

T.C.
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

GEÇİŞ ÜLKELERİNDE VERGİ REFORMU

Hasan Yılmaz İZLİMEK

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA 2007

T.C.
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

GEÇİŞ ÜLKELERİNDE VERGİ REFORMU

Hasan Yılmaz İZLİMEK

Danışman: Yrd. Doç. Dr. İsmail GÜNEŞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA 2007

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Bu çalışma, jürimiz tarafından MALİYE ana bilim dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Yrd. Doç.Dr. İsmail GÜNEŞ
(Danışman)

Üye: Prof.Dr. Ahmet Fazıl ÖZSOYLU

Üye: Yrd. Doç. Dr.Yelda TEKGÜL

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../.....

Prof. Dr. Nihat KÜÇÜKSAVAŞ
Enstitü Müdürü

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, alıntıların, şekil ve tabloların kaynak gösterilmeden kullanımı 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

ÖZET**GEÇİŞ ÜLKELERİNDE VERGİ REFORMU****Hasan Yılmaz İZLİMEK****Yüksek Lisans Tezi, Maliye Ana Bilim Dalı****Danışman: Yrd. Doç. Dr. İsmail GÜNEŞ****Eylül 2007, VII+202 sayfa**

Bu çalışmada “Merkezi Planlamacı” bir Ekonomik Sistemden “Piyasa Tabanlı” bir Ekonomik Sisteme dönüşüm sürecinde olan “Geçiş Ülkeleri”nde uygulamaya konan “Vergi Reformu” tartışılacaktır. Çalışmanın ana eksenini vergi reformunun gelişimi ile ekonomik yapı arasındaki sıkı ilişkiyi ve her bir ülke için geçerli olabilecek tek tip bir reform reçetesi uygulamanın mümkün olmadığını ortaya koymak oluşturmaktadır.

Bu yüzden iki önemli makroekonomik gösterge olan “enflasyon ve büyüme” rakamları her bir geçiş ülkesi bazında ana hatlarıyla ele alınmaya çalışılacaktır. Ayrıca “doğrudan yabancı yatırım ve özelleştirme” konularına da değinilecektir. Geçiş süreciyle ilgili literatürde bu ilişkilere yönelik birçok çalışma bulunmaktadır ve bu çalışmaların neredeyse tamamı birbirine yakın sonuçlara ulaşmaktadırlar.

Ayrıca çalışma boyunca verginin kavramsal olarak şekillenışı ve onu belirleyen vergilemenin temel amaçlarıyla birlikte vergi reformunun önemi vurgulanmaya çalışılacaktır. Bu amaçla genel olarak geçiş ülkelerinin ekonomik ortamları ve onların şekillenişini belirleyen iki farklı reform alternatifi üzerinde durulacaktır. Bunlardan ilki özellikle Rusya, Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti gibi hemen hemen tüm Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerince benimsenen ve “Big Bang” olarak adlandırılan ekonomik reform uygulaması ve diğeri ise Çin tarafından tam anlamıyla uygulanan ve onun modelini oluşturduğu ve “Gradualizm” olarak adlandırılan ekonomik reform uygulamasıdır. Birincisi değişiklik sürecinin “hızlı, devrimsel ve bütüncül” bir şekilde ele alınmasını savunurken; ikincisi “yavaş, evrimsel ve aşamalı” bir değişiklik sürecini savunmaktadır. Her iki uygulamanın şüphesiz olumlu ve olumsuz tarafları vardır.

Kapsamlı bir literatür taramasını içeren bu çalışma iki farklı ekonomik modelin şekillendirdiği iki farklı vergi sisteminin nasıl dönüşüme uğradığını ve bu dönüşüm esnasında uygulanan reform politikalarının nasıl sonuçlar verdiğini ortaya koymaya çalışarak “vergi reformunun ekonomik dönüşüm sürecinin en önemli parçalarından biri” olduğunu ortaya koyacaktır. Ekonomiler açısından hayati derecede önemi olan bu bilimsel tartışmanın daha kapsamlı bir şekilde tartışmaya açılması temennimizdir.

Anahtar Kelimeler : Geçiş Ülkeleri, Merkezi Planlama Ekonomisi, Piyasa Ekonomisi, Vergi, Vergi Reformu

ABSTRACT**TAX REFORM IN TRANSITION COUNTRIES****Hasan Yılmaz İZLİMEK****Master Degree Thesis, Public Finance Department****Supervisor: Assistant Prof. Dr.İsmail GÜNEŞ****September 2007, VII+202 pages**

Within this study, “Tax Reform”, which has been put in practice in “Transition Countries Transforming from a Central Planned Economic System to a Market Based Economic System” will be tried to be discussed. The basic axis of this study consists of on explanation to the close relationship between the improvement of the “tax reform” and “economic structure” and also on determining that it is impossible to carry out a universal reform prescription for every country.

