimi içerisine girilmiştir.⁸⁷ Petrol dışı ürünler ihraç eden geliştirmekte olan ülkeler yüksek petrol fiyatları, yüksek ithalat hacimleri ve sanayileşmiş ülkelerdeki ekonomik yavaşlama sonucu, ihraç ürünlerine olan talep eksikliğine bağlı olarak çok ciddi dış ödemeler dengesi sorunlarıyla karşı karşıya kalmışlardır. Ödemeler dengesi açıklarını düşük seviyelerde tutabilen bazı geliştirmekte olan ülkeler diğerlerine göre ihracatı arttırmada başarılı olabilmışlerdir. Her ne kadar ithal ikame politikaları yüksek büyüme oranları sağlasa da, bu ülkeler döviz kazançları ve harcamaları arasındaki farkı kapatamadıklarından uluslararası piyasalardan çok hızla borçlanma eğilimine girmişlerdir.⁸⁸ Bu olumsuz yapıya gelişmiş ülkelerin uyguladığı korumacı önlemler ile faiz oranlarının yükselmesi de

⁸⁶ SAKAL, a.g.e., s. 10.

⁸⁷ SAKAL, a.g.e., s. 36.

⁸⁸ SAKAL, a.g.e., s. 37.

eklenince gelişmekte olan ülkelerin bir çoğu borcunun faizini ödeyemeyecek hale gelmişlerdir. OPEC lkeleri 1973 Ocak ayında 2,59 ABD doları olan varil başına petrol fiyatını Ocak 1974'de 11,65 ABD dolarına yükseltmişlerdir. Gelişmiş lkeler bu krizden pek etkilenmemiştir.⁸⁹ çünkü gelişmiş lkeler OPEC ülkelerine ihraç ettikleri malların satış fiyatını arttırarak petrol fiyat artışlarından daha az zarar görmüşlerdir. Ancak gelişmekte olan ülkeler bu konuda pek başarılı olamamışlardır.⁹⁰

1979 yılında ikinci petrol krizinin çıkmasıyla dünya ekonomisinde yeni sallantı ile birlikte büyüme hızının düşmesi, özellikle ABD'de yaşanan durgunluk birinci petrol krizinde yaşanan ekonomik sorunları tekrarlamıştır. Gelişmiş lkeler ikinci petrol krizine biraz daha hazırlıklı girmişler. Özellikle birinci petrol krizi ile ortaya çıkan petro-dolarları uluslar arası para ve sermaye piyasası araçları ile kendi mali piyasalarına çekmişlerdir. Ancak gelişmekte olan ülkeler 1974 yılında yaşanan petrol krizinin etkilerini hafifletmek için çok çaba harcamışlar. Bu ülkelerdeki borçların çok hızlı yükselmesi borç yükünün giderek büyümesini sağlamıştır. Nitekim gelişmekte olan ülkelerin borçları 1973-1982 arasında 260 milyar dolardan 500 milyar dolara ulaşmıştır.

1980 yılından itibaren 41 ülke borç ödemesini ertelemek zorunda kalmıştır. Bu durum 1970'lerde enflasyon ve yükselen faizin uluslar arası borçlanma alanına ittiği özel ticari bankaları, azgelişmiş ülkelere verdikleri borçları azaltmak zorunda bırakmıştır. Böylece borçlu ülkelerin likidite sorunu daha da büyümüştür. Bu arada faiz oranlarının giderek artması borçlu ülkeleri daha zor duruma düşürmüştür. Dünya Bankası verilerine göre, faiz oranlarının %1 artması Brezilya, Meksika ve Arjantin'e borçlara bağlı olarak 200 milyon dolara mal olmuştur.⁹¹

Ticari bankaların bu ülkeler karşı gerçekleştirdikleri temkinli yaklaşım 1980 sonrası dönemde de artarak devam etmiştir. 1987 yılında patlak veren borç kriziyle birlikte, bankaların borçlu ülkelerden olan alacaklarının tekrar tıkanması üzerine bu imkanlar biraz daha daraltılmıştır. 1980 yılında ticari banka kredileri gelişmekte olan ülkelere verilen kredilerin yaklaşık yarısını oluştururken, bu oran 1991 yılı sonunda %17'e düşmüştür.⁹²

⁸⁹ Arif ERSOY, Canan BALKIR, "Dış Borçlar Sorunu ve çözümüne Yönelik Bir Yaklaşım", **Manisa Maliye Muhasebe Yüksekokulu Maliye Muhasebe Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1, Mart 1984, s. 95-96.

⁹⁰ Ali ÖZGÜVEN, "İktisadi Krizler", **Yeni Türkiye Dergisi**, Ekonomik Kriz zel Sayısı 1, Yıl: 2001, Sayı:41, s. 58.

⁹¹ TANDIRICIOğLU, 2004; a.g.t., s. 26.

⁹² Suat OKTAR, "Gelişmekte Olan lkelere Sermaye Akışı ve Dış Borçların Menkulleşmesi", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sayı:12, Aralık 1993, s. 25.

Borçlanma krizi, borçlu ülkeler açısından mali açıklar ve yetersiz ekonomi politikaları yönünden incelenmekle birlikte, söz konusu kriz gerek borç alan ülkeler ve gerekse borç veren kurumların gerçek riski tam olarak belirleyememelerinden kaynaklanmıştır. Eğer hem borç alanlar hem de borç veren kreditor kurumlar böyle bir riski önceden görebilseler, böyle bir krizin yaşanması pek mümkün olmazdı.⁹³

Yaşanan bu durum sonucunda 1982 yılından itibaren gelişmekte olan bir çok ülke, borçların ertelenmesi talebi ile sıraya girmişler. Bu ülkelerin sayısı 1982'de 6 iken, 1983 yılında 16 olmuştur.⁹⁴ Bu talepler doğrultusunda Quito Bildirisi ve Kortegana Konferanslarıyla konu uluslar arası tartışmalara açılmış, Baker ve Brady planı ile bu ülkeleri borç batağından kurtarma girişimleri kısmen başarılı olmuştur.

a. Baker Planı

Ocak 1985'de IMF ve Dünya Bankası Seul'deki yıllık toplantısında ABD Hazine Bakanı James Baker borç problemini ele almak ve sürdürülebilir büyümeyi gerçekleştirmek için üç aşamalı bir program önermiştir. Baker Planı;⁹⁵

- İlk olarak ve en önemlisi, borçlu ülkeler tarafından sağlıklı bir büyüme ve ödemeler dengesi istikrarını sağlamak ve enflasyonu düşürmek için uluslar arası finansal kurumlarca desteklenen etkili makro ekonomik ve istikrar politikalarının benimsenmesini,
- İkinci olarak, IMF ile artan bağların ve çok taraflı kalkınma bankalarının sağlanan kredilerin daha etkin yapısal istikrar sağlanmaya yönelik kullanımının sürdürülmesini,
- Üçüncü olarak, etkin makro ekonomik istikrar programının desteklenmesinde özel bankalarca ödünç verme sürecinin genişletilmesini içermektedir.

Özetleyecek olursak plan genel olarak; kamu kesiminin ekonomideki ağırlığını ve etkinliğini azaltırken, özel kesimin ekonomideki payını ve etkinliğini arttırmaya ve tasarrufların akışkanlığı ve yatırım artışını sağlayacak vergi ve iş gücü piyasası reformları ile birlikte finans kurumlarını geliştirecek, yabancı sermaye

⁹³ SAKAL, a.g.e., s. 40.

⁹⁴ Aytaç EKER, Metin MERİÇ, **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Üçüncü Baskı, İzmir 2000, s. 105.

⁹⁵ SAKAL, a.g.e., s. 43-44.

girişini arttıracak şekilde dış ticaretin liberalize edilmesi ve kamu kuruluşlarının özelleştirilmesini içermiştir.⁹⁶

b. Brady Planı

Baker Planı'nın bir çok bakımdan yetersiz olması, borç sorununa kalıcı bir çözüm getirememesi sonucu yeni bir plan ihtiyacı doğmuştur. Bu nedenle, 1989 yılında ABD Maliye Bakanı N. Brady tarafından, borç krizini çözmek için yeni bir plan teklif edilmiş ve "Brady Planı" adıyla uygulamaya konulmuştur.⁹⁷

Brady Planı temel olarak üç temel yaklaşıma dayanmaktadır:⁹⁸

- Borçlu ülkeler yeni yatırımlar için daha kapsamlı teşvik edici politikalar uygulamalıdır. Bunun yanında yurtiçi tasarrufların artırılması, sermaye kaçışının geri dönmesini sağlayacak politikaların uygulamaya konulması gerekmektedir,
- Alacaklı ülkeler daha etkin ve uygun vadeli finansal destek sağlamalıdır. Bu ülkelerin daha kapsamlı finansal destek sağlamaya yönelik düzenlemeler için borçlu ülkelerle uyum içinde olmaları gerekmektedir. Hem borçlarda ve hem de borç servislerinde bir azalma sağlanması etkin yeni politikaların uygulanmasına bağlıdır. Böylece bazı ülkelerin kredibilitesi artacaktır. Burada uluslararası finans kurumları merkezi rol oynayacaklardır.
- Finansal destekler ve borçların vade koşulları daha esnek bir yapıda olmalıdır.

Planın en önemli özelliği borçların bir bölümünün silinmesine veya indirimle gidilmesine ilişkin karar oluşturmuştur. Plana göre IMF, Dünya Bankası ve Japonya'ya ait kaynakların kullanılarak borçların bir bölümünün silinmesi önerilmiştir.

1989 yılında "Çok Borçlu" ülkelerin ticari bankalara borcu yaklaşık olarak 300 milyar dolara ulaşmıştır. Borç indirimleri ve borçların değiştirilmesi sürecinde bazı ülkelerin borçlarında çok ciddi indirimlere gidildiği görülmektedir. Bu indirimler Şili'nin toplam borçlarının %36'sı, Filipinler'in %50, Brezilya'nın %70, Arjantin'in %83,

⁹⁶ OKTAR, a.g.m., s. 38.

⁹⁷ Ahmet ULUSOY, "Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Borç Sorunuyla İlgili Son Gelişmeler", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Ekim 1994, s. 37.

⁹⁸ SAKAL, a.g.e., s. 48.

Peru'nun ise %97'si oranındadır. Bu indirimlerin tutarı yaklaşık piyasa değeri itibariyle 100 milyar dolara ulaşmıştır.⁹⁹

Her ne kadar Brady Planı önemli derecede borç indirimleri sağlamış olsa da, ister Baker Planı'nın, ister de Brady Planı geliştirmekte olan ülkelerin borç sorunlarına kalıcı çözüm getirememiştir. Diğer taraftan, geliştirmekte olan ülkelere borçlar tamamen silinmiş olsaydı dahi, sorunların yapısal nitelikteki oluşu mali disiplinsizliğin devam etmesine imkan sunmuştur.

Bunlara rağmen, Baker ve Brady Planları önemli bir gerçeği ortaya çıkarmıştır. Bu da geliştirmekte olan ülkelerin sorunlarının herhangi bir borç indirimi veya azaltılması ile değil, daha ziyade yapılacak olan makro ekonomik istikrar programları ve yapısal mali reformlarla çözülebileceğini göstermiştir. Bu hususa her ne kadar özellikle Baker Planı'nda değinilmiş ise de, daha sonra Washington Konsensüsü programları çerçevesinde bu programlar daha da genişletilmiş ve yapısal uyum programları önem kazanmıştır.

C. Mali Disiplinin Sağlanması İçin Yapılması Gerekenler

Mali disiplinin sağlanması öncelikle kamu gelirleri ve harcamaları arasında bir eşitliğin gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Kamu gelirlerinin artırılmasının ekonomik faaliyetler üzerinde yaratacağı olumsuz etkileri dikkate alırsak, öncelikle kamu harcamaları yönteminin iyileştirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, kamu harcamalarının iyi bir şekilde yönetilirken kamu maliyesini sıkıntıya sokmaması açısından borçların makul bir seviyede tutularak sürdürülebilirliğinin temin edilmesi gerekmektedir.

Bu iki konu dışında mali disiplinin sağlanması için kamu faaliyetlerinin de şeffaf olması gerekmektedir. Kamuya ilişkin faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde muhasebesi yapılmalı, elde edilen veriler sürekli olarak yayınlanmalı ve böylece kamuoyuna açık olması gerekmektedir.

1. Kamu Harcamaları Yönetiminin İyileştirilmesi

Toplam mali disiplinin sağlanabilmesi için harcama kısıtlamalarına ilişkin bütçe kurumlarında değişiklikler gerekmektedir. Aşağıda, bu yönde çeşitli ülkelere kullanılan sistemlerin belirgin unsurları yer almaktadır:¹⁰⁰

⁹⁹ SAKAL, a.g.e., s. 48-49.

¹⁰⁰ Allen SCHICK, "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management", Worl Bank Institute Governance, Regulation, and Finance Division, WB, May 1998, s. 85.

- Hedefler politikacılar tarafından üstlenilen taahhütleri yansıtmalıdır,
- Toplam bütçe ile ilgili karar alma ve uygulamaya ilişkin orta vadeli bir çerçevenin oluşturulması gerekmektedir,
- Toplam normlar alt hedeflerle desteklenmelidir,
- Kısıtlamalar sadece harcamaları veya açıkları değil, aynı zamanda anahtar nitelikteki bileşenleri de kapsamalıdır,
- Toplam kısıtlamalar zorunlu harcamaları da kapsamalıdır,
- Toplam hedefler yıllık denetlemeleri ve bir yıldan fazla yıllara yayılan projeksiyonları da içeren uygulama mekanizmasını içermelidir.

Denk bütçe veya bütçe açığı ile ilgili kurallar ise şöyledir:¹⁰¹

- Kamu gelir ve harcamaları arasında denklik (kamu borçlanmasına sınırlama getirilmesi) veya kamu açığının GSYİH'nın belirli bir oranıyla sınırlandırılması,
- Yapısal nitelikteki gelir ve harcamalar arasında denklik (veya periyodik uyumlu) veya yapısal açığın GSYİH'nın belirli bir oranıyla sınırlandırılması,
- Cari harcamalar ve gelirler arasında denklik (örneğin, sadece yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanmaya izin verilebilir).

Hükümetlerin gelecek yıllar ile ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmakla birlikte iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını taşan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu etkiler gerek geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ortaya çıkan ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, içinde bulunulan yıl veya gelecek dönemde yapılması programlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden diğer dönemlerden izole edilerek hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi özellikle politika üretmesi anlamında pek mümkün görülmemektedir. Bu gerekçeyle bir bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır.

¹⁰¹ WB, *Institutions For Fiscal Discipline*, (<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pem2subthemes.htm>; 27.07.2005).

Kamu harcamalarının sağlıklı ve uzun vadeli bir şekilde yönetimi için Dünya Bankası'nın geliştirdiği Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) önem taşımaktadır. Dünya Bankası, makro disiplinin sağlanmasını, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmektedir.

Orta vadeli harcama sistemi, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren, kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir¹⁰².

Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur;¹⁰³

- (a) makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi,
- (b) hem var olan ve hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi,
- (c) ve toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren (karşılaştıran) bir işleyiş.

Orta vadeli harcama sistemin kapsadığı dönem öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yıldır. MTEF her yıl tekrar eden ve o yıl dışında sonraki iki yılı da kapsayan bir harcama sistemidir. Netice itibarıyla MTEF üç yıllık bir makro mali programın üç yıllık sektörel stratejik planları ile bütünleştirilmesi işlemini sağlamaya çalışan bir süreç olmaktadır.

2. Sürdürülebilir Borç Yapısının Oluşturulması

Kamu borcu konusunda konuşulan kavramların başında “borcun çevrilebilirliği” geliyor. Bununla kastedilen şey mevcut borç stokunun vadeleri geldiğinde yenilenebilir olup olmadığıdır. Teoride borcun çevrilebilirliğinin yerini “sürdürülebilir borç oranı” kavramı almaktadır. Sürdürülebilir borç oranı bir

¹⁰² Peter DEAN, “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries”, Mayıs 1997, s. 1.

¹⁰³ DEAN, y.a.g.e., s. 1.

ekonominin borçlanmaya devam edip edemeyeceğini ya da vadesi gelen borçlarını yeniden borçlanarak ödeyip ödeyemeyeceğini ifade eder.

Borçların sürdürülebilirliği doğrudan kamu gelirleri ile ilişkilidir. Borç ödemelerinin kamu gelirlerinin belirli bir oranda gerçekleşmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, borçların sürdürülebilirliği GSMH ile de doğrudan ilişkilidir. Borçların yükseltilmesi, istikrara kavuşturulması veya azaltılmasına ilişkin GSMH'la ilgili üç senaryo mevcuttur. Borçların GSMH'ya göre azaltılması veya istikrara kavuşturulması önemle belirtilmesine rağmen, bunun ne oranda sağlanması konusunda üzerinde tam olarak anlaşmaya varılmış belirli rakamlar mevcut değil.¹⁰⁴ Çünkü sürdürülebilir borç oranı her ekonomi için ve üstelik dünyada oluşan ekonomik koşulların değişimine paralel olarak değişim gösteren bir kavramdır. AB'nin bu konuda geliştirmek istediği standart Maastricht kriterlerinde yüzde 60 oranı olarak belirlenmiştir.

Borçların GSMH'ya oranı borçlardaki, GSMH'daki ve döviz oranlarındaki değişime bağlı olmaktadır. GSMH değişim oranı borçlardaki değişim oranından daha yüksek gerçekleşirse Borç/GSMH oranı düşecek veya GSMH değişim oranı borçlardaki değişim oranından daha düşük düzeyde gerçekleşirse Borç/GSMH oranı artacaktır. Söz konusu durum borç dinamikleri açısından da önemlidir. Örneğin, faiz oranlarındaki artışlar borçların miktarının artmasına, dolayısıyla Borç/GSMH oranının borç lehinde değişmesine neden olmaktadır. Diğer taraftan, borçların vadelerine göre yapısı da borç ödemelerinin GSMH'ya oranında değişimlere yol açabilmektedir.

Sürdürülebilir borç oranı konusunda karşımıza çıkan birkaç sorun vardır. İlk sorun borç stokuna hangi borçların dahil edileceği sorunudur. Bu stoka kamu kesimi borç stokunun dahil edileceği konusunda kimsenin kuşkusu yoktur. Buna karşılık özel kesimin borçları bu stoka katılacak mıdır sorusunda verilecek yanıtlar farklıdır. Eğer katılacaksa özel kesimin iç borçlarının nasıl bir sınıflandırmaya sokulacağı konusu karışıktır. O nedenle, bugün sürdürülebilir borç oranı kapsamında genellikle yalnızca kamu kesimi borçları ele alınmaktadır. Buna karşılık borçların sürdürülebilirliği konusunda bir sıkıntı çıktığında özellikle dış borçlar olmak üzere özel kesimin borçları da gündeme gelivermektedir.

¹⁰⁴ Claudio M. LOSER, "External Debt Sustainability: Guidelines for Low- and Middle-Income Countries", **G-24 Discussion Paper Series**, United Nations Conference On Trade And Development United Nations, No. 26, March 2004, s. 8.

Sürdürülebilir borç oranı kavramı geçmişten çok gelecekle ilgili bir kavramı olup, asıl olarak yeni borç alınıp alınamayacağını göstergesi olarak işlev görür.¹⁰⁵

Borçların sürdürülebilirliği konusunda bir diğer önemli husus da birincil fazlanın sağlanmasıdır. Borç krizi ile karşı karşıya kalan ülkelerde borçların ödenebilirliği açısından birincil fazlanın sağlanması gerekmektedir.

Borç ödeme oranındaki değişiklik borç stoklarındaki, GSMH'daki ve döviz oranlarındaki değişimin bir fonksiyonudur. Bu oranlardaki herhangi bir değişim borç ödeme oranını etkilemektedir.

Dış borçların durumunu tartışmak konusunda bir takım ölçüm araçları kullanılmaktadır. Bunlar:¹⁰⁶

- Dış Borç /GSMH oranı,
- Dış Borç Ödemeleri/GSMH veya Dış Borç Ödemeleri/İhracat Gelirleri oranı,
- Kısa Dönem Dış Borçlar/Toplam Borçlar ve Borç Ödemeleri/Toplam Borç oranlarıdır.

Dünya Bankası her yıl ülkelerle ilgili olarak borçlanma konusunda veri toplamakta ve bu verileri Global Kalkınma Raporu içerisinde yayınlamaktadır. Dünya Bankası, ülkeleri borç yönünden iki kriterden yararlanarak üç ayrı kategoride sınıflandırmaktadır:

- Dış borç servisi cari değerinin GSMH'ya oranı (PV/GNI)
- Dış borç servisi cari değerinin ihracat ve işçi gelirleri toplamına oranı (PV/XGS)

PV/GNI oranının yüzde 80'den fazla olması ya da PV/XGS oranının yüzde 200'den fazla olması durumunda bir ülke "aşırı borçlu ülke",

PV/GNI oranının yüzde 80'den küçük ve yüzde 48'den büyük olması durumunda ya da PV/XGS oranının yüzde 200'den küçük, yüzde 132'den büyük olması durumunda ise ülke "orta derecede borçlu ülke",

¹⁰⁵ Mahfi EĞİLMEZ, "Sürdürülebilir Borç Oranı", Radikal Gazetesi, 11 Kasım 2004.

¹⁰⁶ LOSER, a.g.e., s. 8.

PV/GNP oranının yüzde 48'den büyük veya PV/XGS oranının yüzde 132'den küçük olması durumunda ise "düşük derecede borçlu ülke" kategorisinde değerlendirilmektedir.¹⁰⁷

Dünya Bankası'na göre kamunun borçlanması ve kamu harcamalarının tahsisine yönelik aşağıdaki kurallar getirilebilir:¹⁰⁸

- Kamunun yerel kaynaklardan borçlanmasına ilişkin sınırlamaların getirilmesi,
- Kamunun Merkez Bankası'ndan borçlanmasına ilişkin sınırlamaların getirilmesi veya bu borçlanmaların bir önceki yıla ilişkin kamu gelir veya harcamaları oranına göre sınırlandırılması,
- Toplam Kamu Borç Miktarı/GSYİH üzerine sınırlama getirilmesi,
- Olası bütçe dışı fon uygulamalarında bu fonlardan yapılan harcamaların bütçe gelirleri (belli bir oranında) ile sınırlandırılması.

3. Mali Şeffaflığın Sağlanması

Mali disiplinin sağlanması yolunda yapılan kamu mali yönetimi reformlarında karşımıza çıkan en önemli kavramlardan biri şeffaflık ilkesidir. Aslında bu kavram klasik bütçe teorilerinde de açıklık ve saydamlık ilkeleri olarak yer almaktadır. Makroekonomik istikrarın ve büyümenin sürdürülmesinde yönetimin başarısı önem taşımaktadır. Hükümetlerin bu konuda başarılı olabilmesini sağlamakta ise şeffaflık ilkesi anahtar bir rol oynamaktadır.¹⁰⁹

Ayrıntılı bir biçimde tanımlayacak olursak; şeffaflık veya saydamlık, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Bu tanımda iki unsurun altını çizmekte yarar vardır. Tanıma göre sistemin saydam olması için sadece aktörlerin ne yaptıklarının bilinmesi değil, ne yapmaya niyetli oldukları konusunun da kamuoyuna sunulması gerekmektedir. Niyetlerin açık bir biçimde belirlenmesi ve kamuoyuna sunulması hem niyetlerin kamu yararına uygun olup olmadığını tartışma imkanı yaratır, hem de vatandaşlara daha sonra davranışları ve bu davranışların sonuçlarını

¹⁰⁷ TANDIRICIOĞLU, 2004; a.g.t., s. 24-25.

¹⁰⁸ WB, a.g.e., (<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pem2subthemes.htm#1>)

¹⁰⁹ Yasemin Gürsoy HÜRCAN, "Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi", **T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi**, 23, Ağustos 1999, s. 12.

değerlendirmede önemli bir kıstas sunar. İkincisi, bilginin bir yerlerde mevcut olması sistemin saydam olduğunu göstermez. Bilginin vatandaş tarafından etkin bir biçimde kullanılabilmesini sağlayacak bir biçimde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir. Bilginin güvenilir olması ise objektif olarak doğru olmasını içerir ama bununla sınırlı değildir. Güvenilirlik aynı zamanda bilgiyi kullananların da bilginin doğruyu yansıttığına inanmasını, bu ise inandırıcılığı sağlayan “kalite kontrol” mekanizmalarının kurulmuş olmasını gerektirir. Bu kalite kontrolü genelde bağımsız dış denetim ile sağlanır.¹¹⁰

Mali sistemde şeffaflık ilkesi ise şöyle tanımlanabilir: Devletin mali işlemlerine ilişkin olarak aldığı kararlara (mali politika hedeflerine), devletin kamu hesaplarına ve mali projeksiyonlarına söz konusu mali işlemlerin fonksiyonları ve yapısına ve de tüm bu işlemlerin uygulama sonuçlarına kamuoyu tarafından erişilebilmesi ve tüm bu bilgilerden kamuoyunun haberdar edilmesi anlamına gelmektedir.¹¹¹

Mali şeffaflık verilerin ulaşılabilirliğini, kapsamlılığını, eşzamanlılığını, anlaşılır olmasını ve devlet faaliyetlerinin (kamu kesiminin iç ve dış faaliyetlerinin) uluslar arası karşılaştırılabilir olmasını sağlar. Böylece devletin mali durumu seçmenlerce ve mali piyasalarca doğru bir şekilde değerlendirilebilir. Mali saydamlık, görevlilerin sorumluluğunu arttırırken sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların getirmiş olduğu politik riskleri arttırır. Ayrıca, devlet faaliyetlerinin bugün ve geleceğe ilişkin ekonomik ve sosyal etkileri de dahil fayda ve maliyetleri doğru olarak hesaplanır.¹¹²

Devlet faaliyetlerinde mali saydamlık ilk olarak, devletin mali faaliyetlerine ilişkin niyet ve öngörüler hakkındaki bilgilerin ulaşılabilirliğini; ikinci olarak, devletin tamamına ait düzenli bir şekilde sınıflandırılmış hesapların ve yarı mali nitelikteki faaliyetlerine ilişkin tahminleri içeren kapsamlı bütçe dokümanları da dahil olmak üzere devlete ait ayrıntılı bilgi ve verileri içermelidir. Üçüncüsü, kamu görevlilerinin seçimi ve ataması ile ilgili kuralların açıkça ortaya konulmasını ve kamu alımları ile

¹¹⁰ İzak ATİYAS, Şerif SAYIN, *Devletin Mali ve Performans Saydamlığı*, (http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php; 16.12.2003).

¹¹¹ IMF, “Manual on Fiscal Transparency”, 1998, (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>; 13.09.2003).

¹¹² George KOPITS, Jon CRAIG, “Transparency in Government Operations”, IMF, Washington DC, January 1998, s. 1.

istihdamın yasal çerçevesinin bir standarda bağlanmış olmasını; son olarak da, mali saydamlık yayınlanan verilerin doğruluğu için bağımsız denetimi gerektirir.¹¹³

Mali saydamlık sağduyulu bir ekonomi politikasının uygulanabilmesi açısından son derece yararlıdır. Mali saydamlığın yararlarından belli başlılarını aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:¹¹⁴

- bütçeye ilişkin bilgilerin zamanında yayınlanması, devletin hedeflerinin ne olduğu hakkında piyasanın bir değerlendirme yapmasını ve piyasanın kendini buna göre ayarlamasına imkan verir,
- saydamlık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli araçlardan biri olarak demokrasinin hakim olduğu ülkelerde sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların iktidardan uzaklaştırılmasına yol açar,
- saydam bir mali sistem, bilgilere tam, doğru ve zamanında ulaşılmasına, hiyerarşi içinde kimin ne yaptığının bilinmesine imkan vererek kamu kesiminde sorumluluk dağılımını kolaylaştırır,
- mali saydamlığın açıklığı gerektirmesi, kamu harcamalarında etkinliği artırır. Örneğin kamu alımlarının saydam bir şekilde yapılması ihaleye fesat karıştırılmasını güçleştirir,
- mali saydamlık devlete olan güveni artırır, ekonomik ve sosyal etki yaratır. Saydamlık kamuoyunun kaynakların nasıl kullanıldığını izleyebilmesini sağlar. Milletin devleti daha iyi izleyebilmesi, politikaların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmalarını teşvik ederek, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir,
- genel olarak saydamlığın yaygın olarak uygulandığı demokratik ülkelerde performans kriteri ön plana çıkar.

Saydam bir mali sistem, iktidardakilerin kamusal kaynakları nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullanıldığı, bu kullanımın ne tür sonuçlar yarattığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşlara sunar. Buna bağlı olarak, saydam bir mali sistem, kamu hiyerarşisi içinde kimin hangi tür sonuçlardan sorumlu olduğu, yani

¹¹³ Emine KIZILTAŞ, "IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları, Bu Standartların Türkiye'de Uygulanabilirliği Ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler", T.C., Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2001, s. 8.

¹¹⁴ KIZILTAŞ, y.a.g.e. s. 9.

kamu içinde sorumluluk dağılımı konusunda da vatandaşları bilgilendirir. Bu bilgilerin varlığı ve vatandaşların oy kullanırken bu bilgileri de göz önünde bulundurması (veya göz önünde bulundurma fırsatının mevcut olması), siyasetçilerin iktidarlara kamu yararına aykırı bir biçimde kullanmalarını zorlaştıran, onları vatandaşların tercihlerine en azından duyarlı kılan en önemli etkenlerden biridir.

Kuşkusuz saydamlık sadece siyasetçilerin değil, aynı zamanda idarenin (yani bürokrasinin) davranışlarını da etkiler. Saydamlık, bu işlevin de mümkün olduğu kadar etkin bir biçimde yerine getirilmesine, daha genel bir ifade ile idarenin elindeki yetkileri kamu yararına aykırı ve kendi çıkarını gözetten bir biçimde kullanmamasına yardımcı olur. Örneğin, saydam bir sistemde çeşitli kamu hizmetlerinin maliyeti kolayca izlenebildiğinden, idarenin bu hizmetleri sunarken israftan yeterince kaçınıp kaçınmadığı da değerlendirilebilir, israfın yüksek olması halinde hizmet sunulma biçimi değiştirilebilir.

Saydamlığın en önemli sonuçlarından bir başkası da kamu yönetimine duyulan güvenin artmasıdır. Saydamlık, toplumun devlet üzerindeki denetimini arttırdığından, saydam bir sistemde devletin kendi ihtiyari yetkilerini kısıtlayan kurallar koyması ve bu kurallara uyacağı konusunda toplumu ikna etmesi, bu konuda inandırıcı olması daha kolaydır. Devletin yetkilerini ihtiyari bir biçimde kullanmayacağı konusunda inandırıcı olması, kamu yönetimine duyulan güveni artırır. Bunun sonuçları ise çok çeşitli olabilir, örneğin devletin piyasalardan borçlanma maliyeti düşer.¹¹⁵

Globalleşen ekonomide, makroekonomik istikrara ulaşmada ve dengeli büyümeyi sağlamada da mali saydamlığın rolü çok büyüktür. Mali saydamlık, bir yönetimin orta vadeli mali politikalarının başarılı bir şekilde gerçekleştirmesinde önemli rol oynar. Bunun yanında, makroekonomik politikaların ve tercihlerin kamuoyu tarafından anlaşılması suretiyle beklentiler üzerinde olumlu sonuçlar yaratılır. Mali saydamlık yardımıyla güvenilirliğin artırılmasıyla, iyi bilgilendirilmiş kamu tarafından temel makroekonomik politikalara olan destek artar ve düşük maliyetle borçlanma imkanı sağlanmış olur. Bunun aksine, saydam olmayan mali yönetim, ekonomik istikrarsızlığın yanı sıra politik ve mali istikrarsızlığa yol açabilir, verimliliği azaltır ve eşitsizliği artırır.

¹¹⁵ ATİYAS, SAYIN, a.g.e., (http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php).

Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğüne göre, IMF üyesi ülkelerde desteklenmesi istenen dört temel ilke bulunmaktadır. Bu dört temel ilke alt başlıkları ile aşağıda sıralandığı şekildedir:¹¹⁶

- Rollerin ve sorumlulukların açık olması ,
- Bilginin kamuya açık olması,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması,
- Denetimin ve istatistiksel veri yayınlamanın bağımsız olması.

Bu ilkeler, ülkelerin içinde bulunduğu mali geleneklerine, ekonomik ve kültürel durumlarına göre uygulamada çeşitli farklılıklar gösterebilir. Ama bu farklılıklar temel uygulamadan bir sapma olarak algılanmamalıdır.

D. Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Ülke Uygulamaları

Toplam mali disiplin sağlanması için yapılmış olan kurumsal düzenlemeler anayasal sınırlamalar veya kanunlar (Maastricht, Yeni Zelanda ve Avustralya) yada yürütme tarafından (ABD yasalarındaki sorumluluklarla vd.) getirilen sorumluluklar olarak gösterilebilir. Aşağıdaki bölümde kamu mali disiplininin sağlanmasına yönelik bazı ülke uygulamaları incelenecektir.

1. Amerika Birleşik Devletleri

Bütçe açıklarının azaltılması ile ilgili olarak ABD’de ilk yasal düzenleme 1974 yılında Bütçe Yasası ile getirilmiş, Kongre’de yapılan tartışmalarda açıkların seviyesi üzerinde daha çok tartışmalar yapılmıştır. Bütçe uygulama tekniği açısından Bütçe Yönetim Ofisi idari yasal düzenlemenin yapılmasını istemiştir. Bu ofis, uygulanmakta olan Planlama-Programlama ve Bütçeleme Sistemi’nin açıkların azaltılmasında etkisinin sınırlı kaldığını, açıkların artışında özellikle politik baskıların etkili olduğunu öne sürmüştür. Nitekim 1977 yılında bütün yönetim birimlerinde Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi’ne geçilmiş, bu sistem aracılığıyla bütün birimlerin yapacakları hizmetler her yıl yeniden belirlenerek bu bölümlere fon tahsis edilmesi esası getirilmiştir. Ancak bütçe tekniklerindeki gelişme bütçe açıklarının seviyesinin artmasını engelleyememiştir.¹¹⁷

¹¹⁶ Yasemin HÜRCAN, Emine KIZILTAŞ, Hakan YILMAZ, *Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme*, http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php; 10.05.2004).

¹¹⁷ SAKAL, a.g.e., s. 13.

Birleşik Devletlerde hükümet seviyesinde bütçe açığının kontrol edilmesi çalışması Gramm-Rudmann-Hollings (GRH) yasasıyla (Denk Bütçe ve Acil Bütçe Açığı Kontrol Yasası) 1985'te başlamıştır. Bu yasa bütçe açığının 1991 yılına kadar yıllık azaltmalarla beş yıllık bir süreyi kapsamıştır. 1993'te ise yeniden düzenlenen yasa, bütün bütçe kalemleri üzerinde (Sosyal Güvenlik Fonları dahil) durmuş ve esasen harcamaları kısıtlama amacı taşımıştır.¹¹⁸

Gramm-Rudmann-Hollings (GRH) yasası Kongre'yi ve Başkan'ı hükümet harcamalarını otomatik olarak düşürmeye zorlayacak şekilde hazırlanmıştır. Yasa seçilmiş kamu görevlilerinin bütçe açığını aşamalı olarak 1991 yılına kadar ortadan kaldırmalarını zorunlu kılmıştır. Açıkların kapatılması ya geleneksel yöntemlerin kullanılmasıyla, ya da anlaşmama durumunda harcamaların otomatik olarak azalması sonucunda gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Açıkların ileride alacağı hedef değerler yasada belirtilmiştir. 1986 mali yılında 180 milyar dolar olarak öngörülen açıkların, zaman içerisinde azalarak 1990 yılında 36 milyar dolara inmesi, 1991 yılında da sıfırlanması öngörülmüştür. Bu hedeflerin karşılanamayacağını "Congressional Budget Office" ve "Office of Management and Budget" tarafından belirlenmesi durumunda ise bütün harcama kalemlerinin otomatik olarak kesintiye uğraması öngörülmüştür.

Anayasal bir hüküm olmayıp bir yasa olarak değiştirilmesi daha kolay olan GRH yasasındaki temel felsefe, ani ve büyük çaplı kesintilerden daha çok bir zaman dilimine yayılmış azalan bütçe açığı yaklaşımıdır. Yasanın değişikliğe uğramış hali, Başkan'ın ve Kongre'nin bütçesinde daha önceden belirlenmiş açık hedefi ile tutarlı olmasını zorunlu kılmıştır.

Buna rağmen, hem 1991 hem de 1993 hedefleri önemli denebilecek miktarlarda açıklarla geçilmiştir. Bunun esas nedeni hedeflerin daha çok gerçek açık rakamlarından ziyade proje niteliğindeki rakamlarla ifade edilmesinden kaynaklanmıştır. Optimistik mali tahminlere ve bütçe projelerine dayanmasına rağmen, gerçek bütçe rakamları bu tahminlerin oldukça üzerinde gerçekleşmiştir.¹¹⁹

GRH birçok ekleme ya da çıkarmalardan sonra temel öğelerinde gerçekleştirilen değişikliklerle uygulamada yerini 1990'da kabul edilen "Budget Enforcement Act"a bırakmıştır. Bu yeni yasa, yıllık açık hedeflerinden daha çok

¹¹⁸ Suzanne KENNEDY, Janine ROBBINS, "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", **IMF Working Paper**, Department of Finance, 16-2001, s. 5.

¹¹⁹ KENNEDY, ROBBINS, y.a.g.e., s. 5.

harcama limitleri üzerinde durmuştur. Yasa ile, yıllık savunma, uluslar arası ilişkiler ve yurtiçi ihtiyari harcamalara sınırlamalar konulmuştur.¹²⁰

“Budget Enforcement Act”a 1993 yılında “Omnibus Budget Reconciliation Act” yasasıyla yeni düzenlemeler getirilmiştir. Yeni yasa (pay-as-you-go) sistemini genişleterek ihtiyari harcamalarda harcama kısıcı ve gelir arttırıcı yeni kurallar getirilerek 5 yıl içerisinde bütçe açığını azaltıcı indirim hedefleri belirlenmiştir: 1994’te 47 milyar dolar, 1995’te 83 milyar dolar, 1996’da 101 milyar dolar, 1997’de 129 milyar dolar ve 1998’de 146 milyar dolar.¹²¹

ABD’de denk bütçeye ulaşılması konusunda yapılan bu çabalar 1990’lı yılların sonunda ve 2000’li yılların başında olumlu sonuçlarını vermiştir. Bu yıllarda bütçe gelir ve gider kalemleri arasındaki açık önemli ölçüde azalmıştır.

Bu çabalar ve olumlu gelişmelere rağmen, 2002 yılından itibaren açıklar tekrar artmaya başlamıştır. 2002 mali yılında 156 milyar dolar olan bütçe açığı 2003 mali yılında 375 milyar dolara yükselerek GSYİH’ya oranı %4.6’ya yükselmiştir. Bütçe açığı 2004 yılında da artmaya devam edip 413 milyar dolara ulaşmıştır.¹²² ABD 2003 yılı Ocak ayında 674 milyar dolarlık vergi indirimlerini öngören bir ekonomik paket açıklamıştır. Ekonomideki yavaş büyüme, Irak savaşının maliyeti ve vergi indirimleri bütçe açığını arttırmıştır.¹²³

2. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin temsilcileri 7 Şubat 1992 tarihinde Hollanda’nın Maastricht kentinde bir araya gelerek Maastricht Anlaşması’nı imzalamışlardır. Maastricht zirvesinde Ekonomik ve Parasal Birliğin oluşturulması için başlıca şu konular üzerinde anlaşma sağlanmıştır:¹²⁴

- Birliğe üye herhangi bir ülkede enflasyon oranı, bir önceki yılda birliğe üye ülkelerden en düşük enflasyona sahip olan üç ülkedeki enflasyon oranları ortalamasının %1.5’ndan fazla olmamalıdır. Anlaşmaya göre enflasyon oranının hesaplanmasında “tüketici fiyatları endeksi” esas alınacaktır.

¹²⁰ SAKAL, a.g.e., s. 16.

¹²¹ SAKAL, a.g.e., s. 16-17.

¹²² T.C. Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor, 2003**, Ankara 2004, s. 173.

¹²³ T.C. Maliye Bakanlığı, a.g.e., s. 179.

¹²⁴ Coşkun C. AKTAN, Utku UTKULU, Selahattin TOGAY, **Nasıl Bir Para Sistemi? Parasal Disiplin ve Parasal İstikrar İçin Alternatif Öneriler**, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul, 1998, s. 199.

- Birliğe üye ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı %3'den fazla olmamalıdır.
- Birliğe üye ülkelerde toplam devlet borçlarının GSYİH'ya oranı %60'dan fazla olmamalıdır.
- Birliğe üye ülkelerde uzun vadeli devlet tahvillerinin faizi bir önceki yılda birliğe üye ülkelere en düşük faizle tahvil ihraç etmiş ülkelerin uyguladığı faiz oranları ortalamasından 2 puan fazla olmamalıdır.
- Birliğe üye ülkelerin ulusal paraları döviz kuru mekanizmasına dahil olmalıdır. Ulusal paraların döviz değişim oranı son iki yıl içinde normal dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişimi (+/-) %15'i geçmemelidir. Burada amaç Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin paraları arasındaki değer değişimlerinin sürekli gözetimde tutularak belirlenen sınırın aşılmasındadır.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı üzere Maastricht anlaşmasında mali disiplinin sağlanmasında başlıca iki kriter; parasal disiplin ve istikrarın sağlanması konusunda da üç ayrı kriter belirlenmiştir.

Tablo 2: Maastricht Kriterleri ve Amaçları

Amaç	Maastricht Kriterleri
Mali Disiplinin Tesis Edilmesi	1. Bütçe Açığı/GSYİH Oranı 2. Toplam Devlet Borçları/GSYİH Oranı
Parasal Disiplinin Tesis Edilmesi	1. Enflasyon Oranı 2. Faiz Oranları 3. Döviz Kurları Arasındaki Değişim Oranı

Kaynak: Coşkun C. AKTAN, Utku UTKULU, Selahattin TOGAY, **Nasıl Bir Para Sistemi? Parasal Disiplin ve Parasal İstikrar İçin Alternatif Öneriler**, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul, 1998, s. 199.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan anlaşıldığı üzere Maastricht Anlaşması üye ülkelerin hükümetleri açısından Mali ve Parasal Kural/Anayasa hüviyetindedir. Üye ülke hükümetleri ekonomi politikalarında mali ve parasal disiplin sağlanmasına yönelik hareket etmek durumundadırlar.

Maastricht Anlaşması ile getirilen sınırlamalar ile Amerikan yaklaşımını mukayese edecek olursak şu şekilde bir sonuç ortaya çıkmaktadır:¹²⁵

- Maastricht anlaşması katı denk bütçeyi öngörmemektedir. Aksine sürdürülebilir bir kamu maliyesi kriteri saptayarak bunlara uyum

¹²⁵ SAKAL, a.g.e., s. 25.

gösterilmesi hedeflenmektedir. Bütçe açığı/GSYİH ve Borç/GSYİH oranları belirlenmiş durumda, ancak bu oranların bazı durumlarda aşılması mümkün olmaktadır. Ayrıca, üye ülkeler buradaki hedefleri sağlamamış olsa dahi, eğer yıllar itibariyle bu hedeflere ulaşma yönünde önemli gelişmeler kaydetmiş iseler kritere uydukları varsayılır. Bu da Maastricht Anlaşması ile getirilen hükümlerin daha esnek bir yapıda olduğunu göstermektedir.

- Amerikan yaklaşımında sorun yasa ile değil anayasa ile çözümlenmek istenmektedir. Maastricht anlaşmasını da bir tür anayasa olarak kabul etmek mümkündür. Amerikan yaklaşımında uygulamada yıllık bütçe açıklarını belirleyen yasalar uygulamaya konulmuş, ancak bunda asla başarılı olunamamıştır.
- Maastricht anlaşmasına göre borçlanmak mümkün görünmektedir. Ancak bunun sınırları bulunmaktadır. Borçlanmaya yatırım harcamasının sınırları dahilinde izin verilir. Buna göre Maastricht açık kriteri esasen dolaylı olarak “cari hesap denk bütçe” kuralı olarak yorumlanabilir.¹²⁶ ABD’de hazırlanan anayasa değişikliği tasarılarında borçlanmaya ilişkin bir hüküm ve sınırlamayla karşılaşmamaktadır.
- Maastricht anlaşması sayısal sınırlamalar öngörmektedir. ABD yaklaşımı ise katı denklik taraftarı olarak görülmektedir.

3. Japonya

Japonya devlet tahvillerinin satışının kamu faaliyetleri harcamalarındaki artışla sınırlandırılması yönündeki mali kuralları 1947’de yasallaştırmıştır. Kural sadece merkezi hükümet toplam bütçesi içerisinde %25 paya sahip olan merkezi hükümet genel mali bütçesini kapsamıştır. Buna rağmen bütçe açığını finanse etmek için çıkarılan tahviller 1975’den itibaren kamu faaliyetlerini finanse etmekte kullanılan inşaat tahvillerine ek olarak düzenli bir şekilde kullanılmıştır. Bundan öte, inşaat tahvilleri ile bütçe açığını kapatmak için kullanılan devlet tahvillerinin ayırımı hiç de sağlıklı bir şekilde yürütülememiş ve daha fazla harcama kategorilerini

¹²⁶ Giancarlo CORSETTI, Nouriel ROUBINI, “Denk Bütçe Kuralları Üzerine Amerikan Yaklaşımları Karşısında Avrupa Yaklaşımları”, The American Economic Review, Volume 86, Issue 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighty Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5-7, 1996 (May, 1996) 408-413, (Çev: Haluk EGELİ) **DEÜ, SBE Dergisi**, Cilt 5, Sayı:2, 2003, s. 59.

kapsamıştır. Böylece, sözkonusu mali kural 1975'e kadar sınırlayıcı bir nitelik kazanamamıştır.¹²⁷

1990'lı yılların başlarında ve ortalarında özellikle geleceğe yönelik sorunlara ilgili ortaya çıkacak bütçe açığını kapatmak için hükümet mali sıkılaştırma önlemleri almaya başlamış ve böylece Mali Yapısal Reform Kanunu'nu 1997'de yürürlüğe sokmuştur. Yasayla merkezi ve yerel toplam bütçe açığı 2003 mali yılına kadar GSYİH'nın %3'ü veya daha aşağısına getirilmesi öngörülmüştür (bu oran 1997 yılında %6 olarak gerçekleşmiştir). Ayrıca, yasayla bütçe açıklarını kapatmak için çıkarılan devlet tahvillerinin miktarı her yıl azaltılarak 2003 yılına kadar sona erdirilmesi sağlanmıştır. Yasa aynı zamanda, 1998'den 2003 yılına kadar her harcama kaleminde rakamsal sınırlamaların yer almasının da gerekli olduğunu belirtmiştir. Diğer taraftan, yasa vergi ve sosyal sigortalarda elde edilen gelirlerin toplamının GSYİH'nın %50'sinden fazla olmaması gerektiğini de belirtmiştir.¹²⁸

Mali sıkılaştırma faaliyetlerinin 1997'de başlamasına rağmen ekonomi bu yükü taşıyamamıştır. Asya Krizi'nin ve bazı önemli Japon mali kuruluşlarının başarısızlığı nedeniyle ekonomi resesyon dönemine girmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda hükümet Mali Yapısal Reformlar Kanunu'nda Mayıs 1998'de daha fazla esnekliğe gitmiş ve kanunun yürürlük tarihini Kasım 1998'e kadar ertelemiştir. Bu tarihten sonra hükümet genişletici bir politika izlemiş ve merkezi hükümet borçlarının GSMH'ya oranı giderek yükselerek 1999'da oldukça yüksek düzeye, %105.3'e çıkmıştır.¹²⁹

4. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda'da Mali Sorumluluk Yasası mali yönetimin ilkelerini ve sorumluluğunu düzenleyerek, muhasebeleştirme ve uzun vadeli mali planlama üzerine odaklanmayı destekleyici mali politikalar bileşenini geliştirmek amacıyla 1994'te yürürlüğe konmuştur. Maastricht Kriterleri'nin tersine Mali Sorumluluk Yasası rakamsal hedeflerden ziyade mali saydamlık üzerine odaklanmıştır. Yasa yıllık işlem fazlaları oluşturarak borçları karşılayabilecek düzeye getirmeyi hedeflemiştir. Yasa herhangi bir yaptırım önermemiş, fakat hükümetin uzun vadeli mali politikalarını da içeren ayrıntılı raporlar düzenlenmesini zorunlu kılmıştır.¹³⁰

¹²⁷ KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 8.

¹²⁸ KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 8.

¹²⁹ KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 9.

¹³⁰ KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 9.

Yasanın rakamsal herhangi bir borç hedefi belirlememesine rağmen, hükümet mali tedbirler içeren borç hedeflerini tanımlamıştır. Amaç borcun büyüklüğünü GSMH'nın %30'u, net borcun ise %20'si düzeyine düşürmek olmuştur. Söz konusu tedbirler doğrultusunda 1990'ların başına GSMH'ya oranı %50 olan net borçlar 1996-97 döneminde %30'a düşürülmüştür. 2001-2002 yıllarında borcun %20'nin altına düşürülmesi planlanmıştır.¹³¹

5. İsveç

İsveç Mali Bütçe Yasası Meclise üç yıllık bir dönemde transfer harcamalarını da kapsayan 27 merkezi hükümet harcama kaleminde nominal harcama sınırlamalarını düzenlemeyi zorunlu kılmıştır. Her yıl Meclis sonraki üç yılı içeren sınırlamalar getirerek GSYİH düzeyinde harcama oranlarını düşürmeyi hedeflemiştir. Önceki yıllardan transfer edilen harcamaların yasaklanmasıyla 1999'da hedeflerde iyileştirmeler gerçekleşmiştir. Harcamaların azaltılması mali yaptırım getirilmeden, sadece etkili kontrol mekanizmalarıyla sağlanabilmektedir. Genel olarak söyleyecek olursak, İsveç 1994-95'te ortaya koyduğu mali konsolidasyon programlarıyla önemli başarılar elde etmiştir.¹³²

6. Avustralya

1998 yılında yürürlüğe giren "Bütçe Dürüstlük Kontrat"ı Yeni Zelanda'dakine benzer şekilde mali programlar iskeletini ortaya koymaktadır. Kontrat, hükümeti yıllık bütçelerde kısa vadeli mali konular ve hedeflerle kendilerinin orta vadeli mali stratejilerini belirlemeye zorlamakta, buna rağmen hedeflere ilişkin herhangi bir sınırlama getirmemektedir.¹³³

Hükümetin kesin borç hedefi genel kamu borçlarının GSYİH'ya oranını yüzyılın sonlarına doğru 1995-96'da gerçekleşmiş düzeyin yarısına düşürmektir. Hedefe başarılı bir şekilde ulaşılarak 1995-96'da %20 olan borç mikratı/GSYİH 2000-2001'de %7 düzeyine düşürülmüştür. Borçlardaki azalışların üçte ikisi özelleştirme uygulamasıyla, geriye kalanı ise sağlanmış olan bütçe fazlalıklarıyla gerçekleştirilmiştir.¹³⁴

Hükümetin şimdiki orta vadeli amacı ekonomik konjonktüre göre bütçe dengesini sağlamaktır. Bu amaca uygun olarak hükümet devamlı olarak kısa vadeli

¹³¹ KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 9.

¹³² KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 9.

¹³³ KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 11.

¹³⁴ KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 11.

bütçe fazlalıkları oluşturmayı hedeflemektedir. Geniş anlamda ise hükümet net mal varlığını geliştirmeyi amaçlamaktadır (finansal değerlilik yanında fiziki değerliliğin de dikkate alınması anlamında). Son gelişmeler pozitif net değer 2003-2004 döneminde sağlanacağını göstermektedir. Avustralya'daki örnek hükümete kendilerine açıkça hedefler belirleme konusunda özgür olma stratejisinin, konuların nasıl uygulanacağını dikte etmekten daha faydalı olduğunu göstermiştir.

7. Birleşik Krallık

Birleşik Krallık da benzer bir yasayı; mali politikalara rehberlik edecek ilkesel düzenlemeler içeren yasayı 1998'te uygulamaya koymuştur (saydamlık, istikrar, sorumluluk, açıklık ve etkinlik ilkeleri). Buna ek olarak yasa hükümet için bu ilkelere uyumlu olarak geliştirecekleri mali stratejilerini Meclis'te mali sorumluluk düzenlemeleri için bir kanun haline getirmeyi zorunlu kılmıştır.¹³⁵

Şimdiki mali kanun iki kural tarafından belirlenmektedir. Bunlardan ilki "altın kural" olup; yatırımları finanse etmek için hangi borçlanma yöntemlerine başvurabileceğini göstermektedir. Kurallardan ikincisi ise "sürdürülebilir yatırım kuralı"dır ve hükümetin hali hazırda GSYİH'nın %40'ı olarak belirlediği, kamu sektörün borç tutarının hangi seviyede tutulabileceğini göstermektedir. Her iki kural da ekonomik konjonktüre uygun olarak düzenlenmiştir.¹³⁶

Bugüne kadar hükümet bu amaçlara ulaşmakta başarılı olabilmektedir. 1999-2000'de kamu sektörü net borcunun GSYİH'ya oranı 1996-97'deki %44 seviyesinden %36.8'e düşürülmüştür.¹³⁷

III. ULUSLARARASI PARA FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN ÜLKELERDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK FAALİYETLERİ

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı kapitalist sistemin karşılaştığı en büyük bunalımdır. Bu ekonomik bunalımda milyonlarca insan işini kaybetmiş, ülkelerin milli gelirleri gerilemiş, ekonomileri küçülmüş, karşılıklı ticaret büyük ölçüde sekteye uğramıştır. Pek çok ülke altın ve döviz rezervlerini koruyabilmek için ithalat kısıtlamalarına ve paralarını devalüe etmeye yönelmişlerdir. Bazı ülkeler yabancı parayla işlem yapılmasını yasaklamaya başlamışlardır. Sonuçta uluslararası ticaret hızla daralmış, istihdam ve yaşam standartları düşmeye başlamıştır.

¹³⁵ KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 11.

¹³⁶ KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 11.

¹³⁷ KENNEDY, ROBBINS, a.g.e., s. 11.

Dünya ekonomisinin bu büyük bunalımdan çıkışı önemli ölçüde İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes'in formüle ettiği devlet müdahaleleri yoluyla olmuştur. Keynes 1936 yılında yayımladığı İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi adlı kitabında, sonradan Keynesyen ekonomi ya da karma ekonomi adıyla anılacak olan devlet müdahalelerinin formülünü ortaya koymuştur. Deflasyonist bir gelişmeden depresyona geçen kapitalist dünya ülkeleri ekonomiye devlet müdahalesi gerçekleştirmek suretiyle ekonomilerini canlandırmıştır.

Canlanmanın ilk sonuçlarının alınmaya başlandığı sıralarda II. Dünya Savaşı çıkmıştır. Savaşın çıkışı büyük ölçüde Almanya'nın ekonomik bunalımdan gördüğü zararın nedenlerine dayalıdır. Savaşın sonlarına doğru dünya kapitalizminin karşılaşacağı bu tür bunalımları daha kolay atlatabilmek için uluslararası bir işbirliğine gitmenin ve bunu kurumsallaştırmanın gerekli olduğu anlaşılmıştır. Bu çerçevede üç uluslararası kurum tasarlanmıştır. İlki bir para fonu, ikincisi Avrupa'nın savaş sonrasında yeniden imarını gerçekleştirecek bir banka ve üçüncüsü de dünya ticaretinin bu gibi durumlarda daralmasını önleyecek bir ticari işbirliğini sağlayacak olan dünya ticaret örgütü. Her üç kurumun tasarlanmasının temel dayanağı dünya ticaretinin geliştirilmesidir. Kapitalizmin temel önermelerinden birisi uluslararası ticaretin uluslararası refahı artıracaklarını önermesidir.¹³⁸

Para Fonu, geçici ödemeler dengesi sıkıntıları çeken ülkelerin bu sıkıntılar nedeniyle ithalat kısıtlamalarına gitmemelerinin sağlanması için destek vermek üzere tasarlanmıştır. Dış denge kriziyle karşılaşan ülkelerin ilk başvurdıkları yol ya miktar kısıtlamaları, ya da tarifeler (gümrük vergileri ve benzerleri) yoluyla ithalat kısıtlamasına gitmektir. Bu yolla dış ticaret açıklarını ve dolayısıyla cari denge sorunlarını çözmeye çalışırlar. Oysa bir ya da bir kaç ülkenin bu şekilde ithalat kısıtlamasına gitmesi diğer ülkelerde de benzeri uygulamaların zincirleme olarak yürürlüğe sokulmasına yol açarak dünya ticaret hacminin daralmasına neden olur. Bu gelişme ise uluslararası refahı düşürür. O halde, bu tür ödemeler dengesi sıkıntısına giren ülkelere kurulacak bir para fonu aracılığıyla destek sağlanırsa dünya ticaretinde daralma oluşmasının ve dolayısıyla uluslararası refahın gerilemesinin önüne geçilmiş olur.

II. Dünya Savaşı, Avrupa ülkelerinde büyük yıkıntılara yol açmıştır. Bu yüzden tasarlanan Dünya Bankası ilk aşamada Avrupa'nın yeniden imarı için kredi

¹³⁸ Mahfi EĞİLMEZ, *IMF ve Türkiye*, (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>; 21.01.2004).

vermek üzere düşünülmüştür. O nedenle de adı Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (International Bank of Reconstruction and Development – IBRD) olarak konulmuştur. Avrupa'nın yeniden yapılanması sağlanamadığı takdirde kapitalizmin canlanması ve uluslararası ticaretin yeniden düzene girmesi beklenemezdi. Bu sebepten de ABD savaş sonrasında Avrupa ülkelerine Marshall Yardımı adı altında önemli miktarda yardımda bulunmuştur.

Tasarlanan üçüncü kurum dünya ticaret örgütüdür. Ya da o zaman İngiltere ve onun temsilcisi Keynes tarafından önerilen adıyla Uluslararası Ticaret Örgütü (International Trade Organisation - ITO).

Böylece, Para Fonu ödemeler dengesi sıkıntılarını çözmek ve dolayısıyla ithalat kısıtlamalarını önlemek; Dünya Bankası Avrupa ülkelerinin savaştan kaynaklanan sıkıntılarını çözmek ve onların dünya ticaretinde etkin rol almasını sağlamak; Uluslararası Ticaret Örgütü de uluslararası ticarette standart kurallar geliştirerek ticaretin kurallarını belirlemek ve keyfi uygulamaları önlemek üzere üzere planlanmıştır.

Bu düşünceleri tartışmak ve bir sonuca bağlamak üzere ABD'nin New Hampshire eyaletinin Bretton Woods kentinde 1-22 Temmuz 1944 tarihleri arasında Birleşmiş Milletler Para ve Finans Konferansı düzenlendi. Bu konferansta 45 ülkenin temsilcileri bir araya gelerek yukarıda değinilen konulardaki iki tasarı üzerinde tartışmalar yaptılar. Tasarılarından ilki Keynes Planı, ikincisi de White Planı olmuştur.

John Maynard Keynes'in hazırladığı İngiltere Planına göre yukarıda değindiğimiz üç kurum da mevcuttu. Yalnız Keynes Planı'nda Para Fonu bugünkü Dünya Bankası, Dünya Bankası da bugünkü IMF gibi düşünülmüştü. IMF bir çeşit kliring merkezi (clearing house) konumunda olacaktı. Keynes'e göre Dünya Bankası, bütün ülke Merkez Bankalarının üstünde bir uluslararası Merkez Bankası konumunda olacak ve "bancor" adlı bir rezerv yaratabilecekti.¹³⁹

ABD Hazine Bakanı Harry Dexter White'ın adını taşıyan White Planı'nda ise bugünkü görünüm vardı. White Planı'nda Uluslararası Ticaret Örgütü'nün kurulması öngörülüyor, uluslararası ticaretin bir örgüt eliyle değil konferanslar yoluyla ele alınmasının daha uygun olacağı savunuluyordu. Planda ayrıca Keynes'in önerdiği bancor gibi bir uluslararası rezerv yaratılmasına da yer yoktu.¹⁴⁰

¹³⁹ EĞİLMEZ, y.a.g.e., (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>).

¹⁴⁰ EĞİLMEZ, y.a.g.e., (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>).

Bretton Woods Konferansı'ndaki tartışmalar sonucunda White Planı kabul edildi. Böylece IMF ve Dünya Bankası kurulmuş oldu. Uluslararası Ticaret Örgütü kurulmadı ve onun yerine GATT düzenine geçilmesi öngörüldü.

Yıllar sonra 1969'da SDR adlı bir uluslararası rezervin IMF tarafından yaratılması benimsendi. Böylece Keynes'in 25 yıl önce öne sürdüğü bancor yerine bir başka adla bir uluslararası rezerv sistemine geçilmiş oldu. Yine yıllar sonra 1995'de Dünya Ticaret Örgütü (WTO) kuruldu. Böylece de Keynes'in 50 yıl önce ortaya attığı uluslararası ticaret örgütü de kurulmuş oldu. Özetle Bretton Woods'da kabul edilen White Planı yıllar sonra Keynes Planı'yla yenilenmiş oldu.¹⁴¹

Bretton Woods'ta yapılan anlaşmada IMF'nin etkinlik alanı sanayileşmiş ülkeler ile sınırlı iken, Dünya Bankası'nın görevi az gelişmiş ülkelerin kalkınma sorunları ile ilgilenmek olarak tasarlanmıştı. Ancak, özellikle 1973 petrol krizi ve dünyada yaşanan genel ekonomik buhrandan sonra bu işbölümü yok olmuş, IMF ve Dünya Bankası yapısal uyum programları adı verilen ve az gelişmiş ülkelerin sistemle tam bütünleşmesini sağlamaya yönelik projeleri beraberce yürütür hale gelmişlerdir. Yapısal uyum programlarını Dünya Bankası projelendirirken, IMF de stand-by anlaşmaları ile bu uyum programlarının uygulanışını denetlemektedir.¹⁴²

Washington temelli iki uluslararası ekonomik kuruluş olan IMF ve Dünya Bankası, kuruluşlarından bu yana ortaya sürdükleri ve birbirini tamamlayan politikalarla dünya ekonomisini yönlendirmektedirler. Bu kuruluşların özellikle 1980'li yıllardan itibaren öne sürdükleri yapısal uyuma yönelik politikalar daha fazla küreselleşmeyi teşvik etmek için ülke ekonomilerinin liberalleştirilmesi ve liberalleşme önündeki engellerin ortadan kaldırılması yönündedir.¹⁴³

1990'lı yılların başlarında Sovyetler Birliği'nin çökmesi ve sosyalist sistemin son bulmasıyla Bretton Woods kuruluşları olan IMF ve Dünya Bankası'nın faaliyet alanları daha da genişleniş ve bu kuruluşlar eski doğu blokunu oluşturan bu ülkelerde piyasa ekonomisinin tesisi için öncülük etme görevi üstlenmişlerdir.

A. Uluslararası Para Fonu (IMF)

Bretton Woods konferansı sonucunda kurulmuş üç önemli kuruluştan biri olan Uluslararası Para Fonu (IMF) günümüzde dünyanın en büyük uluslar arası iktisadi kuruluşlarından olup, ödemeler dengesi sorunu yaşayan ülkelere mali destek

¹⁴¹ EĞİLMEZ, y.a.g.e., (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>).

¹⁴² Koray DEĞİRMENCİ, *IMF Nedir?*, (<http://www.turkis.org.tr/imf.htm>; 16.06.2003).

¹⁴³ ŞAHİN, a.g.e., (<http://www.ir.metu.edu.tr/conf2002/papers/sahin1.pdf>).

sağlanması ve uluslar arası ticaretin geliştirilmesi yönünde aktif roller üstlenmiştir. Fon 1990'lı yıllardan itibaren piyasa ekonomisine geçmeye çalışan geçiş ekonomilerine de ekonomik ve sistemsel dönüşüm için geniş mali destek sağlamaktadır.

1. IMF'in Kuruluşu, Kuruluş Amaçları ve Gelişmeler

IMF, Bretton Woods Konferansı'nda kabul edilen esaslar üzerine 45 ülke (Avustralya, Belçika, Bolivya, Brezilya, Kanada, Şili, Çin, Kolombiya, Kosta Rika, Küba, Çekoslovakya, Danimarka, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Mısır, Habeşistan, Fransa, Yunanistan, Guatemala, Haiti, Honduras, İzlanda, Hindistan, İran, Irak, Liberya, Lüksemburg, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Nikaragua, Norveç, Panama, Paraguay, Peru, Filipinler, Polonya, Güney Afrika, SSCB, İngiltere, ABD, Uruguay, Venezuela, eski Yugoslavya) arasında 29'unun sözleşmeyi imzaladıkları 27 Aralık 1945'de kurulmuş ve 1 Mart 1947'de finansal operasyonlarına başlamıştır.¹⁴⁴

IMF'nin ilk kuruluşunda 45 ülkenin 44'ü kotalarını taahhüt etmişler, Danimarka sonradan kotasının onaylanması üzerine katılmıştır. 44 ülkenin yaptığı katkılarla ortaya çıkan ilk toplam IMF kotası 8.8 milyar ABD dolarıdır. İlk kotalarda en yüksek 10 pay şu ülkelere aittir (milyon ABD doları olarak): ABD 2.750, İngiltere 1.300, SSCB 1.200, Çin 550, Fransa 450, Hindistan 400, Kanada 300, Hollanda 275, Belçika 225 ve Avustralya 200 dolar.

Bu dağılım zaman içinde kota artırımları yapıldıkça değişmiştir. IMF kotalarındaki değişim aynı zamanda ülkelerin ekonomik güçlerinin dünya ekonomisi içindeki değişiminin de bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

IMF'nin amaçları, Fon Anasözleşmesi'nde (Md. 1) şu şekilde ifade edilmektedir.¹⁴⁵

- Uluslar arası para sorunları konusunda danışma ve işbirliği mekanizmasını sağlayan sürekli bir kuruluş aracılığıyla, uluslar arası işbirliğini teşvik etmek,
- Uluslar arası ticaretin genişlemesini ve dengeli büyümesini kolaylaştırmak ve böylece, ekonomi politikalarının ilk hedefleri olarak,

¹⁴⁴ EĞİLMEZ, a.g.e., (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>).

¹⁴⁵ Nevzat GÜRAN, İsmail AKTÜRK, **Uluslararası İktisadi Kuruluşlar**, Beşinci Baskı, Tuğra Ofset, Isparta, 2001, s. 43-44.

yüksek istihdam ve reel gelir düzeylerinin teşviki ve korunmasına ve tam üyelerin üretken kaynaklarının gelişmesine katkıda bulunmak,

- Kambiyo istikrarını teşvik etmek, üyeler arasında düzenli kambiyo ilişkilerini sağlamak ve rekabetçi döviz kuru depresyonlarını önlemek,
- Üyeler arasında cari işlemler yönünden çok taraflı bir ödemeler sisteminin kurulmasına ve dünya ticaretinin büyümesini engelleyen kambiyo kısıtlamalarının kaldırılmasına yardımcı olmak,
- Fonun genel kaynaklarını yeterli güvenceler altında geçici olarak tahsis etmek suretiyle üyelere güven vermek ve böylece onlara, ödemeler bilançosundaki dengesizliklerini ulusal veya uluslar arası refahı zedeleyen önlemlere başvurmaksızın düzeltme fırsatını sağlamak,
- Yukarıdaki belirtilenlere uygun olarak, üyelerin uluslar arası ödemeler bilançosundaki dengesizliklerin süresini kısaltmak ve derecesini azaltmak.

Amaçlar bu şekilde sıralandıktan sonra, söz konusu 1. madde şu şekilde sona ermektedir: Fon, bütün politika ve kararlarında, bu maddede ortaya konan amaçları rehber edinecektir.

Anasözleşmedeki düzenlemeye bakılınca tanımlanan amaçların Bretton Woods Konferansı'nın amaçlarının bir yansıması olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Altın para standardının dünyaya egemen olduğu dönemlerde ve sonrasında altına dönüştürülebilir dolar sisteminin yürürlükte kaldığı 1970'lere kadarki dönemde IMF'nin amacı pek bir değişim göstermeden kalmıştır. Yani üye ülkelerin karşılaştığı ödemeler dengesi sorunlarının çözümü için üye ülkelere kotaları oranında katkı sağlamak. 1970'lerin başında doların altınla ilişkisi kesildikten sonra IMF'nin amaçlarında yavaş yavaş bir değişim süreci içine girildi.

IMF Anasözleşmesi zaman içinde bazı değişikliklere uğramıştır. Bunlar: 1969 (1967 yılında IMF sabit döviz kuru uygulamasını desteklemek için uluslar arası rezerv birimi olan ve IMF ile ilişkilerde kullanılabilecek SDR (Special Drawing Rights) oluşturma kararı almıştır. 1969 yılında IMF anasözleşmesinde yapılan ilk değişiklikle bu karar uygulamaya konmuştur); 1978 (1978'de Anasözleşmede yapılan söz konusu ikinci değişiklikle IMF üye ülkelere döviz kuru uygulama serbestisi tanımış ve üye ülkelerin uyguladıkları politikaları sıkı bir şekilde izleme ve veya denetleme görevi üstlenmiştir) ve 1992'de (Anasözleşmedeki bu son değişiklikle IMF

merkezden planlı ülkelerin örgüte üyeliğini kabul etmiş ve bu ülkelere yönelik faaliyetlere de başlamıştır¹⁴⁶) yapılan değişikliklerdir.

2. Üyelik, Kotalar ve Kota-Oygücü İlişkisi

Her ülke IMF'ye üye olabilir. Bunun için IMF Anasözleşmesini kendi parlamentosunda onaylayarak uluslararası anlaşma haline getirmesi ve kendisine düşen kotayı IMF'ye ödemesi (ya da ödenecek bölümünü ödeyip kalanını taahhüt etmesi) gereklidir.

İlk kuruluşunda 45 üyesi bulunan IMF'nin zaman içinde üye sayısı artmaya başlamıştır. Özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra üye sayısında büyük artış olmuştur.¹⁴⁷ 2007 yılı itibarıyla üye sayısı 185 ülkeye ulaşmış durumdadır.

Ülkeler IMF'ye iki halde üye olabilirler. Bunlardan birincisi, eğer ülkelerde sermaye hareketlerinde bir kısıtlama söz konusuysa IMF Anasözleşmesinin 4. Maddesi statüsünde üye konumundadırlar. İkincisi ise eğer ülkeler sermaye hareketlerini serbest bırakmışlarsa o zaman IMF Anasözleşmesinin 8. Maddesi statüsünde üye konumundadırlar. IMF'nin temel hedeflerinden birisi üyelerinin 8. Madde statüsünde buluşmalarını, yani sermaye hareketlerinin serbest olduğu bir konumda olmalarını sağlamaktır.

Kota, IMF açısından bir çeşit sermayedir. Yani, eğer IMF bir anonim şirket olsaydı sermayesi olacak ve bu sermaye hissedarlara hisseleri oranında bölünmüş olacaktı. Dolayısıyla, her ülkenin IMF'deki kotası o ülkenin IMF'deki ortaklık payını temsil eder.

2007 Mart ayı itibarıyla IMF'nin kotaları toplamı 216,7 milyar SDR, yani yaklaşık olarak 327,3 milyar dolardır.¹⁴⁸ Yüzde 45 oranında kota artışına olanak sağlayan 11. Genel Kota Artışı öncesinde (22 Ocak 1999'a kadar) genel kota toplamı 146 milyar SDR yani yaklaşık 200 milyar dolar olmuştur.¹⁴⁹

Bir ülkenin IMF'de ne kadar kotası olacağı, o ülkenin geçmiş beş yıldaki ekonomik performansını ölçen bir formülle hesaplanır. Bu formülde üye ülkenin geçmiş beş yıldaki ekonomik büyüme performansı, dış ticaret hacmindeki gelişmeler

¹⁴⁶ IMF, "The IMF Story", **Finance & Development**, September, 2004, (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/09/pdf/timeline.pdf>; 23.06.2005).

¹⁴⁷ James M. BOUGHTON, "IMF at 60, Reflections on reform at the IMF and the demands of a changing world economy", **Finance & Development**, September, 2004, (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/09/pdf/boughton.pdf>; 23.06.2005).

¹⁴⁸ IMF, (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>; 15.05.2007)

¹⁴⁹ EĞİLMEZ, a.g.e., (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>).

gibi göstergeler hesaba katılır. Kotalar aynı zamanda bir ülkenin IMF'deki oygücünü belirlemekten öteye o ülkenin ihtiyaç halinde IMF desteklerinden yararlanma limitlerini de belirler.

IMF üyesi her ülkenin IMF'deki kotasının her 100.000 SDR'lık bölümü o ülkeye bir adet oy sağlar. Buna kolaylık sağlamak için “değişken oy sayısı” adı verilir. X ülkesinin IMF'de 1 milyar SDR tutarında kotası varsa, bu ülkenin değişken oy sayısı $(1.000.000.000/100.000)$ 10.000 adet olarak hesaplanır. Buna ek olarak, IMF üyesi her ülkenin 250 adet sabit oyu da vardır (IMF dilinde buna “basic votes” adı veriliyor.) O halde, X ülkesinin oy sayısını şöyle hesaplayabiliriz:

Değişken oy sayısı : 10.000

Sabit oy sayısı : 250

Toplam oy sayısı : 10.250

Şimdi de IMF'deki toplam oy sayısını hesaplamaya çalışalım. IMF'de 185 üye bulunduğu göre üye ülkelerin toplam sabit oy sayısı $(185 \times 250 =)$ 46.250 adet olarak bulunabilir. IMF'de kotalar toplamı 216,7 milyar SDR olduğuna göre de toplam değişken oy sayısı $(216.700.000.000/100.000 = 2.130.000 \text{ oy})$ olarak bulunabilir. Buna göre IMF'deki toplam oy sayısı şöyle bulunabilir:

Toplam değişken oy sayısı : 2.167.000

Toplam sabit oy sayısı : 46.250

Toplam oy sayısı : 2.213.750

X ülkesinin IMF'deki oy gücünü hesaplayabilmek için X ülkesinin toplam oy sayısını IMF toplam oy sayısına bölmek ve 100 ile çarpmak gerekir:

$(X \text{ ülkesinin toplam oy sayısı} / \text{IMF'deki toplam oy sayısı}) \times 100 = X \text{ ülkesinin IMF'deki oygücü (\%)}$

$(10.250 / 2.213.250) \times 100 = \% 0.46$

Yani X Ülkesinin IMF'deki oygücü binde 46'dır.¹⁵⁰

3. IMF'nin Organizasyon Şekli

Uluslararası Para Fonu, benzer uluslar arası kuruluşlarda olduğu gibi üç organ tarafından yönetilir. Bunlar, genel kurul görevlerini yapan bir Guvernörler

¹⁵⁰ EĞİLMEZ, a.g.e., (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>).

Kurulu, yönetim kurulu görevlerini yapan bir Yönetim Kurulu (İcra Direktörleri Kurulu) ve bu kurulun kararlarını uygulamaktan sorumlu Başkan ve IMF personelidir.

Guvernörler Kurulu, yıllık raporu ve hesapları onaylar, başkanını ve her iki yılda bir atama dışında kalan Yönetim Kurulu (İcra Direktörleri Kurulu) üyelerini seçer. Önemli kurumsal konular Guvernörler Kurulunda görüşülür. Diğer konulardaki yetkiler, Yönetim Kuruluna devredilebilir. Fakat Fon'a üye kabulü, kotaların belirlenmesi, SDR tahsisleri ve Fon'un net gelirlerinin dağıtımı konularındaki yetkiler hiçbir zaman devredilemez.¹⁵¹

Her üye ülkenin ekonomi ve/veya maliye bakanı ya da üst düzey bir bürokratı (çoğunlukla Merkez Bankası başkanı) bu kurulda guvernör olarak görev yapar ve ülkesi adına oy kullanır. IMF'nin 185 üyesi bulunduğuna göre 185 adet Guvernörü vardır. Guvernörlerin oy hakkı ülkelerinin oygücüsüyle sınırlıdır.

Yönetim Kurulu, IMF'nin günlük işlerinin yürütülmesinden sorumlu daimi karar organıdır. Guvernörler Kurulu'nun devretmiş olduğu yetkilerin bir kısmını kullanır. Kurul 24 direktörden oluşmuştur. Bu sebeple kurula İcra Direktörleri Kurulu da denir. Direktörlerden 5'i, Fona'a en çok katkıda bulunan, diğer bir deyişle en çok kotaya sahip olan ABD, İngiltere, Almanya, Fransa ve Japonya tarafından atanır. Seçim yapıldığı yıl ile ondan önceki yıl milli parası Fon işlemlerinde en çok kullanılan ülke ilk beş ülke arasında bulunmuyorsa, bu ülke Yönetim Kuruluna direktör atar. Suudi Arabistan, 1978 yılından bu yana Kurul'a bu yöntem ile direktör göndermektedir. Çin ve Rusya IMF'ye üye olduktan sonra, kendi temsilcilerini doğrudan atamaktadır. 24 üyenin 16'sı geriye kalan ülke temsilcileri arasında iki yılda bir seçilir. Her guvernör sadece bir adaya oy verebilir. Seçimlerde coğrafi ve siyasi faktörler önemli rol oynar. Latin Amerikası ülkeleri üç, Nordik ülkeleri bir direktör seçer. Diğer seçimlerde İngilizce ve Fransızca konuşan Afrika ve Güney Doğu Asya ülkeleri birer blok oluşturur. Yönetim Kurulu'nda Suudi Arabistan, Rusya ve Çin temsilcileri, sadece kendi ülkelerini temsil ederler. Atanmış direktörlerin belli bir hizmet süresi yoktur. Seçilmiş olanların görev süreleri iki yıldır. Her icra direktörü kendisine bir vekil atar.¹⁵²

24 kişilik İcra Direktörleri Kurulu'ndaki 5 adet atanmış ve 3 adet yalnızca bir ülkeden seçilmiş 8 icra direktörü bir kenara bırakılırsa, kalan 16 icra direktörünün temsil ettiği ülkeler 16 grupta toplanmış demektir.

¹⁵¹ Rıdvan KARLUK, **Uluslararası Ekonomik, Mali ve Siyasal Kuruluşlar**, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s. 294.

¹⁵² KARLUK, y.a.g.e., s. 294- 295.

Guvernörler ve Yönetim Kurullarında kararlar basit oy çoğunluğu ile alınır. Fon kaynaklarının kullanılması karşılığı ödenecek faizler ile SDR faizleri için alınacak kararlarda %70, IMF'nin yapısı, direktörler sayısının değiştirilmesi, kotalarda değişiklik, SDR tahsisi, Fon altınlarının kullanımı konularında alınacak kararlarda %85 oy çoğunluğu aranır. Aslında, IMF'de bütün kararlar, daha önce taraflar arasında anlaşma sağlandıktan sonra oybirliği ile alınır. Bununla beraber tek başına ABD'nin, AB ülkelerinin blok halinde, gelişmekte olan ülkelerin ise birlikte hareket etmeleri durumunda, adı geçen gruplar ile ABD'nin önemli kararları etkisiz hale getirmeleri teorik olarak her zaman mümkündür.¹⁵³

Yönetim Kurulu tarafından 5 yıl süre için atanan IMF Başkanı oy hakkı olmaksızın Yönetim Kurulu'na başkanlık eder ve Yönetim Kurulu'nun direktifleri çerçevesinde Fon'un günlük işlerinin yürütülmesinden sorumludur. IMF Başkanı Guvernörler Kurulu toplantılarına da katılmakta, fakat oy kullanamamaktadır. Üç yardımcısı bulunan Başkan'ın yönetimi altında çalışan Fon personeli içinde çoğunluğu iktisatçı olmak üzere, maliye ve vergi uzmanları, istatikçiler, dil uzmanları ve yardımcı personel bulunmaktadır. Personelin çoğu Washington'da, bir kısmı da Paris, Cenevre, New York (BM) veya diğer üye ülkelerde çalışmaktadır. Fon personeli uluslar arası memur statüsünde olup, geldikleri ülkeleri temsil etmezler.¹⁵⁴ 2007 yılı itibarıyla IMF'de 165 değişik ülkeden 2.716 personel çalışmaktadır.¹⁵⁵

Bu temel organların yanında IMF yönetiminde iki önemli komite vardır. Bunlardan ilki Geçici Komite (Interim Committee of IMF) 1974 yılında geçici olarak düşünülmüş ve daha sonra süreklilik kazanmıştır. Geçici Komite, Guvernörler Kuruluna üç alanda yardımcı olur. Bunlar; uluslar arası parasal sistemin gidişini kontrol etmek, uluslar arası likidite gelişmelerini izleyerek gelişmekte olan ülkelere yönelik kaynak transferlerini değerlendirmek, uluslar arası parasal sistemi etkileyecek sorunlarla ilgili önlemler hazırlamak ve IMF'nin Anasözleşmesi'nde yapılacak değişiklikler hakkında görüş bildirmektir.

Yine, 1974 yılında kurulmuş olan bir diğer komite; Kalkınma Komitesi, IMF ile Dünya Bankası Guvernörler Kurulları temsilcilerinden oluşmakta ve az gelişmiş ülkelere reel kaynak transferi ile ilgili çalışmalar yapmaktadır.

Fon Anasözleşmesi uyarınca (Md. V/1) her üye ülke IMF ile ilişkilerini bir mali kurum aracılığıyla sürdürmek zorundadır. Bu kuruma mali ajan da denir. Ülkeye

¹⁵³ KARLUK, y.a.g.e., s. 294.

¹⁵⁴ GÜRAN, AKTÜRK, a.g.e., s. 42.

¹⁵⁵ IMF, *IMF at a Glance*, , (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/glance.htm>; 15.05.2007).

göre mali ajan, Hazine, Maliye Bakanlığı veya Merkez Bankası olabilir. Anasözleşme (Md. XII/2) uyarınca, her üye ülkenin kendi parası cinsinden IMF adına tutacağı yükümlülükleri ve ödenmemiş kota bölümüne ilişkin taahhüt belgesini (promissory note) saklamak üzere bir kurumu da koruma kurumu (depository) belirlemesini zorunlu kılar. Bazı üyeler Maliye Bakanlığı veya Hazineyi mali ajan, Merkez Bankası'nı ise koruma kurumu olarak belirlerler. Bazen aynı kurum her iki fonksiyonu görmek üzere görevlendirilebilir.

1.3.1.4. Üye Ülkelerde Gözetim ve Konsültasyon

IMF, her üye ülkede ekonomik durum izlemesi ve konsültasyonları yapar. Bunlar: Anasözleşmesinin 4. maddesi gereğince yılda bir kez yapılan konsültasyon; Dünya Ekonomik Görünümü raporu (World Economic Outlook) için yılda iki kez yapılan WEO çalışması; fon kaynaklarını kullanmaksızın IMF yakın gözetiminde olmayı kabul eden üye ülkeler için yılda bir kaç kez yapılan uyarıcı düzenlemeler, genişletilmiş gözetim ve program gözetimi. Bunların tümü genel olarak IMF'nin gözetimi (surveillance) adını alır.

IMF'nin üye ülkelerde yılda bir kez gözetim yapmasının temel nedeni ortaya çıkabilecek riskleri önceden saptamak ve ona göre önlemler alınıp alınmadığını yakından incelemektir. Eğer bu tür risk belirtileri saptanmışsa o zaman üye ülke ile birlikte bunların nasıl aşılabacağı üzerinde ortak çalışmalar yapılır.

IMF yılda iki kez Dünya Ekonomik Görünümü Raporu (World Economic Outlook-WEO) yayınlar. Bunların ilki ara toplantı dönemi olan Nisan ayında, ikincisi de IMF Yıllık Genel Kurul Toplantısı'nın hemen öncesinde yani Eylül ayında yayınlanır. Bu raporda üye ülkelere ve dünya ekonomisine ilişkin ayrıntılı istatistikler ve değerlendirmeler yer alır. IMF, bu istatistiklerin büyük bölümünü üye ülkelerin kendisine düzenli olarak gönderdiği istatistiklerden derler. Bunun yanı sıra, üye ülkelere doğrudan giderek verilerin derlenmesi ve sağlığının denetimini yaptığı da olur. Bazı ülkelerin bu verileri zamanında ve sağlıklı olarak derlemesi söz konusu olmadığı için o ülkelerde derlemeyi bazen doğrudan IMF uzmanları yaparlar. Ülkelerin yolladığı verilerle yetinilmesi durumunda bile IMF uzmanları bir kaç yılda bir o ülkelere giderek verilerin sağlığını denetlerler.¹⁵⁶

Konsültasyonlar, IMF'den stand-by ya da başka bir düzenleme altında destek gören ülkelerde yapılır. Yılda iki kez ya da gereğine göre daha çok sayıda olmak

¹⁵⁶ EĞİLMEZ, a.g.e., (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>).

üzere IMF uzmanları ilgili ülkeye giderek bütün verileri ve ekonominin gidişini denetlerler. IMF tarafından sağlanan destek 3 ayda bir taksitler halinde ödendiği için genellikle yılda 4 kez ziyaret yapılır. Konsültasyonlarda IMF uzmanları üye ülkenin destek alırken girdiği stand-by ya da diğer düzenlemede ve onun ekini oluşturan niyet mektubunda yer alan performans kriterlerine uyup uymadığını, programın hedeflendiği biçimde gelişip gelişmediğini denetlerler. Eğer sonuçlar beklendiği gibi çıkmış ve performans kriterlerine uyulmuşsa bir sonraki kredi taksidinin serbest bırakılmasını IMF İcra Direktörleri Kurulu'na bir raporla önerirler. Bu rapor metin ve istatistikler olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Metin bölümünde (4. Madde Konsültasyon Raporu -Article 4 Consultation Report-adını taşır) ülkenin uyguladığı program, hedefler, hedeflere ve dolayısıyla performans kriterlerine uygunluk, sapmalar ve öneriler yer alır. Raporun istatistiklerden oluşan bölümünde (Yakın Geçmişe İlişkin Gelişmeler – Recent Economic Developments) istatistiksel veriler ve geleceğe ilişkin tahminler yer alır.

5. IMF'nin Finansal İmkanları, İmkanlarının Maliyeti ve Politikaları

IMF'ye üye ülkeler, çeşitli hesap ve kaynaklardan kredi alabilirler. Fon'un borç kaynakları, başlıca iki departman içinde ele alınır. Bunlar, Genel Departman ve Özel Çekme Hakları Hesabı (SDR) Departmanı'dır. Ayrıca, Genel Departman içinde Genel Kaynaklar Hesabı ve Özel Tahsisler Hesabı da yer alır.

IMF'nin normal kredileri Genel Kaynaklar Hesabı'ndan karşılanır. Genel kaynaklar başlıca 3 kalemden oluşur. Bunlar, üye ülkelerin kota ödemeleri, Fon'dan kredi alan ülkelerden tahsil edilen komisyonlar ile Fon'a borçlu üyelerin ödedikleri karşılıklardır. Genel Kaynaklar Hesabı üye ülkelerin Fon'daki milli paraları, SDR ve altından oluşur. Genel Kaynaklardan yararlanmak isteyen ülke, Fon Anlaşması'nda yer alan şartları yerine getirmek durumundadır.

Özel Tahsisler Hesabı (The Special Disbursement Account: SDA), Fon'un Genel Departmanı içinde 30 Haziran 1981'de, Vesayet Fonu'nun gelirlerini alarak Genel Departman'ın bir parçası olarak faaliyete başlamıştır. Bununla birlikte Genel Departman'ın dışında faaliyet göstermekte ve varlıkları ve gelirleri Genel Departman'ın diğer hesaplarından ayrı tutulmaktadır. Hesabın faaliyetleri dışında artan gelirler, ESAF Trust fona transfer edilmektedir. Trust Fonu, IMF tarafından ayrı bir şekilde yönetilmektedir. 23 Şubat 1994 tarihinde, Trust Fonu'nun son bulması ile buradaki kaynaklar, ESAF Trust Subsidy Hesaba aktarılmıştır. Hesaptaki fonları IMF, üye ülkelerin veya uluslar arası mali kuruluşların gelir getirici menkul

değerlerine yatırabilir. Milli parası kullanılan ülkenin izni olmadan bu para ile yatırım yapılamaz. Bu amaçla seçilen menkul değerler SDR cinsinden olmalıdır. Hesap'ta yer alan aktif değerler, zor durumda bulunan gelişmekte olan ülkelere yapılacak ödemeler dengesi yardımları için Genel Kaynaklar Hesabı'na aktarılacak meblağlar ile birlikte 31 Ağustos 1975 tarihinde Fon üyesi olan gelişmekte olan ülkelere Fon'a ilk girişte kotalarının %25'i oranında ödedikleri altınların kotalarına göre geri verilmesinde olduğu gibi, her zaman kullanılabilir. Özel Tahsisler Hesabı, Fon'un alacağı %70 oy çoğunluğu ile sona erdirilebilir.¹⁵⁷

1963 yılından itibaren IMF'ye Genel Borçlanma Anlaşmaları ile kaynak sağlayan Onlar Grubu (Paris Kulübü) ülkeleri, gelecekteki uluslar arası likidite ihtiyaçlarını karşılamak üzere çalışmalar yapmaya başlamışlardır. Bu çalışmalar sonucunda 1985'de Ossola, 1986'da ise Emminger Raporları hazırlanmış, fakat ortaya genel kabul gören plan konamamıştır. Nihayet Ağustos 1967'de Onlar Grubu'nun Londra'daki toplantısında yeni reform taslağı üzerinde görüş birliğine varılmıştır. Eylül 1967'de Fon'un Rio de Janeiro'daki yıllık toplantısında özel çekme haklarının (special drawing rights: SDR) yaratılması kabul edilmiştir 28 Temmuz 1969'da IMF Anasözleşmesinde birinci değişikliğin yapılması ile birlikte, Fon içinde Genel Departmanı'nın yanında bir SDR Departmanı'nın kurulması mümkün olmuştur. Böylece, 6 Ağustos 1969 tarihinde Özel Çekme Hakları Hesabı resmen faaliyete geçmiştir. Uygulamada "kağıt altın" adıyla da tanınan özel çekme hakları karşılığında Fon'a altın, konvertibl para veya milli para yatırma şartı yoktur. Diğer bir deyişle, SDR'yi destekleyen reel bir kaynak bulunmamaktadır. SDR Fon kararıyla yaratılan, karşılığı olmayan, üye ülkelerin bunları kabul etmesiyle geçerlilik kazanan bir uluslar arası likiditedir.¹⁵⁸

Uluslar arası rezerv talebindeki gelişmelere göre SDR beş yıllık dönemler için yaratılmakta ve yaratılan SDR'ler SDR Hesabına katılan üyelere kotalarına göre dağıtılmaktadır. Beş yılda bir yaratılması kararlaştırılan SDR uygulamada üç yıllık dönemlerle yaratılmıştır. SDR faiz oranı SDR sepetini oluşturan ABD Doları, AB Euro'su, Japon Yeni ve İngiliz Sterlini'nin para piyasalarındaki kısa vadeli menkul kıymet getirilerinin ağırlıklı ortalaması alınarak her Cuma günü belirlenir. Bu faiz, Pazartesi'nden itibaren bir hafta geçerliliğini korur. SDR rezerv niteliği taşıması yanında aynı zamanda IMF'nin hesap birimidir.

¹⁵⁷ KARLUK, a.g.e., s. 310.

¹⁵⁸ KARLUK, a.g.e., s. 315.

IMF'nin SDR Departmanı'ndaki üyeleri, (bütün Fon üyeleri bu Departmana katılmak zorundadır) IMF tarafından belirlenmiş olan uluslar arası kuruluşlar ile Genel Kaynaklar Hesabı aracılığıyla Fon'un kendisi SDR sahibi olmaktadır. SDR, döviz satın alınması, mali yükümlülüklerin yerine getirilmesi, Genel Kaynaklar Hesabı'ndan kredi açılması, kredi borçlarının geri ödenmesi, bağış, faiz ve diğer ödemelerin yapılması, borç verilmesi, mali yükümlülüklerin uygulamasında teminat olarak ve merkez bankaları arasındaki iki yanlı döviz değişimi anlaşmalarında (Swap Anlaşmaları) kullanılmaktadır.¹⁵⁹

IMF'nin üye ülkelere yönelik olarak izlediği finansal politikalar; (i) Rezerv dilimi politikaları; (ii) Kredi dilimi politikaları; (iii) Acil durum destek politikaları; (iv) Borç ve borç servisi düşürme politikaları olarak 4 grupta toplanır:

(i) Ödemeler dengesi sorunlarıyla karşılaşan üye ülkeler, IMF'deki kotalarının konvertibl paralarla ödenmiş kısmını derhal ve hiç bir koşula bağlı olmaksızın kullanabilirler. Buna rezerv dilimi politikaları çerçevesinde kullanım adı verilmektedir.

(ii) IMF'nin üye ülkelerin karşılaştığı daha uzun süreli sıkıntıları gidermek için kredi dilimi kullanabilirler. Kredi dilimi politikalarının imkanları şunlardır:

- Stand-by düzenlemesi (SBA): üye ülkedeki kısa süreli ödemeler dengesi sorunlarının çözümü için öngörülen bir destektir. 1-2 yıl arasında ve genellikle 3 ayda bir taksitler halinde verilerek kullanılır. Her bir taksit serbest bırakılmadan önce düzenlemede öngörülen performans kriterlerinin yerine getirilip getirilmediği incelenir. Geri ödemeler en çok 5 yıl içinde yapılır. SBA'nın maksimum limiti üye ülke kotasının %100'dür. Bununla birlikte olağanüstü hallerde bu limit aşılabilmektedir. Bu desteğin faizi IMF'nin sürekli revize edilen basit faiz oranı ve kullanım miktarının kotanın belli bir yüzdesini aşması halinde bunun üzerine uygulanan ek faizdir. Ek faiz, kotanın %200'ünü aşan kısım için 200 bp* ve kotanın yüzde 300'ünü aşan kısım için 300 bp'dir.
- Genişletilmiş Fon Kolaylığı (EFF): makroekonomik ya da yapısal sorunlardan kaynaklanan ve daha uzun süreli ödemeler dengesi sorunlarının çözümü için hazırlanan orta vadeli programları desteklemek için biçimlendirilmiş üç yıllık bir imkandır. Stand-by düzenlemesinde olduğu

¹⁵⁹ KARLUK, a.g.e., s. 320.