For this reason, inflation and growth figures, which are two important macroeconomic indicators, will be tried to figure out for every transition country. Besides, the subjects of foreign direct investment and privatization will be touched upon. Within the transition literature, there are a lot of studies have been made about the relationship among these and almost all of them have reached to similar results.

Besides these, during this study, together with tax’s shaping, it will be also tried to be emphasized the importance of “tax reform” and basic aims of taxation. For this purpose, two different reform alternatives which re-shaped and regulate economic environment of transition countries will be generally handled. The former of them is economic reform application named “Big Bang” adopted by almost all central and eastern European countries such as Russia, Hungary, Poland and Czech Republic. The other is economic reform application named “Gradualizm” adopted by China. The first considers necessity of the reform process to be put rapidly, revolutionarily and totalitarianly in practice and the latter considers necessity of the reform process to be put slowly, evolutionarily and gradually in practice. Without doubt, each of them has advantages and disadvantages.

This study, consisting of comprehensive literature research will clarify that “tax reform” is one of the most important components of economic transformation process. It discloses how two different economic models which have transformed gived tax systems different shapes and what results can be removed from these reform policies. We hope this scientific debate on tax reform will be discussed deeply as it is getting a vital importance for economies.

Key Words : Transition Countries, Central-Planned Economy, Market Economy, Tax, Tax Reform

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışması lisans eğitimimden bu yana yapmış olduğum okumaların ve düşünsel birikimlerin bir ürünü olmuştur. Bu yüzden kapsamı yüksek lisans eğitim süresinin ötesine gitmektedir. Her şeyden evvel yüksek lisansın ders aşamasında bize tartışma ve düşünme imkânı tanıyarak derslerimizin verimli geçmesini sağlayan ve bu tez çalışmasındaki disipliniyle bana yol gösterici olan değerli hocam Sayın Yrd. Doç. Dr. İsmail Güneş’e,

Çin ekonomisi üzerine yayımlamış olduğu kitapla bu ekonomiyle daha fazla ilgilenmem gerektiği fikrini bende uyandırarak alâkasını ve eleştirilerini benden esirgemeyen değerli hocam Sayın Prof. Dr. Ahmet Fazıl Özsoylu’ya,

Yüksek lisans tezimin yazımı sırasında benden maddi ve manevi desteğini esirgemeyen değerli dostum Avukat Mehmet Serkan Katıçelik’e,

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü ve Maliye Bölümü akademik ve idari personeline,

Son olarak, fedakârlıklarını hiçbir şekilde ödeyemeyeceğim sabır ve anlayış dolu tavırlarıyla her zaman yanımda olan sevgili “Aileme” yaptıklarının karşısında çok küçük de olsa sonsuz şükranlarımı ve saygılarımı sunmayı bir borç bilirim.

Hasan Yılmaz İZLİMEK

Bu çalışma Çukurova Üniversitesi Araştırma Fonu Projelendirme Birimi tarafından desteklenmiştir.

(Proje No: İİBF 2006 YL 20)

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	<u>Sayfa</u>
ABSTRACT.....	I
TEŞEKKÜR.....	II
TABLolar DİZİNİ.....	III
GİRİŞ.....	V
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

VERGİ KAVRAMI VE VERGİLEMENİN AMAÇLARI

1.1.Vergi Kavramının Tanımı.....	4
1.2.Vergilemenin Amaçları.....	7
1.3.Vergi Reformu ve Reformun Genel Yönü.....	13

İKİNCİ BÖLÜM

VERGİ REFORMU UYGULAMASINDA GEÇİŞ

2.1.Merkezi Planlama Ekonomik Sistemi ve Uygulaması.....	22
2.1.1.Merkezi Planlamacı Sistemin Dağılışının Önemi.....	22
2.1.2.Merkezi Planlamacı Ekonomik Yapının Özellikleri.....	24
2.1.2.1.Kamu Mülkiyeti.....	25
2.1.2.2.Planlama Mekanizması.....	26
2.1.2.3.Planlamanın Amaçları ve Teknikler.....	27
2.1.3.Merkezi Planlamanın Aksaklıkları.....	29
2.1.3.1.Tek Parti Yönetimi.....	30
2.1.3.2.Kaynak Dağıtım Mekanizması.....	30
2.1.3.3.Fiyat Katılığı.....	33
2.1.3.4.Dışa Kapalılık.....	34
2.2.Merkezi Planlamacı Ekonomide Vergi Sistemi.....	36
2.2.1.Verginin Yönetilmesi.....	36
2.2.2.Merkezi Planlamacı Ekonomide Vergi Türleri.....	39
2.2.2.1.Alışveriş Vergileri.....	39
2.2.2.2.Maaş ve Ücret (Gelir) Vergileri.....	40