* bp, basis point. Her 100 puan yaklaşık olarak 1 puanlık ek faiz demektir. Mahfi EĞİLMEZ, **IMF ve TÜRKİYE**, (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>; 21.01.04).

gibi performans kriterlerine bağı taksitlendirme söz konusudur. Geri ödemeler 4½-7 yıl içinde yapılır. Bu kolaylığın geri ödemesinin 10 yıla kadar uzatılması söz konusu olabilir. EFF'in maksimum miktarı üye ülke kotasının %300'üdür. Bununla birlikte SBA'da olduğu gibi EFF'de de olağanüstü koşullar için istisnai oranlar uygulanabilmektedir. Bu desteğe uygulanan faiz SBA ile aynıdır.

- Ek Rezerv İmkani (SRF): piyasalarda ortaya çıkan ani bir güven kaybının yarattığı geniş kapsamlı ve kısa dönemli dış finansman sorunlarının neden olabileceği ödemeler dengesi sorunlarını önlemekte kullanılan bir imkandır. Bu imkan Asya krizinden sonra yaratılmıştır. Maksimum geri ödeme süresi 2.5 yıldır. Bu destek türü % 3-5 arasında bir ek faiz yükü taşır. SRF'in faizi, IMF'nin basit faiz oranı üzerine ilk yıl için 300 bp, yıl sonunda geri ödenmemişse 12. aydan başlanarak her altı ay için eklenen 50 bp'den oluşur. Bu biçimde eklemeler sonucunda uygulanacak ek faiz tutarı 500 bp'yi geçemez.
- Kredi Hattı (CCL): SRF, krize maruz kalmış üye ülkeler için kullanılabilecek bir imkandır. CCL ise krize henüz maruz kalmadığı halde piyasalardaki güven bunalımı nedeniyle her an krize maruz kalabilecek üye ülkeler için geliştirilmiştir. CCL'in maksimum tutarı üye ülke kotasının %300-500'ü arasındadır. SRF gibi ek bir faiz yükü taşımakla birlikte bu yük 150 bp'den başlayarak SRF'deki gibi artışlarla en çok 350 bp'ye ulaşır.
- Telafi Edici Finansman Kolaylığı (CFF): dünya piyasalarında ortaya çıkan fiyat değişimleri nedeniyle ihracat gelirlerinde ani düşüşler yaşayan ya da ithal maliyetleri aniden yükselen ülkelere destek olmak için uygulanan bir kolaylıktır. CFF'in maksimum limiti, bir ihracat ürünü söz konusuysa %45, birden fazla ihracat ürünü söz konusuysa %55'tir. Bu kolaylık için IMF basit faizi uygulanır, ek faiz söz konusu değildir.

(iii) IMF'nin, üye ülkelerin karşılaştığı acil durumlarda acil durum destek politikaları çerçevesinde kullandığı imkan Acil Yardım (Emergency Assistance)'dır. Doğal afetlere maruz kalmış ülkelere yapılan bir destektir. Üye ülke kotasının %25'iyle sınırlı olmakla birlikte istisnai olarak bu tutar kotanın yüzde 50'sine çıkarılabilir. Bu kolaylığa IMF basit faiz oranı uygulanır, ek faiz uygulanmaz. Beş yıl içinde geri ödenmesi gerekir.

(iv) IMF'nin fakir ve yüksek borçlu üye ülkelere borç ve borç servisi düşürme politikaları çerçevesinde kullandığı imkan Yoksulluğu Azaltma ve Büyüme Kolaylığı (PRGF)'dır. Düşük gelirli üye ülkeler için uygulanan PRGF imtiyazlı bir destektir. 5.5-10 yılda geri ödenmesi gereken bu kolaylığa 0.5 faiz uygulanır.

IMF, üye ülkelere sağladığı destekler için basit faiz uygular. Bu faiz, IMF kaynaklarının maliyet yapısına göre sürekli değişime uğramaktadır. Buna ek olarak bazı imkanlara duruma göre 150 bp ile 500 bp arasında değişen bir ek faiz uygulanmaktadır. Ayrıca kullanılan imkanın tamamı üzerinden binde 5 servis bedeli ve taahhüt edilen tutar üzerinden alınan taahhüt bedeli vardır. Taahhüt bedeli üye ülke kotasının %100'ne kadarki tutarlar için 25 bp, bunun üzerindeki taahhütlerde kotanın %100'nü aşan bölüm için 10 bp'dir. Yoksulluğu Azaltma ve Büyüme Kolaylığı'nda (PRGF) kullanım miktarına ilişkin herhangi bir maksimum limit konulmamıştır.¹⁶⁰

1994 yılındaki Meksika krizi ve özellikle de 1997-98 Asya ve Rusya krizleriyle birlikte IMF, stand by ve süresi uzatılmış fon kolaylığı düzenlemelerinde öngörülen maksimum limitleri aşmaya başlamıştır. Bu limitleri birer gösterge olarak almak daha uygun olacaktır. Krizin büyüklüğü ve bulaşıcılığına göre İcra Direktörleri Kurulu bu limitleri aşabilmektedir.

6. IMF İmkanlarının İşleyiş Biçimi, Kullanım Koşulları ve Limitleri

IMF imkanları genel olarak bir borçlanma değildir. Ödemeler dengesi sıkıntısına giren bir üye ülke kendi parasını verip karşılığında parası güçlü bir başka üye ülkenin parasını almakta ve zamanı gelince bu tutar tekrar değiş tokuşa tabi tutulmaktadır. O nedenle, IMF'den imkan kullanan bir ülkenin bir başka ülkenin parasını kullanımına "purchase", geri ödemesine de "repurchase" adı verilmektedir. Bununla birlikte son yıllarda doğrudan borç biçiminde destekler de sağlanabilmektedir.

IMF kaynaklarından yararlanmak isteyen üye ülkeler bazı şartları yerine getirmek durumundadırlar. Genelde (istisnaları da vardır) bu şartların gerçekleşmesi ile üyeler IMF imkanlarından yararlanırlar. Bunlar aşağıda sayılmıştır:¹⁶¹

- Üye ülkenin uygulayacağı ekonomik programa ilişkin olarak IMF'ye niyet mektubu vermesi,

¹⁶⁰ EĞİLMEZ, a.g.e., (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>).

¹⁶¹ KARLUK, a.g.e., s. 297.

- Destekleme veya süresi uzatılmış düzenleme yapılması,
- IMF tarafından üye ülkenin uymak zorunda olacağı performans kriterlerinin belirlenmesi,
- Kullanılacak imkanın taksitlendirilmesi,
- Üye ülkenin kullanacağı miktar kadar kendi parası cinsinden bir taahhüt senedini IMF'ye vermesi,
- Üye ülke uygulamasının zaman içinde gözden geçirilmesi.

Rezerv dilimi politikası çerçevesinde sağlanan imkanlar dışında IMF imkanlarının kullanımı öncelikle ilgili üye ülke hükümetinin IMF'ye vereceği niyet mektubu ve bunun üzerine yapılacak düzenlemeye bağlıdır. Eğer programın başlangıcında bir takım ön koşullar ve kriterler söz konusuysa ilk taksidin verilmesi için bunların yerine getirilip getirilmediğine bakılır. İmkanların kullanımında ilk taksitten sonraki taksitler için de programda belli dönemler itibariyle öngörülen performans kriterlerinin yerine getirilip getirilmediği gözetilir. IMF misyonlarının yapacağı gözetimler, bu koşulların yerine getirilip getirilmediğinin saptanması biçiminde yapılır. Eğer koşullar yerine getirilmişse misyon yazacağı raporda bu durumu belirtir ve İcra Direktörleri Kurulu söz konusu taksitin de serbest bırakılmasını kararlaştırır. Koşullar yerine getirilmemişse, o zaman misyonun raporunda bu durum yer alır ve IMF Başkanı koşullar yerine getirilinceye kadar o ülke hakkındaki İcra Direktörleri toplantısını askıya alır. Koşulların yerine getirilmesi mümkün görülüyorsa IMF Başkanı, İcra Direktörleri Kurulu'ndan kalan taksitlerin askıya alınmasını isteyebilir.

B. IMF'in Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Faaliyetleri

1980 ve 90'lı yıllarda ülkelerde ortaya çıkan mali disiplin sorunu bir uluslararası finans kurumu olan IMF'i de yakından ilgilendirmiştir. Bunları dikkate alarak IMF ülkelerle birlikte uyguladığı programlarda, şartlılık prenisibinde belirttiği bir takım hususlarla ülkelerde mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunmaya çalışmaktadır. Diğer taraftan, Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü ve Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'ne ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor'lar yayınlayarak ülkelere mali disiplinin sağlanması konusunda yönlendirici desteklerde bulunmaktadır.

1. IMF'in Şartlılık Prensibi Kapsamındaki Faaliyetleri

IMF şartlılık prensibi IMF, Dünya Bankası ve ABD hükümetinin uluslar arası ödemeler dengesi zorluklarıyla karşılaşan ülkeler için ekonomi politikası ve reform reçetesi üzerinde anlaşmanın temel simgesi olarak anlaşılmaktadır. Bu da Washington Konsensüsü olarak bilinmekte ve yapısal uyum programlarında yer almaktadır. Konsensüs on konu üzerine odaklanmıştır:¹⁶²

- Mali disiplin,
- Harcama Reformu,
- Vergi reformu,
- Finansal liberalizasyon,
- Kur Reformu,
- Ticari liberalizasyon,
- İçsel doğrudan yatırımların arttırılması,
- KİT reformu,
- Kamu Sektöründe Yeniden Yapılanma,
- Mülkiyet Haklarının Güvence Altına Alınması

Buradan da görüldüğü gibi, mali disiplin öncelikli konu olarak IMF politikalarında yer almaktadır. Bütçe açıklarının azaltılması, Genel Bütçe, Yerel bütçeler, KİT Bütçeleri ve Merkez Bankası'nın küçültülmesi mali disiplini sağlanması için en önemli şartlardan olmaktadır. Ayrıca Kamu Harcama reformu, Vergi reformu, KİT reformu ve Kamu Sektöründe Yeniden Yapılanma gibi konular da doğrudan mali disiplini destekleyici konular olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. IMF Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü

IMF'in Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) 1998 yılında Meksika ve Aysa krizlerinden sonra mali saydamlığın yokluğunun bu krizlerin ortaya çıkmasını tetiklediği yönünde ortak görüş birliğine varılması sonucu oluşturulmuştur.

IMF, mali yönetim uzmanlığına ve evrensel üyeliğine dayanarak mali saydamlığın teşvik edilmesine önderlik edebilecek durumdadır. Bu nedenle Ara

¹⁶² ŞAHİN, a.g.e., (<http://www.ir.metu.edu.tr/conf2002/papers/sahin1.pdf>).

Komitesi, IMF üyesi ülkelerin aşağıda sunulan Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün uygulanmasını teşvik etmektedir. Tüzük aşağıdaki temel hedefler üzerine kuruludur: Tüzük prensipte ve pratikte bu hedeflere ulaşmak için hükümetlerin ne yapması gerektiğini sunmaktadır. Bu prensip ve pratikler, IMF'nin üye ülkelerdeki mali yönetim birikimlerinden meydana getirilmiştir. Tüzüğün, ekonomik politikaların ülke yetkilileri, mali piyasalar ve uluslararası kurumlar tarafından denetim altında tutulmasında yardımcı olacağı düşünülmektedir. Tüzüğün uygulanmasına ilişkin bilgiler destek niteliğindeki bir rehberde sunulmaktadır. Tüzük, saydamlığın iyileştirilmesinde, ülkeler arasındaki teknik ve idari kapasitelerindeki farklılığın yanı sıra, mali yönetim sistemlerinin ve kültürel, anayasal, hukuksal yapılarının farklılığını da göz önüne almaktadır. Her ülke için iyileştirme noktaları ve imkanlarının olmasıyla birlikte, ülkeler arasındaki farklılıklar bir çok ülkenin Tüzüğü uygulamaya geçirmekte hızlı davranamayacağını göstermektedir. Dahası, IMF mali saydamlığın düzeltilmesi yolunda mali yönetimlerin değiştirilmesine gerek duyan ve teknik yardım ihtiyacı duyan ülkelerin bulunacağını öngörmekte ve bu taleple başvuran ülkelere, diğer uluslararası organizasyonlarla işbirliği içerisinde, IMF'nin teknik destek vermeye hazır olması gerektiğini bilmektedir. Uygulamalar sırasında edinilecek tecrübeler doğrultusunda Tüzükte de değişiklikler yapılacağı öngörülmektedir.

3. IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'ne ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor

IMF Dünya Bankası ile yakından işbirliği içinde ve ülke yetkililerinin izinleri çerçevesinde Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü'nde belirtilen 11 değişik alanlardaki standartlar, kodlar ve ilkeler de dikkate alınarak ve ülke raporları doğrultusunda Tüzük ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor (Reports on the Observance of Standards and Codes-ROSC) olarak bilinen raporlar hazırlamaktadır.¹⁶³

IMF Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü'ne ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor'un yayınlanması ile IMF mali disiplinin desteklenmesine öncülük etmiştir. Mali Şeffaflığa İlişkin İyi Uygulamalar Tüzüğü her bir ülkenin orta vadede uzun bir vadeye kadar uzayan bir dönemde başarabileceği pratik önerileri sunmaktadır. 1999 yılında IMF ülkelerin bu Tüzüğe ne kadar uyduğunu

¹⁶³ Murray PETRIE, "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society", **IMF Working Paper**, October 2003WP/03/199, s. 3.

değerlendirmek amacıyla bir program başlatmıştır. İlk mali Tüzük ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor deneme niteliğinde olmuş ve kapsamı çok dar tutulmuştur. Fakat 2000 yılından sonra Mali Tüzük ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün bütün unsurlarını kapsayacak şekilde genişletilmiş ve formatı standart hale getirilmiştir.¹⁶⁴

Her Mali Tüzük ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor'un ikinci bölümü ülke yetkililerinden sağlanan bilgiler temelinde, IMF personeli tarafından rapor misyonundaki standartlara uygunluğun değerlendirilmesiyle hazırlanan ülke uygulamalarının Tüzük'te belirtilenler doğrultusunda gerçekçi bir şekilde tanımlamasını içermektedir. Rapor'ların III. Bölümü ise, IMF personelinin saydamlığın ne ölçüde başarılmış olduğuna ilişkin yorumlarını, son reformlara ilişkin bilgileri ve uluslar arası saydamlık karşılaştırmalarının dikkate alınmasıyla saydamlığın eksik yönlerinin giderilmesine ilişkin önerilerini de içermektedir.¹⁶⁵

Tüzük ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor programları gönüllülük esasına dayanan bir programdır. Ülkeler IMF tarafından sunulan önerileri uygulamak için sık sık mali Rapor'daki değerlendirmelere başvurumaktadırlar. Tamamlanmış Rapor'ların yayınlanması ülkelerin izninden ve IMF yönetim kurulunun onayından sonra gerçekleşir. Temmuz 2003 yılı itibariyle 59 Rapor tamamlanmış ve IMF'nin resmi internet sitesinde yayınlanmıştır. IMF yılda 18-20 Rapor hazırlamak niyetinde olup, bu Rapor'ların üye ülkelerin büyük çoğunluğunu içerecek boyutta olmasını hedeflemektedir. Bu doğrultuda, özellikle uluslar arası sermaye piyasalarına katılmayı amaçlayan gelişmekte olan ülkelerin geçiş ekonomisi ülkelerinin ve gelişmiş ülkelerin geniş katılımı söz konusudur (sanayileşmekte olan altmış ülkenin yarısından çoğu Rapor'a katılmış veya katılmayı planlamaktadır).¹⁶⁶

C. Dünya Bankası Grubu

Dünya Bankası geliştirmekte olan üye ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmelerine yardım amacı güden, çok taraflı bir kalkınma kurumudur. Dünya Bankası terimi finansal ve hukuki açıdan bağımsız iki kuruluşu ifade eder. Bunlar Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) ve Uluslararası Kalkınma Birliği'dir (IDA). Literatürde ise, Dünya Bankası denildiğinde çoğu zaman Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) kastedilmektedir. Bu iki kuruluş dışında üç diğer kuruluş da Dünya Bankası çatısı altında faaliyet göstermektedir. Bunlar, Uluslararası Finans Kuruluşu

¹⁶⁴ PETRIE, y.a.g.e., s. 4.

¹⁶⁵ PETRIE, y.a.g.e., s. 4.

¹⁶⁶ PETRIE, y.a.g.e., s. 4.

(IFC), Çok Taraflı Yatırım ve Garanti Kuruluşu (MIGA) ve Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıkları Çözüm Merkezi'dir (ICSID). Bu beş kuruluş birlikte Dünya Bankası Grubu'nu oluşturmaktadır.

1. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD)

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası birçok ülkenin yeniden yapılanma ve kalkınma ihtiyaçları için yeterli döviz ve bu fonları ticari bankalardan borçlanarak karşılayabilecek kredibiliteye sahip olmadıkları düşüncesinden hareketle kurulmuştur. Bu sebepten Banka'ya uluslar arası sermaye piyasalarından borçlanıp üyelerine ticari bankalardan daha ucuza kredi sağlama görevi verilmiştir.

Banka'ya üye olabilmek için ülkelerin IMF'ye üye olmaları gerekmektedir.

a. IBRD'nin Kuruluşu, Amacı, Sermayesi ve Organizasyon Şekli

1945 yılında kurulan Dünya Bankası başlangıçta, II. Dünya Savaşı sonrasında tahrip olmuş ülkelerin yeniden imarı için bu ülkelere uluslar arası sermaye akışlarını hızlandırmayı amaçlamıştır. Bunun yanında, uluslararası ödemeler dengesinin sağlanmasına katkıda bulunulması da diğer amaçları arasında yer almıştır.

Banka'nın kuruluşundan itibaren gelişen ve hızla değişen dünya ekonomisi, Banka amaçları arasındaki önceliğin de yer değiştirmesine yol açmıştır. Günümüzde Banka gelişme yolunda olan ülkelerdeki kalkınma projelerine kendi öz kaynaklarından veya borçlanarak sağladığı fonlardan kredi vermekte, bu bölgelerdeki yatırımları teşvik etmektedir. Dünya Bankası'nda gelişmekte olan ülkelere yönelik yatırımları kendisi doğrudan garanti etmemekte veya yatırımlara doğrudan katılmamaktadır. Banka, bu ülkelerde gerçekleştirilen yatırım projelerine teknik yardım sağlamaktır.¹⁶⁷

Banka'nın amacını günümüzdeki özetleyecek olursak, gelişmiş ülkelerin mali olanaklarını gelişme yolundaki ülkelere kanalize ederek dünya genelinde yaşam kalitesini arttırmak, yoksulluğu azaltmak ve kalkınmayı hızlandırmak amacıyla, gelişme yolundaki ülkelere proje ve program kredileri vermektir.

Anonim şirketlerdeki gibi pay sahipleri genel kurul görevini yapan bir Guvernörler Kurulu ile yine anonim şirketlerdeki gibi yönetim kurulunun görevlerini yapan bir İcra Direktörleri Kurulu vardır. Ayrıca uluslararası kalkınma konularının

¹⁶⁷ KARLUK, a.g.e., s. 240.

tartışılıp görüşüldüğü bir Kalkınma Komitesi görev yapmaktadır. Başkan İcra direktörleri Kurulu kararlarını uygulamaktan sorumludur.

Her üye ülkenin ekonomi ve/veya maliye bakanı ya da üst düzey bir bürokratı (çoğunlukla Hazine ya da Maliye Bakanı) bu kurulda guvernör olarak görev yapar ve ülkesi adına oy kullanır.

IMF'de olduğu gibi Dünya Bankası'nda da İcra Direktörleri Kurulu 5 adedi atanmış (ABD, Almanya, Japonya, Fransa, İngiltere) ve 19'u da seçilmiş olmak üzere toplam 24 kişiden oluşur. Atanmış üyeler yalnızca kendi ülkelerini temsil ederler. Seçilmiş üyeler ise bir grubu (constituency) temsil ederler. Yalnızca kendi ülkesini temsil eden üç seçilmiş üye vardır: Suudi Arabistan, Rusya ve Çin.

Dünya Bankası Başkanı Banka'nın genel yönetiminden sorumlu olup, aynı zamanda İcra Direktörleri Kurulu toplantısına başkanlık eder. Bir gelenek olarak Dünya Bankası en büyük hisseye sahip ABD'den seçilir.

Başkan dışında Dünya Bankası'nda iktisatçı, eğitimci, çevre bilimci, finans analisti, antropolojist, mühendislerden vb. oluşan ve 160 ülkeden yaklaşık 9.300 kişi çalışmaktadır ki, onların da 3000'den fazlası ülke ofislerinde görevlendirilmiştir.

b. IBRD'nin Finansman Kaynakları ve Kredi İmkanları

Dünya Bankası üyelerine kredi verirken başlıca beş kaynaktan yararlanır. Bunlar; üye ülkelerin Banka sermayesine katılımları, sermaye piyasalarından yapılan borçlanmalar, açılan kredilerin geri ödenmesi, menkul kıymet satışı ve bankanın yatırımlarından, alacaklarına yürüttüğü faizlerden, süresi dolmadan borç senetlerinin yeniden satın alınmasından ve borç satışlarından oluşan muhtelif gelirlerdir.¹⁶⁸

Dünya Bankası, azgelişmiş ülkelere üç türlü kredi açmaktadır. Bunlar; tek bir yatırım projesini, ekonominin tüm sektörlerini teşvik edecek yatırımları ve yeni sanayileşen veya gelişen ülkenin ekonomisinde yeniden yapılanma önlemlerini finanse etmek için verilmektedir. Krediler; proje, program ve milli para kredileridir. Uluslar arası sermaye piyasalarından borçlanma imkanına sahip sanayileşmiş ülkelere prensip olarak kredi vermemektedirler.

Banka tarafından açılan krediler ile garantiler, toplam sermaye ve rezervleri geçemez. Krediler sadece devletlere verilmekte, özel şirketlere açılan krediler için

¹⁶⁸ KARLUK, a.g.e., s. 246.

devlet garantisi istenmektedir. Diğer uluslar arası mali kuruluşların verecekleri kredilere, bu kuruluşlarla ilgili devletlerle anlaşmaya varılırsa kefil olunmakta, kısa vadeli kredi işlemlerinde bulunulmamaktadır. Banka, genelde orta ve uzun vadeli kalkınma projelerini finanse etmektedir.¹⁶⁹ Önceleri 6-35 yıl arasında değişen vade, son yıllarda 15-20 yıl olarak uygulanmaktadır. Krediler genelde 3-5 yıl arasında değişen bir ödemesiz dönemi de kapsamaktadır.¹⁷⁰

Dünya Bankası kredileri belirli bir kamusal projeyi finanse etmeye yönelik yatırım kredileri, belirli bir sektörü iyileştirmeye ya da yapısal değişimi gerçekleştirmeye yönelik uyum kredileri ve bu ikisinin karışımından oluşan karma krediler olarak üçe ayrılır.

Dünya Bankası'nın yatırım kredilerinin başlıca altı temel özelliği vardır:¹⁷¹

- Krediler gelişmekte olan ilkelere açılır. Banka gelişmiş ülkelerin projelerini kredilendirmez,
- Banka'nın finansmanına öncelik verdiği yatırım kredileri gelişmekte olan ülkelerde hayat standartlarını arttırmaya yönelik projelerdir,
- Banka'nın finanse ettiği projeler kapsamına altyapı ve sanayi yatırımları, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, eğitimin kalitesinin yükseltilmesi girer,
- Banka'nın projeyi finanse etmesi için projenin, ülke kalkınmasına katkıda bulunacak bir proje olması gerekir,
- Proje kredileri ülke hükümetine veya onun garantisi altında bir kamu kuruluşuna açılır,
- Özel kesim kuruluşlarının projelerine Banka doğrudan kredi açmaz.

Dünya Bankası olanaklarını kullanabilmenin limiti 5.225 ABD doları kişi başına milli gelirdir. Bu miktarın üzerine çıkan ülkeler Dünya Bankası olanaklarını kullanamazlar. Dünya Bankası olanakları krediler, diğer imkanlar ve garantilerden oluşmaktadır.

Banka, bir projenin tamamını finanse etmez. Genellikle %50-60 arasında bir miktarı finanse eder. Kalan kısım üye ülke tarafından iç kaynaklardan veya Banka dışındaki dış kaynaklardan finanse edilmesi gerekir.

¹⁶⁹ KARLUK, a.g.e., s., 247-248.

¹⁷⁰ GÜRAN, AKTRK, a.g.e., s. 96.

¹⁷¹ KARLUK, a.g.e, s., 248-249.

Uyum kredileri, yatırım kredilerinden farklı olarak üye ülkenin uygulayacağı genel bir programı desteklemek amacıyla açılır. Bu krediler ülkenin tamamını veya belirli bir sektörün tümünü ilgilendiren ve genellikle mevcut sistemin değiştirilmesini öngören uygulamalarına destek olmak için açılır. Uyum kredileri IMF stand-by düzenlemesine benzeyen kredi anlaşmalarıyla verilir. Belirli hedefler dilimler arasında bölünür. Bu hedeflere ulaşılmasına bağlı olarak, dilimlerin karşılığı miktarlar serbest bırakılır.

Uyum kredileri yapısal uyum kredileri ve sektörel uyum kredileri şeklinde ikiye ayrılır. Yapısal uyum kredileri, gelişmekte olan ülkelerin piyasaya müdahalelerini azaltma, üretim kapasitesini yükseltme ve ticaret serbestliğine yönelme şeklindeki yapısal değişim programlarını gerçekleştirmek amacıyla açılır. Yapısal uyum kredileri, IMF satand-by düzenlemelerindeki performans kriterlerinde olduğu gibi bir takım taahhütler taşır. Uyum kredileri dilimler halinde kullanıldığı için dilimlerin serbest bırakılması sırasında Banka, taahhütlerin yerine getirilip getirilmediğini dikkate alır. Sektörel uyum kredisi ise, üye ülkedeki sektörel yapısal değişimi gerçekleştirmek amacıyla açılır. Sektörel uyum kredilerinin, yapısal uyum kredilerinden farkı daha dar kapsamlı hedeflere yönelik olmasıdır.¹⁷²

Karma kredilerde ise temel amaç, uyum kredisinin genel düzenleyiciliği ve esnekliğinden yararlanarak hem belirli bir programı uygulamak ve hem de bazı yatırım projelerinin yapılmasını sağlamaktır. Elektrik enerjisi üretimi ile uğraşan bir kamu kuruluşunun yeni yatırımlarının finansmanı için yatırım kredisi açılması sırasında Banka ile ilgili üye ülke hükümeti, bu projenin içine bazı genel siyaset hükümlerini de koyabilir ve bunu bir yarı sektörel uyum kredisine dönüştürebilirler. Bu durumda yatırım ve sektörel uyumlandırma kredisinin özellikleri birlikte bulunur. Karma kredilerin kullanımı, dilimlere bölünebilir. Böylece hem yatırımdaki ilerlemeler hem de taahhüt edilen sektörel siyaset düzenlemelerinin bir arada gerçekleştirilmesi sağlanır.¹⁷³

Dünya Bankası'nın doğrudan kredi sağlamanın yanısıra diğer imkanlar da sunmaktadır. Proje hazırlama imkanı, Dünya Bankası'nca yönetilen fonlardan sağlanan destek ve hibeler, diğer kuruluşlarla birlikte yapılan ortak finansman Banka'nın krediler dışında azgelişmiş ülkelere sağladığı diğer imkanlardır.

¹⁷² KARLUK, a.g.e., s. 249.

¹⁷³ KARLUK, a.g.e., 250.

Banka'nın verdiği garantiler ise, gelişme yolundaki ülkelerin altyapı yatırımlarının finansmanı için gerekli projelerin karşı karşıya kalabileceği siyasal riskleri kapsamak üzere geliştirilmiştir. Bu yolla Dünya Bankası, yabancı sermayenin gelişme yolundaki ülkelere akmasını kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Üç tür garanti söz konusudur: (1) Kısmi kredi garantisiyle belirli bir kredi ya da tahvilin olası borç servisi sorunları üstlenilir. (2) Kısmi risk garantisiyle bir projede devletin üstüne düşen görevleri yapamamasının yaratacağı sıkıntılar üstlenilir. (3) Politika bazlı garantiyle de dış borçlanma sağlayıcı kurumların verecekleri borçların bir bölümünün kapsanması hedeflenir.¹⁷⁴

Dünya Bankası azgelişmiş ülkelere krediler, diğer olanaklar ve garantiler yanında, teknik yardım hizmetleri de sunmaktadırlar. Bu hizmetler gelişmekte olan ülkelere yönelik olarak ekonomik durumun analizi, kalkınma politikasının tespiti, kalkınma politikalarının hazırlanması, etkin kurumlarının oluşturulmasına ve işletilmesine yol gösterilmesi, genel-bölgesel-sektörel kalkınma projelerinin düzenlenmesi, seçimi ve denetimi gibi konularda yoğunlaşmaktadır. Özellikle değişen dünya koşullarında son zamanlarda, kurumsal gelişme ve makroekonomik politika formülasyonu Banka'nın teknik yardım faaliyetlerinde ağırlık kazanmıştır. Banka bu hizmetleri, danışman-mühendislerden oluşan teknik proje birimleri ve iktisadi araştırma grupları aracılığıyla yapmakta; gerektiğinde ilgili ülkelere uzmanlarını göndermektedir. Ayrıca Banka'nın bölge ülkelere daha iyi hizmet sunmak amacıyla çeşitli ülkelerde faaliyet gösteren temsilcilikleri bulunmaktadır.¹⁷⁵

IBRD başka amaçla açtığı kredilerin bir parçası olarak teknik yardım yaptığı gibi, tamamen teknik yardıma yönelik projelerin finansmanı biçiminde de teknik yardım sağlayabilmektedir. IBRD ayrıca, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından finanse edilen teknik yardım projeleri için (özellikle tarım ve kırsal kalkınma, enerji ve iktisadi planlama dallarındaki projelerde) yürütme birimi olarak hizmet sunmaktadır.

Dünya Bankası gelişmekte olan ülkeleri kredinin geri ödenmesi açısından kişi başına düşen milli gelire göre üç sınıfa ayırır: Banka'nın açacağı kredi en yüksek gelir grubuna giren bir gelişmekte olan ülkeye yönelikse, ödemesiz dönem 3 yıl ve vade 15 yıldır. Orta gelir grubundaki bir ülkeye yönelik kredilerde ödemesiz dönem

¹⁷⁴ Mahfi EĞİLMEZ, *Dünya Bankası Grubu ve Türkiye*, (www.mahfiegilmez.nom.tr; 21.04.2004).

¹⁷⁵ GÜRAN, AKTÜRK, a.g.e., s. 100.

4-5 yıl ve vade 17 yıldır. En düşük gelir grubundaki bir ülkeye yönelik kredilerde dönem 5 yıl ve vade 20 yıldır.

Banka ülkelere sağladığı kredilerin geri ödenmesinde ülkelerin tercihinine göre eşit miktartlı ödeme veya artan miktartlı ödeme yöntemini uygulamaktadır. Eşit miktartlı ödeme yönteminde kredi miktartı ödemesiz dönem dışında kalan yıl sayısına bölünerek her yıl için eşit miktartlarda geri ödeme tutarı hesaplanır. Artan miktartlı ödeme yönteminde ise, toplam kredi miktartı ödemesiz dönem dışında kalan yıl sayısına düşük miktartlardan başlayarak yükselen miktartlarda devam edilerek yayılır.

Banka kredinin yürürlüğe girdiği tarihten sonra bir taahhüt komisyonu hesaplamaya başlar. Bu komisyon kredinin kullanılmayan bölümüne uygulanır ve oran %0.75'dir. Fakat Banka İcra Direktörleri Kurulu her yıl yenilediği bir kararla oranı %0.25 olarak uygulamaktadır.

Kredinin kullanılan bölümlerine kullanım tarihinden sonra taahhüt komisyonu yerine faiz yürütülür. Dünya Bankası'nın kredilere uyguladığı faiz Banka'nın borçlanma maliyetine göre yılda iki defa Banka'nın borçlanma maliyetlerindeki gelişimler göz önünde bulundurularak gözden geçirilen bir değişken faiz oranıdır.¹⁷⁶ Bu oran, Banka'nın kendi borçlanma maliyeti artı %0.5'lik ücreti içerir. Bu ücret 1993 mali yılında %0.15'e düşürülmüştür.

2. Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA)

Dünya Bankası Grubu'nun ikinci büyük kuruluşu olan IDA 1960 yılında az gelirli en az gelişmiş ülkelere düşük faizli ve uzun vadeli kredi sağlamak amacıyla kurulmuştur. IDA'ya üye olabilmenin şartı Dünya Bankası'na (IBRD) üye olmaktır. Bir ülkenin Dünya Bankası üyeliğinin sona ermesi, bu ülkenin otomatik olarak IDA üyeliğinin de son bulmasına yol açmaktadır. IDA'ya üye ülkelerin Birliğin sermayesine katılmaları, Dünya Bankası sermayesine iştirakleri ile orantılı olarak belirlenmiştir. Sermaye iki bölüme ayrılmıştır. Birinci Grup'ta 26 sanayileşmiş ülke yer almıştır. Bunlar OECD'nin gelişmiş ülkeleri ile Kuveyt, Rusya Federasyonu, BAE ve Güney Afrika'dır. Diğer üye ülkeler ise İkinci Grupta yer almaktadırlar.

IDA'nın ödünçlerinde kullandığı başlıca kaynak Birinci Grupta yer alan sanayileşmiş ülkelerin IDA'nın sermayesine ödeme taahhütleri ile katkılarıdır. IDA, Dünya Bankası (IBRD) gibi sanayileşmiş ülkelerin sermaye piyasalarından büyük ölçüde borçlanarak finansman sağlama yoluna gitmez. Çünkü, bu tür operasyonlar

¹⁷⁶ Mahfi EĞİLMEZ, "IMF, Dünya Bankası ve Türkiye", **Finans Dünyası Yayınları**, No.2, İstanbul, 1996, ss. 74-85.

ile elde edilen finansmanın maliyeti yüksektir. IDA'nın Birinci grupta yer alan sanayileşmiş üyelerinin katkılarından oluşan bir Özel Fon'u vardır. Bu kaynak, üye ülkeler tarafından yapılan hibe niteliğindeki katkılarla oluşmuştur. IDA çatısı altında bir Afrika Fon'u da vardır. Fon kaynaklarını Dünya Bankası ve diğer sanayileşmiş ülkeler karşılarlar. Bir başka kaynak da Dünya Bankası gelirlerinden IDA'ya yapılan transferlerdir. 1964 yılından itibaren Dünya Bankası net gelirlerinden bir bölümünü IDA'ya transfer etmektedir.¹⁷⁷

IDA'nın verdiği krediler esas itibarıyla, maliyetinin yüksekliği nedeniyle IBRD kredilerinden yeterince yararlanamayan en düşük gelirli az gelişmiş ülkelere yönelik, tavizli kalkınma kredileri niteliğindedir. IDA kredilerinden yararlanmanın 3 koşulu vardır. Birinci koşul ülkeleri fert başına milli gelir düzeyidir. 2005 yılı mali itibarıyla IDA kredilerinden yararlanabilecek ülkelerin fert başına milli gelirlerinin (2003 yılı milli gelirleri dikkate alınmıştır) 865 ABD dolarının altında olması öngörülmüştür. Diğer bir kriter de ülkenin kredi değerliliğinin düşüklüğüdür. IDA kredilerinden yararlanmanın üçüncü ve son koşulu ise, üye ülke tarafından ekonomik büyüme ve fakirliğin azaltılması yönündeki politikaları destekleyecek bir ortamın oluşturulmasıdır. Bu kapsamda kredilerinden yararlanabilecek ülke sayısı 81, sadece IDA kredilerinden yararlanabilecek ülke sayısı ise 66'dır. Aynı zamanda hem IDA, hem de IBRD kredilerinden yararlanabilecek ülke sayısı ise 15'dir.¹⁷⁸ Hem IDA, hem de IBRD kredilerinden bir arada yararlanabilecek ülkeler Dünya Bankası tarafından belirlenmektedir.

IDA da IBRD gibi prensip olarak ülkenin ekonomik kalkınmasında öncelik taşıyan yatırım projelerine kredi vermektedir. Ancak, IBRD kredilerinde dikkate alınan "projenin karlılığı" gibi bir kriter IDA kredilerinde önemini kaybetmektedir.

IDA genelde üye ülke hükümetlerine kredi açmakta, prensip olarak özel sektör projelerini finanse etmemektedir. Birlik ayrıca, bölgesel kalkınma bankalarına veya diğer uluslar arası kuruluşlara da kredi verebilmektedir. Üye ülke hükümetlerinin kendisi dışında bir kuruluşa kredi verilirken gerek görülürse hükümet garantisi ya da diğer garantiler istenebilmektedir. Ayrıca, bölgesel veya uluslararası kuruluşlarca gerçekleştirilebilecek olanlar hariç, üye ülke hükümetlerinin muhalefet ettiği projelere IDA tarafından kredi sağlanmamaktadır.¹⁷⁹

¹⁷⁷ KARLUK, a.g.e., s. 276.

¹⁷⁸ WB, **The World Bank Annual Report 2004**, Worldbank 2005, s. 9.

¹⁷⁹ GÜRAN, AKTÜRK, a.g.e., s. 107-108.

IDA'nın kredileri genellikle 10 yıllık ödemesiz dönemi kapsayan 35-40 yıl vadeli ve faizsiz krediler niteliğindedir. Kredilerden sadece yıllık %0,75 oranında bir hizmet komisyonu alınmaktadır. Krediler genellikle alındığı para cinsinden geri ödenmekle birlikte, geri ödemelerin zaman zaman üye ülkenin kendi ulusal parasıyla yapılmasına da izin verilebilmektedir.¹⁸⁰

3. Uluslararası Finansman Kurumu (IFC)

1956 yılında kurulan Uluslararası Finansman Kurumu'nun temel amacı, Dünya Bankası'na ek olarak, özel yatırımcılar ile bunların da ortak olduğu kamu teşebbüslerinin özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki prodüktif yatırımlarının desteklenmesidir. Bu amaçla ilgili hükümetlerden geri ödeme garantisi istemeden özel teşebbüs kuruluşlarına fon sağlar, yerel ve yabancı yatırımcıları bir araya getirerek yabancı sermayenin gelişmesini mümkün kılacak bir ortam yaratılmasına çalışır ve bu konularda danışmanlık yapar. IFC, IDA'dan farklı olarak nispeten gelişmiş gelişmekte olan ülkelerdeki özel yatırımları finanse eder.¹⁸¹

IFC ile Dünya Bankası ve IDA arasındaki temel fark IFC'nin üyelerinin kalkınma çabalarına özel kesim, Dünya Bankası ve IDA'nın ise kamu kesimi aracılığıyla katkıda bulunmaya çalışmalarıdır. Her üç kurum da Dünya Bankası Grubu üyeleri olduğu için aralarında bir yaklaşım farkı yoktur.

IFC'nin gelişmekte olan ülkelere sağladığı imkanlar Dünya Bankası ve IDA'nın sunduğu tek imkan olan krediye göre daha geniştir ve üç türdür: proje kredileri, pay sahipliği ve diğer imkanlar. Bunların ilk ikisi ayrı olabileceği gibi birlikte de olabilir.¹⁸²

IFC yukarıda da bahsettiğimiz gibi üye ülkelerde prodüktif nitelikteki özel sektör yatırımlarının finansmanına katkıda bulunur ve bunun için ilgili hükümetlerden garanti istemez. Genelde finanse ettiği özel sektör kuruluşlarının hisse senetlerine yatırım yapmaz. Kurum kredi verdiği özel sektör kuruluşlarının sermayelerine katılacaksa, bu durumda hisselerini şirketin yönetiminde söz sahibi olmayacak şekilde sınırlı miktarda tutar. Çok küçük miktarlardaki finansman talepleri yönetim maliyetlerinin çok yüksek olduğu gerekçesi ile karşılanmamaktadır.

IFC üye ülke özel sektör kuruluşlarına tek başına kredi açabileceği gibi başka kreditorlerle birlikte ortak finansmana girebilir, sendikasyon kredisi de açabilir. IFC

¹⁸⁰ GÜRAN, AKTÜRK, a.g.e., s. 108.

¹⁸¹ KARLUK, a.g.e., s. 280.

¹⁸² KARLUK, a.g.e., s. 283.

vade ve maliyet açısından piyasa şartlarına uygun olarak kredi verir. Büyük ölçekli projelerin finansmanında sendikasyon yolunu kullanabilir. Sendikasyon kredisinde IFC lider rolünü üstlenir, projenin finansmanını özel bankalarla birlikte yürütür. IFC Dünya Bankası tarafından finanse edilen projelere ortak olarak girerek projenin bir bölümünü Dünya Bankası ile finanse edebilir.

Pay sahipliği yoluyla gelişmekte olan ülkelerin çeşitli yatırım veya sermaye artırımlarına katılımlarda IFC şirkette (sermayede) pay sahibi olur. Pay sahipliği IFC'yi riske ortak ettiği için bu tür sermaye katılımlarında IFC daha dikkatli davranır.

Bu iki imkan dışında IFC gelişmekte olan ülkelerin özel kesim kuruluşlarının finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere, bu kuruluşların hisse senetleri ve tahvilleri üzerine işlemler yapabilir. IFC bu değerli kağıtları içeren fonlar kurmakta ve bu fonları gelişmiş sermaye piyasalarına sunarak, gelişmiş ülke sermayesinin gelişmekte olan ülkelere yönelmesine yardımcı olmaktadır. Fonların arkasında IFC'nin olması bu fonları cazip hale getirmektedir.

4. Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (MIGA)

Yatırımları, ticari olmayan kısıtlamalara ve özellikle politik risklere karşı koruyarak azgelişmiş ülkelere özel yabancı sermaye akışını hızlandırma gibi özel bir amaçla, MIGA 1988 yılında kurulmuştur.

MIGA'nın temel amacı, gelişmekte olan ülkelerdeki yabancı sermaye yatırımlarını döviz kısıtlamaları ile konvertibilite şartlarında meydana gelen değişiklikler sebebiyle ortaya çıkan transfer zorluklarına, siyasi istikrarsızlık, millileştirme ve yatırım sözleşmelerinin bozulması dolayısıyla karşılaşılan ticari olmayan risklere karşı korumaktır.¹⁸³ Bu amacı gerçekleştirmek üzere MIGA, ticari olmayan risklere karşı yatırımcılara garantiler sağlar; yabancı yatırımlarla ilgili politika, program ve prosedürlerin oluşturulması ve uygulanmasında gelişmekte olan üye ülke hükümetlerine danışmanlık sunar ve ilgili ülke hükümetleri ile uluslararası iş dünyası arasındaki diyalogu destekler.¹⁸⁴ Bu yönüyle MIGA gelişmekte olan ülkelere yönelik teknik yardımları ve yatırımları teşvik etmekte, böylece Dünya Bankası, IDA ve IFC çalışmalarını da desteklemektedir.

MIGA sözleşmelerin önce ilgili hükümetler tarafından onaylanmasını şart koşmaktadır. Ajans yukarıda belirtilen amaçlarını gerçekleştirebilmek için uygun yatırımları başlıca dört riskten biri veya birkaçına karşı garanti etmektedir. Bunlar;

¹⁸³ KARLUK, a.g.e., s. 261.

¹⁸⁴ GÜRAN, AKTÜRK, a.g.e., s. 122.

döviz transferi, kamulaştırma ve benzeri önlemler, sözleşme ihlalleri ile savaş ve iç kargaşa durumlarıdır.¹⁸⁵

MIGA'nın yatırım garantisi verebilmesi için her şeyden önce yatırımcının MIGA'ya başvurması gerekir. Bu başvuru temel yeterlilik kriterlerine uygunsa MIGA bu başvuruyu iki gün içinde cevaplar. Yatırımcının bu ilk başvuru sonrasında yatırımın fizibilitesi ve diğer konularla ilgili çalışmaları birkaç aydan birkaç yıla kadar yayılabilir. Yatırımcı tüm çalışmaları tamamladıktan sonra MIGA'ya yatırımın garantisi için nihai başvurusunu yapar. Yatırım anlaşması ve buna ilişkin çeşitli borç anlaşmaları eğer MIGA'nın garantisi için öngördüğü şartlara uygunsa MIGA yatırım garantisi sözleşmesi çerçevesinde garanti eder. MIGA'nın yabancı yatırımcıyla garanti sözleşmesini imzalamadan önce yatırıma ev sahipliği yapan ülkenin onayını alması şarttır. Yatırım sırasında ve sonrasında borç alacak ilişkisinin devamı süresince, yukarıda sayılan MIGA garantisi altındaki durumlardan biri ortaya çıkar ve bu sebeple yabancı yatırımcının hakları zedelenirse MIGA yabancı yatırımcının haklarını öder.¹⁸⁶

MIGA'nın garanti kapsamı 15 yıla kadardır. Bazı istisnai durumlarda bu süre 20 yıla kadar uzatılabilir. Her bir proje için 50 milyon doları aşmamak şartıyla projenin %90'ı kapsanabilir. Yatırımcı üç yıl geçtikten sonra garanti sözleşmesinin son bulmasını talep edebilir.¹⁸⁷

5. Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözümlemesi Uluslararası Merkezi (ICSID)

Bir üye devlet ile başka bir üye devletin bir vatandaşı, ya da vatandaşları arasındaki yatırım uyuşmazlıklarında arabuluculuk ve hakemlik hizmetleri sağlamak amacıyla, Dünya Bankası'nın girişimi ve desteğiyle 14 Ekim 1966 tarihinde kurulan ICSID, hukuken ve mali yönden Dünya Bankas'ndan bağımsız, ayrı bir uluslararası kuruluştur. Ancak, Dünya Bankası ile yakın ilişkisi nedeniyle zaman zaman Dünya Bankası Grubu içinde de düşünüldüğü olmaktadır.¹⁸⁸ ICSID, üye ülke ile bir başka üye ülkenin kişi ya da kurumları arasında çıkabilecek olan uzlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olacak bir mekanizmayı oluşturmak amacıyla kurulmuştur. ICSID'in faaliyet alanının ağırlığı uluslararası tahkimdir. ICSID'in sermayesi yoktur. İki adet paneli vardır: Uzlaşmazlık paneli ve tahkim paneli.

¹⁸⁵ KARLUK, a.g.e., s. 262.

¹⁸⁶ EĞİLMEZ, 1996; s. 114-115.

¹⁸⁷ KARLUK, a.g.e., s. 265-266.

¹⁸⁸ GÜRAN, AKTÜRK, a.g.e., s. 125.

D. Dünya Bankası'nın Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Faaliyetleri

Dünya Bankası son on yıldan beri ülkelerin kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak önermiş olduğu politikalarda önemli bir değişim süreci yaşamaktadır. Bu değişim özellikle Dünya Bankası tarafından ülkelerin kamu mali yapılarını incelemek ve gerekli değerlendirmeleri yapmak amacıyla düzenli olarak hazırlanan Kamu Harcamaları Raporlarında (Public Expenditure Review-PER) kendisini göstermektedir.

Dünya Bankası'nın Kamu Harcamaları Raporu (Public Expenditure Review-PER) ile temel olarak amaçladığı ülkelerin bütün bir bütçe sürecinin gözden geçirilmesidir. Bankanın uyguladığı diğer politikalarla birlikte düşünüldüğünde ise, KHR'dan beklenen ülkelerin uymak konusunda dikkat edecekleri konuların sadece bir bir gözden geçirilmesinin dışında başka konularında amaçlandığı görülmektedir. Bu anlamda banka KHR yoluyla aşağıda sıralanan konuları gerçekleştirmeye çalışmaktadır;¹⁸⁹

- Bütçe süreci konusunda detaylı bir bilgiye sahip olmak,
- Ülke ile ilgili olarak gerekli olan bilgileri ve gelişmeleri takip etmek,
- Banka'nın vermiş olduğu mali yardım ve uyumlaştırma kredilerinin uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunu araştırmak,
- Hükümetlerin dönem içinde yürütmekte olduğu politikaları anlamaya çalışmak,
- Ülkeyle sürekliliği olan bir diyalog oluşturmak ve bu diyalog içinde hükümete teknik konularda yardımcı olmak ve yardımcı olduğu konuları bu çerçevede denetlemek,
- Banka'nın kamu mali yönetim ile ilgili geliştirdiği ve ülkelere önerdiği politikaların uygulamasına yardımcı olmak ve bu uygulamaların sonuçlarını kontrol etmek.

¹⁸⁹ Yılmaz Hakkı HAKAN, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası orta vadeli harcama sistemi*, Devlet Planlama Teşkilatı.Yıllık Programlar ve Konjonktür, Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Ankara, Ağustos 1999, (<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/dunyaban.html>; 21.06.2006).

Ülkeye kredi veren bir kuruluş olarak Banka KHR'nu kendi iç karar alma süreci içinde ülkeyle ilgili değerlendirmelerinde önemli bir doküman olarak kullanmaktadır.

İlk baskısını 1998 yılı sonunda yapan Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı (The Public Expenditure Management Handbook) ile Banka kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının nasıl etkin ve verimli bir şekilde dağıtılacağını yeni prensiplerini ve uygulama çerçevesini ülke örnekleri ile birlikte vermeye çalışmaktadır. Bu anlamda Dünya Bankası,

- makro disiplinin sağlanmasını,
- stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını,
- ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını

temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) diye adlandırdığı ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmektedir.

Aslında asıl olarak Banka, bu çalışma ile ülke departmanlarının (country departments) gelişmekte olan ülkelerin mali ve ekonomik yapılarının işleyişi sürecinde önermiş olduğu kamu mali yönetimi ve kaynak kullanımı ile ilgili politikaların birbirleriyle olan tutarlılıklarının sağlanması çabasını da taşımaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI PARA FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA RÖLÜ

I. GEÇİŞ EKONOMİLERİNİN PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SÜRECİ

Sosyalist ekonomik sistemin çöküşünden sonra bu ekonomik sistemi uygulayan ülkeler piyasa ekonomisine geçiş sürecine başlamışlardır. Yaklaşık 16 yıldır devam eden bu süreç artık AB üyesi olan MDAÜ'de tamamlanırken, BDT ülkelerinde günümüzde de devam etmektedir.

Geçiş ekonomileri olarak ifade edilen ve bu süreci yaşayan ülke ekonomileri bu bölümde ayrıntılı bir şekilde incelenecektir. İlk önce geçiş kavramının teorik temelleri incelenecek, sonraki aşamalarda bu ülkelerde geçişin ilk yıllarında yaşanan zorlu koşullar, uygulanan reformlar ve günümüzdeki durumları araştırma konusu olacaktır.

A. Ekonomi Literatüründe Geçiş Kavramı

Geçiş ekonomileri bölümüne geçmeden önce geçişin (dönüşümün) ne olduğunu ve geçiş sürecinin neleri kapsadığını ortaya koymak geçiş ekonomilerini daha yakından anlamamıza yardımcı olacaktır.

Geçiş kavramı iktisat bilimi açısından iki şekilde açıklanabilir: 1) bir toplumsal-ekonomik düzenden farklı bir toplumsal-ekonomik düzene geçiş, 2) bir ülke genelinde sosyal-ekonomik sistemde ortaya çıkan gerileme durumunda, kalkınmaya daha geniş olanaklar sunan farklı bir ekonomik sisteme geçiş.¹⁹⁰

Birinci durum, toplumun yaşadığı tarihsel gelişim aşamaları ve toplumsal-ekonomik düzenlerle ilgilidir. Bir toplumsal-ekonomik düzenden farklı bir düzene geçiş, ani bir geçiş olmayıp uzun vadeli tarihi bir süreçtir. Yeni oluşan düzen tek aşamada gerçekleşemez. Toplum kademeli olarak eski yargılardan yeni yargılara geçer ve onun bütün sahaları ve yönleri de yeni düzene uyum sağlar. Örneğin, feodal düzenden kapitalist düzene geçiş sürecinde kapitalist üretim ilişkileri tam egemen oluncaya kadar hem feodal, hem de kapitalist üretim ilişkilerinin bir arada gerçekleştiğini görürüz. Daha sonra ortaya çıkan toplumsal-ekonomik düzeni (kapitalist düzen) temsil eden ekonomik kurumlar daha gelişmiş ilişkilerin taşıyıcısı

¹⁹⁰ Ebulhesen ABBASOV, İlyas ESGEROV, **Keçid Dövrü ve Yeni İqtisadi Tefekkür (Sosial-Felsefi Tehlil)**, Nafta-Press Yainevi, , Bakü 2001, s. 47-48.

olduğundan ilerlemeye daha geniş olanaklar sunmuş ve zamanla bir önceki sistemin (feodal sistemin) yerini almıştır. Bu süreçte her iki toplumsal-ekonomik düzendeki ekonomik ilişkiler bir süre bir arada gerçekleştiğinden bu geçiş süreci olarak adlandırılmıştır.

İkinci durumda ise, bir ülke genelinde uygulanan ekonomik sistemde değişimler gerçekleştirilerek farklı bir ekonomik sisteme geçiş söz konusudur. Tarihsel süreç içerisinde çeşitli ülke deneyimleri bu yönde yapıla gelmiştir. Çeşitli sebepler yüzünden ülke genelinde ortaya çıkan ekonomik buhranlar sonucu bir çok ülke var olan ekonomik sistemi terk ederek ekonomik buhranı ortadan kaldıracak ve gelişmeyi sağlayabilecek farklı bir ekonomik sisteme geçmişlerdir. 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik buhranlar sonucu, 1980'li yıllarda Türkiye, İspanya, Portekiz ve Latin Amerikası ülkelerinin bir çoğunun devletçi ekonomik politikalardan vazgeçerek piyasa ekonomik düzenine geçişleri bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Bu bakımdan, geçişin dinamik bir tarihsel süreç olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Bu tarihsel sürecin temel amacı, toplumun bütün öğelerinin tamamen benimsenen yeni ekonomik sisteme göre dönüşümünü ve uyumunu sağlamaktır.¹⁹¹

Modern anlamda geçiş kavramı ise, SSCB ve Sosyalist Doğu Blok'u ülkelerinin çöküşünden sonra ortaya çıkmış ve bilim literatüründe de bu ülkelerdeki gelişmeleri tanımlayan bir kavram olarak gelişmiştir. Bu anlamda bazı yazarlara göre günümüzdeki geçiş süreci öncekilerden farklı olarak sosyalizmden kapitalizme geçiş sürecidir.¹⁹²

Burada önemle açıklığa kavuşturulması gereken bir husus ortaya çıkmaktadır. Bu da eski SSCB ve Sosyalist Doğu Blok'u ülkelerinde yaşanan geçiş sürecinin Avrupa'nın güneyinde (İspanya ve Portekiz) yaşanan rejim geçişleriyle karıştırılmamasıdır. Bazı yapay benzerlikler (otoriter sistemden demokratik sisteme geçiş gibi) atfedilmesine rağmen, sözkonusu geçişlerin özünde farklılıklar bulunmaktadır.

Geçiş başladığında bu konuda temel oluşturacak bilgiler sınırlı olmuştur. On sene önce Latin Amerika ülkeleri piyasa uyumlu politikalar uygulamaya başlamışlardı. Doğu Asya ülkeleri ise, büyüme engellerini aşmakta mucizevi yol

¹⁹¹ Aziz Murat HATİPOĞLU, "Merkezi Planlamanın Çöküşünden Dönüşüme: Kırgızistan'a Ne Oldu?", **Dış Ticaret Dergisi**, Özel Sayı, Ocak 2002, (www.dtm.gov.tr/ead/dtdergi/ocakozel2002/donusum.htm; 12.05.2004).

¹⁹² V. MEDVEDYEV, "Dramaticheskie stranitsy ekonomicheskoy reformatsii", **Voprosy ekonomiki**, No: 6, 1995, s. 112.

izlemişlerdi. Fakat, Sovyet Bloku'ndaki durum farklı olmaktaydı. Bu ülkelerde piyasa ekonomisi özellikleri, özel sektör, para ve bankacılık sistemi mevcut değildi ve simültane olarak politik devrim yaşanmıştır.¹⁹³

Bu ülkelerdeki geçişi incelerken sözkonusu geçişin yukarıda incelediğimiz geçiş türlerinin her ikisinin özelliklerini bir arada taşıdığını görürüz. Geçiş ekonomisi ülkeleri, bir taraftan farklı bir toplumsal-ekonomik düzene geçiş sürecini yaşarken, bir taraftan da iktisadi sistemi çöküşten kurtarmak için yeni bir iktisadi düzenin temel taşlarını kurmaları gerekmektedir. Birinci durum, kendiliğinden bir değişim süreci olduğu için daha çok zamana ihtiyaç duyarken, ikinci durum ise, ekonomik sistemde bir an önce iyileştirme sürecini yakalamayı arzulamakta ve dolayısıyla da daha az zamana ihtiyaç duymaktadır. Bu yönüyle, günümüz geçiş ekonomilerinin yaşadığı geçiş süreci karmaşık bir yapı oluşturmakta ve ayrıntıları daha kapsamlı bir şekilde araştırma gerektirmektedir.

Bu bakımdan, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'ndeki geçiş açısından, aşağıdaki diğer somut farklılıkların hesaba katılması zorunludur. Tüm bu koşulsuz farklılıkların göz önünde bulundurulması, bu ülkelerde geçiş sürecinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacak, geçişin başarısı üzerinde etkili olacaktır. Aşağıda özet niteliğinde sunulmuş olan noktalar, üç koşulsuz farklılığın tümünü kapsamaktadır (kuramsal, işlemsel ve yapısal):¹⁹⁴

- Geçişin amacında bir farklılık vardır. Güneyde (İspanya ve Portekiz), geçiş süreci bazen yeniden-demokratikleşme olarak adlandırılmaktadır; Rusya'da ise amaç açık değildir. Rusya örneğinde amaç devletin komünizmden, bazı durumlarda yumuşak otoriter yönetime geçiştir. Demokrasi, piyasa ekonomisi, hukuk düzeni hakkında her ne kadar süregelen konuşmalar varsa da, reformun gerçek gidişatı ve gerçekler, gerçek amacın demokrasiye ulaşmak olmadığını göstermektedir.

- Geleneksel otoriter rejimler komünist rejimlerden; komünist rejimlerin her türlü bağımsız gelişmeyi engelleyerek toplumda derin yaralar açması bakımından, farklıdır.

- Geçiş ikili bir geçiştir. Ekonomik, politik ve sosyal yapılar, demokrasinin başarısı için dönüştürülmelidir. Buna ek olarak, demokrasinin başarılı bir şekilde

¹⁹³ Charles WYPLOSZ, "Ten Years of Transformation: Macroeconomic Lessons", Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28-30, 1999, (<http://www.bos.org.yu/cepit/tranzicija/materijali/1%20sesija/dodatna%20literatura/macroeconomic%20lessons.pdf>; 14.04.2003).

¹⁹⁴ ARIK, a.g.e, s. 54.

kurulabilmesi için komünist yapının hiçbir iz bırakmadan tamamen ortadan kaldırılması gerekir. Güney devletlerinde bu şekilde gerçekleşmiş olan hiçbir değişim yoktur.

- Otorite sonrası geçiş döneminde, dönüşüm mevcut rejimin onayı ve desteği altında ilerlemiştir. Bununla beraber, komünizm sonrası geçişte, eski yetki sahibi elitler “kuruluş seçimleri” sonrasında yerlerini kaybetmişlerdir.

- Önceden komünist olan ülkelerde, geçişin başarısı dış faktörlere son derece bağımlı görünmektedir.

- Geleneksel otoriter rejimlerde, ulusal değer ve inançların korunması ve ulusal geçmiş, yasalaşmanın önemli kaynaklarıdır, ancak komünist ülkelerde yasalaşmanın temeli, rejimin toplum içerisine politik olarak derin bir şekilde sızmasıyla, sosyal dönüşüm, kültürel devrim, hareketlilik ve kentleşmeye dayanır.

- Otoriter rejimlerde kuruluş efsaneleri büyük adamlar, tarihi zaferler ya da büyük tarihi geçmişe dayanmaktadır, ancak komünist ülkelerde bunlar devrime dayanmaktadır.

- Politik inanç, ideolojiler: Genellikle Katolik olan, dini hiçbir doktrini olmayan ve bilgi kaynakları üzerinde son derece zayıf bir sansür uygulayan ülkelerin tersine, komünist ülkelerde sansür, doktrini aşılama ve daha derinlere nüfuz etmek vardır.

- Politik sistem: Otoriter ülkelerde düşük bir politik katılım düzeyi vardır. Komünist ülkelerde aktif politik katılıma giden yolu açmak için yeni kurumların yaratılması temel görevdir.

- Sosyal sistem: Otoriter ülkelerde politikleşme topluma derinden nüfuz etmez ve sosyal hareketlilik üst sınıftan başlayarak gerçekleşir. Komünist ülkelerde sosyal hareketlilik, rejimlerin kültürel başlangıcı nedeniyle son derece yüksektir.

- Toplum: Otoriter ülkelerde katmanlaşma temel özelliktir. Komünist ülkelerde ise, liyakat düzeni yaygındır.

- Sosyal gruplar: Otoriter ülkelerdeki bazı gruplar yasal olarak elde edilmemiş olan otonomiye kullanırlar. Sivil toplum hakkındaki tartışma, bu kategori altında analiz edilebilir; kapsamı bu ülkelerde daha geniştir. Toplumun yönünü kontrol edecek bir mekanizma mevcut değildir. Bununla birlikte, komünist rejimi denemiş olan ülkeler, bu kontrolün bilinen örnekleridir. Bu ülkelerde iletim-hakkı grupları vardır, ancak bunlar parti araçlarının idaresi altındadır ve sınırlıdır.

- İki rejim grubu arasındaki farklardan birisi de mülkiyetle ilgilidir. Otoriter rejimlerde devletin mülkiyeti ve özel mülkiyet eleledir. Oysa, komünist ülkelerin başlıca özellikleri, devlet mülkiyetinin, planlanmış ekonomilerin olması ve özel mallar için sağlam bir temelin olmamasıdır.

- Vatandaşlık ve etnik çeşitlilik de Rusya ve otoriter rejimler arasında geçiş sırasında büyük farklılıklar göstermektedir.

Yukarıdaki maddeler geçiş sürecine verilen önem ve önceliğe bağlı olarak genişletilebilir ya da kısaltılabilir. Tüm bu önemli farklılıkları göz önüne alarak otantik komünist devrimin gerçekleşmiş olduğu Rusya'daki rejim geçişinin otorizasyondan otorizasyon sonrasına geçen ülkelerdeki geçişlerle kolayca karşılaştırılamayacağı söylenebilir.

Bütün bu farklılıkları dikkate aldığımızda, modern anlamda geçişin sadece sosyalizmden kapitalizme bir geçiş süreci niteliğini taşımadığını, bir çok unsurlar içeren ve çeşitli yönleriyle ortaya çıkan topyekün bir değişim süreci olduğunu görürüz. Bu bakımdan, modern geçiş kavramı şu unsurları içermektedir: Eski Doğu Bloku Ülkeleri'ndeki komünist sistem çöktükten sonra tam bağımsız devlet tipine geçiş; eşit esaslara dayanarak dünyanın diğer ülkeleriyle ilişkilerin kurulması, bir toplumsal-ekonomik sistemden farklı bir sisteme -ekonomide egemen kamu mülkiyetinden çeşitli mülkiyet biçimlerine, sosyalist ekonomik düzenden piyasa ekonomik düzenine- geçiş; ateist dünya görüşünden özgür inanç sistemlerine, komünist ideoloji ve kozmopolit maneviyattan ulusal maneviyata geçiş; totalitarizmden demokratik siyasi rejime, hukuk egemenliğine dayalı devlet türüne geçiş; kapalı toplumdan açık-sivil topluma, çok partiliğe, çoğulculuğa geçiş vb.¹⁹⁵

Bütün bu değişim unsurları geçişi bir bütün olarak düşünmemizi gerektirmektedir. Aslında bu değişim, gönüllü bir eylemden ziyade değişen dünya düzeninin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır.

Geçiş ekonomilerindeki dönüşüm sürecini sadece ekonomi açısından ele aldığımızda ise nihai hedefin piyasa ekonomisi sisteminin oluşturulması olduğudur. Bu sebepten geçiş sürecinde bir taraftan merkezi planlı ekonomik modelin tasfiyesi yapılırken, diğer taraftan piyasa ekonomisi modelinin tahsisi gerçekleştirilmektedir. Bu süreçte her iki ekonomik sistemin özellikleri mevcut olduğu için bir karmaşıklık ve istikrarsızlık söz konusu olabilmektedir. Tablo 3 geçiş ekonomilerindeki bu durumu

¹⁹⁵ ABBASOV, ESGEROV, a.g.e., s. 48.

özet bir şekilde açıklamaktadır.

Tablo 3: Piyasa Ekonomisine Geçiş

	Merkezi Planlı Ekonomi	Geçiş Ekonomisi	Piyasa Ekonomisi
Kararalma Mekanizması	Merkezleştirilmiş	Kaotik	Desantralize Edilmiş
Yatırımlar için tasarruf kaynağı	Devlet	Başlangıç aşamasında yerli sermaye yetersizliği, yabancı sermaye temelli ve borçlanmaya dayalı	Kurumsal ve bireysel tasarruflar
Koordinasyon	Planlama zorunluluğu, katı kurallar	Zayıf devlet ve etkin olmayan piyasa	Temel olarak piyasa egemenliği, bunun yanında bazı devlet düzenlemeleri de mevcut
Mülkiyet	Devlet	Devlet, özel, yarı özel ve kayıtdışı	Esas olarak özel
Ekonomik Güdüler	Yok, kolektif başarılar	Para	Bireysel başarılar

Kaynak: Michael BLEYZER, *The Russian Economy: Current Reform Issues*, Government Policies and Private Capital in Transition Economies, Third Annual Leontief Conference, Saint-Petersburg, February 8 to 9, 2002, The Bleyzer Foundation, (http://www.sigmaybleyzer.com/presentations/Leontief_3_prs_en.pdf; 30.03.2005).

Tablo 3'ten görüldüğü üzere geçiş ekonomisinde öncelikle kararalma mekanizmasında kaotik bir durum söz konusudur. Piyasa temelli yasal çerçevenin bütünsel bir şekilde henüz oluşturulamaması ve zamana ihtiyaç duyulması kararalma alanında karmaşıklığı ortaya çıkarmakta ve bu da uygulamayı etkilemektedir. Merkezi planlı ekonomide özgür ticari faaliyetlerin yasak oluşu ve mülkiyet hakkının yoksunluğu özel ticari kurumların tahsisi, gerçekleştirilmesi gerekli olan yerel tasarrufları yetersiz kılmaktadır. Bu ise yatırımların yapılması için dış borçlanmayı ve yabancı sermayeyi gündeme getirmektedir. Koordinasyonsuzluk ise bir diğer sorundur. Yasal kurumsallaşmada yetersizlik, dolayısıyla faaliyet alanlarının açıkça belirlenmemesi nedeniyle zayıf devlet ve etkin olmayan piyasa mevcuttur.

Benzer sorunlar mülkiyet hakları ve ekonomik güdüler bakımından da geçerlidir. Bu dönemde devlet, özel ve kayıtdışı mülkiyet bir arada bulunmakta, ekonomik güdü olarak para ön plana çıkmaktadır.

B. Geçiş Ekonomileri

Geçiş Ekonomileri terimi, merkezi planlamayı terk ederek piyasa ekonomisi sistemini kurmaya çalışan eski sosyalist ülkeleri ifade etmek için kullanılmaktadır.¹⁹⁶ Bu anlamda, planlı ekonomik yapıyı tasfiye ederek piyasa ekonomisine doğru

¹⁹⁶ Haluk TANDIRCIÖĞLU, "Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:4, Sayı 3, 2002, s. 363.

dönüşüm sürecine giren ekonomiler genel olarak “geçiş ekonomileri” adlandırılmaktadır.¹⁹⁷

Merkezi planlı ekonomik modelden “serbest piyasa ekonomisine geçiş” kavramı, temel olarak, ekonomik faaliyetlerin fiyatlar ve piyasa işlemlerinin serbestleştirilmesi, kaynakların en etkin şekilde dağıtılması, makro ekonomik istikrar için piyasa ağırlıklı enstrümanların geliştirilmesi, özelleştirmeler vasıtasıyla, ekonomik verimlilik ve etkin bir işletme yönteminin sağlanması, sıkı bütçe disiplini uygulanarak ekonomik verimliliğin artırılması, mülkiyet hakları, hukukun üstünlüğü ve şeffaf bir pazara giriş düzenlemesi içeren kurumsal ve hukuki bir çerçevenin oluşturulması unsurlarını içermektedir.¹⁹⁸

Bu çerçevede geçiş ülkelerinin geçiş sürecini iki alanda eşzamanlı olarak yaşadığını söyleyebiliriz: kumanda ekonomisinden piyasa ekonomisine geçiş (ekonomik geçiş) ve otoriter rejimden demokratik rejime geçiş (siyasal geçiş). Burada hem ekonomik, hem de siyasal yapıda bir değişimin gerçekleştirilmesi söz konusudur. Bir bütün olarak düşünüldüğünde ise, geçiş ekonomilerinde geçiş süreci varolan toplumsal-ekonomik düzenin bir başkasına dönüştürülmesi demektir.

Günümüzde geçiş sürecini yaşayan 30 ülke bulunmaktadır. Bunlar, geçmişte merkezi planlı ekonomik modeli uygulayan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri, Sovyetler Birliği Ülkeleri ve Asya ülkeleridir.

Geçiş ekonomilerinin şematik tasnifi (IMF Yaklaşımı) şu şekilde yapılmaktadır:¹⁹⁹

1. Avrupa ve Sovyetler Birliği Geçiş Ekonomileri

a) Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri-MDAÜ: Arnavutluk, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Makedonya, Polonya, Romanya, Slovak Cumhuriyeti ve Slovenya

b) Baltık Cumhuriyetleri-BC: Estonya, Letonya, Litvanya

c) Eski SSCB Ülkeleri-ESÜ: Azerbaycan, Beyaz Rusya, Ermenistan, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Özbekistan, Rusya, Tacikistan,

¹⁹⁷ Asuman ALTAY, *Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller*, s. 11, (<http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/gecis.pdf>; 16.05.2005).

¹⁹⁸ Mustafa CESAR, “Bağımsızlığının Onuncu Yılında Türkmenistan’da Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci”, **Dış Ticaret Dergisi**, Özel Sayı - Ocak 2002, (www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/turkmen.doc; 13.01.2004).

¹⁹⁹ IMF, “Transition Economies: An IMF Perspective on Progress and Prospects”, November, 2000, s. 1, (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm>; 05.02.2004).

Türkmenistan ve Ukrayna.

2. Asya'daki Geçiş Ekonomileri - AGE: Çin, Kamboçya, Laos Halk Cumhuriyeti, Moğolistan ve Vietnam.

Geçiş ekonomisi ülkeleri dünyadaki GSMH'nın %17-18'ini üretmektedirler. Ülke bazındaki dağılım ise, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (Baltık Cumhuriyetleri hariç) % 2, Eski Sovyet Cumhuriyetleri % 4, Çin %12'dir. Günümüzde planlı ekonomik sistemlere sahip sadece Küba ve Kuzey Kore kalmıştır.²⁰⁰

Çalışma MDAÜ, Baltık Ülkeleri ve Eski Sovyetler Birliği (BDT) Ülkeleri ile sınırlanacak düzeyde yapılmıştır. Bunun başlıca sebebi Asya geçiş ekonomilerinin çok farklı ve literatürde pek işlenmemiş bir geçiş politikaları izliyor olması ve piyasa ekonomisine geçişin temel kurallarından olan siyasal ve demokratik değişimin mevcut olmamasıdır. Bu nedenle çalışmamızı MDAÜ, Baltık Ülkeleri ve Eski Sovyetler Birliği (BDT) Ülkeleri ile sınırlı tuttuk.

C. Geçiş Ekonomilerinin Özellikleri

Geçiş ekonomisi ülkeleri temelde sosyalist ekonomik sistemin temsilcileri oldukları için benzer ekonomik sistemler uygulamışlardır. Sosyalist ekonomik sistemi oluşturan yapı bu ülkelerin tamamı için geçerli olmuştur. Dolayısıyla, ülkeler siyasal ve ekonomik düzen olarak benzerlik göstermişlerdir. Bu benzerliklere rağmen, ülkelerde uygulanan ekonomik sistemlerin de kendine özgün pek çok ayrıntıları olup, ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir.

Bu farklılıklara geçmeden, sosyalist ekonomik sistemin genel özelliklerini şu şekilde belirtebiliriz:²⁰¹

- Ekonomik model bir partinin kontrolü altındadır,
- Üretim araçlarında mülkiyetin önemli bir bölümü (veya tamamı) kolektif-kamu mülkiyetindedir,
- Merkezi planlama ana koordine mekanizmasıdır.

Merkezden planlı ekonomi sosyalist ideolojinin bir ürünü olduğu için bu ideolojinin temsilcisi ve uygulayıcısı durumundaki komünist parti tek başına iktidar sahibidir ve yasal olarak başka siyasi faaliyetlere izin verilmediği için iktidar

²⁰⁰ ALTAY, a.g.e., s. 13, (<http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/gecis.pdf>)

²⁰¹ Sıtkı Yılmaz KUŞKAY, "Sovyet-Tipi Ekonomilerin Merkezi Plandan Serbest Piyasaya Geçiş Deneyimi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 2001, s. 1-6.

devredilemez. Seçme ve seçilme hakları tek bir parti düzeyinde sınırlıdır. Dolayısıyla, otoriter bir yapı söz konusu olup, ekonomik model de bu otoriter gücün kontrolünde şekillenmiş ve uygulanmıştır.

Ekonomik faaliyetlerin belirleyici unsuru olan üretim faktörleri kamu mülkiyetinde olup, çok sınırlı sayıda özel mülkiyete yer verilmiştir. Özel mülkiyet daha çok tarım sektöründe ve çok küçük ölçeklerde gerçekleşmiştir. Özel ekonomik faaliyetler tarım kesiminde çalışanların bahçelerinde ürettikleri ürünlerin kendi üretimleri dışında kalan kısmının pazar aracılığıyla satması gibi küçük faaliyetlerle sınırlı kalmıştır.

Merkezi otorite tarafından belirlenen planlama bütün ekonomik faaliyetleri kapsamış ve ekonomik gelişmeler bu planlar doğrultusunda gerçekleşmiştir. Yine, benzer bir şekilde fiyatlar pazar mekanizmasıyla değil, merkezi yönetim tarafından belirlenmiştir. Genel olarak özel mülkiyetin ve bağımsız ekonomik faaliyetlerin yasak olması nedeniyle vergiler fiyatlar içinde yer almıştır. Bahsettiğimiz bu özellikler geçiş öncesi merkezden planlı ekonomilerde sistemin temel özellikleri olmuştur.

Bu genel özellikler dışında sistemin diğer özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:²⁰²

- Merkezi planlamayı uygulayanlar hizmetler sektörünü tamamen ihmal etmiş ve özellikle ağır sanayiye büyük önem vermişlerdir,
- Merkezi planlamada fiziki ve beşeri sermayeye büyük oranda yatırım yapılmıştır,
- Merkezi planlamada tasarrufları yatırıma yönlendirecek mali sisteme ihtiyaç duyulmamıştır. Ne de olsa her şey planlarda yer almıştır.

Dönüşüm sürecini yaşayan ülkelerin bir birlerine benzeyen özellikleri nedeniyle dünyanın diğer ülkelerine göre farklılıklar gösterdikleri belirtilmektedir. Kişi başına düşen milli gelirden, sanayide istihdam edilen iş gücü oranındaki benzerlikler, kullanılan enerji miktarı, yaygın bir alt yapının varlığı ve eğitime yapılan yatırım konularındaki paralellikler, dönüşüm sürecindeki ülkelerin diğer temel özelliklerindendir.

Sosyalist sistemde belirttiğimiz özellikler bu sistemi uygulayan bütün ülkeler için sözkonusudur. Buna rağmen, sosyalist sistem içerisinde yer alan ülkelerin

²⁰² HATİPOĞLU, a.g.e., www.dtm.gov.tr/ead/dtdergi/ocakozel2002/donusum.htm.

ekonomisi bulundukları coğrafya, tarihi geçmiş ve pek çok başka faktörler bakımından bazı farklı özellikler de arz etmişlerdir. Bu farklılıklar özellikle MDAÜ ve ESB ülkeleri arasında görülmektedir.

MDAÜ İkinci Dünya Savaşı'na kadar dünyanın en zengin, müferreh ve gelişmiş bölgelerinden birini teşkil etmiştir. Bu ülkelerde sosyalist sistem içinde kamu sektörüyle beraber az bir pay oluşturmalarına rağmen özel sektör de varlığını sürdürmüştür. Vito Tanzi ve George Tsibiriuris özel sektörün GSYİH'dan aldığı payın SSCB'de %1'in altında olduğunu, oysa bu oranın Polonya'da %20'ler seviyesine kadar çıktığını belirterek ve kamu ekonomisi-piyasa ekonomisi dengesini analize katarak, bu açıdan SSCB ülkelerinin dezavantajlı olduklarını gündeme getirmişlerdir.²⁰³

Bir başka husus da MDAÜ'nin sosyalist sisteme geçmeden önce kapitalist sistem içerisinde piyasa ekonomisini uygulamış ülke olmalarıdır. Dolayısıyla, bu ülkelerin öteden beri piyasa ekonomisi tecrübesine sahip olduklarını söyleyebiliriz.

MDAÜ ülkelerinin tersine Sovyetler Birliği coğrafyasının büyük bölümünde sosyalist sisteme geçmeden önce kapitalist düzene yeni yeni geçmeye çalışan feodal-ekonomik düzenin ve göçebeliliğin hüküm sürdüğü açıktır. Sahip oldukları bu özellikler bakımından, bu ülkelerin yaygın bir piyasa ekonomisi geleneğine sahip olmadığını söyleyebiliriz. Tarımın ekonomideki payının çok yüksek ve şehirleşmenin daha düşük bir seviyede bulunduğu, nihai olarak da CMEA sistemindeki bağımlılık oranının eski Sovyet Cumhuriyetlerinde daha yüksek rakamlara tekabül etmesi MDAÜ'yle kıyaslandığında, bu ülkelerin farklı özellikler taşıdığını göstermektedir. Dolayısıyla, sosyalist sistem bu ülkelerde farklılıkları oldukça azaltmakla beraber tamamen ortadan kaldırılmaya muvaffak olamamıştır.

Belirttiğimiz bütün bu faktörleri dikkate alarak özetle siyasal ve ekonomik tıkanıklıklara bağlı olarak başlangıç için geçiş ekonomileri özelliklerine şu eklemleri de katmak mümkündür:²⁰⁴

- emek verimliliği orta gelirli OECD ülkelerinin 1/3'dür,
- ücret oranının verimlilik veya beşeri sermaye yatırımıyla ilişkisi yoktur,
- sanayi sektöründe ücret ayırımı diğer sektörlerdekinden daha düşüktür,
- ücretsiz eğitimin kırsal kesim veya fakirlik için sosyal ilerlemeye katkısı

²⁰³ ŞAHİN, a.g.e., (<http://www.ir.metu.edu.tr/conf2002/papers/sahin1.pdf>).

²⁰⁴ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 41.

yoktur,

- Hükümetler temelde işsizliğin varlığını kabul etmemiş ve kabul etseler bile işsizlik araştırmalarını ele alan politikaları yetersiz kalmıştır.

D. Geçiş Ekonomilerinde Piyasaya Ekonomisi İçin Gerekli Reformlar

1990'larda merkezi sosyalist ekonomilerden kapitalist piyasa ekonomilerine nasıl dönüleceğine dair iktisatçılar ve diğer aydınlar birçok görüş ortaya koymuşlardır. İdari iktisadi yapının yerini piyasa ekonomisinin alması için gerekli iktisadi reform politikaları hususunda Batı, Doğu Avrupa ve Sovyet iktisatçıları arasında bir mutabakat olmuştur. Öncelikle, geçişin başarısı için hızlilik zorunluydu. İkinci olarak, geniş kapsamlı iç ve dış liberalizasyon ile birlikte katı makro ekonomik istikrar politikası ile tamamıyla yeni doğmuş bir piyasa ekonomisine doğru kapsamlı bir değişimler gerçekleştirilmeliydi. İç liberalizasyon fiyat, alış-satış, üretim, girişim hürriyetini uzlaştırmalıydı. Dış ticaretin liberalize edilmesi lüzumluydu, bu ise tek döviz kuru sistemini gerektiriyordu.²⁰⁵

Batılı anlamda piyasa ekonomisine geçiş hususunda yazarlar arasında hemen hemen tam mutabakat olduğunu yukarıda belittik. Görüş ayrılığı ise, değişimi gerçekleştirecek araçların sırası ve hızı hususunda ortaya çıkıyordu. Bütçeden, özelleştirmeden, mülkiyet haklarından, sermaye piyasalarından, destekten, rubleyi serbest bırakmaktan hangisinden başlanılacaktı?

Buradaki geçişin sıra ve hızına dair ilk fikirler dört ana başlık altında toplanabilir:²⁰⁶

- Mikro ekonomik geçiş; özelleştirme yolu ile piyasa ve piyasa işaretlerinin doğuşu üzerinde durur.
- Makro ekonomik geçiş; finansal altyapı, devletin yeni rolü, bütçe ve uygun para ve maliye politikaları ile makro ekonomik performansa rehberlik etmeyi konu edinir.
- Uluslararası ticaret; yeni ticaret anlaşmaları ve politikaları, serbest dönüştürülebilir (konvertbl) para.
- Sosyal güvenlik; sağlık hizmetleri, işsizlik ödeneği, emeklilik ödemeleri alt yapısı ve politikaları.

²⁰⁵ Anders ASLUND, **The Past Soviet Economy; Soviet and Western Perspectives**, Punters Publisher, London 1992, s. 168.

²⁰⁶ BAŞARAN, a.g.m., s. 97.

Açıkça görüldüğü gibi geçiş sürecinin bu dört yönü biri birine sıkı sıkıya bağlıdır, bu dört yön geçişi anlamayı kolaylaştırır ve bize geçişte ulaşılan merhaleyi gösterir. Aynı zamanda mevcut şartlar ve uygulanan geçiş politikaları geçişin tabiatını, biri birini, geçişin hızı ve sırasını etkiler. Uygun geçiş yolu çeşitli etkenlere bağlı olarak durumdan duruma değişir. Planlı sosyalist çağ sonundaki siyasi boşluk değişim için bir fırsat sağlamıştır. Eğer değişim hızla yerine getirilmezse üretimdeki kaçınılmaz düşüş hoşnutsuzlukla sonuçlanabilirdi.²⁰⁷

Bunun yanında, yaşam standartlarını yükseltecek bir büyüme hızı temin ederek piyasa mekanizmasının kurumsallaşması ve etkin bir piyasa ekonomisine ulaşmak olan geçiş ekonomilerinde dönüşümün bazı temel unsurları da vardır. Bunlar:²⁰⁸

- kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması amacıyla piyasa faaliyetlerinin, fiyatların ve tüm ekonomik faaliyetlerin serbest bırakılması,
- makro ekonomik istikrarın sağlanmasında piyasaya yönelik dolaylı araçların geliştirilmesi,
- işletmelerin devlet bütçesinden büyük yardımlar almalarını engelleyecek, mali yapılarına disiplin getirecek, üretimde etkinliklerini artıracak bir unsur olarak sıkı bütçe kısıdı (hard budget constraint) uygulamasına gidilmesi,
- mülkiyet hakları, hukukun üstünlüğü ve piyasaya girişlerin şeffaflığını sağlayacak düzenlemeler ile oluşacak kurumsal ve hukuki çerçevenin oluşturulması

olarak sıralanabilir.

Geçiş konusundaki bu düşünceleri açıkladıktan sonra geçiş ekonomilerinin piyasa ekonomisine geçiş sürecinde yapılması gerekenleri şu şekilde özetleyebiliriz.²⁰⁹

- ekonomik faaliyetlerin, fiyatların ve piyasa işlemlerinin serbestleştirilmesi ve bunun sağlanabilmesi için gerekli olan kaynakların etkin bir şekilde kullanılması,
- makroekonomik istikrar için piyasa merkezli enstrümanların doğrudan geliştirilmesi,

²⁰⁷ BAŞARAN, a.g.m., s. 97.

²⁰⁸ World Bank, "From Plan To Market", World Development Report 1996, Washington, 1997, (<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/abstract/9249/ABSTRACT>; 20.06.2005).

²⁰⁹ Oleh HAVRYLYSHYN, Thomas WOLF, "Determinants of Growth in Transition Countries", **Finance and Development**, Volume 36, Number 2, June 1999, (<http://imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/06/pdf/havrylys.pdf>; 15.04.2004).

- özelleştirme yoluyla etkin bir işletme yönetiminin ve ekonomik verimliliğin sağlanması,
- etkinliğin artırılması için sıkı mali politikaların uygulanması,
- hukukun üstünlüğü, piyasaya giriş düzenlemelerinin saydamlaştırılması ve mülkiyet haklarının korunması için gerekli olan kurumsal ve yasal çerçevenin oluşturulması,
- politik ve yasal düzenlemeler; demokratik sistemin geliştirilmesi, sermaye piyasası için gerekli makro ekonomik politikalar, fiyatların serbest bırakılması, ödemeler dengesi açıklarının giderilmesi,²¹⁰
- Kamu maliyesi ve sermaye piyasaları reformu; merkez bankasının kurulması, bütçe ve vergi reformu, sermaye piyasalarının kurulması ve geliştirilmesi, endüstri ve şirket yönetimi reformu. Özelleştirme, şirket yönetimi-hissedarlar arası ilişkilerin düzenlenmesi, rekabetçi piyasaların oluşturulması, sosyal güvenlik ve istihdam piyasaları reformu, dış ekonomik ilişkiler, dış ticaretin liberalizasyonu, dış hesapların konvertibilitesi ve yabancı yatırımların başlatılması.²¹¹

E. Geçiş Ekonomilerinde Devletin Görevleri

Devletin piyasa ekonomisinin oluşturulmasında iki önemli görevi vardır. Birincisi, bireysel temel hak ve özgürlüklerin gelişmiş piyasa ekonomilerinin sahip oldukları normlar ölçüsünde düzenlenmesidir. İkincisi, piyasada rekabet ortamını hazırlayarak geliştirmektir. Her iki görevin gerçekleşmesi bu yolda yapılacak hukuki düzenlemelerin kapsamı, tutarlılığı ciddiliği ile onu uygulayacak nitelikli kadroların oluşturulmasına bağlıdır. Özellikle piyasa ekonomisini teorik ve pratik olarak tanıyan bilgili kişilerin yetiştirilerek, topluma bu yolla piyasa ekonomisi kültürünün aktarılması gereklidir. Çünkü, piyasa ekonomisinin özellikle ilk aşamaları ağır toplumsal maliyetleri de meydana getirmektedir. Bunların aşılmasında sözü edilen nitelikli kadrolar çok önemli fonksiyona sahiptirler.

Piyasa ekonomisinin gelişme sürecinde devlet oldukça aktiftir. Bu durum ise piyasa ekonomisinin dayandığı felsefe olan liberalizme çok uygun değildir. Bununla birlikte, piyasa ekonomisi modelleri incelendiğinde, ülke koşullarının modelin oluşturulmasında etkili olduğu görülmektedir.

²¹⁰ BAŞARAN, a.g.m., s. 97.

²¹¹ BAŞARAN, a.g.m., s. 97.

Ekonomik ve mali kurumların, yasaların piyasa ekonomisine uyumlaştırılması için devlet yapısal bir dönüşümün koşullarını hazırlamak zorundadır. Bu kapsamda Merkez Bankası, Hazine ve Bankacılık sektörünün öncelikle yeniden yapılandırılması ve özelleştirme faaliyetleri birinci sırada yer almaktadır. Bunun yanında, yeni durum ile uyumlu Anayasa'nın hazırlanması çok önemlidir. Yapılacak Anayasa ile devletin görev alanları, vatandaşların yükümlülükleri çok iyi belirlenmelidir. Ayrıca; çalışma, borçlar, ticaret ve medeni kanunların düzenlenmesi ve bunların mutlaka piyasa ekonomisine uyumlu olmaları gerekmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ekonomilerinde piyasa ekonomisine geçişte yukarıda sözü edilen düzenlemelerin yapılması çok kolay olmamaktadır. Nitekim, örnekler incelendiğinde bir çok ülkede bu süreçte makro-ekonomik istikrarsızlıkların ve özellikle borç krizlerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde 1980'li yıllarda serbest piyasa ekonomisinin oluşturulma çabaları yanında dışa açılma politikalarının uygulanması bu ülkelerde uzun yıllara yayılan önemli ekonomik ve sosyal krizlerin oluşmasına neden olmuştur.²¹²

Piyasa ekonomisine geçmeye çalışan geçiş ekonomilerinde ise, devlet piyasa ekonomisini kurmakla görevli olup bu konuda aktif roller üstlenmiş durumdadır. Ancak, burada devlet kendini "dönüştürme (transformasyon)" görevini üstlenmiştir. Böyle bir görevde zor olan ekonomik planlama yaparak bütün kararları alan ve uygulayan devletin bundan vazgeçerek, ekonomiyi; oluşumuna destek vereceği piyasa birimlerine bırakmasıdır. Ayrıca söz konusu değişimi yapacak olan piyasa ekonomisi deneyimini yaşamamış olan kadroların bu işi üstlenmiş olmalarıdır.²¹³

Zihniyet farklılığı ve yetişmiş insan gücünün eksikliği diğer sorunların üstünde yer almaktadır. Çünkü hukuki, kurumsal yetersizlikler enflasyon, işsizlik, bozuk gelir dağılımı ve dış borçlar bir neden değil sonuçtur. Dolayısıyla, sorun bu sonuçlara yol açan kararlar ve uygulamalardır.

Geçiş ekonomileri 1989-1990'dan bu yana devleti dönüştürmek amacı ile bir çok reform uygulamaya çalışmışlardır. Ancak geçen sürede edinilen tecrübeler reformların başarısını etkileyen birçok faktörün olduğu şeklindedir. Özellikle eski

²¹² Asuman ALTAY, "Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Kamu Maliyesi Sorunları ve Çözüm Önerileri", **Manas Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi**, Sayı 2, Yıl 2001, (<http://www.manas.kg/index?id=90>; 15.01.2005).

²¹³ ALTAY, 2001; a.g.e., (<http://www.manas.kg/index?id=90>)

sistemin genel özellikleri, uygulanan reformların başarısı üzerinde hala önemli etkilerde bulunmaktadır. Bu özellikler;

- komünist partinin siyasi tekeli,
- sanayi sektöründeki tekелci yapı (her sanayi dalında bir üreticiye izin verilmesi),
- tüketim mallarında kıtlık olgusu ve ürünlerin kalitesizliği,
- bastırılmış enflasyon,
- mali dengesizlikler ve gevşek bütçe kısıdı (gevşek bütçe kısıdı, sanayi, askeri ve tüketici kesimlerinin yoğun sübvansiyonu sonucunda ortaya çıkan mali disiplinsizliğin meydana getirdiği bir olgu anlamında ifade edilmektedir),
- sanayi sektöründe işsizliği teşvik eden sosyal güvenlik tedbirlerinin varlığı, olarak sıralanabilir. Reformların başarısı kuşkusuz bu unsurların ne ölçüde giderildiği ile ilgilidir. Diğer bir deyişle, yukarıda sıralanan unsurların sırasıyla piyasa ekonomisi ortamını yaratacak boyuta çekilmesi gerekmektedir. Bunun için;
- siyasetteki tekелci yapının demokratik rekabetçi bir düzene,
- iktisadi tekелci yapının rekabetçi firma düzenine,
- malların kıtlığının giderilmesinde serbest fiyat düzenine,
- mali dengesizliklerin azaltılması için mali disiplin ortamına,
- enflasyonla mücadelede sıkı para politikası uygulamasına,
- çalışmayı caydırıcı uygulamaların çalışmayı teşvik eden bir yapıya kavuşturulmaları gerekmektedir.

Geçişte devlete güçlü ekonomik çıkar grupları ve toplumların yara alabilecek sektörleri arasında hakemlik etme gibi bir otonom görev verilmelidir. Devlete geçiş sırasında bir görev verilmemesinden kaynaklanan en büyük sorunlardan biri, piyasanın mükemmel olmaması nedeniyle fonksiyonların büyük ekonomik sorunlar oluşturmalarıdır. Bu, daha sonra insanların devlet kurumlarına olan güvenini azaltacaktır. Doğal sonuçlardan biri politikanın kişiselleşmesi olacaktır.

Devrim niteliğinde ekonomik dönüşümlerin gerçekleştirilmesi için otonom ve etkin bir devlet gerekli bir koşuldur. Bu yüzden, çelişkili bir biçimde ekonomik dönüşümün aracı pazar güçlerinin harekete geçirilmesi ve devlet planlamasının göz önüne alınmaması olsa dahi, devletin ekonominin dışında bırakılması için güçlü bir

devlete ihtiyaç vardır.²¹⁴ Belirli ekonomik kurumlar sadece aktörler tarafından yaratılamaz. Piyasa bile politik çatışmalarla biçimlenen bir kurumdur. Bu iddiaya göre, “devrim niteliğinde bir ekonomik dönüşümün gerçekleşmesi için eski rejimin ekonomik kurumları belirli ve dikkatli bir biçimde yıkılırken, yeni ekonomik kurumlar ve bunlar için destekleyici bir çevre oluşturulmalıdır. Bu tür bağlamlar da, bu kurumlar kendi uyumlarını değiştirmezler; bunlar, değişiklikleri yapması gereken kurum olan Devletle değiştirilirler.”²¹⁵

Geçiş ekonomilerinde toplumsal güçler temel kar sahipleri oldukları eski rejimi yıkmazlar. Devletin geçiş ekonomilerindeki rolü konusundaki neoliberal düşüncenin eksiksiz olduğu söylenemez. Ekonomik ve politik reformların başlatılmış olduğu çevre değişim niteliklerine hakim bir devlet olmaksızın tam bir piyasa ekonomisine ve demokratik sistemlere geçiş sözkonusu olmayabilir.

Devlet; insanları ve iş çevresini istikrar, belirlilik ve hukuk düzeni garantisi altına almak için oyunun kurallarını uygulamalıdır.²¹⁶

F. Geçiş Ekonomilerinin Başlangıç Koşulları

Merkezi planlı ekonomik sistemin eski doğu bloku ekonomileri üzerinde çarpık bir ekonomi miras bıraktığı, bu sistemde ağır sanayiye önem verilerek hizmet sektörünün ihmal edildiği, kapalı bir sosyalist ticaret bloku oluşturularak bu sistem içinde aşırı ihtisaslaşmaya gidildiği ve kar amaçlı üretimin tamamen elimine edildiği, bununla birlikte tüm çabalara rağmen, sosyalist ülkeler arasındaki ekonomik farklılıkların tamamen ortadan kaldırılmadığı görülmektedir.²¹⁷

Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası’nın (EBRD) yayınlamış olduğu “Transition Report 1999” adlı raporda reform sürecinin başlangıç şartlarına ayrı bir önem verilerek şu ifadelerle yer verilmiştir: ²¹⁸

“Merkezi Planlamanın, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin, Baltık Cumhuriyetlerinin ve Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinin ekonomik yapıları üzerinde son derece yıkıcı etkileri olmuştur. Gelişmemiş sektörlerde ağır sanayileşmeye özel önem verilmiş ve kapalı bir ticari blok içerisinde aşırı uzmanlaşmaya gidilmiştir. Bölgede, özel mülkiyet ve kar amaçlı üretim tamamen

²¹⁴ Michael Mc FAUL, “State Power, Institutional Change, and the Politics of Privatization in Russia”, **World Politics** 47, January 1995, s. 213-14.

²¹⁵ Mc FAUL, y.a.g.m, s. 216.

²¹⁶ ARIK, a.g.e., s. 65.

²¹⁷ ŞAHİN, a.g.e., (<http://www.ir.metu.edu.tr/conf2002/papers/sahin1.pdf>).

²¹⁸ ŞAHİN, a.g.e., (<http://www.ir.metu.edu.tr/conf2002/papers/sahin1.pdf>).

kaldırılmıştır. Ancak, bu dönemde merkezi planlamanın uygulandığı ülkeler arasındaki farklılık daha da artmıştır. Merkezi planlama ile 1945'ten sonra tanışan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Batılı Cumhuriyetlerinde dönüşüm süreci, 70 yıllık merkezi planlama geçmişine sahip Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerine nazaran daha kolay olmuştur”.

Bilindiği gibi, geçiş ekonomilerinde merkezi ekonomik planlama makro ve mikro seviyede yapılmaktaydı. Devlet üretim miktarını, fiyatlar genel düzeyini ve ücret seviyelerini kontrol eden bir mekanizma görünümündeydi. Macaristan, Polonya ve Yugoslavya bazı açılardan bu modellerden ayrı olarak değerlendirilebilir. Çünkü, sınırlı piyasa reformlarının Macaristan'da başladığı ve Polonya ve eski Yugoslavya'da ise özel çiftliklerin işletilmesine izin verildiği bilinmektedir. Özellikle, eski Yugoslavya'da ekonomi yönetiminde büyük bir bağımsızlığın söz konusu olduğu belirtilmelidir. Bu gibi pek çok faktörler sosyalist ekonomik sistemin farklı özellikleri olup geçiş sürecinde geçiş ekonomilerini farklı şekilde etkilemiştir.

Makroekonomik koşullar geçişin başlangıcında bölgeler arasında farklılık göstermiştir. Örneğin, bir tarafta Arnavutluk ve Tacikistan'ın durumu kişi başına gelir düzeyi düşük ülke olan Haiti'dekine benzerlik gösterirken, diğer taraftan Slovenya ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerin gelir düzeyi AB ülkelerindeki kadar yüksek olmuştur. Bazı ülkeler, örneğin Arnavutluk, Bulgaristan, Macaristan, Polonya ve Rusya geçişe olumsuz borç pozisyonu ile başlarken, diğer ülkelerde bu konuda bir sorun yaşanmamıştır.²¹⁹

Bahsettiğimiz faktörleri kısaca başlangıç koşulları olarak adlandırabiliriz. Başlangıç koşullarına aşağıdakileri de eklemek mümkündür:

- ülkelerin sosyalist sistem içinde yaşama süresi,
- gelişmiş batı piyasa ekonomilerine olan coğrafi yakınlık,
- kişi başına milli gelir düzeylerindeki farklılık,
- doğal kaynak zenginliği,
- ülkelerin CMEA'la ilişkilerinin ve ticaretteki bağımlılıklarının düzeyi,
- ülke içerisinde etnik grupların durumu,
- ortalama yaşam beklentisi,

²¹⁹ Nicholas STERN, “The Future of the Economic Transition”, **EBRD Working Paper**, No 30, July 1998, (<http://www.ebrd.com/pubs/econo/wp0030.pdf>; 21.03.2004).

- şehirleşme oranı,
- sanayileşme oranı,
- milli ekonomide tarımın payı vd.

Sıralamış olduğumuz bu başlangıç koşulları geçiş ekonomilerini geçişin ilk yıllarında yukarıda bahsettiğimiz gibi farklı şekillerde etkilemiştir. Sözkonusu başlangıç koşullarının bazılarına (daha az süre sosyalist sistem içinde bulunma, gelişmiş batı piyasa ekonomilerine olan coğrafi yakınlık, doğal kaynak zenginliği, sanayileşme ve şehirleşme oranının yüksekliği vb.) sahip olan ülkeler geçişe avantajlı olarak başlarken, diğer bazı koşullara (ticarete bağımlılık düzeyinin yüksek oluşu, ülke içerisinde etnik grupların durumu, üretimde tarım payının yüksekliği vb.) sahip olan ülkeler ise dezavantajlı olarak başlamışlardır.

Tek ülke açısından ele aldığımızda, bu koşulların geçişte hem avantajlı olanlarına, hem de dezavantajlı olanlarına sahip olunması çok doğaldır. Dolayısıyla, bir bütün olarak alacak olursak bu koşulların geçiş ekonomilerini nasıl etkilediklerini daha yakından görebiliriz. Tablo 4'te bu koşulların bir kaçının ele alınmasıyla başlangıç koşulu indeksi oluşturulmuştur. Bu indeks yardımıyla geçişin başlangıcında hangi ülkenin avantajlı, hangi ülkelerin ise dezavantajlı olduklarını görebiliriz.

Tablo 4'deki başlangıç indekslerini incelediğimizde, daha yüksek indeks değerine sahip olan ülkelerin geçişe avantajlı olarak başladıklarını görürüz. Yine, tablodaki indeks değerlerine göre geçişe daha avantajlı olarak başlayan ülkeler MDAÜ'dir. Geçiş ekonomilerinin büyük çoğunluğunu oluşturan BDT ülkeleri ise, geçişe dezavantajlı olarak başlamışlardır. Bu ülkeler başlangıç koşullarının büyük çoğunluğu açısından dezavantaj oluşturan koşullara sahip olmuşlardır. Nitekim, sözkonusu ülkelerde indeks negatif değere sahiptir. Daha sonraki bölümlerde göreceğimiz üzere bu ülkelerin MDAÜ ve BDT ülkeleri ile karşılaştırıldığında piyasa ekonomisine geçiş sürecinde daha başarısız oldukları söylenebilir. Böylece, başlangıç koşullarının geçiş sürecinin başarılı bir şekilde sürdürülmesinde önemli bir faktör olduğu ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4: Geçiş Ekonomileri: Tarih ve Coğrafya

Ülkeler	Geçişin Başlangıç Yılı	K.başına M. Gelir (SGP) 1989	K.başına GSYİH (SGP)	Komünist Sistemin Başladığı Yıl	Başlangıç Koşulları İndeksi ^a	Batı Ülkelerine Olan Yakınlık	Etnik Bölünmüşlük ^b	Doğal Kaynak
Baltık C.	1992	7973	6119	1940	-0.2	1347	0.50	
Estonya	1992	8900	6320	1940	-0.4	1449	0.53	Yetersiz
Letonya	1992	8590	5335	1940	-0.2	1293	0.61	Yetersiz
Litvanya	1992	6430	6703	1940	0	1299	0.35	Yetersiz
MDAÜ	1990/91	5760	7242	1947	2.6	1134	0.26	
Arnavutluk	1991	1400	2186	1945	2.1	1494	0.46	Yetersiz
Bulgaristan	1991	5000	5632	1947	2.1	1574	0.26	Yetersiz
Hırvatistan	1990	6171	7133	1945	2.5	913	0.37	Yetersiz
Çek Cum.	1991	9000	10801	1948	3.5	559	0.11	Yetersiz
Macaristan	1990	6810	9447	1948	3.3	1002	0.17	Yetersiz
Makedonya	1990	3394	5011	1945	2.5	1522	0.57	Yetersiz
Polonya	1990	5150	5684	1948	1.9	995	0.04	Orta
Romanya	1991	3470	-	1948	1.7	1637	0.2	Orta
Slovakya	1991	8000	7938	1948	2.9	824	0.25	Yetersiz
Slovenya	1990	9200	11345	1945	3.2	815	0.17	Yetersiz
BDT	1992	4924	7856	1921	-2.0	3379	0.4	
Ermenistan	1992	5530	2160	1920	-1.1	3143	0.12	Yetersiz
Azerbaycan	1992	4620	3046	1921	-3.2	3270	0.31	Zengin
Gürcistan	1992	5590	4650	1921	-2.2	3069	0.55	Orta
Kırgızistan	1992	3180	2978	1921	-2.3	5047	0.66	Yetersiz
Moldova	1992	4670	3311	1940	-1.1	1673	0.55	Yetersiz
Tacikistan	1992	3010	1866	1921	-2.9	4938	0.58	Yetersiz
Özbekistan	1992	2740	2195	1921	-2.8	4788	0.48	Orta
Belarus	1992	7010	6660	1918	-1.1	1435	0.37	Yetersiz
Kazakistan	1992	5130	5615	1921	-2.5	5180	0.68	Zengin
Rusya	1992	7720	9077	1917	-1.1	2088	0.31	Zengin
Türkmen.	1992	4230	5154	1921	-3.4	4254	0.46	Zengin
Ukrayna	1992	5680	5998	1918	-1.4	1664	0.42	Orta

Kaynak: Stanley FISHER, Ratna SAHAY, *Transition Economies: The Role of Institutions and Initial Conditions*, IMF, Festschrift in Honor of Guillermo A. Calvo, Nisan 15--16, s. 14, 2004, (<http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2004/calvo/pdf/fische.pdf>: 20.05.2006)

a. Daha yüksek indeks değeri daha uygun başlangıç koşulunu göstermektedir.

b. 0-1 aralığında dikkate alınmıştır, 0=etnik bölünmüşlük yok.

G. Geçiş Stratejileri

Eski Sovyet politika oluşturucuları geçiş stratejilerini kurumsal ve politik reformlarla beraber makroekonomik istikrar ve yeniden yapılanma üzerine odaklanma olarak benimsemişler. Bu stratejilerin uygulanması ise, ülkelere göre hız ve özellikleri açısından farklılık göstermiştir. Tartışmalar en çok hızlı veya diğer bir ifadeyle “big bang” reformlarla, bunun tersi olan kademeli reformların tercih edilmesi yönünde olmuştur. Fakat, hemen hemen bütün geçiş ekonomisi hükümetleri “big bang” türü I. tür reformları seçmişlerdir. Buna rağmen, birkaç hükümet tarafından, yine önemli bazı farklı geçiş politikaları da izlenmiştir ki, bunu da II. tür reformlar olarak adlandıracamız.

I. tür reformları ağırlıklı olarak makro istikrar, fiyat liberalizasyonu ve komünist sistemin kurumlarının feshi üzerine odaklanmıştır. Makro ekonomik strateji sıkı mali ve parasal politikalar, ücret kontrolü ve bir çok örnekleriyle sabit kur rejimine geçiş olarak vurgulanmıştır. Mikro strateji ise, fiyatların hızlı bir şekilde serbestleştirilmesi yönünde idi. Buna rağmen, ücret ve kur rejimiyle beraber anahtar alanlardaki fiyatlar; enerji ve temel tüketim maddelerinin fiyatları kontrol altında tutulmuştur.²²⁰

Bu yöntem, geçiş ekonomileri literatüründe “şok terapi” yöntemi olarak da bilinmektedir. Şok terapi yöntemi adını 1 Ocak 1990 yılında Polonya’da başlatılan istikrar ve liberalizasyon programından almıştır. Polonya’nın ardınca bu yöntemi uygulayan ülkeler Çekoslovakya (Ocak 1991), Bulgaristan (Şubat 1991), Rusya (Şubat 1992), Arnavutluk (Temmuz 1992), Estonya (Eylül 1992) ve Letonya (Haziran 1993) olmuştur.²²¹

Şok terapi yöntemi işlevsel piyasaların kurulması, işletmelerin yapılandırılması ve piyasa mekanizması için gerekli olan koşulların ihdası konusunda çok çabuk hareket edilmesine dayanan bir yöntemdir. Ancak, bu yöntem bazı riskleri de içerisinde bulundurmaktadır. Başlangıç şartların çok zor olması ve piyasa mekanizmasını destekleyecek kurumların olmayışı makroekonomik istikrar için büyük bir risk oluşturmaktadır.²²²

Şok terapi taraftarlarının görüşleri (ABD Hazinesi ve IMF tarafından şiddetle savunulmuştur) ülkelerin çoğunda baskın bir görüş olarak ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte kademeli geçiş taraftarları, piyasa ekonomisine geçişin makul bir hızda, uygun sırayla hareket edilerek daha iyi yönetileceğine inanmışlardır.²²³

II. tür reformlar ise, başarılı bir piyasa ekonomisine geçişi sağlayan yasaların geliştirilmesi ve uygulanması, regülasyonlar ve kurumsallaşma gibi gelişmeleri içermektedir. Bu reformlar orta ve büyük ölçekteki şirketlerin özelleştirilmesi; piyasa tabanlı yasal sistemin kurulması ve uygulanması, kurumların oluşturulması; geniş ağa sahip ticari banka sektörünün ve uygun altyapısal düzenlemelerin köklü bir

²²⁰ Jan SVEJNAR, “Transition Economies: Performance and Challenges”, **William Davidson Working Paper**, Number 415, December 2001, (<http://www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp415.pdf>; 16.06.2004).

²²¹ John MARANGOS, “A Political Economy Approach to the Neoclassical Model of Transition”, **American Journal of Economics and Sociology**, Vol. 61, No. 1 (January, 2002), s. 260-61.

²²² HATİPOĞLU, a.g.e., (www.dtm.gov.tr/ead/dtdergi/ocakozel2002/donusum.htm).

²²³ Joseph E. STIGLITH, **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, Plan B, Tasarım, Tanıtım, Yayıncılık ve Yapımcılık Tic. San. Ltd. Şti. 2. Baskı, , İstanbul, 2002, s. 164-165.

şekilde geliştirilmesi; işçi piyasası düzenlemeleri ve kamu işsizlik ve emeklilik sistemlerini içermiştir.²²⁴

“Kademeli geçiş” olarak da bilinen bu yöntemin temeli, eski usulde çalışan işletmelerin faaliyetlerinin ve bu işletmelerdeki istihdamın daha yavaş bir şekilde ortadan kaldırılması, buna paralel olarak kamu sektörünün piyasaya yönelik faaliyetlerinin azaltıldığı oranda özel sektör firmalarının faaliyete geçmelerinin ve etkinliğinin artırılmasına dayanmaktadır. Bu yöntem, makroekonomik istikrar ve büyüme için önemli olan piyasa kurumlarının zaman içinde oluşumuna da imkan tanımaktadır. Ancak, bu yöntemin riski de, eski ekonomik sistemin kademeli bir şekilde tasfiye edilmesi nedeniyle gücü elinde bulunduran çıkar gruplarının reform hareketlerini engellemeye çalışmalarıdır.²²⁵

I. ve II. tür reformları uygulayan geçiş ülkelerinin özelliklerindeki farklılık iki faktörde görünmektedir: kamu harcamaları finansmanı olan vergilerin tahsili ve yolsuzluğu ve rant kollamayı minimize etme. I. tür reformlar genel olarak sübvansiyonların kesilmesi ve merkezi planlı düzenlemelerin azaltılması yolunu izlemiştir. Ülkeler uygun vergi sisteminin kurulması, sübvansiyonların kesilmesi ve devlet kapasitesinin küçültülmesinde zorluk yaşamışlardır. Buna rağmen, II. tür reformlar geçişin sadece her şeye hakim devlet diktatörlüğünü yıkmak için gerekli olduğunu değil, aynı zamanda piyasa ekonomisi için ortam sağlayabilecek uygun devlet mekanizmasını oluşturmayı vurgulamıştır. II. tür reformlar devletin bazı kaynaklara sahip olmasını gerekli kılmaktadır: baskıcı olmaktan veya özel çıkarlardan kaçınmak ve en azından piyasa uyumlu yasaları uygulayabilme yeterliliği.²²⁶

H. Geçiş Ekonomilerinde Piyasa Reformlarının Uygulanması

Merkezi planlı ekonomilerde ekonomik ve politik dönüşümün başlaması üzerinden geçen yaklaşık 16 yıllık bir dönemde MDAÜ'nin BDT ülkelerine kıyasla daha fazla gelişme kaydettikleri konusunda genel bir konsensüs vardır. İleri reformcu bu ülkeler artık AB'ye üye olurlarken, BDT ülkelerinin fonksiyonel bir piyasa ekonomisini oluşturabilmesi için önünde yol alacak daha uzun bir mesafin olduğu söylenebilir.

Geçiş ekonomilerinde piyasa ekonomisine geçiş ve eski sistemin değiştirilmesi için yapılan reformlar daha önce de bahsettiğimiz gibi başlıca olarak

²²⁴ SVEJNAR, a.g.e., (<http://www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp415.pdf>).

²²⁵ HATİPOĞLU, a.g.e., (www.dtm.gov.tr/ead/dtdergi/ocakozel2002/donusum.htm).

²²⁶ SVEJNAR, a.g.e., (<http://www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp415.pdf>).

şu unsurları içermiştir; Liberalleştirme: fiyat, ücret ve dış ticaret reformları, Vergi ve Sübvansiyonlar: bütçe kısıdı, Özelleştirme: mülkiyetin el değiştirmesi ve Yasal Reformlar: yasa egemenliğinin tahsisi ve Ticaret Kanunu ve Rekabet Politikasıdır.

Bu bölümde MDAÜ, Baltık Cumhuriyetleri ve BDT ülkelerindeki ekonomik ve politik dönüşüm üzerinde durulacak ve bu ülkelerde yapılan sistem reformlarının durumu tartışılacaktır.

1. MDAÜ ve Baltık Ülkelerinde Yapılan Piyasa Ekonomisine Geçiş Reformları

Merkezi ve Doğu Avrupa bölgesinde merkezi planlı ekonomilerin piyasa ekonomisine geçişin başlangıcında izlenecek yol ve süreçle ilgili düşüncelerde ve vizyonlarda çok çeşitlilik olmuştur. Ülkelerde yaşanan farklı başlangıç koşulları ve politik durum uygun reform politikalarına ilişkin özgün bir düşüncenin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Reformların sıralaması, fiyatların hızlı bir şekilde liberalleştirilmesi, bütçe kısıdı uygulaması ile etkili bir istikrar politikalarının başarılması, mülkiyetin el değiştirmesinin hızlı bir özelleştirme yoluyla sağlanması, hukuk egemenliğinin sağlanması ve diğer piyasa destekleyici kurumların oluşturulması olarak belirlenmiştir. Yapılacak bu politikalarla eski sistemin fonksiyonel bir piyasa ekonomisine dönüşüm yolunda etkili olunabileceği yukarıda da bahsettiğimiz gibi baskın bir görüş oluşturmıştır. Neoklasik iktisat düşünceleri doğrultusunda söz konusu “big bang” türlü hızlı geçiş görüşü uluslararası kuruluşların da destekleyici katılımlarıyla şekillenmiştir. Bu görüşün karşıtı olan kademeli geçiş görüşü yandaşları ise, başarılı bir dönüşüm için anahtar rol oynayan kurumsal reformlarla, “otomatik” veya “hızlı” bir geçişten ziyade liberalleştirme ve özelleştirme reformlarıyla eş güdümlü olarak gerçekleştirilmesi gerektiği üzerinde durmuşlardır.²²⁷

Geçiş ekonomileri arasında piyasa ekonomisine yönelik ilk reformları Polonya başlatmıştır. Polonya’nın takip ettiği reform politikaları daha çok “şok terapi” yöntemi politikalarından oluşmuştur.

Piyasa ekonomisine ilk geçişi başlatan Polonya’nın geçiş ekonomisi modeli esasen beş ana unsuru içermiştir.²²⁸

²²⁷ Gerard ROLAND, “Ten Years After Transition and Economics”, **IMF Staff Papers**, Vol. 48, Special Issue (Washington D.C.), 2001, s. 30.

²²⁸ Stanislaw GOMULKA, “Macroeconomic Policies and Achievements in Transition Economies, 1989-1999”, **Economic Survey of Europe**, No. 2, 2000, s. 72.

- yeni oluşturulan özel sektörün ekonomik faaliyetlerin her alanına girişlerinin sağlanmasıyla liberalizasyonun tamamlanması (Ocak 1989 ve Ocak 1990),
- 1939 öncesi ticaret kanununun kabulü (1982) ve devlet şirketleri üzerinde komünist parti organizasyonunun kaldırılması ve 1981'den beri formalite olarak uygulanan, işçi konseylerine yönetim hakkının verilmesi (1989 sonu),
- çok hızlı bir fiyat liberalizasyonu (1989 yılı boyunca serbestleştirilmiş fiyatlar %25'ten %90'na yükselmiştir),
- devlet şirketleri üzerine sıkı bütçe kısıdı getirilmesi ve maliye, para ve ücret politikalarıyla enflasyonun keskin bir şekilde uygun bir düzeye düşürülmesi (Ocak 1990), kademeli olarak dezenflasyon uygulaması,
- döviz kuru konvertibilitesi ve dış ticaret liberalizasyonunun tamamlanması (1990).

Buradan da anlaşılabilir olduğu gibi Polonya geçiş modelinde piyasa ekonomisi için gerekli temel reformların 2 yıl (1989-1990 yılları) gibi kısa bir dönemde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Buna rağmen, Polonya geçiş programı bazı yönleriyle uzun yıllara yayılmış olan bir program niteliği de taşımıştır: 1990'lı yıllarda aylık yüksek enflasyon oranının % 1'in altına düşürülmesi 10 yıllık bir zaman almış, topyekün özelleştirme küçük işletmelerle sınırlı kalmış, sosyal transferlerin hacmi büyük olmuş (emekli aylıkları maaşlardaki artışlara göre gerçekleşmiş) bütçe açıkları önemli derecede yüksek olmuştur. Programın olumlu yönleri şunlar olmuştur: fiyat liberalizasyonu ve ticari malların dünya fiyatları düzeyine yükseltilmesi; beşeri ve fiziki sermayenin yükselmesini sağlayan devlet şirketleri üzerindeki mali kısıtlamalar (hisse senedi özelleştirmesi olarak bilinmektedir); devlet şirketlerinde etkin yönetimin sağlanması ve özelleştirme haricinde yeni özel sektör oluşumundaki hızlı gelişmeler. Olumsuz tarafta ise, yerel tasarrufları ve yatırımları sınırlayan kamu maliyesi ve hizmetlerinin yeniden yapılandırılmasının yetersizliği olmuştur.

Macaristan modeli de temelde Polonya modeline benzerlik gösterse de daha gradüalist (kademeli) politikalar içermiştir. Polonya modelinde yer alan beş esas reform unsuru; her ne kadar kademeli bir geçişle takip edilecek sıralama içermiş ve işçi konseylerinin önemi az olmuşsa da, burada da tanımlanmış ve yasallaştırılmıştır. Yasallaşan ve uygulanan ticari iflas kanunu Merkezi ve Doğu

Avrupa Ülkeleri arasında en radikal kanun olmuştur. Yeni oluşturulan özel sektör şirketleri imalat sanayiden ziyade hizmet sektörüne yönelmişlerdir ki, bu da doğrudan yabancı sermaye sayesinde gerçekleşmiştir. Dış borç miktarının fazlalığı ve zayıf makroekonomik politikalar sebebiyle GSYİH'nın istikrarlı büyümesi Polonya'ya göre daha fazla zaman almış ve hızlı büyüme beş yıllık bir süre içerisinde (1997'ye kadar) gerçekleşmemiştir.²²⁹

Slovenya özellikle iki noktada olmak üzere bazı istisnalar yaşamıştır: 1) geçiş öncesi reformlar merkezi Avrupa ülkelerine göre daha sağlam olmuş, 2) başlangıç aşamasındaki kriz daha sınırlı düzede gerçekleşmiştir. Bu nedenle, kademeli bir geçiş daha mümkün olmuş ve gerçek anlamda 1990'ların başında kabul görmüştür.²³⁰

Geçiş programların kabul edilmesiyle, başarılı geçiş ekonomilerindeki tecrübeler göstermektedir ki, büyüme tekrar sağlanabilir ve daha hızlı adımlarla devam ettirilebilir. Bu ülkelerdeki büyüme özelleştirme veya devlet şirketlerinin yeniden yapılandırılmasından ziyade yeni oluşturulan özel sektör şirketleri sayesinde sağlanmıştır. Başlangıçta yerli sermayeden oluşan ve daha çok hizmet sektöründe faaliyet gösteren yeni oluşturulan özel şirketlerin başarısı, zamanla doğrudan yabancı sermayenin de dikkatini çekmiş ve imalat sanayisine doğru genişlemiştir.

Merkezi Avrupa ve Baltık Ülkelerinin geçiş tecrübesi, yasa ve kuralların (işçi konseyleri, ticaret kanunu, yasal sistem) mevcudiyetinin gerekli olduğunu; makroekonomik istikrarın ve sıkı bütçe kısıtlamalarının önemini ve yeni özel şirketlerin çoğalması için fiyat ve ticaret liberalizasyonunun önemli olduğunu göstermektedir.

a. Liberalleştirme: Fiyat, Ücret ve Dış Ticaret

Polonya, Macaristan ve daha sonra Cekoslovakya'da komünizmin çöküşü piyasa ekonomisine geçişin başlangıcında birkaç yıllık dönemde bu ülkeleri çok kötü etkilemiştir. 1990'da bu ülkeler birkaç yıldır tüketici fiyatlarını düşük seviyede

²²⁹ GOMULKA, y.a.g.m., s. 72.

²³⁰ GOMULKA, y.a.g.m., s. 72.

tutabilmek için verdikleri sübvansiyonlardan vazgeçmişlerdir. Sübvansiyonların kesilmesine rağmen hem üretici hem de tüketici fiyatları yükselmiştir.²³¹

Piyasa ekonomisinin tahsisi konusunda Polonya yaklaşımı MDAÜ içerisinde en beklenmedik ve ayrıntılı bir yaklaşım olmuştur. Bunun da bir çok nedeni vardır. Polonya hükümeti Polonyalıların 1980'li yıllarda, yıllardır mevcut olan kayıtdışı pazara ve yüksek enflasyona alıştıklarını biliyordu. Bu yüzden hükümet yapılacak fiyat liberalizasyonunun vatandaşları tarafından sabırla ve esneklikle karşılanacağına güvenmiştir.

Polonya'da geçiş yönünde ilk adım Ağustos 1989'da fiyatların liberalleştirilmesiyle başlamıştır. Bu ise kısaca enflasyonun yükselmesine getirip çıkarmıştır. Yüksek enflasyonun halkın üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmek amacıyla ilk başlarda açık bütçe politikasıyla maaşlar yükseltilmiş ve sübvansiyonlar sağlanmıştır. Kısa bir süre sonra ise bu sübvansiyonlar kesilerek temel tüketim malları alanında da liberalizasyona izin verilmiştir.

Fiyatlar alanındaki tam liberalizasyonun sağlanmasından sonra Polonya ikinci aşamada "big bang" türlü geçiş reformlarını uygulamaya başlamıştır.

Polonya'dan farklı olarak Macaristan "big bang" türlü reform programı yerine kendine özgün kademeli ekonomik reformlar ve fiyat liberalizasyonu uygulamıştır. Buna rağmen 1990'lı yılların ilk yıllarında Macaristan'da da tüketici fiyatları oldukça yükselmiştir. Yine de, Macaristan hükümeti temel ve dayanıklı tüketim malları ve hizmetlerde kademeli olarak liberalizasyon gerçekleştirerek tüketicilerin liberalizasyon sürecine uyum sağlamasını istemişlerdir.²³²

Eski Çekoslovakya Cumhuriyeti Polonya ve Macaristan'dan sonra, yani 1990 yılının sonlarına doğru fiyat liberalizasyonunu gerçekleştirmiştir. 1990 yılının ortalarından 1991 yılının ilk aylarına kadar üç defa fiyat artışı yapılırken, diğer taraftan tüketicilere yönelik sübvansiyonlar kesilmiştir. Dolayısıyla, burada Polonya ve Macaristan'dan farklı olarak fiyatlarda yükseltme yönünde bir ayarlamanın yapılmasıyla gerçekleştirilmiş bir fiyat liberalizasyonu sözkonusu olmuştur.

Fiyat liberalizasyonu alanında olduğu gibi geçiş sürecinin ilk yıllarından itibaren MDAÜ ticaretin ve döviz kurunun liberalleştirilmesi alanında da hızlı hareket

²³¹ Michele de SOUZA, Mark R. LUNDELL, Jason M. LAMB, "Price Reform and the Consumer in Central and Eastern Europe", **Food Review**, Sept-Dec, 1993, (http://findarticles.com/p/articles/mi_m3765/is_n3_v16/ai_15349865; 11.05.2004).

²³² SOUZA, LUNDELL, LAMB, y.a.g.m., (http://findarticles.com/p/articles/mi_m3765/is_n3_v16/ai_15349865).

etmişlerdir. Yeni demokratikleşme yolunda olan bu ülkeler CMEA'dan kısa zaman içerisinde ayrılmış ve uluslar arası ticaret kurallarına göre hareket etmeye başlamışlardır. Bunun sağlanması için ise Sovyet döneminden kalan ticari kısıtlamaları, ithalat ve ihracat üzerindeki sınırlamaları ve lisans uygulamalarını yürürlükten kaldırarak doğrudan yabancı sermaye girişine izin vermişlerdir. Bu reformlar ise kısa dönem içerisinde üretimde düşüşün gerçekleşmesine neden olmuştur.

Diğer taraftan, AB'yle yapılan görüşmeler ve bu ülkelere birliğe üyelik statüsünün tanınması, MDAÜ'ni AB hedefleri doğrultusunda hareket etmeye ve ekonomik ve politik düzeni bu hedefler doğrultusunda geliştirmeye yöneltmiştir. Ayrıca, yapılan reformların AB tarafından doğrudan desteklenmesi MDAÜ'nin geçiş sürecini daha az kayıplarla atlatmaya yardımcı olmuştur.²³³

b. Vergi ve Sübvansiyonlar: Bütçe Kısıdı

Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Slovenya ve aynı zamanda Baltık Cumhuriyetleri yapmış oldukları vergi politikalarıyla geçişin ilk yıllarında geniş ve hızlı bir şekilde vergi reformu gerçekleştirmişlerdir. AB'ye katılım konusundaki güçlü istek bu amacın gerçekleşmesinde esas rol oynamıştır. Bu ülkelerde yapılan modern vergi reformları AB ülkelerindeki vergi sisteminin genel özelliklerini taşısa da, ülkelere özgün koşulların vergi sistemlerinde yer alması belirleyici olmuştur. Merkezi Avrupa geçiş ekonomilerinde yapılan ciddi anlamda vergi reformları Güney ve Doğu Avrupa Geçiş ekonomilerinde (Romanya, Bulgaristan ve Arnavutluk) ve BDT ülkelerinin çoğunda genelde 1990'ların ortalarına kadar gerçekleştirilememiştir.²³⁴

c. Özelleştirme: Mülkiyetin El Değiştirmesi

Özelleştirme ülke ekonomisine katkı sağlarken bir çok fonksiyon yerine getirmektedir. Bunlar; devletin ekonomiye müdahale ederek üstlendiği bir çok girişimcilik faaliyetlerinin özel sektöre devri ve dolayısıyla üstlendiği bu yükün hafifletilmesi, yabancı sermayenin de özelleştirme aracılığıyla ülke ekonomisine girmesiyle rekabet ortamının, kalitenin ve etkinliğin yükseltilmesi ve özelleştirmeler sonucu devletin gelir sağlamasıdır.

²³³ Antonis ADAM, Theodora S. KOSMA, Jimmy Mc HUGH, "Trade Liberalization Strategies: What Could South Eastern Europe Learn From CEFTA and BFTA?", **IMF Working Paper**, WP/03/239, December 2003, s. 4.

²³⁴ Jorge MARTINEZ-VAZQUEZ, Robert Mc NAB, "Tax Reform Experiment in Transitional Economies", **International Studies Program, Working Paper 00-1**, Georgia State University, Andrew Young School of Studies, January 2000, (<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0001.pdf>; 05.02.2005).

Özelleştirme sonucu yabancı sermayenin ülke ekonomisine girmesi hem rekabet ortamı sayesinde yerli üretimin kalitesinin yükselmesine; onun iç piyasa yanında uluslar arası piyasada da rekabet edebilir duruma gelmesine, hem de dış ticaret hacminin yükselmesine olanak sağlamaktadır. Bu ise, ülke ekonomisinin küreselleşen dünya ekonomisine entegrasyonunu kolaylaştırmaktadır.

Piyasa ekonomisine geçiş, özellikle mülkiyetin ve üretken kaynakların kontrolü alanında devletin rolünün temel olarak azaltılmasını içermektedir. Teorik anlamda özelleştirme açık bütçe politikasını engellemekle beraber verimlilik ve etkinliği de beraberinde getirmektedir. İşte bu yüzden özelleştirme, -basit bir tanımla mülkiyetin devletten özel sektöre devredilmesi- devletin girişimcilik faaliyetleri fonksiyonunun kar ve etkinlik amacıyla faaliyet gösterecek işletmelere bırakılmasının doğru bir davranış olabileceği düşüncesiyle geçişin ilk yıllarından itibaren önemli bir araç olarak görülmüştür.²³⁵

Geçiş sürecinin başlangıcında yapılan yorumlarda özelleştirme, merkezi planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişin sembolü olarak görülmekte ve kamu mülkiyetindeki işletmelerin özelleştirilmesiyle merkezi planlama sistemindeki kaynakların verimsiz olarak kullanılma durumunun sona erdirileceği ve geçiş ekonomilerindeki yaşam standartlarını yükselteceği beklenmiştir.²³⁶

Geçiş ekonomilerinde uygulanan bir çok reformlar gibi özelleştirme ile ilgili bir çok sorun yaşanmıştır. Bu sorunlardan en önemlisi özel kesimin bulunmadığı sosyalist ekonomik sistemi uygulayan bu ülkelerde özelleştirme ile ilgili bilgilerin yok denecek kadar az olmasıydı. İkincisi, mülkiyet hakkının olmayışı sebebiyle sermaye birikiminin yetersizliği ve üçüncüsü halkın özelleştirmeye ilişkin bakış açısıydı. Zira, özelleştirme nedeniyle yılların birikimi olan ekonomik sistemin ve toplumsal yaşam biçiminin dokusu olumsuz yönde bozulabilir ve gelir dağılımında eşitsizlikler ortaya çıkabilirdi.

Piyasa ekonomisine geçiş için özelleştirmenin vazgeçilmez bir unsur olduğuna kanaat getirildikten sonra tartışmalar özelleştirmenin hızı ve uygulanış şekli konusunda gerçekleşmiştir. Kimi uzmanlar özelleştirmenin zaman kaybetmeden “şok tedavi” programları çerçevesinde hemen gerçekleştirilmesini savunurken, kimi uzmanlar da kademeli olarak ve acele etmeksizin

²³⁵ UNECE, “**Progress In Systematic Reforms In The CIS**”, **Economic Survey of Europe**, No.1, 2003, s. 130, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf; 22.05.2005).

²³⁶ CESAR, a.g.e., (www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/turkmen.doc).

gerçekleştirilmesinden yanaydılar²³⁷.

Bu çerçevede, öncelikle Jeffrey SACHS ve Martin LIPTON gibi özelleştirmenin mümkün olan en hızlı, eşit ve mali açıdan tutarlı bir şekilde yapılmasını savunan iktisatçı-akademisyenler, diğer yanda ise, Janos KORNAL gibi daha yavaş ve kuralların daha açık bir şekilde ortaya konulduğu ve istikrarlı bir makro ekonomik alt yapının kurulmasının ardından daha yavaş bir özelleştirme programının izlenmesini savunan akademisyenler de bulunmuştur.²³⁸

SACHS ve LIPTON, özelleştirmenin maliyetinin gün geçtikçe arttığını, bu nedenle, hızlı bir geçişin yaratacağı maliyetin önümüzdeki dönemde verimsiz yapıların korunmasından doğan kayıplardan daha düşük olacağını, ayrıca, özelleştirmenin geciktirilmesi ile birlikte, siyasi çekişmelerin artacağını ve bunların özelleştirmeyi daha da geciktireceğini ileri sürmüşlerdir.²³⁹

Ayrıca, mevcut hakların belirsiz olması ve bunların yönetici, işçi gibi kesimlerce birlikte kullanılmasının yarattığı belirsizlikler sayesinde firmaların varlıklarının hızla elden çıkarıldığını ve bu olumsuzlukların önlenmesi amacıyla, hızlı bir özelleştirme programının uygulanması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Dolayısıyla, bu akademisyenlere göre, sözkonusu gelişmelerin sonucu, sonu hiç gelmeyecek gibi görünen siyasi tartışmalardır. Ayrıca, bu ülkelerin demokratik yapısı gözönüne alındığında, yeni kurulan demokratik hükümetlerin baskılara karşı koyamayacakları ve özelleştirme hedefinden taviz verecekleri belirtilmiştir. Hızlı özelleştirmeden yana olanlar devlet girişimciliğini ortadan kaldırarak hisselerin vatandaşlara devredilmesini savunmuşlardır. Böylece, bu hisseler sahiplerine devlet teşebbüslerini satışa çıkarma hakkı tanıyacaktır. Bu şekilde, onlar özelleştirmenin direk olarak bürokratik işlemlere tabi tutulmaksızın gerçekleştirilebileceğini söylemişlerdir.²⁴⁰

Geçiş süreci açısından bakıldığında, özelleştirme konusunda kaydedilecek gelişmenin geçiş sürecinin başarısı ile doğrudan ilgili olacağı ve üretim düşüşünü önlemek için gerekli olacağı iddia edilmektedir. Nitekim, Polonya'daki ekonomik büyümenin en önemli nedeni özel ve özelleştirilmiş küçük ve orta ölçekli işletmelerdir.

²³⁷ IMF, 2000; a.g.e., (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm>).

²³⁸ Atilla BASTIRMACI, *Doğu Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme Süreci*, www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/1ekim98/dogu.htm; 21.01.2004).

²³⁹ BASTIRMACI, y.a.g.m., (www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/1ekim98/dogu.htm).

²⁴⁰ BASTIRMACI, y.a.g.m., (www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/1ekim98/dogu.htm).

yöntemi haline gelebilecektir. Dolayısıyla, böyle bir yaklaşım özelleştirme için gerekli siyasi desteğin sağlanmasına da yardımcı olacaktır.

Kaldı ki, özelleştirmenin hızı, amaçlara da dikkat çekmektedir. Örneğin, amaç ne olursa olsun KİT'leri elden çıkarmak ise, hızlı bir özelleştirme haklı görülebilir. Ancak, unutulmaması gereken, özelleştirme ile etkili bir yönetim ve piyasalardan alınan mesajların doğru bir şekilde değerlendirilebileceği ve kaynakların da bu fırsatların en iyi şekilde kullanılabileceği yerlere tahsis edileceği bir sistem kurmaktır.²⁴⁴

Özelleştirmenin hızı konusunda akademik alanda yapılan bu tartışmalar sonunda geçiş ekonomilerinin çoğu hızlı bir özelleştirme programları uygulamaya koymuşlardır. Bu programlarda birincil olarak küçük ve orta ölçeklerdeki şirketlerin özelleştirilmesi, daha sonra ise kurumsal yapılarının yeniden oluşturulmasıyla büyük ölçekteki şirketlerin özelleştirilmesi öngörülmüştür.

Özelleştirme programlarının ve uygulama yöntemlerinin seçiminde geçiş ülkelerinin farklı özellikleri de dikkate alınmıştır. Geçiş ülkelerinde uygulanan özelleştirme yöntemlerini aşağıdakiler oluşturmuştur:

- Sahibine İade Yöntemi; mülkiyetin ilk kazanımının adaletsiz bulunduğu durumlarda devlet varlıklarının gerçek sahiplerine geri iadesini kapsar.
- Doğrudan Satışlar; ulusal menkul kıymet piyasalarının az gelişmiş olduğu durumlarda devlet varlıklarının doğrudan yabancılar dahil işletme yönetici ve çalışanları dışındaki yatırımcılara satmak.
- Yöneticilerin ve İşçilerin Mülkiyet Haklarının Edinimi; işletmeye ait payların çeşitli işçi-yönetici bileşimlerine satılması ya da bağışlanmasıdır.
- Hisse Satışı Yönetimi; bu yaklaşım genel olarak hükümetin vatandaşlarına bağışladığı veya nominal bir ücretle sattığı, şirketlerdeki payları satın alabilmek için oluşturulan kuponları kapsar.

Kamu mülkiyetinin özelleştirilmesi, Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT), Batılılar ve Merkezi ve Doğu Avrupa'da geçişin ana unsuru olmuştur. Özelleştirmenin kar motifinden faydalanarak daha büyük bir özel sektörün, kaynakların daha etkin kullanımı ve daha iyi ekonomik etkinliğe sebep olması beklenir. Özel sektörün gelişim hızı ve ölçeği- hem özelleştirmede hem de

²⁴⁴ BASTIRMACI, a.g.m., (www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/1ekim98/dogu.htm).

yatırımların gerçekleştirilmesinde- dikkate değerdir. EBRD raporunda belirtildiği gibi, 1999 yılında 26 geçiş ülkesinden yirmisinde özel sektör, milli hasılanın %50'sinden fazlasını üretmiştir.²⁴⁵ Orta ve büyük ölçekli özelleştirme on ülkede tamamlanmaya yakinken, beş ülke hariç tüm ülkelerde küçük ölçekli özelleştirme tamamlanmıştır.

Geçiş ekonomilerinin özelleştirmedeki başarısını incelediğimizde MDAÜ ve Baltık ülkelerinin BDT ülkelerine göre daha başarılı olduklarını görürüz. Özellikle Polonya, Macaristan ve Slovenya bu konuda çok başarılı olmuşlardır. BDT ülkeleri ise, başlangıç koşullarının getirdiği olumsuzluklar nedeniyle özelleştirme konusunda başarılı olamamışlar. MDAÜ ülkelerini BDT ülkelerine göre daha başarılı olmasına rağmen Çek Cumhuriyeti'nde özelleştirmede yaşanan sıkıntılar özelleştirmenin her zaman her ülkede başarılı bir şekilde uygulanamayacağını göstermektedir.

Çek Cumhuriyetinde hisseler hızlı özelleştirmenin ilk aşamasında milyonlarca vatandaşa devredilmiş ve sahiplerinin bunları satmasıyla yatırım fonlarında toplanmasıyla sonuçlanmıştır. Fakat burada şirketlerin yeniden sağlam bir şekilde yapılandırılması gerçekleştirilememiştir. Çünkü yatırım fonlarının bu yeniden yapılandırmayı gerçekleştirecek sermayesi olmamış veya bu fonlar sırasıyla sıkı bütçe politikasına uymayan devlet bankaları tarafından kontrol edilmiştir. Çek Cumhuriyeti'nin ve benzer diğer MDAÜ ekonomilerinin 1990'lı yılların başındaki düşük büyüme performansları zayıf şirket özelleştirmeleri reformlarıyla ilişkili olduğu söylenebilir.²⁴⁶

Sonuç olarak, geçiş ekonomilerinin tecrübesi göstermektedir ki, özelleştirilmiş şirketler eğer tamamlayıcı koşullar (yasal-kurumsal altyapı) sağlanırsa, benzerleri olan ve devlet mülkiyetinde bulunan şirketlerden daha iyi yeniden yapılanma ve dönüştürülme eğilimindedirler. Bu koşullar sıkı bütçe politikalarını ve rekabeti, etkili yönetsel işbirliği standartlarını ve etkin yasal yapıyı ve mülkiyet haklarının varlığını içermektedir. Büyük ölçekli şirketlerin özelleştirilmesinin karışık tecrübesinin aksine, küçük ölçekli şirketlerin özelleştirilmesi genelde daha başarılı olmuştur.

Piyasa ekonomisini harekete geçirmek yönünde yatırımların üretken sektörlere tahsisi, eski makinaların modernize edilmesi ve kamu altyapısını iyileştirmek için kalıcı mali kaynaklar gerekmektedir. Fakat bu ülkelerde geçişin başlangıcında gerekli sermayeyi bulmak çok zor olmuştur. Geçiş ekonomileri için bir

²⁴⁵ UNECE, 2003, a.g.e., 130, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

²⁴⁶ IMF, 2000; a.g.e., (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm>).

“Marshall Planı” gerçekleştirilememiştir. Sadece uluslararası mali kuruluşlar, AB ve ülkeler tarafından küçük boyutlarda dış yardımlar sağlanmıştır.

Diğer bir faktör de belirli olmayan koşullar nedeniyle geçişin ilk yıllarında bu ülkelerden yerel özel sermayelerin kaçışıydı. Buna rağmen, çoğu MDAÜ ve Baltık Ülkelerinde reformlar sağlıklı bir şekilde yapılır yapılmaz bu sermayeler hızlı bir şekilde geri dönmüştür.

Tablo 5'te geçiş ekonomilerinde uygulanan özelleştirme yöntemleri ve 2002 yılında özel sektörün GSYİH'dan aldığı pay gösterilmiştir. Bu verilere göre 2002 yılında özel sektörün payı geçiş ekonomilerinde daha da yükselmiştir. Bu oran MDAÜ ülkelerinde %60-%80 arasında değişirken, BDT ülkelerinde (Türkmenistan, Özbekistan ve Beyaz Rusya tabloda yer almadığı için değerlendirmenin dışında tutulmuştur) %50-%70 arasında değişmektedir. Bu da geçiş ekonomilerinde özel sektörün gittikçe önemli konuma geldiğini göstermektedir.

Tablo 5: Geçiş Ekonomilerinde GSYİH içinde Özel Sektörün Payı (2002) ve Uygulanan Özelleştirme Yöntemleri

Ülkeler	GSMH İçinde Özel Sektörün Payı (%)	Özelleştirmenin İlk Aşaması			Özelleştirmenin İkinci Aşaması		
		Doğrudan Satış	Yönetici ve Çalışanlara Satışlar	Hisse Satışı Yöntemi	Doğrudan Satış	Yönetici ve Çalışanlara Satışlar	Hisse Satışı Yöntemi
MDAÜ							
Çek C.	80			+	+		
Macaristan	80	+				+	
Slovakya	80	+				+	
Polonya	75	+	+				+
Slovenya	65		+				+
Arnavutluk	75		+				+
Bulgaristan	70	+					+
Romanya	65		+		+		
Hırvatistan	60		+				+
Makedonya	60		+		+		
BDT							
Ermenistan	70			+		+	
Rusya	70			+	+		
Gürcistan	65			+	+		
Kazakistan	65			+	+		
Ukrayna	65			+		+	
Azerbaycan	60			+	+		
Kırgızistan	60			+		+	
Moldova	50			+	+		
Tacikistan	50		+				+

Kaynak: UNECE, “Progress in Systematic Reforms In The CIS”, **Economic Survey of Europe** 2003, No.1, Table 5.3.3, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf; 22.05.2005).

d. Yasamaya İlişkin Reformlar

MDAÜ geçiş döneminin ilk yıllarında yasal reformları gerçekleştirmek isterken II. Dünya Savaşı öncesi yasal sisteme dönmeyi denemişlerdir. Maalesef bu

yasalar son elli yıllık gelişmeleri içinde bulundurmadiğı için modern ekonominin gerekliliklerini uzun vadede karşılayamazdı. İşte bu yüzden orta vadeli dönem için uluslararası düzendeki uygulamaların en iyi örneklerini alıp onları kendi koşulları doğrultusunda yeniden düzenlemek en iyi yol olmuştur. Bazen uluslararası en iyi örnekler daha çok bölgesel olmakla sınırlı kalmıştır. Bu bakımdan MDAÜ ülkelerinin çoğunun AB'ye katılma yönündeki istekleri onların vergi, ticaret ve rekabet yasalarının düzenlenmesinde etkili olmuştur.²⁴⁷

2. BDT Ülkelerinde Uygulanan Piyasa Ekonomisine Geçiş Reformları

BDT'deki sistem reformlarının başlaması Aralık 1991'de Sovyetler Birliği'nin çözülmesiyle olmuştur. Sovyetler Birliği ülkelerinin çoğu bağımsızlıklarını açıklayarak rubleye alternatif olarak kendi milli paralarını tahsis etmekle ilk reform programlarını çok hızlı bir şekilde gerçekleştirmek eğiliminde olmuşlardır.²⁴⁸

1992'de Rusya çoğu tüketici fiyatlarının liberalleştirilmesi ve sanayi şirketlerinin yönetici ve çalışanlara satılması ve hisse senedi satışı özelleştirme yöntemleri ile toplu özelleştirme programını kapsayan uygulamalarla "big bang" türü reformları başlatmıştır. Programın birinci aşaması 1994'ün ortalarında tamamlanmış ve 1995-1997 yıllarında üretim ve hizmet sektörünün de kapsama alınmasıyla programın ikinci aşaması yürürlüğe konmuştur. 2000 yılı Ocak ayından itibaren ise, Rusya hükümeti sistem reformlarını yavaşlatmaya başlamıştır. Bunu takiben 2001 yılında istikrar ve şeffaflık yönünde gelişmelere yol açan vergi kanunundaki değişiklik, toprak kanununun yasallaştırılması, emeklilik sistemi reformu ve ekonomi üzerinde hükümet müdahalelerinin önemli derecede azaltılması gibi daha ziyade yasama ile ilgili reformlara öncelik verilmiştir.²⁴⁹

BDT ülkelerinde reform programlarının öncelikleri olan liberalizasyon ve özelleştirme konusunda gelişmeler olsa da, genel olarak sistemle ilgili reformlarda düzensizlik söz konusu olmuştur. Beyaz Rusya ve Moldova'da 1990'ların ikinci yarısından itibaren reformlar yavaşlamaya başlamış, hatta Beyaz Rusya'da ekonomi yönetiminin merkeziyetçi sistemi halen merkezi planlı ekonomi unsurlarının çoğunu korumaktadır. Son yıllarda Ukrayna'da reformların odak noktası fiyat mekanizmasını ve kaynakların dağılımını olumsuz yönde etkileyen ekonomide takas mekanizmasının ortadan kaldırılması yönündedir. İkinci önemli reform ise, tarım

²⁴⁷ Cheryl W. GRAY, "Reforming Legal Systems in Developing and Transition Countries", **IMF, Finance & Development**, September 1997, s.15.

²⁴⁸ UNECE, 2003; a.g.e., s. 124, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

²⁴⁹ UNECE, 2003; a.g.e., s. 125, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

alanındadır. Bu alanda özel mülkiyetin orta vadede oluşturulmasına olanak sağlayacak toprak kanunu parlamentoda kabul edilmiştir. Aynı zamanda düzenleyici politikalarla ve vergi sisteminde gerçekleştirilen kademeli gelişmelerle kayıtdışı ekonomi kayıt altına alınmaya çalışılmaktadır. 1990'ların ilk yarısında Kafkas ülkelerinin ekonomisi bölgede yaşanan şiddetli çatışmalardan olumsuz etkilenmiştir. Bunun sonucunda Azerbaycan'da önemli ekonomik reformların gerçekleştirilmesi, ancak 1990'ların ortalarından itibaren başlamıştır. Son yıllarda gerçekleştirilen istikrar ve sanayileşme reformları, yeni özelleştirme programının uygulanması, ticari liberalleştirmenin başarılmaması ve özel sektörün geliştirilmesi başarılı örnekler olmaktadır. Diğer taraftan, yasal ve düzenleyici ortamın oluşturulması bu reformların başarı şansını daha da arttıracaktır. Azerbaycan'dan farklı olarak Gürcistan ve Ermenistan'da ise, küçük ve orta ölçekli şirketlerin özelleştirilmesi tamamlanmak üzere olup bazı büyük ölçekteki şirketler yabancı yatırımcılara satılmış durumdadır. Bunlara ek olarak, Ermenistan hükümeti çok erken bir zaman sayılabilecek 1994'te yerel piyasanın gelişmesine olanak sağlamıştır.²⁵⁰

Doğal kaynaklarla zengin olan Orta Asya ülkelerinde reform çabaları çeşitli dirençlerden etkilenmiştir. Doğal kaynaklar zenginliği dürtüsünün olması doğrudan rant tahsisinin sınırlandırılmasına neden olacak reformların gerçekleştirilmesi çabasını azaltmıştır.²⁵¹ Buna rağmen, Kazakistan fiyatların liberalleştirilmesi yönünde kalıcı ilerleme kaydetmiş, bu da liberal ticaret rejimini başarıya kavuşturmuş, küçük ölçekteki işletmelerin özelleştirilmesi hemen hemen tamamlanmış ve altyapı niteliğindeki alanlarda özelleştirmeler gerçekleştirilmiştir. Kırgızistan'da gerçekleştirilen etkileyici bir liberalizasyon başlangıcından sonra 1997'den beri sistem reformları bir yerde yavaşlamıştır. Tacikistan özellikle devlet işletmelerine yönelik bütçe kısıdı ve küçük ölçekte ticaretin liberalleştirilmesi sayesinde 1997'den beri son yıllarda bazı ilerlemeler kaydetmiştir. Küçük ölçekli işletmelerin özelleştirilmesi hemen hemen tamamlanmış, büyük ölçekteki işletmelerin özelleştirilmesi ve toprak reformu konusunda ilerlemeler gözlenmektedir. Bu gelişmelere rağmen, Özbekistan'da özellikle de Türkmenistan'da şimdiye kadar ilerlemeler çok yavaş yol izlemiş, her iki ülkede de devlet fiyatlar ve kaynak tahsisi üzerindeki merkezden kontrolü sürdürmektedir. Özelleştirme Türkmenistan'da özellikle doğal kaynaklar, tarım ve inşaat sektörlerinde olmak üzere kayda değer bir

²⁵⁰ UNECE, 2003; a.g.e., s. 125, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

²⁵¹ Arkam ESANOV, Martin RAISER, Willem BUITER, "Nature's Blessing or Nature's Curse: The Political Economy of Transition in Resource-based Economies", **EBRD Working Paper**, No. 65 (London), November 2001, (<http://www.nber.org/~wbuiter/curse.pdf>; 26.06.05).

başarı sağlamamış ve finansal piyasa mevcut olmayıp, çoğu yatırımlar halen doğrudan devlet tarafından finanse edilmektedir.²⁵²

Özetlemek gerekirse, BDT ülkelerinde sistem reformları çok düzensiz ve belirsiz olmuş, bazı ülkelerde ise politik değişiklikler, askeri çatışmalar, ekonomik krizler ve çıkar grupları tarafından gerçekleştirilmesi engellenmiştir.

a. Liberalleştirme: Fiyat, Ücret ve Dış Ticaret

Reform öncesi çarpıklıkların giderilmesinde fiyatların, ücretlerin, dış ticaretin liberalleştirilmesi ve döviz rejimine geçilmesi kolay kabul edilebilir ve gereklilik arz eden sistem reformlarındandır. Bazı erken reformcular ise, liberalleştirmeye eşzamanlı istikrar ve sıkı bütçe kısıdı uygulamalarının küçük kurumsal dönüşüme karşı etkin bir yapısal değişikliğe ve kaynak kullanımının etkinliğine yol açabileceği beklentisinde olmuşlardır.²⁵³

Sözkonusu beklentiler ve IMF destekli reform programları doğrultusunda Rusya 1992'de çoğu tüketici fiyatlarını liberalleştirmiş, KDV uygulamasına geçmiş, dış ticaret üzerindeki kontrolü ve devletin ticaretteki tekelci konumunu ortadan kaldırmıştır. 1992 Temmuz ayında ise döviz kuru serbestleştirilmiş ve 1996 ilk baharına kadar dış ticaret liberalizasyonunda kalıcı ilerlemeler kaydederek cari işlemlerinin tam konvertibilitesini sağlamıştır.

Fiyat ve dış ticarete liberalleştirmenin Rusya örneği diğer BDT ülkeleri tarafından yakından takip edilmiştir: 1994 sonuna kadar Ukrayna ve Kazakistan'da fiyatlar büyük ölçüde liberalleştirilmiştir. Aynı süreç 1995 yılında Azerbaycan ve Ermenistan'da da yaşanmıştır. Özbekistan fiyat üzerindeki kontrolü 1995'te daha az düzeyde hafifletmiş, Türkmenistan da 1996'da aynı yolu izlemiştir.²⁵⁴

Beyaz Rusya, Türkmenistan ve Özbekistan dışında BDT ülkelerinin çoğu BDT dışı ülkelerle ticaret sayesinde ticari liberalleşme ve döviz kuru alanında geniş mesafe kaydetmişlerdir. Azerbaycan 1995 yılının Mart ayında, Beyaz Rusya 2000 yılının Eylül ayında Türkmenistan ise 1998 yılının Nisan ayında döviz kurlarını bütünlendirmişlerdir. 1990'lı yılların sonunda Azerbaycan, Türkmenistan, Beyaz Rusya ve Özbekistan dışında BDT ülkelerinde cari işlemler dengesi sağlanmış durumdadır. Tarife dışı engeller olarak kota ve lisans zorunlulukları gibi dış ticaret

²⁵² UNECE, 2003; a.g.e., s. 126, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

²⁵³ Andrew BERG, "Does macroeconomic reform cause structural adjustment? Lessons from Poland", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, No. 3, June 1994, (<http://www.sciencedirect.com/science/article/B6WHV-45P0S5D-2K/2/cadeef344895f688f4b4b55628e89f2a>; 24.03.2006).

²⁵⁴ UNECE, 2003; a.g.e., s. 127, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

üzerindeki engeller Beyaz Rusya ve Türkmenistan'da halen uygulanmaktadır. Özbekistan gümrük lisanslarını 1997'de ortadan kaldırmış, fakat yerli sanayinin korunması için dış ticaret ve döviz kısıtlamaları ve çoklu döviz sistemi uygulamasına devam etmektedir.²⁵⁵

WTO normları doğrultusunda dış ticaret reformları şimdiye kadar sadece dört ülkede; Gürcistan, Ermenistan, Kırgızistan ve Moldova'da yapılmıştır. Çoğu BDT ülkeleri halen dış ticaretlerini iki taraflı ticaret anlaşmaları düzeyinde kurmuş, fakat çoklu ticaret anlaşmalarına geçmemişlerdir. 2002 yılı itibariyle yedi BDT ülkesi WTO'ya katılım için görüşmelere devam etmektedirler. Bunlardan Kazakistan, Rusya Federasyonu ve Ukrayna görüşmelerin en üst düzey aşamasına yaklaşmış, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Tacikistan ve Özbekistan ise halen oldukça geride kalmışlardır. Türkmenistan ise henüz görüşmelere başlamamışlardır. Karşılaştırmalı olarak incelendiğinde BDT ülkeleri dış ticaretteki açıklık bakımından MDAÜ ve Baltık Ülkelerinin gerisinde kalmışlardır. 1998 yılında Rusya'da yaşanan ekonomik krizin etkisiyle Kazakistan, Rusya ve Ukrayna'da da dış ticaret üzerine yeniden bazı kısıtlamalar getirilmiştir.

b. Vergi ve Sübvansiyonlar: Bütçe Kısıdı

Reform öncesinde eski merkezi planlı ekonomilerde vergi sistemi de büyük çarpıklıklar içermiştir. Vergi gelirleri büyük ölçüde satış, ücret ve işletme ciroları üzerinden alınan vergilerden oluşmuştur. Geçişin başlamasıyla vergi yükü ve yapısında da değişiklikler yapılmıştır. Buradaki nihai amaç eski çarpık vergi sisteminin vergi sübvansiyonlarının azaltılması ve bütçe kısıdı uygulamasıyla kanunlara dayalı bir vergi sistemine dönüştürülmesidir.

Bu amaçla 1992'de Rusya'da KDV uygulaması başlatılmıştır. Geniş kapsamlı vergi reformları ise 1998 Temmuz ayında gerçekleştirilmiş ve bu tarihten itibaren kademeli olarak uygulamaya konmuştur. Vergi sisteminde yapılan reformların amacı vergi yükünün hafifletilmesi, vergi mükelleflerinin sayısının artırılması ve verginin, ekonominin bütününe kapsamasıdır. Vergi muafiyet ve istisnalarının azaltılması ve vergi idaresinin geliştirilmesi de reformların amaçları arasındadır.

BDT ülkelerinde KDV dışındaki vergilerin uygulanması zaman almış ve vergi kanunlarında muafiyet ve istisnaların payı yüksek olmuştur. Ukrayna gelir vergisi

²⁵⁵ UNECE, 2003; a.g.e., s. 127, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

kanununu 1993 yılının başlangıcında uygulamaya koymuş, kurumlar vergisi uygulaması ise, ancak iki sene sonra gerçekleştirilebilmiştir. Kafkas bölgesinde ise Gürcistan gelir ve kurumlar vergisini 1992 yılında tahsis etmesine rağmen vergi gelirleri bölgedeki diğer ülkelerde gerçekleşen rakamlara göre en düşük düzeyde olmuştur. Ermenistan ise 1997 yılında yapmış olduğu genel vergi reformu sonucunda, ancak 2000 yılında vergi sistemini basitleştirmeyi başarabilmiştir. Orta Asya ülkelerinde ise vergi reformlarının Kazakistan'ın 1995 yılı ortalarında (daha sonra 2001 yılında basitleştirilmiş) yaptığı reformla başladığı görülmektedir. Bir sene sonra Kırgızistan, 1999'da ise Tacikistan genel vergi reformunu yapmıştır. Türkmenistan 1995 yılı ortalarında düz oranlı gelir vergisi kanununu getirmiş, Özbekistan ise yeni vergi kanununu 1998 yılında uygulamaya koymuş, fakat sektörler arasındaki farklılığı gidermekte başarısız olmuştur.²⁵⁶

Yapılmış olan sözkonusu reformlara rağmen vergi yükünde ve BDT ülkelerinde mevcut olan vergi uygulamalarındaki farklılıklar MDAÜ ülkeleri ile karşılaştırıldığında başarısız olmaktadır. BDT ülkelerinde vergi tahsili de uluslararası standartlar düzeyinde incelendiğinde düşük kalmaktadır.

Burada belirtilmesi gereken bir husus da vergi reformlarının sübvansiyonlar ve mali disiplin üzerindeki etkisidir. Merkezi planlı Sovyet sisteminde devlet işletmeleri açık bütçe politikalarıyla yönetilmiş, çeşitli sübvansiyon türleri ve krediler bu işletmelere tahsis edilmiştir.

Bütçeden yapılan doğrudan devlet sübvansiyonları mukayeseli bir şekilde MDAÜ'de 1990'ların ilk yıllarında düşük olmuş ve daha sonra da azaltılmamıştır. Buna rağmen bu resmi veriler devlet desteklerinin gerçek bir yansıması değildir. Dünya Bankası'nın (1999) Business Environment and Enterprise Performance Survey Project (BEEPS) adlı araştırması BDT ülkelerinin tamamında (Beyaz Rusya Özbekistan ve Türkmenistan hariç) şirketlerin vergi borçlarının %10'dan fazlasının ödenmemiş durumda olduğunu ve bunun da kalıcı nitelik taşıdığını ortaya koymaktadır.²⁵⁷

c. Özelleştirme: Mülkiyetin El Değiştirmesi

Özelleştirme sahasındaki gelişmeler 1990 yıllarının başlangıcında düşük düzeyde özel sektörün bulunmasıyla BDT ülkelerinin tamamında önemli farklılıklar göstermiştir.

²⁵⁶ UNECE, 2003; a.g.e., s. 130, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

²⁵⁷ UNECE, 2003; a.g.e., s. 130, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

Günümüz itibariyle mülkiyet alanında yapılmış olan değişiklikler Gürcistan, Ermenistan, Kazakistan, Rusya ve Ukrayna'da çok iyi durumdadır. Beyaz Rusya ve Türkmenistan'da ise söz konusu değişiklik çok düşük düzeydedir. Geçişin ilk aşamalarında küçük işletmelerin özelleştirilmesi genel olarak yerli piyasada açık arttırmayla yapılmış olsa da sağlanan gelir çok düşük düzeyde olmuştur.

Rusya'daki özelleştirme reformlarının bir parçası olan orta ve büyük ölçekteki şirketlerin özelleştirilmesi programı 1992 yılının ortalarında kabul edilen, hisselerin nüfusa dağıtılması yöntemi olan "vouçer özelleştirmesi"ne bağlı olarak uygulanmıştır. Ukrayna'da küçük ve büyük ölçekteki işletmelerin özelleştirilmesi Mart 1992'de başlatılmış ve pek başarı kaydetmemiştir. Moldova'da ise mülkiyet değişimi büyük ölçüde 1995 yılında kaydedilmiştir. Beyaz Rusya'da ise küçük ölçekteki özelleştirme resmi olarak Ekim 1990'da, vouçer yöntemiyle özelleştirme de 1994'ün ilkbaharında başlatılmış olmasına rağmen çok sınırlı bir başarı elde edilmiştir.²⁵⁸

Hızlı özelleştirme programı Rusya'da yanlış bir yol izlediği söylenebilir. 1992-94 yıllarındaki topyekün özelleştirme programı çerçevesinde 15000 şirketin mülkiyeti özel sektöre devredilmiştir. Beklentilerin aksine, taraflı bir şekilde yürütülen özelleştirme programı şirketlerin yeniden yapılandırılmasını sağlamamıştır. İkinci satışla yabancı girişimcilerin de tanışacağı ve özelleştirmenin bu ikinci uygulamasında daha şeffaf yöntemlerin kullanılarak hala devlet elinde bulunan şirketlerin özelleştirileceği düşünülebilirdi. Fakat bu düşüncelerin gerçekleşmesi söz konusu olamamıştır. Kontrolü elinde bulunduran "kayırmacılar" bu durumda bundan feragat edebileceklerini, çalışanlar yabancı kontrol altında ücretlerinin azalabileceğini, yöneticiler ise yabancılarla ilişkiler sonucu onların ötesinde bir üstün performanstan karşılaşmalarından korktukları için daha ziyade lobicilik yaparak devlet sübvansiyonlarıyla bu şirketlerin ayakta tutulabileceğinin daha kolay olabileceğini düşünmüşlerdir. Özelleştirmenin ikinci merhalesi özellikle devletten çıkar sağlayanların isteği doğrultusunda olup, şeffaf olmayan ve sistematik şekilde yabancı yatırımcı ve bankacıları devre dışı bırakılmasıyla gerçekleştirilmiş ve "hisse için borç" tuzağı olarak isimlendirilmiştir.²⁵⁹

Kısmen başarılı bir özelleştirme programı ise Kafkas ülkelerinde gerçekleştirilmiştir: Ermenistan'da küçük ölçekteki işletmelerin özelleştirilmesi Mayıs 1991'de uygulamaya konmuş, vouçer özelleştirmesi ise Ekim 1994'te başlatılmıştır.

²⁵⁸ UNECE, 2003; a.g.e., s. 132, (http://www.unecce.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

²⁵⁹ IMF, 2000; a.g.e., (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm>).

Son özelleştirme programıyla özelleştirmenin 2003'e kadar bitirilmesi amaçlanmıştır. Başarılı bir küçük ölçekte özelleştirme Gürcistan'da Mart 1993'te, büyük ölçekli şirketlerin özelleştirilmesi ise 1995 yılı ortalarında başlatılmıştır. Gürcistan ve Ermenistan'a nazaran Azerbaycan'da daha geç, yani 1997'de başlatılmış olan özelleştirme 1998-1999 yıllarında hemen hemen durmuş ve yeni özelleştirme programı son dönemlerde onaylanmıştır.

Orta Asya ülkelerinde mülkiyet değişimi daha düşük seviyede gerçekleşmiştir. Tacikistan'da küçük ölçekli işletmelerin özelleştirilmesi 1991'in sonlarında başlatılmış, fakat pek ilerleme kaydetmemiştir. Orta ve büyük ölçekteki işletmelerin özelleştirilmesi ise 1996'da hızlandırılmıştır. Gelişmeler aynı zamanda Özbekistan'da da hız katetmiştir. Küçük ve büyük ölçekteki işletmelerin özelleştirilmesi sırasıyla 1993 ve 1994'te başlatılmıştır. 1994 yılında özelleştirme programını onaylayan Türkmenistan'da ise çok az bir gelişme kaydedilmiştir. Kırgızistan 1994'te küçük ölçekli özelleştirmelerle önemli başarı elde etmesine rağmen 1997'de şeffaflık ve etkinlik kaygılarıyla programın uygulanması durmuştur. 2002'de kabul edilen programla yaklaşık 400 şirketin özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Kazakistan'ın hızlı ve makul bir başarılı vouçer özelleştirmesi Nisan 1994'te başlatılmış ve iki sene sonra tamamlanmıştır.²⁶⁰

d. Yasamaya İlişkin Reformlar

SSCB döneminde uygulanmış olan otoriter yönetim sistemi nedeniyle SSCB ülkelerinden (Estonya, Letonya ve Litvanya hariç) oluşan BDT ülkelerinde yasaların egemenliğine olan inanç düşük seviyede olmuştur. Her şeyden önce bu ülkelerde yasaların egemenliği ilkesinin toplumu oluşturan katmanlar tarafından benimsenip kabul edilmesi gerekmektedir. BDT ülkelerindeki mevcut durum ise bunun için daha çok zamana ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

(1) Yasaların Egemenliğinin Tahsisi

Neoklasik iktisat paradigmasına dayanan reform yaklaşımı reformların kanunların egemenliğini de içeren piyasa-destekleyici oluşumlara yardım edeceğini savunmaktadır. Bu anlamda hızlı özelleştirme en iyi yaklaşım olarak düşünülmüştür. Özelleştirmelerle bireylere mülkiyetin ve özel mülkiyet haklarının korunacağı söylenmiştir. Buna rağmen gerçekte Doğu Avrupa ülkelerini de kapsayan hemen hemen bütün geçiş ekonomilerinde piyasa ekonomisinin gelişimini, özellikle de özel

²⁶⁰ UNECE, 2003; a.g.e., s. 132, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

mülkiyet haklarının korunmasını destekleyen yasal sistem çok aşağı seviyede olmuştur. Temel olarak geçiş sürecinin genel başarısı için gerekli kurumsallaşmanın oluşturulmasının öneminin hafife alınması geçişin ilk aşamalarında reform çabalarının başlıca zaafiyetidir.²⁶¹

BDT geçiş ekonomilerinde, özellikle de Rusya'da yasaların egemenliği alanındaki gelişmeleri incelediğimizde bunun dünyanın diğer bölgeleriyle mukayesede pek içaıcı olmadığını görürüz. Mülkiyet hakları, anlaşmazlıkların çözümünü sağlayabilecek yasaların egemenliği bakımından değerlendirildiğinde post-komünist toplumlarda yasaların egemenliğinin tahsisi konusunda engellerin var olduğu açıkça görülmektedir. Diğer taraftan, yasaların egemenliği için toplumda yeterli talebin oluşması konusunda da problemlerin olduğunu söylenilebilir. Kısa dönemli geçişte kaybeden kesim, kaybettikleri her şeyden reformları sorumlu tutarak bu yüzden reformlara karşı koyarken, bu süreçte kazanan kesim ise kazandıkları rantları kurumsal reformların yapılmasıyla kaybetme endişesi ile reformlara karşı çıkmaktalar. Çıkar gruplarının güçlü baskısı reform sürecinin kendisinden kaynaklanmaktadır. Çünkü yapılan özelleştirmelerle BDT ülkelerinin çoğunda yeni yatırımların yapılmasına ve yeni girişimcilik faaliyetlerine olanak sağlanması yerine bir takım kesimlere haksız kazanç sağlanmıştır.

Piyasa yönlü kurumsallaşma gelişmelerine olan başlangıçtaki inançlar tecrübelerle desteklenmemiştir. Son dönemlerdeki gelişmeler göstermektedir ki, ilk özelleştirmeden haksız kazanç sağlayan kesimler yasal kurumsallaşmanın sağladıkları kazançları koruyacak şekilde yapılmasına çalışmaktadırlar.

(2) Ticaret Kanunu ve Rekabet Politikası

Dünya Ticaret Örgütü veya Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlara üyelik hazırlıkları BDT ülkelerinde son yıllarda ticari alanda yasal çerçevenin oluşturulmasını hareketlendirmiştir. Ticaret kanunu konusundaki gelişmelerde görülen en önemli problem ise onların uygulanmasında yaşanan zorluklardır. Bu problem kanunlarda yer alan normların veya standartların yeterince açık olmaması ve yönetsel ve yargısal desteğin yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır. Bu ise yasal sisteme olan güveni- özellikle de anlaşmaların garanti altına alınması ve mülkiyet hakları konusunda- yıpratmaktadır. Bunun sonucunda BDT ülkelerinde

²⁶¹ UNECE, 2003; a.g.e., s. 138, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

özellikle yatırımları desteklemesi açısından önemli olan ticaret kanunlarının kalitesi ve uygulanması uluslar arası standartların altında kalmaktadır.²⁶²

BDT ülkeleri genelde efektif rekabet politikalarını sağlayacak kurumların oluşturulması ve yasaların tahsis edilmesinde yavaş adım atmaktadırlar. Bu ülkelerde piyasa engellerine karşı yasaların uygulanması sürecinin henüz başlangıç aşamasında olduğu görülmektedir. Bu alandaki yavaş ilerlemeler genelde BDT ülkeleri için geçerli olmakla beraber Rusya ve Ukrayna, topluluğun diğer ülkelerine göre açık bir farkla ileridedir. Türkmenistan'da ise rekabet politikalarının geliştirilmesine ilişkin herhangi bir ilerleme yoktur.

II. GEÇİŞ EKONOMİLERİNİN MAKROEKONOMİK PERFORMANSI

Ülke ekonomilerinin makroekonomik performansları değerlendirilmek istendiğinde, birçok değişkenin temel gösterge olduğu bilinmektedir, ancak iktisatçılar arasında en genel kabul gören makroekonomik değişkenlerin başında enflasyon ve büyüme gelmektedir, dolayısıyla ekonomik performansı değerlendirmede; büyüme ve enflasyon kriterleri kabul görülen ölçüttür.²⁶³ Burada bu iki değişkenin temel kriter olarak ele alınmasıyla geçiş ekonomilerinin geçiş sürecindeki makroekonomik performansını değerlendirmeye çalışacağız.

A. Geçiş Ekonomilerinde Büyüme

Geçiş sürecinde ilk yıllarında fiyat ve ticari serbestleşme, mevcut toplumsal organizasyonu tahrip etmiştir. Kaynakların yeniden tahsisi ve yapılanması, başlangıçta üretim düşüşlerine neden olmuştur. Üretim düşüşleri genel olarak üç ana başlık altında toplanabilir: i-planlı sistemin çöküşüne dayalı organizasyonsuzluk, ii-ticari ağırlık ilişkisinin kopması, iii-ayarlar maliyetlerine yol açan politikalar.²⁶⁴

Geçiş ülkelerinde üretim düşüşü oranı ve yıllara göre dağılımı bölgelere göre farklılık göstermiştir. MDAÜ ve Batlık Ülkelerinde BDT ülkelerine göre daha az üretim düşüşü olmuştur.

İleri düzeyde reformcu Polonya, geçişten sonra yüksek düzeylerde üretim düşüşleri yaşadıkdan sonra diğer MDAÜ ile mukayese edildiğinde, hızlı bir iyileşme göstermiştir. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovak Cumhuriyeti ve Slovenya 3-4 yıllık bir dönemden sonra 1994'te büyümeye başlamıştır. Baltık Ülkeleri (Estonya, Letonya ve Litvanya) ve Balkan Ülkeleri (Arnavutluk, Hırvatistan ve Romanya) 1995

²⁶² UNECE, 2003; a.g.e., s. 138, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

²⁶³ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 42.

²⁶⁴ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 43.

büyümeye başlamıştır. Eski Sovyet Birliği Ülkelerinde büyümeye geçiş 1995-1996 yıllarında olmuştur. Gerilimli bölge ülkeleri olarak kabul edilen Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan ve Tacikistan, %50-%70 arasında en yüksek üretim düşüşleri yaşamıştır.²⁶⁵

Tablo 6: Geçiş Ekonomilerinin Makroekonomik Performansı (1989-2003)

Ülkeler	Geçişin Başlangıç Yılı	GSMH (SGP) Kişibaşına Gelir 1989	Üretim Düşüşünün Son Yılı	Üretimin Düşüşün Son Yılında Üretimin Toplam Düşüş Miktarı (1989=100)	Son Düşüş Yılından İtibaren 2003 Yılına Kadar Gerçekleşen Toplam Büyüme (%)	Son Düşüş Yılından İtibaren 2003 Yılına Kadar Gerçekleşen Ortalama Büyüme Rakamı (%)
Baltık Cum.	1992	7973	1993/94	43.3	52.3	4.87
Estonya	1992	8900	1994	36.4	54.1	4.80
Letonya	1992	8590	1993	52.8	53.0	5.32
Litvanya	1992	6430	1994	40.8	49.8	4.49
MDAÜ	1990/91	5760	1991/97	28.0	44.5	3.54
Arnavutluk	1991	1400	1992	39.9	95.5	6.09
Bulgaristan	1991	5000	1997	36.8	27.5	4.05
Hırvatistan	1990	6171	1993	37.7	54.8	4.37
Çek Cumhur.	1991	9000	1992	15.4	24.4	1.98
Macaristan	1990	6810	1993	18.1	40.4	3.39
Makedonya	1990	3394	1995	46.6	15.1	1.76
Polonya	1990	5150	1991	13.6	62.9	4.07
Romanya	1991	3470	1992	26.7	22.3	1.83
Slovak Cum.	1991	8000	1993	24.7	51.0	4.12
Slovenya	1990	9200	1992	20.4	51.3	3.76
BDT	1992	5072	1993/99	51.1	56.3	6.36
Ermenistan	1992	5530	1993	65.1	100.7	6.97
Azerbaycan	1992	4620	1995	63.1	88.5	7.93
Gürcistan	1992	5590	1994	74.6	62.1	5.37
Kırgızistan	1992	3180	1995	50.4	45.4	4.68
Moldova	1992	4670	1999	66.3	24.1	5.40
Tacikistan	1992	3010	1996	74.0	59.3	6.66
Özbekistan	1992	2740	1995	14.4	27.2	3.01
B. Rusya	1992	7010	1995	36.9	58.4	5.75
Kazakistan	1992	5130	1995	40.0	53.3	5.34
Rusya	1992	7720	1998	45.1	35.5	6.08
Türkmenistan	1992	4230	1997	59.5	93.5	11.0
Ukrayna	1992	5680	1999	63.8	31.3	6.81

Kaynak: Stanley FISHER, Ratna SAHAY, *Transition Economies: The Role of Institutions and Initial Conditions*, IMF, Festschrift in Honor of Guillermo A. Calvo, Nisan 15--16, s. 13, 2004, (<http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2004/calvo/pdf/fische.pdf>; 20.05.2005)

Tablo 6'dan görüldüğü üzere geçişin ilk yıllarında geçiş ekonomilerinin tamamında üretim düşüşleri yaşanmıştır. Üretim düşüşleri ülkelere göre farklılık göstermiş ve en yüksek üretim düşüşleri BDT ülkelerinde gerçekleşmiştir. Bu

²⁶⁵ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 44.

lkelerde devam eden üretim dleri geçişin başlangıç yılından sonra süre itibariyle de daha fazla yıllara yayılmıştır. Üretim dleri ekonomide istikrarın sağlandığı döneme kadar ortalama olarak MDAÜ'de 1989 yılı GSYİH tutarı bazında %28.0, Baltık Cumhuriyetleri'nde %43.3, BDT lkelerinde ise, %51.1 olarak gerçekleşmiştir. Geçiş ekonomilerinin tamamında istikrarlı bir büyüme süreci ise 2000 yılında baladığını söyleyebiliriz.

1995-1996 yıllarında uygulamaya konan istikrar programlarıyla hemen hemen bütün geçiş ekonomisi ülkelerinde makroekonomik istikrarın sağlanmasıyla üretimde tekrar büyüme sağlanmıştır. 1997 yılında Arnavutluk, Romanya, Bulgaristan, Türkmenistan ve Ukrayna dışında bütün ülkelerde büyüme rakamları gerçekleşmiştir (Tablo 7).

Tablo 7: 1990'lı Yıllarda Geçiş Ekonomilerinde Büyüme Rakamları (%)

lkeler	Yıllar									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Polonya	-11.6	-7.0	2.6	3.8	5.2	7.0	6.1	6.9	4.8	4.5
Slovenya	-4.7	-8.9	-5.5	2.8	5.3	4.1	3.5	4.6	3.9	3.5
Slovakya	-2.5	-14.9	-6.5	-3.7	4.9	6.9	6.6	6.5	4.4	0.3
Macaristan	-3.5	-11.9	-3.1	-0.6	2.9	1.5	1.3	4.6	5.1	4.2
ek	-1.2	-11.5	-3.3	0.6	3.2	6.4	3.8	0.3	-2.3	1.3
Arnavutluk	-10.0	-27.7	-7.2	9.6	9.4	8.9	9.1	-7.0	8.0	10.1
Özbekistan	1.6	-0.5	-11.1	-2.3	-4.2	-0.9	1.6	2.4	3.3	4.3
B. Rusya	-3.0	-1.2	-9.6	-7.6	-12.6	-10.4	2.8	10.4	8.3	3.4
Hırvatistan	-7.1	-21.1	-11.7	-8.0	5.9	6.8	6.0	6.5	2.3	-0.9
Estonya	-8.1	-13.6	-14.2	-9.0	-2.0	4.3	3.9	10.6	4.0	0.3
Romanya	-5.6	-12.9	-8.8	1.5	3.9	7.1	4.1	-6.9	-7.3	-1.2
Makedonya	-9.9	-7.0	-8.0	-9.1	-1.8	-1.2	0.8	1.5	2.9	4.3
Bulgaristan	-9.1	-11.7	-7.3	-1.5	1.8	2.1	-10.1	-7.0	3.5	2.3
Litvanya	-5.0	-6.2	-21.3	-16.0	-9.5	3.5	4.9	7.4	5.2	-1.5
Kırgızistan	3.0	-5.0	-19.0	-16.0	-20.0	-5.4	7.1	9.9	1.8	3.7
Kazakistan	-0.4	-13.0	-2.9	-9.2	-12.6	-8.2	0.5	2.0	-2.5	2.9
Letonya	2.9	-10.4	-34.9	-14.9	0.6	-0.8	3.3	8.6	3.6	4.7
Rusya	-4.0	-5.0	-14.5	-8.7	-12.7	-4.1	-3.5	0.8	-4.6	6.4
Türkmen.	2.0	-4.7	-5.3	-10.0	-18.8	-8.2	-8.0	-26.1	4.2	16.5
Azerbaycan	-11.7	-0.7	-22.6	-23.1	-19.7	-11.8	1.3	5.8	10.1	11.4
Tacikistan	-1.6	-7.1	-29.0	-11.0	-18.9	-12.5	-4.4	1.7	5.3	3.7
Ermenistan	-7.4	-17.1	-52.6	-14.8	5.4	6.9	5.8	3.1	7.2	3.3
Ukrayna	-3.4	-11.6	-13.7	-14.2	-23.0	-12.2	-10.0	-3.2	-1.7	-0.2
Gürcistan	-12.4	-20.6	-44.8	-25.4	-11.4	2.4	10.5	11.0	2.9	3.0
Moldova	-2.4	-17.5	-29.1	-1.2	-31.2	-3.0	-8.0	1.3	-8.6	-3.4

Kaynak: Grzegorz W. KOLODKO, **Globalization and Catching-Up: From Recessıon to Growth in Transition Economies**, IMF Working Paper WP/00/100, June 2000 içindeki tablolardan ve IMF World Economic Outlook, April 2007, Table 6'dan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2000'li yıllara gelindiğinde ise bu yıllarda geçiş ekonomisi ülkelerinin tamamı sürekli büyüme başarısı göstermiştir. 1990'lı yılların ortalarında sağlanmış olan makroekonomik istikrarın sağlanması ve daha sonraki yıllarda piyasa ekonomisinin yasal-kurumsal alt yapısının oluşturulma çabalarının artmasıyla 2000'li yıllarda

ekonomik büyüme devamlılık arzemiştir. Bu yıllarda özellikle, doğal kaynak zengini Türkmenistan, Azerbaycan ve Kazakistan gibi ülkeler çok yüksek oranlarda büyüme başarısı göstermişlerdir (Tablo 8).

Tablo 8: 2000’li Yıllarda Geçiş Ekonomilerinde Büyüme Rakamları (%)

Ülkeler	Yıllar						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Polonya	4.2	1.1	1.4	3.8	5.3	3.5	5.8
Slovenya	3.9	2.7	3.4	2.5	4.4	4.0	4.0
Slovakya	0.7	3.2	4.1	4.2	5.4	6.0	8.2
Macaristan	5.2	4.1	4.3	4.1	4.9	4.2	3.9
Çek	3.6	2.5	1.9	3.6	4.2	6.1	6.1
Arnavutluk	7.3	7.0	2.9	5.7	5.9	5.5	5.0
Özbekistan	3.8	4.2	4.0	4.2	7.7	7.0	7.2
B. Rusya	5.8	4.7	5.0	7.0	11.4	9.3	9.9
Hırvatistan	2.9	4.4	5.6	5.3	3.8	4.3	4.6
Estonya	10.8	7.7	8.0	7.1	8.1	10.5	11.4
Romanya	2.1	5.7	5.1	5.2	8.4	4.1	7.7
Makedonya	4.5	-4.5	0.9	2.8	4.1	3.8	4.0
Bulgaristan	5.4	4.1	4.9	4.5	5.7	5.5	6.2
Litvanya	4.1	6.6	6.9	10.3	7.3	7.6	7.5
Kırgızistan	5.4	5.3	0.0	7.0	7.0	-0.2	2.7
Kazakistan	9.8	13.5	9.8	9.3	9.6	9.7	10.6
Letonya	6.9	8.0	6.5	7.2	8.6	10.2	11.9
Rusya	10.0	5.1	4.7	7.3	7.2	6.4	6.7
Türkmenistan	18.6	20.4	15.8	17.1	14.7	9.0	9.0
Azerbaycan	6.2	6.5	8.1	10.4	10.2	24.3	31.0
Tacikistan	8.3	10.2	9.1	10.2	10.6	6.7	7.0
Ermenistan	6.0	9.6	13.2	14.0	10.5	14.0	13.4
Ukrayna	5.9	9.2	5.2	9.6	12.1	2.7	7.1
Gürcistan	1.9	4.7	5.5	11.1	5.9	9.6	9.0
Moldova	2.1	6.1	7.8	6.6	7.4	7.5	4.0

Kaynak: IMF, **World Economic Outlook, April 2007**, Table 6’den yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Geçiş ekonomilerindeki üretim düşüşünü ve büyüme oranlarındaki gelişmeleri daha ayrıntılı bir şekilde araştırabilmek için ülkeleri üç gruba ayırarak incelemenin daha yararlı olacağı söylenebilir. Bu gruplamanın nedeni, ülkelerin yerleştikleri coğrafya ve bulundukları konum açısından geçiş sürecine farklı özelliklerle başlamış olmalarıdır. Birinci grupta Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri, ikinci grupta Baltık Cumhuriyetleri ve sonuncu üçüncü grupta ise BDT ülkeleri yer almaktadır.

1. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme

Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerini üretimdeki düşüş açısından incelediğimizde, bunun oransal olarak diğer iki grupta yer alan ülkelere oranla daha az gerçekleşmiş olduğunu görürüz. Diğer taraftan, geçişin başlangıç ve en zor yılları olan 1990-1993 yılları arasında Makedonya dışında bu ülkelerde ortalama yıllık üretim düşüşü %10’un üzerine çıkmamıştır. Bu oran diğer iki gruptaki ülkelere göre

az olduğunu göstermektedir. Bunun sebebi MDAÜ ülkelerinde ekonomik istikrar programları daha erken başlatılmış olup, kısa bir süre içerisinde ekonominin istikrara kavuşturulması ve üretimdeki düşüşün durdurulmuş olmasıdır. Makedonya (1995) ve Bulgaristan (1997) dışında bu ülkelerde üretim düşüşünün son yaşandığı yıllar genel olarak 1992-93 yıllarıdır. Polonya ise, bu konuda kayda değer başarı göstererek 1991 yılında daha önce gerçekleşen iki senelik üretim düşüşünün ardından istikrarı sağlamayı başaramamıştır.

Ekonomik istikrar sağlandıktan sonra MDAÜ ekonomileri olumlu bir büyüme trendi yakalayarak geçmiş yıllardaki üretim düşüşünü hızla telafi etmeye çalışmışlardır. Hernekadar Arnavutluk, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Hırvatistan ve Romanya'da büyümeye geçişten sonraki yıllarda yine düşüş gerçekleşmiş ise de, bu ülkeler istikrarlı bir şekilde büyümeye devam etmişlerdir. 2000 yılına gelindiğinde bu ülkelerin yarısı 1990 yılındaki GSYİH düzeyinin üzerinde (Polonya %143.3, Slovenya %119.9, Arnavutluk %113.2, Macaristan %108.7 ve Slovakya %106.7) üretim gerçekleştirmişlerdir. Bulgaristan hariç diğer dört ülke ise bu seviyeye hızla yaklaşmışlardır (Tablo 9).

Tablo 9: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme

Ülkeler	1991'de Geçiş İle Birlikte GSYİH'da Sürekli Azalma Yılları (sayı olarak)	Büyümeye Geçiş Sonrası Küçülme	Ortalama Dönemsel GSYİH Büyüme Oranları (%)			2000 GSYİH İndeksi (%) (1990=100)
			90-93	94-97	98-2000	
Arnavutluk	4	Evet	-8.8	4.9	6.4	113.2
Bulgaristan	6	Evet	-7.4	-3.6	3.6	62.8
Çek Cum.	3	Evet	-4.3	3.6	-0.1	99.1
Hırvatistan	4	Evet	-9.9	3.0	2.0	86.6
Macaristan	4	Hayır	-4.8	2.5	5.0	108.7
Makedonya	6	Hayır	-12.9	-0.8	3.5	90.6
Polonya	2	Hayır	-3.1	6.3	4.3	143.3
Romanya	4	Evet	-6.4	2.1	-2.8	81.9
Slovakya	4	Hayır	-6.8	6.3	2.8	106.4
Slovenya	3	Hayır	-3.9	4.0	4.5	119.9

Kaynak: Grzegorz W. KOLODKO, *Ten Years of Postsocialist Transition: The Lessons for Policy Reforms*, The World Bank Development Economics Research Group Washington, D.C. s. 3'teki tablodan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır, (http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSID=IB/1999/07/22/000094946_99041308525126/Rendered/PDF/multi_page.pdf; 16.02.2007).

2. Baltık Cumhuriyetlerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme

Baltık Cumhuriyetlerini oluşturan Estonya, Letonya ve Litvanya, diğer Sovyet Cumhuriyetleri'nden farklı olarak Sovyetler Birliği'nin fesih ilanından önce bağımsızlıklarına kavuşmuşlardır. Bu durum, söz konusu cumhuriyetlerin geçiş sürecine Sovyet Cumhuriyetleri'nden daha erken ve farklı koşullar altında başlamasına neden olmuştur. Her şeyden önce, kısa zaman periyodu içinde bağımsız ticari ilişkiler kurmaları ve ekonomi politikaları uygulamaları onlar için önemli avantaj oluşturmıştır.

Baltık ülkeleri geçiş sürecinin ilk yıllarında (1990-93) önemli ölçüde üretim düşüşü yaşasalar da (yıllık ortalama olarak Estonya %-9.7, Letonya %-13.8 ve Litvanya %-18.3), kısa bir süre içerisinde ekonomik istikrarı sağlamış ve üretimdeki düşüşü durdurmuşlardır. 1994 yılından itibaren gerçekleşen büyüme rakamlarıyla Baltık Cumhuriyetleri'nden Estonya 2000 yılında geçiş öncesi üretim düzeyine ulaşmış, Letonya ve Litvanya ise bu başarıyı gösterememişlerdir (Tablo 10).

Tablo 10: Baltık Ülkelerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme (%)

Ülkeler	1991'de Geçiş İle Birlikte GSYİH'da Sürekli Azalma Yılları (sayı olarak)	Büyümeye Geçiş Sonrası Küçülme	Ortalama Yıllık GSYİH Büyüme Oranları (%)			2000 GSYİH İndeksi (%) (1990=100)
			90-93	94-97	98-2000	
Estonya	5	Evet	-9.7	4.1	6.4	113.2
Letonya	4	Evet	-13.8	2.2	2.7	60.5
Litvanya	5	Evet	-18.3	0.5	0.8	67.7

Kaynak: Grzegorz W. KOLODKO, *Ten Years of Postsocialist Transition: the Lessons for Policy Reforms*, The World Bank Development Economics Research Group Washington, D.C. s. 3'teki tablodan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır,
(http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSID=1999/07/22/000094946_99041308525126/Rendered/PDF/multi_page.pdf; 16.02.2007).

3. BDT Ülkelerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme

Diğer iki gruptaki ülkelerden farklı olarak BDT ülkeleri geçişin ilk yıllarında uzun süreli ve yüksek oranlarda üretim düşüşü yaşamışlardır. BDT ülkelerinde üretim düşüşü beş ila yedi senelik bir süreyi kapsamıştır. Ayrıca, 1998 yılında Rusya'da ortaya çıkan krizin etkisiyle Rusya'yla beraber Ukrayna ve doğal kaynaklar

bakımından fakir durumda olan Beyaz Rusya ve Moldova'da da negatif büyüme gerçekleşmiştir.

Üretim düşüşlerin uzun süreli ve yüksek oranlarda gerçekleşmesi, bu ülkelerin çoğunun GSYİH'lerinin yarısından fazlasını kaybetmelerine neden olmuştur. BDT ülkeleri genel olarak (Moldova hariç) 1998 yılından itibaren istikrarlı bir şekilde büyümeye başlamışlardır. Buna rağmen, 2000 yılında Beyaz Rusya ve Özbekistan dışındaki bu ülkelerin 1990 GSYİH düzeylerinin çok gerisinde kaldıkları görülmektedir (Tablo 11).

Tablo 11: BDT Ülkelerinde Üretim Düşüşü ve Büyüme

Ülkeler	1991'de Geçiş İle Birlikte GSYİH'da Sürekli Azalma Yılları (sayı olarak)	Büyümeye Geçiş Sonrası Küçülme	Ortalama Yıllık GSYİH Büyüme Oranları (%)			2000 GSYİH İndeksi (%) (1990=100)
			90-93	94-97	98-2000	
Azerbaycan	6	Hayır	-14.5	-5.7	8.5	57.2
B. Rusya	6	Evet	-5.4	-2.6	2.8	85.1
Ermenistan	4	Hayır	-21.4	5.4	4.8	66.3
Gürcistan	5	Hayır	-24.1	2.9	3.1	34.3
Kazakistan	6	Hayır	-6.7	-6.0	1.7	66.1
Kırgızistan	5	Hayır	-9.3	-2.4	3.3	66.0
Moldova	7	Evet	-12.6	-10.2	-3.8	35.1
Özbekistan	5	Hayır	-3.1	-0.3	4.3	99.4
Rusya	7	Evet	-10.1	-5.3	2.0	63.8
Tacikistan	7	Hayır	-12.2	-8.4	5.2	35.1
Türkmenistan	7	Hayır	-4.5	-12.5	11.0	81.3
Ukrayna	8	Hayır	-10.1	-12.1	0.5	43.2

Kaynak: Grzegorz W. KOLODKO, *Ten Years of Postsocialist Transition: the Lessons for Policy Reforms*, The World Bank Development Economics Research Group Washington, D.C. s. 3'teki tablodan yararlanılarak hazırlanmıştır, (http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSID=IB/1999/07/22/000094946_99041308525126/Rendered/PDF/multi_page.pdf; 16.02.2007).

B. Geçiş Ekonomilerinde Enflasyon

Geçiş ekonomilerinde fiyat liberalizasyonundan sonra hiper enflasyon süreci gerçekleşmiştir. Özellikle kumanda ekonomik sistem terk edildiğinde geçiş ekonomilerinin makroekonomik temelleri düzeltmeden fiyat serbestiyetine gitmeleri hiperenflasyon sürecini başlatmıştır. Çok az ülkede (Çekoslovakya ve Macaristan'da) bu olgu yaşanmamıştır. Bunda da çok dikkatli yaklaşımlar ve

liberalizasyon öncesinde kontrollü olunması etkili olmuştur. Özellikle mal kıtlığından parasal tehlide, paranın konvertibl olmasından devalüasyon beklentisine kadar para otoritesinin müdahalede bulunması ve bütçe açıklarının parasallaştırılması, hiperenflasyona girişi doğuran etkenler olarak sayılabilir. Diğer taraftan, sadece fiyat serbestiyetini tekbaşına enflasyonun kaynağı olarak göstermek yanıltır; daha çok ani bir fiyat ayarlamasına gidilmesi hiperenflasyonun kaynağı olmuştur.²⁶⁶

Tablo 12: Geçiş Ekonomilerinde Enflasyon 1990-2000, (TÜFE%)

Ülkeler	Yıllar										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Baltık C.	12.6	197.0	1016.6	202.9	51.7	31.1	21.8	9.5	6.0	2.2	2.3
Estonya	18.0	202.0	1078.2	89.6	47.9	28.9	23.1	11.1	8.2	3.3	4.0
Letonya	9.1	216.4	1020.5	410.1	72.0	39.5	24.7	8.8	4.7	2.4	2.6
Litvanya	10.9	172.2	951.2	109.1	35.7	25.0	17.7	8.5	5.1	0.8	1.0
MDAÜ	209.0	212.0	296.1	259	57	21.7	25.0	133.4	16.0	18.3	11.7
Arnavutluk	0.0	35.5	193.1	85.0	21.5	8.0	12.7	33.1	20.3	-0.1	0.1
Bulgaristan	23.8	338.5	91.3	72.9	96.2	62.1	123.1	1082	22.2	2.1	10.4
Hırvatistan	609.5	123.0	663.6	1516	97.5	2.0	3.6	3.7	5.9	4.3	6.2
Çek Cum.	9.9	56.7	11.1	20.8	10.0	9.1	8.9	8.4	10.6	2.1	3.9
Macaristan	28.9	35.0	23.0	22.6	19.1	28.8	23.6	18.4	14.2	10.0	9.8
Makedonya	608.4	1115	1505.5	353.1	121.0	16.9	4.1	3.6	1.0	-1.3	6.2
Polonya	585.8	70.3	45.3	36.9	33.2	28.1	19.8	15.1	11.7	7.3	10.1
Romanya	5.1	170.2	210.7	256.2	137.1	32.2	38.8	154.9	59.1	45.8	45.7
Slovakya	10.4	61.2	10.2	23.1	13.4	10.0	6.0	6.2	6.7	107	12.0
Slovenya	551.6	115.0	207.3	31.7	21.0	13.5	9.9	8.4	7.9	6.1	8.9
BDT	5.6	107.8	992.4	2300	3296	336.9	128.7	89.5	19.8	47.6	27.9
Azerbaycan	6.1	106.6	912.6	1130	1664	411.5	19.8	3.6	-0.8	-8.5	1.8
B. Rusya	5.5	98.6	971.2	1190	2220	709.3	52.7	63.9	73.2	293	168.6
Ermenistan	6.9	174.1	728.7	3732	4964	175.5	18.7	13.8	8.7	0.7	-0.8
Gürcistan	4.2	78.7	1176.9	4085	22470	177.6	39.4	6.9	3.6	10.9	4.0
Kazakistan	5.6	114.5	1504.3	1663	1875	179.9	39.1	17.4	7.3	8.4	13.3
Kırgızistan	5.5	113.9	854.6	1209	278.1	42.9	30.3	25.5	10.3	35.7	18.7
Moldova	5.7	114.4	1308.0	1751	486.4	29.9	23.5	11.8	7.7	39.3	31.3
Özbekistan	5.8	97.3	414.5	1232	1550	315.5	56.3	732	29.0	29.1	49.5
Rusya	5.3	100.3	1523.7	875.0	309.0	197.4	47.8	14.7	27.7	85.9	20.8
Tacikistan	5.9	112.9	822.0	2864	350.3	682.1	422.4	85.4	43.1	27.6	35.0
Türkmen.	5.7	88.5	483.2	3128	2562	1105	714.0	83.7	16.8	23.5	8.0
Ukrayna	5.4	94.0	1209.6	4735	819.2	376.7	80.2	15.9	10.6	22.7	28.2

Kaynak: EGELİ, EMSEN, a.g.m, s. 46-47'deki Tablo 3'den ve IMF, **World Economic Outlook, April 2005**, Table 11'den yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 12 yardımıyla geçiş ekonomilerinde gerçekleşen enflasyon rakamlarını incelediğimizde, 1990 yılında genel olarak geçiş henüz başlatılmamışken enflasyon rakamlarının ortalama olarak Baltık Cumhuriyetlerinde %12.6, MDAÜ'de %209.0 ve BDT ülkelerinde ise %5.6 olarak gerçekleştiğini görürüz. MDAÜ'de enflasyon rakamlarının bu kadar yüksek seyretmesinin nedeni bu ülkelerin çoğunun geçiş sürecine daha erken, yani 1990 yılında başlamış olmalarıdır. Buna rağmen, geçişte

²⁶⁶ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 45.

daha kontrollü hareket eden Macaristan ve Çekoslovakya'da enflasyon daha düşük oranda gerçekleşmiştir. Geçişin ilk üç yılında enflasyon oranı ortalamasının %181 olmasına rağmen 1995 yılına gelindiğinde MDAÜ'nde enflasyonun iki haneli, hatta bazı ülkelerde (Arnavutluk, Çek Cumhuriyeti ve Hırvatistan) tek haneli rakamlara düşürüldüğünü görürüz. 2000 yılına gelindiğinde ise, enflasyon MDAÜ'nin çoğunda tek haneli rakamlarda gerçekleşmiş, MDAÜ ortalaması ise %11.7 olmuştur. 2003 yılı enflasyon oranı ortalaması ise %4.4 olmuştur.

Baltık Cumhuriyetleri ve BDT ülkeleri için geçişin başlangıç yılı olarak kabul edilen 1992 yılında enflasyon rakamı ortalama olarak ilkinde %1016.6, ikincisinde ise %992.4 olarak gerçekleşmiştir. Enflasyon oranının, geçişin ilk yılında bu kadar yüksek rakamlarda seyretmesi serbestleştirme politikalarının yanında Sovyetler Birliği döneminden kalan bastırılmış enflasyonun etkisiyle olmuştur. Zira, geçiş öncesi 1991 yılında bu baskı hissedilir derecede artmış ve aynı yıl Baltık Cumhuriyetlerinde ortalama enflasyon rakamı %197, BDT ülkelerinde ise %107.8 olarak gerçekleşmiştir. Baltık Cumhuriyetleri 1994 yılında enflasyon oranını ortalama olarak makul bir orana (%57.1) düşürmeyi başarsalar da, BDT ülkeleri sırasıyla 1993 ve 1994 yıllarında hiperenflasyon süreci yaşamışlardır. Bu ülkelerde (Tacikistan ve Türkmenistan hariç) enflasyon oranı 1996 yılında iki haneli rakamlara düşürülmüş, 1998 yılında ortalama olarak %19.7'ye gerilemiştir. 1998 Rusya krizinin etkisiyle ortalama enflasyon rakamı %47.6'ya yükselmiş ise de 2000 yılında %27.9'a düşmüştür (Tablo 12).

Geçiş ekonomilerinde yaşanan yüksek enflasyon önemli bir çelişki yaratmıştır. Bu yıllarda geçiş ekonomilerinde yaşanan ortalama GSYİH büyüme oranları ile enflasyon ortalamaları arasında negatif doğrusallık vardır. Enflasyon oranlarının yüksek seviyede geliştiği yıllarda ekonomide negatif büyüme yaşanmıştır.

Kumanda ekonomilerinin çoğu, hiperenflasyon standardı için eşikdeğer olan aylık %50 ve yıllık %1300'ü aşan yüksek enflasyonu yaşamışlardır. BRUNO ve EASTERLY adlı iktisatçılar da büyüme ve istikrarı korumak açısından yıllık %40'lık enflasyon değerini eşikdeğer kabul etmişlerdir. Ancak FISHER bu tehlikeli sınırın geçiş ekonomileri için istisna teşkil edebileceğini söylemiştir²⁶⁷. Geçiş ekonomilerinde yaşanan yüksek enflasyon oranı yanında negatif büyümenin gerçekleşmesi bu bulguları doğrulamaktadır. Geçiş yıllarının ilk dönemlerinde

²⁶⁷ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 45.

büyüme yüksek eksi değerlerde seyrederken, enflasyon oranları da yüksek oranlarda gerçekleşmiştir. İstikrar programlarının sonuçlarının alınmaya başladığı ve enflasyon oranlarının da makul seviyelere düştüğü yıllarda büyüme tekrar başlamıştır. Dolayısıyla geçiş ekonomilerinin yaşadığı bu deneyim enflasyon olgusunun çok yüksek düzeylerde seyrettiği dönemlerde büyümede eksi değerlerin ortaya çıkabileceğini göstermektedir.

Geçiş ekonomilerinde büyüme, reformların başlangıcından üç yıl sonra ve istikrar programının tamamlanmasından bir yıl sonra başladığı gözlenmiştir. Veriler, politikalar ne kadar hızlı hayatiyete geçirilirse başlangıçtaki üretim azalışının o kadar erken ve daha sonra hızlı bir büyüme-iyileşme süreci yaşandığını gösterir. Geçiş ekonomisinde liberalizasyon sonrası çok fazla yükselen enflasyon makroekonomik istikrar programlarına başladıktan sonra azalmaya başlamıştır. Makroekonomik istikrarın tamamlanma yılının enflasyonda düşmenin başladığı yıl olduğu görülür. Geçiş sürecinin ilk on yılından sonra avantajlı ve yüksek-orta düzeyde reformcu ülkeler, enflasyon rakamlarını tek haneli rakamlara düşürmüşler ve istikrar programına zamanında başlamalarından dolayı bir çok şeyi ilk olarak telafi etmişlerdir.

C. Geçiş Sürecinin İlk Yıllarında Yaşanan Üretim Düşüşünün ve Yüksek Enflasyonun Nedenleri ve Uygulanan İstikrar Programları

1994 yılında geçiş ekonomilerinin dibe vurmasında merkezi planlamanın aniden sona ermesini izleyen organizasyonsuzluğun etkin olduğu söylenebilir. Organizasyon yokluğu, CMEA'nın dağılması, eski sistem tarafından sağlanan yatay entegrasyonun bozulması ve merkezi planlamanın dağılması, özellikle mal ve hammadde teminatında ve üretim şebekesinde aksamalara yol açmıştır.²⁶⁸ Üretim maliyetlerinin ve kayıtdışı ekonominin artması, bu durumun hem sebebi hem de sonucudur. Bir diğer görüş, geçişin başlangıcında üretimdeki azalmanın makroekonomik istikrar politikaları ile kaynakların verimsiz sektörden verimli sektörde yeniden paylaşımının bir sonucu olduğunu öne sürer.²⁶⁹

Geçiş sürecinin başlangıcında yukarıdaki faktörler dışında ülkelerin bazı özellikleri onların makroekonomik performanslarını etkilemiştir: coğrafya (doğal kaynak zenginliği ve Batı piyasalarına olan yakınlık), merkezden planlı ekonomik sistemde yaşama süresi, sosyalist sistemde yaşarken edinilmiş ekonomik

²⁶⁸ IMF, 2000; a.g.e., (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm>).

²⁶⁹ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 42.

gelişmenin yapısı (sanayileşmenin büyüklüğü, askeri üretim ve bastırılmış enflasyon) vb²⁷⁰. Diğer taraftan, geçiş ekonomilerinin ekonomik, tarihi ve kültürel geçmişleri, nüfusu, doğal kaynaklar açısından farklılıklar sergilemeleri, ekonomik geçişin uygulanmasında gerekli kamusal değişiklikler yapmada farklı performans sergilemelerine yol açmıştır. Başlangıç koşulları da denilen bu etkenlerin yanı sıra dışsal baskı ve fırsatlar ile hükümet politikaları, beşeri sermaye ve demografik güçler de büyüme performanslarını etkileyen unsurlar olarak ortaya çıkmıştır.²⁷¹

Başlangıçta mevcut olan elverişsiz koşullar geçişin ülkelerde neden farklı şekillerde yaşandığını açıklamaya yardımcı olabilir. Geçişin başlangıcında ülke ekonomilerindeki farklılıklar ekonomik faaliyetleri sürdürmeyi zorlaştırmıştır. Örneğin, gelişmiş piyasalarla ticaret yapabilme yetisindeki farklılıklar, sanayileşme oranı, tarımın ekonomideki payı, orta okul eğitim oranı, komünist rejim altında daha fazla yaşama gibi. Başlangıç koşullarında dejavantajların bulunması üretimde keskin düşüşler yaratması şaşırtıcı olmamıştır.²⁷²

Geçiş ekonomilerinde başlangıç yıllarda yaşanan üretim düşüşünün buradan da anlaşılacağı gibi daha çok başlangıç koşulları ile ilgili olduğunu söyleyebiliriz. Başlangıç koşullarının ülkelere göre aynı olmayışı, geçiş ekonomisi ülkelerindeki üretim düşüşlerini farklı şekillerde etkilemiştir.

Tablo 3'ten hatırlayacağımız üzere çeşitli başlangıç koşulunun değerlendirilmesiyle oluşturulan başlangıç koşulu indeksinde daha yüksek rakamsal değer daha uygun başlangıç pozisyonun mevcutluğunu göstermektedir. Başlangıç koşulu indeksi ele alınarak incelediğimizde, bunun üretimdeki düşüşlerle doğrudan bağlantılı olduğunu görürüz. Nitekim, başlangıç koşulu indeksi ortalama olarak MDAÜ için 2.6, Baltık Ülkeleri için (-0.2) ve BDT Ülkeleri için ise (-2.0) olmuştur. Dolayısıyla, makroekonomik performansları bakımından Baltık ve BDT ülkelerine oranla daha başarılı olan MDAÜ ülkeleri aynı zamanda daha yüksek indeks değerine de sahiptirler. Bu durum başlangıç koşullarının geçiş sürecinde makroekonomik performanstaki başarıyı doğrudan etkilediğini açıkça göstermektedir.

²⁷⁰ WB, *Transition, The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, 2002, (<http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/complete.pdf>; 19.07.2005).

²⁷¹ EGELİ, EMSEN, a.g.m., s. 41.

²⁷² IMF, 2000, a.g.e., (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm>).

Geçiş ekonomilerinde başlangıç yıllardaki üretim düşüşü ve yüksek enflasyonun bir nedeni de hızlı bir şekilde uygulamaya konulan fiyat ve ticaret liberalizasyonunun olduğunu söyleyebiliriz. Geçiş ekonomileri geçiş sürecine ilk olarak bu politikaları uygulamakla başlamışlardır. Bu politikaların hızlı bir şekilde uygulanması birbirine bağımlı üretim-ticaret şebekesinin çökmesine ve dolayısıyla üretim düşüşüne neden olmuştur. Birkaç temel tüketim maddesi dışında gerçekleştirilen fiyat liberalizasyonu ise Sovyet sistemi döneminden varolan gizli talebin de eklenmesiyle fiyatların aşırı derecede yükselmesine sebebiyet vermiştir ki, bu da beraberinde enflasyonu getirmiştir.

Fiyat ve ticaret liberalizasyonu ile ticari bağların kopması ülkeleri yeni ticari ortaklar aramaya zorlamıştır. Bu ilişkinin kısa vadede gerçekleştirilmesinin de zor oluşu üretim düşüşünün yıllara yayılması sonucunu doğurmuştur. Bu yıllarda ticaret ağlarının kopması yerli üretimden ziyade ithalata üstünlük verilmesini sağlamıştır. Bu ise, dış ticaret dengesini olumsuz yönde etkilemiştir.

Diğer taraftan, liberalleştirme ve istikrarın sağlanması radikal reform stratejisinin iki temel direğidir. Hızla özelleştirme ise üçüncü temel direktir. Ancak ilk iki temel direk üçüncünün yoluna engeller çıkarır. İlk yıllarda gerçekleşen yüksek enflasyon olgusu çoğu geçiş ülkeleirindeki tasarrufları silip süpürmüş; böylece bu ülkelerde özelleştirilen işletmeleri satın alacak kadar parası olan yeterli sayıda kişi kalmamıştır. Bu işletmeleri satın almaya durumları elverseydi bile, yüksek faiz oranları ve sermaye sağlayacak mali kurumların olmaması nedeniyle bunları yeniden canlandırmak zor olabilirdi.²⁷³

Geçiş ekonomilerinde enflasyonun istikrara kavuşturulması ve üretim düşüşünün durdurulması-büyümeye geçiş, ancak makroekonomik istikrar programlarının uygulanmasından sonra gerçekleşmiştir. Esasen IMF'nin görüşleri doğrultusuna uygulanan bu istikrar programları kısa bir süre içerisinde olumlu sonuçlarını vermiş ve geçiş ekonomileri resesyondan büyümeye geçiş bilmişlerdir.

İstikrar programlarının hemen hepsinde ortak bir kaç özellik bulunmaktadır. Bunlar; makroekonomik politika amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulunacak olan para programları, içinde özelleştirme, bankacılık gibi unsurların yer aldığı yapısal reform düzenlemeleri ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik çabalar olarak nitelendirilebilir. Böylece yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve içeride kamu açıkları ile karşı karşıya kalan ülkelerin uygulayacakları

²⁷³ STIGLITH, a.g.e., s. 166-167.

istikrar programlarının önemli bir unsuru olarak tasarlayacakları sıkı maliye politikaları ile kamu harcamalarını azaltmaları, gelirlerini arttırmaları, borçlarını çevirebilmeleri, aynı zamanda devletin ekonomideki ağırlığını azaltarak özel sektöre gerekli mali kaynakların yaratılması sureti ile büyüme ortamına geçilmesi bu programların temel standart kurgusu ve beklentisi olarak ortaya konulmaktadır.²⁷⁴

Enflasyon oranlarının kontrol altına alınması ülkelerin çoğunun sabit kur rejimine uyum sağlamasıyla gerçekleşmiştir. Bir başka ifadeyle, ülke yönetimleri sabit döviz kurlarına uyumlu sıkı döviz uygulamaları yapacaklarına söz vermişlerdir. Aynı zamanda aşırı kamu harcamaları bu koşulu sağlamada zorluk oluşturduğu için sıkı bütçe politikaları uygulanmıştır. Bu politikalar ve özel sektörün de enflasyonun düşeceği yönündeki olumlu düşünceleri enflasyonla mücadelede başarılı olunmasını sağlamıştır. Sabit kur rejimi diğerlerine oranla bu konuda daha destekleyici olmuştur. Örneğin, çoğu ülke merkez bankalarına oldukça geniş bağımsızlık tanıyarak sıkı para politikaları veya IMF disiplinine tabi destekleyici makroekonomik programlar uygulamasına izin vermişlerdir ki, bu da enflasyonu kontrol etmeye oldukça yardımcı olmuştur.²⁷⁵

Başlangıçta özellikle SSCB'den ayrılan cumhuriyetlerde organizasyonsuzluk nedeniyle ticaret hadlerindeki kötüleşmeden kaynaklanacak bir reel ekonomi şokunun menfi etkilerinin ancak esnek kur rejimiyle giderebileceği düşünülmüş ve parasal istikrar politikalarının merkezine sabit kur rejimi yerine nispi esnek kur rejimi konulmuştur. Bu ise, enflasyonla mücadelede etkin bir politika olmamıştır.

Aslında, bu cumhuriyetler geçiş döneminin ortaya çıkardığı istikrarsız para talebi yapısına bağlı olarak, döviz kurunun aşırı yükselmesi ihtimaline karşı sabit kur rejimine yönelebirlirdi. Ancak, cumhuriyetler sabit kur uygulamasının iki temel şartı olan sıkı ve ihtiyatlı bir maliye politikası ile önemli miktarlarda döviz rezervi bulundurma gibi temel gereklilikleri yerine getirme imkanına sahip olamamışlardır.²⁷⁶ Diğer taraftan, bu ülkelerin bağımsız para politikaları uygulaması da zor olmuştur. Yeni bağımsızlığını kazanmış bu cumhuriyetler, bu politikaları uygulayacak kurumsal altyapı sorunu yaşamış, ayrıca geçişin ilk yıllarında milli para birimlerinin olmaması ve "ruble havzası"nda bulunma, hem ruble emisyoncusu Rusya'yı, hem de diğer cumhuriyetleri enflasyonu önlemede yetersiz bırakmıştır.

²⁷⁴ EMİL, YILMAZ, a.g.e., (<http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series03/0307.pdf>).

²⁷⁵ IMF, 2000, a.g.e., (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm>).

²⁷⁶ ŞAHİN, a.g.e., (www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ocakozel2002/reform.htm).

Enflasyonu hızlı bir şekilde durdurmayı başaran ülkeler üretim düşüşünü önlemede de başarılı olmuşlardır. Böylece enflasyonun durdurulması büyümeyi gerçekleştirmiştir. Fakat büyümenin devamlı olabilmesi için yapısal reformların gerçekleştirilmesi; özel sektördeki büyümeyi desteklemelerle kalıcı çözümler için anahtar rol oynamıştır. Yapısal reformların ilk ve düzgün olarak uygulanması ekonomilerde geçişin ilk yıllarında ortaya çıkan organizasyon yokluğunu önlemiş ve üretim şebekesini tekrar geliştirmiştir. Günümüzde enflasyon geçiş ekonomileri için bir sorun oluşturmamakta ve düşük düzeylerde gerçekleşmektedir.

Geçiş sürecinin başlamasından geçen on altı yıllık bir dönem içinde özellikle 2000'li yıllarda büyümedeki sürekli artışlarla geçiş ekonomilerinin çoğunun geçiş öncesi GSYİH düzeyini geçmiş oldukları görülmektedir. Tablo 13'den bu durumu detaylı bir şekilde inceleyebiliriz.

Tablo 13: 1989 ve 1991 Yılları Baz Alınmakla Geçiş Ekonomilerinin GSYİH'larındaki Yüzdesel Değişim

Sıra No	Ülkeler	1989=100		1991=100	
		2000	2006	2000	2006
1	Polonya	127.6	156.5	155.2	190.4
2	Slovenya	127.1	137.4	146.4	158.3
3	Slovakya	100.3	135.6	120.9	163.6
4	Arnavutluk	102.1	139.4	156.9	214.2
5	Macaristan	98.7	126.7	116.1	149.1
6	Çek Cumhuriyeti	102.8	130.5	120.1	152.5
7	Özbekistan	96.6	134.7	95.5	133.2
8	Türkmenistan	60.4	134.5	62.2	138.4
9	Beyaz Rusya	84.3	132.7	88.0	138.6
10	Estonya	84.2	139.5	106.0	175.7
11	Kazakistan	69.2	125.4	79.9	144.7
12	Hırvatistan	79.3	104.3	108.2	142.2
13	Romanya	76.8	109.0	93.4	132.6
14	Litvanya	67.1	104.6	75.3	117.4
15	Letonya	66.3	109.5	71.9	118.7
16	Bulgaristan	71.1	96.1	88.6	119.7
17	Rusya	64.7	93.0	80.0	102.0
18	Makedonya	78.0	86.8	93.1	103.6
19	Kırgızistan	66.0	81.5	67.4	83.3
20	Azerbaycan	51.6	117.6	58.9	134.1
21	Ermenistan	46.9	94.8	58.3	117.7
22	Tacikistan	47.1	78.8	51.6	86.3
23	Ukrayna	40.0	59.0	45.0	69.9
24	Gürcistan	34.4	53.4	49.5	76.8
25	Moldova	31.6	46.3	39.3	57.5

Kaynak: IMF, **World Economic Outlook**, April 2007 ve KOLODKO, Grzegorz W., "Globalization and Catching-Up: From Recessions to Growth in Transition Economies", **IMF Working Paper** WP/00/100, June 2000, s. 9'da yer alan verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

MDAÜ ülkelerinin büyük çoğunluğunun BDT ülkelerine göre geçişe daha erken yeni 1990 yılında başladıklarını daha önce belirtmiştik. Bu yüzden hesaplamalara baz yılı olarak geçişten bir önceki yılın (1989) değerlerini dikkate

aldık. Buna göre Bulgaristan ve Makedonya hariç bütün MDAÜ ve Batlık Cumhuriyetlerinin 1989 GSYİH düzeyini geçmiş oldukları görülmektedir. Polonya ise bu alanda daha da başarılı olup 1989 GSYİH'nın %56,5 üzerinde büyümüştür (Tablo 13).

BDT ülkelerine gelince, bu ülkeler için geçişin başlangıcı 1992 yılı olarak bilinmektedir. Dolayısıyla geçiş öncesi durumla karşılaştırmak amacıyla 1991 yılı GSYİH rakamlarını baz alarak da hesaplama yapılmıştır. Diğer taraftan, bu ülkelerle ilgili daha sağlıklı sonuçlara ulaşabilmek için MDAÜ değerlendirmesinde olduğu gibi 1989 yılı değerlerini dikkate almak gerekmektedir. Çünkü geçiş süreci başlamadan SSCB'de birliğin dağılma yılı olan 1991 yılı öncesinde de ekonomide negatif büyüme yaşanmıştır. Dolayısıyla, 1991 yılı bu ülkelerin ekonomik olarak en yüksek değere sahip oldukları yılı göstermemektedir. Bu sebepten, 1989 yılına göre değerlendirmede bulunmamız bu ülkelerde geçiş sürecinde yaşanan ekonomik gelişmeleri daha sağlıklı bir şekilde yansıtacaktır.

BDT ülkelerinde 2006 yılı değerlerini dikkate aldığımızda sadece beş ülkenin; Özbekistan Türkmenistan, Beyaz Rusya, Kazakistan ve Azerbaycan'ın 1989 yılı GSYİH düzeylerinin üzerinde bir artış gerçekleştirdiğini görürüz. Diğer BDT ülkelerinde ise bu oran %57,5 (Moldova) ila %86,3 (Tacikistan) arasında değişmektedir (Tablo 13).

D. Geçiş Ekonomilerinin Mevcut Durumu ve Devam Etmekte Olan Sorunlar

Piyasa temelli ekonomik sistemin oluşturulması zor ve uzun bir süreçtir. Bu süreç ekonomik faaliyetlerin yaygınlaşması ve insanların yeni dürtülere, kurumlara ve kısıtlamalara alışması için zaman gerektirmektedir. Kısacası ilerleme kaydetmek hiç de kolay değildir. Fakat yapılan reformlar zamanla bunu kolaylaştırmaktadır. Yararların ortaya çıktığı ve büyümenin hızlandığı zaman değişim hızı yükselmektedir. Bu üretim miktarının değişmez olduğu kumanda ekonomilerinde keskin şekilde farklılık gösteren bir durumdur.²⁷⁷

Başlangıçta politik değişimi izleyen ekonomik çöküş nedeniyle geçiş sürecinde karşılaşılan sorunlar çok daha zor olmuştur. Kumanda ekonomisinin

²⁷⁷ Anne O. KRUEGER, *A Work In Progress: Building on the Achievements of the Transition Economies*, Conference on Transition in the CIS: Achievements and New Challenges, Institute for the Study of the Economy in Transition, Moscow, Russian Federation September 13, 2004, (<http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/091304.htm>; 02.04.2005).

dağılması her şeyin yeniden başlatılması anlamına geliyordu. Hangi varlıklar özel veya özel girişimci kesimlere devredilmeli ve onlar tarafından değerlendirilmeliydi. Ekonomik faaliyetlerin her aşamasında insanlar her şeyi kendileri düşünüp uygulamak zorundaydı (yasal altyapının yetersizliği nedeniyle).

Ayrıca politikacıların da piyasa temelli ekonomide kendi fonksiyonlarını öğrenmeleri gerekiyordu. Yavaş bir geçiş süreci mantıklı görünmüyordu. Böylece, piyasa ekonomisinin temel yapısının olabildiğince hızlı bir şekilde yerleştirilmesi gerekiyordu. Bu doğrultuda fiyat ve ticaretin liberalizasyonu, özelleştirme ve vergi sistemlerinin oluşturulması ilkin uygulamalar olmuştur. Bunun yanında üretimdeki düşüşü durdurmak ve büyümenin sağlanabilmesi için sıkı mali politikalar içeren istikrar programları uygulanmıştır. İstikrar politikaları sonucu sağlanan büyümenin kalıcı olması için yapısal destek niteliğinde yasal ve kurumsal desteklerin sağlanması amacıyla yasal reformlar gerçekleştirilmiştir.

İlk yıllarda önemli bir sorun olarak görülen ekonomik büyüme sorunu 2000'li yıllara gelindiğinde tamamen ortadan kalkmış gözükmemektedir. Bu yıllarda geçiş ekonomileri sürekli büyüyen ekonomiler olmuşlardır. Dahası geçiş ekonomileri; özellikle BDT geçiş ekonomileri, dünya ekonomisinde en yüksek büyüme trendine sahip ülkeler olarak görülmektedir. Çoğu ülke geçiş ekonomisi geçiş sürecinin ilk yılındaki üretim düzeyine erişmiştir.

Gelinen noktada, MDAÜ'nin AB'ne katılmış olduğunu görmekteyiz. Bu ülkeler artık fonksiyonel bir piyasa ekonomisine ve siyasal demokrasiye sahipler. Ayrıca ortalama büyüme standardına kavuşmuşlar. BDT ülkelerinden Türkmenistan, Beyaz Rusya ve Özbekistan ise, fonksiyonel piyasa ekonomisi yönünde en az ilerleme kaydetmiş ve merkezi planlama ve komuta ekonomisinin özelliklerini korumaktadırlar. Ayrıca, bu ülkeler baskıcı otoriter sistemlere sahipler. Türkmenistan zengin doğal gaz kaynaklarına sahip olup, bu zenginliğin tüketilmesiyle günü kurtarmaktadır. Türkmenistan hakkında söylediklerimiz büyük ölçüde, ihracatı esasen pamuk ve diğer minerallere dayanan ve petrol ve doğal gaz bakımından kendine yeterli durumda olan Özbekistan için de geçerlidir. Beyaz Rusya ise, Rusya'dan temin edilen doğal gaz sayesinde ayakta kalmaktadır. Bu ekonomi

stratejilerinin hiçbirisi sürdürülebilir olmamakta ve sözkonusu üç ülke ekonomik olarak belirsiz bir yöne doğru gitmektedirler.²⁷⁸

MDAÜ ve Baltık ülkelerine göre piyasa ekonomisine geçişte daha yavaş hareket eden BDT ülkelerinde son yıllarda yaşanan olumlu gelişmelere rağmen bazı yapısal sorunlar halen devam etmektedir. Bunların başında tam rekabet ortamının oluşturulamaması ve yolsuzluk olayları gelmektedir.

BDT ülkelerinde özel sektörün son yıllarda ekonomide hakim sektör haline gelmesine rağmen rekabet ortamını sağlayacak yasal düzenlemelerin yetersizliği rekabet ortamını olumsuz etkilemekte ve özel sektörün daha da gelişmesini engellemektedir.

Diğer önemli bir sorun olan yolsuzluk ise ekonomik ilişkiler üzerinde doğrudan etkili olması yanında, toplumsal ilişkilerin her alanında ortaya çıkması nedeniyle toplumsal ahlaki değerleri de yozlaştırmaktadır.

Yolsuzluk, iktidar tarafından atanmış veya seçilmiş kişilerin bu yetkileri özel amaçları doğrultusunda kullanması veya buna teşebbüs göstermesidir.²⁷⁹ Yolsuzluk çok boyutlu alanlarda ve çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden onu basitçe üç kategoriye ayırabiliriz: 1)özel veya önemsiz yolsuzluk, 2)kamu veya yönetsel yolsuzluk: hükümet resmilerinin rant satması kamusal kazanç sağlaması, 3)genel yolsuzluk: yasaları değiştirilmesi veya yargı yetkisi sayesinde özel amaçlar için yapılan yolsuzluk.

Yolsuzluk yayılma alanında, kamusal davranışlarda ve yasal sistemde ülkelere göre farklı şekillerde değişmektedir. Bazen yolsuzluğun gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomilerde gerçek bir sorun olmadığı tartışılmaktadır. Batılı'lara göre bu kültürlerde var olan yolsuzluk farklı özgün "ailevi değerler"in ortaya çıkardığı bir davranış biçimidir. Bu ise, gerçek dışı olup nepotizm ve yolsuzluğun karıştırılmasıdır. Özellikle yolsuzluğun tanımında belirtmiş olduğumuz son iki husus bu ülkelerde yaygın bir şekilde yaşanmaktadır.

Geçiş ekonomileri için spesifik olan bir durum da geçiş sürecinin sosyal maliyetinin yüksek oluşudur. Sosyalist ekonomik sistem içinde dünyanın diğer bölgelerine göre sosyal açıdan daha eşitlikçi bir düzen içinde yaşamış olan bu

²⁷⁸ Willem H. BUITER, *What have we learnt from fifteen years of transition in Central and Eastern Europe?*, International Policy Conference on Transition Economies, Hanoi, Vietnam, 31 May - 01 June 2004, (<http://www.nber.org/~wbuiuter/vietnam.pdf>; 10.04.2005).

²⁷⁹ BUITER, a.g.e., (<http://www.nber.org/~wbuiuter/vietnam.pdf>).

toplumlar sistem deęiřimi sonucu ağır sosyal sorunlarla karřı karřıya kalmıřlardır. Bu durum özellikle üretim dūřūřlerinin yařandığı ve sıkı mali politikalarının uygulandıęı ilk yıllarda gerçekleřmekle beraber gūnūmūzde de devam etmektedir.

Geçiř sūrecinin sosyal maliyetini řu řekilde özetleyebiliriz.²⁸⁰

- Yoksullaşma,
- İstihdamdaki Dūřūř,
- İşsizlikteki Artış,
- Gelir Dağılımı Eşitsizliğinin Artması,
- Kamu Hizmetlerinin Ktūleřmesi ve Sunumunun Zorlařması,
- Hastalıkların Yaygınlaşması,
- Doęum Oranındaki Dūřūř,
- lūm Oranının Yūkselmesi,
- Nūfusun Azalması,
- Suçluların Artması,
- Yolsuzluğun Artması,
- Askeri atışmalar.

Sosyal maliyetinin en fazla yansıdığı kesimler ise sanayi çalışanları, būe çalışanları, emekliler, kırsal kesim, çocuklar, mūlteci ve kimsesiz insanlar, tasarruf sahipleri vb. olmuşlardır.

Geçiř sūrecinin getirdięi sosyal maliyetlerin ortadan kaldırılması için geçiř ekonomisi ūlkeleri bu konuda uluslar arası iřbirlięi çerçevesinde de hareket etmektedirler. Özellikle yoksulluęun azaltılması ynūnde Birleřmiř Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Dūnya Bankası'yla yapılan ortak iřbirlięi kapsamında ortak kısa ve uzun vadeli programlar hazırlanarak uygulanmaktadır.

Geçiř sūrecinin getirdięi sorunların zūmū kuřkusuz kısa zaman periyodunda zūlmesi kolay olmayan tūrdendir. Geçiř döneminin bařlarında en önemli sorun olarak grūlen būyūme eksiklięi bu gūn ortadan kaldırılmıř, çoęu

²⁸⁰ Michael ELMAN, "The Social Costs and Consequences of The Transformation Process", **UNECE, Economic Survey of Europe**, No. 2/3, 2000, (<http://www.unece.org/ead/sem/sem2000/ellman.pdf>; 24.02.2005).

ülkede dikkat çekici büyüme trendi sağlanmıştır. Bu aşamada en önemli sorun bahsettiğimiz sorunların ortadan kaldırılmasıdır. Bu da büyük ölçüde yasal ve kurumsal çerçevenin doğru bir şekilde tahsis edilmesini gerektirmektedir. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, mülkiyet hakları, rekabet ortamı gibi yapısal çerçevenin sağlıklı bir şekilde oluşturulması günümüz geçiş ekonomilerinin yapması gereken önceliklerdendir. Altyapı niteliği taşıyan bu tür çerçevenin oluşturulması büyümenin sürdürülebilirliğini (devamlılığını) sağlarken, bahsettiğimiz sorunların da giderilmesini kolaylaştıracaktır.

III. GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE MALİ DİSİPLİN SORUNU

Sovyetler Birliği'nde "mali disiplin" bilimsel araştırmaların konusu olmamıştır. Sosyal güvenlik, hükümetin kamu kuruluşlarına desteği ve sivil hizmetlerin sağlanması araştırma konularının başında gelmiştir. Böyle bir durum bütün ekonominin harcama yönlü olması gerçeğiyle açıklanabilir. Bu nedenle, kamu harcamalarının yönetim ve kontrolünün sağlanmasının gerekliliğine ihtiyaç duyulmamıştır. Sadece kamu harcamalarının dağılımı ve önceliği sorununa önem verilmiş, kamu fonlarının etkinliği ve toplam mali disiplinin sağlanması dikkate alınmamıştır.²⁸¹ Bu sebepten geçiş sürecinin ilk yıllarında geçiş ekonomilerinin tamamında mali disiplin sorununun yaşandığını söyleyebiliriz.

A. Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplin Sorununun Boyutları

Kamu Maliyesi literatürü mali disiplin konusunda tek tanım üzerinde henüz uzlaşamamasına rağmen, genel kanaat mali disiplin üç indikatörle karakterize edildiği -kamu harcamaları/GSYİH, bütçe açığı/GSYİH ve dış borç/GSYİH oranları- yönündedir.

Bu indikatörler bazında değerlendirecek olursak, geçişin ilk yıllarında geçiş ekonomilerinde mali disiplinin ciddi şekilde bozulduğunu görürüz. Buna sebep olarak geçiş sürecinin ilk yıllarında mali ve kurumsal reformlardan daha çok fiyatların ve dış ticaretin serbestleştirilmesi, özelleştirme ve liberalizasyon politikalarına önem verilmiş olması gösterilebilir. Etkin bir kamu mali sistemi oluşturulmadan bu politikaların uygulanması kamu gelirlerinde çok büyük oranlarda düşüşe sebep olmuştur. Kamu harcamalarının ise-özellikle eskiden kamu harcamalarına tamamen bağlı bir ekonomi sözkonusu olduğunu dikkate alacak olursak- kısa vadede

²⁸¹ Natalka NAZAROVETS, "Fiscal Discipline and Budgetary Institutions In Ukraine", (Thesis on Master's degree in Economics), Kyiv-Mohyla Academy, 2001, s. 6, (http://eerc.kiev.ua/research/matheses/2001/Nazarovets_Natalka/body.pdf; 02.05.2006).

azaltılamaması, kamu harcamaları ve gelirleri dengesini birinci lehinde bozmuştur. Diğer taraftan, kamu gelirleri içinde en önemli kaynak olan vergi gelirleri için gerekli altyapının oluşturulmaması bu durumu daha da olumsuz hale getirmiştir.

Bu durumda, mali disiplinin sağlanmasına yönelik mali reformlar 1990'lı yılların ortalarına doğru başlatılmıştır. Öncelikle kamu harcamalarını azaltmaya yönelik olan bu reformlar yeni bütçe, hazine, vergi sistemlerinin oluşturulması ve mali politikaların çerçevesinin çizilmesi gibi oldukça geniş alanları kapsamıştır. 1990'lı yılların sonuna doğru geçiş ekonomilerinin çoğunda mali disiplin konusunda iyileşmeler görülmüştür. 2000'li yıllarda devam ettirilen mali reformların amacı ise mali disiplini güçlendirmeye yönelik desteklere devam etmek ve sürdürülebilir olmasını temin etmektir.

Geçiş ekonomilerinde mali disiplin konusunu inceleyeceğimiz bu bölümde öncelikle geçişin ilk yıllarında yaşanmış olan mali disiplinsizlik durumunu yukarıda bahsettiğimiz rasyolar bazında açıklamaya çalışacak, daha sonra ise mali disiplini sağlamak için gerçekleştirilen reformları ve mevcut durumu incelemeye çalışacağız.

1. Kamu Harcamalarının Durumu

Geçiş ekonomilerinin bir çoğunda yüksek vergi oranlarının sürdürülmesine rağmen mali açıkları tamamen ortadan kaldırma imkanı olmamıştır. Bu ülkelerin büyük çoğunluğunda kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı yüksek seviyelerde kalmıştır. Üretim düzeyindeki düşüşler nedeniyle GSYİH'nın da azalmasına ve kamu harcamalarında kesintilere gidilmesine rağmen bu oranların yüksek düzeyde gerçekleşmesi şaşırtıcı olmamıştır. Çünkü ücretler, emekli maaşları gibi önemli kategorideki harcamalarda kısa dönemde daha fazla kesintilere gidilmesi kolay olmamıştır. Diğer bir neden de, devletin rollerinin azaltılması yönündeki politikaların kapsamlı bir şekilde düşünülmüş olmamasıdır. Devlet ekonomik faaliyetlerin çoğunda yer almıştır.²⁸²

Belirli kamu hizmetlerinin finansmanına yönelik oluşturulmuş bütçe dışı fonlar geçişin ilk yıllarında sık sık başvurulmuş yöntemlerden olmuştur. Bu fonların kapatılması veya bütçe içine alınması 1990'lı yılların sonunda ancak gerçekleştirilebilmiştir. Dolayısıyla, ekonomide kamu harcamalarının büyüklüğünün ölçülmesinde bu fonlardan yapılan harcamaları da dikkate almak gerekmektedir.

²⁸² Vito TANZI, George TSIBOURIS, "Fiscal Reform Over Ten Years of Transition", **IMF Working Paper**, WP /00/113, June 2000, s. 21.

Tablo 14’de geçişin ilk yıllarında bütçe dışı fonlar dahil kamu harcamalarının büyüklüğü gösterilmektedir.

Tablo 14: 1989-1994 Döneminde Geçiş Ekonomilerinde Kamu Harcamalarının Büyüklüğü (GSYİH’nın Yüzdesi Olarak)

Ülkeler	Yıllar					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Azerbaycan	-	-	-	80.0	55.8	45.9
Beyaz Rusya	-	-	-	46.0	56.1	50.0
Ermenistan	-	-	-	64.3	68.6	37.8
Estonya	-	-	-	33.6	39.2	39.8
Gürcistan	-	-	-	55.7	50.0	33.2
Kazakistan	-	-	-	31.9	25.2	26.2
Kırgızistan	-	-	-	31.4	39.8	32.4
Letonya	-	-	-	28.9	35.8	40.5
Litvanya	-	-	-	31.5	35.4	36.5
Moldova	-	-	-	56.0	30.4	40.8
Özbekistan	-	-	-	42.8	54.9	36.4
Rusya	-	-	-	57.9	43.6	45.0
Tacikistan	-	-	-	65.7	60.7	61.0
Türkmenistan	-	-	-	28.9	13.1	9.2
Ukrayna	-	-	-	57.4	54.5	50.6
BDT Ülkeleri Ortalaması	49.5	-	-	47.5	44.2	39.0
Arnavutluk	56.8	62.1	61.9	44.3	40.2	36.3
Bulgaristan	58.8	65.6	55.0	43.6	48.1	45.7
Çek Cum.	61.1	61.1	54.2	47.1	45.4	45.8
Hırvatistan	-	-	36.3	36.1	35.0	44.1
Macaristan	-	46.0	52.1	53.7	54.6	52.1
Makedonya	-	-	-	49.1	53.6	49.3
Polonya	-	42.1	49.1	49.5	50.5	49.2
Romanya	42.8	38.7	38.7	42.0	34.2	33.9
Slovakya	60.3	61.7	59.3	58.0	51.3	47.8
Slovenya	41.7	49.1	41.0	45.6	46.7	46.1
MDAÜ Ortalaması	53.6	53.3	49.7	46.9	46.0	45.0
Genel Ortalama	-	-	-	47.2	44.9	41.4

Kaynak: Vito TANZI, George TSIBOURIS, “Fiscal Reform Over Ten Years of Transition”, **IMF Working Paper**, WP /00/113, June 2000, s. 22.

Tablo 14’de görüldüğü üzere MDAÜ’de geçişin başlangıç yılı olan 1989 yılında kamu harcamaları/GSYİH oranı ortalama %53,6, SSCB’de ise %49,6 gibi yüksek oranlarda gerçekleşmiştir. MDAÜ’de reformların daha erken yani 1991 yılında başlatıldığını dikkate alırsak bu yıldan itibaren aynı oranların 1991’de %49,7, 1992’de %46,9, 1993’de %46,0 ve 1994’de %45,0’e düşürülmesine rağmen yine de yüksek düzeyde gerçekleştiğini söyleyebiliriz.

BDT ülkelerinde ise geçişin ilk yıllarında kamu harcamaları/GSYİH oranı ortalama olarak 1992’de %47,5, 1993’te %44,2, mali reformların başlangıç yılı olarak kabul edilen 1994’te ise azalarak %39,3’e düşmüştür. Bu yıllarda BDT ülkelerinde kamu harcamaları büyüklüğünün MDAÜ’ye oranla düşük olmasının esas

sebebi Letonya ve Litvanya gibi Baltık ülkelerinin ve Kazakistan'ın mali reformları erken bir dönemde başlatıp kamu harcamalarını azaltmayı başarmış olmalarıdır (Tablo 14).

Mali reformların yokluğunda kamu harcamaları büyüklüğünün azalmasının en önemli nedeni ise kamu harcamalarında, bu yıllarda gerçekleşen yüksek enflasyon oranlarının altında bir artışın yapılmış olmasıdır. Dolayısıyla, gerçekleşen yüksek enflasyon karşısında kamu harcamalarının hem nominal, hem de reel değeri oldukça düşmüştür. Eğer kamu harcamalarında enflasyon dikkate alınarak bir artış gerçekleştirilmiş olsaydı, kamu harcamalarının gerçek büyüklüğü oldukça yüksek rakamlarda gerçekleşmiş olurdu. Ancak bu mümkün olmadığı için yüksek enflasyon oranlarındaki artışla kamu harcamalarındaki artış arasında bir fark oluşmuştur. Aradaki bu fark da sosyal maliyet olarak bu hizmetlerden yararlananları olumsuz yönde etkilemiştir.

2. Bütçe Açıklarının Durumu

Geçişin geleneksel Sovyet gelir sistemleri üzerindeki etkisi radikal ve hasarlı olmuştur. Bu ise vergi gelirlerinde, dolayısıyla kamu gelirlerinde önemli düşüşlere neden olmuştur. Sovyet geçiş süreci.²⁸³

- planları yok etmiş ve planlamalarla belirlenen satılan mallar ve fiyatlar konusunda bilgi sahibi olmayı elemine etmiştir. Hükümet bilgi sağlamak için vergi mükelleflerinin verecekleri beyannamelere güvenmek zorunda kalmışlar. Sonuçta vergi yükümlülükleri artmıştır,

- üretimdeki, devlet teşebbüslerinin karlarındaki ve reel ücretlerdeki düşüş güvenilir gelir kaynaklarını aşındırmıştır,

- üretici sayısındaki hızlı düşüş potansiyel vergi ödeyicilerinin sayısını azaltmış, diğer taraftan da yeni özel sektör faaliyetleri gerçekleştirmeye başlamıştır. Daha öncesinden daha az sayıda mükelleflerle “yakınlık ve arkadaşlık” ilişkileri içinde faaliyet gösteren vergi idareleri şimdi binlerce, hatta milyonlarca hiç de arkadaşlık ilişkileri olmayan mükelleflerle uğraşmak zorunda kalmışlardır. Vergi idareleri çok zorluklarla oluşturulmuş ve yaşanan bu değişikliklere zor uyum sağlamıştır.

²⁸³ TANZI, TSIBOURIS, a.g.e., s. 13-16.

- vergi ödemelerinin de içinde yer aldığı monobank sistemi aracılığıyla ödeme sisteminin çökmesi ve yeni dönemin ilk yıllarında ekonomik faaliyetlerde takas sisteminin de yaygın bir hale gelmesi vergisel alanların küçülmesine neden olmuştur.

- tarım, küçük hizmet işletmeleri ve ihracat gibi üretime yeni başlayan alanlar da düşük oranlarda vergiye tabi tutuldukları için gelirlerde yine azalmalar olmuştur.

Vergi tahsili için gerekli kaynakların henüz yeterli bir şekilde faaliyette bulunmaması, ayrıca vergi denetim ve tahsil mekanizmalarının gelişmemesi nedeniyle geçişin ilk yıllarında kamu harcamalarında önemli kesintilere rağmen, sağlanan vergi gelirleriyle bu harcamaları karşılamak imkansız olmuştur. Bu yıllarda en önemli vergi kaynağı ise yeni uygulanmaya başlamış olan katma değer vergisi olmuştur.

Kamunun vergi gelirleri dışında başka kamu geliri çeşitlerine sahip olamaması, bu yıllarda kamu harcamalarının karşılanması için hükümetleri bir kamu geliri olarak emisyonlardan oldukça yüksek oranlarda yararlanmaya zorlamıştır. Bu ise beraberine yüksek oranlı enflasyonu getirmiştir.

MDAÜ arasında bu yıllarda oldukça farklı durum söz konusu olmasına rağmen ortalama bütçe açığı/GSYİH oranının %1.5 ila %7.8 arasında değiştiğini görürüz. BDT’de ise ülkelerinin bu dönemde henüz ruble alanından çıkmadığı ve dolayısıyla emisyonla başvurmalarının olanaksız olması nedeniyle bütçe açığı oldukça yüksek oranlarda gerçekleşmiştir. Bu ülkelerde bütçe açığı/GSYİH oranı ortalama olarak 1992’de %14.9, 1993’de %13.7 ve 1994’te %7.7 olmuştur (Tablo 16). 1994 yılında; henüz makroekonomik istikrar politikalarının başlatılmadığı dönemde, bütçe açığı/GSYİH oranı özellikle Azerbaycan (%12,1), Ermenistan (%10,1), Gürcistan (%25,5), Kırgızistan (%11,6) ve Rusya’da (%10,4) %10’nun üzerinde gerçekleşmiştir (Tablo 15).

Tablo 15: 1989-1994 Döneminde Geçiş Ekonomilerinde Kamu Genel Dengesi (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)

Ülkeler	Yıllar					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Azerbaycan	-	-	-	-29.0	-15.3	-12.1
Beyaz Rusya	-	-	-	0.0	-1.9	-2.5
Ermenistan	-	-	-	-30.6	-54.3	-10.1
Estonya	-	-	-	-0.2	-0.7	1.3
Gürcistan	-	-	-	-45.5	-40.2	-25.5
Kazakistan	-	-	-	-7.3	-4.1	-7.7
Kırgızistan	-	-	-	-14.7	-14.7	-11.6
Letonya	-	-	-	-0.8	0.6	-4.0
Litvanya	-	-	-	0.5	-5.3	-4.8
Moldova	-	-	-	-26.1	-7.6	-9.5
Özbekistan	-	-	-	-11.3	-19.6	-4.1
Rusya	-	-	-	-18.4	-7.3	-10.4
Tacikistan	-	-	-	-30.5	-23.4	-5.0
Türkmenistan	-	-	-	13.3	-0.3	-1.1
Ukrayna	-	-	-	-23.2	-11.8	-8.7
BTD Ülkeleri Ortalaması	-8.5	-	-	-14.9	-13.7	-7.7
Arnavutluk	-5.5	-3.7	-43.7	-21.8	-15.4	-13.0
Bulgaristan	-1.4	-12.8	-14.7	-5.2	-10.9	-5.8
Çek Cum.	1.3	-2.2	4.8	-2.1	0.5	-1.2
Hırvatistan	-	-	-4.8	-3.9	-0.8	1.4
Macaristan	-	1.0	-3.7	-7.6	-8.9	-8.6
Makedonya	-	-	-	-	-	-1.0
Polonya	-	2.7	-5.4	-6.3	-2.6	-2.4
Romanya	8.1	1.0	3.3	-4.6	-0.4	-1.9
Slovakya	-12.0	-15.0	-8.6	-11.9	-7.0	-1.3
Slovenya	0.3	-0.4	2.7	0.2	0.3	-0.2
MDAÜ Ortalaması	-1.5	-3.7	-7.8	-7.0	-5.0	-3.4
Genel Ortalama	-	-	-	-12.0	-10.5	-6.0

Kaynak. Vito TANZI, George TSIBOURIS, "Fiscal Reform Over Ten Years of Transition", **IMF Working Paper**, WP /00/113, June 2000, s. 24.

3. Dış Borçların Durumu

Geçişin başlangıcından beri geçiş ekonomisi ülkeleri geniş anlamda borç tecrübesi yaşamıştır. Zaman içinde ülkelerin dış borç durumu yükümlülüklerini yerine getirememesi durumundan, sürdürülebilir bir borç yapısına sahip olma durumuna kadar gelişmelere sahne olmuştur. Geçişin başlangıcında bu ülkelerin çok azında yüksek dış borç miktarı mevcut olmuştur. Sadece Bulgaristan, Macaristan, Polonya ve Sovyetler Birliği (Rusya) komünist döneminde GSYİH,

ihracat ve kamu gelirleri oranı göz önünde bulundurulduğunda Batı'dan yüksek miktarlarda borç almışlardır.²⁸⁴

Geçişin henüz başlangıcında, 1990 yılında Polnya'da dış borç/GSYİH %83.7, Macaristan'da %64.4, SSCB'de (Rusya) ise %148.5 olarak gerçekleşmiştir. 1992 yılında aynı oran Bulgaristan'da %159.2 olmuştur (Tablo 16).

Tablo 16: Geçiş Sürecinin İlk Yıllarında Geçiş Ekonomilerinin Dış Borçları (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)

Ülkeler	Yıllar				
	1990	1991	1992	1993	1994
Çek Cum.	20.3	33.1	23.8	24.3	26.0
Macaristan	64.4	67.7	58.1	63.7	68.7
Polonya	83.7	69.9	56.4	54.9	47.1
Slovakya	13.0	24.5	24.1	26.6	32.0
Slovenya	11.2	14.7	13.9	14.8	15.7
Arnavutluk	-	-	130.1	78.9	52.4
Bulgaristan	-	159.2	160.4	127.7	116.8
Romanya	3.0	7.4	16.5	16.1	18.3
Kazakistan	-	-	24.5	52.4	38.4
Rusya	148.5	106.6	90.7	60.7	43.7
Ukrayna	-	-	0.6	11.8	19.1
Estonya	-	-	-	14.0	16.7
Letonya	-	-	-	16.3	22.6
Litvanya	-	-	3.1	12.2	12.4

Kaynak. Jan SVEJNAR, "Assistance to the Transition Economies: Were There Alternatives?", **OED Working Papers**, The World Bank, Washington, 2002, Tablo 3.

Geçiş sürecine başlarken eski devletlerin çözülmesiyle borç yükümlülükleri de yeni oluşmuş devletler arasında paylaşılmıştır. Sovyetler Birliği'nin 1991'de dağılmasıyla Rusya eski Birlik ülkelerine geçiş sürecinde dış borçlardan kurtulma imkanı sunmuştur. "Sıfır Opsiyon" anlaşması gereği diğer eski Birlik cumhuriyetlerinin dış alacaklarından vazgeçmesi koşuluyla Rusya Sovyetler Birliği'nin tüm dış borç yükümlülüklerini üstlenmiştir. Çekoslovakya'da da komünist rejim döneminde alınmış olan dış borç miktarının fazla olmaması nedeniyle bu borçların paylaşımı kolay olmuştur.²⁸⁵

Geçiş sürecine "sıfır dış borç"la başlayan Rusya dışındaki SSCB ülkelerinin zamanla dış borçlarının yükseldiği görülmüştür. 1994 yılında Kazakistan, Ukrayna, Estonya, Letonya ve Litvanya'nın dış borç/GSYİH oranı sırasıyla %38,2, %19,1, %16,7, %22,6 ve %12,4 düzeyinde gerçekleşmiştir (Tablo 16). Bu ülkelerde

²⁸⁴ Ricardo LAGO, **Debt in Transition Economies: Where is it heading, What can be done about it?** "Debt in Transition Economies: Where is it Heading, What can be Done About it?", with Ricardo Lago, *Revue D'Économie Financière*, Special Issue, Ten Years of Transition in Eastern European Countries, Achievements and Challenges, 2001, ss. 191-213.

²⁸⁵ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

ekonomik istikrarın ve geleceğe yönelik olumlu beklentilerin olmaması geçişin ilk yıllarında dış piyasalardan borçlanmayı zorlaştırmıştır. Dolayısıyla, dış borç oranlarının düşük seviyede gerçekleşmesinin en önemli nedeni buradan kaynaklanmıştır.

Kamu harcamaları/GSYİH, bütçe açığı/GSYİH ve dış borç/GSYİH'nın dikkate alınmasıyla yaptığımız incelemede geçiş ekonomilerinde geçişin ilk yıllarında kamu harcamalarının büyüklüğü ve kamu geliri yetersizliği nedeniyle ciddi bir mali disiplin sorununun ortaya çıktığı görülmektedir. Mevcut durumun ortadan kaldırılmasına yönelik çalışmalar makro ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik çalışmalarla yukarıda da bahsettiğimiz gibi 1990'lı yılların ortasında başlatılmıştır.

B. Bütçe Politikası ve Yönetimine İlişkin Gelişmeler ve Uygulanan Reformlar

Geçiş ekonomilerinde merkezi planlamadan piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bütçe reformları her ülkede aynı şekilde gerçekleşmemiştir. Reform süreci üç farklı periyotlar olarak ele alınabilir. Eski sosyalist sistemden kalan statüko ve bütçe kurumları bu reformların gerçekleştirilmemesi yönünde baskıcı bir tutum içerisinde bulunmasına rağmen, geçişin ilk yıllarında bütçe ve mali yönetim reformlarının yokluğunda gerçekleşen dış ticaretin ve fiyatların serbestleştirilmesi gibi önemli ekonomik reformlar yapılmıştır. Geçiş sürecinin ikinci merhalesinde geçiş ekonomileri önce mali yönetim reformlarının gerçekleştirilememiş olmasından kaynaklanan makroekonomik krizlerle baş edebilmek için maliye politikalarını ve mali yönetim reformlarını uygulamaya koymuşlardır. Bu dönemde ortaya konan mali reformlar genelde acil gereklilik sonucu gerçekleştirilmiş olup, geniş kapsamlı bir mali disiplin, sorumluluk ve verimli harcama politikaları bakımından başarısız olmuştur. Sonuçta, yeniden ortaya çıkan krizler yeni yapısal mali reformların gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu reformlar ise geçişin üçüncü merhalesinde uygulamaya konmuştur.²⁸⁶

Mali reform sürecinin bu üç merhalesinin kronolojik zamanlaması doğal olarak geçiş ekonomisi ülkelerinde farklı şekilde gerçekleşmiştir. MDAÜ ülkeleri bu süreçte reformları hızlı bir şekilde gerçekleştirirken BDT ülkeleri bu süreçte geride kalmışlardır. Bu ülkelerden sadece Rusya bir istisna oluşturarak reformlara erken bir dönemde, yani 1992 yılında başlamıştır. Reformların yavaş ilerlemesi ve ortaya

²⁸⁶ Jorge MARTINEZ-VARQUEZ, Jameson BOEX, *Budgeting and Fiscal Management in Transitional Countries*, International Studies Program Working Paper 00-6, September 2000 (a), (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>; 17.07.2005).

çıkan krizler 1993-1994 yıllarında reformların daha geniş alanlara yayılmasını zorunlu kılmıştır. Mali sorunların devam etmesi sonucunda 1998 Rusya krizi ortaya çıkmış ve bu da geçiş merhalesinin üçüncü aşaması için yeni reformları gündeme getirmiştir. Buna karşın, Polonya gibi reform ağırlıklı ülkelerde mali yönetim reformlarının ilk aşaması daha erken bir dönemde gerçekleştirilmeye başlanmış ve hızlı bir şekilde de tamamlanmıştır. 1989 yılında başlamış olan Polonya geçiş süreci 1990 yılında acil ve katı bir mali programla takip edilmiş ve daha sonraki yıllarda da hükümet piyasa ekonomisinin kurumsallaşmasını destekleyici sistematik maliye politikası ve mali yönetim reformları gerçekleştirmiştir.²⁸⁷

Geçiş ekonomilerinde bütçe ve mali yönetim reformları alanında yaşanan sorunlar bu ülkelerin tarihi geçmişi bağlamında daha iyi anlaşılabilir. Kamu sektörü reformları başlatılırken bu ülkelerde eski Sovyetler Birliği bütçe sistemi mevcut olmuş ve bütçeye ilişkin bütün tecrübeler ancak eski sistemdeki tecrübelerle sınırlı kalmıştır. Buna ek olarak merkezi planlama döneminde MDAÜ'nin çoğu SSCB'nin tecrübelerini takip etmiş ve Sovyet kurumlarını ve politikalarını örnek almışlardır. Geçiş sürecinde yapılan mali yönetim reformlarının eleştirisini yaparken sorunların daha çok eski sistemden kalmış olan alışkanlıklardan kaynaklandığını görürüz.²⁸⁸

- Bütçe oluşturma sürecinin baskı altında bulunması; Piyasa temelli ekonomilerden farklı olarak bütçeleme süreci merkezi planlama ajansının belirlediği hedefler doğrultusunda yapılmıştır.
- Kamu ve özel sektör faaliyetleri ayırımındaki tanımlamanın eksikliği; Planlı sosyalist yönetim sistemi altında bütçe planlaması ve mali yönetim, kamu sektörü ve girişimcilik faaliyetlerini açık ve belirgin bir şekilde göstermemiştir. Üretken işletmeler düzenli olarak kendi çalışanlarının sağlık, çocuk bakımı, eğlence, barınma ve hizmet gibi sosyal refah fonksiyonlarını üstlenmiştir. Bu işletmelerin bütçeleri kamu sektörü bütçesinden ayrıldığında, bu faaliyetler Sovyet bütçe sistemine ek maliyetler getirmiştir. Piyasa ekonomisi kurumlarının oluşturulmaya başlandığı ilk yıllarda sözkonusu faaliyetlerin finansmanı daha çok bütçe dışı fonlarla karşılanmaya çalışılmıştır.

²⁸⁷ MARTINEZ-VARQUEZ, BOEX, 2000 (a); a.g.e.,
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

²⁸⁸ MARTINEZ-VARQUEZ, BOEX, 2000 (a); a.g.e.,
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

- Mali politikalarının merkezileştirilmiş olması; Sovyetler Birliği'nde bütçe sistemi aşırı merkeziyetçi temellere dayanmıştır. “Demokratik Merkeziyetçilik”ın Sovyet ilkeleri küçük ölçekteki kuruluşların bütçelerinin daha büyük kuruluşların bütçeleri içerisinde yer alması prensibine dayanmıştır. Sosyalist planlama sisteminde yerel bütçeler bölge bütçelerinin içinde, bölge bütçeleri ise merkezi bütçe içinde gösterilmekte ve nihayet merkezi bütçe de milli bütçe içinde yer almıştır. Harcamalar bütçesi, en küçük kuruluşlardan başlanması itibarıyla bir büyük kuruluşa sunulmuş ve orada merkezi planlama hedefleri doğrultusunda onaylanarak nihai şeklini almıştır. Söz konusu merkeziyetçi hiyerarşik gelenek, özellikle BDT geçiş ekonomisi ülkelerinde uzun yıllar devam etmiştir.
- Bütçe normlarının yaygın bir şekilde kullanılması; Bütçeleme sürecinde merkezi denetim, harcama konusuna ilişkin aşırı normlara yer vermiştir. Bu da kaynakların olağanüstü katı bir dağılımına yol açmıştır. Modern bütçeleme tekniklerinin aksine harcama talepleri bütçelemeye ilişkin bu uzun süreçten geçerken sadece istek düzeyinde kalmıştır. Bunlara ek olarak merkezden yapılmış olan harcama normları harcama düzeylerine katı bir siper çekmiştir. Bu pasif ve normlara dayalı bütçeleme sistemi Sovyet bütçe sisteminin mirası olarak geçiş ekonomilerindeki zorlukların temelini oluşturmuştur.
- Bütçe denetiminde bankacılık sistemine olan güven; Merkezden planlı ekonomilerin çoğunda bütçe sisteminde ileri düzeyde gelişmiş bütçe uygulama ve denetim mekanizması oluşturulmamıştır. Bunun yerine devlet bankacılık sistemi bütçenin uygulanması aşamasında anahtar rol üstlenmiştir. Bütün gelir ve harcama işlemleri merkez bankası ve tekel durumundaki devlet bankaları tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu bankalar kamu dengesi ve bütçe uygulamasında etkili olmanın dışında farklı sorumluluklar da üstlenmişlerdir. Mali denetim için bankaların bu etkili rolü geçişin ilk yıllarında özelleştirmeler sonucu ortadan kalkmıştır. Böylece, bankalar aracılığıyla denetim mekanizmasının çökmesi ve yerine yeni yöntemlerin geliştirilememesi bu yıllarda mali disiplinsizlik olgusunu beraberinde getirmiştir.

- Bağımsız denetim kuruluşlarının olmayışı; MDAÜ ve SSCB’de bağımsız denetim mekanizması mevcut olmamıştır. Bütçenin uygulanması, gözetimi ve denetimi büyük ölçüde Komünist Parti tarafından totaliter denetim yöntemleriyle sağlanmıştır. Bu ülkelerde komünist rejimin çöküşünden sonra yönetim bütçe sürecini denetleyecek mekanizmadan yoksun kalmıştır. Bağımsız kurumsal denetim geleneğinin olmaması bu kurumların tahsis edilmesinde geçiş ekonomilerini epey zorlamıştır.

Geçişin ilk yıllarında geçiş ekonomisi ülkeleri kamuyu üretken sektörlerden ayırarak ve üretken işletmeleri özelleştirerek radikal değişiklikler gerçekleştirmişlerdir. Çünkü, komünist dönemin son yılları MDAÜ ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinde GSYİH’nın keskin düşüşü ile karakterize edilmiştir.²⁸⁹ Tahminlere göre 1950’li yıllarda bu ülkelerde yıllık ortalama kişi başına gelirdeki büyüme oranı %4.5 olmuştur. Karşılaştırma için piyasa ekonomisi ülkelerinde aynı dönemdeki rakam %3.7’dir. Fakat ilerleyen yıllarda piyasa ekonomisi ülkelerinde 1960’lı yıllarda yine kişi başına milli gelir düzeyinde yıllık ortalama %4.5, 1970’lerde %2.8 ve 1980’lerde %2 olmuş ise de, Sovyet Bloğu Ülkelerinde büyüme hızları gittikçe azalarak sırasıyla %3.6, %2.8 ve %0.8 olarak gerçekleşmiştir.²⁹⁰ Böylece, politika oluşturucular geçişin ilk yıllarından itibaren üretimdeki düşüşü durdurmak amacıyla bu tür uygulamalara başvurmuşlardır. Söz konusu ekonomik reformlarla sosyal hizmetlerde kesintilerin yapılmasıyla ekonomik ve sosyal istikrarı sağlanması amaçlanmıştır.

Geçişin ilk dönemleri özellikle yapısal reformlarla belirgin olmuş, kamu sektörünün kurumsal dönüşümü ise ikinci sıraya konmuştur. Bu dönemde, ayrıca bütçeleme ve mali yönetime ilişkin reformlar düşük seviyelerde kalmıştır. Kurumsallaşma ve mali yönetim süreci büyük ölçüde Sovyet dönemi özelliklerini taşımıştır. Merkezi planlamadan uzaklaşmak ve yeni politik ve ekonomik gerçekler doğrultusunda sadece temel nitelikteki bazı mali yönetim reformları yapılmıştır. Bu dönemde yapılan esas bütçe reformlarından bir tanesi de eskiden ekonomik planlama fonksiyonunu üstlenmiş olan bütçenin yeniden tanımlandırılmasıdır. Mali politikaya ilişkin sorumluluk merkezi planlama ajanından alınarak Ekonomi Bakanlığına verilmiş ve söz konusu kurum daha sonra Maliye Bakanlığına dönüştürülmüştür. Maliye Bakanlığının geçişin ilk dönemlerinde Ekonomi

²⁸⁹ Jorge MARTINEZ-VARQUEZ, Jameson BOEX, 2000 (a); a.g.e., (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

²⁹⁰ Jan SVEJNAR, “Assistance to the Transition Economies: Were There Alternatives?”, **OED Working Papers**, The World Bank, Washington, 2002, s. 1.

Bakanlığında mevcut olan bürokrasiden kurtulması zor olmuştur. Buna rağmen, Maliye Bakanlığının Bütçe Departmanı yönetsel alanda bütçe planlama ve hazırlamaya ilişkin fonksiyonlarla donatılmıştır. Bununla birlikte halen Ekonomi Bakanlığı veya benzeri bir çok resmi kurumlar özellikle kamusal altyapı planlamasında ve bütçe harcamaları normlarının hazırlanmasında sık sık görev almaktadırlar.²⁹¹

Daha önce de bahsettiğimiz gibi merkezden planlı ekonomik sistemde, bankacılık sistemi bütçenin uygulanması sürecinde önemli rol üstlenmiştir. Fonlardan aktarılan kaynaklar ve yapılan ödemeler bu bankalarda toplanmış ve tahsisi buradan yapılmıştır. Tekel durumundaki bu bankalar hazine fonksiyonu görevini yerine getirmiştir. Geçişle birlikte tekeli durumundaki bu bankaların bütçe uygulamasına ilişkin görevleri önemli ölçüde azaltılmış veya tamamen elemine edilmiştir. Buna ek olarak, totaliter sistemin terk edilmesiyle Komünist Parti'nin merkezi denetiminin azalması da geçiş hükümetlerinin bütçe uygulamasının denetimini zayıflatmıştır. Alternatif iç denetim ve bütçe gözetim mekanizmasının yokluğu ve geçiş hükümetlerinin bütçe uygulaması üzerindeki zayıf kontrolü, bütçenin daha önceden var olan bütçe kısıdı uygulamasından açık bütçe uygulamasına doğru eğilim göstermesine neden olmuştur.

İlk yıllarda proaktif mali yönetim reformlarının ve bütçe denetim mekanizmasının yokluğu mali disiplinin ihmaline ve kamu açığının yükselmesine yol açmıştır. Üretken işletmelerin özelleştirilmesi ve reel kamu harcamalarındaki azalmaların etkisiyle toplam kamu harcamalarında keskin düşüşler olmuştur. Ekonomik faaliyetlerdeki düşüş, vergi altyapısında ve vergilerin tahsil edilmesindeki yetersizlikler kamu gelirlerini azaltmış, bu da beraberinde harcamaların kısılmasını zorunlu kılmıştır.²⁹²

Dışarıdan borç temin etmenin zor olması ve yerel sermaye piyasalarının yetersizliği nedeniyle çoğu geçiş ekonomileri ortaya çıkan bütçe açıklarını emisyonla giderek finanse etmeye yönelmişlerdir. Geniş bütçe açıklarının bu şekilde finanse edilmesi doğal olarak geçişin ilk yıllarında yüksek enflasyonu beraberinde getirmiştir. Bu yıllarda mali sistemin kurumsal düzeyde geliştirilememiş olması bu dönemde ortaya çıkan krizlerle baş edebilmeyi imkansız kılmıştır. Daha önce de bahsettiğimiz

²⁹¹ MARTINEZ-VARQUEZ, BOEX, 2000 (a); a.g.e.,
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

²⁹² MARTINEZ-VARQUEZ, BOEX, 2000 (a); a.g.e.,
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

gibi reel ekonomideki düşüş sonucu çoğu geçiş ekonomileri sosyal ve politik tedirginlikten kaçınmak için bir taraftan da harcama programlarının mevcudiyetini korumaya çalışmışlardır. Eğer geçiş sürecinin ilk yıllarında gerçek bir mali disiplin baskısı yapılmış olsaydı, bu temel kamu hizmetlerini sağlamada başarısızlığa ve politik kaosa, pozitif ekonomik reformlar için desteklerin azalmasına veya kumanda ekonomisine geri dönüşe neden olabilirdi.

Geçiş sürecinin ilk merhalesinde ortaya çıkan hiperenflasyon olgusuyla mücadele etmek amacıyla geçiş ekonomileri geçişin ikinci merhalesinde uluslar arası kuruluşlarla sıkı işbirliği içerisinde enflasyon ve bütçe açıkları sonucu ortaya çıkmış olan ekonomik istikrarsızlığın ortadan kaldırılması yönünde bir çok bütçe reformları ve katı maliye politikaları uygulamışlardır. Geçiş sürecinin ikinci merhalesinde harcamaların azaltılması ve gelirlerin arttırılmasıyla bütçe açıklarının azaltılmasına muvaffak olmuşlardır. Diğer taraftan, sözkonusu kuruluşlardan dış borç temini de kolaylaşmıştır. Yine de, bütçe açıklarının emisyonla kapatılması yoluna gidilmesi bu dönemde sık sık olmasa da kolayca başvurulmuş yöntemlerden biri olmuştur. Alınmış olan bu önlemler sonucu geçiş ekonomilerinde enflasyon kontrol altına alınmıştır.²⁹³

Ülkelerdeki ekonomik krizinin özelliklerine göre yapılmış olan reformların hızında ve kapsamında da farklılıklar olmuştur. Bu yüzden yapılmış olanları tek bir kalemde göstermek zordur. Buna rağmen, geçiş merhalesinin ikinci aşamasında gerçekleştirilmiş olan reformların en önemlilerinden bir tanesi bütçe açıklarının emisyon yoluyla giderilmesinden kaçınmak amacıyla yerel sermaye piyasasının oluşturulması çabaları olmuştur. Geçiş sürecinin bu merhalesi MDAÜ ülkelerinde 1991-1994, BDT ülkelerinde ise 1993-1997 dönemini kapsamıştır. MDAÜ ülkeleri içinde yer alan Arnavutluk, Romanya ve Hırvatistan ise bütçe açıklarını azaltmakta diğer ülkelere göre geç kalmışlardır. Bu dönemde Arnavutluk ve Romanya yerel sermaye piyasalarının bulunmasına karşın yüksek enflasyon yaşamışlardır. Baltık Ülkeleri ve BDT ülkeleri içerisinde Rusya ve Kırgızistan ise kamu borçlanma mekanizması için yerel piyasaların oluşturulmasında ilerleme kaydetmişlerdir. Buna rağmen, yerel piyasalardan borçlanma gerekliliği veya imkanı mali disiplinin sağlandığı anlamına gelmemelidir. Gelinmiş olan bu nokta Rusya ve Kırgızistan'ın

²⁹³ Jorge MARTINEZ-VARQUEZ, Jameson BOEX, 2000 (a); a.g.e.,
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

sadece genel kamu açıklarının azaltılması yönünde tecrübe edinmelerini sağlamıştır.²⁹⁴

Bu dönem için en önemli özelliklerden bir tanesi harcama kurumları ve mahalli idareler harcamaları için bütçe kısıdının sağlanmasında başarısız olunmasıdır. Bu başarısızlığın en önemli nedeni geçiş ekonomilerinde geçmişten kalan organizasyonel yetersizliklerin kolayca terk edilememesi ve mali disiplini olumsuz yönde etkileyen dürtülerin bulunmuş olması ile açıklanabilir. Ayrıca, parlamenter bütçe görüşmelerinin yapılmasında ortaya çıkan zorluklar, bütçenin düzenlenmesi konusunda yetkili merciler arasında bölünmüşlük, zayıf bütçe idaresi ve denetimi, dış denetim ve bütçe analiz mekanizmalarının olmayışı reformların başarılı olmasını engelleyen nedenlerden olmuştur.

Geçiş sürecinin ikinci aşamasında makroekonomik istikrar için mali dengenin sağlanması gerçeği ortaya çıkmıştır. Çünkü daha önce de bahsettiğimiz gibi önceki dönemde gerçekleştirilmiş olan reformlar mali disiplinin ve mali dengenin kalıcı nitelikte olması için bütçe kısıdının sağlanması yönünde başarısız olmuştur.

Bu dönemdeki reformların ana hatlarını bütçe dışı fonların ortadan kaldırılması veya bütçe kapsamına alınması, açık bütçe işlemlerinin ve regülasyonların ortadan kaldırılması ve gecikmiş borçların silinmesi (kamu kuruluşları arasında önceden süregelen, birikmiş borçlar) oluşturmuştur.

Geçiş sürecinin üçüncü aşaması mali yönetim ve bütçe yönetimi tecrübeleriyle mali dengenin korunması ve kamu sektörünün toplam etkinliğinin artırılması yönünde çalışmaların gerçekleştirildiği bir dönemdir.²⁹⁵

Ülkelerin mali disiplinin sağlanması konusundaki farklılık düzeyi geçiş ekonomilerinde sık sık ortaya çıkarak geçiş sürecinin üçüncü aşamasının başlangıcını açık ve kesin olarak tanımlamada zorluk oluşturmuştur. Burada doğal olarak reformların hızı ve kapsamı sayesinde geçiş ekonomilerindeki kalıcı farklılıkları ortaya konulabilir. Daha önce de bahsettiğimiz gibi diğerlerinden farklı olarak Polonya hükümeti mali yönetim ve bütçe reformlarını hiperenflasyon sürecinden hemen sonra başlatmış ve sert mali önlemler uygulamıştır. Bir başka örnek olan Estonya hükümeti, geçiş ekonomileri için erken sayılabilecek bir dönemde 1993'te Devlet Bütçe Kanunu'nu onayarak bütçe takvimi, bütçe

²⁹⁴ Jorge MARTINEZ-VARQUEZ, Jameson BOEX, 2000 (a); a.g.e., (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

²⁹⁵ MARTINEZ-VARQUEZ, BOEX, 2000 (a); a.g.e., (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

anlaşmazlıklarının çözümü için ayrıntılar ve bütçenin hazırlanması ve onanmasına ilişkin açık hükümler getirmiştir. Diğer geçiş ekonomilerinin çoğu ise önemli mali yönetim sorunlarının giderilmesinde yavaş hareket etmişlerdir. Buna örnek olarak Rusya ve Kazakistan'da, içinde mali yönetim reformlarını da bulunduran Bütçe Sistemi Kanunu'nun sırasıyla 1998 ve 1999 yıllarında onaylanmış olmasıdır.²⁹⁶ Ukrayna da bir çok yönleriyle Rusya ve Kazakistan örneğine benzer Bütçe Sistemi Kanunu'nu 2000 yılında onaylamıştır.

Geçiş ekonomilerinde geçiş sürecinin üçüncü aşamasının günümüzde de devam etmekte olduğunu söyleyebiliriz. Geçiş ekonomisi ülkeleri şu aşamada bütçe sistemlerini Sovyet bütçe sistemi yasalarından ve tecrübelerinden arındırma ve modern bütçe kurum ve tecrübelerine uyum sağlama sürecindeler. Buna rağmen, şunu da açıkça söyleyebiliriz ki, çoğu geçiş ekonomileri gelişmiş ülkelerdeki örneklerine benzer mali yönetim ve bütçe sistemini geliştirmişlerdir. Böylece, mali yönetim ve bütçe reformlarına sıkı bir şekilde uyum sayesinde geçiş ekonomileri bir çok problemleri ortadan kaldırmışlardır.²⁹⁷

Geçiş ekonomisinde devam etmekte olan mali yönetim ve bütçe reformlarıyla ilgili belirtilmesi gereken en önemli husus bütçe birliğinin sağlanmasına çalışılmasıdır. Daha önce gördüğümüz üzere Sovyet bütçe sistemi bütçenin kapsamlı olmasına ve birlik ilkesine gereken önemi vermemiştir. Bunun aksine, kamu faaliyetleri resmi veya resmi olmayan bir şekilde desteklenmiş olan bütçe dışı fonlarla finanse edilmiştir. Geçiş sürecinin başlangıcında bu fonlar hükümetler tarafından tamamen kapatılmamış ve bu da mali kaynakların yerel idareler ve bazı bütçe kurumları tarafından bu fonlar aracılığıyla benimsenmesine neden olmuştur.

Çoğu geçiş ekonomileri (özellikle Baltık, bazı geçiş ekonomileri ve Kazakistan) bütçe kapsamına ilişkin önemli gelişmeler kaydetmesine rağmen, sorununun karmaşıklığı nedeniyle bu yönde halen reformlara devam etmektedirler. Bütçenin kapsamlı olması temelde dört farklı reform politikasını zorunlu kılmaktadır: (i) bütün bütçe örgütlerinde raporlama sistemine ve standart mali sınıflandırmalara uyumunu, (ii) bütçe dışı fonların bütçe kapsamına alınmasını, (iii) sermaye bütçelerinin ve kamu yatırım bütçelerinin bütçe sürecine uyumlu olarak

²⁹⁶ Jorge MARTINEZ-VARQUEZ, Jameson BOEX, *Russia's Transition to a New Federalism*, World Bank Learning Resource Series. The World Bank, 2000 (b), (<http://www.ingentaconnect.com/content/wb/47/2001/00000001/00000001/art00001>; 21.03.2004).

²⁹⁷ MARTINEZ-VARQUEZ, BOEX, 2000 a; a.g.e., (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

düzenlenmesini, (iv) devlet borç garantileri ve benzeri sorumluluklar gibi bütçe dışı fenomenlerin bütçeyle bütünleştirilmesini.²⁹⁸

Ayrıntılı bir bütçenin oluşturulamamış olması, kamu sektörü mali durumunu dolaylı olarak etkileyen faaliyet hesaplarıyla ilgili sorunlar yaratmaktadır.²⁹⁹ Olağan bütçe giderleri dışında yer alan vergi harcamalarının yüksekliği ve devlet borç garantisi gibi durumlar bütçenin sorumluluklarını arttırmaktadır. Kural olarak ise geçiş ekonomilerinde bu işlemlerin hiçbiri bütçe oluşum sürecinde yer almamaktadır. Bu işlemlerin tek bütçe içerisine alınması ve hesapların burdan takip edilmesi gerçeği geçiş ekonomileri tarafından yavaş yavaş kabul görmektedir. Son yıllarda kabul edilen Bütçe Sistemi Kanunlarında (Rusya, Kazakistan, Ukrayna ve Litvanya) devlet borç garantilerinin planlı bir şekilde yıllık bütçe içerisinde yer alması gerektiği belirtilmiştir. Bazı ülkeler bütçe kanunlarında, örnek olarak Kazakistan'da bütçe planlamasına ilişkin açık bir tanımlama getirilmiş ve devlet borç garantisinin üst miktarı her bütçenin onaylanmasıyla belirlenmektedir.³⁰⁰

Bu sorunlarla beraber standartlara uyum (her ne kadar uygulama aşamasında tam olarak gerçekleştirilemese de), GFS (Global Finance Statistics) temelli bütçe sınıflandırılması ve raporlama sistemine ilişkin önemli gelişme sağlanmıştır. Geleneksel bütçe reformlarının ağır hareket etmesine rağmen, Ermenistan ve Arnavutluk gibi ülkelerde hesap sistemi çizelgesi 2000 yılı bütçeleriyle bütünleştirilmiştir. Bunun yanında, aynı zamanda bütçe dışı fonların kontrol altına alınması konusunda da gelişmeler sağlanmıştır. Geçiş süreci boyunca geçiş ekonomilerinin çoğu ilk dönemlerde mevcut olan bu fonları azaltılmayı veya tamamen ortadan kaldırmayı başaramışlardır.³⁰¹

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi ülke örneklerinde farklılıklar olduğu için geçiş ekonomilerinin başarılı olup olmadığı konusunda genel bir ifadede bulunmanın zor olmasına rağmen, son yıllarda mali yönetim ve bütçe reformları alanında kalıcı gelişmeler olduğunu söyleyebiliriz. Çoğu geçiş ekonomileri etkili ve etkin mali politikalar uygulanmasına imkan sağlayan modern bütçe sistemini oluşturmuşlardır. Buna rağmen, yine de modern bütçeleme tekniklerinin geliştirilmesi yönünde

²⁹⁸ MARTINEZ-VARQUEZ, BOEX, 2000 (a); a.g.e.,
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

²⁹⁹ Hana POLACKOVA, *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*, [World Bank Policy Research Working Paper No. 1989](http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1989/wps1989.pdf), WB, October 1998, (<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1989/wps1989.pdf>; 03.02.2006).

³⁰⁰ Jorge MARTINEZ-VARQUEZ, Jameson BOEX, 2000 (a); a.g.e.,
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

³⁰¹ Jorge MARTINEZ-VARQUEZ, Jameson BOEX, 2000 (a); a.g.e.,
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>).

Çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bu bakımdan mali yönetim ve bütçe reformları alanında global eğilimler doğrultusunda geçiş ekonomilerinin  konu üzerine yoğunlaşmaları gerekmektedir; orta vadeli mali stratejilerin belirlenmesi, performans temelli bütçeleme tekniklerinin geliştirilmesi ve ilgili bakanlıkların ve yerel idarelerin mali sorumluluklarla yetkili kılınması.

BDT lkelerinin çoğu bütçe uygulamasının ve nakit yönetiminin gerçekleştirilmesi bakımından önemli bir kurum olan hazine sisteminin oluşturulmasında önemli geliştirmeler kaydetmesine rağmen, gelir ve harcama yönetimindeki zayıf yönetim şekli makro ekonomik yönetimin gerçekleştirilmesinde mali politikaları olumsuz etkilemektedir.³⁰²

Genel olarak gelir ve harcama yönetimindeki söz konusu harcama şekli sadece merkezi yönetime ilişkin kurumsal kapasitenin geliştirilmesini değil, aynı zamanda yerel yönetimler seviyesinde de kurumsallaşmayı zorunlu kılmaktadır.³⁰³

Bütçe yönetimi ile ilgili diğer destekleyici ve belirleyici reformlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir.³⁰⁴

- Hazine sisteminin bütçe dışı fonlar dahil bütün kamu kesimi alanında yayılmasını sağlamak,
- şeffaflığın yaygın bir hale getirilmesi ve harcamaların karşılığı için gerçekçi bütçe tahminlerinin yapılması,
- Program Bütçe Sisteminin geliştirilmesi (bu yönde fonksiyonel ve ekonomik bütçe sınıflandırması artık yapılmıştır),
- Yerel ve yabancı yatırım projelerinin değerlendirilmesinin ve sıralamasının yapılması ve böylece geliştirilmesi.
- Mali yıl ortalarında bütçe uygulaması özetinin yapılması,
- Bütçe taahhütlerinin denetiminin geliştirilmesi,
- Kamu malları yasasının ve regülasyonların iyileştirilmesi ve sıkı bir şekilde uygulanması,
- Özelleştirme sürecinde bütünlüğün ve şeffaflığın sağlanması,

³⁰² Henri LORIE, "Priorities for Further Fiscal Reforms in the Commonwealth of Independent States", **IMF Working Paper**, WP/03/209, October 2003, s. 33.

³⁰³ LORIE, a.g.e., s. 33-34.

³⁰⁴ LORIE, a.g.e., s. 34-36.

- İç denetim mekanizmasının geliştirilmesi,
- Bağımsız ve operasyonel dış denetim fonksiyonlarının yerine getirilmesi için yasal yapının oluşturulması.

Son yıllarda OECD ülkelerinde bütçe sistemleri ile ilgili önemli gelişmelerin yaşandığı ve reformların yapıldığı görülmektedir. Bütçe sistemlerinin geliştirilmesine yönelik olan bu gelişmeleri üç ana başlık altında özetleyebiliriz; Birincisi, ülkeler bütçe sistemlerini tek bütçe (birlik ilkesi) prensipleri doğrultusunda yeniden yapılandırmış ve böylece kamu gelirlerinin tek bütçe çatısı altında toplanmasına ve buradan tahsisinin yapılmasına çalışmışlardır. Böyle bir uygulama kamu mali sisteminde hem sorumluluk anlayışının artmasına, hem de kaynakların gereksiz alanlarda harcanmasının azaltılmasına yardım etmektedir. İkincisi, bu ülkelerin çoğu bütçe sürecinde bölümler arası performans ölçümlerine dayalı sonuç merkezli bütçe tekniklerin yer almasına olanak sağlamışlardır. Bu ise, harcamaların verimlilik derecelerinin ölçülmesine, aynı zamanda harcamaların zaman ve yer bakımından doğru bir şekilde tahsisinin yapılmasını sağlamaya yardım etmiştir. Üçüncü bir gelişme ise, bu ülkelerin son yıllarda yıllık bütçelerini stratejik hedefler doğrultusunda oluşturulan çok yıllık bütçe programları kapsamında oluşturmaya çalışmalarıdır.³⁰⁵

Orta Vadeli Bütçeleme Sistemi veya Çok Yıllı Bütçe Sistemi genel kamu operasyonlarını içinde bulundurarak olabildiği kadar çok yıllık bir bütçeleme tanımlamasını içermektedir. Bu ise bütçelerin oluşturulmasında daha stratejik hedeflere yer vermesi açısından önemli bir araç olmaktadır. BDT ülkelerinin çoğu geleneksel bütçe sistemine uyarak yıllık bütçelerini oluşturmaktadırlar. Orta Vadeli Bütçeleme Sistemi ise uzun vadeli değerlendirmeler üzerine odaklanmaya olanak sağlamaktadır. Bu sistem aynı zamanda hükümete gelecek yıllara ilişkin harcama çizelgesinin oluşturulmasına da yardımcı olmaktadır. PRGF uygulayan ülkelerden Orta Vadeli Bütçeleme Sistemi'nin önemi daha da artmaktadır. PRGF'deki hedefler doğrultusunda Orta Vadeli Bütçelerin oluşturulması hem yoksulluğun azaltılmasına, hem de mali sürdürülebilirliğe yardımcı olabilecektir.³⁰⁶

³⁰⁵ James BOESX, Jorge MARTINEZ-VAQUEZ, Robert Mc. NAB, "Multi Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transition Economies", George State University, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, Working Paper 98-4, November 1998, (<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp9804.pdf>; 08.09.2005).

³⁰⁶ LORIE, a.g.e., s. 34.

Geçiş ekonomilerinde çok yıllık bütçe sistemleri henüz özgün bir şekilde uygulanmaya başlanmamış olsa da Bütçe Sistemleri Kanunlarında bu yönde gelişmelerin olduğu söylenebilir (Rusya, Kazakistan Bütçe Sistemi Kanunları).³⁰⁷

Çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmesi geçiş ekonomisi ülkelerinde bütçe sistemlerinin geliştirilmesine ve mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olabileceğini söylemek mümkündür. Çok yıllık bütçe uygulaması her şeyden önce siyasal bir irade ve devlet kurumları arasında koordinasyonu (önceden belirlenmiş hedefler olmaksızın bu kuruluşların faaliyetleri çoğu zaman kaynak israfına yol açabilmektedir) gerektirmektedir. İlerleyen birkaç yıla yönelik mali hedeflerin belirlenmesi (uygulanacak vergiler ve oranları, para politikaları, kamu harcamalarının zaman, yer ve miktarının belirlenmesi), aynı zamanda hükümet tarafından ekonomik hedeflerin de belirlenmesine yardımcı olabilecektir. Diğer taraftan, önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda mali politikaların uygulanması kamu mali sisteminde şeffaflığın yaygın şekilde uygulanmasını sağlayacaktır.³⁰⁸

Diğer taraftan, geçiş ekonomilerinde çok yıllık bütçe sisteminin hemen uygulanmasını da beklemek yanlış yaklaşım olabilir. Çok yıllık bütçe sistemine geçiş kademeli şekilde yapılması gereken bir uygulamadır.³⁰⁹

Çok yıllık bütçe uygulaması iki önemli hususu beraberinde getirmektedir.³¹⁰

- Çok yıllık gelir tahminlerinin yapılması (bu konuda devlet kurumlarının tahminleri yanında, uluslararası kuruluşların (IMF gibi) tahminlerinden ve bağımsız yerel kuruluşların da tahminlerinden yararlanılabilir),
- Çok yıllık harcama tahminlerinin yapılması (harcamalar konusunda tahminlerin yapılması oldukça güçtür. Zamanla enflasyon, yaşam standartlarının yükselmesi vd. nedenlerle harcamaların doğru bir şekilde tahmininin yapılması mümkün olmayabilir. Bu yüzden bazı ölçüm tekniklerinden yararlanılması gerekmektedir. Diğer taraftan, yine zamanla bazı harcamalar önemini kaybederken yeni harcama kalemleri ortaya çıkabilir. Bu yüzden harcamalar konusunda tahmininin yapılmasında

³⁰⁷ BOESX, MARTINEZ-VAQUEZ, Mc NAB, 1998; a.g.e., (<http://isp-ayps.gsu.edu/papers/ispwp9804.pdf>)

³⁰⁸ BOESX, MARTINEZ-VAQUEZ, Mc NAB, 1998, a.g.e., (<http://isp-ayps.gsu.edu/papers/ispwp9804.pdf>).

³⁰⁹ BOESX, MARTINEZ-VAQUEZ, Mc NAB, 1998, a.g.e., (<http://isp-ayps.gsu.edu/papers/ispwp9804.pdf>).

³¹⁰ BOESX, MARTINEZ-VAQUEZ, Mc NAB, 1998, a.g.e., (<http://isp-ayps.gsu.edu/papers/ispwp9804.pdf>).

dikkatli olunması gerekmekte ve bu harcamaların sağlanacak gelirler doğrultusunda yapılması gerekmektedir).

Geçiş ekonomilerinde son yıllarda özellikle uluslar arası mali kuruluşların önerileri doğrultusunda uygulanmaya konan Yoksulluğun Azaltılması Sürdürülebilir Kalkınma Programları ve diğer kalkınma programları bu doğrultuda önemli bir gelişmedir. Nitekim, uluslararası kuruluşların önerileri doğrultusunda geliştirilen bu tür programlarda ilerleyen yıllara ilişkin hedeflerin belirlenmesi ve bunların sistematik bir şekilde sıralanması, yapılacak bu işlerin gerçekleştirilmesi için finansman boyutu konusunda çok yıllık bütçe sistemlerinin geliştirilmesine öncülük etmektedir. Bu gelişmeler doğrultusunda geçiş ekonomilerinde çok yıllık bir bütçe sisteminin zamanla gelişmiş bir şekilde uygulanabileceğini söylemek mümkündür.³¹¹

C. Vergi Politikası ve Yönetimine İlişkin Gelişmeler ve Uygulanan Reformlar

Piyasa ekonomisine geçiş süreci başlamadan önce bu ülkelerde vergi gelirlerinin çoğu esasen bu üç kaynaktan karşılanmıştır; toplam iş hacmi, kamu teşebbüsleri ve ücretler üzerinden alınan vergiler. Diğer taraftan: (i) piyasada satılacak malların miktar ve fiyatları yetkililer tarafından belirlenmiş, (ii) monobank sistemi ödemelerin ve kısıtlamaların düzenlenmesi konusunda geniş yetki sahibi olmuş ve (iii) ekonomik faaliyetlerin bu büyük kamu kuruluşları tarafından yürütülmesi vergi kontrolünü ve tahsilini kolaylaştırmıştır. Uygulanmış olan bu sistem sofistike bir vergi idaresine ve donanımlara sahip olmadan yüksek oranlarda (bazı zamanlarda GSYİH'nın %50'i kadar) vergi gelirlerinin tahsil edilmesini sağlamıştır. Sovyetler Birliği örneğinde 1989 yılında kamu gelirleri GSYİH'nın %41'i düzeyinde olmuştur.³¹²

Geçiş süreci öncesinde vergiler ayrıntılı bir şekilde temellerinin oluşturulduğu ve mükellef haklarının dikkate alındığı bir vergi sistemine dayanılarak tahsil edilememiştir. Vergiler daha çok kamu görevlileri ile kamu teşebbüsleri arasında yapılan görüşmelere dayalı olarak, genel anlamda bu teşebbüslerden sağlanmıştır. Hükümet vergi oranlarını değiştirmekte özgür olmuş ve sık sık da bu uygulamaya baş vurmuştur. Bu anlamda, vergi sistemi sorumlulukları iyi tanımlanmış ve katı yükümlülükler içermiş olmasına rağmen basit bir uygulama mekanizmasına dayanmıştır. Böylece, vergilerin miktarı mükelleflerle yapılan görüşmelerle hem

³¹¹ BOESX, MARTINEZ-VAQUEZ, Mc NAB, 1998, a.g.e., (<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp9804.pdf>).

³¹² TANZI, TSIBOURIS, 2000, a.g.e., s. 13-16.

azaltılabilmiş ve hem de çoğaltılabilmektedir. Teşebbüslerin zor durumda olduğu durumlarda bu yükler görüşmelerle hafifletilmiş, hükümetin daha fazla kaynağa ihtiyaç duyduğu durumlarda ise yükseltilmiştir.³¹³

Sözkonusu uygulamalarla oluşturulan sistemlerde bireyler hiçbir zaman vergi makamlarıyla doğrudan ilişkilerde bulunmamışlardır. Bireyler gizli bir vergilendirme mekanizmasıyla farkında olmadan dolaylı şekilde vergi ödemişlerdir.

Dönüşüm süreci başlayınca geçiş ekonomilerinde piyasa orijinli ve yasalara dayalı bir vergi sisteminin inşa edilmesi için bir dizi reform çalışması başlatılmıştır. Bu çalışmalar sırasında öncelikle vergi sistemine kurumlar vergisi dahil edilmiştir. Daha sonra, işlem vergisinin yerine, geçişin ilk yıllarında KDV sisteme dahil edilmiştir. Böylece dönüşüm sürecinin ilerleyen yıllarında geçiş ekonomilerinin çoğu KDV'ni kendi ülkelerinde uygulamaya başlamış ve belli bir ölçüde de başarı sağlamıştır.³¹⁴ Bunlara ilave olarak birçok geçiş ekonomisinde gerçek kişiler için gelir vergisi, toprak ve maden vergisi ve harç türü bazı vergiler de uygulanmıştır. Ayrıca, bölgesel meclisler tarafından belirlenip uygulanan araba park vergisi, avlanma vergisi, yurt dışına çıkış vergisi, piyango vergisi, çöp toplama vergisi vb. gibi bazı yerel vergilere de uygulamada yer verilmiştir.³¹⁵

Yeni oluşturulmuş olan vergi sistemleri sadece vergi kanunlarına değil, aynı zamanda yeni mali kurumlara ve kurallara da ihtiyaç duymuştur. Bu durumda vergi kanunlarının diğer ülke vergi kanunlarından ithal edilerek benzerlerinin kabul edilmesi gündeme gelmiştir.

Yeni mali kurumlar ideal olmayan koşullar çerçevesinde oluşturulmak zorunda kalmıştır. Yeni mali kurumlar (vergi organları gibi) mali kaynaklara (yeni uzman kadrolar, bilgisayar vb.) ve özgün kurallara (muhasabe, avukatlık, bilgisayar uzmanı, muhasebecilere) ihtiyaç duymuştur. Bu kurumlar aynı zamanda açık ve belirli stratejilere, amaçlara ve vergi mükelleflerinin sorumluluklarını belirleyen yasal çerçeveye de ihtiyaç duymuşlardır. Bütün bu ihtiyaçlar yasaların egemenliğinin yol gösterici olduğu piyasa temelli sistemin kurulması için gerekli unsurlar olmuştur. Bu ülkeler ayrıca zaman, kaynak, kurallar, teknik bilgi ve siyasal sermayeye de talep

³¹³ TANZI, TSIBOURIS, 2000, a.g.e., s. 13-16.

³¹⁴ Zeynep ARIKAN, "Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplin", Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongre Dizisi: 3, Bişkek- Kırgızistan, 02-04 Mayıs 2002, s. 215.

³¹⁵ Kamil TÜĞEN, "Kırgızistan'da Kamu Harcamaları ve Gelir Sistemi", Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongre Dizisi: 3, Bişkek- Kırgızistan, 02-04 Mayıs 2002, s. 198.

duymuşlardır. Bu ihtiyaçlar sadece birkaç geçiş ekonomilerinde karşılanabilmiştir. Bu ülkelerin çoğu mali kaynaklardan, geliştirilmiş kurallardan, gerçekte neyin yapılması konusunda yeterli bilgidен ve özgün vergi sistemlerini oluşturma becerilerinden yoksun olmuşlardır.³¹⁶

Bazı ülkeler ise eski kurumların hafif değiştirilmesiyle onlardan yeni kurumlar olarak davranmalarını istemiştir. Bu da pek başarılı bir yöntem olamamıştır. Çünkü, eski dönem alışkanlıklarıyla yeni dönemde başarılı olmak pek mümkün olmamıştır. Nihayetinde, tamamen yeni kurumların oluşturulması gerçeği ortaya çıkmıştır.³¹⁷

Bazı ülkeler için ise piyasa ekonomisinde vergi sistemlerinin amaçların belirlenmesinde ve hedefe götürecek araçlar içinde ne kadar önemli olduğunu anlaması zor olmuştur.

Gelir vergisi oranlarının düşük olması bu ülkelerde vergi gelirlerinin miktarını azaltmış diğer taraftan, kurumlar vergisi ve KDV oranlarının yüksek olması ise vergi gelirlerindeki düşüşü telafi ederek bu alanda OECD ülkeleri ile aralarında olan açığı kapatmıştır.³¹⁸

Vergi idaresi alanında son yıllarda özellikle kurumsallaşma yönünde gerçekleştirilen reformlara rağmen bazı sorunlar devam etmektedir. Bunlar özellikle vergi mükelleflerinin yükümlülükleri konusunda yetersiz bilgilendirilmesi, kurumsal düzenleme ve vergilendirme tekniklerinin henüz yeterince geliştirilememesi ile ilgilidir. Özellikle toplumda vergi bilincinin oluşturulması yönünde çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Modern vergi yönetim sistemleri mükelleflerin vergisel yükümlülükleri konusunda yeterli düzeyde bilgilendirilmesine dayalı etkin muhasebe sistemlerinin mevcut olduğu ve vergilendirme tekniklerinin gelişmiş olduğu bir sistemden oluşmaktadır. Fakat bu konuda sözkonusu ülkelerde bazı sınırlamalar mevcuttur. Bu ülkelerde vergi tahsili konusunda vergi memurları ile vergi mükellefleri arasında doğrudan yapılan görüşmeler, politik müdahaleler ve rüşvet olayları sık sık yaşanmaktadır.³¹⁹

BDT ülkeleri arasında vergi gelirlerinin ve kamu harcamalarının düzeyini uluslararası normlarla karşılaştırdığımızda bazı ülkelerin bu normların altında, bazı

³¹⁶ TANZI, TSIBOURIS, a.g.e., s. 13-16.

³¹⁷ TANZI, TSIBOURIS, a.g.e., s. 13-16.

³¹⁸ LORIE, a.g.e., s. 21.

³¹⁹ LORIE, a.g.e., s. 21.

lkelerdeki durumun ise bu normların üstünde gerçekleştiğini görebiliriz. Genel olarak ele aldığımızda ise aşırı bir sapmanın olmadığını görülmektedir. Buna rağmen, özellikle Kafkas lkelerinde vergi gelirlerini arttırma çabalarına öncelik verilmesi gerekmektedir.³²⁰

D. Dış Borç Alanındaki Gelişmeler ve Uygulanan Reformlar

Geçiş ekonomilerinin bazıları (Bulgaristan, Macaristan, Polonya ve Rusya) 1990'lı yıllara yüksek derecede dış borçlarla başlamışlardır. Romanya, Slovenya, ek Cumhuriyeti ve Slovakya gibi bazı muhafazakar rejimli ülkeler ise bu sürece düşük olarak ifade edebileceğimiz miktarlarda, GSYİH'nın %20'i oranında dış borçlarla başlamışlardır.³²¹

Başlangıç koşullarındaki bu farklılıklar ülkelerin performanslarını da etkilemiştir. İstisna olarak, yüksek borçlu Macaristan bütün borç ödemelerini gerçekleştirirken, yine diğer bir yüksek dış borçlu ülke olan Polonya bu konuda yeniden düzenleme yapmayı başarmıştır. Macaristan yaklaşımı büyük ölçekli kamu işletmelerinin zelleştirmesini kapsayan gelir odaklı politikaları da içeren ve ağır mali yükümlülükler üzerine kurulmuştur. Buna rağmen, Polonya ABD ile olan iyi ilişkileri ve dolayısıyla da ABD'nin Paris Kulübü'ndeki etkisiyle borçlarını yeniden düzenlemeye muvaffak olmuştur.³²²

Tablo 17: Geçiş Ekonomilerinde Dış Borçlanma (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)

lkeler	Yıllar										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ek Cum.	20.3	33.1	23.8	24.3	26.0	31.8	36.0	40.6	43.1	42.6	46.5
Macaristan	64.4	67.7	58.1	63.7	68.7	70.4	61.1	51.9	56.9	59.9	67.8
Polonya	83.7	69.9	56.4	54.9	47.1	38.0	35.3	36.6	37.6	41.7	42.8
Slovakya	13.0	24.5	24.1	26.6	32.0	30.9	38.8	48.9	55.9	53.4	53.5
Slovenya	11.2	14.7	13.9	14.8	15.7	15.8	21.1	22.6	25.1	27.0	33.4
Arnavutluk	-	-	130.1	78.9	52.4	27.6	27.3	33.1	28.7	26.5	29.1
Bulgaristan	-	159.2	160.4	127.7	116.8	77.4	97.7	95.8	83.7	80.5	86.0
Romanya	3.0	7.4	16.5	16.1	18.3	19.1	24.3	27.1	26.1	25.8	27.8
Kazakistan	-	-	24.5	52.4	38.4	28.7	27.8	35.0	45.0	71.8	67.6
Rusya	148.5	106.6	90.7	60.7	43.7	36.6	32.3	30.8	58.3	83.7	62.0
Ukrayna	-	-	0.6	11.8	19.1	21.7	19.8	19.1	27.5	40.4	33.2
Estonya	-	-	-	14.0	16.7	17.6	35.2	55.3	56.1	56.1	63.0
Letonya	-	-	-	16.3	22.6	34.6	40.7	48.9	50.9	57.9	66.2
Litvanya	-	-	3.1	12.2	12.4	22.8	26.4	32.8	33.3	42.6	43.8

Kaynak. Jan SVEJNAR, **Assistance to the Transition Economies: Were There Alternatives?**, OED Working Papers, The World Bank, Washington, 2002, Tablo 3.

³²⁰ LORIE, a.g.e., s. 36.

³²¹ SVEJNAR, a.g.e., 2002, s. 3.

³²² SVEJNAR, a.g.e., 2002, s. 4.

1990'lı yılların ortalarına gelindiğinde yüksek borçlu ülkelerin çoğunun borçlarını GSYİH'ya oranla azaltırken, düşük borçlu ülkelerin bazılarında borçların yükseldiği görülmüştür. 1996 yılında özellikle Macaristan ve Rusya'da da aynı durum söz konusu olmuştur. Fakat 2000 yılına gelindiğinde Bulgaristan hariç (%86.0) bütün geçiş ekonomisi ülkelerinin dış borç/GSYİH oranı orta düzeylerde gerçekleşmiştir. Bu ise, diğer gelişmekte olan ülkeler ve bazı gelişmiş ülkelerdeki oran düzeyine yakındır (Tablo 17).³²³

Dış borçlar konusunda geçiş ekonomileri yukarıda da bahsettiğimiz gibi farklı deneyimlere sahip olmuşlardır. Dolayısıyla, bu alanda ülkelerin çeşitli dış borç politikalarını gerçekleştirmiştir. Bu nedenle, çalışmamızın bu bölümünü MDAÜ-Baltık Cumhuriyetleri ve BDT ülkelerine ayırarak incelemenin yararlı olabileceğini düşünüyoruz.

1. MDAÜ ve Batlık Cumhuriyetlerindeki Durum

MDAÜ içerisinde Macaristan ve Polonya borç problemleriyle farklı şekillerde ilgilenmişlerdir. Başlangıçtaki yüksek borç miktarına rağmen Macaristan istikrar ve uyum politikalarını uygularken, diğer taraftan da borç servislerini yerine getirmeye çalışmıştır. Buna karşın Polonya, Paris ve Londra Kulüplerine başvurarak borçların azaltılmasına çalışmıştır.

1991 yılında ikili keditörler Polonya'nın Paris Kulübü üyelerinden almış olduğu borcun 1/3 kadar kısmını silmişlerdir. Daha sonra, 1993'te Polonya IMF programı himayesinde diğer ticari keditörlerle de görüşmelere başlamıştır. "Brady Planı" çerçevesindeki bu yapılandırmayla kullanılmamış ticari borçlar indirimli tahvillere çevrilmiştir.³²⁴

Uygun mali politikalarla Macaristan ve Polonya kredi notlarını yükseltmeyi başarmışlardır. Geçiş süreci boyunca Polonya sabit döviz kurundan sürünen parite yöntemine, 1999'dan beri ise dalgalı kur rejimine geçerek, kademeli olarak döviz oranlarına esneklik kazandırmıştır. Macaristan ise bunun tersine sürünen parite ile başlamış ve son zamanlarda bu bandı daha da sıkılaştırmıştır. Böylece her iki ülke, 1994 Meksika ve 1998 Rusya'daki gibi uluslar arası sermaye piyasalarındaki kargaşadan uzak kalmayı başaramışlardır. Diğer taraftan bu ülkeler yerel hazine bonosu ve tahvil piyasası kurarak kamu gelirlerini çeşitlendirmişlerdir.³²⁵

³²³ SVEJNAR, a.g.e., 2002, s. 4.

³²⁴ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

³²⁵ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

Eski Çekoslovakya, geçişe düşük dış borçlarla başlamıştır. 1995'te federasyonun çözülmesi sonucu nüfus büyüklükleri dikkate alınarak yapılan dış borç paylaşımı sonucu Çek Cumhuriyeti yaklaşık olarak toplam borçların 2/3'nü üstlenmiştir. Daha sonraki yıllarda kamu ve özel sektörün ticari bankalardan ve Eurobond piyasasından borçlanması sonucu Dış Borç/GSYİH oranları yükselmiştir.³²⁶

Slovenya MDAÜ içinde en az dış borca sahip olan ülke olmuştur (GSYİH'nin %30'u oranında). Eski Yugoslavya Sosyalist Cumhuriyeti'nin halefi olan Slovenya'nın eskiden kalmış olan borç yükümlülüklerini üstlenmesi ona dış kreditorlerden kaynak bulmasını kolaylaştırmıştır.³²⁷

Bulgaristan geçişe GSYİH'nin %120'ne denk gelen yüksek bir borç stokuyla başlamıştır. 1994'te Brady borç azaltma anlaşmasına varan Bulgaristan uluslar arası bankalardan aldığı borç miktarını 7 milyar ABD dolarından 5 milyar ABD dolarına düşürmüştür. Diğer taraftan, iki taraflı resmi kreditor kuruluşlarla 1991, 1992 ve 1995 yıllarında görüşmelere başlamıştır. Fakat Polonya'dan farklı olarak Paris Kulübü'nden olan borçlarını azaltmayı başaramamıştır. 1997'de mali disiplinin iyileştirilmesiyle, dış borç miktarını 10 milyar ABD dolarına düşürerek dış borç oranını GSYİH'nin %80'i düzeyine çekmeyi başarmıştır. Dış borç miktarının buna rağmen halen yüksek düzeyde olması hem kamu gelirlerini, hem de ihracat gelirlerini negatif etkilemektedir.³²⁸

Mali istikrarsızlığın devamlılık arzemesi Romanya'da dış borçların yükselmesini beraberinde getirmiştir. Özellikle 1996-1998 yıllarında Eurobond piyasasından alınan kısa vadeli borçlar 1999 ve 2000 yıllarında cari işlemler ve ödemeler dengesi krizlerine yol açmıştır. Buna rağmen, Romanya sağlamış olduğu başarılı bir makroekonomik istikrarın getirisiyle borçlarını ertelemekten ödeme sorumluluklarını yerine getirebilme olanağına sahip olmuştur. Sürdürülebilir bir dış borç/GSYİH oranına sahip olmasına rağmen ortaya çıkan problemlerin temelde likidite yetersizliği ve sağlıksız mali politikalardan kaynaklandığı söylenebilir.³²⁹

Rusya dışındaki diğer BDT ülkeleri gibi Baltık ülkeleri de geçişe sıfır dış borçlarla başlamışlardır. Estonya ve Litvanya'da oluşturulmuş olan Para Kurulu ve sabit kur rejimine uyum sebebiyle bu ülkeler kendilerini merkez bankası

³²⁶ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

³²⁷ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

³²⁸ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

³²⁹ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

kaynaklarından sınırlandırarak mali açıkları finanse edebilmek için dış kaynaklara başvurmuşlardır. Bunun sonucunda, özellikle Estonya ve Letonya'da önemli miktarda, fakat sürdürülebilir bir dış borç stoku ortaya çıkmıştır. Küçük ve dış şoklara karşı kırılgan yapıya sahip ülkeler olmaları nedeniyle, bu ülkelerin istikrarı sağlayabilmeleri için kamu maliyesini iyileştirmeleri gerekmektedir.

2. Rusya ve Diğer BDT Ülkelerindeki Durum

Rusya 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin bütün mali sorumluluklarını üstlenmiştir. Bu borçların yaklaşık 80 milyar ABD dolarını resmi iki taraflı anlaşmalar çerçevesindeki borçlar, geriye kalan 32 milyar ABD dolarını ise ticari bankalardan sağlanmış olan borçlar oluşturmuştur. Rusya aynı zamanda gelişmekte olan ülkelere sağlamış olduğu- "konvertibl ruble" olarak kabul ettikleri rubleyle olan- bütün alacakları da tahsil etme olanağına sahip olmuştur. Fakat bu alacakların tahsil edilmesi rublenin gerçek anlamda konvertibl olmaması ve borçlu ülkelerle uygun döviz kuru oranında bir anlaşma olmaması nedeniyle zor olmuştur.³³⁰

Geçiş sürecinin başlangıcında Rusya acze düşmeden likidite yetersizliğini ileri sürerek kreditorlerle borç problemlerini uygun duruma getirmeyi başarabilmiştir. Rusya resmi olarak Sovyet dönemi borçlarını 1993'te üstlenmiş, 1992, 1993, 1994 ve 1995'te Paris Kulübü'yle kısa dönem borçlarının ödeme dönemlerini yeniden düzenlemiştir. 1996 yılında daha önceki borçları da kapsayacak bir yeniden düzenleme yapılmıştır. Londra Kulübü'yle de 1995'te yeniden düzenleme yapılmıştır. Söz konusu yeniden düzenlemeleri yaparken kreditorler Rusya'nın sahip olduğu insan potansiyeli ve doğal kaynaklar zenginliği nedeniyle ekonomik istikrarın sağlandığı durumda tüm borçlarını zamanında ödeyebilme yetisine sahip olacağını düşünmüşlerdir. Bu destekler Rusya'nın Ağustos 1998 krizine kadar resmi ve özel kurumlar aracılığıyla dışarıdan borçlanmasını kolaylaştırmıştır.³³¹

Rusya hükümetinin borç yükümlülüklerini yerine getirme yetisi kamu maliyesi alanında gerekli reformlarının yapılmaması nedeniyle başarısız kalmıştır. Vergi gelirlerinin büyük çoğunluğunu bölge idarelerine bırakan, mali yükümlülükleri ise büyük ölçüde federal hükümete yükleyen tutarsız mali federalizm anlayışı ve vergi ile ilgili toleranslı tutum kamu gelirlerini önemli derecede azaltmıştır. Aynı zamanda takas yönteminin ve diğer parasız ödeme yöntemlerinin yaygınlığı sorunların artmasında önemli etken olmuştur. Açık pozisyona sahip bankaların yabancı

³³⁰ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

³³¹ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

yatırımcılar tarafından kısa vadeli borçlarla finanse edilmesi de sorunların büyümesine yardım etmiştir. Bütün bu etkenler gelirlerin nakit bazında artışını kısıtlamış ve önemli açıkların ve yükümlülüklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Rusya'nın vergi ve ihracat gelirleri içinde önemli paya sahip olan petrol fiyatının 2000'li yıllarda uluslararası piyasada artması, kamu dış borç servisindeki problemleri çözmeye yardımcı olmuştur. Dünya petrol fiyatlarındaki artış nedeniyle Rusya'nın cari işlemler dengesi GSYİH'nın %20'i oranında; çok yüksek sayılabilecek bir oranda fazla vermiştir. Son yıllarda dünya petrol fiyatlarındaki artış oranının değişmez bir şekilde devam etmesi Rusya'nın dış borçlarla ilgili sorun yaşamayacağını göstermektedir.³³²

Diğer BDT ülkelerine gelince, bu ülkeler için üç önemli özellik söz konusu olmuştur. Birincisi, bu ülkelerde 1991'deki borçsuz dönemden hemen sonra dış borçlarda hızlı artışların olduğu görülmektedir. İkincisi, bölgenin yoksul ülkeleri sürdürülmesi zor durumda olan yüksek dış borç stokuna ulaşmışlardır. Yine de, bu borçların en azından uzun vadeli olmaları nedeniyle imtiyazlı oldukları söylenebilir. Üçüncüsü ise, Rusya, Türkmenistan ve diğer üç petrol üreticisi ülkenin, Ukrayna'nın esas borçlusu olduğu enerji ödemelerine ilişkin kolay kontrol edilemeyen BDT içi karmaşık bir borç ağının ortaya çıkması nedeniyle kreditor ülke durumuna geldikleri gözlenmektedir.

BDT ülkeleri içinde borç şebekesi 1991 yılında SSCB'nin dağılmasından sonra ortaya çıkmıştır. Bu borçların büyük hissesi enerji kaynaklarına sahip ülkelerin; Rusya, Azerbaycan, Kazakistan, Türkmenistan ve Özbekistan'ın diğer BDT ülkelerine yakıt ihracatı sonucu ortaya çıkan borçlardır. Bu ülkeler arasında Rusya en büyük kreditor ülkedir. 2000 yılında Rusya'nın bu ülkelere birikmiş 7 milyar ABD doları alacağı bulunmuştur; bunun da 5 milyar ABD doları tutarındaki kısmını enerji konulu borçlar oluşturmuştur. Bu dönemde Rusya'ya karşı en çok borçlu ülke 5 milyar ABD doları ile Ukrayna olmuştur. Türkmenistan ise Rusya'dan sonra en büyük kreditor ülkedir. Türkmenistan'a karşı esas borçlu durumdaki ülkeler ise Ukrayna ve Gürcistan'dır.³³³

Sovyetler Birliği'nin çözülmesi bu ülkeler arasında enerji ithalatçısı olan ülkeleri ticari anlamda daha çok etkilemiştir. Fiyatların uluslararası piyasalara uyumlaştırılmasıyla ortaya çıkan yüksek enerji fiyatları bu ülkelerin bazılarında

³³² LAGO, a.g.e., s. 191-213.

³³³ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

GSYİH'nın %15'i oranında kayıplara yol açmıştır. Başlangıçta, 1991-1993 yıllarında, "ruble alanı"nın kısa süreli yaşamı döneminde yükümlülükler petrol ithalatçısı ülkelerin merkez bankalarındaki muhbir hesaplarda birikmiştir. Söz konusu muhbir hesaplarda birikmiş yükümlülükler daha sonra 1993'te ülkeler arası borçlar olarak yeniden düzenlenmiş, Rusya ve Türkmenistan önemli kreditör ülke konumuna gelmişlerdir.³³⁴

Bölgesel enerji problemleri sadece 1993 yılına kadar sorun olmamıştır. Enerji ithalatçısı durumundaki ülkeler halen Sovyet döneminden kalan alt yapıya bağımlıdır. Rusya enerji tekeli Gazprom bu alanda bölgede egemen şirket durumundadır. 2001'de Kazakistan'daki Tengiz yakıt kaynaklarını Karadeniz'e taşımaya başlayan Hazar Boru Hattı ve 2006'da Azerbaycan, daha sonra da yine Kazak petrolerini Akdeniz'e taşımaya başlayacak olan Bakü-Tiflis-Ceyhan Boru Hattı'nın bu bağımlılığı önemli ölçüde azaltacağı düşünülmektedir.

Bu ülkelerde mevcut enerji altyapısının yetersizliği ve ülkelerin bunu gidermekte yeterli finansmana sahip olmaması enerji kullanım maliyetlerini yükseltmektedir. Halkın gelir düzeyindeki düşüşler nedeniyle enerji kullanım bedellerinin yeterince tahsil edilememesi ve ithal edilen enerjinin iç piyasada daha ucuz fiyatlarla satılması mali dengeleri olumsuz etkilemektedir. Diğer taraftan, alternatif enerji kaynaklarının yetersizliği ve pahalı oluşu, bu ülkelerle benzer durumdaki diğer gelişmekte olan ülkelere göre kişi başına enerji kullanım miktarının daha da yükselmesine neden olmaktadır.³³⁵

Enerji alanındaki borçlarda yaşanan sorun gelir yetersizliği nedeniyle büyük ölçüde borçların takas yöntemi ile değiştirilmesine neden olmuştur. Bu ise mali hesapların, sonuçta mali disiplinin bozulmasına ve yolsuzlukların artmasına yol açmıştır.³³⁶

BDT ülkeleri arasında borç problemlerinin çözümü oldukça güç ve karmaşıktır. Borçlu ülkelerin bazıları düşük gelirli ülkelerdir ki, bu ülkelerde kamu borcu/vergi gelirleri ve dış borç/ihracat gelirleri oranları önemli derecede yüksek seyretmektedir. Bu durum, özellikle Ermenistan, Gürcistan, Moldova ve Tacikistan için geçerlidir. Ayrıca bu ülkeler iç ve sınır ötesi problemlerle karşı karşıya olup,

³³⁴ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

³³⁵ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

³³⁶ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

ülkenin bazı bölgelerinde hükümet kontrolü elinde bulunduramamaktadırlar (Gürcistan ve Moldova'da olduğu gibi).³³⁷

BDT ülkelerinde bulunan mevcut enerji kaynaklı dış borç sorununun çözümü için enerji hizmetleri alt yapısında reformların gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Gürcistan ve Moldova bu yönde; enerji dağıtımı ve aktarımı konusunda önemli reformlar gerçekleştirme aşamasındadırlar. Gürcistan ve Moldova EBRD'nin yardımıyla elektrik enerjisi dağıtım ağının büyük bölümünü özelleştirmişlerdir. Gürcistan aynı zamanda iki önemli hidroelektrik güç santralini özelleştirmiştir. Ermenistan ve Ukrayna gibi diğer ülkeler de bu doğrultuda reformlar gerçekleştirmektedirler. Bu gelişmeler doğrultusunda beklentiler enerji dağıtımının özelleştirilmesiyle ödeme disiplininin sağlanacağı yönündedir. Bu alanda takas yöntemini en fazla kullanan Ukrayna'nın da doğrudan politikalarla takas işlemlerini hızla azalttığı görülmektedir.³³⁸

Tablo 18'de geçiş ekonomisi ülkelerinin 2003 yılı itibariyle dış borçlarına ilişkin veriler yer almaktadır. Dünya Bankası'nın dış borçlarla ilgili yaptığı sınıflandırmaya göre geçiş ekonomisi ülkeleri arasında sadece Macaristan, Litvanya, Polonya, Rusya Federasyonu ve Özbekistan "ağır düzeyde borçlu ülke" konumundalar. Bu ülkeler dışındaki diğer geçiş ekonomisi ülkeleri ise düşük ve orta düzeyde borçlu ülke konumunda bulunmaktadır.

³³⁷ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

³³⁸ LAGO, a.g.e., s. 191-213.

Tablo 18: 2003 Yılı İtibariyle Geçiş Ekonomilerinin Toplam Dış Borç Tutarı (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)

Ülkeler	Borç Durumu	Dış Borç Toplamı /GSYİH (%)	Dış Borç Toplamı/ İhracat ve İşçi Gelirleri (%)	Kamu Dış Borçları ve Kamu Garantisi Altındaki Dış Borç Servisi/GSYİH (%)	Kamu Dış Borçları ve Kamu Garantisi Altındaki Dış Borç Servisi/İhracat ve İşçi Gelirleri (%)	Kısa Vadeli Dış Borçlar/ Toplam Dış Borç
Arnavutluk	DDBÜ	20	90	0.6	2.9	10.1
Azerbaycan	DDBÜ	23	49	1.6	3.4	12.7
Ermenistan	DDBÜ	29	86	2.3	6.1	1.2
Beyaz Rus.	DDBÜ	18	27	0.9	1.4	73.4
Bulgaristan	ODBÜ	86	152	3.6	6.4	20.0
Hırvatistan	ODBÜ	102	193	4.4	7.9	18.2
Gürcistan	DDBÜ	43	129	2.4	6.6	2.0
Çek Cum.	DDBÜ	48	69	2.1	3.0	40.4
Estonya	DDBÜ	101	119	0.7	0.8	35.0
Macaristan	ADBÜ	71	99	4.6	6.8	19.7
Kazakistan	ODBÜ	95	184	1.6	3.0	12.4
Kırgızistan	ODBÜ	98	241	1.3	3.2	1.9
Letonya	ODBÜ	92	204	1.7	3.8	64.0
Litvanya	ADBÜ	58	106	5.8	10.5	42.0
Makedonya	DDBÜ	40	103	2.8	7.4	3.0
Moldova	ODBÜ	95	161	2.9	4.8	28.4
Polonya	ADBÜ	48	150	2.4	6.5	20.5
Romanya	DDBÜ	46	126	3.7	9.8	6.4
Rusya Fed.	ADBÜ	52	135	2.7	7.1	17.6
Slovakya	ADBÜ	70	90	5.5	6.9	43.7
Slovenya	-	-	-	-	-	-
Tacikistan	DDBÜ	77	127	3.0	5.7	7.0
Türkmen.	ODBÜ	-	-	-	-	-
Ukrayna	DDBÜ	37	64	2.8	4.7	7.5
Özbekistan	ADBÜ	47	142	7.4	19.0	4.4

Kaynak: WB, **World Development Indicators 2005**, Tablo 4.17.

E. BDT Ülkelerinde Yarı Mali İşlemler Sorunu

Birçok ülkede merkez bankası ve bütçe dışı kamu sektörü fiskal karakterli faaliyetlerde bulunmaktadır. Geniş bir tanımlamayla yarı mali işlemler spesifik bütçe işlemleri olan açık vergileme, sübvansiyon veya diğer doğrudan harcamalar gibi işlemler ve benzerlerinin yapılmasıdır. Bu tanım kapsamında, yarı mali işlemler çoklu döviz oranı rejimlerini, döviz oranı garantilerini, tarife dışı ticari engelleri, kredi oranlamasını ve piyasa fiyatlarının veya oranlarının altında doğrudan borçlanmayı da içermektedir.³³⁹

³³⁹ Martin PETRI, Günter TAUBE, Aleh TSYVINSKI, "Energy Sector Quasi Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union", **IMF Working Paper**, WP/02/60, March 2002, (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0260.pdf>; 10.11.2005).

Yarı mali işlemler merkezi hükümetin bütçe dışı işlemlerinde ortaya çıkmaktadır. Bu işlemleri “kayıt dışı bütçe” olarak da değerlendirmek mümkündür. Merkezi hükümetin gideri ya da geliri niteliğinde olan bu işlemler bütçede yer almamakta, belirli ölçüde borçlanma işlemlerinin incelenmesiyle ortaya çıkmaktadır.

Yarı mali işlemler özellikle şu yönlerden önem taşımaktadır:³⁴⁰

- İşlemler bütçe dışı kaldığı gibi yayınlanan diğer mali tablolarda da yer almamaktadır. Bu işlemlerin kısmen izlenebileceği borç tablolarında ve KKBG tablolarında mahsup borçlanmalar ayıklanmaktadır. Bu durum bütün olarak borçlanmaya yansıyan yarı mali işlemlerin miktarının ve niteliğinin gizli kalmasına neden olmaktadır.
- Bu işlemler üzerinde meclisin doğrudan ve dolaylı denetimi zayıftır. Bütçe ve kesin hesap sürecinin dışında kalmanın yanında borçlanma limitlerinden de çoğu zaman istisna edilmektedir.
- Hesap verme sorumluluğuna etki eden çok önemli bir unsur bu işlemlerde karar alma, gerçekleşme ve kaydedilme aşamalarının çok farklı zamanlarda gerçekleşmesidir. Bu durum karar alıcıların, alınan kararları uygulayanların ve son olarak uygulamadan doğan borcu kaydedenlerin -bu yıllar sonra gerçekleşmektedir- hiç bir sorumluluk üstlenmemesine neden olmaktadır. Bu alanda sorumluluğu sağlamanın temel unsurlarından biri, işlemlerin gerçekleştiği anda kaydedilmesi esasına dayanan tahakkuk bazlı muhasebe sisteminin uygulanmasıdır.

Yarı mali işlemlerin çokluğu özellikle şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu yönünün zayıf bulunması nedeniyle mali disiplini olumsuz yönde etkilemektedir. Geçiş ekonomisi ülkelerinde özellikle enerji sektöründe gerçekleştirilen yarı mali işlemler mali disiplini tehlikeye sokmaktadır.

BDT ülkelerinde enerji sektöründe yapılan yarı mali işlemler esasen hatalı fiyatlandırma ve birikmiş borçlara toleranslı davranma olarak ortaya çıkmaktadır. BDT ülkeleri arasında Azerbaycan’da enerji sektörü alanında gerçekleşmiş olan yarı mali işlemlerin 1990’lı yılların sonunda ülke GSYİH’sının %20’si gibi önemli bir paya sahip olması konunun önemini ortaya koymaktadır. Diğer BDT ülkelerinde GSYİH’nın ortalama olarak %5 oranında gerçekleşmesine rağmen enerji

³⁴⁰ Şeref EFE, **Yarı Mali İşlemler**, (<http://www.ceterisparibus.net/maliye/maliye.htm>; 20.05.2007).

sektöründeki yarı mali işlemler Türkmenistan'da da yüksek oranda (GSYİH'sının %10'u) gerçekleşmiştir. Enerji yarı mali işlemlerinin ek kanalları olan takas ve telafi edici düzenlemeler reformların az gerçekleştirildiği BDT ülkelerinde diğer dikkat çekici unsurlardan olmuştur. BDT içinde ülkeler birbirleriyle eskisi kadar çok büyük oranda olmasa da takas işlemleriyle ticaret yapmaya devam etmektedirler. Diğer taraftan, telafi edici işlemler sık sık devlet mülkiyetindeki enerji şirketleriyle yerel ve merkezi hükümet organları arasındaki mali işlemlerde de esas rol oynamaktadır.³⁴¹

Yarı mali işlemlerin kaynakların eşit dağılımını ve piyasa çözümlerinin etkinliğini engelleyen merkezi kısıtlamalar gibi birçok olumsuz ekonomik etkileri vardır. Enerji sektöründeki yarı mali işlemlerin daha geniş kapsamlı etkilerini inceleyecek olursak, enerjinin piyasa fiyatlarının altında sunulması ve ödemelerin başarısız bir şekilde yönetilmesi (ödenmemiş borçların varlığı) aşırı tüketime, etkin olmayan yatırımlara, üretimde etkinsizliğe ve özel sektörün dışlanması bağlamında kaynakların eşit olmayan dağılımına yol açmaktadır. Enerji fiyatlarının üretim maliyetleri düzeyinde ve çoğu zaman bunun altında belirlenmesi enerji üreticisi şirketleri kardan yoksun bırakmakta, bu da yeni yatırımların yapılmasını ve sermaye stoklarının oluşmasını engellemektedir. Bu ise kendi dinamiğini oluşturarak, son yıllarda Azerbaycan ve Gürcistan'da yaşandığı gibi enerji taşımacılığında aksamalarına sebep olmaktadır. Diğer taraftan, geçiş ekonomisi ülkelerinde özellikle nükleer santraller, doğal gaz ve petrol boru hatlarında eski makinelerin yenilenememesi ise insan hayatı ve çevre için büyük tehlike oluşturmaktadır.³⁴²

Düşük enerji fiyatları ve sorumsuzca tüketim BDT ülkelerinde merkezi planlamanın anahtar özelliklerinden biri olmuştur. Birlik dağıldıktan sonra halefi olan ülkeler başlangıçta yerel enerji fiyatlarını önemli derecede arttırmışlardır. Buna rağmen, enerji fiyatları uluslararası fiyatlarla karşılaştırıldığında çok düşük kalmıştır. Bunun sonucu enerji tüketiminde düşüşlerin gerçekleşmesine rağmen, bu ülkelerde kişi başına mevcut elektrik tüketimi özellikle kişi başına gelir içindeki payı açısından dikkate alındığında uluslararası standartların çok üstündedir³⁴³ (Tablo 19).

³⁴¹ PETRI, TAUBE, TSYVINSKI, a.g.e., (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0260.pdf>).

³⁴² PETRI, TAUBE, TSYVINSKI, a.g.e., (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0260.pdf>).

³⁴³ PETRI, TAUBE, TSYVINSKI, a.g.e., (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0260.pdf>).

Tablo 19: Bazı BDT Ülkelerinde Enerjinin Verimsiz Kullanılması

Ülkeler	1992		2001	
	Tüketilen Enerji Değerinin GSYİH'ya Oranı (%)	Tüketilen Elektrik Değerinin GSYİH'ya Oranı (%)	Tüketilen Enerji Değerinin GSYİH'ya Oranı (%)	Tüketilen Elektrik Değerinin GSYİH'ya Oranı (%)
Azerbaycan	0.76	0.55	0.50	0.64
Ermenistan	0.71	1.33	0.27	0.41
Gürcistan	0.85	0.95	0.22	0.34
Kırgızistan	0.69	1.11	0.28	0.82
Moldova	0.82	0.98	0.53	0.57
Özbekistan	1.57	1.40	1.26	1.01
Tacikistan	1.30	2.36	0.53	2.34
Ukrayna	0.68	0.58	0.63	0.49
Ortalama Tüketim	0.92	1.12	0.53	0.83
MDAÜ Ortalaması	0.59	0.58	0.41	0.42
OECD Ortalaması	0.20	0.37	0.19	-

Kaynak: Tapio SAAVALAINEN, Joy ten BERGE, **Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries**, IMF Working Paper, WP/06/43, 2006, s. 20.

BDT ülkelerinde enerji sektörüne yarı mali işlemleri incelediğimizde başlıca dört özelliğin söz konusu olduğunu görürüz:³⁴⁴

- Enerji sektöründe yapılan yarı mali işlemlerin parasal değeri yüksek olup, bu ülkelerde ortalama olarak GSYİH'nın %5'i oranındadır.
- Bu ülkelerde enerji sektöründeki yarı mali işlemlerin esas kaynağı enerji fiyatlarının piyasa fiyatlarının altında belirlenmesi ve birikmiş borçlara toleranslı davranılmasıdır.
- Enerji sektöründe birikmiş borçlar vergi gelirlerinde ve diğer ödemelerde kayıpların ortaya çıkmasına neden olmuştur.
- Düşük fiyatlandırma ve birikmiş borçlara ilişkin yarı mali işlemlere ek olarak hesaplanması zor olan nakit dışı işlemler nedeniyle ortaya çıkan kayıpları ve enerji şirketlerinin yerli ve yabancı piyasadan devlet garantisi altında borçlanmalarını da dikkate aldığımızda yarı mali işlemlerin çok daha geniş boyutlarda olduğu görülebilir.

Gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırdığımızda MDAÜ ve özellikle BDT ekonomileri piyasa reformlarına oldukça ağır yarı mali işlemler yüküyle başlamışlardır. Bu iki önemli faktörden kaynaklanmıştır: birincisi, kamu teşebbüsleri kamu hizmetlerini ücretsiz veya oldukça sübvansede edilmiş şekilde sunmak ve finanse etmek için önemli kaynaklara sahip olmuşlardır ve ikincisi, tüketiciler ucuz ve

³⁴⁴ PETRI, TAUBE, TSYVINSKI, a.g.e., (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0260.pdf>).

bedelinin ödenmesi için sağlıklı mekanizmaların kurulmadığı enerji ve diğer kamu hizmetlerini aşırı derecede tüketmeye alıştırmışlardır. Sonuçta, geçiş ekonomilerinde ortaya çıkan yarı mali işlemler sorununun çoğu enerji sektöründeki kamu işletmelerinin faaliyetleriyle ilişkilidir. Gelişmekte olan ülkelere ortaya çıkan yarı mali işlemler ise geleneksel olarak mali sektör faaliyetleri sonucu ortaya çıkmaktadır.³⁴⁵

İç piyasadaki enerji fiyatlarının dünya enerji fiyatlarından izole edilmiş olması, mali desentralizasyonun gelişmemiş olması ve bir yerel yönetim şekli olan belediye geleneğinin çok az bir geçmişe sahip olması, bu hizmetlerin kamu işletmelerinden özel sektöre veya belediyelere devrini güçleştirmektedir. Bu nedenle devlet işletmelerinin enerji sübvansiyonlarını ve sosyal hizmetlerini finanse etmektedir.³⁴⁶

Enerji sektöründe mali disiplin reformlarının gerçekleştirilmesi, reformlar arasında en zoru olmuştur. Geçişin ilk dönemlerinde bölgedeki işletmeler ve hane halkı eski tüketim düzeylerini dünya enerji fiyatlarına uygun fiyattan karşılamaktan yoksun olmuşlardır. Bu nedenle sözkonusu dönemlerde devlet enerji fiyatlarında cüzi fiyat artışlarına gitmiş ve aşırı tüketimi sonucu ortaya çıkabilecek kayıpları önlemek için özellikle elektrik enerjisini kesintilerle sunmuştur. Bu ise beraberinde rüşveti getirmiş ve toplumda geniş çıkar gruplarının oluşmasına neden olmuştur. Sonuçta enerji kaynaklı sübvansiyonlar BDT ekonomilerinde bütçe açıklarını besleyen, mali ve makroekonomik risklere neden olabilecek başlıca kaynak olmuştur.³⁴⁷

Enerjiye ilişkin sübvansiyonların durumu 1990'lı yılların başında BDT ülkelerinde belirgin bir fenomen haline gelirken, ülkelerin enerji kaynaklarına bağlı olarak makroekonomik ve mali durumlarında da farklılıklar olmuştur. Enerji ihracatçısı ülkeler (Rusya, Kazakistan ve Azerbaycan) enerji üreticilerine gizli vergisel teşvikler sayesinde enerji sübvansiyonlarını finanse etme ve reformlardan kaçınma imkanına sahip olmuşlardır. Enerjiye bağımlı ve özellikle enerji taşıyıcı hatların uzağında olan ülkeler (Ermenistan, Gürcistan ve Kırgızistan) ise enerjiyi dünya fiyatlarından ithal etmek zorunda kalarak bu alandaki sübvansiyonları finanse etmek için kaynak bulmakta da zorlanmışlardır. Transit petrol ve doğal gaz hatlarının

³⁴⁵ IMF, *Guidelines for Fiscal Adjustment*, Pamphlet Series, No. 49. IMF, Fiscal Affairs Department, Washington, D.C. 1995, s. 17-18, (<http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/content/pdfs/73228.pdf>; 18.01.2005).

³⁴⁶ Lev FREINKMAN, Gohar GYULUMYAN, Artak KYURUMYAN, "Quasi-Fiscal Activities, Hidden Government Subsidies, and Fiscal Adjustment in Armenia", **American International Policy Group, Working Paper**, No. 03/06, 2003, s. 4.

³⁴⁷ FREINKMAN, GYULUMYAN, KYURUMYAN, a.g.e., s. 5.

geçtiği ülkeler (Ukrayna ve Moldova) ise bu hatlardan gayri resmi şekilde elde ettikleri önemli miktarda enerjiyle şoklardan kaçınmayı başarmışlardır.³⁴⁸

Rusya örneğini incelemekle enerji zengini BDT ülkelerinin belirgin uyum programlarının geniş bir ilüstrasyonunu ortaya koyabiliriz. 1998 krizine kadar, Rusya'da federal ve yerel hükümetler sübvansiyonlar kanalıyla "sosyal öneme sahip" işletmeleri iflastan korumak için aşırı derecede korumacı davranmışlardır. 1995-97 yıllarında gizli ve hedefi olmayan sübvansiyonlar sonucu GSMH'nın %7-10 düzeyinde bir vergi ve benzeri kayıplar ortaya çıkmıştır.³⁴⁹ Kriz sonrası doğal gelişmeler sonucu Rusya'da liberalizasyon ve istikrar politikalarına geçilirken, daha önceleri enerji ihracatçısı şirketlere yönelik gizli vergisel teşvikler de ortadan kaldırılmıştır. 1997'de şirketler gizli vergisel teşviklerle onlara tahsis edilen tutarları bütçeye ödeyebilme kapasitesine de sahip olmuşlardır. Bu vergisel imtiyazların kaldırılması ve özellikle de ihraç satışlarından elde edilen gelirlerle sağlanmıştır. 1998 krizinde devlet mali açığı kapatabilmek için iç ve dış piyasalardan borçlanmaya zorlanmıştır. 1998'dan sonra Rusya'nın mali yönetimi iyileştirme politikalarının içinde enerji sektörüne sağlanan gizli sübvansiyonların azaltılmasının önemli yeri olmuştur.³⁵⁰

Son yıllarda dünya enerji fiyatlarındaki yükseliş temel enerji ihracatçısı Rusya ve Türkmenistan'ı enerji ithalatçısı diğer BDT ülkeleri karşısında kreditör ülke durumuna getirmiştir.

Geçiş ekonomilerinde yarı mali işlemler devlet muhasebesinde yer almadığı için bunların gerçek maliyetleri kamu için şeffaf durumda olmamıştır. Enerji sektöründe harcama-gelir açığını yarı mali açık olarak tanımlamak toplam sübvansiyonlar için doğru bir ifade olur. Bu nedenle, devlete ait kamu hizmet kuruluşlarının yarı mali açığı, güncel hizmet bedeli ile düzenlenmiş fiyatlardan toplanan gelirler ile üretim maliyetlerinin toplamını ve amortismanı da dikkate alarak hesaplanacak gerçek gelirler arasında ortaya çıkan fark şeklinde ifade edilebilir.

³⁴⁸ FREINKMAN, GYULUMYAN, KYURUMYAN, a.g.e., s. 5.

³⁴⁹ Brian PINTO, Vladimir DREBENTSOV, Alexander MOROZOV, "Give Growth and Macroeconomic Stability in Russia a Chance: Harden Budgets by Eliminating Non- Payments", **The Economics of Transition**, 8/2, 2000, s. 297-324.

³⁵⁰ Alam ASAD, Mark SUNDBERG, "A Decade of Fiscal Transition", **Policy Research Working Paper** No. 2835 (May), World Bank, 2002, (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2002/05/30/000094946_02051604452762/Rendered/PDF/multi0page.pdf; 03.02.2006).

Enerji sektöründe yarı mali işlemler açığının hesaplanması yukarıdaki basit açıklamaya rağmen, yarı mali işlemlerin gizli doğası nedeniyle karmaşık bir sorundur. Yarı mali işlemler açığını ölçmek için kullanılabilecek en basit yöntem “son üretim yaklaşımı”dır. Bu yaklaşım iç piyasadaki tüketicilere sunulan enerjinin piyasa için belirlenen fiyatı ile gerçek maliyetleri içeren ve olması gereken fiyatı karşılaştırarak bulunan aradaki farkın bulunmasına dayanır. Bu yaklaşım; değer kaybı, ödenmemiş faturalar ve düşük fiyatlandırmadan kaynaklanan gizli sübvansiyonu da kapsamaktadır. Formüle edecek olursak;

Yarı mali açık (=) üretimin iç piyasadaki gerçek maliyeti (-) elde edilen nakit gelirler.

Buna rağmen enerji alanındaki yarı mali işlemler açığını hesaplamak yine de oldukça güç olmakta ve ifade edilen rakamlar daha çok tahmini hesaplamalara dayanmaktadır.

2002 yılında elektrik ve doğal gaz sektöründe gerçekleşen yarı mali işlemler açığının GSYİH'ya oranı BDT ülkelerinde en düşük %0,5 ile Ermenistan'da ve en yüksek %23-27 ile Tacikistan ve Özbekistan'da gerçekleşmiştir. Bu ülkelerde yarı mali işlemler açığı doğalgazdan daha çok elektrik enerjisi sektöründe gerçekleşmektedir. Sadece Özbekistan'da bu durum tersine olup, yarı mali işlemler açığı daha çok doğalgaz sektöründe görülmektedir. Tacikistan'da elektrik sektöründe yarı mali işlemler açığının GSYİH'ya oranı %20 olup, büyük ölçüde devlete ait alüminyum şirketi TADAZ'a düşük fiyattan sağlanan elektrik enerjisinden kaynaklanmaktadır.³⁵¹

Yarı mali işlemler sonucu ortaya çıkan açıklar ekonomik büyümeye ve makroekonomik istikrara bir çok yönden aleyhte etki göstermektedir. Bu etkiler aşağıdaki şekillerde ortaya çıkabilmektedir;³⁵²

- Kamu sektöründe mali disiplinin bozulmasına yol açmakta,
- Zarar eden şirketler ayakta tutulmaya çalışılarak onların yeniden yapılandırılması ertelenerek ekonomideki verimli büyüme engellemekte,
- Kamunun ekonomideki payının büyüklüğünü çarpıtmakta,

³⁵¹ Tapio SAAVALAINEN, Joy ten BERGE, “Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries”, **IMF Working Paper**, WP/06/43, 2006, s. 5.

³⁵² SAAVALAINEN, BERGE, y.a.g.m., s. 10-11.

- Yerel ve uluslar arası fiyatlar ayırımı yaparak enerji ithalatçısı ülkelerin dış saldırısını arttırmaktadır.

Yaygın yarı mali işlemlerin ve açıkların ortadan kaldırılması yönünde gelişmelerin olmasına karşın, bu yönde bazı önemli eksiklikler halen mevcut olmaktadır. Bu eksiklikler özellikle sanayi sektöründeki kamu girişimlerinde ortaya çıkmakta ve özellikle enerji, su, toplu konut, toplumsal hizmetler ve ulaşım sektöründe geniş bir şekilde yer alan yarı mali işlemlerden oluşmaktadır. Yarı mali işlemler ve açıklar konusundaki ihmalkar davranışlar sadece mali alanda bozulmalara yol açmamakta, aynı zamanda gelecekteki ekonomik büyüme üzerinde de tehlikeler oluşturmaktadır.³⁵³

Buradan da anlaşıldığı gibi, enerji sektöründe yapılan yarı mali işlemlerin ortaya çıkardığı mali kayıplardan kurtulmak enerji fiyatlarının arttırılması ve sistemin yeniden yapılandırılması ile mümkün olmaktadır. Enerji fiyatlarının arttırılmasının ödemeler konusunda disiplinin geliştirilmesi ve eski borçların azaltılması politikasıyla birleştirilerek yapılması gerekmektedir. Bu anlamda bütçe kurumları tarafından sunulan hizmetlerin karşılıklarının tahsil edilmesi (enerji şirketlerinin sağlık, eğitim gibi önemli alanlar dışında desteklerinin kesilmesi) için yönetimin ve bütçe planlamasının geliştirilmesi de gerekmektedir. Bunlara ek olarak son yıllarda IMF, Dünya Bankası ve diğer uluslar arası kuruluşların da önerdiği gibi regülasyonların azaltılması, enerji sektöründe rekabet ortamının sağlanması için şirketlerin yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesine ilişkin reformlar üzerine odaklanılmalıdır. Diğer taraftan, enerji sektöründeki yarı mali işlemler konusunda yayınların ve analizlerin yapılmasına ortam sağlanarak mali şeffaflık anlayışı kapsamında incelenmesi gerekmektedir. Bir çok ülkede enerji sektörlerinde mali durumu kamu oyuna duyurabilmek için mali işlemlere ilişkin hesapların yayımlanmasına ve gözden geçirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Buna iyi bir örnek olarak Ermenistan'da IMF destekli program doğrultusunda enerji sektöründe 4 aylık dönemler itibarıyla nakit akışları gözden geçirilmektedir. Aynı zamanda Azerbaycan, Moldova, Kırgızistan ve Ukrayna'da da ileride yapılacak reformların bir göstergesi olarak enerji kuruluşlarının hesap denetimleri yapılmaktadır.³⁵⁴

Mali şeffaflığın uygulanma alanının genişletilmesiyle enerji sektöründeki yarı mali işlemler standart mali analizler kapsamına alınmalı, ilgili kamu görevlileri ve

³⁵³ LORIE, a.g.e., s. 10-12.

³⁵⁴ PETRI, TAUBE, TSYVINSKI, a.g.e., (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0260.pdf>).

uluslararası mali kuruluşlar tarafından rapor edilmelidir. Geleneksel hesap yöntemlerinin geliştirilerek yarı mali işlemlerin de yansıtılmasıyla bütçe açığı gerçekçi bir şekilde hesaplanmalıdır. Bunların dışında enerji kuruluşlarının mali performansı, bu kuruluşlara verilen banka kredileri ve yarı mali işlemler daha yakından incelenmelidir.³⁵⁵

Enerji ve diğer alanlardaki yarı mali işlemler IMF tarafından belirlenen Tebliğ ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor (Reports on Observance of Standards and Codes-ROSC) kapsamında da değerlendirilebilir (Azerbaycan ve Ukrayna için bu program hazırlanmıştır). Böyle bir uygulama hem mali şeffaflığın sağlanmasına, hem de mali verilerin geniş alanları kapsamına imkan sağlayarak mali verilere ilişkin kalitenin geliştirilmesine yardımcı olacaktır. Bu raporların devamlı olarak güncelleştirilmesi (örneğin, IMF Anasözleşmesi IV. Madde gereği yapılan konsültasyonlarla) ve genişletilmesi çok önemlidir.³⁵⁶

Yarı mali işlemler, açıklar ve sübvansiyonların devlet bütçesi kapsamına alınması ve bunların geniş anlamda genel kamu dengesi kapsamında değerlendirilmesi sadece şeffaflığın değil, aynı zamanda stratejik hedeflerin belirlenmesine yardımcı olacaktır.

Diğer taraftan, bu alanda iyileştirmelerin gerçekleştirilmesi ile kamu gelir ve harcamalarında gerçekçi tahminler yapılabilir ve dolayısıyla makro ekonomik hedeflere ulaşmada da daha gerçekçi politikalar izlenebilir.³⁵⁷

IV. GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK ULUSLARARASI PARA FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN FAALİYETLERİ

Geçiş ekonomileri geçiş sürecinin ilk yıllarında piyasa ekonomisi için gerekli reform uygulamaları için tecrübeden yoksun olmuşlardır. Bu amaçla uluslararası kuruluşların da desteğinin alabilmek için bu kuruluşlara üye olmuşlardır. Geçiş ekonomilerinin tamamı 1990'lı yılların başında IMF ve Dünya Bankası'na üye olmuş ve bu kuruluşların desteğinden yararlanmışlardır.

Çalışmanın bu bölümünde IMF ve Dünya Bankası'nın geçiş ekonomileriyle yaptığı anlaşmaların uygulanması ve bu ülkelerin karşılaştıkları mali disiplin sorununun çözümüne yönelik faaliyetleri incelenecektir.

³⁵⁵ PETRI, TAUBE, TSYVINSKI, a.g.e., (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0260.pdf>).

³⁵⁶ PETRI, TAUBE, TSYVINSKI, a.g.e., (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0260.pdf>).

³⁵⁷ LORIE, a.g.e., s. 10-12.

A. IMF ve Geçiş Ekonomileri

MDAÜ ve BDT'nin 25 ülkesi geçiş sürecine başladıklarında IMF dahil çeşitli kuruluşlardan kaynak bulmuşlardır. 1990'ların ilk yıllarından itibaren 25 ülkenin tamamı IMF üyesi olmuş ve çok geçmeden IMF'in finansal desteklerinden de yararlanmışlardır. Benzer birçok sorunlarla karşılaşan geçiş ekonomilerinin önemli, fakat sınırlı tecrübeleri üzerine uygun geçiş stratejisi tartışmaları hem geçiş ekonomilerinde, hem de içinde IMF'in de içinde yer aldığı uluslararası kuruluşlarda da yapılmıştır. Daha önce de bahsettiğimiz gibi uluslararası mali çevrelerdeki genel konsensüs, bu ekonomilerin transformasyonu için liberalizasyon, istikrar ve yapısal dönüşümlerle ilgili yaklaşımlar olmuştur. Geçişin ilk merhalesini desteklemek için kısa bir dönemi kapsayan (1993-95) Sistem Dönüşüm Kolaylığı (STF) adıyla IMF borçlanma desteği oluşturulmuştur. Geçiş ekonomilerindeki faaliyetler için temel taşı olarak oluşturulan STF, diğer geleneksel IMF olanaklarına nazaran daha hafif koşullar içermiş ve daha kolay ulaşma imkanını sunmuştur.

Geçiş süresi boyunca iki taraflı kredi kuruluşları yanında IMF ve DB'nin da katılımıyla uluslar arası kuruluşlar bu ülkelere iyi bir piyasa ekonomisi için gerekli kurumların oluşturulmasını sağlamak için destekte bulunmuşlardır. Bununla beraber, aynı kuruluşlar geçiş ekonomilerine bankacılık denetimi ve regülasyonları önleme, döviz yönetimi ve piyasa merkezli para politikası araçları konusunda tavsiyelerde de bulunmuşlardır. Mali alanda IMF, yeni hazine ve vergi sistemlerinin oluşturulması, kamu harcamaları yönetiminin ve vergi idaresinin geliştirilmesi konusunda rehberlik etmiştir. Zamanla dikkatler daha çok sağlanan verilerin kalitesini, uygunluğunu ve onların zamana yayılmasını geliştirme üzerine yönelmiştir. MDAÜ, Batlık Ülkeleri ve BDT ülkelerinden oluşan her üç bölge geçişin ağır olan ilk yıllarında teknik destek almışlardır. Bölgeler arasında BDT ülkeleri (daha zayıf kurumlara sahip olmuşlardır) daha sonraki şiddetli ve ağır yıllarda bu desteklerden büyük yarar sağlamışlardır.

1990'lı yılların başlarında Fon programları sadece MDAÜ ile sınırlı kalmıştır. Geçiş sürecinin ilk yıllarında ortaya çıkan istikrarsızlık nedeniyle bu ülkelerin çoğu Fon destekli programlardan yararlanmıştır. Fiyat serbestleşmesinin ve döviz kurundaki düşüşlerin enflasyonist etkileri mali ve parasal disiplinin uygulanmasını zorunlu hale getirmiş ve bazı ülkelerde sabit kur rejimine geçilmiştir. Söz konusu "Birincil Kuşak" programların yarısından çoğu özünde biçimsel yapısal uyum koşulları barındırmış ve daha çok döviz kuru, ticari, fiyat serbestisi ve mali sistemin geliştirilmesi gibi reformları içermiştir. 1992-1993 döneminden sonra dikkatler istikrar

programlarından daha ziyade yapısal reformlar üzerine yönelmiştir. Fakat Bulgaristan ve Romanya dışındaki geçiş ekonomisi ülkeleri bu konuda Fon destekli programlara üstünlük vermemişlerdir. Yapısal reformlar sözkonusu ülkelerde genelde AB'ye katılım koşulları çerçevesinde ve OECD önerileri doğrultusunda gerçekleştirilmiştir.³⁵⁸

Geçişin ilk yıllarından itibaren IMF uygulanması gereken ekonomi politikalarına ilişkin önerilerde de bulunmuş ve bu doğrultuda 18 geçiş ekonomisi STF kredisi almıştır. Bazı MDAÜ'ne ve BDT ülkelerinin yarısından çoğuna IMF kaynakları genelde daha geç; 1995 yılından itibaren giriş yapmıştır. Bu gecikme yetkililerle genel politika çerçevesinde anlaşmaya varmanın ve program yerine getirilmeden önce gereken piyasa unsurlarının var olmasından emin olmanın zaman alması nedeniyle ortaya çıkmıştır. IMF programlarının genel olarak bir sıra “öncelikli eylemleri” (IMF programlarının çoğunun standart unsurları) olmuştur. Bunlar, IMF destekli programlarında öngörülen tahsislerin sağlanmasından önce yapılması beklenen başlıca yapısal reform değerlendirmesini ve gerekli yasaların yapılmasını içermiştir.³⁵⁹

MDAÜ'de olduğu gibi geçişin ilk yıllarında; 1992'de Rusya ve 1993'de Kırgızistan ve Moldova'yla yapılmış olan anlaşmalar liberalleştirme ve istikrar üzerine odaklanmış olsa da, sonraki anlaşmalarda daha çok yapısal dönüşüme ilişkin hususlar öncelikli hedefler olmuştur. Bu ülkelerin çoğunda makroekonomik istikrarsızlığa ve yapısal hususlara ilişkin sorunlar MDAÜ ülkeleriyle kıyasla daha derin olduğu için IMF ve Dünya Bankası başlangıçtan itibaren bu sorunlarla daha yakından ilgilenmeye çalışmışlardır. Aynı zamanda politik dirençler ve uygulamaya ilişkin sınırlı kapasite, uyum ve reform sürecini komplike hale getirmiştir. Daha sonraki “İkincil Kuşak” geçiş programları ekonomik yapının tümünün dönüşümü üzerine odaklandırılmış ve daha katı yapısal koşullar içermiştir.³⁶⁰

1980'li yılların ortalarından itibaren IMF destekli programlarda yapısal koşulların sayısı itibariyle arttığı gözlenmektedir. 1980'li yılların sonlarında IMF destekli programların 2/3'ü yapısal performans kriteri, hedefler ve öncelikli uygulamalar gibi yapısal koşullar içermiştir. 1990'lı yılların ortalarına gelindiğinde ise

³⁵⁸ IMF, **Structural Conditionality in Fund-Supported Programs**, Prepared by the Policy Development and Review Department, (In consultation with other departments), Approved by Jack Boorman, February 16, 2001, s. 18, (<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>; 26.06.2003).

³⁵⁹ IMF, **Focus on Transition Economies**, World Economic Outlook, October 2000, s. 85.

³⁶⁰ IMF, 2001; a.g.e., s. 18, (<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>)

IMF ile yapılan anlaşmaların hemen hemen hepsinde bir çok yapısal koşullar yer almıştır.³⁶¹

Daha açık bir şekilde, yani sayılarla bunları ifade edecek olursak yanılmadığımızı görürüz. 1987 yılında yıllık programlarda yer alan yapısal koşulların sayısal ortalaması 2'ye tekabül ederken bu sayı 1994 yılında 7'ye, 1997-1991 döneminde ise 14'e yükselmiştir.³⁶²

Bu yıllarda IMF programlarında program düzenlemesi, yapısal politikalar ve büyümenin önemine ilişkin aşırı tartışmalar olmuştur. Bu tartışmalar esasen IMF destekli programların talebi kısıtlamaya yönelik olduğu ve böylece büyümeyi tehlike altına soktuğu konusunda cereyan etmiştir. Diğer taraftan, aşırı borçlu gelişmekte olan ülkelerin sadece likidite problemleri ile karşı karşıya kalmalarının tek problem oluşturmadığı, ayrıca bu ülkelerin sürdürülebilir bir şekilde büyümeyi gerçekleştirdikleri takdirde piyasa ekonomisine başarılı bir geçiş yapacakları da belirtilmiştir. Sanayi ülkelerinde yapısal reformların artması ve yapılan bu tartışmalar, Fonu programlarında daha çok büyüme ve yapısal uyum üzerine odaklanmaya itmiştir.

Eskiden merkezi planlama uygulayan ülkelerin de Fon'a katılması IMF'yi 1990'lı yıllarda yapısal reformları önemsemesi konusunda diğer bir husus olmuştur. Merkezden planlı bu ülkelerin piyasa ekonomisini tahsis etmesi esaslı reformları gerektirmiştir. Bu sebepten, IMF sistem dönüşümünü gerçekleştirmek amacıyla desteklediği programlarda (STF) yapısal koşulların sayısını arttırmıştır. Başlangıçta bu programların tamamı yapısal koşul içermemiştir. Oysa, 1994 yılına gelindiğinde geçiş ekonomilerinde IMF destekli yıllık programlarda yer alan yapısal koşulların sayısı ortalama olarak 8'e, 1999 yılında ise 20'ye yükselmiştir.³⁶³

Düşük gelirli ülkelerin ve geçiş ekonomisi ülkelerinin problemleriyle yakından ilgilenmesi sonucu IMF'de geleneksel programların uygulanmasının önemi azalmıştır. 1990'lı yılların ortalarında geleneksel programlar toplam programların yarısını oluştururken, 1990'lı yıllarının ikinci yarısında bu programlar toplam programların 1/3'den de az bir kısmını oluşturmuştur. Karakteristik olarak Stand-by

³⁶¹ IMF, 2001; a.g.e., s. 8-9, (<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>)

³⁶² IMF, 2001; a.g.e., s. 9, (<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>)

³⁶³ IMF, 2001, a.g.e., s. 17, (<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>)

ve EFF programlarında yapısal koşullar 1990'lı yıllarda devamlı olarak geçiş ekonomisi ülkeleri dışındaki ülkelerle yapılan anlaşmalarda da artmıştır.³⁶⁴

Bölgede uygulanan IMF destekli programlar, bu ülkelerin tamamının benzer sistematik değişimde bulunduklarının dikkate alınması gibi genel unsurları taşımanın yanında, yerel koşullar da dikkate alınarak esnek bir şekilde oluşturulmuştur. IMF programlarındaki genel unsurlar şunları kapsamaktadır; sıkı para politikalarıyla uyumlu döviz rejimlerinin ve fiyatlarının geniş ölçüde serbestisi, iç ve dış ticaret liberalizasyonu, KİT'lerin demonopolizasyonu, perakende satışın hızla serbestleştirilmesi, küçük ölçekteki girişimciliğin desteklenmesi, bütçede sosyal güvenlik önlemleri ve vergi sisteminin yeniden yapılandırılması. Programlar aynı zamanda ülkelerin özel koşulları ve yerli yöneticilerin isteği doğrultusunda bir çok farklılıklar da taşımıştır. Örneğin, ücret kontrolleri ile bağlı heteredoks programlar ücret baskılarının sorun olmadığı yerlerde uygulanmıştır. Bazı ülkeler dalgalı döviz kuru rejimi uygularken, çoğu ülkede sabit döviz kuru uygulanmıştır. Sübvansiyonlar ülkelerde farklı aralıklarla ortadan kaldırılmıştır. Örneğin, nispeten düşük gelirli ülkelerde enerji fiyatları ve kamu hizmeti fiyatları çok yavaş bir şekilde yükseltilmiştir.³⁶⁵

Geçiş ekonomilerinin geçen süre zarfında ekonomik performansında ve reform isteklerinde önemli heterojenlikler olmuştur. Bazı anahtar etkenler bu heterojenliği açıklamaktadır: özellikle başlangıç koşullarındaki katı farklılıklar, geçiş ekonomilerine yönelik dışsal etkenler ve belki de en önemlisi ülke yetkililerinin, IMF veya uluslararası destek ile olsun, ya da olmasın ekonomik istikrarın ve yapısal reform politikalarının duyarlı ve kalıcı olabilmesi yönündeki kalıcı politik destekler ve uygulamalar doğrultusunda istekliliği ve yetenekleri bu heterojenliği ortaya çıkarmıştır. Çünkü, bu etkenler farklı ülkelerde geçiş sürecinin eşit oranda başarısı için kalıcı nitelikte özellikler olmuştur. IMF destekli programlar ve politika önerilerinin katkısının değerlendirilmesi zor ve dikkat isteyen bir iş olduğundan, bizi bu konuda bazen bir konsensüse, bazen de farklı sonuçlara götürebilir.

Bununla birlikte, IMF destekli programlar yönetimi altında hemen hemen bütün geçiş ekonomisi ülkeleri enflasyonun üç veya dört rakamlı korkunç hızını düşürmeyi başarmış ve enflasyonun azaltılmasının mali açıkların azaltılması ile ilgili olduğunu anlaşılmıştır. Makroekonomik alanda gerçekleştirilmiş olan bu başarı hem

³⁶⁴ IMF, 2001, a.g.e., s. 17-22, (<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>)

³⁶⁵ IMF, 2000, a.g.e., s. 85(<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>)

geçiş ekonomileri için önemli olmuş, hem de IMF sorumluluk alanının en önemli yönünü oluşturmuştur. Bu aynı zamanda geçiş sürecinde bu ülkelerde yapısal reformların ve kurumsallaşmanın gerçekleştirilmesi için kritik temeller oluşturmuştur. Bunun yanında yapısal reformun bazı anahtar alanlarında (özelleştirmenin şekli ve hızı konusunda, girişimciliğin tesisi, sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması ve yasal sistem reformları) Dünya Bankası ve diğer kuruluşların da öneri ve desteklerinden de yararlanılmıştır. IMF destek programlarında yer alan yapısal reformların uygulanabilmesi diğer taraftan başlangıçta hedeflenen makroekonomik istikrarın sağlanılmasında olduğundan daha uzun bir süreye ihtiyaç duymuştur.

İstikrar ve reform çabalarının zayıf ve yetersiz olduğu ülkelere kıyasla IMF programlarına daha istekli olan ülkelerde makul bir mali disiplin sağlanmış, enflasyon durdurulmuş ve daha hızla iyileşme kaydedilmiştir.

IMF'nin şartlılık prensibi doğrultusunda reform politikalarını sıkı bir şekilde uygulayan ülkelerde çok az gecikme ve kopmalar olmasına rağmen mali istikrar sağlanabilmiştir. Bu grupta yer alan ülkeler, reformların AB'ye katılım için güçlü bir destek olacağı yönünde yerel görüş birliğinin olduğu ve başlangıç koşulları bakımından daha iyi durumda bulunan MDAÜ ve Baltık ülkeleridir.

BDT ülkelerinde piyasa ekonomisi kurumları hakkında anlayış ve yapısal-kurumsal reformların gerçekleştirilmesi konusundaki destek çok zayıf olmuştur. Bu nedenle, uygun koşulların yokluğunda bu ülkelere Marshall Planı niteliğinde geniş bir kredi yardımının yapılması imkansız olmuştur. Çoğu geçiş ekonomilerine yönelik IMF kredilerinin miktarı onların IMF'deki kotaları ve diğer resmi kreditorlerle karşılaştığımızda önemli derecede yüksek boyutlarda olmuştur. Fakat, IMF kredilerinin potansiyel hacmi (diğer yabancı desteklerle beraber) hiçbir zaman bu ülkelerdeki politik balansı yeterince değiştirmek veya geçiş maliyetlerini büyük ölçüde ortadan kaldırmaya yetecek kadar olmamıştır.³⁶⁶

Geçişin daha az başarılı olduğu ülkelerde IMF'nin rolü tartışmalı durumdadır. Bu Rusya örneğinde daha açık bir şekilde görülmektedir. Çünkü, Rusya geniş yüz ölçüm büyüklüğüne ve jeopolitik öneme sahip olmuş ve buradaki IMF programlarındaki gelişmeler her zaman uluslararası kamuoyunun ilgi odağı halinde olmuştur. Rusya örneği, 1995 stand-by anlaşmasıyla IMF destekli programlar enflasyonun düşürülmesi ve mali disiplinin sağlanması konusunda önemli başarılarla imza atmıştır. Buna karşın, 1996'daki EFF (Extended Fund Facility) anlaşması

³⁶⁶ IMF, 2000, a.g.e., s. 87.

başarılı olamamıştır. Bazı önemli yapısal reformlarda gelişmeler sağlanmasına karşın mali disiplinin bozulması devalüasyona ve Ağustos 1998 krizine neden olmuştur. Geçiş sürecinde daha az başarılı ülkelere baktığımızda (Rusya dahil) bunu IMF destekli programların gecikmeler ve engellemelerden de kaynaklanmış olduğunu görebiliriz.

Makroekonomik istikrarın sağlanmasından sonra IMF geçiş ekonomilerinde büyümenin devamlılığının sağlanabilmesi ve bunun için gereken yapısal reformlar üzerine odaklanmıştır. Bunun için geçiş ekonomilerinin çoğunda PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility-Yoksulluğun Azaltılması ve Büyüme Desteği) programının uygulanmasına başlanmıştır. IMF bu programın uygulanmasında Dünya Bankası ile yakından işbirliği içerisinde bulunmaktadır. IMF daha ziyade mali reformların gerçekleştirilmesi için kaynak sağlarken, Dünya Bankası bu konuda yapısal desteklerin hazırlanmasına ve finansmanına katılmıştır.

Daha önce de bahsettiğimiz gibi, IMF uluslararası ödemeler dengesi zorluklarıyla karşı karşıya kalan ülke ekonomilerine mali yardım sağlamakla görevlidir. IMF aynı zamanda ilgili ülkelere yönelik büyük ölçekli mali yardım programları doğrultusunda kendi yardımlarını diğer uluslar arası kuruluşların yardımlarıyla entegre etmiştir. Bu acil mali yardımların ve ekonomik iyileştirme programlarının hazırlanmasında önemli bir rol oynamıştır.

Mali yardımlar ve ekonomik iyileştirme programları sözkonusu olduğunda IMF yardım alacak ülkelere makroekonomik politika ve ekonomik programlarla ilgili koşullar getirmektedir. Uluslararası ödemeler dengesi zorluklarıyla karşılaşan ülkelere IMF, bazı sıkı makroekonomik politika, döviz politikası, uygun döviz kuru yönetimi, bütçe açığının azaltılması veya denk bütçe uygulamalarını içeren katı koşullar getirmektedir. Bu koşullar bazen mali reformları ve devlet girişimlerinin özelleştirilmesini de kapsayabilir. 1980'lerin ilk yarısında kadar, IMF temel olarak kısa vadeli borçlanma ve konuyla ilgili şartlar koymakla yetinmiştir. Daha sonra, üç yıllık "arttırılmış yapısal uyum kolaylığı"nı da içeren uzun vadeli borçlanma programı stand-by kredilerini simgeleyen kısa vadeli yardımlara eklenmiştir. IMF şartlılık prensibi negatif büyümeyi engellemek için borçlanan ülkenin makroekonomik politikaları üzerine yoğunlaşmıştır. Bu tür problemler hususunda, IMF orta dönem

büyüme ve yapısal reformlar gerçekleştirmek amacıyla ESAF ve diğer yeni sistemler getirerek fonksiyonlarını arttırmıştır.³⁶⁷

Ekonomi literatüründe geçiş ekonomilerinde yaşanan sorunları göz önünde bulundurarak Washington Konsensüsü çerçevesinde IMF'ye karşı buna benzer pek çok eleştiri yapılmaktadır. Özellikle sadece makroekonomik istikrarın sağlanabilmesi için eskiden varolan eşitlikçi yapının bozulduğu ve sosyal maliyetlerin yükseldiğine ilişkin eleştiriler daha dikkat çekici olanlarıdır.

Tablo 20: IMF'nin Geçiş Ekonomileri İle Yaptığı Anlaşmaların Görünümü ve Sağlanan Kredi Miktarı

Ülkeler	Anlaşmaların Durumu*	Anlaşmanın Bitiği Tarih	Kullandırılmış Kredi Miktarı (mln. SDR)**
Azerbaycan	Bitti	2005	363,16
Arnavutluk	Devam	-	118,05
Ermenistan	Devam	-	225,60
Belarus	Bitti	1996	190,20
Bulgaristan	Devam	-	2180,09
Hırvatistan	Bitti	2006	216,99
Çek Cumhuriyeti	Bitti	1994	850,68
Estonya	Bitti	2001	62,78
Gürcistan	Devam	-	388,30
Macaristan	Bitti	1998	1519,16
Kazakistan	Bitti	2002	538,30
Kırgızistan	Devam	-	240,54
Letonya	Bitti	2002	109,80
Litvanya	Bitti	2003	248,40
Moldova	Devam	-	270,07
Polonya	Bitti	1996	1236,90
Romanya	Bitti	2006	1747,44
Rusya	Bitti	2000	15596,34
Slovakya	Bitti	1996	501,67
Slovenya	Bitti	1992	25,50
Tacikistan	Devam	-	143,88
Ukrayna	Bitti	2005	3009,83
Özbekistan	Bitti	1997	165,20
Makedonya	Devam	-	119,43
Türkmenistan	Yok	-	-
Toplam			30.068,31

Kaynak: IMF ülke istatistiklerinden (www.imf.org) yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 20'den de gördüğümüz 2005 yılı itibarıyla yirmi beş geçiş ekonomisinin sekizinde IMF programları devam etmektedir. Geçiş sürecinde bu ülkelerden sadece Türkmenistan IMF programlarından yararlanmamıştır. Geçişin başlangıcında IMF programlarından geniş bir şekilde yararlanmış olan MDAÜ ilkelerinden şu an üç ülke; Arnavutluk, Bulgaristan ve Makedonya IMF programlarına devam etmektedir.

³⁶⁷ Makoto SAKURAI, **Economic Topics on Transition Economies**, Economic and Social Research Institute, March 2001, (<http://www.esri.go.jp/en/tie/russia/russia2-e.pdf>; 02.05.2007).

* 01.06.2007 tarihi itibarıyla.

** 2004 yılı sonu itibarıyla.

Ermenistan, Gürcistan, Kırgızistan Moldova ve Tacikistan ise IMF programlarını uygulamaya devam eden diğer ülkelerdir. 1998 yılında ortaya çıkan kriz sırasında IMF ile ciddi sorunlar yaşayan Rusya 2000 yılında IMF program uygulamasını tamamlamış ve Ocak 2005'te ise tüm borçlarını geri ödemiştir.

IMF'nin geçiş ekonomilerine aktardığı finansal kaynaklar toplamı ise 2004 yılı sonu itibariyle toplam 30.068 milyon SDR olmuştur.

B. IMF'in Geçiş Ekonomilerine Yönelik Mali Disiplin Faaliyetleri

Geçiş ekonomilerinde ilk yıllarda uygulanan dış ticaretin ve fiyatların liberalleştirilmesi politikaları makroekonomik istikrarın bozulmasına neden olmuştur. Yaşanan yüksek enflasyon ve büyüme oranlarındaki düşüşler bu dönemin başlıca özelliklerindendir. IMF çoğu geçiş ekonomilerinde genelde bu dönemden itibaren program uygulamasına başlamıştır. Şartlılık prensibi doğrultusunda uygulanan bu programlar olumlu sonuçlar vermiş ve 1990'lı yılların ortalarında enflasyon hızı durdurulmuş ve ekonomide negatif büyümeden pozitif büyümeye geçilmiştir.

Makroekonomik istikrarın sağlanmasından sonra IMF bu ülkelerde mali disiplinin sağlanması için çalışmalara başlamıştır. Bu doğrultuda en önemli adım özellikle BDT ülkelerinde hazine sistemlerinin oluşturulması olmuştur. Bu ülkelerde hazine sistemleri IMF'in görüş ve destekleri doğrultusunda oluşturulmuştur.

Kamu gelir ve gider dengesinin sağlanması yönünde IMF bu ülkelere uygulanacak mali politikalar konusunda da destekte bulunmuştur. Uygulanan mali politikalar IMF programlarındaki hususlar çerçevesinde yapılmıştır. Uygun mali politikaların seçimi sonucunda 1990'lı yılların sonuna doğru geçiş ekonomisi ülkelerinde makul bir kamu gelir gider dengesi sağlanmıştır.

Mali Saydamlıkla İlgili İyi uygulamalar Tüzüğü doğrultusunda ülkeler için hazırlanan Tüzük ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor'lar ülkelerin uygulayacağı mali politikalar konusunda bilgilendirici nitelikte önem taşımaktadır. IMF programlarının sonuçlandığı ülkelerde sözkonusu raporlar doğrultusunda mali politikaların uygulanması kamu mali disiplinin devam ettirilmesine yardımcı olmaktadır.

Tüzük ve Standartlara Uyuma İlişkin Rapor'lar özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomisi ülkelerinde günümüzde ortaya çıkan genel problemleri şu şekilde tanımlamaktadır:³⁶⁸

- mali verilerin kalitesinin düşüklüğü (mali verilerin kapsam alanının yetersizliği, ülkelerde denetim ve muhasebe fonksiyonlarının zayıf olması ve gerçekçi olmayan bütçeler),
- bütçe dışı mekanizmaların kullanılması (gereksiz yükümlülükler ve yarı mali aktiviteler),
- vergi politikalarında berraklığın olmaması ve vergi yönetiminde aşırı derecede kanundışılık,
- idarelerarası mali ilişkilerin yetersiz tanımlanması.

Yukarıda bahsedilen sorunların IMF tarafından belirlenmesi geçiş ekonomileri mali disiplin konusunda sorunların doğru bir şekilde tespit edilmesine ve gerekli mali politikaların seçimine ve uygulanmasına olanak sağlamaktadır.

2.3.3. Dünya Bankası ve Geçiş Ekonomileri

Dünya Bankası'nın geçiş ekonomilerine yönelik stratejisi geniş anlamda merkezden planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişi sağlamaktır. Bunun için;³⁶⁹

- makroekonomik istikrarın ve ekonomi yönetiminin sağlanması,
- yasaların egemenliğinin desteklenmesi için kamu sektörü kurumlarının yeniden düzenlenmesi ve iyileştirilmesinin sağlanması, kaynakların etkin bir şekilde dağıtımının desteklenmesi ve hizmet dağıtımının geliştirilmesi,
- piyasa ekonomisinin temel kurumlarının tesisi ve özel sektörünün geliştirilmesi,
- geçişin sosyal maliyetinin hafifletilmesi (özellikle fakir ve savunmasız durumda olanların)

gibi konularda Banka geçiş ekonomilerine yardımda bulunmaktadır.

Bu amaçlar 1992'de oluşturulan Ülke Yardım Stratejileri (Country Assistance Strategies-CASs) içerisinde de yer almaktadır. (Genel amaçlar: istikrar ve büyüme;

³⁶⁸ PETRIE, a.g.e., s. 5.

³⁶⁹ WB, *Economies in Transition, An OED Evaluation of World Bank Assistance*, World Bank Operations Evaluation Department, Washington D. C. 2004, s. 1, ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/\\$file/transition_economies.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/$file/transition_economies.pdf) ; 09.02.2007).

özel sektörün geliştirilmesi veya kamu sektörünün geliştirilmesi; sosyal güvenlik düzenlemeleri olup, Ülke Yardım Stratejileri'nin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır).³⁷⁰

IMF ve diğer kurumlarla yakın işbirliği içerisinde olan Banka, piyasa ekonomisi konusunda tecrübeleri bulunmayan bu ülke yetkileriyle ilişkiler kurarak öncelikli düzenlemelerin yapılmasına yardımcı olmuşlardır. 1989 yılında Dünya Bankası ilk olarak geçiş ekonomilerine üç kredi sağlamıştır. Sonraki dört yıl içerisinde daha çok MDAÜ'ye olmak üzere 57 kredi sağlanmıştır. 1994-98 yıllarında yıllık olarak ortalama 57 proje için kredi sağlanmış ve daha sonra 1999 yılında özellikle BDT ülkelerine yönelik projelerle birlikte bu sayı 71'e yükselmiştir. 2000 yılından sonra bu projelerin yıllık ortalaması 22 olmuştur. Bazı MDAÜ'nin AB'ye katılımı ile bu projelerin sayısında azalma olmuştur.³⁷¹ 1989 yılından beri 26 geçiş ekonomisine yönelik projelerin sayısı yaklaşık altı yüzü bulmuş, aktarılan kredi miktarı ise 42 milyar doların üzerinde olmuştur.

Dünya Bankası tarafından geçiş ekonomilerine sağlanan toplam projelerin 4/5'i yatırım projeleri olmuştur. Rusya'ya sağlanan kredilerin yarısı, diğer BDT ülkelerine sağlanan kredilerin ise %53'ü uyum kredilerinden oluşurken, MDAÜ ve Baltık Ülkelerine sağlanan yapısal kredilerin toplam içerisindeki payı %41 olmuştur.³⁷²

Yapılan anlaşmalar gereği sağlanan kredilerin 1/4'ü ise ekonomi politikası ile ilgili olmuştur. Toplam kredilerin %70'i ekonomi politikası ve kırsal kesimin geliştirilmesi yanında ulaşım, sosyal güvenlik, kamu yönetimi, enerji ve finansal sektöre yönelik olmuştur.³⁷³

Teknik yardımların Banka'nın sağladığı yardımlar içerisinde önemli rolü olmuştur. Emeklilik sistemindeki reformlar özellikle bağış niteliğindeki yardımlarla karşılanmıştır.

³⁷⁰ WB, 2004; y.a.g.e., s. 1, ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/\\$file/transition_economies.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/$file/transition_economies.pdf))

³⁷¹ WB, 2004; y.a.g.e., s. 1, ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/\\$file/transition_economies.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/$file/transition_economies.pdf))

³⁷² WB, 2004; y.a.g.e., s. 1, ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/\\$file/transition_economies.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/$file/transition_economies.pdf))

³⁷³ WB, 2004; y.a.g.e., s. 1, ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/\\$file/transition_economies.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/$file/transition_economies.pdf))

Geçişin ilk yıllarında Banka henüz kendi yardımlarını şekillendirirken, toplam yönetsel kaynakların %35'i analitik ve danışma hizmetlerine aktarılmıştır. Bu oran 1995-2001 mali yılında %20'lere kadar gerilemiş 2002-03 mali yılında ise yeniden %27'ye yükselmiştir.³⁷⁴

Bu gelişmelere rağmen Banka'nın geçiş ekonomilerine başlangıç yıllarındaki döneme ilişkin stratejilerinin etkin olmayışı esas olarak iki nedenden kaynaklanmıştır. Birincisi Kamu Sektörü Gelişimini desteklemeye yönelik hızlı özelleştirmenin yapılması destekleyici yasal ve kurumsal çevrenin yokluğundan dolayı beklenen etkinliği göstermemiştir. İkincisi ise, Banka'nın yoksulluğu azaltılması ve iyi yönetimin önemini doğru tahmin etme eksikliğidir. Geçişin ilk yıllarında bu ülkelerde yaşanan büyük üretim düşüşleri nedeniyle yoksulluk büyük bir sorun haline gelmiştir. 1997 yılına kadar Ülke Yardım Stratejilerinde yoksulluğun azaltılmasına ilişkin hususlar yer almamıştır. Ancak 1997 yılından sonra iyi yönetim ve yoksulluğun azaltılması Ülke Yardım Stratejilerinde öncelikli husus olarak yer almaya başlamıştır.³⁷⁵

Diğer yardım kuruluşları gibi Dünya Bankası da geçişin ilk yıllarında Avrupa ve Orta Asya bölgesi ülkelere kaynakların aktarılması ve desteklerin sunumuna ilişkin bilgilerin edinilmesi konusunda ciddi sorunlarla karşılaşmıştır. Politik koşullar Banka'yı hızlı hareket etmesi yönünde baskı altında tutmuş ve daha fazla paralar harcamaya zorlamıştır. Çeşitli zorlu koşullar altında Banka personeli konuyla ilgili tecrübesiz olarak hareket etmek zorunda kalmışlar. Banka'nın bu ülkelere ilişkin bilgileri daha öncesinden Banka'nın üyesi olan Macaristan, Polonya ve Yugoslavya'ya ait bilgilerle sınırlı kalmıştır.

Genel olarak bakıldığında ise Dünya Bankası'nın geçiş ekonomilerinde karşı karşıya kaldığı sorunlar bütün dünyada yaşanan sorunların bir parçasıdır:³⁷⁶

- orta gelirli ülkelerde Banka sadece yapıcı faaliyetlerle danışman rolü oynamamakta, aynı zamanda global gelişimci mali kuruluş olarak

³⁷⁴ WB, 2004; y.a.g.e., s. 1, ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/\\$file/transition_economies.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/$file/transition_economies.pdf))

³⁷⁵ WB, 2004; y.a.g.e., s. 2, ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/\\$file/transition_economies.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/814BF30B832A21EA85256F0200571E75/$file/transition_economies.pdf))

³⁷⁶ Johannes LINN, "Challenges for Transition Economies, Challenges for the World Bank, Beyond Transition", **The Newsletter About Reforming Economies**, Volume 15, No. 1, October/November/December 2004, (http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/december_2004/pgs20-21.htm; 21.03.2005).

krediler aracılığıyla yardımda bulunması gerekmektedir. Ayrıca Banka'nın daha düşük maliyetli mali olanaklar sunan daha fazla müşteri odaklı ve daha esnekçi olma ihtiyacı taşınması ve geniş ölçekli programatik kredilerle sektörel düzeyde yardımda bulunması da gerekmektedir.

- düşük gelirli ülkelerde Banka Millenium Development Goals hedeflerinde amaçlanan Yoksulluğun Azaltılması Stratejileri'ni destekleme yönünde oldukça geniş kapsamlı bir yaklaşıma sahiptir. Buradaki önemli sorun, bu ülkelerde mali yardım programlarının başarısı ve etkinliği için hükümet, sivil toplum ve diğer kreditor kuruluşlarla daha yakın işbirliği içinde çalışmak ve ülkeler üzerindeki prosedürel yükün minimize edilmesi için kreditor yardımların uyumlaştırılmasıdır.
- piyasa odaklı temel reformları gerçekleştiren ülkelerde ise karşılaşılan sorun gerçekçi müdahale yollarını bulma yönündedir. Banka burada Beyaz Rusya'da yapmış olduğu gibi sivil toplum örgütleri, yerel örgütler, orta düzeydeki hükümet birimleri ve genç insanlarla çalışma üzerine odaklanmalıdır. Bu kredi sağlamaktan vazgeçme anlamına gelmemeli, mümkün olduğu sürece hükümetle sınırlı diyalog ve ilişkilerde bulunulmalıdır. Bu anlaşma sabır, gerçekçi düşünce ve daha uzun vadeli planlamalar gerektirmektedir.

Son olarak Banka'nın bu ülkelere yönelik faaliyetleri gözden geçirilirken üç konunun çok önemli olduğu ve Banka'nın bu konulara daha çok dikkat etmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır: Birincisi Banka ciddi bir gelişme sorunu olarak her yerde, özellikle de geçiş ekonomilerinde yolsuzluk üzerine odaklanmalıdır. İkincisi bir ülke ile sınırlı kalmaktan ziyade daha çok geniş bir şekilde bölgesel anlamda faaliyete ihtiyaç vardır. Üçüncüsü ise Banka'nın politik bağlamda daha faal inceleme yapması ve önerdiği reformlardan kimlerin kazandığını veya kaybettiğini tespit etmesi gerekmektedir.

1989-2003 döneminde DB geçiş ekonomilerine toplam 594 proje için 42269 milyon ABD doları tutarında kredi yardımında bulunmuştur. Bu kredilerin 19477 milyon ABD dolarını uyum kredileri, 22.793 milyon ABD doları tatarındaki kısmını ise yatırım kredileri oluşturmuştur. Ülke gruplarına göre değerlendirildiğinde ise Dünya Bankası MDAÜ'ne 18184 milyon ABD doları, Batlık Cumhuriyetlerine 1058 milyon

ABD doları, Rusya Federasyonu'na 13141 milyon ABD doları ve diğer BDT ülkelerine ise 9887 milyon ABD doları tutarında kredi sağlamıştır (Tablo 21).

Tablo 21: Dünya Bankası'nın 1989-2003 Döneminde Geçiş Ekonomilerine Sağladığı Yardımlar (Kredi Türlerine Göre)

Ülkeler	Uyum Kredileri		Yatırım Kredileri		Toplam	
	Proje	Miktar (Milyon \$)	Proje	Miktar (Milyon \$)	Proje	Miktar (Milyon \$)
MDAÜ						
Arnavutluk	7	170	42	530	44	700
Bosna Her	6	339	36	495	42	834
Bulgaristan	11	1051	19	751	30	1801
Hırvatistan	2	297	18	740	20	1037
Çek Cum.	1	450	2	326	3	776
Macaristan	5	1025	19	1677	24	2702
Makedonya	6	319	19	311	25	631
Polonya	7	1820	30	3565	37	5385
Romanya	6	1680	32	2120	38	3800
Slovakya	2	257	3	84	5	341
Slovenya	1	80	4	98	5	178
Toplam	54	7488	224	10696	278	18184
Baltık Cum						
Estonya	1	30	7	121	8	151
Letonya	4	166	15	250	19	416
Litvanya	3	239	14	252	17	491
Toplam	8	434	36	623	44	1058
Rusya Fed.	9	6320	47	6821	56	13141
BDT (diğer)						
Ermenistan	6	335	23	401	29	736
Azerbaycan	3	202	17	395	20	597
Beyaz Rusya	1	120	3	73	4	193
Gürcistan	5	280	27	445	32	725
Kazakistan	5	1070	18	854	23	1924
Kırgızistan	8	346	19	304	27	649
Moldova	5	295	16	234	21	529
Tacikistan	4	167	14	155	18	322
Türkmenistan			3	90	3	90
Ukrayna	7	2260	19	1263	26	3523
Özbekistan	1	160	12	439	13	599
Toplam	45	5234	171	4653	216	9887
Genel Top.	116	19477	478	22793	594	42269

Kaynak: WB, **Economies in Transition, An OED Evaluation of World Bank Assistance**, World Bank Operations Evaluation Department, Washington D. C. 2004, Table A.2'den yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

1989-2004 döneminde ise geçiş ekonomilerine IBRD tarafından 418, IDA tarafından ise 267 olmak üzere toplam 685 proje üzere kredi sağlanmıştır. Bu projeler üzere sağlanmış olan kredilerin parasal değeri ise 47956 milyon ABD doları olmuştur. Dünya Bankası tarafından geçiş ekonomilerine bu dönem itibarıyla sağlanan toplam kredilerin miktarını değerlendirdiğimizde ise IBRD'nin IDA'ya göre daha fazla kredi tahsis etmiş olduğunu görürüz. Sırasıyla IBRD toplam 42335,5

milyon ABD doları, IDA ise 5.618,7 milyon ABD doları tutarında kredi tahsis etmiştir (Tablo 22).

Tablo 22: IBRD ve IDA'dan Sağlanan Toplam Kredi Miktarı (1989-2004)

Ülkeler	IBRD		IDA		Toplam	
	Proje	Miktar (Milyon \$)	Proje	Miktar (Milyon \$)	Proje	Miktar (Milyon \$)
MDAÜ						
Arnavutluk			52	757,9	52	758
Bosna Her			45	931,3	45	931
Bulgaristan	31	1951,5			31	1951
Hırvatistan	23	1245,7			23	1246
Çek Cum.	3	776			3	776
Macaristan	40	4333,6			40	4334
Makedonya	15	330,8	15	378,7	30	709
Polonya	39	5710,8			39	5711
Romanya	73	6214			73	6214
Slovakya	7	416,6			7	417
Slovenya	5	177,7			5	178
Toplam	236	21156,7	112	2067,9	348	23225
Baltık Cum						
Estonya	8	150,7			8	151
Letonya	19	416			19	416
Litvanya	17	490,9			17	491
Toplam	44	1057,6			44	1058
Rusya Fed.	57	13241,1			57	13241
BDT (diğer)						
Ermenistan	1	12	34	808,7	35	821
Azerbaycan			22	622	22	622
Belarus	4	192,8			4	193
Gürcistan			34	772,8	34	773
Kazakistan	23	1924			23	1924
Kırgızistan			30	680,2	30	680
Moldova	9	302,8	15	289,2	24	592
Tacikistan			19	332,9	19	333
Türkmenistan	3	89,5			3	90
Ukrayna	28	3804,9			28	3805
Özbekistan	13	554,1	1	45	14	599
Toplam	81	6880,1	155	3550,8	236	10432
Genel Toplam	418	42335,5	267	5618,7	685	47956

Kaynak: **WB Annual Report 2004**'deki verilerinden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

D. Dünya Bankası'nın Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Faaliyetleri

Dünya Bankası IMF'den farklı olarak daha çok kamu sisteminin iyileştirilmesine, sektörel faaliyetlerin geliştirilmesine ve yatırımlara mali destek faaliyetlerinde bulunmaktadır.

Geçiş ekonomilerinde mali disiplinin sağlanmasına yönelik Dünya Bankası'nın rolü direk mali politikaların uygulanmasından ziyade uygulanan mali politikaların desteklenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan Dünya Bankası geçiş ekonomilerinde kamu sisteminin iyileştirilmesine yönelik faaliyetleri

mali disiplinin sağlanmasına da yardımcı olmaktadır. Aşağıdaki tablodan da (Tablo 23) görüldüğü üzere Dünya Bankası'nın geçiş ekonomilerine aktardığı kaynakların önemli bir kısmı kamu yönetiminin iyileştirilmesine yöneliktir (55 proje üzere toplam 2597 milyon ABD doları).

Tablo 23: Dünya Bankası Kredilerinin Sektörlere Göre Dağılımı (1989-2003)

Sektör Sıralaması	Sektörler	Proje Sayısı	Sektör Sıralaması	Sektörler	Kredi Miktarı (Milyon \$)
1	Kırsal Kesim	84	1	Ekonomi Politikası	10638
2	Enerji	66	2	Enerji	7061
3	Ekonomi Politikası	66	3	Ulaşım	4077
4	Ulaşım	56	4	Kırsal Kesim	3957
5	Kamu Yönetimi	55	5	Finans	3571
6	Sosyal Güvenlik	52	6	Kamu Yönetimi	2597
7	Finans	37	7	Özel Sektör	2431
8	Sağ. Gıda, Nüfus	35	8	Sosyal Güvenlik	2305
9	Özel Sektör	35	9	Sağ. Gıda, Nüfus	1468
10	Eğitim	27	10	Kent Kalkınma	1327
11	Kent Kalkınma	25	11	Eğitim	1162
12	Su Sis. ve Sağlık	23	12	Su Sis. ve Sağlık	759
13	Çevre Koruma	20	13	İletişim ve Teknoloji	483
14	İletişim ve			Çevre Koruma	393
15	Teknoloji	7	14	Sosyal Gelişim	42
	Sosyal Gelişim	6	15		
Genel Toplam		594			42269

Kaynak: WB, **Economies in Transition An OED Evaluation of World Bank Assistance**, World Bank Operations Evaluation Department, Washington D. C. 2004, Table A.3'den yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Dünya Bankası'nın ülkelerde bütçe uygulamalarını değerlendirdiği Ülke Kamu Harcamaları Raporu geçiş ekonomisi ülkeleri mali disiplinin uygulanması açısından için önemli bir kaynak oluşturmaktadır. IMF'in Tüzük ve Standartlara İlişkin Rapor'undan farklı olarak Dünya Bankası ülkelere yönelik hazırladığı bu raporda ülkedeki bütçe sürecini ve uygulamasını değerlendirmektedir. Geçiş ekonomilerin çoğu günümüzde bu rapor doğrultusunda Orta Vadeli Harcamalar Sistemini hazırlamaktadırlar. Orta Vadeli Harcamalar Sistemi hedefleri doğrultusunda ileriye yönelik harcamaların tahmini, kamu mali disiplini sağlanması yönünde uygulanacak politikaları da belirlemektedir.

E. IMF ve Dünya Bankası'nın BDT Ülkelerinde Yarı Mali Açıkları Önlemeye İlişkin Faaliyetleri

Enerji sektöründeki performansı iyileştirme koşulu IMF'in BDT ülkeleriyle yaptığı anlaşmalarda mali disiplin konusu geçişin ilk yıllarından beri yer almaktadır. Bu doğrultuda yapılan anlaşmalarda esasen elektrik sektöründeki yarı mali işlemler

ele alınmaktadır. Fakat doğal gaz sektörünü de ele alması, özellikle Ukrayna, Moldova ve Tacikistan için büyük önem arz etmiştir. İlke olarak Dünya Bankası bölgede enerji sektöründe reformları düzenleme konusunda öncülük görevini üstlenmiştir. IMF'in rolünün ise daha destekleyici olması beklenmektedir. 1990'lı yıllar boyunca Dünya Bankası'nın stratejisi talep yönlü fiyatlandırma, düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve monopollerin özelleştirilmesi ile enerji sektöründe yeniden yapılanmayı desteklemek olmuştur. Dünya Bankası'nın Avrupa ve Merkezi Asya Departmanı'nın enerji sektörüne yönelik 1998 yılındaki stratejisi aşağıdaki beş noktada izlenmiştir:³⁷⁷

- Şirket hisselerinin özel sektöre satılması,
- Öngörülebilir ve şeffaf düzenlemelerin oluşturulması,
- Fiyatları maliyet düzeyine yükseltmek,
- Sayaçların kurulması ve ödeme yapmayan abonelere hizmet sunumunun durdurulması,
- Üretim ve dağıtım rekabetin getirilmesi.

Uygulamada Fon ve Banka'nın görev ayırımı açık olmamakla beraber IMF destekli programlar daha çok fiyat tariflerinin yükseltilmesi, ödemelerde disiplinin sağlanması, enerji sektöründe genel mali dengenin iyileştirilmesi ve enerji kullanım imtiyazlarının ortadan kaldırılması yönünde koşullar içermektedir. Buna rağmen Dünya Bankası destekli programlar ise da özelleştirme ve düzenlemeler konusunda koşulluluk getirmektedir.³⁷⁸

1993-2003 döneminde geçiş ekonomilerine yönelik IMF programları yarı mali işlemlerin azaltılmasına ilişkin 155 koşul içermiştir (Tablo 24). Geçiş ekonomileri bu koşulların yarısından fazlasına (61) uyum göstermişlerdir. Geçiş ekonomileri özellikle tarifeler, ödemeler ve imtiyazların kaldırılması yönünde koşulların gerçekleştirilmesinde zorlanmaktadırlar. Bu ise büyük ölçüde bu ülkelerde özellikle ülkelerdeki gelir düzeyinin düşük olmasından kaynaklanmaktadır.

³⁷⁷ SAAVALAINEN, BERGE, a.g.e., s. 11.

³⁷⁸ SAAVALAINEN, BERGE, a.g.e., s. 11-12.

Tablo 24: Enerji Sektörüne Yönelik IMF Programlarındaki Koşullara Uyum Örnekleri (1993-2003)

Ülkeler	Toplam Koşul Sayısı	Uygulanan Koşul Sayısı	Uyum Yüzdesi (%)
Tarifeler (Fiyatlar)	40	20	50
Ödemeler	14	5	36
Gecikmiş Borçlar	8	5	63
İmtiyazların Azaltılması	17	10	59
Mali Denge	16	12	75
Özelleştirme	19	12	63
Dış Enerji Borcu	9	9	100
Regülasyonlar ve Yeniden Yapılanma	14	10	71
Diğer Konular	18	11	61
Toplam	155	94	61

Kaynak Tapio SAAVALAINEN, Joy ten BERGE, **Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries**, IMF Working Paper, WP/06/43, 2006, s. 14.

Genel olarak ifade edecek olursak enerji sektöründe yarı mali işlemlerin azaltılmasına yönelik IMF programlarında yer alan koşullara uyum gösterilmesi ülkelerde yarı mali işlemlerin azaltılmasına yardım etmektedir. Örneğin, Özbekistan IMF programlarında belirtilen koşulların hiçbirine uyum göstermemiştir. Dolayısıyla Özbekistan'da gerçekleşen yarı mali işlemlerin miktarı daha önce bahsettiğimiz gibi yüksek oranlarda gerçekleşmektedir. Moldova ise, IMF koşullarına %85 oranında uyumluluk göstermiş ve bu ülkede de yarı mali işlemlerin miktarı düşük düzeyde gerçekleşmiştir (Tablo 25).

Tablo 25: Ülkelere Göre IMF Programlarındaki Koşullara Uyum Örnekleri (1993-2003)

Ülkeler	Toplam Koşul Sayısı	Uygulanan Koşul Sayısı	Uyum Yüzdesi (%)
Azerbaycan	13	9	69
Ermenistan	12	6	50
Gürcistan	16	10	63
Kırgızistan	15	10	67
Moldova	20	17	85
Özbekistan	3	0	0
Ukrayna	63	33	52
Toplam	155	94	61

Kaynak. Tapio SAAVALAINEN, Joy ten BERGE, **Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries**, IMF Working Paper, WP/06/43, 2006, s. 14.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AZERBAYCAN'DA MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINDA IMF VE DÜNYA BANKASI'NIN ROLÜ

I. PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SÜRECİNDE AZERBAYCAN EKONOMİSİNDEKİ GELİŞMELER

1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Birliğ'in diğer cumhuriyetleri gibi Azerbaycan da bağımsızlığına kavuşmuştur. Bağımsızlığın kazanılmasından sonra Azerbaycan'da merkezden planlı ekonomik model terkedilmiş piyasa ekonomisine geçiş süreci başlamıştır. Piyasa ekonomisine geçişte amaç Azerbaycan'da Sovyetler Birliği'nin özellikle son yıllarından itibaren yaşanan ekonomik çöküşün durudurulması ve dünya ekonomisine entegrasyonun gerçekleştirilmesi olmuştur.

Bu amaçlarla başlatılan geçiş sürecinin ilk yıllarında gerek Sovyetler Birliği döneminde tahrip olmuş bir ekonominin var olması, gerekse geçiş sürecinin ilk yıllarında ortaya çıkan olumsuz politik ve ekonomik durum Azerbaycan ekonomisinin geçiş sürecine zor koşullarda girilmesine neden olmuştur. Geçiş sürecinin ilk yıllarında üretim düzeyinde hızlı düşüşler yaşanmış, hiperenflasyon olgusu gerçekleşmiş, dış ticarete açıklar oluşmuş ve kamu mali dengesi de bozulmuştur. Ekonomide yaşanan bu olumsuzlukların en önemli nedenleri ise Sovyetler Birliği döneminden miras kalan bozuk ekonomik yapı ve Ermenistan'ın Azerbaycan topraklarını işgaliyle ortaya çıkan savaş olmuştur.

1994 yılında savaşta elde edilen ateşkes antlaşması sonrasında uluslararası ekonomik kuruluşların da desteğiyle ekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik istikrar programları uygulaya konmuştur. Bu istikrar programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında en önemli görev IMF ve Dünya Bankası tarafından üstlenilmiştir. İstikrar programlarının uygulanmasıyla kısa dönem içerisinde makroekonomik istikrar sağlanmış ve ekonomik büyümeye geçilmiştir. Diğer taraftan, uygulanan istikrar programlarında mali disipline önem verilmesi kamu mali dengesinin gerçekleşmesini sağlamıştır.

Uygulanan istikrar programları ve 2000'li yıllarda yaşanan olumlu ekonomik konjunktür nedeniyle günümüzde Azerbaycan ekonomisi dünyanın hızla gelişen ekonomilerinden birisi olmuştur.

A. Sovyetler Birliği Döneminde Azerbaycan Ekonomisi

Azerbaycan 1828 yılında Rus İmparatorluğu'nun hakimiyetine geçmiş, 1918-1920 yılları arasında ise bağımsız bir cumhuriyet olarak varlık göstermiştir. 27-28 Nisan 1920 tarihinde tekrar Rus işgaline uğramıştır. 1936 yılına kadar Ermenistan ve Gürcistan ile "Kafkasya Ötesi Federasyonu" içerisinde yer alan Azerbaycan, birliğin dağılmasıyla bu yıldan itibaren "Azerbaycan Sosyalist Cumhuriyeti" olarak Sovyetler Birliğine dahil olmuştur. Bağımsızlığını kazandığı 1991 yılına kadar da bu birlik içinde kalmıştır.³⁷⁹

Sovyetler Birliği döneminde, bu ülkenin bir alt parçası niteliğini taşıyan Azerbaycan'ın ekonomik örgütlenme biçimi ve işleyiş mekanizmaları Sovyetler Birliği'nin ekonomik stratejisi doğrultusunda şekillenmişti. Sanayi tesislerinin tümü Sovyetler Birliği'nin ihtiyacına göre kurulmuş dev tesislerden meydana gelmişti. Sovyetler Birliği'nde merkezi planlama doğrultusunda ülkeler arasında uzmanlaşma ve işbölümüne gidilmişti. Bu çerçevede Azerbaycan ekonomisinin itici motor gücü niteliğindeki sanayi öteden beri petrol sanayi olmuştu. İhracatın genellikle rafine petrol ürünleri, makine ve tekstil ürünleriyle, şaraptan oluşan çok önemli bir kısmı Rusya ve Ukrayna gibi diğer Cumhuriyetlere gerçekleştirilirken, ithalatın da büyük kısmı yine bu Cumhuriyetlerden alınan gıda ürünleriyle, rafine edilip yeniden ihraç edilmek üzere ithal edilen ham petrol ürünlerinden oluşmaktaydı.³⁸⁰

Sovyetler döneminde Azerbaycan'da üretilen ürünlerin %80'den çoğu diğer birlik cumhuriyetlerine gönderilmiş veya hammaddesi onlardan alınmıştır. Bu dönemde hammadde veya hazır mamulün bir yerden başka bir yere gönderilmesi için herhangi bir siyasal problem olmamıştır. Diğer taraftan, enerji ve ulaşım hizmetlerinin fiyatlarının ucuz olması üretim ve pazarlama maliyetlerinin düşük düzeyde kalmasını sağlamıştır. Ayrıca, ürünlerin pazarlanmasının ve satışının planlarla belirlenmesiyle, üreticiye planda belirtilen hedeflere ulaşmak gibi sadece bir tek sorun kalmış oluyordu.³⁸¹

Henüz Sovyetler Birliği dağılmadan önce, uzmanlar siyasal bağımsızlığa ekonomik bakımdan hazır olan iki cumhuriyetten biri olarak Azerbaycan'ı işaret etmişlerdir. Elbette bu değerlendirme, ülkenin sadece doğal kaynaklarının zenginliğine değil, ülke ekonomisinin kalkınma perspektifine de dayanmıştır. Zira

³⁷⁹ Muhammet AKDİŞ, "Azerbaycan'da Bankacılık ve Mali Kurumlar", **Türk Dünyası Araştırmalar Dergisi**, Sayı:99, (Aralık-1995), İstanbul, 1995, (<http://makdis.pamukkale.edu.tr/Mak8.htm>; 16.06.2005).

³⁸⁰ IMF, **Azerbaijan**, IMF Economic Review, Washington DC, May, 1992, s. 3.

³⁸¹ Barat NURİYEV, **Bazar İqtisadiyyatı ve Azerbaycan**, Elm Basımevi, Bakü, 1999, s. 207.

Azerbaycan'ın bütçe gelirleri harcamalardan genelde fazla olmuş, üretilen milli gelir tüketilen milli gelirden yüksek miktarda gerçekleşmiştir.³⁸²

Ekonomik veriler dikkate alındığında Sovyetler Birliği döneminde Azerbaycan'ın belirli bir kalkınma seviyesine ulaştığı görülmüştür. Ancak bu dönemde Azerbaycan'ın kaybettikleri kazandıklarından daha çok olmuştur. Zira, bu dönemde ekonominin planlanmasının merkezden yapılması, ülke ekonomik şartlarının dikkate alınmaması sonucunu doğurmuştur. Bir çok ürün ya hammadde ya da ara mal olarak ayrı ayrı birlik üyesi cumhuriyetlere ucuz fiyatla satılmış, daha sonra da nihai ürün olarak yüksek fiyattan Azerbaycan'a gelmiştir. Diğer yandan, Azerbaycan her zaman ülkeye gelir getiren petrol ve petrol ürünleri, pamuk, tütün, şarap gibi ürünlerin ihracatçısı olmasına karşın, bu ürünlerin satışından elde edilen gelirler Birlik bünyesinde tek bir merkezde toplandığından dolayı, Azerbaycan öz servetlerinde mülkiyet hakkına sahip olmamıştır.³⁸³

Azerbaycan ekonomisi Sovyetler Birliği'nin bünyesinde yüksek, ancak anlamlı olarak değerlendirilmeyecek bir kalkınma seviyesine ulaşmıştı. Bağımsızlık öncesi son yirmi yıllık dönemde Azerbaycan ekonomisinin kalkınması istikrarlı bir süreç takip etmemiştir. Örneğin, ülkede 1960-70 yıllarında ortalama ekonomik büyüme oranı %5.2 iken, 1970-80 yılları arasında %7.4'e yükselmiştir. 1980-90 yılları arasında ise bu oran keskin bir azalma trendi göstermiştir. Ekonomi 1981-85 yıllarında ortalama %4.9, 1986-90 yıllarında ise %5-6 oranında küçülme kaydetmiştir. 1989'da ise üretim hacmi mutlak olarak azalma gösterirken, 1990'da ise milli gelir %7 azalmıştır. Özellikle doğal kaynakların, ucuz ve bol işgücünün yoğun kullanımına dayanan enerji sektörü gibi alanlara ağırlık verilmiş olması, ekonomik yapıda krizler için elverişli ortamlar yaratmıştır.³⁸⁴

Satın alma gücü paritesi dikkate alındığında henüz Sovyetler Birliği dağılmadan önce 1990 yılında SSCB'de kişi başına milli gelir ortalaması ABD doları cinsinden 5.793 olmuş, kişi başına milli gelirin bölgesel olarak dağılımı ise şu şekilde gerçekleşmiştir: Azerbaycan 4.142, Beyaz Rusya 6.371, Ermenistan 4.183, Estonya 8.645, Gürcistan 5.367, Kazakistan 5.847, Kırgızistan 2.924, Letonya 7.934, Litvanya 7.287, Moldova 4.600, Özbekistan 3.751, Rusya 6.656, Tacikistan 2.437,

³⁸² Azer EMİRASLANOV, "Dövlət Müstəqilliyi və Milli İqtisadiyyatın Formalaşması Problemləri", **Meşveret Bülleteni**, No:7(43), Oktyabr 2001, s. 50-52.

³⁸³ EMİRASLANOV, y.a.g.m., s. 53-54.

³⁸⁴ Osman Nuri ARAS (2003), **Azerbaycan Ekonomisi-Makro Ekonomik ve Sektörel Analiz**, Qafqaz Üniversitesi, Kafkasya Araştırmaları Merkezi Yayınları, No: 2, Bakü, 2003, s. 10.

Türkmenistan 3.059, Ukrayna 4.944 ABD doları.³⁸⁵ Buradan da görüldüğü gibi Azerbaycan'da kişi başına milli geliri SSCB ortalamasından düşük düzeyde gerçekleşmiştir.

Yukarıdaki değerlendirmeler de dikkate alındığında Sovyetler Birliği'nin dağılması sadece siyasi değil ekonomik şartlardan da kaynaklanmıştır. Aynı cumhuriyetlerden oluşan bir birliğin yönetimi sosyo-ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme bakımından ciddi problemler oluşturmaktaydı. Dünya ekonomisinden tecrit olan Sovyet ekonomisinin mevcut durumu, gelişmiş ülkelerin ötesinde gelişmekte olan ülkelere bile geri kalmıştır.³⁸⁶

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından Azerbaycan'ın bağımsızlığına yeniden kavuşması ile sona eren planlı ekonominin Azerbaycan ekonomisine miras bıraktığı problemler şöyle sıralanabilir:³⁸⁷

- Ekonomik yapının sağlıklı olmaması,
- Üretim gücünün bölgesel ve sektörel dağılımının dengeli olmaması,
- Üretilen malların hem kalitesinin düşük olması, hem de kişi başına düşen miktarının Sovyetler Birliği ortalamasından yaklaşık olarak iki kat az olması. 1990'lı yılların başlarında Azerbaycan'da tüketimin sadece %50'si iç üretimden sağlanabilmiştir.
- Ekonomik yapının sağlıklı olmaması sonucunda Azerbaycan'ın dış ticaretinde 1980'li yılların sonlarında ihracat ithalattan %33-40 fazla olmuştur. Ekonomik bakımdan olumlu değerlendirilmesi gereken bu durum, ülkenin alan ve coğrafi kuruluşunun uygun olmaması bakımından istenmeyen bir durumdur. Şöyle ki, hammadde ve ara malların ihracatın %55-60'ını oluşturması, genelde ithalat ve ihracatın %45-50'sinin Rusya ile gerçekleştirilmiş olması, daha sonra ekonomik kalkınmanın dengesinin bozulmasına neden olmuştur.

Azerbaycan'ın yeniden siyasi bağımsızlığını kazanmasının ve geçiş sürecine başlamasının, Sovyetler Birliği'nin dağılması öncesinde Azerbaycan ekonomisinde

³⁸⁵ Michael DUNFORD, *Differential Development, Institutions, Models of Regulation and Comparative Transitions to Capitalism*, (ed.) John Pickles and Adrian Smith, **Theorising Transition: Post-Communist Transformation**, Routledge, New York, 1988, s. 88.

³⁸⁶ EMİRASLANOV, a.g.m., s. 55.

³⁸⁷ Rasim HESENOV, "Azerbaycan'ın İqtisadi İnkişaf Paradiqması ve İqtisadi Tehlükesizlik Konsepsiyasının Seçimi", **Meşveret Bülleteni**, No: 7(43), Bakü, Oktyabr, 2001, ss. 6-8.

yaşanan olumsuz gelişmeler sonucu ekonomik krizin derinleştiği bir döneme rast geldiği görülmüştür.

B. Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci

Azerbaycan bağımsızlığını ilan ettiği günlerden hemen sonra hızlı bir tempo ile serbest piyasa ekonomisinin kurum ve kuruluşlarını hayata geçirmeye çalışmış, bir dizi yasal ve idari düzenlemeyi başlatmıştır.

Geçiş ekonomilerinin çoğunda olduğu gibi piyasa ekonomisine geçişin ilk aşamasında Azerbaycan da “şok terapi” yöntemi uygulayarak reformlara başlamıştır.³⁸⁸ Özellikle fiyatların ve dış ticaretin liberalleştirilmesi bu alanda atılan önemli adımlar olmuştur. Fakat geçiş sürecinin ilk yıllarında özellikle ötedenberi Sovyetler Birliği cumhuriyetleri ile yapılan dış ticaret ilişkilerinde yaşanan sıkıntılar üretimin düşmesine neden olmuştur. Diğer taraftan, bölgede yaşanan siyasi sorunlar ülkede geçiş sürecinin ilk yıllarında Azerbaycan ekonomisinde krizleri ortaya çıkarmıştır.

Ülke ekonomisinde 1991-1994 yıllarında devam eden bu durum ancak 1990’lı yılların ortalarında ekonomik istikrarın sağlanmasıyla aşılabilmektedir. Ekonomik istikrarın sağlanması ve 2000’li yıllarda petrol sanayisinin de katkısıyla günümüzde Azerbaycan ekonomisi piyasa ekonomisine geçiş sürecinde önemli gelişmelere sahne olmuştur.

Geçiş sürecinde farklı dönemlerde farklı ekonomik gelişmelerin yaşandığını dikkate alarak çalışmanın bu bölümünde Azerbaycan’da geçiş sürecini üç döneme ayırarak incelemeye çalışacağız.

1. Birinci Dönem (1991-1994)

Bağımsızlık sonrası ekonomik kalkınma sürecinin doğru olarak değerlendirilebilmesi için özellikle bağımsızlığın kazanıldığı şartların ve bağımsızlığın elde edildiği ilk yıllarda yaşanan gelişmelerin dikkate alınması gerekir.³⁸⁹ 1989-1991 yılları siyasi bağımsızlığın elde edilmeye çalışıldığı dönem olmuştur. Bu dönemde bağımsızlığı kazanmanın önündeki engellerle mücadele edilmiştir.

³⁸⁸ A. NADİROV, Ş. MURADOV, A. ELESGEROV, E. NURİYEV, T. HÜSEYNOV, **Azerbaycan İqtisadiyyatı**, Elm Basımevi, Bakü, 2003, s. 222.

³⁸⁹ HESENOV, a.g.e., s. 4-5.

Bu yılların ardından 1991-1994 yılları birinci dönem olarak değerlendirilebilir. 18 Ekim 1991 yılında “Azerbaycan’ın Devlet Bağımsızlığı Hakkında” anayasa maddesinin kabul edilmesinden bu yana 16 yıl geçmiştir. Bağımsızlığın kazanılması uğrunda verilen zor ve ağır mücadele dikkate alındığında, 18 Ekim 1991 tarihi Azerbaycan’ın kalkınma sürecinde ne kadar önemli bir yer tuttuğu daha iyi anlaşılmaktadır. Elbette halkın yerine ikamesi mümkün olmayan bir milli serveti olan bağımsızlığının korunması ise onun elde edilmesinden kat kat ağır ve zordur. Bunu Azerbaycan’ın bağımsızlık sonrası yaşadığı süreç bir daha açıkça ortaya koymaktadır.³⁹⁰

SSCB’nin dağılması ile birlikte Azerbaycan’da uzmanlaşma ve işbölümüne dayalı ekonomik yapılanma sona ermiş ve ülke, genel pazarlarını kaybetmiştir. Hammadde, yarı-mamul, teçhizat-ekipman, pazar, finansman ve işletme yöneticiliği konularında eski merkezi planlamaya göre örgütlenilmesi nedeniyle bir çok tesiste üretimin durması veya üretimin atıl seviyede kalması söz konusu olmuştur. Eski SSCB’deki işletmelerle ekonomik bağlantıların koparılması ve ülkenin diğer Cumhuriyetlerdeki pazar payını kaybetmesinin yanı sıra, SSCB döneminde merkezden sağlanan sübvansiyonların da kesilmesiyle birlikte üretimde şok çöküşler yaşanmıştır. Ermenistan savaşı ve Çeçenistan sorunu ise, ülke sanayisi için gereken ara malların ithal yollarının kapanmasına neden olmuştur.³⁹¹

Sovyetler Birliği’nin dağılması ile bağımsızlığına kavuşan Azerbaycan’ın bağımsızlığının perçinleyebilmesi için, önünde çözmesi gereken önemli sorunlar olmuştur. Zira, 20. yüzyılın 80’li yıllarının sonlarında Azerbaycan halkı önemli bir bunalıma girmiş; yönetim zaafı, yasal düzendeki aksamalar, etnik bağlamda ayırımcı oluşumlar ve halkın emeği ile kazanılan iktisadi ve entelektüel potansiyel gelişim yerine azalma sürecine girmişti. Bütün bu problemleri çözebilmek için, kendi içinde tutarlı ve çok yönlü iç ve dış siyasetin hazırlanması ve uygulanması, ülkenin doğal, teknik ekonomik ve entelektüel potansiyelinden, sosyal ve siyasal enerjisinden verimli şekilde istifade edilmesi gerekmiştir.³⁹²

³⁹⁰ ARAS, 2003; a.g.e., s. 12.

³⁹¹ ARAS, 2003; a.g.e., s. 12.

³⁹² Heyder ALİYEV, **Azerbaycan Respublikası’nın Devlet Müsteqilliyinin Onuncu İldönümü Haqqında, Azerbaycan Prezidentinin 20 Mart 2001 Tarihli Fermanı**, Bakü, 20 Mart 2001; Settar SEFEROV, “Evezsiz Milli Servetimiz: Müsteqillik”, **İqtisadiyyat ve Audit Jurnalı**, No:10, Oktyabr, 2001, s. 5-6.

Ne var ki, Azerbaycan'da çözülmesi gereken problemler açısından önemli adımlar atılamayınca, 1990'lı yılların başı Azerbaycan'da ekonomik durgunluğun ve bunalımın arttığı yıllar olmuştur.

Bu dönemde siyasi istikrarsızlık ve piyasa ekonomisine geçişle ilgili ülkede büyük ekonomik kriz ortaya çıkmıştır. Ekonomide yüksek oranda işsizlik ve hiper-enflasyon ve istikrarsız sosyo-politik ortam, iktisadi büyümeye, özellikle sanayi ve tarım gibi önemli alanların gelişmesine engel olmuştur.³⁹³ Üretim hacminin azalması ve enflasyon hızının yüksek olması ekonomik buhranın ve toplumda sosyo-ekonomik gerginliğin artmasına neden olmuştur.

Azerbaycan'ın bağımsızlık süreci ve bağımsızlığının ilk yılları oldukça sancılı geçmiştir. Ülke daha SSCB'nin son yıllarından başlayarak 1988 yılından itibaren Ermenistan'ın silahlı saldırısına maruz kalmış ve ateşkesin imzalandığı 12 Mayıs 1994 tarihine kadar topraklarının %20'sini kaybetmiştir.³⁹⁴

Ekonominin genel dengeleri için gerekli olan reformların gerçekleştirilmemesi, devlet bütçesinin büyük bir bölümünün savaş için harcanması, topraklarının %20'si işgal edilerek 1 milyondan fazla nüfusun göçmen durumuna düşmesi, yabancı sermayenin ülke ekonomisine çekilememesi ve özelleştirmenin sanayi sektöründe fiilen başlatılamaması gibi olumsuzluklar Azerbaycan ekonomisini önemli bir darboğaza sürüklemiştir.³⁹⁵

Serbest piyasa ekonomisine geçişle ilişkin tam bir stratejinin belirlenmemiş olması nedeniyle, bu yıllarda hayata geçirilmeye çalışılan ekonomik kararlar da birbiri ile uzlaşmayan karakter taşımıştır.³⁹⁶

Dönüşüm sürecinin ilk yıllarında Ermenistan ile yaşanan savaş, Rusya'nın Azerbaycan'a ulaşım ambargosu koyması ve Çeçenistan savaşı nedeniyle önemli iki petrol boru hattının kullanılamaması gibi politik ve askeri sorunlar ekonomik performansı olumsuz yönde etkilemiştir. Kısaca, 1991-1994 yılları bağımsızlığın ardından bütün problemlerle yüz yüze kalındığı, ülkede sosyal ve siyasal problemlerin bunalıma dönüştüğü, savaş ortamının yaşandığı, serbest piyasa ekonomisine geçişte ciddi suiistimallerin yaşandığı bir dönem olmuştur.³⁹⁷

³⁹³ ARAS, 2003; a.g.e., s. 13.

³⁹⁴ ARAS, 2003; a.g.e., s. 13.

³⁹⁵ ARAS, 2003; a.g.e., s. 13.

³⁹⁶ ARAS, 2003; a.g.e., s. 13.

³⁹⁷ ARAS, 2003; a.g.e., s. 13.

1990 yılı ile karşılaştırıldığında 1994'de GSMH %53, sanayi %62, tarım %44, tüketim %75 ve vergi hasılatı %45 azalma göstermiştir. Sonuçta halkın geçim standardı 3,6 defa, reel ortalama ücret seviyesi ise %80 azalmıştır. Aynı dönemde uygulanan yanlış iktisat politikaları bankacılık-finance sisteminde ve dış ticarete ciddi problemler yaratmıştır.³⁹⁸

1992-94 yılları arasında enflasyon dört haneli rakamlara yükselmiştir. Para politikalarında önemli eksiklikler de ekonomik buhranda etken olmuş, krediler ise daha çok banka yöneticilerinin istekleri doğrultusunda verilmiştir.³⁹⁹

Ekonomik buhran, üretimin hızla azalmasına, üretimin azalması ise mal arzının azalmasına, fiyatların artmasına ayrıca devlet bütçesinin önemli açıklar vermesine neden olmuştur.

Vergi tahsil sistemindeki eksiklikler, vergi oranlarının enflasyon dolayısıyla erozyona uğraması gibi nedenlerle devlet bütçesindeki gelir kalemleri keskin şekilde azalmıştır. Devlet müesseselerine ve tarım sektörüne verilen büyük miktardaki kredilerin verimsiz ve denetimsiz kullanımı ekonomik durumu ise daha da gerginleştirmiştir.⁴⁰⁰

Bu dönemde dış ticarete ilişkin veriler de gittikçe olumsuz bir boyut kazanmaya, ödemeler bilançosunda açıklar artmaya başlamıştır. Ekonomik bunalımın acı neticelerinden bir diğeri ise, milli paranın değer kaybı şeklinde ortaya çıkmıştır.

Bütün bu olumsuz gelişmelere rağmen bu dönemde piyasa ekonomisinin tahsisine yönelik yasal reformlar da gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Özel Mülkiyet Kanunu Haziran 1991'de kabul edilmiştir. 1992 yılının başlarında fiyat liberalizasyonuna gidilmiş, aynı yıl Ocak ayında Katma Değer Vergisi uygulamasına geçilmiştir. Nisan ayında Yabancı Sermaye Kanunu, Ağustos ayında ise Merkez Bankası Kanunu yürürlüğe konulmuş, ayrıca, Ağustos ayında para birimi olarak Manat piyasada işlem görmeye başlamıştır.⁴⁰¹

1993-94 yıllarında da devam eden savaşın etkisiyle reform sürecinde yavaşlamalar olmuştur. 1993 yılının Ocak ayında küçük ölçekli işletmelerin özelleştirilmesine ilişkin olarak bir kanun yasalaşırken, 1994 yılının Ocak ayında

³⁹⁸ HESENOV, a.g.m., s. 9.

³⁹⁹ ARAS, 2003; a.g.e., s. 14.

⁴⁰⁰ ARAS, 2003; a.g.e., s. 14.

⁴⁰¹ ARAS, 2003; a.g.e., s. 14.

Manat tek yasal para birimi olarak işlem görmeye başlamıştır. Mayıs ayında Ermenistan ile ateşkes anlaşmasının imzalanması ile ekonomik dönüşüm süreci tekrar hız kazanarak, Haziran ayında İflas Kanunu kabul edilmiş, bankaların konsolidasyonu işlemine başlanmıştır.⁴⁰²

Görüldüğü üzere, 1991-94 yılları arasında ekonomik dönüşüm süreci oldukça yavaş işlemiş, sadece ticaretin ve piyasanın liberalizasyonunu sağlayacak reformlar gerçekleştirilmiştir. Bankacılık, özelleştirme, dış ticaretin liberalizasyonu ve diğer bazı yapısal değişiklikler sonraki yıllarda gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

2. İkinci Dönem (1995-2000)

Yapılan seçimler sonucu 1993 yazında otuz yıldan fazla devlet idareciliği tecrübesine sahip olan Haydar Aliyev'in Azerbaycan'ın cumhurbaşkanı olması ile birlikte Azerbaycan yönetiminde önemli değişiklikler olmuştur. Aynı tarihten itibaren hukuki reformların hayata geçirilmesine hız verilmiştir.

Bu dönemde iktisadi süreçte kötüye gidişi durdurmaya dönük iktisadi reformlar programı hazırlanmış, stratejik iktisadi gelişim yolunu belirleyen modeller oluşturulmaya çalışılmıştır. Çağın gereklerine uygun olarak ekonomide serbest piyasanın teşekkül ettirilmesi, özelleştirme ve özel teşebbüsün geliştirilmesi, yeni ekonomik yapının, gümrük, vergi ve mali sistemin yeniden oluşturulması, ticaretin liberalleştirilmesi, toprak ve tarım reformlarının yapılması, halkın sosyal imkanlarının artırılması, eğitim ve sağlık şartlarının geliştirilmesi için gerekli hukuki alt yapı oluşturulması amacıyla önemli kanunlar kabul edilmiştir.⁴⁰³

Ekonomide serbest piyasa şartlarının oluşturulmaya çalışılması, fiyatların, dış ticaretin ve döviz kurlarının liberalleşmesi doğrultusunda atılan adımlar ile birlikte enflasyon seviyesi önemli derecede azalmaya başlamış, bütçe açıkları minimuma indirilmiştir.⁴⁰⁴

Alınan önlemler sayesinde küçük müesseselerin özelleştirilmesi tamamlanmış, hizmet sektörü daha çok özel teşebbüse verilmiş, orta ve büyük işletmelerin özelleştirilmesine başlanmış, makro-ekonomik istikrar sağlanmış,

⁴⁰² Ayhan KARACA, *Azerbaycan'da Ekonomik Dönüşüm Süreci ve Reformların 10. Yılı*, (<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/ocaközel2002/ayhan.htm>; 20.02.2003).

⁴⁰³ İmran CEFERZADE, "Esaslı İnkişaf İlleri", *İktisadiyyat Gazeti*, 18 Oktyabr-1 Noyabr, 2001, s. 3.

⁴⁰⁴ ARAS (2000), a.g.e., s. 15.

ekonomide durgunluk sona ererek yeniden iktisadi gelişme sürecine girilmiş, kolhoz* ve sovhozların emlakı özelleştirilmiş, tarım sektörü toprak vergisi istisna olmakla diğer vergilerden 5 yıl muaf tutulmuş ve vergi borçları silinmiş, bu müesseselere indirimli yakıt ve enerji satışı temin edilmiştir. Tarım sektöründe özelleştirilmesi planlanan emlakın %93,2'si özelleştirilmiştir. Sonuçta 1997 yılından başlayarak tarım ve hayvancılık üretiminin yılda %7 artış kaydetmesi sağlanmıştır.⁴⁰⁵

Kendi imkanları ile iktisadi kalkınma sürecine ivme kazandırması mümkün olmayan Azerbaycan, uluslar arası iktisadi ve finans sistemi ile entegre olmaya çalışarak, yabancı sermayenin ülkeye akımı sağlanmaya çalışıldı. 1994'ün ikinci yarısından itibaren yapılan düzenlemeler Azerbaycan'ın sosyal, siyasal ve ekonomik hayatında istikrarı sağlamaya imkan vermiştir. Ülkede bankacılık ve finans sisteminin yeniden yapılanmasına ilişkin önemli adımlar atılmıştır. Serbest piyasa ekonomisi yönünde atılan adımlar Azerbaycan'ın uluslar arası finans kuruluşları ile ilişkilerini arttırmıştır.

Yine bu dönemde dünyanın en büyük petrol şirketleri ile "asrın anlaşması" adı ile anılan yüksek öneme sahip, petrol yataklarında ortak üretimin gerçekleştirilmesine yönelik anlaşmalar imzalanmıştır. 1994 yılında "asrın anlaşması"nın yapılması ve 12 Kasım 1995'de yeni Anayasanın kabul edilmesi ve piyasa ekonomisinin hukuki normatif altyapısının kuruluş sürecinin hızlandırılması ile birlikte ülkeye büyük hacimde yabancı sermaye girmeye başlamıştır.

1995 yılında uygulamaya konan Birinci Özelleştirme Programı'na stratejik öneme sahip büyük ölçekte kamu müesseselerinin de alınacağını belirtilmesi yabancı yatırımcıların özelleştirmede kullanılacak çeklerin alımı için ülke ekonomisine girmesine ve 400 milyon ABD doları tutarında bir yabancı portföy yatırımının sağlanmasına yardımcı olmuştur.⁴⁰⁶

Özelleştirmede kullanılacak hisse senetlerinin alımı için ülkeye gelen dövizler aynı zamanda bu dönemde döviz sıkıntısının giderilmesinde adeta bir kaynak

* Kolhoz: Devlete ait topraklarda üretim yapan kolektif çiftliklere verilen isimdi. Belirlenmiş bir kotaya göre ürünleri devlet kuruluşlarına satmakla yükümlüydüler. Elde ettikleri karın büyük bir kısmı üyeleri arasında paylaşıldı.

Sovhoz: Doğrudan doğruya devlet tarafından işletilen çiftliklere verilen isimdi. Tüm gelirleri devlete aitti. İşçiler bu çiftliklerde belirli bir ücret karşılığında çalışırlardı. (Osman Nuri ARAS, Rusya'da Tıkanan Sosyo-Ekonomik Değişim Dalgası, Qafqaz Üniversitesi Yayınları, Bakü, 2000, s. 43).

⁴⁰⁵ Ş. E. YAQUBOV, A. M. MAHMUDZADE, **Azerbaycan Respublikasında Aparılan Aqrar İslahatların Qiymetlendirilmesi, Azerbaycan'da İqtisadi İslahatların Heyata Keçirilmesi Hususiyetleri ve Problemler**, İqtisadi İnkişaf Nazirliyi İqtisadi İslahatlar Merkezi, Bakı, 2001, ss. 60-63.

⁴⁰⁶ NURİYEY, a.g.e., s. 12.

fonksiyonu olmuş ve böylece Manat'ın yabancı paralar karşısında istikrarının sağlanmasına katkıda bulunmuştur.⁴⁰⁷

1996 yılı Azerbaycan ekonomisinde ekonomik reformların ivme kazandığı ve ilk olarak toplu şekilde kamu mülkiyetinin özelleştirilmesi yılı olarak yer almıştır. Kısa bir süre içerisinde yasal altyapının oluşturulmasıyla 5000'den fazla küçük ölçekte kamu müessesesi özelleştirilmiştir.⁴⁰⁸

Ekonomik sistemin yeniden yapılandırılması bakımından en önemli adım, ülkenin stratejik açıdan sosyal ve siyasal hayatında ve de ekonomik yapısında yeni dönemin başlangıcı olarak, Azerbaycan'ın ilk Anayasasının kabul edilmesi olmuştur. Yeni Anayasa devlet yönetiminin yapılanması, vatandaşların ve devletin hak ve ödevlerini belirlemenin ötesinde ilk defa demokratik değerlere dayanan, liberal piyasa ekonomisinin kurulma gerekliliğini kabul etmiş ve Anayasa ile özel mülkiyetin, özel teşebbüsün, dünya ekonomisine entegrasyonun hukuki esasları tespit edilmiştir. Bu bakımdan Azerbaycan'da geniş anlamda ekonomik düzenlemelerin başlangıç yılı olarak 1995 yılı kabul edilebilir.⁴⁰⁹

Kısaca cephede varılan ateşkes ve içeride sağlanan istikrar ile beraber sıra artık ekonomik reformlara gelmişti. 1994 yılından itibaren ülkede sert ekonomik önlemler alınmaya başlandı.

Hükümetin IMF'le birlikte hazırladığı makroekonomik istikrar programı kabul edilerek uygulanmaya sokulmuştur. Programın esasını sıkı para politikası ile ekonomide para hacminin azaltılması oluşturmuştur. Böylece, Milli Bank 1994'de %129 olan faiz oranlarını 1995'te %171'e yükseltmiş ve bunun sonucunda 1995'in sonuna doğru Manat istikrar kazanmaya başlamıştır.⁴¹⁰

IMF ile yürütülen sıkı işbirliği, IMF programlarının tavizsiz uygulanmaya başlanmasıyla ve yürütülen sıkı para politikası ile kısa sürede ekonominin genel dengelerinde bir rahatlama sağlanmış enflasyonun kontrol altına alınarak GSMH'nin düşüşünün önlenmesi gerçekleştirilmiştir. Sonuçta, 1996 yılından itibaren Azerbaycan ekonomisinde gerileme süreci yavaşlayarak oluşturulan kalkınma modeli reel sonuçlar vermeye başlamıştır. Şöyle ki, takibeden beş yıl içerisinde GSMH %26.3 artmış, nüfusun yaşam düzeyi iki kat iyileşmiş, ekonomide özel sektörün payı %29'dan %68'e yükselmiştir.

⁴⁰⁷ NURİYEV, a.g.e., s. 12.

⁴⁰⁸ NURİYEV, a.g.e., s. 11.

⁴⁰⁹ HESENOV, a.g.m., s. 12, EMİRASLANOV, a.g.m., s. 57.

⁴¹⁰ NURİYEV, a.g.e., s. 211.

1994-96 döneminde büyümede sağlanan artış daha çok dış kaynaklar yardımıyla gerçekleştirilmiştir. Zira, 1994'te 121 milyon ABD doları olan cari açık 1996'nın sonuna doğru 931 milyon ABD Doları düzeyine ulaşmıştır. Diğer taraftan, 1991 yılında "sıfır" dış borçla geçiş sürecine başlanmasına rağmen, 1996 yılında dış borç miktarı 400 milyon ABD doları olmuştur.⁴¹¹

Ancak Azerbaycan'da 1996-97 yıllarında izlenen ve ekonomik istikrarı sağlayan politikaların, reel ekonomiyi teşvik edici devlet politikalarıyla desteklenmemesi, 1997 yılı öncesi yabancı sermayenin ülkeye çekimi için uygulanan vergi muafiyetinden vazgeçilmesi ve devlet organlarının gerekli hassasiyeti göstermemesi nedenleriyle üretime yönelik yatırımlar yapılamamıştır.

1994-2000 yılları arasında yatırılan toplam yabancı sermaye hacmi ise 5.9 milyar dolar olmuştur. Bu miktarın %22.8'i finansal kredi, %56.3'ü petrol sanayisine, %20.9'u ise diğer sektörlerle yapılan yatırım şeklinde olmuştur.⁴¹²

1994-2000 yılları arasında petrol yataklarının müşterek işletilmesi amacıyla yapılan anlaşmalarda yer alan şirketler tarafından yaklaşık 3,4 milyar ABD Doları yatırım yapılmıştır.⁴¹³

Azerbaycan petrol sektörüne yapılan önemli miktarlardaki yabancı yatırım neticesinde BDT ülkeleri içinde en hızlı büyüyen ekonomilerden biri haline gelmiştir. GSYİH'daki artış oranı 1998 yılında %10, 1999 yılında ise %11,4 olmuştur. Azerbaycan ekonomisindeki büyüme petrol sektöründen ve petrol sektörüne bağlı inşaat faaliyetlerinden, iletişim sektörlerinden ve az miktarda tarım sektöründen kaynaklanmıştır.

Öte yandan bu dönemde uygulanan döviz kuru ve para politikaları yüksek fiyat artışlarını önlerken, ulusal para birimi Manat'ın diğer paralar karşısındaki istikrarlı bir seyir izlemesi sağlanmıştır. 1994 yılında %1700'lere kadar yükselen enflasyon 2000 yılında %1.8'lere gerilemiştir.

Ülkenin ekonomik gelişim sürecinde dikkate alınması gereken önemli bir nokta, sözkonusu bu değişim ve kalkınma; topraklarının %20'nin Ermenistan işgali altında olduğu, dolayısıyla üretim potansiyelinin çok büyük bir bölümünden (1/5) mahrum olduğu, 300 bin kişinin iş yerini kaybettiği ve bu topraklarda daha önce

⁴¹¹ NURİYEYEV, a.g.e., s. 11.

⁴¹² Akif MUSAYEV, "Azerbaycan Respublikasının İqtisadi İnkişaf Strategiyası ve Vergi Siyaseti", **İqtisadiyyat ve Audit Jurnalı**, No: 10, Oktyabr, 2001, s. 12.

⁴¹³ MUSAYEV, y.a.g.m., s. 12.

yaşayan halkın (nüfusun yaklaşık %12'si) göç etmek mecburiyetinde kaldığı son derece güç şartlarda elde edilmiştir.

Ermenistan'ın Azerbaycan topraklarının %20'sini işgal etmesi, bölgeden bir milyondan çok insanı göçe mecbur etmiştir. Ermenistan'ın tecavüzü neticesinde zarara uğrayan 27 il ve ilçe (rayon) toplam 22,7 bin km²'dir. Dağlık Karabağ'la birlikte Nahçıvan'ın da sınır bölgeleri tesir altında kalmıştır. 17,1 bin km²'lik (Azerbaycan arazisinin %20'si) alan ise halen Ermenistan'ın işgali altındadır. İşgal edilen arazide 800'den çok yerleşim alanı, 1.3 milyon hektar tarım arazisi, 600 bin büyük ve küçükbaş hayvan, 7000 tarım işletmesi, 850 eğitim kurumu, 650 sağlık merkezi, 120 bin kişi ikamet yeri terk edilmek zorunda kalmıştır. Azerbaycan aynı zamanda zengin doğal kaynaklardan, özellikle 39.6 bin ton rezerve sahip olan 3 altın madeni yatağından, 4 cıva ve antinom yatağından mahrum kalmıştır. Ermenistan ile savaş sonucunda ise, Azerbaycan'ın 25-50 milyar ABD Doları arasında kayba uğradığı şeklinde hesaplamalar yapılmaktadır.⁴¹⁴

Ermenistan ile yapılan savaş sadece Azerbaycan'ın ekonomik dönüşüm sürecini etkilemekle kalmamış, söz konusu savaşın etkisinde şekillenen uluslar arası ilişkiler de ekonomik dönüşüm süreci üzerinde etkili olmuştur.

Bu dönemde 1995 yılının Ocak ayında haksız rekabete ilişkin bir kanun yasalaşmıştır. Nisan 1995'de ise ilk IMF programı kabul edilmiştir. 1995 yılında IMF ve diğer uluslar arası kuruluşların desteğini alan finansal istikrar politikalarının uygulanmaya başlanmasıyla ekonomik büyüme sürecine yeniden girilmiştir.

Eylül 1995'de küçük ölçekli işletmelerin özelleştirilmesine ilişkin bir kanun tasarısı kabul edilmiştir. Kabul edilen kanunun ardından 1996 yılında küçük ölçekli işletmelerin özelleştirilmesine başlanmıştır. Haziran ayında Merkez Bankası Kanunu'nda değişiklik yapılırken, Eylül ayında bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma faaliyetlerine hız verilmiş ve hisse senetleri piyasası faaliyete başlamıştır. Ağustos ayında ise Toprak Reformu Kanunu kabul edilmiştir.

1997 yılının Şubat ayında kamu alımlarında rekabetin korunmasına ilişkin kanun kabul edilirken, Haziran ayında İflas Kanunu'nda değişiklik öngören kanun tasarısı yasallaştırılmıştır. Haziran ayında ayrıca, yeni Gümrük Kanunu kabul edilerek basitleştirilmiş yeni bir gümrük tarife uygulamasına geçilmiştir. Telekom Kanunu ise Temmuz ayında kabul edilmiştir.

⁴¹⁴ **Azerbaycan Respublikasının İnsan İnkişafı Haqqında Hesabat 2002**, Birleşmiş Milletler Teşkilatı İnkişaf Programı, 2002, s. 59; NADİROV, a.g.e., s. 2; EMİRASLANOV, a.g.m., s. 63.

1998 yılında ise enerji sektörünü yeniden düzenlemek üzere Elektrik Kanunu kabul edilmiştir. Ağustos ayında Rehin Kanunu, Eylül ayında yeni bir Menkul Kıymetler Kanunu kabul edilmiştir. 1999 yılının Şubat ayında İş Gücü Kanunu kabul edilmiştir. Petrol gelirlerinin tek bir hesap altında toplanmasını, harcamaların daha şeffaf kurallara göre yapılmasını temin amacıyla, Petrol Fonu kurulmasını öngören bir karar Aralık 1999'da yayımlanmıştır. 1999 yılının sonlarında ise Emlak Komitesi lağvedilirken, yerine 2000 yılının Şubat ayında, kamuya ait mülklerin özelleştirilmesinden sorumlu olacak şekilde Emlak Bakanlığı kurulmuştur. Ayrıca, Mayıs ayında yeni bir Özelleştirme Kanunu, Haziran ayında ise yeni bir Vergi Kanunu çıkarılmıştır.⁴¹⁵

Ekonomik değişim sürecinin bu döneminde üç önemli hedef doğrultusunda yol alınmaya çalışılmıştır:⁴¹⁶

- ülkenin temel doğal kaynak rezervlerinin işlenmesinin sağlanması,
- liberal-demokratik yönlü piyasa prensiplerine dayanan bir ekonomik yapının oluşturulmaya çalışılması,
- dünya ekonomisi ile global ve bölgesel ekonomik entegrasyonun gerçekleştirilmeye çalışılması.

Yapısal değişime ilişkin alınan kararların da etkisiyle bu dönemde meydana gelen gelişmeler genel olarak şöyle sıralanabilir:⁴¹⁷

- ülke ekonomisinde istikrar sağlanmış,
- ülkenin önemli doğal kaynaklarını aktif hale getirme stratejisi doğrultusunda büyük başarılarla imza atılmış,
- toprağın özel mülkiyete verilmesi ile Azerbaycan köylerinde yeni bir sosyo-ekonomik ortam oluşturulmuş,
- ekonomide liberalizasyon, dış ilişkilerin geliştirilmesi ve yabancı yatırımcıların özelleştirmeye katılımlarının sağlanması ile, ekonomik kalkınma adına temel, devamlı ve önemli bir kaynağa ulaşılmıştır.

⁴¹⁵ KARACA, a.g.e., (<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/ocaközel2002/ayhan.htm>).

⁴¹⁶ HESENOV, a.g.m., s. 11.

⁴¹⁷ ARAS, 2003; a.g.e., s. 21.

Kısaca 1995-2000 yılları, serbest piyasa ekonomisine geçişin temellerinin atılmaya çalışıldığı, ekonomik bunalımın derinleşmesinin sona erdiği, ekonomide şeffaflığın sağlanmaya çalışıldığı dönem olmuştur.

3. Üçüncü Dönem (2001 ve Sonrası)

Dönüşüm sürecinde üçüncü aşama olarak değerlendirilebilecek olan 2001 ve sonrasında ise gerçekleştirilmesi hedeflenen önemli amaçlar olarak şunlar sıralanabilir:

- ekonomik büyümenin ivme kazanarak devam ettirilmesi,
- ikinci Devlet Özelleştirme Programının kabul edilmesi ile enerji sektörün yeniden yapılandırılması ve üretim kapasitesinin artırılması,
- elde edilen gelişme düzeyine göre iktisat politikalarının sosyal yönünün güçlendirilmesi, sosyal refah düzeyinin artırılması, bunun için de cari perspektifte elde edilen kaynakların diğer sektörlere yönlendirilmesi.

Azerbaycan hükümetinin uluslar arası kurumlarla yaptığı görüşmeler sonucunda hazırladığı orta vadeli yeni faaliyet programı ile refah düzeyinin artırılması amaçlanmıştır. Dolayısıyla, bu aşamada uygulanacak iktisat politikası ile daha çok petrol sektörü dışındaki alanların geliştirilmesi hedeflenmiştir.

İktisadi kalkınma stratejisinin yakın perspektifte temel amacı; yapılan iktisadi düzenlemelerin derinleştirilerek çağdaş piyasa ilişkileri ve dünya üretim sisteminin gelişim eğilimi temelinde ülkenin iktisadi sisteminin yeni kalkınma seviyesine geçmesinin sağlanması olmuştur.

Ekonomik kalkınmanın sağlanması, yeni işyerlerinin açılması, halkın gelir düzeyinin artırılması ile hayat standartlarının yükseltilmesi doğrultusunda çok önemli tedbirlerin hayata geçirilmesi amacıyla 2001 yılında kabul edilen “2003-2005 Yıllarında Yoksulluğun Azaltılması ve Ekonomik Kalkınma Üzere Devlet Programı” uygulanmıştır. Programda yer alan faaliyetler çerçevesinde Azerbaycan’da yoksulluğun ortadan kaldırılması ve ekonomide kalkınmanın sağlanması için gerekli projelerin gerçekleştirilmesi için 3 milyar ABD hacminde sermayenin yatırılması planlanmıştır. Temmuz 2001’de IMF Yönetim Kurulu “Azerbaycan’da Yoksulluğun Azaltılması ve Ekonomik Kalkınma Üzere Devlet Programı”nı onaylayarak bu program çerçevesinde Azerbaycan’a yaklaşık 100 milyon ABD doları tutarında kredi ayırmıştır.

Azerbaycan'da yoksulluğun azaltılması programının hayata geçirilmesini zaruri kılan sebepler olmuştur. Zira Dünya Bankası'nın verilerine göre, Azerbaycan'da halkın %40-50'sinin günlük geliri bu dönemde 1 ABD Doları'dan aşağı olmuştur. Buna karşın yapılan başka bir hesaplama göre asgari geçim için yaklaşık 86 ABD Doları gerekmiştir. Bir işçinin ortalama aylık geliri ise 64.4 ABD Doları olmuştur. Bu da Azerbaycan'da halkın önemli bir kısmının bahis konusu dönemde yoksulluk seviyesinde yaşadığını göstermektedir.⁴¹⁸

2000'li yıllarda ülkede petrol üretiminin artması ve uluslar arası piyasada petrol fiyatlarının yükselmesi Azerbaycan'ın makroekonomik göstergelerine olumlu katkı sağlamıştır. Bunun sonucunda GSYİH'da oranı bu yıllarda %10'un üzerinde bir artış kaydedilmiştir.

Tablo 26: Piyasa Ekonomisine Geçiş Öncesine Göre GSYİH Artışı (1989=100)

Yıllar	GSYİH Artış Oranı (%)		GSYİH (%)
1989	-	-	100
1990	-11,7	88,3	88,3
1991	-7,0	99,3	87,7
1992	-22,6	77,4	67,9
1993	-23,1	76,9	52,2
1994	-19,7	80,3	41,9
1995	-11,8	88,2	37,0
1996	1,3	101,3	37,4
1997	5,8	105,8	39,6
1998	10,1	110,1	43,6
1999	11,4	111,4	48,6
2000	6,2	106,2	51,6
2001	6,5	106,5	55,0
2002	8,1	108,1	59,4
2003	10,4	110,4	65,6
2004	10,1	110,1	72,2
2005	24,3	124,3	89,8
2006	31,0	131,0	117,6

Kaynak: IMF, **World Economic Outlook**, April 2007 ve Grzegorz W. KOLODKO, "Globalization and Catching-Up: From Ression to Growth in Transition Economies", **IMF Working Paper** WP/00/100, June 2000, s. 9'daki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Son yıllarda GSYİH'da gerçekleşen artışlar sayesinde ekonomi büyüklük olarak piyasa ekonomisine geçiş öncesindeki durumun ötesine geçilmiştir. 1989 rakamları 100 olarak baz alındığında 2006 yılında ekonomi %117,6 seviyesinde büyümüştür (Tablo 26).

⁴¹⁸ Ekber EL DAROĞLU, "Azerbaycan Hükümeti Yoxsuluq Problemini Hell Etmeye Çalışır", Azerbaycan Milli Demokratiya Fondu, **Azerbaycan Bülleteni**, No: 32 (1529), 09 Avqust 2001. s. 3.

Tablo 27: Piyasa Ekonomisine Geçiş Yılına Göre GSYİH Artışı (1991=100)

Yıllar	GSYİH Artış Oranı		GSYİH (%)
1991	-	-	100
1992	-22,6	77,4	77,4
1993	-23,1	76,9	59,5
1994	-19,7	80,3	47,8
1995	-11,8	88,2	42,2
1996	1,3	101,3	42,7
1997	5,8	105,8	45,2
1998	10,1	110,1	49,7
1999	11,4	111,4	55,4
2000	6,2	106,2	58,8
2001	6,5	106,5	62,7
2002	8,1	108,1	67,8
2003	10,4	110,4	74,8
2004	10,1	110,1	82,4
2005	24,3	124,3	102,4
2006	31,0	131,0	134,1

Kaynak: IMF, **World Economic Outlook**, April 2007 ve Grzegorz W. KOLODKO, **Globalization and Catching-Up: From Recessions to Growth in Transition Economies**, IMF Working Paper WP/00/100, June 2000, s. 9'daki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Piyasa ekonomisine geçiş yılı olan 1991 yılı rakamları dikkate alındığında ise (1991=100) ekonomik büyüklük GSYİH bazında %134.1 düzeyine ulaşmıştır (Tablo 27).

Makroekonomik alanda sağlanan bu başarı, Azerbaycan'da yıllarca ertelenmiş olan bir çok reformların ve ekonomi politikalarının uygulanmasına imkan sağlamıştır. Nitekim, son yıllarda hükümet petrol dışı sektörlerin geliştirilmesine ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesine yönelik faaliyet programları uygulamaya başlamıştır. Diğer taraftan, milli gelir düzeyinin de artması hem kişisel, hem de sektörel gelir dağılımının adil bir şekilde dağıtılmasını gerekli kılmıştır. 2003-2005 yıllarında uygulanan "Yoksulluğun Azaltılması ve Kalkınma Programı (I)" ve 2006-2015 yıllarında uygulanacak olan "Yoksulluğun Azaltılması ve Kalkınma Programlarıyla (II)" hükümet Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da desteği ile geniş kapsamlı faaliyet programları uygulamasına geçmiştir.

II. ÜLKE EKONOMİSİNİN MAKROEKONOMİK ANALİZİ

Azerbaycan ekonomisi özellikle 2000'li yıllarda yüksek oranlı büyümeler sonucu makroekonomik alanda önemli gelişmeler yaşamaktadır. Makroekonomik gelişmelerin ele alınacağı bu bölümde geçiş sürecinde ülke ekonomisinde

GSYİH'daki gelişmeler, enflasyon ve döviz kuru, dış ticarete ve dış borç alanındaki gelişmeler incelenmeye çalışılacaktır.

A. GSYİH'daki Değişmeler

Ülkede bağımsızlığın kazanıldığı ilk yıllarda henüz çağdaş bir vergi politikasının uygulanmaması, dış ticaretteki kısıtlamalar, milli gelirin düşük olmasının yanı sıra, savaş ve dağılma sonrası ortaya çıkan sorunlar nedeniyle milli gelir büyüme hızında da ciddi bir gerileme ortaya çıkmıştır. GSYİH'daki büyüme hızı 1990'da %-11,7, 1991'de %-,7,8, 1992'de %-22,6, 1993'te -%23,1, 1994'te %-19,7 ve 1995'te %-11,8 olarak gerçekleşmiştir.⁴¹⁹ Ekonomide sosyalist yapıdan liberal yapıya geçiş sürecini yaşamakta olan Azerbaycan'da, 1990'lı yılların ortalarından itibaren önemli adımlar atılmıştır. 1991-95 yılları arasında %60 oranında küçülme kaydeden Azerbaycan ekonomisi, 1995 yılından itibaren IMF ve Dünya Bankası ile işbirliği çerçevesinde başlatılan ekonomide yeniden yapılanma ve özelleştirme programları sonucunda, yeniden büyümeye başlamıştır.

Tablo 28: GSYİH'daki Değişim

Yıllar	GSYİH (Milyon \$)	Kişi Başına GSYİH (\$)	GSYİH Artış Hızı (%)
1991	703,1*	98,3	-7,8
1992	1309,8	180,4	-22,6
1993	1326,9	179,9	-23,1
1994	1629,3	217,9	-19,7
1995	2415,2	282,1	-11,8
1996	3180,8	357,5	1,3
1997	3960,9	409,2	5,8
1998	4446,6	441,5	10,1
1999	4583,6	480,1	11,4
2000	5272,6	582,8	6,2
2001	5707,8	714,3	6,5
2002	6235,9	774,4	8,1
2003	7276,0	896,8	10,4
2004	8680,4	1060,3	10,2
2005	13238,7	1660,4	24,3
2006	19852,0	2373,3	31,0

Kaynak: Azerbaycan Reçemlerde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi, (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml> ; 20.05.2007) ve **World Economic Outlook**, April 2007'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Ekonomideki bu hızlı düşüş trendi ancak 1996 yılının ikinci yarısından itibaren yerini büyümeye terk edebilmiştir. 1995 yılında %-11,8 olarak gerçekleşen GSYİH artışı , 1996'da %1,3, 1997'de %5,8, 1998'de %10,1 olarak gerçekleşmiştir.

⁴¹⁹ Saleh MEMEDOV, **İnflyasiya ve Maliye Bazarı**, Bakü, 1998, s. 48.

* Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi ve Azerbaycan Milli Bankası'nın Yıllık Raporları'nda yer alan 1991,1992,1993 ve 1994 yıllarına ait GSYİH ve Bütçe rakamlarının bu yıllarda gerçekleşen yüksek oranlı enflasyonlar nedeniyle hesaplanması hatalar içermiştir. Dolayısıyla, sözkonusu veriler son yıllardaki raporlarda bu nedenle yer almamaktadır. Hatalar içermesine rağmen resmi rakamlar olması nedeniyle raporlardaki rakamları kullanmayı uygun bulduk.

1998'de Rusya krizinden etkilenmesine karşın Azerbaycan ekonomisinin büyüme kaydetmesinde, dünyada artmaya başlayan petrol fiyatlarının ve petrol anlaşmalarının ülkeye çektiği yabancı sermayenin ve yılın özellikle son çeyreğinde inşaat sektörünün gösterdiği performans ve dış ticaretteki gelişme etken olmuştur. Azerbaycan ekonomisinde 1999 yılı başında durgunluk yaşanmasına karşın yine petrol ve doğalgaz ile ilgili yatırımlarda artış gözlenmiştir. Ancak diğer sektörlerde gelişme asgari seviyede kalmıştır. Sonuçta GSYİH artışı aynı yıl %11,4, 2000'de %6,2 2001'de %6,5, 2002'de %8,1 olarak gerçekleşmiştir. 2003'de %10,4 ve 2004'te %10,2 olarak gerçekleşen GSYİH artışına en büyük destek bu yıllardan itibaren gelişme göstermeye başlayan inşaat sektörü olmuştur (Tablo 28).

İnşaat sektöründe gelişmelerin devam etmesi, uluslararası piyasalarda 2005 yıllarından itibaren petrol fiyatlarının ve ülkedeki petrol üretiminin artması 2005 ve 2006 yıllarında GSYİH artışının çok yüksek düzeyde gerçekleşmesine imkan sağlamıştır. GSYİH artışı 2005'te %24,3, 2006'da ise %31,0 olmuştur. Dolayısıyla, GSYİH 2000 yılındaki 5272,6 milyon dolardan 2006 yılında 19852,0 milyon dolara, kişi başına GSYİH ise 582,8 dolardan 2373,3 dolara yükselmiştir (Tablo 28).

Tablo 29: GSYİH'nın Sektörel Dağılımı (%)

Yıllar	Sanayi	Hizmet	Tarım
1993	26,2	45,4	28,4
1994	20,8	46,3	32,9
1995	29,6	43,2	27,2
1996	28,8	43,7	27,5
1997	27,3	51,1	21,6
1998	22,9	58,4	18,7
1999	28,2	53,4	18,4
2000	36,0	47,9	16,1
2001	37,6	47,5	14,9
2002	37,4	48,6	14,0
2003	37,2	50,4	12,4
2004	38,2	50,8	11,0
2005	47,5	43,3	9,2
2006	57,5	35,4	7,1

Kaynak: Azerbaycan Reçemlerde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi, (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml> ; 20.05.2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

GSYİH'yı sektörler bakımından incelediğimizde ise sektörel yapının piyasa ekonomisine ilk geçiş yıllarına göre oldukça değiştiğini görmekteyiz. 1993 yılında sanayi, hizmet ve tarım sektörünün GSYİH'dan aldığı pay sırasıyla %26,2, %45,4 ve %28,4 olurken, bu oranlar 2006 yılında sanayi sektörünün lehine ve diğerlerinin aleyhine değişmiş ve yine sırasıyla %57,5, %35,4 ve %7,1 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 29).

Yine Tablo 29'dan görüleceği üzere sanayi sektörü özellikle 2005 ve 2006 yıllarında diğer sektörlerden daha fazla artış gösterirken, tarım ve hizmet sektörünün GSYİH'dan aldığı pay oldukça azalmıştır. Özellikle tarım sektöründeki artışlar diğer sektörlerdeki artışlara uyum sağlayamamıştır. Tarım sektörü 2000'de %12,1, 2001'de %11,1, 2002'de %6,4, 2003'de %5,6, 2004'de %4,6, 2005'te %7,5 ve 2006'da %0,9 artarak gittikçe azalan bir artış eğilimi içinde olurken, sanayi sektörü 2000'de %6,9, 2001'de %5,1, 2002'de %3,6, 2003'de %6,1, 2004'de %5,7, 2005'de %33,5 ve 2006'da %36,6 oranında artarak gittikçe artan bir eğilim içinde olmuştur.⁴²⁰

1990'lı yıllarda ve 2000'li yılların ilk yıllarında GSYİH içerisinde en yüksek paya sahip olan hizmet sektörü ise 2005 ve 2006 yıllarında sanayi sektöründeki hızlı gelişmelere uyum sağlayamamıştır. Bu yıllarda hizmet sektörünün GSYİH içerisindeki payı sırasıyla 2005'te %43,3'e, 2006'da ise %35,4'e gerilemiştir.

Sanayi sektörünün yüksek oranlarda artış göstermesinin en büyük nedeni petrol sanayisinde gerçekleşen yüksek oranlı artışlar olmuştur. Sanayi sektörü içerisinde oldukça yüksek orana sahip petrol ve doğalgaz sanayisinin GSYİH'dan aldığı pay 2000'de %27,6, 2001'de %29,6, 2002'de %28,8, 2003'de %27,5, 2004'de %29,0, 2005'de %39,4 ve 2006'da %51,6 olmuştur. 2006 yılında sanayi sektörünün GSYİH'dan aldığı payın %57,5 olduğunu dikkate alırsak, petrol ve doğalgaz sanayisinin (%51,6) toplam sanayi üretimi içerisindeki oranının %89,3 olduğu anlaşılmaktadır.⁴²¹

B. Enflasyon ve Döviz Kuru

Enflasyon ile Azerbaycan halkının tanışması 1990'lı yılların başında olmuştur. Birlik ülkeleri arasında ekonomik bağımlılığın var olduğu Sovyetlerin dağılmasının ardından işletmelerin faaliyetlerinin durması, toplam arzın önemli oranda düşmesine ve sonuçta enflasyonun yükselmesine neden olmuştur.

Sovyetler Birliği döneminden kalan ürün stoklarının piyasaya sürülmesi ile toplam talep bir ölçüde karşılanmış ve enflasyon oranı daha sonraki yıllara göre 1990-91 yıllarında daha düşük seviyelerde seyretmiştir. Ekonomide fiyat kontrollerinin kaldırılarak fiyatların göreceli serbestleştirilmesi, dönüşüm sürecinin ilk dört yılında yaşanan savaş nedeniyle kamu harcamalarındaki artışa bağlı olarak

⁴²⁰ Azerbaycan Respublikası Dövlət Statistika Komitəsi, *Azerbaycan Rəqəmlərində*, (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml>; 20.05.2007).

⁴²¹ Azerbaycan Respublikası Dövlət Statistika Komitəsi, a.g.e., (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml>).

ortaya çıkan kamu açıklarının açık finansman yöntemi ile finanse edilmesi, fiyat artışlarının önemli oranda yükselmesine neden olmuştur.

1994 yılına kadar para arzında dikkate alınan bir göstergenin olmaması ve bütçe açıklarını gidermek için devamlı para emisyonuna başvurulması, Manat'ın sürekli değer kaybederek hiper enflasyon sürecine girilmesi sonucunu doğurmuştur. Yine yaşanan bu süreçte Rusya-Çeçenistan savaşı nedeniyle kuzey demir yolu hattının kapanması ile ithalattaki düşüş, dış ticaret alanında düzensiz bir şekilde yapılan uygulamalar ve üretim yetersizliği fiyatların yükselmesinde neden olmuştur.⁴²²

Bu yükselişte Merkez Bankası'nın müdahalesi ile beraber Azerbaycan Manatı'nın ABD Dolarına karşı değer yitirmesi ve tüketim malları tercihlerinin ithalata yönelmesi de etken olmuştur.

Tablo 30: Enflasyon ve Döviz Kuru

Yıllar	Enflasyon Oranı (%)	Döviz Kuru* (Manat/\$)
1991	206,6	-
1992	1012,3	14,8
1993	1229,1	120
1994	1763,5	1433
1995	511,8	4417
1996	19,9	4295
1997	3,7	3983
1998	-0,8	3869
1999	-8,5	4373
2000	1,8	4565
2001	1,5	4774
2002	2,8	4893
2003	2,2	4923
2004	6,7	4903
2005	9,7	4593
2006	8,3	0,87

Kaynak: Azerbaycan Reçemlerde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi, (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml> ; 20.05.2007) ve Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi'nin yıllık raporlarından yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kısaca SSCB'nin dağılmasının ardından devralınan ve yaşanan ekonomik sorunlar ve savaş ekonomisi nedeni ile enflasyon oranları dört haneli rakamlara yükselmiştir. 1992-94 yıllarında dört haneli rakam olarak gerçekleşen enflasyon %1763,5 ile 1994 yılında en yüksek düzeye ulaşmıştır. 1994 yılında gerçekleştirilen

⁴²² Nesimi KAMALOV, "1990-2000 Yılları Arasında Azerbaycan'da Enflasyon", **Journal of Qafqaz University**, Number 6, Fall-2000, ss. 67-70.

* 2006 yılı döviz kuru oranı (Yeni Manat/\$) olarak gösterilmiştir.

ateşkes ve alınan tedbirler ile birlikte 1995 yılından itibaren enflasyon düşüş eğilimi göstermeye başlayarak %511,8 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 30).

Enflasyon oranı, IMF ile birlikte hazırlanan kalkınma programlarının ilki ile başlayan sıkı para politikası uygulamaları sonucu 1996'da %19,9'a, 1997'de %3,7'ye, 1998'de %-0,8'e ve 1999'da %-8,5'e gerilemiştir. Dolayısıyla hükümetin Ermenistan'la ateşkesin ardından uygulamaya koyduğu istikrar programı yüksek enflasyona son vermiştir. 1997 yılında istikrar programının uygulanmaya başlanmasından sonra yaklaşık on yıllık bir sürenin ardından enflasyon oranı tek haneye düşmüştür. 1998 ve 1999 yıllarında fiyatlarda önemli düşüşler yaşanmıştır. Açık bir ekonomiye sahip Azerbaycan millil parasının, başlıca ticaret ortaklarının milli paraları karşısında değer kazanması neticesinde ithalat maliyetlerindeki düşüşten yararlanmıştır. 1999 yılında tüketici fiyatlarında ortalama olarak %-8,5 düşüş olmuştur (Tablo 30).

1999 yılının ikinci yarısından itibaren uygulanmakta olan sıkı para politikasında yumuşamaya gidilmesi sonucu 2000 yılında enflasyon oranı %1,8, 2001 yılında %1,5, 2002 yılında %2,8 ve 2003 yılında %2,2 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 30).

2004 yılından itibaren petrol sanayisinden sağlanan gelirlerin yardımıyla kamu gelirlerinin artması ve bunun da kamu harcamalarına yansması yurtiçi talebi yükseltmiş ve sonuçta enflasyon oranlarında da yükselme olmuştur. Enflasyon oranı 2004'te %6,7, 2005'te %9,7 ve 2006'da %8,3 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 30).

Azerbaycan "Ruble Bölgesi"nden çıkarak Kasım 1992'de Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyeti'nin milli para birimi "Manat"ı tedavüle çıkarmıştır. Azerbaycan milli para birimi Manat, ilk aşamada Rusya'nın para birimi Ruble ile birlikte tedavülde olmuştur. Hükümetin serbest piyasa ekonomisine geçileceğini ve özelleştirmeyi Manat ile yapacağını açıklamasının yanı sıra toplam hacminin piyasada az olması sonucu ilk zamanlar değerini koruyan Manat, ithalatın önemli bir kısmının Ruble ile yapılmak mecburiyetinde olması ve ithalatın yapıldığı ülkelerde, özellikle Rusya'da fiyatların liberalleşmeye paralel olarak yükselmesi sonucunda 1993 yılının ortalarında Ruble karşısında değer kaybetmeye başlamıştır. Yine 1993-94 yıllarında bankacılık sektöründe yaşanan iflaslar ve Manat'ın değer kaybedeceği endişesi başta ABD doları olmak üzere para ikamesine neden olmuştur.

Nihayet Manat 1994 yılından itibaren ülkedeki tek ödeme aracı olmuştur. 1994'de "Valyuta Tenzimlenmesi Haqqında (Döviz Kuru Düzenlemeleri Hakkında)"

kanunun kabul edilmesi ve 1995'de anti-enflasyonist para ve kredi politikasının uygulanmaya başlanması sonucu 1996 yılının Mayıs ayından itibaren Manat değer ve itibar kazanmaya başlamıştır. İlk yıllarda enflasyon, ekonomik ve siyasi istikrarsızlık gibi sebeplerle ABD Doları karşısında hızla değer yitirse de, 1995 yılından sonra ülkede gerçekleştirilen ekonomik tedbirler ve sıkı para politikası neticesinde döviz kurunda fazla bir dalgalanma olmamıştır.

Merkez Bankası politikaları ve bunu destekleyen petrol anlaşmaları ile Manat, Amerikan doları karşısında 1998 yılına kadar bir miktar değer kazanmıştır. Ancak 1999 yılından itibaren efektif döviz piyasasında Manat'ın değeri düşürülmüş ve Azerbaycan'ın ticari rekabet şansı arttırılmaya çalışılmıştır. Komşu ülkeler daha yüksek enflasyon oranlarına sahip olduklarından, Manat bu ülke para birimleri karşısında değer kazanmıştır.

1995-98 yılları arasında Amerikan Doları'nın değeri sırasıyla 4417, 4295, 3983, 3869 Manat olmuştur. 1999'un ikinci yarısında, 1995 yılından itibaren uygulanmakta olan para ve döviz kuru politikalarında yumuşama ile birlikte yeniden döviz kuru yükselmeye başlamıştır.

1997-98 yıllarında yabancı sermaye girişindeki artışlar nedeniyle Manat, Amerikan Doları karşısında değer kazanmıştır. Aşırı değerlenen para biriminin yanı sıra 1998 yılında yaşanan Rusya krizinin de etkisiyle ihracat gelirlerinde önemli miktarlara varan azalmalar yaşanmıştır. 1999 yılının ortalarından itibaren dalgalı kur rejimine geçilmiş, millil para birimi ABD Doları karşısında %7 oranında devalüe edilerek ihraç ürünlerine rekabet üstünlüğü kazandırılmaya çalışılmıştır.

Amerikan Doları/Manat kuru 1999'da 4373, 2000'de 4565 olarak gerçekleşmiştir. 1999'daki mali istikrar, sıkı para politikasının yanı sıra yapılan %6,9 oranındaki devalüasyon ile Manat güç kazanmış ve istikrara kavuşmuştur. Manat'ın ABD Doları karşısındaki değer kaybı 1999 yılında %11 olarak gerçekleşirken, 2000 yılında devalüasyon %3,8 ile sınırlı kalmıştır.⁴²³

2001, 2002 ve 2003 yıllarında da Manat yumuşak bir devalüasyona uğrayarak sırasıyla dolar 4774, 4893 ve 4923 Manat olmuştur. 2004 yılı sonlarından itibaren Amerikan Doları'nın uluslar arası döviz piyasalarında değer kaybetmesi ve 2005 yılından itibaren de petrol ihracatından sağlanan döviz gelirlerinin artmasıyla

⁴²³ KARACA, a.g.e., <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/ocaközel2002/ayhan.htm>).

Manat Amerikan Doları karşısında değer kazanmaya başlamıştır. Amerikan Doları/Manat kuru 2004 yılında 4903, 2005 yılında ise 4593 olmuştur (Tablo 30).

Şubat 2005 tarihinde Cumhurbaşkanı kararıyla 2006 yılından itibaren uygulanmak üzere ülke para birimi “Manat” yeni para birimi “Yeni Manat”la değiştirilmiştir. Değişim oranı ise 5000 Manat=1 Yeni Manat olarak belirlenmiştir. 2006 yılında her iki para birimi piyasada ortak işlem görürken 01.01.2007 tarihinden itibaren Manat tedavülden kaldırılmıştır. Yeni para birimine geçilmesindeki en önemli nedenler; özellikle geçiş sürecinin ilk yıllarında aşırı değer kaybetmesi sonucu Manat’a olan güvenin sarsılması, para ikamesinin mevcudiyeti ve muhasebe-kayıt işlemlerini zorlaştırması olmuştur.

2006 yılında Yeni Manat da Amerikan Doları karşısında değer kazanmaya başlamış ve sene başında 0,91 Yeni Manat 1 Amerikan Doları iken Yeni Manat/ABD Doları paritesi ise sene sonunda 0,87 Yeni Manat=1 Amerikan Doları olarak gerçekleşmiştir.

C. Dış Ticaretteki Gelişmeler

Ülke Merkez Bankası (Milli Bank) tarafından 1995’ten bu yana uluslararası standartlara cevap verecek şekilde ödemeler bilançosunun düzenlendiği Azerbaycan’da, gerekli düzenlemeler olmadan ekonominin dünya ekonomisine entegrasyonunu sağlama amacıyla dış ticaretin tamamen liberalleştirilmesi ağır durumda olan üretim alanlarının yıkılışını hızlandırmış, yerli üretimi bir hayli azaltmış ve iç piyasayı tamamen ithalata bağımlı duruma getirmiştir. Geç de olsa yerli üretimin gelişimini sağlamak için hükümetin uygulamak istediği tedbirler özellikle IMF ve Dünya Bankası tarafından itirazla karşılanmıştır. 2001 yılı Nisan ayından itibaren Azerbaycan’da yeni gümrük vergileri yürürlüğe konulmuştur. Hükümet, yerli üretimi arttırmak için ülkede üretimi mümkün olan bir çok ürünün ithalinden alınan gümrük vergilerini yükseltmeye çalışmıştır. Fakat uluslar arası finans kurumları ile anlaşma mümkün olmadığından vergiler istenilen seviyeye çıkartılamamıştır.⁴²⁴

Bağımsızlığını elde ettiği yılların ardından 1994-99 yılları arasında Azerbaycan’ın dış ticaret dengesi açık vermiştir. Ancak petrol ürünleri ihracatının artması söz konusu açığı aşağılara çekmiştir.

1998 yılında Manat’ın aşırı değerlendirilmesiyle ihracat gelirleri azalırken, ithalatın artması ve hidrokarbon sektörüne yatırım amacıyla yüksek miktarlarda

⁴²⁴ Azer MEHDİYEV, “Azerbaycan’ın Dünya İktisadiyatına İntegrasyonunun Reallıkları”, **Ekpert İqtisadi Jurnalı**, No. 7-8, 2001, s. 23.

yabancı sermaye girişi dış ticaret açığının 1998 yılında 470,2 milyon ABD dolarına yükselmesine neden olmuştur.

1999'da 106,2 milyon ABD doları tutarında açık veren dış ticaret dengesi 2000 yılından itibaren fazla vermeye başlamıştır. Bunun da esas sebebi uluslararası petrol anlaşmaları dorultusunda petrol üretiminin ve ihracatının gerçekleşmeye başlamasıdır. Petrol ve petrol ürünleri üretiminin ve ihracatının artması sonucunda 2000 yılında dış ticaret fazlası 573,1 milyon ABD doları, 2001'de 883,1 milyon ABD doları ve 2002'de 501,9 milyon ABD doları olmuştur (Tablo 31).

Tablo 31: Dış Ticaretteki Gelişmeler

Yıllar	İhracat (Milyon \$)	İthalat (Milyon \$)	Dış Ticaret Hacmi (Milyon \$)	Dış Ticaret Dengesi (Milyon \$)
1991	2120,9	1881,2	4002,1	239,7
1992	1483,9	939,8	2423,7	544,1
1993	724,6	628,8	1353,4	95,8
1994	652,7	779,9	1430,6	-127,2
1995	637,1	667,6	1304,7	-30,5
1996	631,2	960,6	1591,8	-329,4
1997	781,3	794,3	1575,6	-13,0
1998	606,2	1076,4	1682,6	-470,2
1999	929,6	1035,8	1965,5	-106,2
2000	1745,2	1172,1	2917,3	573,1
2001	2314,2	1431,1	3745,3	883,1
2002	2167,4	1665,5	3832,9	501,9
2003	2590,4	2626,2	5216,6	-35,8
2004	3615,4	3516,0	7131,4	99,4
2005	4347,2	4211,2	8558,4	136,0
2006	6372,2	5267,6	11639,8	1104,6

Kaynak: Azerbaycan Reçemlerde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi, (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml> ; 20.05.2007) ve Xarici Ticaret Döviyyəsi, Azerbaycan Merkez Bankası, (http://www.nba.az/download/statistika/makroiqtisadi_g/x_ticaret.pdf; 02.04.2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

2000 yılında dış ticaret hacmi 1999 yılına göre %48,4 artış göstererek 2917,3 milyon dolar olmuştur. Bu yılda ülkeye ithal olunan ürünlerin hacmi %13,1 arttığı halde, ihracat %87,7 artmıştır. Petrol ihracatının artmaya başladığı 2000 yılı ile birlikte ihracatın GSYİH içindeki payının önemli bir yer tutmaya başladığı görülmektedir (Tablo 31).

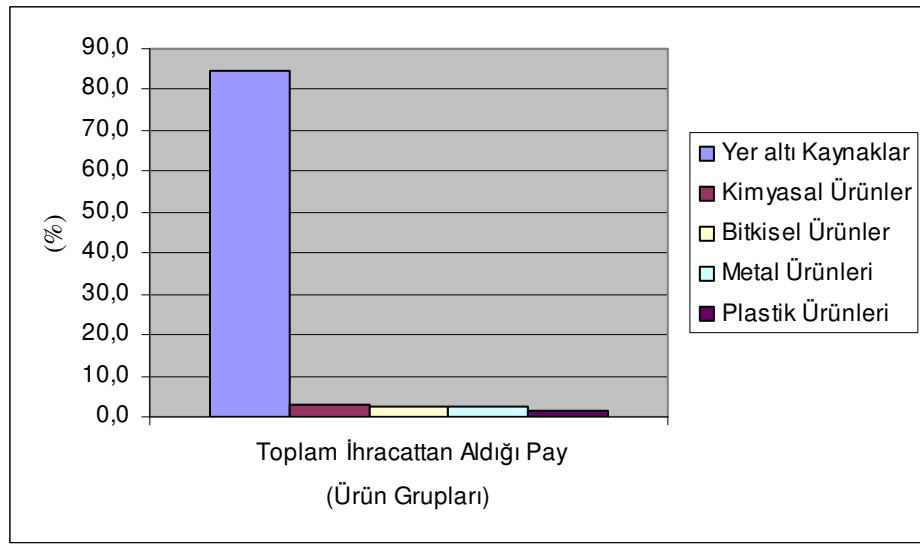
İhracat içinde petrol ürünleri önemli paya sahiptir. Petrol ve petrol ürünlerinin ihracat içindeki payı 1998'de %64,8, 1999'da %75,9, 2000'de %84,0, 2001'de %91,23 ve 2002'de %81,23 olmuştur.⁴²⁵

2003 yılından itibaren ülkede ithalatın önemli derecede arttığı görülmektedir.

⁴²⁵ Azerbaycan Respublikası Devlet İstatistik Komitesi, a.g.e., (www.azstat.org).

Aynı yıl dış ticaret dengesi bu nedenle üç yıllık bir dönemden sonra ilk defa 35,8 milyon ABD doları açık vermiştir. 2004 ve 2005 yıllarında da ithalattaki artışlara rağmen petrol ve petrol ürünleri ihracatındaki yüksek oranlı artışlar dış ticaretin fazla vermesine neden olmuştur. Dış ticaret fazlası 2004'te 99,4milyon ABD doları, 2005'te ise 136,0 milyon ABD doları olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılında petrol ve petrol ürünleri ihracatının daha da yükselmesiyle 1104,6 milyon ABD doları dış ticaret fazlası ortaya çıkmıştır (Tablo 31). Aynı yıl petrol ve petrol ürünlerinin toplam ihracat içerisindeki payı ise %84,6 olmuştur (Grafik 1).

Grafik 1: İhracatta İlk Beş Ürün (2006 Yılı)

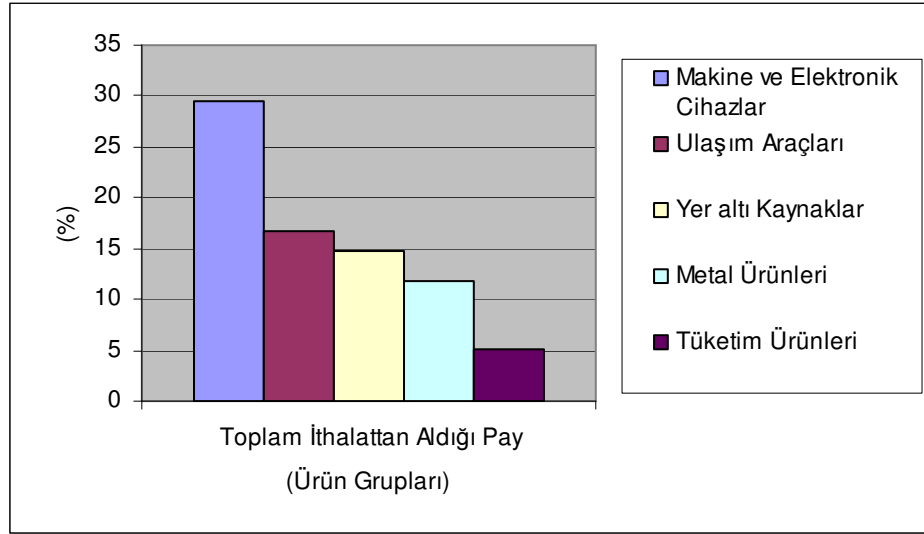


Kaynak: Azerbaycan Reçemlerde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi, (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml> ; 20.05.2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Azerbaycan'ın gerçekleştirdiği ihracat içinde petrol ürünlerinin ağırlıkta olması, Azerbaycan ekonomisini petrol fiyatlarına son derece bağımlı bir hale getirmiştir. Diğer ihraç ürünlerde ise kimyasal ve bitkisel ürünler, metaller ve plastik ürünleri önemli yer tutmuştur (Grafik1).

Özellikle ekonomide önemli gelişmelerin yaşandığı 2000'li yıllarda ithalat ürünlerinde de artış gerçekleşmiştir. İthal edilen ürünler içerisinde ise en önemli payı makine ve elektronik ürünler, ulaşım araçları, yer altı kaynaklar, metaller ve tüketim ürünleri almıştır (Grafik 2).

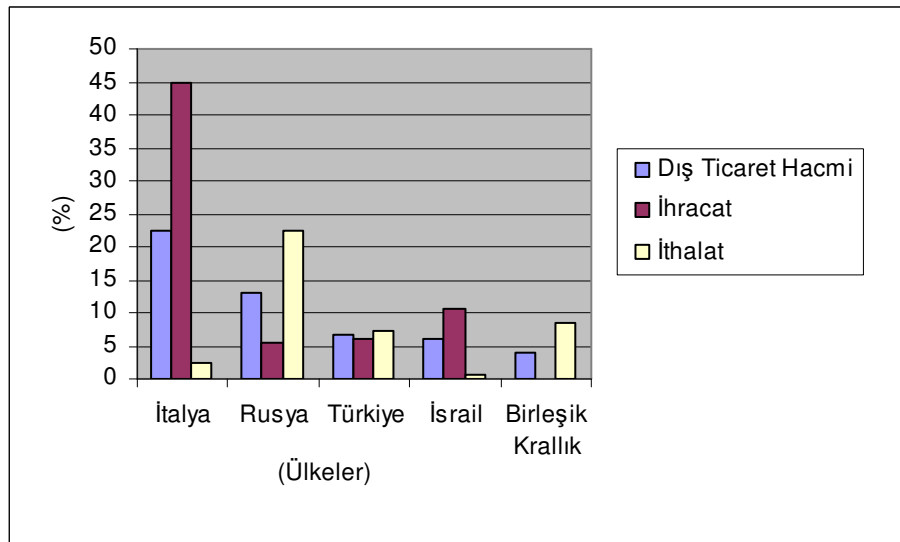
Grafik 2: İthalatta İlk Beş Ürün (2006 Yılı)



Kaynak: Azerbaycan Reçemlerde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi, (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml> ; 20.05.2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Piyasa ekonomisine geçiş sürecinin başlangıç yılı 1991'de beri ülkenin dış ticaret coğrafyası da önemli ölçüde değişmiştir. Geçiş sürecinin ilk yıllarında dış ticaret işlemleri özellikle BDT ülkeleriyle gerçekleştirilirken, günümüzde bu durum değişmiştir. 2006'da Azerbaycan'ın en fazla dış ticaret işlemi gerçekleştirdiği ilk beş ülke sırasıyla İtalya, Rusya, Türkiye, İsrail ve Birleşik Krallık olmuştur (Grafik 3).

Grafik 3: Dış Ticarete İlk Beş Ülke (2006 Yılı)



Kaynak: Azerbaycan Reçemlerde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi, (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml> ; 20.05.2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

F. Dış Borç Alanındaki Gelişmeler

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla yaşanan en önemli sorunlardan biri de dış borçlar alanında olmuştur. Zira, 1991 yılı sonu itibariyle SSCB'nin diğer sosyalist blok dışında kalan devletlere toplam dış borcu resmi olarak 75,8 milyar dolara eşit olmuştur.⁴²⁶

İlk yıllarda eski SSCB'nin dış borçlarının ödenmesine ilişkin bir yöntem geliştirilmeye çalışılmıştır. Rasyonel bir katsayının oluşturulmaya çalışıldığı bu yöntemde, katsayı dört temel verinin faktörel analizi ile belirlenmiştir: SSCB'nin son döneminde (1996-1990) her Cumhuriyetin toplam ihracat, ithalat, milli gelir ve nüfus içindeki payı. (Fakat Özbekistan bu yönteme karşı çıkmış ve anlaşmayı imzalamamıştır). Bu yöntemin uygulanması sonucunda eksi SSCB'nin dış borçları Cumhuriyetler arasında aşağıdaki yüzde oranlarına göre paylaştırılmıştır. Rusya %61,34, Ukrayna %16,37, Beyaz Rusya %4,13, Kazakistan %3,86, Özbekistan %3,27, Azerbaycan %1,64, Gürcistan %1,62, Litvanya %1,41, Moldova %1,29, Letonya %1,14, Kırgızistan %0,95, Ermenistan %0,86, Tacikistan %0,82, Türkmenistan %0,70 ve Estonya %0,62.⁴²⁷

9 Ekim 1992 tarihinde Kırgızistan'ın başkenti Bişkek'de bir araya gelen BDT Devlet Başkanları halefiyetle (miras) ilgili iki maddelik bir karar almıştır. Karara göre halefiyet konularıyla ilgili olarak daha önce oluşturulmuş Konsey çalışmalarına son verilmiş, aynı zamanda SSCB'nin mallarına ve borçlarına halefiyet sorunlarının iki taraflı antlaşmalarla düzenlenmesi öngörülmüştür. Rusya Federasyonu tarafından önerilen bu formül "sıfır seçeneği" olarak isimlendirilmiştir. 1992-1993 döneminde Rusya diğer BDT ülkeleri ile (Ukrayna hariç) söz konusu formülün dikkate alınmasıyla iki taraflı antlaşmalar imzalamıştır. Bu antlaşmalar uyarınca, SSCB halefi olan devletler aktifler içindeki paylarını dış borçlar içindeki paylarına karşılık Rusya Federasyonu'na devretmiştir. Böyle bir çözüm, bir taraftan sadece tek muhatap bıraktığı için alacaklılar tarafından olumlu karşılanmış, diğer taraftan yeni bağımsız devletlere kredi bulma imkanı sağlamıştır. Nitekim, Paris Kulübü'nün 2 Nisan 1993 tarihli toplantısında Rusya ile yapılmış iki taraflı antlaşmalardan doğan borç nakli alacaklılar tarafından onaylanmıştır. "Sıfır seçeneği" formülünü öngören iki taraflı antlaşma sadece Ukrayna ile yapılamamıştır. 23 Kasım 1992 tarihinde Rusya

⁴²⁶ Fuad HÜSEYNOV, "SSCB Dağıldıktan Sonra Halefiyet Sorunları", **Avrasya Etüdləri**, T.C. Başbakanlık Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, No: 25, Sonbahar-Kış 2003, Ankara, s. 136.

⁴²⁷ HÜSEYNOV, y.a.g.m., s. 136.

ile Ukrayna hükümetleri arasında yapılan Protokol gereğince, 31 Aralık 1992'e kadar iki ülke arasında halefiyet sorunlarına dair ayrı bir antlaşmanın yapılmaması halinde, her ülkenin dış borç ve mal payı konusunda bağımsız hareket edeceği kararlaştırılmıştır. Söz konusu tarihe kadar ise her hangi bir antlaşma yapılamamıştır. Bu durum Aralık 1994'e kadar devam etmiş ve Rusya ile Ukrayna "sıfır seçeneği"ni öngören antlaşmanın yapılmasıyla sonuçlanmıştır.⁴²⁸ Böylece, Rusya dışındaki SSCB ülkeleri geçiş sürecine "sıfır dış borçlu" ülke olarak başlamışlardır.

Geçiş sürecine Rusya dışında Birliği'nin diğer cumhuriyetleri gibi "sıfır dış borçlu" ülke olarak başlayan Azerbaycan ilk yıllarda siyasal istikrarsızlık ve yapılacak ekonomik reformlar konusunda belirli bir planın olmaması nedeniyle dış borç bulmakta oldukça zorlanmıştır.

Azerbaycan ilk dış borç anlaşmasını 1993 yılında Türk Eksimbank ile gerçekleştirmiştir. Anlaşma kapsamında 100 milyon Amerikan doları tutarında kredi sağlanmıştır.⁴²⁹

1994-95 yıllarında siyasal ve ekonomik istikrarın sağlanmasıyla Azerbaycan'ın dış piyasalardan borç sağlaması da kolay hale gelmiştir. Özellikle IMF ve Dünya Bankası ile yürütülen istikrar programları kapsamında bu kurumlardan önemli miktarlarda dış borç sağlanmıştır.

İlerleyen yıllarda ülkenin dış borç stoku ve dış borçların GSYİH içindeki payı yıllar itibariyle devamlı artış kaydetmiştir. Geçiş sürecinin başlangıç yıllarında ortaya çıkan ve giderek artan cari açıkların doğrudan yatırım ve finansman amaçlı yabancı sermaye girişleriyle finanse edildiği görülmektedir. Örneğin, kamu açıklarının finansmanında da yabancı fonların kullanıldığı dış borçların GSYİH içindeki payının artışından görülebilir.

1999 yılında yabancı sermaye girişlerindeki azalmaya karşın dış borçlardaki artış cari açığın dış borçlanmayla finanse edildiğini göstermektedir. Aynı yıl dış borçların GSYİH'ya oranı devamlı artışlar sonucu %23,1'e yükselmiştir (Tablo 32).

⁴²⁸ HÜSEYNOV, y.a.g.m., s. 139-140

⁴²⁹ Ağanemet AĞAYEV, **Dövlət Borcu ve Onun İdarə Edilməsi**, Şərq-Qərb Neşriyatı, Bakı, 2002, s. 179.

Tablo 32: Dış Borç Alanında Gelişmeler

Yıllar	Toplam Dış Borç Miktarı (Miyon \$)	Kişi başına Dış Borç (\$)	Dış Borç/GSYİH (%)	Dış Borç/Ihracat Gelirleri (%)	Dış Borç/Bütçe Gelirleri (%)
1993	59,4	8,0	4,5	8,2	13,1
1994	71,6	9,5	4,4	10,9	29,7
1995	325,2	46,0	14,6	51,0	69,0
1996	416,0	53,9	13,1	65,9	71,7
1997	549,7	70,5	13,9	70,4	85,7
1998	693,4	91,2	16,9	114,4	115,5
1999	998,3	125,0	23,1	107,4	147,2
2000	1162,0	143,8	23,7	66,2	145,9
2001	1280,0	157,2	23,1	55,3	152,6
2002	1350,0	164,6	22,1	62,3	144,3
2003	1575,0	190,5	22,0	60,8	126,6
2004	1588,0	191,0	18,6	43,9	100,8
2005	1712,0	207,0	12,9	39,4	74,8
2006	1972,0	232,5	9,9	30,9	45,4

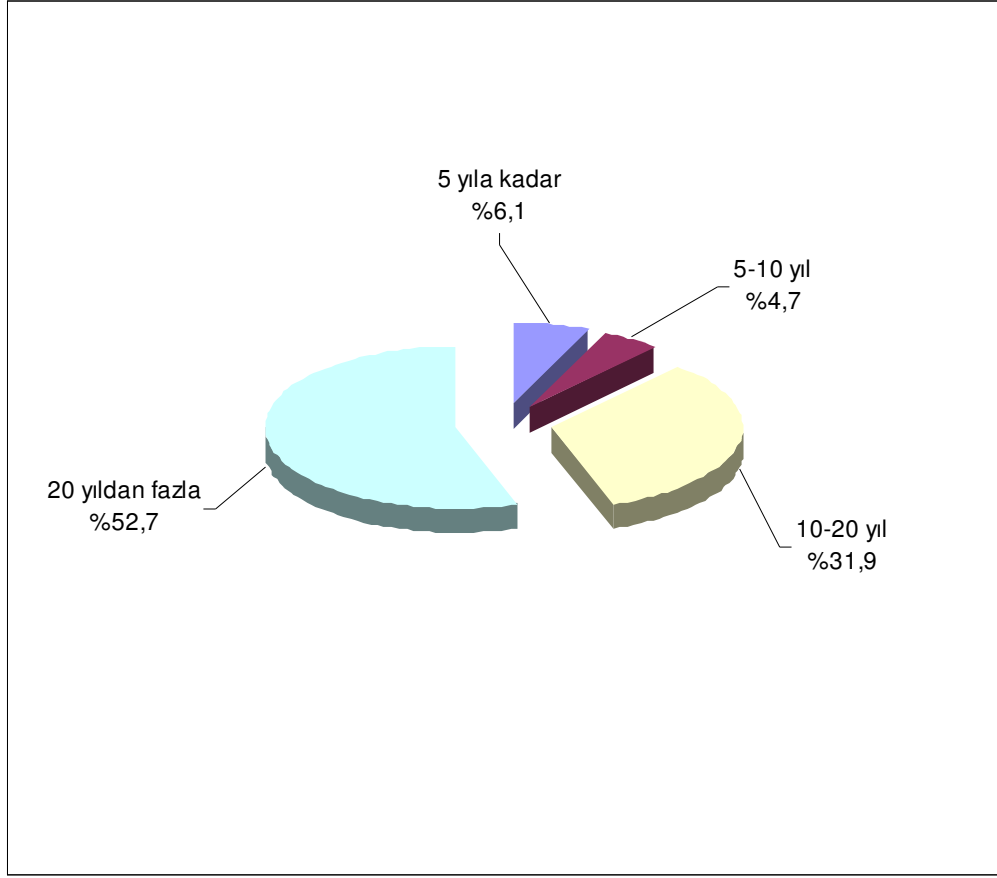
Kaynak: Dövlət Zəmanəti ilə Alınmış Beynəlxalq Kreditlərin Monitoringi, (http://www.pfmc.az/cl2_fmc/files/2005/06/28/150849983_0.pdf; 02.05.2006) və Xarici Borc, Azərbaycan Maliyyə Bakanlığı, (http://www.maliyye.gov.az/download/Xarici_Dovlet_Borcu/charts_az_i_2006.pdf; 02.05.2006)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Bu yıllarda dış borçların ödenmesinde en önemli kaynak olan ihracat gelirlerindeki artış hızının dış borç artış hızından düşük gerçekleşmesi dış borç/ihracat rasyosunda artışa neden olmuştur. Dış borç/ihracat gelirleri oranı 1993'te %8,2'den 1999'da %114,4'e yükselmiştir (Tablo 32).

2000'li yıllarda dış borç miktarının artmasına rağmen, petrol sanayisi destekli GSYİH ve ihracat gelirlerindeki artışlarla dış borç/GSYİH ve dış borç/ihracat gelirleri oranında düşüş gerçekleşmiştir. 2000 yılında %23,7 olan dış borç/GSYİH oranı 2006 yılında %9,9'a, %66,2 olan dış borç/ihracat gelirleri oranı ise %30,9'a gerilemiştir. Diğer taraftan, 2001 yılında %152,6 olan dış borç/bütçe gelirleri oranı da 2006 yılında %45,4'e kadar azalmıştır (Tablo 32).

Yukarıdaki veriler doğrultusunda günümüzde dış borç açısından Azerbaycan'ın herhangi bir sorunla karşılaşmadığı söylenebilir. Diğer taraftan, Grafik 4'den görüldüğü üzere dış borçların %6,1'ni 5 yıl, %4,7'ni 5-10 yıl, %31,9'nu 10-20 yıl ve %52,7'ni 20 yıldan fazla vadeli borçlar olmak üzere genelde uzun vadeli borçlar oluşturmaktadır.

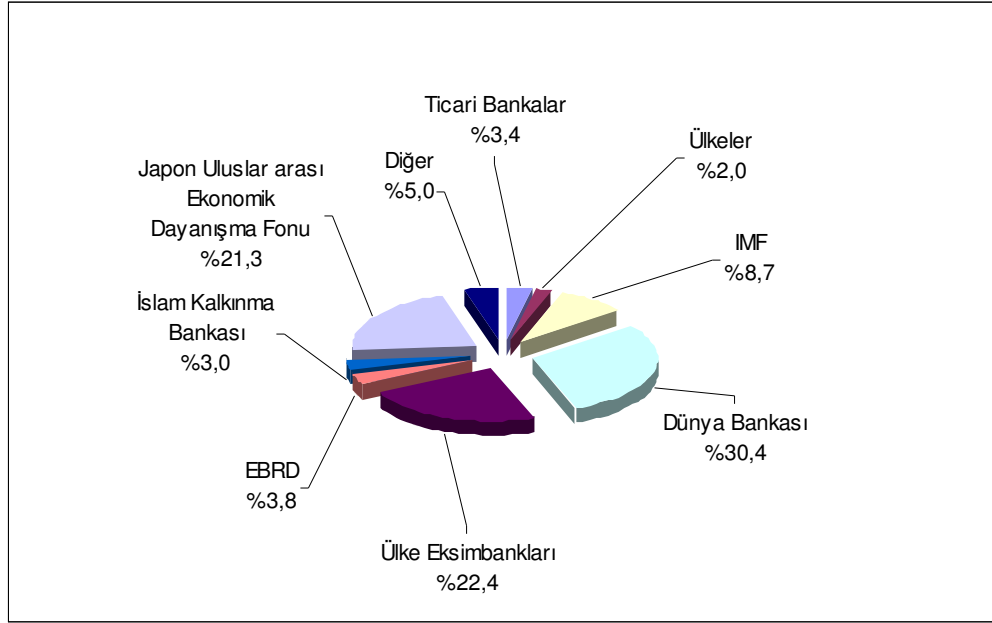
Grafik 4: Vadelerine Göre Dış Borçlar (2006 Yılı)



Kaynak: Xarici Borc, Azərbaycan Maliyyə Bakanlığı, (http://www.maliyye.gov.az/download/Xarici_Dovlet_Borcu/charts_az_i_2006.pdf; 02.05.2006)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Dış Borçları sağlandığı kaynaklar açısından incelediğimizde ise Azerbaycan'a karşı en büyük kreditör kurum durumunda olan kurumun Dünya Bankası olduğunu görürüz. 2006 sonu itibariyle Dünya Bankası'ndan alınan krediler toplam dış borçların %30,4'nü oluşturmaktadır. Dünya Bankası'nı %22,4'le ülke Eksimbankları, %21,3'le Japon Uluslararası Ekonomik Dayanışma Fonu, %8,7'le IMF, %3,8'le EBRD, %3,4'le Ticari Bankalar, %3,0'le İslam Kalkınma Bankası ve %2,0'le iki taraflı anlaşmalar doğrultusunda ülkelerden sağlanan borçlar takip etmektedir. Dış borçların %5'i ise diğer çeşitli kaynaklardan sağlanmıştır (Grafik 5).

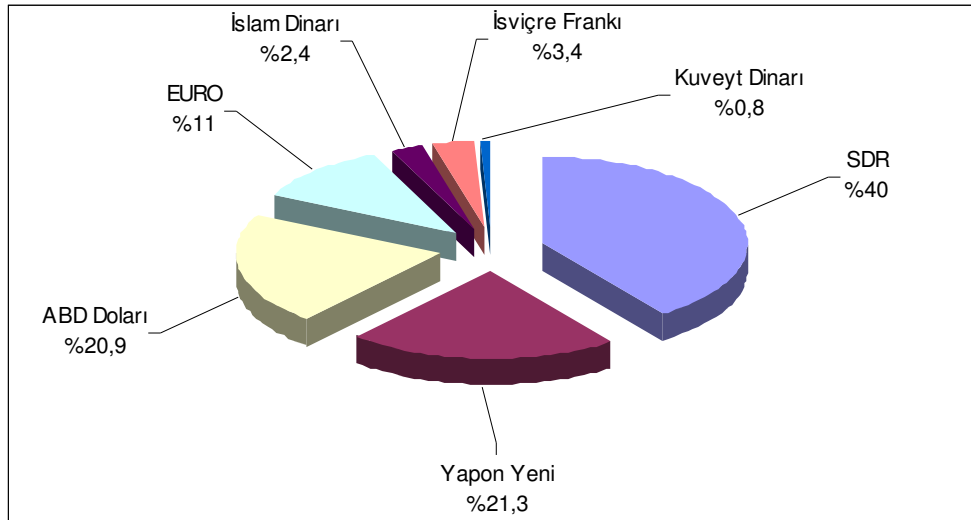
Grafik 5: Kaynaklarına Göre Dış Borçlar (2006 Yılı)



Kaynak: Xarici Borc, Azərbaycan Maliyyə Bakanlığı, 02.05.2006)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Dış Borçların döviz türlerine göre dağılımı ise şu şekildedir; %40 SDR, %21,3 Japon Yeni, %20,9 Amerikan Doları, %11 EURO, %3,4 İsviçre Frankı, %2,4 İslam Dinarı ve %0,8 Kuveyt Dinarı (Grafik 6).

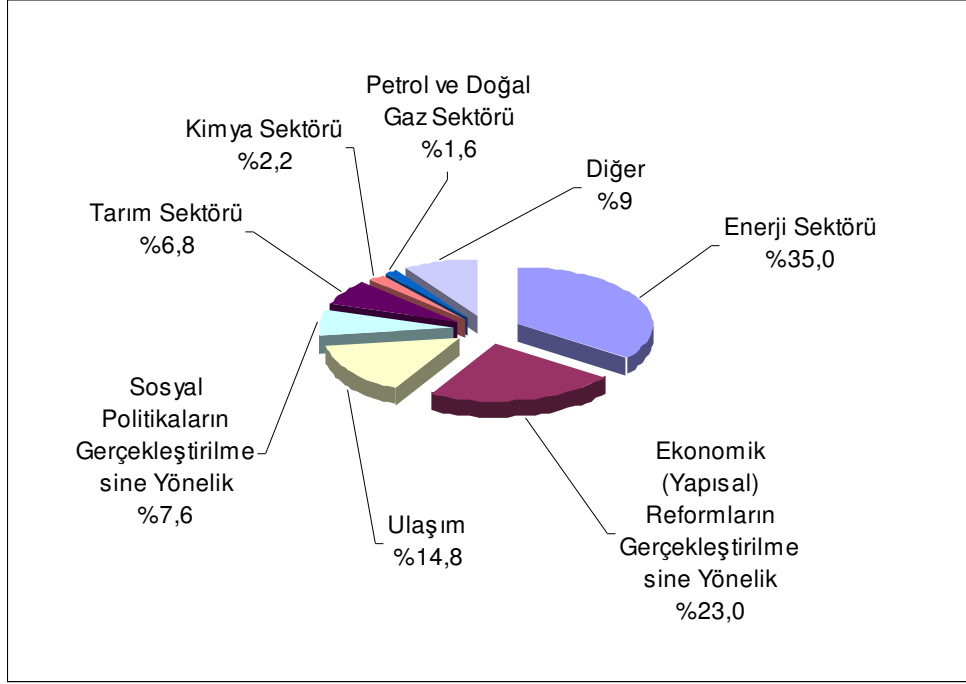
Grafik 6: Döviz Türlerine Göre Dış Borçlar (2006 Yılı)



Kaynak: Xarici Borc, Azərbaycan Maliyyə Bakanlığı, 02.05.2006)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Yapılan anlaşmalar gereği bugüne kadar sağlanmış olan dış borçların %35'i enerji sektörüne, %23'ü ekonomik (yapısal) reformların gerçekleştirilmesine, %14,8'i ulaşım sektörüne, %7,6'sı sosyal politikaların gerçekleştirilmesine, %7,8'i tarım sektörüne, %2,2'si kimya sektörüne, %1,6'sı petrol ve doğalgaz sektörüne ve %9'u ise diğer sektörlerle yönelik olmuştur (Grafik 7).

Grafik 7: Dış Borçların Sektörel Dağılımı (2006 Yılı)



Kaynak: Xarici Borc, Azərbaycan Maliye Bakanlığı,
(http://www.maliyye.gov.az/download/Xarici_Dovlet_Borcu/charts_az_i_2006.pdf;
02.05.2006)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

III. KAMU MALİ KESİMİNDEKİ GELİŞMELER

Geçiş sürecinin ilk yıllarında ekonominin bütün alanlarında olduğu gibi kamu mali sisteminde de sorunlar yaşanmıştır. 1990'lı yılların ortalarından itibaren uygulanan istikrar programları kapsamında gerçekleştirilen mali reformlar kamu mali dengesinde olumlu sonuçların elde edilmesini sağlamıştır.

A. Bütçe Sisteminde Gerçekleştirilen Reformlar

Geçiş sürecinin ilk yıllarında ülkede modern bütçe sisteminin oluşturulması oldukça zor olmuştur. Piyasa ekonomisine yönelik yasal kurumsal altyapı yetersizliği diğer alanlarda olduğu gibi bütçe sisteminin oluşturulmasında en büyük engel olmuştur. Bu dönemde bütçe kanununun gecikmeli olarak, yıl ortasında kabul edildiği

yıllar da olmuştur. Ayrıca çok sayıda bütçe dışı fon uygulamasına gidilmesi ve bu fonların gelir ve giderlerinin kontrol edilemeyişi, kamu kesiminin ekonomi içindeki payının ölçülmesinde zorluklar oluşturmıştır.

Bütçe gelir ve giderlerinin sınıflandırılmasına ise oldukça uzun bir süre sonra 1997 yılında başlanmıştır. Basit bir sınıflandırma uygulaması niteliğinde olan bu sınıflandırmaya göre devlet bütçesinin gelirleri; vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve transferlerden oluşmaktadır. Kamu harcamalarının sınıflandırmasında ise tek bir sınıflandırmaya; idari sınıflandırmaya başvurulmuştur.

Modern bütçe sistemine geçiş 2002 yılında kabul edilen “Bütçe Sistemi Hakkında Kanun” gerçekleştirilmiş ve 2003 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

Bütçe Sistemi Kanunu kamu harcamalarının sınıflandırılmasını yeniden düzenleyerek onların bütçe kanunlarında belirlenen amaçlar doğrultusunda yönlendirilmesine kolaylık getirmiştir. Bütçe Sistemi Kanununa göre kamu harcamaları Fonksiyonel, Ekonomik ve İdari sınıflandırmaya tabidirler. Diğer taraftan, Çok Yıllı Bütçe Sistemine geçiş sürecinin başlatılması da Bütçe Sistemi Kanunu’nun getirdiği diğer yeniliklerdendir. 2004 yılından itibaren Devlet Bütçesi cari ve sonraki üç yılı da kapsayacak şekilde düzenlenmektedir. Bu uygulama her ne kadar başlangıç aşamasında olsa da, kamu gelirlerinin ve harcamalarının orta vadede sağlıklı yönetiminin gerçekleştirilmesi için önemli bir adımdır.

Bütçe Sistemi Kanunu’na göre, devlet bütçesinin gelirleri ise aşağıdaki kaynaklardan sağlanmaktadır:⁴³⁰

- Vergi Kanununda yer alan devlet vergileri (Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi (belediye işletmeleri hariç), KDV, ÖTV (Aksiz), Tüzel Kişilerin Emlak Vergisi, Tüzel Kişilerin Toprak Vergisi, Yol Vergisi, Maden Vergisi (belediye sınırları içerisindeki inşaat ve inşaat malzemelerinin üretiminde kullanılan yer altı kaynaklardan alınan maden vergisi hariç) ve Basit Sistem Üzere Alınan Vergi),
- Devlet rüsumları, bir defaya mahsus rüsumlar ve gümrük rüsumları,
- Kamu mülkiyetindeki işletmelerin ve malların satışından sağlanan gelir (özelleştirme gelirleri),

⁴³⁰ Azerbaycan Bütçe Sistemi Kanunu, Md. 9.

- İç ve dış kaynaklardan sağlanan borç, bağış ve yardımlar,
- Kanunda belirtilen diğer gelirler.

Kanunla getirilen diğer bir önemli değişiklik ise bütçe dışı fon uygulamalarının azaltılması olmuştur. Kanunda sadece Devlet Petrol Fonu ve Sosyal Güvenlik Fonu olarak iki bütçe dışı fon uygulamasına izin verilmiştir. Mevzuata göre Devlet Bütçesi, Devlet Petrol Fonu ve Sosyal Güvenlik Fonu bir arada Genel Bütçe'yi oluşturmaktadır.

Devlet Petrol Fonu 1999 yılında, petrol üretiminde ve dünya petrol fiyatlarında gerçekleşen artışlar nedeniyle ilerleyen yıllarda sağlanacak gelirlerin muhtemel ve sorumsuz kamu harcamalarının finansmanında kullanılmasını önlemek ve kamu harcamalarının normal kaynaklardan karşılanmasını destekleyerek petrol gelirlerinin burada toplanmasını sağlamak amacıyla IMF'in önerisi ve teknik desteğiyle oluşturulmuş bir bütçe dışı fon uygulamasıdır. Sosyal Güvenlik Fonu ise daha önce bu sistemde yer alan üç farklı fonun tek çatı altında birleştirilmesiyle oluşturulmuştur.

B. Bütçe Gelir ve Giderlerindeki Gelişmeler

Piyasa ekonomisine geçişle beraber bütün alanlarda olduğu gibi ülkenin mali sisteminde de ciddi sorunlar yaşanmıştır. Geçiş sürecinin ilk yıllarında SSBC'den sağlanan mali transferlerin kesilmesi, geçişle beraber ortaya çıkan üretim sisteminin çöküşü ve yeni vergi sisteminin oluşturulmasının zor olması vd. nedenler kamu harcamalarının sağlanmasında ve bunlara kaynak oluşturacak vergi gelirlerinin tahsil edilmesinde oldukça sıkıntılar yaşanmıştır. Kamu harcamalarının finansmanı için yeterli vergi kaynaklarının olmayışı hükümeti Milli Banka kaynaklarından sağlanan gelirlere (emisyonu) yöneltmiştir. Bu ise kısa dönemde enflasyonun dört haneli rakamlara kadar yükselmesine neden olmuştur.

Tablo 33'den de görüldüğü üzere 1991 ve 1992 yıllarında Sovyetler Birliği döneminde olduğu gibi devlet bütçesi fazla vermiştir. Bu büyük ölçüde eski sistemden kalan gelir kaynaklarının henüz yitirilmemesinden kaynaklanmıştır. Sonraki 1993 ve 1994 yıllarında üretimdeki hızlı düşüşler nedeniyle kamu gelir kaynaklarının; özellikle vergi gelirlerinin alanı oldukça daralmış ve yeterince gelir tahsil edilememiştir. Bu yıllarda kamu sektörünün ekonomi içerisinde payının henüz azaltılamaması nedeniyle kamu harcamalarında kesintiye gidilmesi zor olmuştur. Diğer taraftan, Ermenistan savaşı nedeniyle savunma harcamalarının da artış göstermesi kamu harcamalarının azaltılmasını engellemiştir. Bu yıllarda bütçe giderlerinin/GSYİH oranı 1991'de %33.3, 1992'de %28.6, 1993'de %41.2 ve 1994

yılında ekonomik istikrarın başlangıç yılı olması nedeniyle azalış göstererek %25.1 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe dengesi ise 1991 ve 1992 yıllarında fazla vermesine karşın, kamu gelir kaynaklarının yetersizliği nedeniyle 1993 ve 1994 yıllarında sırasıyla GSYİH'nın %7.1 ve %10.3 oranlarında açık vermiştir.

Tablo 33: Geçiş Sürecinin İlk Aşamasında Bütçe Rakamlarındaki Değişim (%)

	Yıllar			
	1991	1992	1993	1994
Bütçe Gelirleri/GSYİH	37,0	30,3	34,1	14,8
Bütçe Giderleri/GSYİH	33,3	28,6	41,2	25,1
Bütçe Dengesi/GSYİH	3,6	1,7	-7,1	-10,3

Kaynak: Azerbaycan Reçemlerinde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml>; 20.04.2007), Azerbaycan Merkez Bankası, Dövlət Bütçesinin Esas Göstəriciləri, (http://www.nba.az/download/statistika/makroiqtisadi_g/dovlet_budgesi_esas_gosterici.pdf; 20.04.2007) ve (imf-az.org; 20.04.2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Geçiş sürecinin ikinci aşamasında ise uygulamaya konulan makroekonomik istikrar programlarıyla mali yapının da iyileştirilmesi hedef olarak seçilmiştir. Bu amaçla kamu harcamalarının miktarının azaltılması, kamu gelirlerinin artırılması, ve sıkı para politikalarının uygulanması en önemli uygulamalar olmuştur. Ayrıca 1997 yılında Maliye Bakanlığı nezdinde Hazine Departmanı'nın oluşturulması kamu harcamaları ve gelirlerinin tek hesaptan yönetilmesini sağlamıştır.

Bu tedbirlere ek olarak bütçe açığının Merkez Bankası'ndan emisyonla kapatılması uygulaması da 1996 yılında durdurularak, bütçe açığı iç ve dış borçlanma mekanizmaları ile kapatılmaya çalışılmıştır.⁴³¹

Uygulanan bu politikalar sonucunda kamu mali yapısında ve mali dengede olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. Ayrıca, bu yıllarda özelleştirme gelirleri ve doğrudan yabancı yatırımlar sayesinde ülke para birimi Manat istikrarlı bir yapıya kavuşmuştur.

Tablo 34'den görüldüğü üzere 1995-96 yıllarında makro ekonomik istikrarın sağlanmasıyla kamu gelir-gider dengesi de olumlu yönde gelişme göstermiştir. Makroekonomik istikrar programlarının sıkı bir şekilde uygulandığı 1995-96 yıllarında bütçe giderleri/GSYİH oranı azaltılırken bütçe giderleriyle bütçe gelirleri arasında da dengenin sağlanmasına çalışılmıştır.

⁴³¹ A. H. HACIYEV, **Makroiqtisadiyyat ve Xarici İqtisadi Elaqelerin İnkişaf Problemləri**, Azərbaycanda İqtisadi İslahatların Heyata Keçirilməsi Xüsusiyyətləri və Problemləri, Elmi Eserlər Toplusu, IV Buraxılış, Azərbaycan Respublikası İqtisadi İnkişaf Nazirliyi, İqtisadi İslahatlar Mərkəzi, Bakı 2003, s. 32.

Tablo 34: Geçiş Sürecinin İkinci Aşamasında Bütçe Rakamlarındaki Değişim (%)

	Yıllar					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bütçe Gelirleri/GSYİH	19,5	18,2	16,2	13,5	14,8	15,1
Bütçe Giderleri/GSYİH	20,1	17,6	18,6	15,4	17,3	16,2
Bütçe Dengesi/GSYİH	-0,6	-0,6	-2,4	-1,8	-2,4	-1,0

Kaynak: Azerbaycan Reçemlerde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml>; 20.04.2007) ve Azerbaycan Merkez Bankası, Devlet Bütçesinin Esas Göstergileri, (http://www.nba.az/download/statistika/makroiqtisadi_g/dovlet_budgesi_esas_gosterici.pdf; 20.04.2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Bütçe açığı/GSYİH oranı da bu yıllarda kamu harcamaları miktarının önemli ölçüde azaltılmasıyla düşük düzeylerde gerçekleşmiştir. Bütçe açığı/GSYİH oranı 1995 ve 1996'da %0.6, 1997'de %2.4, 1998'de %1.8, 1999'da %2.4 ve 2000 yılında %1 seviyesinde olmuştur (Tablo 34).

Geçiş sürecinin üçüncü aşaması kamu mali sisteminde önemli reformların gerçekleştirildiği bir dönemdir. 2001 yılında yürürlüğe giren Vergi Kanunu bu reformlara öncülük etmiştir. Bu kanunla, daha önce farklı yasal düzenlemelerde yer alan bazı vergiler tamamen kaldırılmış, ya da üzerinde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Kanununun vergi sistemine en önemli katkılarından biri, çeşitli yasal düzenlemelerde yer alan ve uygulanan vergi türlerini tek çatı altında toplaması, başka bir ifadeyle vergi mevzuatındaki dağınıklığa son vermesi olmuştur.

Tablo 35: Geçiş Sürecinin Üçüncü Aşamasında Bütçe Rakamlarındaki Değişim (%)

	Yıllar					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bütçe Gelirleri/GSYİH	14,7	15,0	17,1	18,0	17,3	21,9
Bütçe Giderleri/GSYİH	15,2	15,4	17,3	17,9	18,0	21,4
Bütçe Dengesi/GSYİH	-0,5	-0,4	-0,2	0,1	-0,7	0,5

Kaynak: Azerbaycan Reçemlerde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml>; 20.04.2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Geçiş sürecinin son aşamasında yeni vergi kanunu ve bütçe kanunu gibi reformların gerçekleştirilmesinin yanı sıra ekonomideki olumlu gelişmeler ve uluslararası piyasada petrol fiyatlarının yükselişini sürdürmesi devlet bütçesinin gelir-gider dengesini da olumlu yönde etkilemiştir. Diğer taraftan, önceki yıllarda

makroekonomik istikrarın ve mali dengenin sağlanması amacıyla kamu harcamalarının azaltılması sonucu çok düşük düzeylerde seyreden bütçe giderleri/GSYİH oranı bu yıllarda yükselmiştir. 2000'li yıllarda bu eğilim devamlı olarak artarak 2006 yılında %21,4 düzeyine yükselmiştir, ayrıca 2004 ve 2006 yıllarında sırasıyla GSYİH'nın %0,1 ve %0,5 oranlarında bütçe fazlası gerçekleşmiştir (Tablo 35).

Geçiş sürecinde devlet bütçesindeki rakamsal ve yüzdesel değişimi gösteren Tablo 36'da devlet bütçesinin 16 yıllık geçiş sürecinde bütçe gelir ve giderlerinin nasıl geliştiği görülmektedir.

Geçiş sürecinin ilk yılı olan 1991 yılında bütçe gelirleri 260 milyon ABD Doları, bütçe giderleri ise 234,1 milyon ABD Doları olarak gerçekleşirken, 2006 yılında bu rakamlar sırasıyla 4347,6 milyon ABD Doları ve 4248,3 milyon ABD Doları'na yükselmiştir. 1999 yılında %14,8'e kadar düşen bütçe gelirleri/GSYİH oranı 2006 yılında %21,6'ya, 2001 yılında ise %15,2'ye kadar düşen bütçe giderleri/GSYİH oranı ise %21,4'e kadar yükselmiştir (Tablo 36).

Tablo 36: Geçiş Sürecinde Devlet Bütçesindeki Rakamsal ve Yüzdesel Değişim

Yıllar	Bütçe Gelirleri (Milyon \$)	Bütçe Giderleri (Milyon \$)	Bütçe Gelirleri/G SYİH (%)	Bütçe Giderleri/ GSYİH (%)	Bütçe Dengesi (Milyon \$)	Bütçe Dengesi /GSYİH (%)
1991	260,1	234,1	37,0	33,3	26,0	3,6
1992	396,9	374,6	30,3	28,6	22,6	1,7
1993	452,5	546,7	34,1	41,2	-94,2	-7,1
1994	241,1	409,0	14,8	25,1	-167,9	-10,3
1995	471,0	485,5	19,5	20,1	-14,5	-0,6
1996	578,9	559,8	18,2	17,6	19,1	0,6
1997	641,6	736,7	16,2	18,6	-95,1	-2,4
1998	600,3	684,7	13,5	15,4	-84,4	-1,9
1999	678,4	793,0	14,8	17,3	-114,6	-2,5
2000	796,2	854,7	15,1	16,2	-58,4	-1,1
2001	839,0	867,6	14,7	15,2	-28,6	-0,5
2002	935,4	960,3	15,0	15,4	-24,9	-0,4
2003	1244,2	1258,7	17,1	17,3	-14,5	-0,2
2004	1562,5	1553,8	18,0	17,9	8,7	0,1
2005	2290,3	2383,0	17,3	18,0	-92,7	-0,7
2006	4347,6	4248,3	21,9	21,4	99,3	0,5

Kaynak: Azerbaycan Reçemlerde, Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi (<http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/index.shtml>; 20.04.2007), Azerbaycan Merkez Bankası, Devlet Bütçesinin Esas Göstergileri, (http://www.nba.az/download/statistika/makroiqtisadi_g/dovlet_budcesi_esas_gosterici.pdf; 20.04.2007) ve (imf-az.org; 20.04.2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Beklentilere göre, kamu harcamalarındaki artış eğilimi önümüzdeki yıllarda da devam edecektir. Petrol üretimindeki artışlar ve fiyatlarının uluslararası piyasada yüksek düzeylerde seyretmesi bu beklentinin gerçekleşmesini mümkün kılmaktadır.

Geçiş sürecinin ikinci aşamasında makroekonomik istikrarın sağlanması için taviz verilen sosyal politikaların ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmeye başlanması, kamu harcamalarındaki artışın en önemli nedenlerdir. Önümüzdeki yıllarda kamu harcamalarındaki artışın daha çok eğitim, sağlık, gelir dağılımında eşitliğin sağlanması ve altyapı yatırımlarının desteklenmesi gibi öncelikli alanlara yönlendirilmesi, hükümet programlarında öncelikli amaç olarak yer almaktadır.

C. Vergi Sisteminde Gerçekleştirilen Reformlar

Geçiş sürecinin başlamasıyla diğer alanlarda olduğu gibi vergi sisteminde de reformlar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Buradaki nihai amaç, eski çarpık vergi sisteminin, vergi sübvansiyonlarının azaltılması ve bütçe kısıdı uygulamasıyla kanunlara dayalı bir vergi sistemine dönüştürülmesi olmuştur.⁴³²

Modern vergi sistemine geçiş sürecinin ilk yıllarında Azerbaycan'da Katma Değer Vergisi (1992), Gelir Vergisi (1992), Özel Tüketim (Aksiz 1992) Vergisi, Devlet Yol Fonu Vergileri (1994), Emlak Vergisi (1995), Maden Vergisi (1995), Kurumlar Vergisi (1997) ve Toprak Vergisi (1997) tahsis edilmiştir.⁴³³

Çağdaş vergi türlerinin tahsis edilmesiyle eski vergi sistemi zamanla terk edilmeye ve vergilemede merkezi planlı ekonomi modelindeki uygulamalardan vazgeçilmeye çalışılmıştır. Açıklanan gelişmelere rağmen, bu dönemdeki vergi sisteminde geçiş dönemine özgün bir çok olumsuzluklar; özellikle eski Sovyet vergi sisteminden kalma çok sayıda istisna ve muafiyetler gibi eski uygulamalar, vergi kanunlarının anlaşılması zor bir dille yazılmış olması ve vergi konu ve oranlarının ekonominin yapısına yabancı oluşu gibi hususlar dikkat çekmiştir. Özellikle vergi oranlarının yüksek olması üzerinde en çok tartışılan konulardan olmuştur.

1990'lı yılların sonuna gelindiğinde makroekonomik istikrarın sağlanmasıyla ekonomide yaşanan olumlu gelişmelere rağmen ve vergi sisteminde yaşanan yukarıda bahsettiğimiz sorunlar, vergi sisteminde topluca reform yapılmasını gündeme getirmiştir. Böylece, 1998 yılında yeni vergi kanununun hazırlanması ve vergi yönetiminin güçlendirilmesi yönünde çalışmalar başlatılmıştır.

⁴³² UNECE, a.g.e., s. 129, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf).

⁴³³ **Vergi İşi**, Elm ve Heyat Basımevi, Bakü, 1998, s. 186, 267, 227, 327, 291, 318, 105 ve 312.

Azerbaycan vergi sistemine önemli değişiklikler getiren yeni Vergi Kanunu 11.07.2000 tarihinde kabul edilmiş ve 01.01.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla, daha önce farklı yasal düzenlemelerde yer alan bazı vergiler yüyürlükten tamamen kaldırılmış ya da üzerinde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Kanununun vergi sistemine en önemli katkılarından biri, çeşitli yasal düzenlemelerde yer alan ve uygulanan vergi türlerini tek çatı altında toplaması, başka bir ifadeyle vergi mevzuatındaki dağınıklığa son vermesi olmuştur.

Azerbaycan Vergi Kanunu'nun vergi sisteminde oluşturduğu önemli değişikliklerin başında 3. maddede yer alan vergilemenin 4 temel ilkesi olmuştur. Buna göre vergilemenin; genellik, eşitlik, uygunluk ve iktisadilik ilkeleri doğrultusunda yapılacağı kanuni zorunluluk haline getirilmiştir. Kanunun 4. maddesi ise, uygulanacak vergi türlerini aşağıdaki kategorilere ayırmıştır:⁴³⁴

- devlet vergileri,
- özerk cumhuriyet vergileri,
- yerel vergiler.

Devlet vergileri, ülke genelinde aynı oranda uygulanan ve doğrudan devlet bütçesine aktarılan vergilerdir. Devlet vergilerine aşağıdaki vergi türleri dâhildir,⁴³⁵

- gelir vergisi,
- kurumlar vergisi (belediyelere ait işletmeler hariç),
- katma değer vergisi,
- özel tüketim (aksiz) vergisi,
- tüzel kişilerden alınan emlak vergisi,
- tüzel kişilerden alınan toprak vergisi,
- yol vergisi,
- maden vergisi (belediye sınırları içerisindeki inşaat ve inşaat malzemelerinin üretiminde kullanılan yer altı kaynaklardan alınan maden vergisi hariç),
- basit usulde alınan gelir vergisi ("sadeleştirilmiş sistem üzere vergi").

⁴³⁴ **Azerbaycan Vergi Kanunu, Md. 4.**

⁴³⁵ **Azerbaycan Vergi Kanunu, Md. 6.**

Özerk cumhuriyet vergileri, bu kanunla belirlenen ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti yasalarınca da benimsenen ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti'nde tahsil edilen (yol vergisi hariç) devlet vergilerinden oluşmaktadır.⁴³⁶

Yerel vergiler ise, Belediyeler Kanunu'nda da yer alan ve belediye sınırları içinde belediyelerce tahsil edilen vergilerdir. Yerel vergiler aşağıdaki vergileri içermektedir.⁴³⁷

- gerçek kişilerden alınan emlak vergisi,
- gerçek kişilerden alınan toprak vergisi,
- belediye sınırları içerisindeki inşaat ve inşaat malzemelerinin üretiminde kullanılan yer altı kaynaklardan alınan maden vergisi,
- belediyelere ait işletmelerden alınan kurumlar vergisi.

Vergi Kanunu'nun getirdiği yeniliklerin biri de, 1999 yılından itibaren uygulanan yerel yönetim idareleri olan belediyelere önemli vergi kaynakları sağlamış olmasıdır. Maden vergisi ve kurumlar vergisinin genellikle merkezi yönetimler tarafından alınan vergilerden olduğu bilinmektedir. Ancak, kendi sınırlarında olması kaydıyla maden vergisi ve belediyelerce kurulması ve işletilmesi şartıyla, bu işletmelerden alınacak kurumlar vergisinin belediyelere aktarılmasıyla yerel yönetimlerin mali yapısının güçlendirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmüştür.

D. Vergi Gelirlerindeki Gelişmeler

Piyasa ekonomisi için yasal ve kurumsal altyapı yetersizliğinin geçerli olduğu geçiş sürecinin ilk yıllarında vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki payı da doğal olarak düşük oranda gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki payı 1991'de %50, 1992'de %70,0 ve 1993'te %70.1 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı (vergi gelirleri/bütçe giderleri) ise sırasıyla %55.6, %74,1 ve %58,0 olarak gerçekleşmiş ve oldukça istikrarsız bir tablo oluşturmuştur (Tablo 37).

⁴³⁶ **Azərbaycan Vergi Kanunu, Md. 7.**

⁴³⁷ **Azərbaycan Vergi Kanunu, Md. 8.**

Tablo 37: Geçiş Sürecinin İlk Aşamasında (1991-1994) Vergi Gelirleri (%)

	Yıllar			
	1991	1992	1993	1994
Vergi Gelirleri/Bütçe Gelirleri	50,0	70,0	70,1	84,5
Vergi Gelirleri/ Bütçe Giderleri	55,6	74,1	58,0	49,8
Vergi Gelirleri/GSYİH	18,5	21,2	23,9	12,5

Kaynak: Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi ve Azerbaycan Milli Bankası'nın Yıllık Raporları (www.azstat.org, www.nba.az)'dan yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Bu dönemde vergi gelirlerinin düşük düzeyde gerçekleşmesi ve istikrarsız bir tablo oluşturmasının diğer nedenlerini şu şekilde sıralayabiliriz:⁴³⁸

- Geçiş sürecinde ekonomide üretim hacminin azalması. Geçiş öncesi verginin esas kaynağını kamu şirketlerinin karı ve ücretlilerden alınan gelir vergisi oluşturmuştur. Geçişle birlikte bu kaynaklar büyük ölçüde yitirilmiştir,
- Kolhoz ve sovhozların (çiftçi birlikleri) özelleştirilmesinden sonra tarımsal sektörde önceki üretim düzeyinin sağlanamaması ve dolayısıyla buradan tahsil edilen vergilerin miktarının azalması,
- Vergi ödeyicilerinin bilinçli bir şekilde yükümlülüklerini zamanında yerine getirmemesi nedeniyle ortaya çıkan vergi kaybı (özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde verginin zamanında değil, gecikmeli olarak ödenmesiyle ortaya çıkan vergi kaybı).

1995-1996 yıllarında siyasal istikrarın sağlanmasıyla Azerbaycan'da geçiş sürecinin ikinci aşamasının başlatılmış olduğu görülmektedir. Siyasal istikrarın sağlanması ekonomik istikrar için reformların gerçekleştirilmesi yönünde olumlu ortam hazırlamıştır. Dolayısıyla, piyasa ekonomisine gerçek anlamda geçişin de bu yıllarda gerçekleştirilmeye başladığını söyleyebiliriz.

Uygulanan istikrar programlarıyla 1995 yılında makroekonomik istikrar sağlanmıştır. Kamu harcamalarının azaltılması, sıkı para politikasının uygulanması, merkez bankasından borçlanmanın önlenmesi vb. uygulamalar istikrar programlarının içeriğini oluşturmuştur. İlerleyen yıllarda da bu programlara devam edilmesi makroekonomik istikrarı kalıcı kılmış ve 1996 yılından başlayarak GSYİH'da devamlı artışlar gerçekleşmiştir.

Makroekonomik istikrarın sağlanması 1993 yılında bozulmaya başlayan bütçe gelir-gider dengesinin 1995 yılından itibaren olumlu yönde gelişmesine

⁴³⁸ Ferid QULİYEV, *Millet ve Devlet Gelirleri*, Nağıl Evi Basımevi, Bakü 2004, s. 189.

yardımcı olmuştur. Kamu harcamalarının azaltılması ve kamu harcamalarının büyük ölçüde vergi gelirleri gibi normal kaynaklardan karşılanmasıyla, kamu gelir ve harcamaları arasında dengenin oluşturulmaya çalışılması mali disiplin sağlanması bakımından olumlu bir gelişme olmuştur. Geçiş sürecinin ikinci aşamasını (1995-2000) vergi gelirleri açısından geçiş sürecinin ilk yıllarıyla kıyasladığımızda -iniş çıkışlara rağmen- bu gelirlerin bütçe gelirleri içerisindeki payının yükseldiğini söyleyebiliriz. Vergi gelirleri/bütçe gelirleri oranı 1995'te %90,8, 1996'da %91,2, 1997'de %87,7, 1998'de %88,9, 1999'da %81,0 ve 2000'de %77,5 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 38).

Tablo 38: Geçiş Sürecinin İkinci Aşamasında (1995-2000) Vergi Gelirleri (%)

	Yıllar					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Vergi Gelirleri/ Bütçe Gelirleri	90,8	91,2	87,7	88,9	81,0	77,5
Vergi Gelirleri/ Bütçe Giderleri	88,1	94,3	76,4	77,9	69,4	72,2
Vergi/Gelirleri GSYİH	17,7	16,6	14,3	12,0	12,0	11,7

Kaynak: Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi ve Azerbaycan Milli Bankası'nın Yıllık Raporları (www.azstat.org, www.nba.az)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan nazırlanmıştır.

Diğer taraftan, yine bu dönemde vergi gelirleri/bütçe giderleri oranı da önceki döneme göre –düzenli bir artış göstermese de- oldukça yükselerek 1995'te %88,1, 1996'da %94,3, 1997'de %76,4, 1998'de %77,9, 1999'da %69,4 ve 2000'de %72,2 olmuştur. 1995 ve 1996'da makroekonomik istikrarın sağlanması, özellikle enflasyonun durdurulması için kamu harcamalarının önemli ölçüde azaltılması, vergi gelirleri/bütçe giderleri oranlarının özellikle 1995 ve 1996 yıllarında oldukça yüksek seviyede gerçekleşmesini beraberinde getirmiştir. 1997 yılından itibaren vergi dışı gelirlerin de artmasıyla bu oranlarda azalma olmuştur (Tablo 38).

Tablo 38'de dikkat çeken en önemli husus, bu yıllarda vergi gelirleri/bütçe giderleri oranının kamu harcamalarının azaltılmasıyla yüksek oranda gerçekleşmesine karşın, vergi geliri/GSYİH oranının azalan eğilim takip ederek oldukça düşük seviyede gerçekleşmiş olmasıdır. Bu oran 1995'te %17,7, 1996'da %16,6, 1997'de %14,3, 1998 ve 1999'da %12 ve 2000'de %11,7 olarak gerçekleşmiştir. Bu ise, bu dönemde vergi gelirlerinin ekonomideki olumlu gelişmelere paralel olarak gerçek anlamda artmadığını, aksine azaldığını göstermektedir. Vergi sisteminin aşağıda gösterilen yetersizlikleri bu dönemde vergi gelirlerinin arttırılamamasında en önemli etkenler olmuştur:

- Verginin tahsil mekanizmasında olan yetersizlikler,
- Likidite yetersizliği nedeniyle takas mekanizmasının ticari işlemlerde (özellikle dış ticaret alanında) yaygın bir şekilde kullanılması,
- Zamanla üretim hacminin daha çok özel sektörde toplanmasına rağmen, buradan sağlanan vergi gelirleri çok düşük düzeyde kalmıştır,
- Kayıt dışı ekonominin yaygın olması,⁴³⁹
- Enerji (özellikle elektrik ve doğal gaz) sektöründe gerçekleşen yarı mali işlemler nedeniyle ortaya çıkan vergi kaybı (kamu tekelinde olan elektrik ve doğal gaz piyasaya maliyetinin de altında bir fiyattan sunulması ve ödemelerin tahsilinde yaşanan sorunlar nedeniyle ortaya çıkan vergi kaybı).

2000'li yıllara gelindiğinde dünyada petrol fiyatlarının yükselmesiyle ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler kamu harcamalarına da yansımıştır. Bu yıllarda gerçekleşen yüksek GSYİH artış oranlarıyla beraber, devlet bütçesinin hacminin de önemli miktarda artmış olduğu görülmektedir.

Tablo 39: Geçiş Sürecinin Üçüncü Aşamasında (2001-2006) Vergi Gelirleri (%)

	Yıllar					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vergi Gelirleri/ Bütçe Gelirleri	89,1	89,3	79,0	75,0	75,7	69,9
Vergi Gelirleri/ Bütçe Giderleri	86,2	87,0	78,1	75,4	72,8	71,5
Vergi/Gelirleri GSYİH	13,1	13,4	13,5	13,5	13,1	15,3

Kaynak: Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi ve Azerbaycan Milli Bankası'nın Yıllık Raporları (www.azstat.org, www.nba.az)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

1990'lı yılların sonuna doğru önceki yıllara göre azalan vergi gelirleri/bütçe gelirleri oranı 2001 ve 2002 yıllarında sırasıyla %89,1 ve %89,3 olarak gerçekleşerek oldukça yüksek düzeye ulaşmıştır. 2003-2006 döneminde ise bu oran yeniden düşüşe geçmiştir. Vergi gelirleri/bütçe gelirleri oranı 2003'te %79,0, 2004'te %75,0, 2005'te %75,7 ve 2006'da %69,9 olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri/bütçe giderleri oranı da bu yıllarda azalma eğilimi göstermiştir. Vergi gelirleri/bütçe giderleri oranı 2001'de %86,1, 2002'de %87,0, 2003'de %78,1, 2004'te %75,4, 2005'te %72,8 ve 2006'da %71,5 olarak gerçekleşmiştir. Bu durumu son yıllarda hükümetin bütçe giderlerini karşılamada vergi dışı diğer araçlara yöneldiği şeklinde

⁴³⁹ QULİYEV, y.a.g.e., s. 189.

yorumlamak mümkündür. Çünkü 2006 yılında bütçe giderlerinin ¼'ten fazlasının diğer kamu gelirleriyle karşılandığı Tablo 39'dan anlaşılmaktadır.

Vergi gelirleri/GSYİH oranını incelediğimizde ise bu oranın ikinci dönemin son yıllarına göre az da olsa artış gösterdiğini görmekteyiz. 2001-2005 döneminde %13,1, %13,5 aralığında değişen oran 2006 yılında %15,6'ya yükselmiştir (Tablo 39.)

E. Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Gelişmeler

Kamu kesiminin ekonomi içerisinde büyüklüğünü ve genel gelir ve giderleri arasındaki ilişkiyi sağlıklı bir şekilde değerlendirebilmek için Genel Bütçe rakamlarına ulaşmak gerekmektedir. Bütçe Sistemi Kanununa göre Azerbaycan'da Genel Bütçe; Devlet Bütçesi, Devlet Petrol Fonu, Sosyal Güvenlik Fonu ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti bütçelerinin toplamından oluşmaktadır.⁴⁴⁰

Genel bütçe uygulaması Bütçe Sistemi Kanunu'nun getirdiği yeniliklerdendir. Kanunun yürürlüğe girdiği 2003 yılı öncesine kadar kamu kesiminin genel dengesinin hesaplanması oldukça zor olmuştur. Çok sayıda bütçe dışı fon uygulaması ve bütçe verilerinin sağlıklı olması Genel Bütçe rakamlarına ulaşmayı imkansız kılmıştır. Dolayısıyla, gerçek anlamda Genel Bütçe'nin hesaplanması 2003 yılından itibaren yapılmaktadır.

Tablo 40: Genel Bütçe* Rakamlarındaki Değişimler (milyon \$)

	Yıllar			
	2003	2004	2005	2006
Gelirler	1995,6	2311,6	3554,5	5952,3
Devlet Bütçesi	1244,2	1562,5	2290,3	4347,6
Petrol Fonu	367,8	322,7	718,6	927,1
Sosyal Güvenlik Fonu	383,6	426,4	545,6	677,6
Giderler	1881,0	2144,9	3277,6	5988,8
Devlet Bütçesi	1258,7	1553,8	2383,0	4248,3
Petrol Fonu	239,7	166,7	353,6	1095,1
Sosyal Güvenlik Fonu	382,6	424,4	541,0	645,4
Genel Bütçe Dengesi	114,5	166,7	276,9	-36,5
Genel Bütçe Dengesi/Genel Bütçe Giderleri (%)	%0,6	%0,8	%0,8	%-0,1

Kaynak: 2003, 2004, 2005 Yılları Bütçe Kesin Hesap Kanunları ve 2006 Yılı Bütçe Kanunu (www.maliyye.gov.az; 06.05.2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

⁴⁴⁰ Azerbaycan Bütçe Sistemi Kanunu, Md. 1.

* Tablodaki Genel Bütçe rakamları içerisinde Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Bütçesine ilişkin rakamlar yer almamaktadır.

Tablo 40'da 2003-2006 yıllarına ilişkin Genel Bütçe rakamları gösterilmiştir. Tablodan görüldüğü üzere Genel Bütçe 2003-2005 döneminde fazla vermiştir. Genel Bütçe fazlası/Genel Bütçe Giderleri oranı 2003'te %0,6, 2004'te %0,8 ve 2005'te yine %0,8 olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılında ise Genel Bütçe %0,1 gibi küçük bir oranda açık vermiştir.

Genel Bütçe'deki bu olumlu tablo büyük ölçüde Devlet Petrol Fonu'nda toplanan gelirler nedeniyle gerçekleşmiştir. 2003-2005 döneminde Fon'un gelirleri giderlerinden fazla olmuştur. Fon gelirleri 2003'te 367,8 milyon ABD Doları, 2004'te 322,7 milyon ABD Doları ve 2005'te 718,6 milyon ABD Doları olarak gerçekleşirken, Fon giderleri aynı yıllarda sırasıyla 239,7 milyon ABD Doları, 166,7 milyon ABD Doları ve 353,6 milyon ABD Doları düzeyinde olmuştur (Tablo 40). Diğer taraftan, 2004 yılından itibaren Fon giderlerinin büyük bir bölümünü Devlet Bütçesi'ne aktarılan transferler oluşturmuştur. Zira, 2004 yılında Fon'dan bütçeye aktarılan transferin miktarı yaklaşık 133 milyon dolar⁴⁴¹, 2005 yılında 163 milyon dolar⁴⁴² ve 2006 yılında ise daha da artırılarak 675 milyon dolar⁴⁴³ olmuştur. Bu dönemde Fon'dan Devlet Bütçesine aktarılan transferler bütçe gelirleri içerisinde önemli derecede yüksek paya sahip olmuştur. 2004, 2005 ve 2006 yıllarında Fon transferlerinin bütçe gelirleri içindeki payı yıllar itibariyle sırasıyla %8,5, %7,1 ve %15,5, bütçe giderlerini karşılama oranı ise, yine sırasıyla %8,6, %6,8 ve %15,9 oranlarında gerçekleşmiştir. 2006 yılında Genel Bütçe açığının Fon'dan Devlet Bütçesi'ne transferler sonucu giderlerinin gelirlerden daha fazla gerçekleşmesi nedeniyle ortaya çıktığı söylenebilir.

Sosyal Güvenlik Fonu'nun bütçesini incelediğimizde ise kendi finansman kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle gelirlerinin büyük bölümünü Devlet Bütçesi'nden aktarılan transferlerden oluştuğu anlaşılmaktadır. Devlet Bütçesi'nden Sosyal Güvenlik Fonu'na aktarılan transfer miktarı 2003'te 156 milyon ABD Doları, 2004'te 139,7 milyon ABD Doları, 2005'te 213,4 milyon ABD Doları ve 2006'da 191,6 milyon ABD Doları⁴⁴⁴ olmuştur.

Kamu Kesimi Genel Dengesini ifade eden Genel Bütçe rakamlarını değerlendirdiğimizde kamu kesiminin mali dengesinin 2006 yılında düşük bir oranda açık vermesine rağmen genelde pozitif durumda olduğu söylenebilir. Bu ise büyük ölçüde Petrol Fonu'ndan sağlanan gelirler nedeniyle gerçekleşmektedir. Bu gelişme

⁴⁴¹ 2004 Yılı Devlet Bütçesinin İcrası Hakkında Kanun, Md., 2.

⁴⁴² 2005 Yılı Devlet Bütçesi Hakkında Kanun, Md., 2.

⁴⁴³ 2006 Yılı Devlet Bütçesi Hakkında Kanun, Md., 2.

⁴⁴⁴ Azerbaycan Cumhuriyeti, Sosyal Güvenlik Fonu Yıllık Raporları-2003, 2004, 2005 ve 2006, (www.ssfp.gov.az; 23.05.2007).

diğer ekonomik dengelerde olduğu gibi kamu mali dengesinin de petrol gelirlerine bağımlı olduğunu göstermektedir.

IV. ULUSLARARASI PARA FONU VE DÜNYA BANKASI'NIN AZERBAJCAN'A YÖNELİK FAALİYETLERİ VE MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASINA KATKILARI

1991 yılında bağımsızlığın kazanılmasından sonra Azerbaycan dünya ekonomisine hızlı bir entegrasyonu gerçekleştirmek için çeşitli uluslararası kuruluşlara üye olmuştur. Azerbaycan açısından piyasa ekonomisine yönelik reformların gerçekleştirilmesi bakımından bu kuruluşlardan en önemlileri belki de IMF ve Dünya Bankası olmaktadır.

Azerbaycan IMF ve Dünya Bankası'na 1992 yılında üye olmuştur. Fakat geçiş sürecinin ilk yıllarında ülkede yaşanan siyasi istikrarsızlık bu kuruluşlarla işbirliğini engellemiştir. IMF ve Dünya Bankası ile kredi anlaşmaları çerçevesinde işbirliği 1995 yılında siyasi istikrarın sağlanmsından sonra gerçekleşmiştir.

A. IMF ve Azerbaycan

Azerbaycan Cumhuriyeti 1992 yılının Ocak ayında IMF'nin 170. üyesi olmuştur. Kotasının değeri 160,9 milyon SDR'dir. Şimdiye kadar Uluslararası Para Fonu Azerbaycan'da altı program anlaşması kapsamında kredi ayırmıştır.

Geçiş döneminin ilk yıllarında ekonomide yaşanan kötü gidişat 1995 yılının başından itibaren iktisat politikalarında köklü önlemlerin alınması gereğini ortaya çıkarmıştır. Aslında Azerbaycan ekonomik krizden çıkma arayışlarında dış yardıma daha önceki yıllarda da sıcak bakmış ve 18 Eylül 1992 tarihinde IMF'e üye olmuştur. Ancak IMF'den ilk krediyi 19 Nisan 1995 tarihinde kullanabilmiştir. Aynı şekilde Dünya Bankası'na 1992'nin Eylül ayında katılmış olmasına rağmen Dünya Bankası tarafından finanse edilen ilk proje 1995'in Nisan ayında tasdik edilmiştir. Bunda savaşın sona ermesi, 1995 yılında yapılan seçimlerle Azerbaycan'ın ilk parlamentosunun oluşturulması ve yeni iktidarın ekonomik krizle mücadelede kararlılık göstermesinin rollerinin olduğu söylenebilir. Ancak IMF'in ve Dünya Bankası'nın Azerbaycan'da böyle bir reform programına 1995 yılından itibaren destek vermesinin altında çok daha farklı bir gerekçenin aranması gerektiği düşünülmektedir. 20 Eylül 1994 tarihinde dünyanın en önde gelen petrol şirketleri, "asrın mukavelesi" adı verilen petrol anlaşmasının imzalanmasını sağlamış ve bu durum ülkenin dünya ile entegrasyonu konusunda ilk ciddi adım olarak

yorumlanmıştır.⁴⁴⁵ IMF, petrol kaynaklarıyla yabancı sermayenin iştahını kabartan böylesi bir petrol ülkesinin daha fazla ekonomik istikrarsızlık içinde bocalamasına seyirci kalamamış ve dış krediye yeşil ışık yakmıştır. Diğer taraftan, Dünya Bankası'nın Azerbaycan'a yardım programının temel amacının da petrol kaynaklarının yönetimini gerçekleştirmek için hükümetin yapısal kapasitesini güçlendirmek yönünde teknik yardım sağlamak ve reformları hızlandırmak için esas ilkeleri belirlemek olduğu görülmüştür. Sonuçta Azerbaycan hükümetinin teşviki ile dünyanın önemli ekonomik, finans kurumları ve bankalarıyla ilişkiler kurulması için tedbirler alınmış, onların danışmanlık ve teknik yardımıyla iki ekonomik paket 1995-1996 yıllarında uygulamaya konmuştur. Bu reform politikalarının IMF tarafından desteklenmesine 2000'li yıllarda da devam edilmiştir.⁴⁴⁶

Uygulamaya konan ekonomik paketlerin amaçları ise kısaca şunlar olmuştur; finansal kesimde istikrarın sağlanması, devlet kurumlarının ve mali düzeninin güçlendirilmesi, ekonomide yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesi ve özel mülkiyetin geliştirilmesi, üretimin artırılması; ekonomide iç ve dış yatırımları özendirecek ortamın yaratılması, hane halkının yaşam seviyesinin iyileştirilmesini amaçlayan ve çeşitli sosyal grupların durumlarını dikkate alan bir sosyal politikanın uygulanması. Bu çerçevede IMF destekli para, maliye, döviz kuru ve dış ticaret politikasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.⁴⁴⁷

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi Azerbaycan'a IMF kredileri verilme mekanizması 1995 yılından itibaren faaliyet göstermektedir. İlk program STF kredisi anlaşması olup, kredinin amacı piyasa ekonomisine geçiş aşamasını yaşayan ülkelere yardım etmektir. Bu kredi 10 yıl süreyle verilmektedir. Kredinin uygulanmakta olan faiz oranı %3-4,5'dir. Bu çerçevede ayrılan kredi kapsamında Azerbaycan'a ayrılan miktar 58,5 milyon SDR'dir. Azerbaycan bu krediyi 2 aşamada elde etmiştir: 1995 yılının 19 Nisan'ında 29.250.000 SDR, 1995 yılının 17 Kasım'ında 29.250.000 SDR.

⁴⁴⁵ K. YUSİFZADE, "The Development of The Oil and Gaz Industry in Azerbaijan", **Azerbaijan International**, SOCAR Section, Summer, 1996 (4.2), (http://azer.com/aiweb/categories/magazine/42_folder/42_articles/42_socarkhoshbakht.html; 27.05.2006).

⁴⁴⁶ Fuad ALİYEV, *The International Monetary Fund and Reforms in Azerbaijan*, Budapest, Hungary, February 2002, (http://www.geocities.com/cityofwinds/monetary_fund.html; 05.11.2005).

⁴⁴⁷ Zenfira NESİROVA, "Sovyetler Birliği Dağıldıktan Sonra Azerbaycan'da Ekonomik Gelişme", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2002. s. 55.

IMF'nin Azerbaycan'da uygulanan ikinci programı ise stand-by kredi anlaşmasıdır. Genel değeri 58.5 milyon SDR olan kredi de Azerbaycan'a 1995 yılında ayrılmıştır.

IMF'in bu programlarının amacı GSYİH'daki düşüş hızını %6'ya, yıl sonuna kadar enflasyon hızını aylık %12'ye düşürmek, cari açığı GSYİH'in %10'u düzeyinde tutmak ve Merkez Bankası'nın döviz rezervlerini yeniden yapılandırmak olmuştur.⁴⁴⁸

Merkez Bankası'nın bütçe açıklarını finanse etmesini durdurmak için önce GSYİH'nın %2'si oranında bir finansman sınırlaması getirilmiş, daha sonra ise bu uygulamadan tamamen vazgeçilerek, dış finansal kaynaklardan yararlanılmıştır.

Böylece, IMF'le yapılan anlaşma doğrultusunda hükümet ekonomik reformlar paketini uygulamaya başlamıştır. Bu reform paketinin içeriğini enflasyonu azaltmak için sıkı para politikaları, bütçenin küçültülmesi için mali uyum kuralları, yapısal reformlar (mali sektörün yeniden yapılandırılması, hızlı özelleştirmelerin yapılması ve şirketlerin yeniden yapılandırılması) ve sosyal transferlerle ilgili reformlar oluşturmuştur.

Ekonomik reformların yapılması için Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası arasında görev dağılımı gerçekleştirilmiştir. Maliye Bakanlığı bütçe mekanizmalarından (vergileme, kamu harcamaları) yararlanarak reform programını uygularken, Merkez Bankası para ve döviz kuru politikalarını gerçekleştirmiştir. Resmi olarak Merkez Bankası dalgalı kur rejimini benimserken, aslında kaynaklarını büyük ölçüde Manat'ı desteklemek için kullanmıştır.

Uygulanan sıkı para politikası sonucu GSYİH'daki artışlara rağmen (M_2) para arzındaki artışlar durdurularak, dünya tecrübesinde genelde %25 düzeyinde olan M_2 /GSYİH oranı kısa bir dönem içerisinde %6'ya kadar düşürülmüştür. Bu ise ekonomide bu dönemlerde reel sektörün gelişmesini engellemiştir.⁴⁴⁹ Nakit yetersizliği nedeniyle ticari işlemlerde takas işlemleri yoğunluk kazanmıştır. Bu ise bir taraftan reel ekonomiyi olumsuz yönde etkilerken, diğer taraftan da vergi kayıplarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Uluslararası Para Fonu tarafından desteklenmiş bu programın hayata geçirilmesinden sonra Azerbaycan'da ekonominin ilerlemesi gözlemlenmiş ve milli paranın ABD doları karşısında değeri yükselmeğe başlamıştır.

⁴⁴⁸ Fuad ALIYEV, *The Macroeconomic Stabilization in Azerbaijan : "Who Is To Blame?"*, (http://www.geocities.com/cityofwinds/macroeconomic_stabilization.html; 05.11.2005).

⁴⁴⁹ ALIYEV, y.a.g.e., (http://www.geocities.com/cityofwinds/macroeconomic_stabilization.html).

Üçüncü program olan ESAF (PRGF) kredisi kapsamında Azerbaycan'a ayrılmış kredinin miktarı 93,6 milyon SDR olmuştur. Bu kredi 1996-2000 dönemimde verilmiştir. ESAF (PRGF) kredisi orta süreli programlar için belirlenmiştir. Makroekonomik ve yapısal sorunlar nedeniyle oluşan zorlukların ortadan kaldırılmasına hizmet etmektedir.

IMF programlarının dördüncüsü olan EFF kredisi üzere Azerbaycan'a 58,5 milyon SDR değerinde kredi, 10 yıl süreyle %3-4,5 derecesi ile verilmiştir. İndirim süresi 5 yıldır. Söz konusu kredi Azerbaycan'a 1996-2000 yılları aralığında verilmiştir.

ESAF ve EFF programlarının en önemli amaçları aşağıdakiler olmuştur:⁴⁵⁰

- Yıllık enflasyonu %10'düzeyinde tutmak,
- GSMH büyümesini %3' e kadar yükseltmek,
- Özelleştirmeyi hızlandırmak,
- Devlet yönetim organlarının yeniden düzenlenmesini sağlamak,
- Piyasa ekonomisinin şartlarına uygun olan normatif hukuki düzenin oluşturulması.

Bu amaçlara ulaşabilmek için IMF 20 Aralık 1996 tarihinde ESAF kredisi olarak 20,48 milyon SDR, EFF kredisi olarak da 4,68 milyon SDR fon ayırmıştır.

1997 yılında her iki program kapsamında 22 milyon ABD doları değerinde kredi ayrılmıştır. Bu kredinin ayrılmasına sebep ise 1998 yılı için devlet bütçesinin kabul edilmesi ve merkezi hazine sisteminin oluşturulması olmuştur.

Bir diğer kredi türü olan SSFF kredisinin ayrılmasındaki amaç 1998 yılında Rusya'da meydana gelen ekonomik buhranın Azerbaycan'a göstereceği etkileri azaltmak olmuştur. SSFF kredisinin tutarı 56,3 milyon ABD Doları, süresi ise 5 yıl olmuştur. Faiz oranı %3-4.5 olup, 3 yıl sonra ödenilmesi gerekmektedir.

Bütün bunlarla birlikte 2001 yılının Mayıs ayında PRGF programı çerçevesinde IMF Azerbaycan'a 80.5 milyon SDR (100 milyon dolar) borç vermiştir. Programın amacı devletin uyguladığı ekonomi kalkınma programına destek

⁴⁵⁰ Elçin SÜLEYMANOV, "Bağımsızlık Sonrası Azerbaycan-IMF İlişkileri", **Journal of Qafqaz University**, No:9, 2002, ss. 189-194.

vermektedir. Bu programın önceki programlardan farklı tarafı ülkedeki yoksulluğun ortadan kaldırılmasını ve mevcut istikrarın korunmasının hedeflenmiş olmasıdır.⁴⁵¹

Azerbaycan'a IMF programları doğrultusunda yapılan işbirliğinin başladığı 1995 yılından beri altı kredi anlaşması çerçevesinde toplam 392,4 milyon SDR kredi ayırmıştır. Bu kredinin 363,3 milyon SDR'si Fondan çekilerek kullanılmakta olup, Azerbaycan'ın Fon'a olan toplam borcunu oluşturmaktadır. STF, stand-by ve SSSF kredilerinin tamamı Fon'dan çekilirken, PRGF ve EFF kapsamında alınan kredilerin anlaşma hükümleri doğrultusunda bazı kısımları Fon tarafından Azerbaycan'a transfer edilmemiştir (Tablo 41).

Tablo 41: Azerbaycan'la IMF Arasında Yapılan Kredi Anlaşmaları

Program	Programın Kapsadığı Yıllar	Ayrılan Borç (Milyon SDR)	Çekilen Borç (Milyon SDR)	Kalan Borç (Milyon SDR)
STF	1995-1996	58,5	58,5	0
Stand-by	1995-1996	58,5	58,5	0
ESAF (PRGF)	1996-2000	93,6	81,9	14,6
EFF	1996-2000	58,5	53,3	9,8
SSFF	1999	56,3	56,3	0
PRGF	2001-2005	67,6	54,7	53,9
Toplam		392,4	363,2	78,3

Kaynak: IMF Azerbaycan ülke istatistiklerinden (www.imf.org; 04.03.2007) yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Günümüz itibariyle Azerbaycan'ın Fon'a ödemesi gereken borç miktarı 78,3 milyon SDR'dir. STF, stand-by ve SSSF kredileri tamamen ödenirken ESAF (PRGF 1996-2000) kredisi kapsamında 14,6 milyon SDR, EFF kredisi kapsamında 9,8 milyon SDR ve PRGF (2001-2005) kredisi kapsamında 53,9 milyon SDR borç bulunmaktadır (Tablo 41).

Temmuz 2005 yılında son PRGF programının bitişinden sonra Azerbaycan'la IMF arasında yeni bir kredi anlaşması yapılmamış olsa da, IMF'nin gözetim fonksiyonu kapsamında özellikle petrol gelirlerinin yönetimi konusunda işbirliği yapılmaktadır.

⁴⁵¹ SÜLEYMANOV, y.a.g.m., ss. 189-194.

B. Dünya Bankası ve Azerbaycan

Azerbaycan 1992 yılında IBRD'ye, 1995 yılında ise IDA ve IFC'ye üye olmuştur. Ülkeye yönelik ilk sınırlı kapsamlı Ülke Yardım Stratejisi (Country Assistance Strategy-CAS) ilk operasyonların gerçekleştirilmeye başlandığı 1995 yılında hazırlanmış, tam kapsamlı CAS ise 1996 yılında hazırlanmıştır.⁴⁵²

IMF programlarında olduğu gibi Dünya Bankası'nın da Azerbaycan'a yönelik proje anlaşmalarının başlangıç tarihi ülkede siyasal istikrarın sağlandığı 1995 yılıdır.

Azerbaycan'ın piyasa ekonomisine geçişi sırasında karşılaştığı problemlerin çözümüne ve ekonomik bunalımdan kurtulma çabalarına Dünya Bankası çeşitli program ve projelerle destek sağlamaktadır. Bunlar direkt ekonomik reformlarla ilgili olanlar ve ekonomik kalkınmaya dolaylı destek sağlayanlar olarak ikiye ayrılabilir. Dünya Bankası Azerbaycan'a kalkınma politikası konusunda yaptığı öneriler dışında, yatırımlar ve hükümet bütçesinin finansmanı ile dış yardımların koordinasyonu konusunda da yardımcı olmaktadır.⁴⁵³

Stratejik görüşlerin ve yatırımların temin edilmesi yolu ile hükümet bütçesinin finanse edilmesi ve yardımın düzenlenmesi ile geçiş sürecinde ülkeye gerekli yardımın sağlanması Dünya Bankası'nın Azerbaycan'a yönelik faaliyetlerinin temelini oluşturmaktadır. Dünya Bankası özellikle hükümetin petrol rezervlerinin yönetiminde kurumsal imkanların güçlendirilmesi ve değişikliklerin temel politikasının yapılandırılması, reformların hızlandırılması amacıyla Azerbaycan yönetimi ile birlikte faaliyette bulunmaktadır.⁴⁵⁴

Dünya Bankası, Azerbaycan'da özelleştirmeye ve yatırım ikliminin elverişli hale gelmesine, su, doğalgaz ve elektrik sisteminin geliştirilmesine, sağlık ve eğitim sektörlerinin kalkınmasına, fakirliğin azaltılması stratejisinin hazırlanmasına ağırlık vermiştir.⁴⁵⁵

21 Mart 2007 tarihi itibarıyla Dünya Bankası'nın Azerbaycan'da gerçekleştirdiği 43 proje için kredi ayırmıştır. Bu projelerden 19'si tamamlanırken, 24 projenin ise uygulanmasına devam edilmektedir. Dünya Bankası'nın Azerbaycan'da

⁴⁵² WB, *Azerbaijan Country Assistance Evaluation*, Operations Evaluation Department, Report No. 21459, November 30, 2000, ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/2cc19c749ca42c6b85256a5e00667693/\\$FILE/Azerbaijan_CAE.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/2cc19c749ca42c6b85256a5e00667693/$FILE/Azerbaijan_CAE.pdf); 16.04.2006).

⁴⁵³ WB, *World Bank Activities in Azerbaijan*, 1998, s. 1, (<http://lnweb18.worldbank.org/ECA/Azerbaijan.nsf>; 04.02.2004).

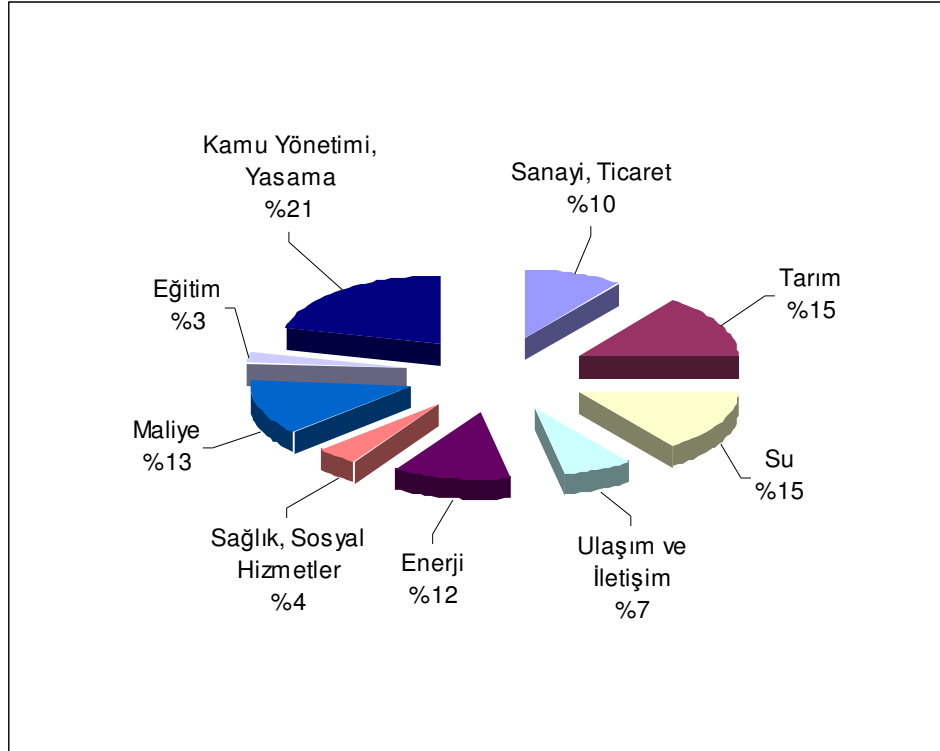
⁴⁵⁴ Nail FETELİYEV, Aygöl ŞAMÇIYEVA, Ruqiyet MEMMEDOVA, "Dünya Bankı ve Onun Azerbaycan'daki Fealiyyeti", **Meşveret Bülleteni**, No: 3(39), 2001, s. 26,

⁴⁵⁵ ARAS, 2003; a.g.e., s. 177.

gerçekleştirdiği projeler için ayırdığı toplam kredi miktarı ise 1057,5 milyon ABD Doları olup, bunun 278 milyon ABD Dolarını IBRD, 779,5 ABD Dolarını ise IDA kredileri oluşturmaktadır. Ayrılan kredilerin 611,7 milyon ABD Doları Banka'dan çekilmiştir. Dolayısıyla, bu tutar Azerbaycan'ın Banka'ya olan toplam borcunu ifade etmektedir. Toplam borcun 5,5 milyon ABD Doları IBRD, 606,2 milyon ABD Doları ise IDA tarafından sağlanmıştır.

Buradan da anlaşıldığı üzere sağlanan kredilerin büyük çoğunluğu IDA kredilerinden oluşmaktadır. IDA kredilerinin IBRD kredilerinden farkı ise kişi başına milli geliri düşük (865 ABD Doları) olan ülkelere uzun vadeli ve düşük faizlerle verilmesidir. Son yıllarda büyük oranlı büyüme rakamları sayesinde Azerbaycan'ın kişi başına milli geliri IDA kredilerinin verilme sınırını aşsa da geçiş ekonomisi statüsünde Azerbaycan IDA kredilerinden yararlanabilecek ülkeler sırasında kalmaya devam etmektedir. Bu ise Azerbaycan için uzun vadeli ve düşük faizli dış finansman bulma konusunda önemli bir avantaj oluşturmaktadır.

Grafik 8: Dünya Bankası'ndan Sağlanan Kredilerin Sektörel Dağılımı (2004)



Kaynak:

(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/AZERBAIJANEXTN/0,,menuPK:301923~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:301914,00.html>; 14.06.2005).

2004 mali yılı itibariyle DB'nin Azerbaycan'a ayırdığı kredilerin sektörel dağılımına baktığımızda kredilerin büyük çoğunluğunun Kamu Yönetimi-Yasama (%21), Tarım (%15), Su (%15), Maliye (%13), Enerji (%12), Sanayi-Ticaret (%10) ve Ulaşım-İletişim (%7) alanlarına ayırdığını görürüz. Sağlık-Sosyal Hizmetler ve Eğitim alanlarına ayrılan kredilerin toplam krediler içindeki payı ise sırasıyla (%4) ve (%3)'tür (Grafik 8).

2003-2007 döneminde Dünya Bankası tarafından Azerbaycan'a 2003'te 65,92 milyon ABD Doları, 2004'te 25,0 milyon ABD Doları, 2005'te 104,75 milyon ABD Doları, 2006'da 305,8 ve 2007'de 30,0 milyon ABD Doları kredi ayrılmıştır.⁴⁵⁶

2000'li yıllardaki Dünya Bankası kredilerini incelediğimizde, kredilerin özellikle Kamu Yönetimi-Yasama, Ulaşım-İletişim, Maliye ve Tarım alanlarına ayrıldığı dikkat çekmektedir.

C. Azerbaycan'la İlişkilerde IMF-Dünya Bankası İşbirliği

Dünya Bankası Azerbaycan'da sosyal güvenlik sistemleri, çevre, yönetim, altyapı ve tarım kesimine yönelik koşullar içermeyen programlara öncülük etmekte ve bu konularda IMF'le herhangi bir işbirliği yapmamaktadır. Dünya Bankası aynı zamanda, özel sektörün geliştirilmesine ve kamu sektöründeki reformlarla ilgili diyalogları yürütmekte ve Banka'nın yaptığı araştırmaların amacı IMF destekli programlar için veri sağlamaktır. Enerji ve mali sektörde, kamu harcamaları yönetiminde, kamu sektöründe, ticaret ve yatırım politikaları gibi diğer alanlarda ise her iki kurum ortak faaliyet göstermekte ve koşulların belirlenmesinde beraber çalışmaktadırlar. Sonuç olarak, para politikası, vergi politikası ve gümrükle ilgili konularda ise Dünya Bankası'nın katılımı sınırlı kalmakta ve bu konularda IMF öncü olmaktadır.⁴⁵⁷

2003-2005 yıllarında Azerbaycan'da uygulanan "Yoksulluğun Azaltılması ve Devamlı Kalkınma"ya ilişkin devlet programına IMF 2001-2005 yıllarında uyguladığı PRGF programı kapsamında, Dünya Bankası ise çeşitli projelerin finansmanı için kredi sağlamıştır. Bu dönemde IMF ve Dünya Bankası arasında gerçekleşen işbirliği özet bir şekilde Tablo 42'de gösterilmektedir:

⁴⁵⁶ (www.worldbank.org; 12.05.2007).

⁴⁵⁷ WB, **Azerbaijan Republic Country Assistance Strategy**, Report No. 25790-A2, South Caucasus Country Unit Europe and Central Asia Region, April 29, 2003, s. 3.

Tablo 42: Azerbaycan'daki Faaliyetlerinde IMF-Dünya Bankası Arasında İşbirliği

Alanlar	IMF Önerileri	DB Önerileri	Başlıca Araçlar
Makroekonomik Çerçeve/Yönetim	Para politikası, döviz kuru, mali ve ticari politikalar, iktisadi istatistikler.	Tahmin edilmesi zor olan petrol gelirleri karşısında kamu harcamalarının orta ve uzun vadeli yönetimi, ticarete ilişkin reformlar.	IMF: PRGF performans kriteri para ve mali politikalara ilişkin değerlendirmeler. DB: bütçenin hazırlanması ve uygulanması ilişkin reformlara SAC II ve IBTA II desteği, Kamu Harcamaları Reformu (PER).
Bütçe	Petrol Fonu operasyonları, bütçe sistemi kanunu, hazinenin modernizasyonu, vergi politikası ve yönetimi, gümrük, borç yönetimi ve bütçe dışı fonları içeren orta vadeli konsolide bütçe çerçevesi.	Bütçe sistemi kanunu, Petrol Fonu yönetimini de içeren orta vadeli konsolide bütçe çerçevesi, Kamu Yatırım Projeleri (RIP) kapasitesinin oluşturulması.	IMF: Petrol Fonu gelirlerini ve yarı-mali faaliyetleri içeren konsolide petrol dışı sektör açısından oluşan konsolide bütçe açığına ilişkin PRGF performans kriteri; mali politikalara ilişkin kural ve yasaların uygulanmasına yönelik performans kriteri DB: Petrol Fonu, bütçe sistemi kanununun, MTEF ve PIP'in yönetimine ilişkin SAC II koşulluluğu ve kapasite geliştirilmesine yönelik IBTA II desteği.
Kamu Sektörü Reformu	Devlet Gümrük Komitesi, Vergiler Bakanlığı ve Maliye Bakanlığına destek.	Çevre Bakanlığına, Ekonomik Kalkınma Bakanlığına ve diğer kamu kurumlarına destek.	IMF: PRGF performans kriteri ve devam eden gümrük, vergi ve mali reformlara ilişkin değerlendirme. IBTA-II yardımıyla teknik destek.
Enerji Sektörü	Doğalgaz ve petrolün iç piyasadaki fiyatlarının uluslar arası piyasadaki fiyatlara uyumlaştırılması, Azerenerji ve Azerigaz'a verilen sübvansiyonların düzenlenmesi, SOCAR'a sağlanan vergi kolaylıklarının ortadan kaldırılması ve bütçe kuruluşlarının hizmet tüketim bedellerinin tamamının tahsil edilmesi ile enerji sektöründe mali disiplinin sağlanması.	Enerji tüketim bedellerinin tahsil edilmesinin ve fiyat tarifelerinin geliştirilmesi, dolaylı sübvansiyonların ortadan kaldırılması, dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi düzenleyici çerçevenin oluşturulmasıyla enerji sektöründe mali disiplinin sağlanması, petrol ve doğalgaz sektörünün geliştirilmesine yönelik öneriler.	IMF: Yarı-mali sübvansiyonların devlet bütçesinde gösterilmesi, yerel enerji fiyatları konularında PRGF performans kriteri ve değerlendirmesi. DB: özellikle mali sürdürülebilirliğin geliştirilmesi amacıyla hizmet sektörü reformlarına SAC II şartlılığının getirilmesi

Kaynak: WB, **Azerbaijan Republic Country Assistance Strategy**, Report No. 25790-A2, South Caucasus Country Unit Europe and Central Asia Region, April 29, 2003, Tablo 1.

- Makroekonomi ve yönetim konusunda IMF para politikası, döviz kuru, mali ve ticari politikalar ve iktisadi istatistikler, Dünya Bankası ise Petrol Fonu operasyonları, bütçe sistemi kanunu, hazinenin modernizasyonu, vergi politikası ve yönetimi, gümrük, borç yönetimi ve bütçe dışı fonları içeren orta vadeli konsolide bütçe çerçevesinin oluşturulmasında önerilerde bulunmuşlardır.

- Bütçe konusunda IMF Petrol Fonu operasyonları, bütçe sistemi kanunu, hazinenin modernizasyonu, vergi politikası ve yönetimi, gümrük, borç yönetimi ve bütçe dışı fonları içeren orta vadeli konsolide bütçe çerçevesinin oluşturulması, Dünya Bankası ise Bütçe sistemi kanunu, Petrol Fonu yönetimini de içeren orta vadeli konsolide bütçe çerçevesi, Kamu Yatırım Projeleri'nin (Public Investment Project-PIP) içeriğinin oluşturulması konusunda önerilerde bulunmuşlardır.
- Kamu Sektörü Reformunda IMF Devlet Gümrük Komitesi, Vergiler Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının geliştirilmesine yönelik, Dünya Bankası ise Çevre Bakanlığı, Ekonomik Kalkınma Bakanlığı ve diğer kamu kurumlarının geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunmuşlardır.
- Enerji sektöründe reformların gerçekleştirilmesi için IMF doğalgaz ve petrolün iç piyasadaki fiyatlarının uluslararası piyasadaki fiyatlara uyumlaştırılması, Azerenerji ve Azerigaz'a verilen sübvansiyonların düzenlenmesi, SOCAR (Devlet Petrol Şirketi)'a sağlanan vergi kolaylıklarının ortadan kaldırılması ve bütçe kuruluşlarının hizmet tüketim bedellerinin tamamının tahsil edilmesi ile enerji sektöründe mali disiplinin sağlanması konusunda, Dünya Bankası ise Enerji tüketim bedellerinin tahsil edilmesinin ve fiyat tarifelerinin geliştirilmesi, dolaylı sübvansiyonların ortadan kaldırılması, dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi düzenleyici çerçevenin oluşturulmasıyla enerji sektöründe mali disiplinin sağlanması, petrol ve doğalgaz sektörünün geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunmuşlardır.

D. Azerbaycan'da IMF ve Dünya Bankası Programlarının Genel Olarak Değerlendirilmesi ve Mali Disiplinin Sağlanmasındaki Rolü

Geçiş sürecine zorlu ekonomik koşullar altında başlayan Azerbaycan 1995 yılından itibaren ekonomide istikrarın sağlanması ve yeniden büyümeye geçilmesi için diğer uluslararası kuruluşlarla olduğu gibi IMF ve Dünya Bankası ile de işbirliğine başlamıştır. Fakat IMF ve Dünya Bankası'yla olan işbirliği ister içerdiği konuların kapsam bakımından genişliği, ister sağlanan kaynağın büyüklüğü bakımından daha fazla önem arz etmektedir.

Azerbaycan'ın IMF ve Dünya Bankası'yla işbirliğinin öncelikli amacı ülkede makroekonomik istikrarın sağlanması olmuştur. IMF bu konuda uygulanacak

ekonomi politikaları, Dünya Bankası ise bunları destekleyici projelerle makroekonomik istikrarın sağlanmasına katkı sağlamaya çalışmışlardır.

1995 yılından itibaren Azerbaycan'da IMF ve Dünya Bankası'yla yakından işbirliği çerçevesinde ekonomide büyümenin yeniden sağlanması doğrultusunda esasen 3 yönde radikal reformların gerçekleştirilmesine başlanmıştır.⁴⁵⁸

- Ülkede makroekonomik istikrarın sağlanabilmesi için ekonomik politikaların oluşturulması ve uygulamaya konması,
Bu doğrultuda, toplam talebin azaltılmasıyla enflasyonun artış hızının durdurulması ve belirli bir oranda tutulabilmesi için önlemler paketi oluşturulmuştur.
- Ülke ekonomisinde özel sektörün geliştirilmesi,
Kamu mülkiyetindeki şirketlerin özelleştirilmesi ve tarıma açık toprakların tarım sektörü çalışanlarına dağıtılmasıyla üretim artışının gerçekleştirilmesine çalışılmıştır.
- Dış ticaretin liberalleştirilmesi ve milli para birimi olan Manat'ın önce iç piyasada, daha sonraki aşamada ise dış konvertibilitesinin sağlanması.

IMF'in önerileri doğrultusunda Azerbaycan'da makroekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen politikaların ana hatlarını ise aşağıdakiler oluşturmuştur.⁴⁵⁹

- Kamu harcamalarının (sosyal harcamalar dahil) azaltılması,
- Ürün ve hizmetlerin desteklenmesine yönelik sübvansiyonların azaltılması veya durdurulması,
- Kamu çalışanları ücretlerindeki artışın azaltılması veya durdurulması,
- Piyasada para hacmindeki artışının sıkı bir şekilde kontrol altına alınması (sıkı para politikaları),
 - özelleştirilmesi düşünülen şirketlere kamu bankaları tarafından kredi sağlanmasının durdurulması,
 - kamu bankalarının faaliyetlerinin sağlıklı yapıya kavuşturulması ve mali yönetiminin geliştirilmesi,
 - Merkez Bankası tarafından bütçe açığının kapatılması uygulamasına son verilmesi.

⁴⁵⁸ HACIYEV, a.g.e., s. 27.

⁴⁵⁹ HACIYEV, a.g.e., 29-30.

- Tüketime yönelik fiyat istikrarının sağlanması amacıyla Manat'ın konvertibilitesinin ekonomide enflasyonu düzenleyici araç olarak kullanılması,
- Para hacminin ve faiz oranlarının ekonomiye yatırımların sağlanması amacıyla yeniden düzenlenmesi,
- Ekonomik büyümenin başlamasından ve devamlı bir büyüme istikrarının sağlanmasından sonra vergi oranlarının ve gümrük derecelerinin yeniden düzenlenmesi (ekonomik büyümenin güçlü bir yapıya kavuşturulması bakımından).

Makroekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik uygulanan politikaları incelediğimizde bu politikaların çoğunun doğrudan mali disiplinin sağlanmasına yönelik politikalar içerdiğini görmekteyiz. Kamu harcamalarının azaltılması, ürün ve hizmetlerin desteklenmesine yönelik sübvansiyonların azaltılması veya durdurulması, kamu çalışanları ücretlerindeki artışın azaltılması veya durdurulması ve piyasada para hacmindeki artışının sıkı bir şekilde kontrol altına alınması (özelleştirilmesi düşünülen şirketlere kamu bankaları tarafından kredi sağlanmasının durdurulması, kamu bankalarının faaliyetlerinin sağlıklı yapıya kavuşturulması ve mali yönetiminin geliştirilmesi, Merkez Bankası tarafından bütçe açığının kapatılması uygulamasına son verilmesi) politikaları makroekonomik istikrarı sağlamanın yanı sıra doğrudan kamu mali dengesinin iyileştirilmesi ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik politikalar olmaktadır.

Bu politikalara başvurma'nın en önemli nedeni ise geçiş sürecinin ilk yıllarında bütçe gelir-gider dengesinin, dolayısıyla da mali disiplinin bozulmuş olmasıdır. Tablo 33'den hatırlayacağımız üzere 1993 ve 1994 yıllarında devlet bütçesi GSYİH'nın %7,1 ve %10,3 oranında açık vermiştir.

1991-1994 yılları arasında Ermenistan ile yaşanan savaşın ve üretim düzeyinin düşmesi kamu maliyesini olumsuz yönde etkilemiştir. Savaş nedeniyle kamu harcamalarının artması ve ülke ekonomisinde yaşanan yüksek oranlı üretim düşüşleri sonucu kamu gelir kaynaklarının azalması, bütçe gelir-gider dengesinin bozulmasına ve bütçe açıklarının yüksek oranlarda gerçekleşmesine neden olmuştur.

Uygulanan sıkı maliye politikaları sonucunda kamu harcamaları/GSYİH oranı 1997 yılında 1993'deki %41,2 seviyesinden %18,6'ya kadar düşürülmüştür. Bu oran takip eden yıllarda da düşük düzeyde tutulmaya çalışılmıştır.

İstikrar programlarının uygulamaya konduğu ilk yıllarda (1995-1996) kamu harcamaları dışarıdan borçlanmanın zor olması ve ek gelir kaynaklarının olmaması nedeniyle büyük ölçüde vergi gelirleri ile finanse edilirken (1995'te %88,1, 1996'da %94,1), ilerleyen yıllardan kamu harcamalarının karşılanmasında vergi gelirleri yanında dış borçlanmalar ve özelleştirme gelirlerinden de yararlanılmıştır. 1995 yılında itibaren bütçe açıklarının finansmanı için Merkez Bankası kaynaklarını kullanma uygulamasının terk edilmesi ise mali dengeler üzerinde olumlu etkiler sağlamıştır.

IMF programlarının uygulandığı 10 yıllık dönem içerisinde Azerbaycan'da kamu harcamaları üzerinde sıkı bir kontrol gerçekleştirilmiş ve sağlanan kamu gelirlerinin ötesinde bir artışın gerçekleştirilmesine izin verilmeyerek kamu harcamaları GSYİH oranı %15-18 düzeyinde tutulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla, bu yıllarda bütçe açıkları/GSYİH oranı sıkı maliye politikalarıyla (%0,2 ve %2,5 aralığında) düşük düzeyde tutulmuştur. Hatta 1996 ve 2004 yıllarında GSYİH'nın %0,6'sı ve %0,1'i oranlarında bütçe fazlası gerçekleşmiştir.

Bu yıllarda dış borç stoğu ve servisi ile ilgili herhangi bir problemin yaşanmaması da hükümetin kamu harcamalarını düşük düzeyde tutmasına imkan sağlamıştır.

Tablo 43: Dış Borç Servisi

Yıllar	Dış Borç Servisi (Milyon \$)			Dış Borç Servisi/GSYİH (%)	Dış Borç Servisi/İhracat Gelirleri (%)	Dış Borç Servisi/Bütçe Gelirleri (%)
	Anapara	Faiz	Toplam			
1995	0,0	3,0	3,0	0,1	0,5	0,6
1996	0,0	14,8	14,8	0,4	2,3	2,6
1997	56,0	11,0	67,0	1,6	8,6	10,4
1998	0,0	12,0	12,0	0,2	2,0	2,0
1999	34,0	20,0	54,0	1,2	5,8	8,0
2000	70,0	25,0	95,0	1,8	5,4	12,0
2001	85,0	29,0	114,0	2,0	4,9	13,6
2002	97,3	20,2	117,5	1,9	5,4	12,5
2003	135,0	18,7	153,7	2,1	5,9	12,4
2004	116,3	17,9	134,2	1,5	3,7	8,6
2005	103,9	21,7	125,6	0,9	2,9	5,5
2006	97,2	39,0	136,3	0,7	2,1	3,1

Kaynak: Dövlət Zəmanəti ilə Alınmış Beynəlxalq Kreditlərin Monitoringi, (http://www.pfmc.az/cl2/fmc/files/2005/06/28/150849983_0.pdf; 02.05.2006) və Xarici Borc, Azərbaycan Maliyyə Bakanlığı, (http://www.maliyye.gov.az/download/Xarici_Dovlet_Borcu/charts_az_i_2006.pdf; 02.05.2006) deki verilərdən yararlanılaraq tərəfimizdən hazırlanmışdır.

Tablo 43'den görüldüğü üzere dış borç ödemelerinin bütçeyi en çok zorladığı yıllar 2000, 2001, 2002 ve 2003 yılları olmasına rağmen bu yıllarda da dış borç servisi/bütçe gelirleri oranı sırasıyla %12,0, %13,6, %12,5 ve %12,4 olarak gerçekleşerek makul düzeyde olmuştur. 2006 yılında bu oran %3,1'e kadar gerilemiştir.

Dış borç faiz ödemeleri açısından incelediğimizde ise faiz ödemelerinin toplam dış borç servisi içerisindeki payının oldukça düşük düzeyde gerçekleştiğini görmekteyiz. Dış borç faiz oranları 1999-2002 döneminde artmaya başlamış olsa da miktar olarak dış borç servisi içerisindeki payı düşük düzeyde olmuştur. Bu yıllarda dış borç faiz ödemesi sırasıyla 20 milyon ABD Doları, 25 milyon ABD Doları, 29 milyon ABD Doları ve 20,2 milyon ABD Doları olarak gerçekleşerek aynı yıllarda bütçe gelirleri içerisindeki payı da oldukça düşük düzeyde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, bütçenin birincil açığı önemsenmeyecek kadar düşük düzeyde olmuştur (Tablo 43).

IMF ve Dünya Bankası kamu mali dengesinin korunmasına ilişkin doğrudan politikalar belirlerken, diğer taraftan da sürdürülebilir kamu mali dengesinin oluşumuna yönelik yapısal reformların da gerçekleştirilmesine yardımcı olmuşlardır.

Bu bakımdan;

- Merkez Bankası faaliyetlerinin geliştirilmesine yardımcı olmak, kamu harcamalarının finansmanında onun kaynaklarından yararlanmayı durdurmak,
- Hazine sistemin oluşturulmasını gerçekleştirmek,
- Vergi kanununun hazırlanmasında önerilerde bulunmak,
- Bütçe sistemi kanununun hazırlanmasında yardımcı olunması (Orta Vadeli Kamu Harcamaları Sisteminin oluşturulması),
- Enerji sektöründe yeniden yapılanma faaliyetlerinin belirlenmesine yardımcı olmak,
- Petrol gelirlerinin yönetiminde yardımcı olmak,
- Devlet Petrol Fonu'nun oluşturulmasında ve faaliyetlerinde yardımcı olmak

gibi önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Yapısal nitelikteki bu reformlarda özellikle Devlet Petrol Fonu'nu oluşturulması doğrudan IMF önerileri doğrultusunda gerçekleştirildiği için özellikle önem arz etmektedir.

2000'li yıllara gelindiğinde olumlu ekonomik gelişmelerin yaşanmasıyla KDV'de, kurumlar vergisinde, sosyal güvenlik fonuna işverenlerden kesilen primlerde indirimlere gidilerek kamu gelirleri artırılmaya çalışılmıştır. IMF ile yapılan anlaşmalar kapsamında kamu harcamaları disipline edilmeye çalışılmaktadır.⁴⁶⁰

2003 yılında bütçe sistemi kanunuyla bütçe gelir ve giderlerinin yönetiminin geliştirilmesi yönünde de önemli adımlar atılmıştır. Bu kanuna göre, ülkede kamu faaliyetlerinin kapsamı belirlenmiş ve kamu kurum ve kuruluşlarının bütçe sınıflandırması yapılmıştır. Buna göre, üç tür bütçe uygulaması vardır; devlet bütçesi, Devlet Petrol Fonu'nun bütçesi ve Sosyal Güvenlik Fonu bütçesi. Bu üç bütçenin toplamı ise Genel Bütçeyi oluşturmaktadır.

Bütün bu reformlar gerçekleştirilirken diğer taraftan da kamu mali kesiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar devam ettirilmiştir. Bu doğrultuda, kamu sektöründeki düşük ücret-aşırı istihdam politikası terk edilerek, performans kriterine dayalı bir kamu personel yönetmeliği hazırlıkları Dünya Bankası'nın desteğiyle devam etmektedir. Ayrıca, Bakanlar Kurulu da dahil olmak üzere bir çok bakanlıkta, kamu sektörünün bütününü yeniden yapılandırmasını öngören bir yapısal reform çalışması ile yargı gücünün ve bağımsızlığını arttıracak çalışmalara da devam edilmektedir. Bu çalışmaların tamamlanmasıyla alt yapı ve işletmelerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin endekslerde yükselme beklenmektedir.⁴⁶¹

Kamu mali sisteminde sağlanan bu olumlu gelişmelere rağmen özellikle enerji sektöründeki yapısal nitelikteki sorunlar geçiş sürecinde kamu mali dengesini olumsuz yönde etkilemiştir. Tamamı ülke dahilinde üretilen elektrik enerjisinin ve bir kısmı Rusya Federasyonu'ndan ithal edilen doğal gazın iç piyasaya maliyetinin altında bir fiyattan sunulması, eski teknoloji nedeniyle enerjinin dağıtım aşamasında ortaya çıkan kayıplar ve karşılığının tahsil edilmesinde ortaya çıkan problemler kamu gelirlerinin beklenenden düşük oranda gerçekleşmesine neden olmuştur. Yarı mali işlemler niteliğinde olan bu faaliyetler bir taraftan piyasaya düşük fiyattan sunumu nedeniyle dolaylı sübvansiyonlar olarak kamu harcaması özelliği arz ederken, diğer taraftan da karşılığının tamamının tahsil edilememesi ve gerçek fiyatı

⁴⁶⁰ ARAS, 2003; a.g.e., s. 164.

⁴⁶¹ KARACA, a.g.e., (<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/ocaközel2002/ayhan.htm>).

ile sunum fiyatı arasındaki farktan dolayı da gelir kaybı olarak ortaya çıkmıştır. Hesaplanmasının oldukça güç olduğu bu işlemler bütçe kayıtlarında yer almamış ve dolayısıyla kamu harcaması ve geliri niteliğinde olan bu faaliyetler kamu kesimi genel dengesinin gerçekçi bir şekilde hesaplanmasını da zorlaştırmıştır. Kuşkusuz dolaylı sübvansiyonların bir tür kamu harcaması ve yarı mali işlemler sonucu ortaya çıkan gelir kayıplarının da bir kamu geliri olduğunu dikkate alırsak kamu mali dengesinin farklı düzeyde olduğu ortaya çıkacaktır. Zira, bu dönemlerde kamu harcamalarının ve gelirlerinin seviyesinin GSYİH düzeyinde düşük gerçekleşmesinin en önemli nedenlerinden biri de buradan kaynaklanmaktadır. Enerji sektöründe ortaya çıkan kamu geliri kayıpları nedeniyle, bütçe açığının önlenmesi amacıyla kamu harcama düzeyinin de düşük düzeyde tutulmaya çalışıldığı söylenebilir.

Tahmini rakamlarla ifade edecek olursak, bu sektörde yarı mali işlemler nedeniyle hükümetin vergi gelirleri dahil toplam gelir kaybı 2000 yılında GSYİH'nın %20'nden fazlası düzeyinde olmuştur.⁴⁶² 2002 yılında ise bu rakam elektrik sektöründe GSYİH'nın %9,8'i, doğal gaz sektöründe ise %1,8'i olmak üzere toplam %11,6'⁴⁶³, 2003 yılında ise %9,8'i⁴⁶⁴ düzeyinde gerçekleşmiştir.*

IMF ve Dünya Bankası'nın hükümet üzerinde uzun yıllar yaptığı baskıya rağmen esasen düşük fiyat uygulaması nedeniyle ortaya çıkan sözkonusu yarı mali işlemler ülkede yaşam standardının düşük olması ve enerji tüketimini yüksek fiyatlardan karşılamının imkansız olması nedeniyle gerçekleştirilememiştir. Nihayet, enerji fiyatlarının yükseltilmesi işlemi 2007 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamanın kamu mali dengelerini olumlu yönde etkileyeceği söylenebilir.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda genel olarak değerlendirdiğimizde IMF ve Dünya Bankası programlarının ülkede mali disiplinin sağlanmasına önemli katkılar yaptığı söylenebilir. Günümüzde kamu mali dengesinde gider-gelir eşitliği bakımından bir sorunun olmaması IMF-Dünya Bankası'nın ve Azerbaycan hükümeti arasında koordinasyonel işbirliğinin sonucunda başarılı olunduğunu göstermektedir.

⁴⁶² PETRI, TAUBE, TSYVINSKI, a.g.e., s. 5.

⁴⁶³ SAAVALAINEN, BERGE, a.g.e., s. 6.

⁴⁶⁴ IMF 2005; **Azerbaijan Republic: Selected Issues**, IMF Country Report No. 05/17, January 2005, Tablo 1.1, s. 3.

* Hesaplanması oldukça zor olan bu rakamlar daha çok uluslararası kuruluşların çalışmalarında yer almakta ve belirli dönemleri kapsamaktadır. Dolayısıyla, 2000-2003 öncesi ve sonrası yıllara ilişkin çalışmalar yapılmadığı için verilere ulaşmak imkansız olmaktadır.

V. AZERBAIJAN'DA MALİ DİSİPLİNİ TEHDİT EDEN YAPISAL SORUNLAR

Azerbaycan'da kamu mali dengesi ile ilgili daha önceki bölümlerde anlattığımız üzere mevcut durumda kamu mali açığı sorunu bulunmamasına rağmen, bazı yapısal nitelikteki sorunlar kamu mali disiplini tehdit eden sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; i) petrol sanayisinin diğer sektörlerle oranla daha fazla gelişmesi bir sonucu olarak petrol gelirlerinin zamanla kamu gelirleri içerisinde önemli bir paya sahip olması ve kamu harcamaları finansmanındaki payının her geçen gün ağırlık kazanması ve ii) enerji sektöründe gerçekleşen yarı mali işlemler nedeniyle ortaya çıkan kamu geliri kayıplarıdır.

Petrol gelirleri sorunu özellikle 2000'li yıllarda ülkede petrol üretiminin artması ve dünyada petrol fiyatlarının yükselmesi sonucu olarak ortaya çıkarken, enerji sektöründe gerçekleşen yarı mali işlemler hem 1990'lı yıllarda, hem de günümüzde kamu mali dengelerini etkilemiş ve etkilemeye devam etmektedir.

A. Petrol Gelirleri Artışının Mali Disiplin Üzerindeki Etkisi

Son yıllarda ülkede petrol gelirlerinin artması kamu gelir kaynakları içerisinde bu gelirlerin artmasına neden olmaktadır. Petrol gelirleri sayesinde artan kamu gelirleri, hükümetin kamu harcamalarının miktarını arttırmasına imkan sağlamaktadır. Kamu harcamalarının miktarını ifade eden devlet bütçesinin giderleri 2006 yılında 4248,3 milyon dolar olup, 2000 yılındaki 854,7 milyon dolar miktarındaki bütçe giderleriyle karşılaştırdığımızda yaklaşık %500 oranında artmıştır. Oransal olarak ifade edecek olursak 2000 yılında %15,2 olan bütçe giderleri/GSYİH oranı 2006 yılında %21,4'e yükselmiştir.

Piyasa ekonomisinde kamu kesiminin büyüklüğü açısından dikkate aldığımızda bütçe giderlerinin büyüklüğünün yüksek oranda olmadığı söylenebilir. Fakat bu artışın kısa bir dönem içerisinde gerçekleştiği ve özellikle vergi gelirleri gibi olağan kamu gelirleri ile değil petrol gelirleri gibi diğer kamu gelirleriyle sağlanması kamu mali dengesinde yapısal bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira, petrol gelirlerinin toplandığı Devlet Petrol Fonu'ndan artan kamu harcamalarının finansmanını gerçekleştirmek amacıyla Devlet Bütçesi'ne aktarılan transferlerin hacmi daha önce de belirttiğimiz gibi 2004 yılında 133 milyon ABD doları, 2005 yılında 163 milyon ABD doları ve 2006 yılında ise daha da arttırılarak 675 milyon ABD doları olmuştur. Dolayısıyla 2004, 2005 ve 2006 yıllarında Fon transferlerinin bütçe gelirleri içindeki payı yıllar itibarıyla sırasıyla %8,5, %7,1 ve %15,5, bütçe

giderlerini karşılama oranı ise, yine sırasıyla %8,6, %6,8 ve %15,9 oranlarında gerçekleşerek kamu harcamalarının finansmanında önemli bir fonksiyon üstlendiği görülmektedir. Bu ise kamu mali disiplininin sağlanmasına katkı sağlaması amacıyla oluşturulmuş olan Petrol Fonu'nun kuruluş amaçlarına ters düşmektedir.

Diğer taraftan, petrol gelirleri finansmanı yardımıyla kamu harcamalarının arttırılmasının; uluslar arası konjonktüre bağlı olarak petrol fiyatlarında yaşanacak olası bir düşüş de dikkate alındığında, sağlıklı bir gelişme olduğu söylenemez. Kamu harcamalarının toplumda yerleşmesi durumunda, petrol gelirlerindeki mühtemel düşüş nedeniyle kamu harcamalarının azaltılması imkansız olmaktadır. Bu ise ilerleyen yıllarda kamu gelir ve gider dengesinin bozulmasına ve kamu harcamalarının finansmanı sorunun ortaya çıkmasına neden olabilir.

Petrol gelirlerinin kamu kesimi genel dengesini ne şekilde etkilediğini Genel Bütçe rakamlarıyla daha net bir şekilde ifade edebiliriz. Tablo 44'de hükümetin 2007-2010 yıllarında Genel Bütçe'ye ilişkin tahminleri yer almaktadır. Bu tabloda petrol gelirlerinin kamu mali dengesini ne düzeyde etkilediği açık bir şekilde görülmektedir.

Tablo 44'den görüldüğü üzere Genel Bütçenin 2007'de %2,9, 2008'de %9,2, 2009'da %6,1 ve 2010'da yine %6,1 oranında fazla vereceği, Devlet Bütçesinin ise 2007'de %-6,6, 2008'de %-1,5, 2009'da %-1,3 ve 2010'da %-1,2 oranında açık vereceği düşünülmektedir. Devlet Petrol Fonu gelirleri dikkate alınmadan Genel Bütçe dengesini incelediğimizde ise bu olumlu tablo değişmektedir. Zira, Devlet Petrol Fonu gelirleri dikkate alınmadan Genel Bütçesinin 2007'de %-18,7, 2008'de %-11,0, 2009'da %-9,5 ve 2010'da %-8,4 oranında açık vereceği, yine tablodan anlaşılmaktadır.

Bu durum bir kez daha kamu gelir yapısının büyük oranda petrol gelirlerine bağımlı olduğunu göstermektedir. Kamu gelir kaynaklarını karşılamada vergi gelirleri gibi normal kamu gelir kaynaklarında gelişme sağlanmadığı sürece ve petrol fiyatlarındaki düşüş olduğu durumda kamu mali dengesinin ilerleyen yıllarda tehlikeli boyutlarda bozulacağı Tablo 44'den açık bir şekilde görülmektedir.

Tablo 44: 2007-2010 Yıllarına İlişkin Genel Bütçe Tahminleri (bin Yeni Manat*)

	Yıllar			
	2007	2008	2009	2010
Gelirler	7402661,7	8587104,3	13629372,1	14343091,0
Devlet Bütçesi	5335700,0	6466516,0	7165600,0	7563066,0
Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Bütçesi	161887,2	194264,6	217576,4	234982,5
Sosyal Güvenlik Fonu Bütçesi	920190,0	1062000,0	1299800,0	1552100,0
Devlet Petrol Fonu Bütçesi	1555739,7	1588166,9	5984216,0	6193393,1
Dış Borçlar	349000,0	272000,0	87000,0	73000,0
Diğer Gelirler	330000,0	390200,0	377900,0	371300,0
Giderler	7195603,0	7862043,5	8446081,1	8898986,2
Devlet Bütçesi	5714700,0	6562516,0	7260600,0	7657066,0
Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Bütçesi	161887,2	194264,6	217576,4	234982,5
Sosyal Güvenlik Fonu Bütçesi	920190,0	1062000,0	1299800,0	1552100,0
Devlet Petrol Fonu Bütçesi	969681,0	767106,1	705925,0	655288,3
Dış Krediler Kapsamında Gerçekleştirilen Projelerin Finansman Giderleri	349000,0	272000,0	87000,0	73000,0
Enerji Sektörüne Yapılacak Dolaylı Sübvansiyon	330000,0	390200,0	377900,0	371300,0
Genel Bütçe Dengesi	207058,7	725060,8	5183291,0	5444104,8
Devlet Bütçesi Dengesi	-379000,0	-96000,0	-95000,0	-94000,0
Genel Bütçe Dengesi (Devlet Petrol Fonu Gelirleri Dikkate Alınmadan)	-1348681,0	-863106,1	-800925,0	-749288,3
(%)				
Genel Bütçe Dengesi	2,9	9,2	6,1	6,1
Devlet Bütçesi Dengesi	-6,6	-1,5	-1,3	-1,2
Genel Bütçe Dengesi (Devlet Petrol Fonu Gelirleri Dikkate Alınmadan)	-18,7	-11,0	-9,5	-8,4

Kaynak: Azerbaycan Respublikasının 2007-2010-cu İller Üzre İcmal Bütçesinin Göstergileri (http://www.maliyye.gov.az/download/dovlet_budgesi/2007_2010_icmal_budc.pdf; 20.05. 2007)'deki verilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Kamu mali disiplini etkileyen bir diğer önemli neden de yine petrol gelirlerinin yönetimine ilişkin mali şeffaflık konusudur. Devlet Petrol Fonu'ndan Devlet Bütçesi'ne aktararak yapılan harcamalar her ne kadar altyapı ve sosyal nitelikteki yatırımların gerçekleştirilmesi için planlanmış olsa da, uygulanış biçimi bakımından mali şeffaflıkla bağdaşmadığı söylenebilir. Zira, bu harcamalar Devlet Bütçesi'ne aktarılmadan doğrudan Devlet Petrol Fonu aracılığıyla yapılırsa, daha şeffaf bir uygulama olacağı düşünülmektedir. Fon gelirlerinin söz konusu kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi için Devlet Bütçesi'ne transfer edilmesi ve uygulanması sırasında bürokratik işlemler artmakta, gelirlerin kontrol edilmesi ve denetiminin yapılması zor olmaktadır.

* 0,8714 Yeni Manat = 1 ABD Doları (31.12.2006 Tarihi İtibariyle Azerbaycan Merkez Bankası Resmi Kuru, www.nba.az).

Petrol gelirlerinin hem makroekonomik, hem de kamu mali dengesi üzerinde yaptığı ve yapacağı etkiler hükümet tarafından da endişeyle karşılanmaktadır. Bu amaçla 2004 yılında “Petrol ve Doğalgaz Gelirlerinin Yönetimi İçin Uzun Vadeli Strateji” konulu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmıştır. Devlet programı niteliğindeki bu kararnamede petrol ve doğalgaz gelirlerinin uzun vadeli dönemde yönetiminin ekonomik dengeler dikkate alınarak yapılacağı belirtilmektedir. Kararnameye göre petrol ve doğalgaz gelirleri aşağıdaki alanların geliştirilmesi için kullanılacaktır:

- ekonomide petrol dışı sektörün, bölgelerin, küçük ve orta ölçekteki girişimcilik faaliyetlerinin geliştirilmesi,
- altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi,
- yoksulluğun azaltılmasına yönelik faaliyetlerin uygulanması ve diğer sosyal problemlerin çözümü,
- ekonomide teknolojik sermayenin yaygınlaştırılması,
- beşeri sermayenin geliştirilmesi,
- ülkenin savunma sanayisinin güçlendirilmesi.

Kararnamede dikkat çeken bir husus yapılacak harcamaların miktarının ekonomik gerekçeler doğrultusunda yapılacağı ve petrol dışı sektörde gerçekleşen açıklarla sınırlandırılacağı belirtilmiş olmasıdır.

Son iki yılda gerçekleşen rakamlar dikkate alındığında, petrol gelirlerinin devlet bütçesine aktararak kamu harcamalarının finansmanında kullanılması her ne kadar belli bir sınır çerçevesinde gerçekleştirilmiş olsa da, kamu gelir kaynaklarını vergi dışı gelirler lehinde bozduğu görülmektedir. Diğer taraftan, yukarıda da bahsedildiği üzere petrol gelirlerinin fiyatlarına ilişkin endişelerin mevcudiyetini koruması ve yönetiminde şeffaflığı engelleyici bir prosedürün izlenmesi, petrol gelirlerinin kamu mali disiplini açısından yapısal bir sorun olarak tehdit unsuru oluşturduğu gerçeğinin her zaman dikkate alınmasını gerekli kılmaktadır.

B. Enerji ve Su Sektöründeki Yarı Mali İşlemlerin Mali Disiplin Üzerindeki Etkileri

Geçiş sürecinde Azerbaycan’da mali disiplinle ilgili olan ve kontrol edilemeyen sorunlardan bir diğeri kamu hizmet sektöründe yarı mali işlemler sonucu gerçekleşen yarı mali açıklar olmuştur. Yarı mali açıklar devlet bütçesi hesaplarında kamu harcamaları olarak gösterilmeyen dolaylı sübvansiyon veya transferler nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Diğer BDT ülkelerindekine benzer şekilde yaşanan bu durum, özellikle Azerbaycan’da kamu maliyesi için büyük sorun oluşturmaktadır.

1998-2001 döneminde ortalama olarak GSYİH'nın %14'ü oranında yarı mali açık gerçekleşmiştir.⁴⁶⁵

Özellikle enerji ve su sektöründe gerçekleşen yarı mali açık kalıcı niteliktedir. Dünya Bankası'nın tahminlerine göre, enerji sektöründe yarı mali açık 1998 yılında GSYİH'nın %11'i, 1999 yılında ise %13'ü düzeyinde gerçekleşmiştir. 2000 ve 2001 yıllarında ise IMF tahminlerine göre bu oran sırasıyla %20 ve %11.6 olmuştur. Su sektöründe ise yarı mali açığın 2000 yılında 68.5 milyon ABD doları veya GSYİH'nın %1.3'ü kadar olduğu tahmin edilmektedir. Enerji sektöründeki yarı mali açıklar esasen üç önemli nedenden kaynaklanmaktadır: (i) SOCAR'ın (Devlet Petrol Şirketi) yerel tüketim için Azerenerji ve Azerigaz'a piyasa fiyatlarının altında temin ettiği akaryakıt ve doğal gazdan kaynaklanan dolaylı sübvansiyonlar, (ii) elektrik ve doğalgazın tüketim karşılığının tam olarak ödenmemesi ve (iii) teknik kayıpların ve kaçak tüketimin yoğun olması. Mali disiplinsizlik, tüketilen mal ve hizmetlerin karşılığının ödenmemesi, açık ve dolaylı sübvansiyonlarla başvurulması gibi etkenler elektrik (Azerenerji), doğalgaz (Azerigaz) ve su (Apşeron Bölgesel Su Şirketi) sektörlerindeki büyük oranlarda yarı mali açıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.⁴⁶⁶

Tablo 45: 2003 Yılında Enerji Sektörüne Sübvansiyonlar ve Yarı Mali Yardımlar (Tahmin)

	GSYİH'nın Yüzdesi Olarak
Sübvansiyonlar	5,4
Azerenerji	5,0
Azerigaz	0,4
Yarı Mali Yardımlar	4,3
Toplam Yardımlar	9,8

Kaynak: IMF, **Azerbaijan Republic: Selected Issues**, IMF Country Report No. 05/17, January 2005, Tablo 1.1, s. 3.

Tablo 45'den görüleceği üzere 2003 yılında devlet elektrik enerjisi tekeli Azerenerji ve doğalgaz tekeli Azerigaz'a sağlanan ve bütçe rakamlarında yer almayan dolaylı sübvansiyonlar ve diğer yarı mali yardımlar nedeniyle GSYİH'nın toplam %9,8'i oranında bir kayıp sözkonusu olmuştur.

Tüketilen elektrik enerjisinin ve doğalgaz bedellerinin tahsil edilememesi enerji sektöründeki en büyük kayıpları oluşturmuştur. Elektrik enerjisinin ve doğalgazın düşük fiyatlardan (sırasıyla 1,90 \$/kW ve 8,93 \$/milyon m³) piyasaya sunulmasına karşın 2002 yılında tüketilen elektrik enerjisi bedelinin sadece %34'ü,

⁴⁶⁵ WB, 2003; **Azerbaijan Public Expenditure Review**, Report No. 25533-AZ, Yıl 2003, s. 18.

⁴⁶⁶ WB, 2003; a.g.e., s. 18.

doğalgazın ise sadece %47'si tahsil edilebilmiştir. Piyasa fiyatları dikkate alınmasıyla tahsil edilecek enerji bedellerini değerlendirecek olursak, buna göre elektrik enerjisi bedellerinin sadece %17,1'i, doğalgazın ise %29,8'i tahsil edilebilmiştir (Tablo 46).

Tablo 46: Elektrik ve Doğal Gaz Sektörünün Mali Performansı (2002)

Ürün	Tüketim Karşılığı Ödeme (%)	Ağırlıklı Ortalama Tarife	Ödemesi Yapılan Tutarın Değeri	Ortalama Olması Gereken Fiyat	Olması Gereken Fiyattan Ödeme (%)
Elektrik (\$c/kW)	34	1,90	0,65	3,80	17,1
Doğal Gaz (\$/mln.m ³)	47	19,00	8,93	30,00	29,8

Kaynak. WB, **Azerbaijan Issues and Options Associated with Energy Sector Reform**, Report No. 32371-AZ, March 31, 2005, Table VII-1, s. 109.

Hükümet 1996 yılından itibaren enerji sektöründe yarı mali işlemleri önlemek için Dünya Bankası ve IMF'le çalışmalar yapmaktadır. Özellikle Dünya Bankası ile yapılan enerji sektöründeki yeniden yapılanma çalışmaları önem arz etmektedir. Bu çalışmalar sonucunda sağlanan gelişmelere rağmen sektörde yarı mali açığı kapatmak henüz mümkün olamamaktadır. Diğer taraftan, hükümet düşük fiyat uygulaması nedeniyle gerçekleşen gelir kayıplarını durdurmak için 2006 ve 2007 yıllarında akaryakıt ve elektrik enerjisi fiyatlarını yükseltmiştir. Bu uygulamanın sonuçlarının ne düzeyde başarı sağlayacağı yıl sonunda gerçekleşecek istatistiksel verilerden anlaşılabilecektir. Fakat tüketim bedellerinin tahsil oranının düşük düzeyde kalması fiyat artışlarına rağmen yüzde yüz bir başarı sağlanmasını engelleyebilir. Diğer taraftan, yapılmış olan fiyat artışlarının da enerji üretim maliyetlerinin karşılayabilir oranda olup-olmaması da tartışma konusu olabilmektedir. Zira, maliyetleri tam olarak karşılamayacak bir fiyat artışlarının bu alanda yarı mali açığı azaltmasına rağmen tam olarak kapatabileceğini söylemek doğru olmayabilir.

Bu bakımdan, doğrudan kamu gelir kaynaklarını ilgilendiren bir konu olan enerji sektöründeki yarı mali işlemler sonucu ortaya çıkan açıklar kamu mali dengesi üzerinde etkili olarak mali disiplinin sağlanmasına olumsuz yönde etki yapabilmektedir. Sorunun yapısal karakterde olması ilerleyen yıllarda da kamu mali disiplini üzerinde etkili olabileceğini göstermektedir.

SONUÇ

Dünya ekonomisi geçen asırda önemli gelişmelere sahne olmuştur. 1914-1918 yıllarında yaşanan I. Dünya Savaşı, ardından 1929 yılında ortaya çıkan Dünya Ekonomik Buhranı ve II. Dünya Savaşı dünya ekonomisinde önemli tahribatlara yol açmıştır. II. Dünya Savaşı üzerinden geçen 25-30 yıllık istikrar döneminden sonra 1970'lerde dünya ekonomisi yeniden krizlerle karşılaşmıştır. Ekonomi literatürüne petrol krizleri olarak geçen bu krizler 1929 yılında olduğu gibi sadece ekonomik nedenlere dayanmıştır. Dünya piyasalarında petrol fiyatlarının aniden yükselmesi ekonomik dengeleri bozmuştur.

II. Dünya Savaşı sonrası uyguladıkları ekonomi politikalarıyla savaşın yıkıntılarını ortadan kaldırmayı başaran ve ekonomik refah düzeyini yükseltmiş olan gelişmiş ülkelerde petrol krizleri sonrasında yüksek enflasyon ve işsizliğin bir arada görüldüğü stagflasyon olgusu yaşanırken, ekonomik büyüme ve kalkınmanın finansmanını iç piyasadaki sermaye yetersizliği nedeniyle dış piyasalardan borçlanmalarla sağlayan gelişmekte olan ülkelerde ise dış borçların artmasıyla borç krizleri baş göstermeye başlamıştır.

Dünya ekonomisinde 1970'li yıllarda yaşanan bu sorunlar her ne kadar petrol krizlerine bağlı olarak gösterilmiş olsa da, sorunların temel nedeni aslında uygulanan ekonomi politikalarından kaynaklanmıştır. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'ndan sonra dünya ekonomisinde geniş uygulama sahası bulan Keynesyen ekonomi politikalarıyla devletin ekonomik alandaki faaliyetleri artmış ve piyasaya doğrudan müdahalelerde bulunan bir kurum haline gelmişti. Başlangıçta 1929 buhranının sorunlarını ortadan kaldırmakta ve ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamada başarılı olan Keynesyen ekonomik model, beraberinde getirdiği kamu harcamalarındaki aşırı artışlar sonucu ortaya çıkan kamu açıkları, yüksek oranlı enflasyon ve dış borçlar nedeniyle uygulamada sıkıntılara girmiştir.

Gelinen noktada sorunlara çözüm olarak yeniden klasik iktisat düşüncesinin ürünü olan piyasa ekonomisine dönüş görülmüştür. Zira, devletin ekonomideki görev ve fonksiyonlarının azaltılmasıyla piyasaya yaptığı müdahaleler sonucu ortaya çıktığı düşünülen sorunlar çözülebilecekti. Teorideki bu gelişmeler doğrultusunda uygulama safhasında ilk adımlar dünya ekonomisinin en büyük ekonomilerinden olan ABD ve İngiltere tarafından atılmaya başlanmıştır. 1980'li yılların başında ABD'de muhafazakarların iktidara gelmesiyle Cumhurbaşkanı Reagan tarafından "piyasa ekonomisini müdahalelerden arındırma" eylemi başlatılmış oldu.

Reaganomics olarak tanımlanan bu eylemin amacı kamu harcamalarının, vergi oranlarının, özelleştirmeler yoluyla kamunun ekonomi içerisindeki payının ve müdahalelerinin azaltılması yoluyla piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak olmuştur. Benzer politikalar, aynı dönemde İngiltere’de iktidara gelen Margaret Thatcher tarafından da uygulamaya konmuştur. Piyasa ekonomisine geçiş politikaları daha sonraları diğer ülkeler tarafından da tercih edilmiştir.

Bu gelişmelere paralel olarak ülkelerin karşılaştıkları ödemeler dengesi sorununa yardımcı olmak ve böylece dünya ticaretinin gelişmesine katkı sağlamak amacıyla kurulan IMF ve gelişmekte olan ülkelere yönelik yardım faaliyetlerinde bulunan Dünya Bankası da yeni fonksiyonlar üstlenerek yapısal uyum programlarıyla piyasa ekonomisi temelli reformlar için ülkelere kaynak ve destek sağlamışlardır. Bu kuruluşlar özellikle “Washington Konsensüsü” olarak bilinen, temelde kamunun ekonomi içindeki payının azaltılmasına ve kamu mali dengesinin sağlanmasına yönelik yapısal uyum programlarıyla piyasa ekonomisinin dünya ekonomisinde egemen ekonomik model olmasına çalışmışlardır.

1990’lı yılların başında Sovyetler Birliği’nin çözülmesi sonucu Birliği oluşturan cumhuriyetlerin ve MDAÜ’nin piyasa ekonomisine geçiş sürecini başlatmış olması, dünya ekonomisinde piyasa ekonomisi ve merkezden planlı ekonomi olarak bilinen iki kutuplu düzenden piyasa ekonomisi düzenine geçişin tamamlanmasını sağlamıştır.

Ekonomi literatüründe geçiş ekonomisi olarak bilinen bu ülkelerin eskiden bütün ekonomik faaliyetlerin kamu kararları ve denetimleri doğrultusunda yapıldığı merkezden planlı ekonomik model uygulaması, onların piyasa ekonomisine geçiş yolunda zorluklar yaşamasına neden olmuştur. Yaşanan bu zorluklar ülkelere göre de farklılık göstermiştir. MDAÜ ülkelerinden farklı olarak BDT ülkelerinde piyasa ekonomisine ilişkin teorik ve pratik bilgi yetersizliği nedeniyle daha fazla zorluklar yaşanmıştır. Nitekim, günümüzde MDAÜ geçiş sürecini tamamlayarak AB üyesi olurken, BDT ülkeleri bu sürecin son aşamasını yaşamaktadırlar.

Geçiş sürecinde yaşanan bu zorluklar bir taraftan da geçişin kendiliğinden gelişen ve belirli bir zaman dilimi içerisinde dinamiklerinin olduğu bir gelişim süreci içerisinde değil, adeta alınmış bir politik karar doğrultusunda başlatılmış olmasından ve anlam itibarıyla bir bütün olarak anlaşılamamasından kaynaklanmıştır. Zira geçiş ekonomisi ülkeleri bu süreçte tam bağımsız bir devlet tipine geçiş; eşit esaslara dayanarak dünyanın diğer ülkeleriyle ilişkilerin kurulması, bir toplumsal-ekonomik

sistemden farklı bir sisteme –ekonomide egemen kamu mülkiyetinden çeşitli mülkiyet biçimlerine, sosyalist ekonomik düzenden piyasa ekonomisi düzenine-geçiş; ateist dünya görüşünden özgür inanç sistemlerine, komünist ideoloji ve kozmopolit maneviyattan ulusal maneviyata geçiş; totalitarizmden demokratik siyasi rejime –hukuk egemenliğine dayalı devlet türüne- geçiş; kapalı toplumdan açık-sivil topluma, çok partililiğe, çoğulculuğa geçiş gibi tamamen yabancı oldukları bir sisteme geçişi yaşamışlardır.

Geçiş ekonomisi ülkeleri piyasa ekonomisine geçiş sürecine girdiklerinde bu konuda farklı geçiş stratejisi teorileri geliştirilmiştir. Bu stratejilerden birincisi olan “şok strateji”ye göre dış ticaretin ve fiyatların liberalleştirilmesi, özelleştirmelerin gerçekleştirilmesi ve serbest döviz kuru reformlarıyla piyasa ekonomisine geçişin hemen sağlanması gerekirdi. “Kademeli geçiş stratejisi” olarak bilinen ikinci stratejiye göre ise piyasa ekonomisine geçiş yasal ve kurumsal altyapının oluşturulmasıyla zamanla ve kademeli olarak gerçekleştirilmeliydi. “Kademeli geçiş stratejisi”nin daha fazla zaman alacağı, dolayısıyla da eski kurumların feshinin zor olabileceği gibi özellikle Batı tarafından duyulan politik endişeler geçiş ekonomilerinin tamamına yakınında “şok strateji”nin uygulanmasını sağlamıştır.

Geçiş sürecine fiyatların ve dış ticaretin liberalleştirilmesi, özelleştirme ve serbest döviz kuru reformlarıyla başlayan geçiş ekonomilerinde ilk yıllarda üretim düşüşleri, enflasyon, işsizlik ve kamu mali dengesindeki ortaya çıkan açık sorunlarıyla karşılaşmışlardır. Dış ticaretin liberalleştirilmesi varolan ticaret ağını bozarak üretimde düşüşlere ve işsizliğe, fiyatların liberalleştirilmesi ise üretimdeki düşüşlerin de etkisiyle yüksek oranlı enflasyonlara neden olmuştur. Mülkiyet haklarına ilişkin yasal ve kurumsal altyapının yokluğunda gerçekleştirilen özelleştirmeler sonucunda ise özelleştirilen işletmelerde hem üretime geçiş süreci başlatılamamış, hem de yeterli gelir elde edilemediği için kamu mali dengesi bozulmuştur. Üretim faaliyetlerinin yetersiz olduğu ve birçok temel ihtiyaç ürünleri dahil çoğu ürünlerin ithal edildiği bir dönemde gerçekleştirilen serbest döviz kuru uygulaması sonucunda ise ülke para birimleri aşırı derecede değer kaybına uğramıştır.

Gelişmiş Batı piyasa ekonomilerine olan coğrafi yakınlık ve daha kısa süreli komünist rejimin uygulanması gibi piyasa ekonomisine geçişte avantajlı koşullara sahip olan MDAÜ, AB’ye aday ülke statüsüne alınmalarıyla sağlanan teknik ve finansal desteklerle geçiş sürecinin ilk yıllarında ortaya çıkan makroekonomik

istikrarsızlığı kısa bir dönem içerisinde durdurmayı başarırken, bu avantajların ve desteklerin çoğundan yoksun olan BDT ülkelerinde makroekonomik istikrarsızlık uzun yıllar devam etmiştir. Bu süreçte BDT geçiş ekonomilerinin çoğu büyük oranda IMF ve Dünya Bankası'nın finansal ve teknik desteklerinden yararlanmıştır. Piyasa ekonomisi yönünde yeterli bilgi ve tecrübelerden yoksun olan bu ülkelerde reformların daha çok IMF ve Dünya Bankası programları doğrultusunda gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Zira MDAÜ'de IMF ve Dünya Bankası'yla yapılan anlaşmalar gereği uygulanan programlar genellikle 1994-95 döneminde son bulurken, BDT ülkelerinin çoğunda bu programların başlangıç tarihi bu döneme rastlamış ve on seneyi aşan bir süre boyunca devam ettiği görülmüştür. Ayrıca, MDAÜ genelde STF ve stand-by kredi anlaşmaları doğrultusunda daha dar kapsamlı programlar uygularken, BDT ülkelerinin çoğu STF ve stand-by kredi anlaşmaları dışında EFF ve PRGF gibi daha geniş kapsamlı programlar da uygulamışlardır.

IMF ve Dünya Bankası geçiş ekonomisi ülkelerinde makroekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik programlar uygularken bu programların içeriğinde mali istikrarın ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik çok sayıda önlemler yer almıştır. Bunun da nedeni ilgili dönemde kamu mali dengesinin oldukça bozulmuş olmasıdır. 1970 ve 1980'li yıllarda özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu mali disiplini artan dış borç nedeniyle bozulduğu halde, geçiş ekonomisi ülkelerinde mali disiplinin kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamaması nedeniyle bozulmuş olduğu söylenebilir. Üretimdeki düşüş ve yeni oluşturulmaya çalışılan vergi sistemindeki aksaklıklar nedeniyle vergi gelirlerinde ortaya çıkan azalmalar, diğer taraftan kamu harcamalarının kısa dönem içerisinde azaltılmasının imkansız olması, kamu mali disiplininin bozulmasına neden olan en önemli etkenler olmuştur.

Geçiş ekonomisi ülkelerinde geçiş sürecinin ilk yıllarında bozulmuş olan genel anlamda makroekonomik, özel anlamda ise mali dengelerin iyileştirilmesine yönelik IMF ve Dünya Bankası mali disiplinin sağlanması, harcama reformu, vergi reformu, finansal liberalizasyon, döviz kuru reformu, KİT reformu, kamu kesiminde yeniden yapılanma vb. "Washington Konsensüsü" politikalarından oluşan yapısal uyum programları uygulamıştır. Uygulanan bu programlar sonucunda geçiş ekonomilerinde ülkelere göre sonuçlarda farklılıklar olsa da, genel anlamda makroekonomik ve mali istikrarın sağlandığını söyleyebiliriz. MDAÜ'de bu istikrar 1993-94 yıllarında sağlanırken, BDT ülkelerinde istikrarın sağlanması 1996-97 yıllarına kadar sürmüştür.

IMF programları doğrultusunda kamu harcamalarının azaltılmasıyla kamu gelir ve harcamaları arasında bir dengenin sağlanması olarak ortaya çıkan bu istikrar, sonraki yıllarda yasal ve kurumsal destekleyici reformlarla sürdürülebilir duruma getirilmiştir. Sert mali politikalarla sağlanmış olan mali istikrarın kısa vadeli dönemde reel ekonomi üzerinde olumsuz etkileri bulunmuş ise de, orta ve uzun vadede olumlu gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Mali disiplinin sağlanması amacıyla sert mali önlemlerin alındığı 1990'lı yılların ortasında küçük oranlarda gerçekleşen büyüme rakamları 2000'li yıllarda yükselmeye başlamıştır. Günümüzde geçiş ekonomisi ülkeleri dünya ülkeleri içinde en hızlı büyüme sergileyen ülkeler olmakta ve bu ülkelerin büyük çoğunluğu piyasa ekonomisine geçiş öncesi ekonomik büyüklüğe ulaşmış durumdadırlar.

Geçiş ekonomisi ülkeleri içerisinde piyasa ekonomisine geçiş sürecinin ilk yıllarında en çok sorunlar yaşayan ülkelerden biri de Azerbaycan olmuştur. Azerbaycan, Sovyetler Birliği döneminde özellikle petrol alanında gelişmiş bir sanayi yapısına ve ihracat odaklı bir ekonomiye sahipti. Ancak Sovyetlerin çözülmesi sonrasında Birliğin diğer ülkeleriyle ticari ilişkileri kopmuş, bu da üretimin hızla düşmesine ve ekonominin küçülmesine neden olmuştur. 1991-95 döneminde ülkenin GSYİH'sı %60'ın üzerinde küçülmüştür.

Ermenistan'ın işgalci politikaları sonucu ülkenin savaşa sürüklenmesi ekonomik dengeler üzerinde olumsuz etkiler yapmıştır. Savaş nedeniyle bir milyondan fazla insanın göçmen durumuna düşmesi ve işgal edilen arazilerde (ülke yüzölçümünün %20'si) ekonomik faaliyetlerin gerçekleştirilmemesi, dolayısıyla ülke ekonomisine herhangi katkıda bulunmaması ekonomik dengelerin bozulmasına yol açmıştır.

Yaşanan savaş bir taraftan piyasa ekonomisine yönelik reformların gerçekleştirilmesini engellerken, diğer taraftan da savaş harcamaları nedeniyle kamu maliyesi üzerine ağır bir yük getirerek kamu mali dengesini bozmuştur. Geçiş sürecine dış ticaretin ve fiyatların liberalleştirilmesiyle hızlı bir giriş yapan Azerbaycan'da savaş ve üretimdeki düşüşler nedeniyle diğer reformların gerçekleştirilmesi zor olmuştur. Özelleştirme, serbest döviz kuru ve yasal-kurumsal reformlar ekonomide istikrarın sağlandığı 1995-96 yıllarından sonra gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Geçiş sürecinin ilk yılları olan 1991-94 döneminde üretimdeki hızlı düşüşler, dört haneli enflasyon rakamları, ülke ekonomisinin ihracata dayalı ekonomi özelliğini

kaybetmesi ve dış ticaretin açık vermesi, milli para biriminin aşırı derecede değer kaybına uğraması ve işsizlik makroekonomik anlamda ekonomik dengelerin bozulmuş olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, kamu mali dengesinin durumu da ekonominin genel durumundan farklı olmamıştır. Sovyetler Birliği döneminde genelde fazla veren devlet bütçesi 1993 yılında %7,1, 1994 yılında ise %10,3 açık vermiştir. Yaşanan savaş kamu harcamalarını arttırmış, üretimdeki düşüş ve vergi sisteminin kurumsal yapısının oluşturulmaması nedeniyle de vergi gelirleri azalmış ve bu açıkların ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Azerbaycan'da geçiş sürecinin ilk yıllarında makroekonomik ve kamu mali dengesinin bozulması çoğu geçiş ekonomilerinden farklı olarak ekonomik nedenler dışında savaş gibi politik nedenlere de dayanmıştır. Mevcut sorunların ortadan kaldırılması ve ekonomik istikrarsızlığı ortadan kaldırmak için öncelikle savaşın durdurulması gerekirdi. 1994 yılında Ermenistan'la yapılan görüşmeler sonucunda savaşta ateşkes antlaşması imzalanmıştır. Savaşta ateşkes antlaşmasının elde edilmesinden sonra ekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

Bu yıllarda yaşanan ekonomik ve politik sorunlar ülke ekonomisinin tek başına ekonomik istikrarın ve yeniden büyümeye geçişin gerçekleştirmesini zorlaştırmıştır. Diğer geçiş ekonomisi ülkelerinde olduğu gibi piyasa ekonomisi konusunda bilgi ve tecrübe yetersizliği, iç tasarruf yetersizliği ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için ülkeye yabancı sermayenin girişini ve uluslar arası kuruluşların desteklerinden yararlanmayı zorunlu kılmıştır. Bu anlamda Hazar Denizi'nde bulunan petrol yataklarının ortak işletilmesi konusunda uluslararası petrol şirketleriyle anlaşmaların yapılması bu sektöre büyük miktarlarda yabancı sermaye girişini sağlarken, diğer taraftan uluslararası kuruluşlara işbirliği konusunda güven vermiştir. Zira, uluslararası iktisadi kuruluşlarla işbirliğinin kurulması bu gelişmeler sonrasında 1995 yılından itibaren başlamıştır.

Makroekonomik istikrarın sağlanması ve piyasa ekonomisi reformlarının gerçekleştirilmesinde Azerbaycan en çok IMF ve Dünya Bankası'nın desteğinden yararlanmıştır. Makroekonomik istikrarın sağlanmasında özellikle IMF'in katkısı çok büyük olmuştur. IMF'le yapılan anlaşmalar doğrultusunda gerçekleştirilen programlara uyum gösterilmesi bir sene gibi kısa bir dönem içerisinde makroekonomik istikrar yönünde gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Diğer taraftan, Dünya Bankası'nın sektörlerin geliştirilmesine yönelik faaliyetleri de makroekonomik

istikrar programlarını destekleyiciyi nitelikte olmuştur. Bu gelişmeler doğrultusunda 1996 yılında makroekonomik istikrarın sağlanmasıyla GSYİH'da uzun yıllar sonra ilk defa artış gerçekleştirilmiştir. İstikrar programlarına uyum konusundaki kararlılık ülke ekonomisinde istikrarın ilerleyen yıllarda da devamlılık göstermesini sağlamıştır.

Azerbaycan'da makroekonomik istikrarın sağlanması yönünde IMF istikrar programları diğer ülke örneklerinde olduğu gibi standart katı koşullar içermiştir. Özellikle mali dengedeki bozulmanın önlenmesi için; kamu harcamalarının azaltılması, Merkez Bankası'ndan borçlanmanın durdurulması, sosyal harcamalarda kesintilere gidilmesi, vergi muafiyet ve istisnalarının azaltılması veya kaldırılması vb. koşullar IMF istikrar programlarının içeriğini oluşturmuştur. Piyasa ekonomisine geçiş sürecinin başlamasından beri ciddi ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalan ve bunları tek başına çözmeye gücünden yoksun olan hükümet, sosyal maliyetlerinin yüksek olmasına rağmen IMF programlarını kararlı bir şekilde uygulamıştır.

Ekonomik istikrarın sağlandığı 1996 yılında kamu harcamaları GSYİH'ya oran bazında 1993 yılındaki %41,2 seviyesinden %17,6'ya düşürülerek bütçe dengesi sağlanmış, Merkez Bankası'ndan borçlanma uygulamasına son verilmiş ve (M2) para arzı oranı %7-10 düzeyine kadar azaltılmıştır. İlerleyen yıllarda uygulanan IMF programları mali disiplin anlayışı çerçevesinde uygulanmış yukarıdaki dengeler korunmaya çalışılmıştır. Diğer taraftan, Dünya Bankası da sağlamış olduğu uyum kredileriyle kamu yönetim sisteminin ve finans sektörünün geliştirilmesine finansal destek sağlayarak dolaylı olarak mali disiplininin sağlanmasında katkıda bulunmuştur.

1990'lı yılların sonlarında da mali disiplin anlayışı çerçevesinde istikrar programlarına devam edilmiş ve ekonomik istikrarın korunması ekonomik hedefler arasında en önemlisi olmuştur.

2000'li yıllarda petrol sanayisinin yüksek oranlarda gelişmesi sonucu petrol üretiminin artması ve dünyada petrol fiyatlarının da yükselmesi ülkede kamu gelirlerini arttırmış, bu da beraberinde kamu harcamalarının da arttırılmasını sağlamıştır. Bu artışlar özellikle son üç yılda; petrol gelirlerindeki artışların gerçekleştiği dönemde, devlet bütçesi rakamlarından açık bir şekilde görülmektedir. Kamu gelirlerindeki artış gerçekleştiği sürece kamu mali dengesi eşitliğinin bozulmayacağı çok açıktır. Fakat petrol gelirlerindeki artış kamu gelirlerinin yapısını vergi gelirlerinin aleyhinde bozmaktadır. Son yıllarda vergi gelirlerinin artan kamu harcamalarını karşılama oranının düştüğü gözlenmektedir. Vergi dışı gelir özelliğine

sahip olan ve dünya petrol fiyatlarındaki dalgalanmalara bağımlı olması sebebiyle petrol gelirlerini kamu harcamalarının finansmanında kullanılmasının yaygın hale getirilmesi mali disiplin açısından sakıncalı bir durum olarak görülmektedir.

Vergi gelirlerinin büyük ölçüde yine ülke ekonomisi içinde en büyük paya sahip olan petrol sanayisinden sağlandığını ve kamu gelirleri içerisinde de petrol ihracatından sağlanan gelirlerin payının arttığını dikkate aldığımızda kamu gelir kaynaklarının yapısının sağlıklı olmadığı ortaya çıkmaktadır. Petrol fiyatlarında olabilecek ani düşüşler kamu mali dengesini bozabilecektir.

Mali disiplin anlayışı kapsamında uygulanan IMF istikrar programlarının kamu harcamalarının azaltılması, dışarıdan sağlanan borçlarla ilgili sınırlamaların getirilmesi, vergi gelirlerinin artırılması gibi uygulamalarının reel sektör üzerinde olumsuz etkiler yaptığı söylenebilir. 1990'lı yılların ortalarında Azerbaycan'da da uygulanan istikrar politikalarının reel ekonomi üzerinde olumsuz etki yaptığı, sağlanan büyüme rakamlarının özellikle petrol sektörüne yatırılan doğrudan yabancı sermaye desteğiyle gerçekleştiği açıktır. Kamu harcamaları miktarının düşük kaldığı, dış borç miktarında önemli artışların gerçekleşmediği ekonomik istikrar programlarının uygulandığı dönemde, antlaşmalar gereği petrol sanayisine yatırılan yabancı sermayelerle petrol sanayisi yüksek oranlarda gelişirken reel sektörün geliştirilmesine yönelik faaliyetler IMF istikrar programları kapsamındaki uygulamalar nedeniyle sınırlı kalmıştır. Buradan çıkarabileceğimiz sonuç, istikrar programlarının uygulanması uğruna petrol sanayisi dışındaki sektörlerin gelişmesine desteklerin kesilmesi veya yapılmaması mevcut sektörel eşitsizliği beraberinde getirmiştir. Günümüzde sektörel eşitsizlik nedeniyle kamu mali gelir yapısının bozulması ve mali dengenin sağlıklı olmadığına dair endişelerin kaynağı 1990'lı yıllarda uygulanan istikrar programlarına dayanabilmektedir. Bu durumda ulaştığımız bir diğer sonuç ise, özellikle doğal kaynak zengini olan ülkelerde Azerbaycan örneğinde olduğu gibi, mali disiplin anlayışı kapsamında belirli bir dönemde uygulanan IMF istikrar programlarının ilerleyen yıllarda yine kamu mali dengesini bozabileceği konusu ile ilgili olmaktadır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- ABBASOV, Ebulhesen, İlyas, Esgerov, Keçid Dövrü ve Yeni İqtisadi Tefekkür (Sosial-Felsefi Tehlil), Nafta-Press Yainevi, , Bakü 2001.
- AĞAYEV, Ağanemet, Dövlət Borcu ve Onun İdare Edilmesi, Şerq-Qerb Neşriyatı, Bakı, 2002.
- AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Geliştirilmiş 6. Baskı, Ankara, 1997.
- AKTAN, Coşkun Can, Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Takav Matbaası, Ankara, 1994.
- AKTAN, Coşkun Can, Hüseyin, Şen, Globalleşme; Ekonomik Kriz ve Türkiye, TOSYÖV, Ankara, 1999.
- AKTAN, Coşkun Can, Utku, Utkulu, Selahattin, Togay, Nasıl Bir Para Sistemi? Parasal Disiplin ve Parasal İstikrar İçin Alternatif Öneriler, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, İstanbul, 1998.
- ALLAHVERDİYEV Ali, Bazar İqtisadiyyatının Teşekkülü Prosesinde Makroiqtisadi Dinamik ve Struktur Değişikliklerinin Tenzimlenmesi Problemleri, Elm Basımevi, Bakü, 2001.
- ARAS, Osman Nuri (2000), Rusya'da Tıkanan Sosyo-Ekonomik Değişim Dalgası, Qafqaz Üniversitesi Yayınları, Bakü, 2000.
- ARAS, Osman Nuri (2003), Azerbaycan Ekonomisi-Makro Ekonomik ve Sektörel Analiz, Qafqaz Üniversitesi, Kafkasya Araştırmaları Merkezi Yayınları, No: 2, Bakü, 2003.
- ASLUND, Anders, The Past Soviet Economy; Soviet and Western Perspectives, Punters Publisher, London 1992.
- DUNFORD, Michael, Differential Development, Institutions, Models of Regulation and Comparative Transitions to Capitalism, (ed.) John Pickles and Adrian Smith, Theorising Transition: Post-Communist Transformation, Routledge, New York, 1988.
- EĞİLMEZ, Mahfi, "IMF, Dünya Bankası ve Türkiye", Finans Dünyası Yayınları, No.2, İstanbul, 1996.
- EKER, Aytaç, ALTAY, Asuman, SAKAL, Mustafa, Maliye Politikası, (Teori, İlkeler ve Yöntemler), Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş İkinci Baskı, Anadolu Matbaası, İzmir 1997.
- EKER, Aytaç, Metin, Meriç, Devlet Borçları (Kamu Kredisi), Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Üçüncü Baskı, İzmir 2000.
- FUKUYAMA, Francis, Güven, Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Birinci Baskı, Ankara, 1998.
- GÜRAN, Nevzat, İsmail, Aktürk, Uluslararası İktisadi Kuruluşlar, Beşinci Baskı, Tuğra Ofset, Isparta, 2001.
- HACIYEV, A. H., Makroiqtisadiyyat ve Xarici İqtisadi Elaqelerin İnkişaf Problemleri, Azərbaycanda İqtisadi İslahatların Heyata Keçirilmesi Xüsusiyyətləri və Problemləri, Elmi Eserlər Toplusu, IV Buraxılış, Azərbaycan Respublikası İqtisadi İnkişaf Nazirliyi, İqtisadi İslahatlar Merkezi, Bakü, 2003.

- İNCE, Macit, Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi), Genişletilmiş 5. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 1996.
- KARLUK, Rıdvan, Uluslararası Ekonomik, Mali ve Siyasal Kuruluşlar, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.
- KAZGAN, Gülten, Küreselleşme ve Ulus-Devlet, Yeni Ekonomik Düzen, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.
- KOLODKO, Grzegorz W., Ten Years of Postsocialist Transition: The Lessons for Policy Reforms, The World Bank Development Economics Research Group Washington, D.C. (http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPIB/1999/07/22/000094946_99041308525126/Rendered/PDF/multi_page.pdf; 16.02.2007).
- KOPITS, George, Jon, Craig, Transparency in Government Operations, IMF, Washington DC, January 1998.
- LAGO, Ricardo, Debt in Transition Economies: Where is it heading, What can be done about it? "Debt in Transition Economies: Where is it Heading, What can be Done About it?", with Ricardo Lago, Revue D'Économie Financière, Special Issue, Ten Years of Transition in Eastern European Countries, Achievements and Challenges, 2001.
- MEMEDOV, Saleh, İnflyasiya ve Maliye Bazarı, Bakü, 1998.
- NADİROV, A., Ş., Muradov, A., Elesgerov, E., Nuriyev, T., Hüseyinov, Azərbaycan İqtisadiyyatı, Elm Basımevi, Bakü, 2003.
- NURİYEV, Barat, Bazar İqtisadiyyatı ve Azərbaycan, Bakı, Elm Basımevi, 1999.
- QULİYEV, Ferid, Millet ve Dövlət Gelirleri, Nağıl Evi Basımevi, Bakü 2004.
- SAKAL, Mustafa, Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi), Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.
- SAVAŞ, Vural Fuat, Piyasa Ekonomisi ve Devlet, İkinci Baskı, Liberte Yayınları: 36, Ankara, 2000.
- SAVAŞ, Vural Fuat, Piyasa Ekonomisi, Eskişehir İİBF Yay., Eskişehir 1987.
- STIGLITH, Joseph E., Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı, Plan B, Tasarım, Tanıtım, Yayıncılık ve Yapımcılık Tic. San. Ltd. Şti. 2. Baskı, , İstanbul, 2002.
- Vergi İşi, Elm ve Heyat Basımevi, Bakü, 1998.
- WB, Transition, The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, The World Bank, 2002, (<http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/complete.pdf>; 19.07.2005).
- YAQUBOV, Ş. E., A. M., Mahmudzade, Azərbaycan Respublikasında Aparılan Aqrar İslahatların Qiymetlendirilmesi, Azərbaycan'da İqtisadi İslahatların Heyata Keçirilmesi Hususiyetleri ve Problemler, İqtisadi İnkişaf Nazirliyi İqtisadi İslahatlar Merkezi, Bakı, 2001.
- YAYLA, Atilla, Liberalizm, Turhan Kitabevi, Ankara 1992.

YAYLA, Atilla, Özgürlük Yolu, Hayek'in Sosyal Teorisi, 2. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara 2000.

MAKALELER

ACAR Mustafa, "Ekonomik, Siyasal ve Sosyo-Kültürel Boyutlarıyla Küreselleşme: Tehdit mi, Fırsat mı?", Liberal Düşünce Dergisi, Sayı 25-26, Ankara, Kış-Bahar 2002.

ADAM, Antonis, Theodora S. Kosma, Jimmy Mc Hugh, , "Trade Liberalization Strategies: What Could South Eastern Europe Learn From CEFTA and BFTA?", IMF Working Paper, WP/03/239, December 2003.

AKDİŞ, Muhammet, "Azerbaycan'da Bankacılık ve Mali Kurumlar", Türk Dünyası Araştırmalar Dergisi, Sayı:99, (Aralık-1995), İstanbul, 1995, (<http://makdis.pamukkale.edu.tr/Mak8.htm>; 16.06.2005).

AKTAN, Coşkun Can, "Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa", (www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat; 12.10.2004).

Alam ASAD, Mark Sundberg, "A Decade of Fiscal Transition", Policy Research Working Paper No. 2835 (May), World Bank, 2002, (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/05/30/000094946_020516044_52762/Rendered/PDF/multi0page.pdf; 03.02.2006).

ALIYEV, Fuad, "The Macroeconomic Stabilization in Azerbaijan : "Who Is To Blame?", (http://www.geocities.com/cityofwinds/macroeconomic_stabilization.html; 05.11.2005).

ALTAY Asuman, "Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Kamu Maliyesi Sorunları ve Çözüm Önerileri", Manas Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi, Sayı 2, Yıl 2001, (<http://www.manas.kg/index?id=90>; 15.01.2005).

ALTAY, Asuman, "Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve KOBİ'lerin Durumu", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No: 86, Kırkbirinci Seri-Yıl 2002, İstanbul, 2003.

ARIK, Murat, "Komünizm Sonrası Geçişin Çelişkileri", Avrasya Etüdları, TİKA, Sayı 8, Temmuz 1998.

ARIKAN, Zeynep, "Geçiş Ekonomilerinde Mali Disiplin", Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongre Dizisi: 3, 02-04 Mayıs 2002, Bişkek- Kırgızistan, 2002.

Asuman ALTAY, *Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller*, s. 11, (<http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/gecis.pdf>; 16.05.2005).

ATİYAS, İzak, Şerif SAYIN, "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", (http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php; 16.12.2003).

BASTIRMACI, Atilla, "Doğu Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme Süreci", www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/1ekim98/dogu.htm; 21.01.2004).

BAŞARAN Ali, "SSCB'den Rusya Federasyonuna İntikal Eden Bütçe Açığı Sorunu, Maliye Politikaları 1985-1995", Maliye Dergisi, Sayı.138, Eylül -Aralık 2001.

- BERG, Andrew, "Does macroeconomic reform cause structural adjustment? Lessons from Poland", Journal of Comparative Economics, Vol. 18, No. 3, June 1994, (<http://www.sciencedirect.com/science/article/B6WHV-45P0S5D-2K/2/cadeef344895f688f4b4b55628e89f2a>; 24.03.2006).
- BLEJER Mario, Adrianne Cheasty, "Mali Açık Nasıl Ölçülür", (Çev: Tülay ERKEN), Maliye Dergisi, Sayı. 15, Ekim-Aralık, 1993.
- BLEYZER, Michael, "The Russian Economy: Current Reform Issues, Government Policies and Private Capital in Transition Economies", Third Annual Leontief Conference, Saint-Petersburg, February 8 to 9, 2002, The Bleyzer Foundation. (http://www.sigmaybleyzer.com/presentations/Leontief_3_prs_en.pdf; 30.03.2005).
- BOESX, James, Jorge Martinez-Vaquez, Robert Mc Nab, "Multi Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transition Economies", George State University, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, Working Paper 98-4, November 1998, (<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp9804.pdf>; 08.09.2005).
- BOUGHTON, James M., "IMF at 60, Reflections on reform at the IMF and the demands of a changing world economy", Finance & Development, September, 2004, (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/09/pdf/boughton.pdf>; 23.06.2005).
- BUITER, Willem H., "What have we learnt from fifteen years of transition in Central and Eastern Europe?", International Policy Conference on Transition Economies, Hanoi, Vietnam, 31 May - 01 June 2004, (<http://www.nber.org/~wbuiter/vietnam.pdf>; 10.04.2005).
- CEFERZADE, İmran, "Esaslı İnkişaf İlleri", İqtisadiyyat Gazeti, 18 Oktyabr-1 Noyabr, 2001.
- CESAR, Mustafa, "Bağımsızlığının Onuncu Yılında Türkmenistan'da Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci", Dış Ticaret Dergisi, Özel Sayı - Ocak 2002, (www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/turkmen.doc; 13.01.2004).
- CORSETTI, Giancarlo, Nouriel Roubini, "Denk Bütçe Kuralları Üzerine Amerikan Yaklaşımları Karşısında Avrupa Yaklaşımları", The American Economic Review, Volume 86, Issue 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5-7, 1996 (May, 1996) 408-413, (Çev.: Haluk EGELİ) DEÜ, SBE Dergisi, Cilt 5, Sayı:2, 2003.
- de SOUZA, Michele, Mark R. Lundell, Jason M. Lamb, "Price Reform and the Consumer in Central and Eastern Europe", Food Review, Sept-Dec, 1993, (http://findarticles.com/p/articles/mi_m3765/is_n3_v16/ai_15349865; 11.05.2004).
- DEĞİRMENÇİ, Koray D, "IMF Nedir?", (<http://www.turkis.org.tr/imf.htm>; 16.06.2003).
- DEMİRBAŞ, Tolga, "Küreselleşmenin Modern Devlet Maliyesine Etkileri", (http://www.isguc.org/eko_kuresel.php; 09.06.2003).
- EFE, Şeref, Yarı Mali İşlemler, (<http://www.ceterisparibus.net/maliye/maliye.htm>; 20.05.2007).
- EGELİ, Haluk, "Geçiş Ekonomilerinde Mali Saydamlık", Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongreler Dizisi:3, Bışkek, 2002 (a).

- EGELİ, Haluk, "Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:4, Sayı:2, Yıl:2002 (b).
- 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, Bışkek, 2002.
- EĞİLMEZ, Mahfi, "Dünya Bankası Grubu ve Türkiye", (www.mahfiegilmez.nom.tr; 21.04.2004).
- EĞİLMEZ, Mahfi, "Sürdürülebilir Borç Oranı", Radikal Gazetesi, 11 Kasım 2004.
- EĞİLMEZ, Mahfi, "IMF ve Türkiye", (<http://www.mahfiegilmez.nom.tr>; 21.01.2004).
- ELDAROĞLU, Ekber, "Azerbaycan Hökümeti Yoxsuluq Problemini Hell Etmeye Çalışır", Azərbaycan Milli Demokratiya Fondu, Azərbaycan Bülleteni, No: 32 (1529), 09 Avqust 2001.
- ELMAN, Michael, "The Social Costs and Consequences of The Transformation Process", UNECE, Economic Survey of Europe, No. 2/3, 2000, (<http://www.unece.org/ead/sem/sem2000/ellman.pdf>; 24.02.2005).
- EMİL, Ferhat, Hakan Yılmaz, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", 18. Maliye Sempozyumu, Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler), 12-16 Mayıs 2003, Girne-Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F, Maliye Bölümü ve Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 16, 2003.
- EMİRASLANOV, Azer, "Dövlət Müstəqilliyi və Milli İqtisadiyyatın Formalaşması Problemləri", Məşverət Bülleteni, No:7(43), Oktyabr 2001.
- ERSOY, Arif, Canan Balkır, "Dış Borçlar Sorunu ve Çözümüne Yönelik Bir Yaklaşım", Manisa Maliye Muhasebe Yüksekokulu Maliye Muhasebe Dergisi, Yıl:1, Sayı:1, Mart 1984.
- ESANOV, Arkam, Martin Raiser, Willem Buiter, "Nature's Blessing or Nature's Curse: The Political Economy of Transition in Resource-based Economies", EBRD Working Paper, No. 65 (London), November 2001, (<http://www.nber.org/~wbuitter/curse.pdf>; 26.06.05).
- FETELİYEV, Nail, Aygöl Şamçiyeva, Ruqiyet Memmedova, "Dünya Bankı ve Onun Azərbaycan'daki Fealiyyəti", Məşverət Bülleteni, No: 3(39), 2001.
- FISHER, Stanley, Ranta Sahay, "Transition Economies: The Role of Institutions and Initial Conditions", IMF, Festschrift in Honor of Guillermo A. Calvo, Nisan 15--16, 2004, (<http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2004/calvo/pdf/fische.pdf>; 12.05.2005)
- FREINKMAN, Lev, Gohar Gyulumyan, Artak, Kyurumyan, "Quasi-Fiscal Activities, Hidden Government Subsidies, and Fiscal Adjustment in Armenia", American International Policy Group, Working Paper No. 03/06, 2003.
- Fuad ALİYEV, "The International Monetary Fund and Reforms in Azerbaijan", Budapest, Hungary, February 2002, (http://www.geocities.com/cityofwinds/monetary_fund.html; 05.11.2005).

- GOMULKA, Stanislaw, "Macroeconomic Policies and Achievements in Transition Economies, 1989-1999", Economic Survey of Europe, No. 2, 2000.
- GÖKALP, M. Faysal, Mehmet Avcı, "Türkiye Ekonomisi'nde Mali Disiplin Olgusu", Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10.Yıl Özel Sayısı, Sayı:7, Bahar 2002.
- GRAY, Cheryl W., "Reforming Legal Systems in Developing and Transition Countries", IMF, Finance & Development, September 1997.
- HAKAN, Yılmaz Hakkı, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası orta vadeli harcama sistemi", Devlet Planlama Teşkilatı.Yıllık Programlar ve Konjonktür, Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Ankara, Ağustos 1999, (<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/dunyaban.html>; 21.06.2006).
- HATİPOĞLU, Aziz Murat, "Merkezi Planlamanın Çöküşünden Dönüşüme: Kırgızistan'a Ne Oldu?", Dış Ticaret Dergisi, Özel Sayı, Ocak 2002, (www.dtm.gov.tr/ead/dtdergi/ocakozel2002/donusum.htm; 12.05.2004).
- HAVRYLYSHYN, Oleh, Thomas Wolf, "Determinants of Growth in Transition Countries", Finance and Development, June 1999, Volume 36, Number 2, (<http://imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/06/pdf/havrylys.pdf>; 15.04.2004).
- HESENOV, Rasim, "Azerbaycan'ın İqtisadi İnkişaf Paradiqması ve İqtisadi Tehlükesizlik Konsepsiyasının Seçimi", Meşveret Bülleteni, No: 7(43), Bakü, Oktyabr, 2001.
- HİÇ, Mükerrrem, "Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar Piyasa Ekonomisi, Felsefesi, Temel Kuralları ve Uygulaması", 3. İzmir İktisat Kongresi Tebliği.
- HÜRCAN Yasemin Gürsoy, "Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi", T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi, 23, Ağustos 1999.
- HÜRCAN Yasemin, Emine Kızıldaş, Hakan Yılmaz, "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", (http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php; 10.05.2004).
- HÜSEYNOV, Fuad, "SSCB Dağıldıktan Sonra Halefiyet Sorunları", Avrasya Etüdleri, T.C. Başbakanlık Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Ankara, No: 25, Sonbahar-Kış 2003.
- IMF, "Azerbaijan", IMF Economic Review, Washington DC, May, 1992.
- IMF, "IMF at a Glance", (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/glance.htm>; 15.05.2007).
- IMF, "Structural Conditionality in Fund-Supported Programs", Prepared by the Policy Development and Review Department, (In consultation with other departments), Approved by Jack Boorman, February 16, 2001. (<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>; 26.06.2003).
- IMF, "The IMF Story", Finance & Development September, 2004, (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/09/pdf/timeline.pdf>; 23.06.2005).

- IMF, "Transition Economies: An IMF Perspective on Progress and Prospects", November, 2000 (b), s. 1, (<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm>; 05.02.2004).
- K. YUSİFZADE, "The Development of The Oil and Gaz Industry in Azerbaijan", Azerbaijan International, SOCAR Section, Summer, 1996 (4.2), (http://azer.com/aiweb/categories/magazine/42_folder/42_articles/42_socarkhoshbakht.html; 27.05.2006).
- KAMALOV, Nesimi, "1990-2000 Yılları Arasında Azerbaycan'da Enflasyon", Journal of Qafqaz University, Number 6, Fall-2000.
- KARACA, Ayhan, "Azerbaycan'da Ekonomik Dönüşüm Süreci ve Reformların 10. Yılı", (<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/ocaközel2002/ayhan.htm>; 20.02.2003).
- KENNEDY Suzanne, Janine Robbins, "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", Department of Finance, IMF Working Paper 16-2001.
- KOLODKO, Grzegorz W., "Globalization and Catching-Up: From Ression to Growth in Transition Economies", IMF Working Paper WP/00/100, June 2000.
- KRUEGER, Anne O., "A Work In Progress: Building on the Achievements of the Transition Economies", Conference on Transition in the CIS: Achievements and New Challenges, Institute for the Study of the Economy in Transition, Moscow, Russian Federation September 13, 2004, (<http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/091304.htm>; 02.04.2005).
- LINN, Johannes, "Challenges for Transition Economies, Challenges for the World Bank, Beyond Transition", The Newsletter About Reforming Economies, Volume 15, No. 1, October/November/December 2004. (http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/december_2004/pgs20-21.htm; 21.03.2005).
- LORIE, Henri, "Priorities for Further Fiscal Reforms in the Commonwealth of Independent States", IMF Working Paper, WP/03/209, October 2003.
- LOSER, Claudio M., "External Debt Sustainability: Guidelines for Low- and Middle-Income Countries", G-24 Discussion Paper Series, United Nations Conference On Trade And Development United Nations, No. 26, March 2004.
- Makoto SAKURAI, "Economic Topics on Transition Economies", Economic and Social Research Institute, March 2001, (<http://www.esri.go.jp/en/tie/russia/russia2-e.pdf>; 02.05.2007).
- MARANGOS, John, "A Political Economy Approach to the Neoclassical Model of Transition", American Journal of Economics and Sociology, Vol. 61, No. 1 (January, 2002).
- MARTINEZ-VARQUEZ, Jorge, Jameson Boex, , "Budgeting and Fiscal Management in Transitional Countries", International Studies Program Working Paper 00-6, September 2000 (a), (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017673.pdf>; 17.07.2005).
- MARTINEZ-VARQUEZ, Jorge, Jameson Boex, "Russia's Transition to a New Federalism", World Bank Learning Resource Series. The World Bank, 2000 (b),

(<http://www.ingentaconnect.com/content/wb/47/2001/00000001/00000001/art00001>;
21.03.2004).

MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge, Robert, Mc Nab, "Tax Reform Experiment in Transitional Economies", International Studies Program, Working Paper 00-1, Georgia State University, Andrew Young School of Studies, January 2000 , (<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0001.pdf>; 05.02.2005).

Mc FAUL, Michael, "State Power, Institutional Change, and the Politics of Privatization in Russia", World Politics 47, January 1995.

MEDVEDYEV, V., "Dramatičeskie stranitsy ekonomičeskoy reformatsii", Voprosy ekonomiki, No: 6, 1995, s. 112.

MEHDİYEV, Azer, "Azerbaycan'ın Dünya İqtisadiyatına İntegrasiyasının Reallıqları", Ekpert İqtisadi Jurnalı, No. 7-8, 2001.

MUSAYEV, Akif, "Azerbaycan Respublikasının İqtisadi İnkişaf Strategiyası ve Vergi Siyaseti", İqtisadiyyat ve Audit Jurnalı, No: 10, Oktyabr, 2001.

OKTAR, Suat, "Gelişmekte Olan Ülkelere Sermaye Akışı ve Dış Borçların Menkulleşmesi", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı:12, Aralık 1993.

ÖNDER, İzzettin, Hülya, Kirmanoğlu, "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No:554, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No: 80, İstanbul 1996.

ÖZGÜVEN, Ali, "İktisadi Krizler", Yeni Türkiye Dergisi, Ekonomik Kriz Özel Sayısı 1, Sayı:41, Yıl: 2001.

ÖZTÜRK, Feza, "Küreselleşme-Yeni Dünya Düzeni", (<http://www.mfa.gov.tr/PrintPageT.asp>; 16.06.2003).

PETRI, Martin, Günter Taube, Aleh Tsyvinski, "Energy Sector Quasi_Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union", IMF Working Paper, WP/02/60, March 2002, (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0260.pdf>; 10.11.2005).

PETRIE, Murray, "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society", IMF Working Paper, October WP/03/199, 2003.

PINTO, Brian, Vladimir Drebensov, Alexander Morozov, "Give Growth and Macroeconomic Stability in Russia a Chance: Harden Budgets by Eliminating Non- Payments", The Economics of Transition, 8/2, 2000.

POLACKOVA, Hana, "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability", World Bank Policy Research Working Paper No. 1989, WB, October 1998, (<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1989/wps1989.pdf>; 03.02.2006).

ROLAND, Gerard, "Ten Years After Transition and Economics", IMF Staff Papers, Vol. 48, Special Issue (Washington D.C.), 2001.

- SAAVALAINEN, Tapio, Joy ten Berge, "Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries", IMF Working Paper, WP/06/43, 2006.
- SARAÇOĞLU, B., "Küresel Krizler ve Türkiye İhracatının Geleceği", İGEME Dergisi, Nisan-Haziran 1999.
- SCHICK, Allen, "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management", Worl Bank Institute Governance, Regulation, and Finance Division, WB, May 1998.
- SEFEROV, Settar, "Evezsiz Milli Servetimiz: Müsteqillik", İqtisadiyyat ve Audit Jurnalı, No:10, Oktyabr, 2001.
- STERN, Nicholas, "The Future of the Economic Transition", EBRD Working Paper No 30, July 1998, (<http://www.ebrd.com/pubs/econo/wp0030.pdf>; 21.03.2004).
- SÜLEYMANOV, Elçin, "Bağımsızlık Sonrası Azerbaycan-IMF İlişkileri", Journal of Qafqaz Universty, No:9, 2002.
- SVEJNAR, Jan, "Assistance to the Transition Economies: Were There Alternatives?", OED Working Papers, The World Bank, Washington, 2002.
- SVEJNAR, Jan, "Transition Economies: Performance and Challenges", William Davidson Working Paper, Number 415, December 2001, (<http://www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp415.pdf>; 16.06.2004).
- ŞAHİN, Mehmet, "Washington Konsensüsü'nden Yeni Washington Konsesüsü'ne: IMF ve Dünya Bankası Değişiyor mu?", (<http://www.ir.metu.edu.tr/conf2002/papers/sahin1.pdf>; 20.10.2004).
- ŞAHİN, Yaman, "Türk Cumhuriyetlerinde Ekonomik Reformların 10 Yılı", Dış Ticaret Dergisi, Özel Sayı - Ocak 2002, (www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/ocakozel2002/reform.htm; 23.08.2003).
- TANDIRICIOĞLU, Haluk, "Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:4, Sayı 3, 2002.
- TANZI, Vito, George Tsibouris, "Fiscal Reform Over Ten Years of Transition", IMF Working Paper, WP /00/113, June 2000.
- TÜĞEN, Kamil, "Kırgızistan'da Kamu Harcamaları ve Gelir Sistemi", Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongre Dizisi: 3, Bişkek- Kırgızistan, 02-04 Mayıs 2002.
- ULUSOY, Ahmet, "Gelişmekte Olan Ülkelerin Dış Borç Sorunuyla İlgili Son Gelişmeler", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Ekim 1994.
- UNECE," Progress In Systematic Reforms In The CIS", Economic Survey of Europe, No.1, 2003, s. 130, (http://www.unece.org/ead/pub/031/031_c5.pdf; 22.05.2005).
- WB, "Institutions For Fiscal Discipline", (<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pem2subthemes.htm>; 27.07.2005).
- WB, "World Bank Activities in Azerbaijan", 1998, (<http://lnweb18.worldbank.org/ECA/Azerbaijan.nsf>; 04.02.2004).

WYPLOSZ, Charles, "Ten Years of Transformation: Macroeconomic Lessons", Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28-30, 1999, (<http://www.bos.org.yu/cepit/tranzicija/materijali/I%20sesija/dodatna%20literatura/macroeconomic%20lessons.pdf>; 14.04.2003).

TEZLER

KUŞKAY, Sıtkı Yılmaz, "Sovyet-Tipi Ekonomilerin Merkezi Plandan Serbest Piyasaya Geçiş Deneyimi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 2001.

NAZAROVETS, Natalka, "Fiscal Discipline and Budgetary Institutions In Ukraine", (Thesis on Master's degree in Economics), Kyiv-Mohyla Academy, 2001, (http://eerc.kiev.ua/research/matheses/2001/Nazarovets_Natalka/body.pdf; 02.05.2006).

NESİROVA Zenfira, "Sovyetler Birliği Dağıldıktan Sonra Azerbaycan'da Ekonomik Gelişme", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2002.

TANDIRCIOĞLU Haluk, "Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanmasında Borç Yönetiminin Etkinliği", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2004.

DİĞER KAYNAKLAR

2004 Yılı Devlet Bütçesinin İcrası Hakkında Kanun.

2005 Yılı Devlet Bütçesi Hakkında Kanun.

2006 Yılı Devlet Bütçesi Hakkında Kanun.

ALİYEV, Heyder, Azerbaycan Respublikası'nın Dövlət Müstəqilliyinin Onuncu İldönümü Haqqında, Azerbaycan Prezidentinin 20 Mart 2001 Tarihli Fermanı, Bakü, 20 Mart 2001.

Azerbaycan Bütçe Sistemi Kanunu.

Azerbaycan Cumhuriyeti, Sosyal Güvenlik Fonu Yıllık Raporları-2003, 2004, 2005 ve 2006, (www.ssfp.gov.az; 23.05.2007).

Azerbaycan Respublikasının İnsan İnkişafı Haqqında Hesabat 2002, Birleşmiş Milletler Teşkilatı İnkişaf Programı, 2002.

Azerbaycan Vergi Kanunu.

DEAN, Peter, The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries, Draft, Mayıs 1997.

IMF, Azerbaijan Republic: Selected Issues, IMF Country Report No. 05/17, January 2005.

IMF, Focus on Transition Economies, World Economic Outlook, October 2000 (a).

IMF, Guidelines for Fiscal Adjustment, Pamphlet Series, No. 49. IMF, Fiscal Affairs Department, Washington, D.C. 1995, s. 17-18, (<http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/content/pdfs/73228.pdf>; 18.01.2005).

IMF, Manual on Fiscal Transperancy, 1998, (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>; 13.09.2003).

IMF, World Economic Outlook, April 2005.

IMF, World Economic Outlook, April 2007.

KIZILTAŞ, Emine, IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları, Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği Ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler, T.C., Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2001.

T.C. Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor, 2003, Ankara 2004.

WB, Azerbaijan Country Assistance Evaluation, Operations Evaluation Department, Report No. 21459, November 30, 2000, ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/2cc19c749ca42c6b85256a5e00667693/\\$FILE/Azerbaijan_CAE.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/2cc19c749ca42c6b85256a5e00667693/$FILE/Azerbaijan_CAE.pdf); 16.04.2006).

WB, Azerbaijan Public Expenditure Review, Report No. 25533-AZ, Yıl 2003.

WB, The World Bank Annual Report 2004.

WB, The World Bank Annual Report 2004.

WB, World Development Indicators 2005.

WB, From Plan To Market, World Development Report 1996, Washington, 1997, (<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/abstract/9249/ABSTRACT>; 20.06.2005).

İNTERNET KAYNAKLARI

www.azstat.org

www.imf.org

www.imf-az.org

www.maliyye.gov.az

www.nba.az

www.pfmc.az

www.ssfp.gov.az

www.worldbank.org

EKLER

Ek 1: IMF Programlarında Yapısal Koşullar

Kategori Sıralaması	Kategoriler	Kapsam
1	Döviz Kuru Sistemi	Döviz kuru rejiminin etkinliğinin sağlanması (Örneğin, döviz rejiminde bütünlüğün sağlanması)
2	Ticaret Rejimi	Ticaret Rejiminin Etkinliğinin sağlanması (Örneğin, tariflerin ve kotaların kaldırılması)
3	Sermaye Hesabı	Doğrudan Yatırımlar Dahil Sermaye Hesabı Regülasyonlarında Etkinliğin Sağlanması (ÖR. Sermaye Hesabına ilişkin işlemlerde kısıtlamaların kolaylaştırılması veya tamamen kaldırılması)
4	Fiyatlar ve Piyasalarlar	Tarım sektörü dışında bütün sektörlerde fiyat ayarlamaları uyumunun, fiyatların liberalizasyonunun, piyasa temelli operasyonların gerçekleştirilmesi (Ör. Yerel fiyatların liberalizasyonu, kurtarma amaçlı sübvansiyonların azaltılması ve piyasalarda devlet tekelciliğinin ortadan kaldırılması)
5	Kamu Girişimleri Reformu ve Yeniden Yapılanma	Özelleştirmeler aracılığıyla kamu girişimlerinin yeniden yapılandırılması ve yönetim sorununun çözülmesi
6	Özelleştirme	Tarım sektörü dışında bütün sektörlerde kamu mülkiyetindeki şirketlerin mülkiyetinin el değiştirmesinin sağlanması
7	Kamu Gelirleri ve Harcama Reformu	Gelirler Reformu: vergi oranlarının veya bütün olarak vergi sisteminin değiştirilmesi, vergi borçlarının azaltılması ve vergi idaresine ilişkin sorunların çözümü
8	Sosyal Güvenlik Sistemi	Sosyal korumacılıkta mali kaynakların güçlendirilmesi (değiştirilmesi), uzun vadeli kaynakların geliştirilmesi (emekli borçlarının azaltılması), kamu sağlığı reformunun ve sosyal refah programlarının rasyonalizasyonu
9	Sosyal Güvenlik Ağı	Sosyal korumacılığın geliştirilmesi, ekonomik krizler sonucu düşük gelirli kesimler üzerinde olumsuz etkilerin önüne geçilmesi. Örneğin, geçici kamu istihdamının ve geçici refah programlarının tahsis edilmesi, sübvansiyonların yeniden gözden geçirilmesi)
10	Mali Sektör	Yeniden yapılanma, özelleştirme, regülasyonlara ve yönetim sistemine ilişkin değişiklikler, merkez bankası reformu, mali kurum ve piyasaların operasyonlarına ilişkin yasal düzenlemeler ve mali kurum/piyasalarda istatistiksel bilgilendirme sisteminin kurulmasıyla etkin mali sistemin oluşturulması
11	Tarım Sektörü	Toprak reformu, tarıma sağlanan sübvansiyonlar, girdi ve çıktı fiyatlarının liberalizasyonu ve işletmelerin yeniden yapılandırılması ile sektörün geliştirilmesi
12	İşgücü Piyasası	Fonksiyonel işgücü piyasasının oluşturulması
13	Ekonomiye İlişkin İstatistikler	Ekonomiye ilişkin istatistiklerin zamanında ve sağlıklı bir biçimde sağlanması
14	Kurumsallaşmanın Gerçekleştirilmesi, Yasal ve Düzenleyici Çerçeve, Şeffaflık	Kurumsal, yasal ve düzenleyici çerçevenin olmadığı alanlarda bunların tahsis edilmesi. Örneğin, rekabet kanunu, ticari iflas kanunu, ticaret kanunu, şirket yeniden yapılandırması ve yönetimi ve genel olarak şeffaflığın yaygın bir duruma getirilmesi

Kaynak: IMF, "Structural Conditionality in Fund-Supported Programs", Prepared by the Policy Development and Review Department, (In consultation with other departments), Approved by Jack Boorman, February 16, 2001, s. 88-89, (<http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/struct/cond.pdf>; 26.06.2003).

Ek 2: BDT Ülkelerinde Yarı Mali Faaliyetler (2001 Yılı)

Ülkeler	Eksik Ödemeler ve Birikmiş Borçlar	Hatalı Fiyatlandırma	Diğer Uygulamalar	Toplam (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak)
Azerbaycan	Nihai tüketicilerin ödenmemiş borçları ve sektörlerarası borçlar. Toplam: %7.2	Piyasa fiyatının ve maliyetin altında fiyatlandırma, imtiyazlı gruplar. Düşük fiyatlandırma toplamı sonucu: %20	Aşırı kayıplar : GSYİH'nın %0.8'i	Toplam: %26.7
Beyaz Rusya	Ödenmemiş borçlar: %0.8	Rusya'da ithal edilen doğal gazın düşük fiyattan sunulması: GSYİH'nın %12'si	Tarıma ayrılan doğrudan krediler: %1.4 (2000) %0.5 (2001)	Yarı mali işlemler toplamı: %2.2; Genel toplam: %14.2
Gürcistan	Veri yok	Veri yok	Veri yok	Veri yok
Ermenistan	Yeterli bilgi yok	Toplumsal hizmetlerin düşük fiyatlandırılması	Kaçak tüketim ve teknik kayıplar: elektrik tüketiminin %15'i	1999: %4.5 2000: %2.25
Kazakistan	Veri yok	İç piyasada petrol uluslar arası piyasadaki fiyatının %25'i üzerinden sunulmakta	Sübvansiyonlar ve Atsana'ya aktarılan sermayeye uygulanan imtiyaz	Gerçek tahminin bulunması zor
Kırgızistan	Elektrik ödemeleri 2000'de %70'ten %87'ye yükselmiştir	Nüfusun %60'ı imtiyazlı durumda; fiyatlar maliyetin altında sunulmakta; ihraç edilen elektriğe sübvansiyon uygulamaları	Teknik ve ticari kayıplar: %2.5	Tarım: %0.4 Bütçe: %0.5 Nüfus: %3.8 Diğerleri: %1.3 Toplam: %6
Moldova	Ödeme oranları: Nüfus: %88 Enerji kuruluşu: %50	İmtiyazlı gruplara kapalı sübvansiyonlar: GSYİH'nın %3.2'i. Nakit yardımlarıyla bu oran %1.5'e gerilemiştir.	Tahmin yok	Toplam: %5 (1999)
Özbekistan	Elektrik sektöründe ödenmemiş borçlar	İç piyasada elektriğin düşük fiyatta sunulması	Enerji sistemi için çoklu döviz oranı rejimi	Gerçekçi tahmin yok
Rusya	Birikmiş elektrik tüketimi ödemeleri GSYİH'nın %6'sı (1998)	Gerçekçi tahmin yok. Fakat enerji sektörünün tamamında düşük fiyatlandırma sonucu yarı mali işlemler mevcut	Tahmin yok	Tahmin yok
Tacikistan	Tahmin yok	Piyasa fiyatının ve maliyetin altında fiyatlandırma	Teknik kayıplar: %1.5	Elektrik ve doğal gaz toplamı: %7.3
Türkmenistan	Bilgi yok	İç piyasada petrol fiyatları gerçek değerinin %20'i oranında; petrol yapılan kapalı	Bilgi yok	Toplam: %13

		sübvansiyonlar: 300 milyon ABD doları (GSYİH'nın %6'sı), doğal gaz sektöründe düşük fiyatlandırma: 180 milyon ABD doları (GSYİH'nın %4'ü), elektrik sektöründe düşük fiyatlandırma: 105 milyon ABD doları (GSYİH'nın %3'ü)		
Ukrayna	Ödenmemiş borçlar azalmakta. Fakat yine de önemli derecede yüksektir: Doğal gaz: %1.1 (2000) %4.1 (1999) Elektrik: %0.7	Doğal gaz sektöründe düşük fiyatlandırma: %3.3 (2000), %1.5 (1999); Elektriğin maliyet fiyatının altında sunulması: %1.4; net %1.1	Aşırı derecede teknik kayıplar ve kaçak tüketim	Ödenmemiş borçlar: %1.8 Düşük fiyatlandırma: %4.7 Toplam: %6.7

Kaynak: Martin PETRI, Günter TAUBE, Aleh TSYVINSKI, "Energy Sector Quasi_Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union", **IMF Working Paper**, WP/02/60, March 2002.