2.2.2.3.Girişim/Kâr Vergileri.....	41
2.2.2.4.Diğer Gelir Vergileri.....	43
2.2.2.5.İthalat Vergileri.....	43
2.2.3.Merkezi Planlamada Vergi İdaresi.....	44
2.3.Geçiş Ekonomisi ve Geçiş Döneminde Ekonomik Çerçeve.....	47
2.3.1.Merkezi Planlamanın Çöküşü ve Geçiş Ekonomisi.....	47
2.3.2.Geçiş Stratejisi ve Piyasanın Oluşumu.....	54
2.3.3.Makroekonomik Göstergeler ve Özel Sektör Oluşumu.....	57
2.3.3.1.Ülkeler Bazında Büyüme ve Enflasyon Rakamları.....	57
2.3.3.2.Özelleştirme.....	98
2.3.3.3.Doğrudan Yabancı Yatırım Girişleri/FDI.....	107
2.3.3.4.Geçiş Ekonomileriyle İlgili Değerlendirme.....	109
2.4.Geçişin Mali Yapıda Yarattığı Çözölme ve Temel Sorunlar.....	115
2.4.1.Çözölme.....	115
2.4.2.Sorunsal Özellikler.....	122
2.4.2.1.Müdahaleci Gelenek ve GSYİH’da Kamu Sektörü Payının Fazlalılığı.....	122
2.4.2.2.Gelenekselleşmiş ve Görüşmeler Aracılığıyla Belirlenen Vergilerin Varlığı	123
2.4.2.3.Kamuoyundan Saklanan Vergiler/Zımnı Vergileme.....	124
2.4.2.4.Yüksek Oranlar ve Karmaşıklık.....	125
2.4.2.5.Az gelişmiş Vergi Yönetimi ve Kurumsal Yetersizlik.....	135
2.4.2.6.Devlet Kurumlarına Karşı Kamuoyu Güvensizliği.....	136
2.4.3.Vergi Reformları.....	139
2.5.Çin Reform Sürecinin Farklılığı: Gradualizm.....	151
2.5.1.Çin’de Ekonomik Yapı ve Reformun Gelişimi.....	151
2.5.2.Çin Mali Sistemi.....	166
2.5.3.Çin’de Vergi Paylaşım Sistemi:Tax Sharing System.....	174
2.5.4.Çin’de Vergi İdaresi.....	178
2.5.5.Çin Mali Reformuna Genel Bir Göz Atış.....	178
2.5.6.Çin Vergi Sistemi.....	181

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

KAYNAKÇA.....	192-200
ÖZGEÇMİŞ.....	201-202

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo.1. Geçiş Ülkelerinde Ekonomik Büyüme Oranları 1990-1999.....	65
Tablo.2. Geçiş Ülkelerinde Ekonomik Büyüme Oranları 2000-2007.....	67
Tablo.3. Geçiş Ülkelerinde Enflasyon Oranları 1990-2000.....	68
Tablo.4. Geçiş Ülkelerinde Enflasyon Oranları 2001-2007.....	69
Tablo.5. Geçiş Ülkelerinde Çıktı Performansı 1989-1999.....	95
Tablo.6. Konsolide Edilmiş Bütçe Gelirleri GSYİH'nın %'si Olarak.....	118
Tablo.7. Geçiş Ülkelerinde Dönüşüm süreci Boyunca Vergi Gelirleri: Ülke Geliri GSYİH'nın %'si Olarak.....	120
Tablo.8. Geçiş Ülkelerinde Girişim Kâr Vergisi-1996.....	126-128
Tablo.9. Geçiş Ülkelerinde Kişisel Gelir Vergisi ve Sosyal Güvenlik Katkıları-1996.....	128-131
Tablo.10. Geçiş Ülkelerinde Katma değer Vergisi-1996.....	131-134
Tablo.11. Euro-8 Ülkelerinde Vergi Oranlarında Önemli Değişiklikler.....	141-143
Tablo.12. Balkan Ülkelerinde Vergi Oranlarında Önemli Değişiklikler.....	144-145
Tablo.13. Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkelerinde Vergi Oranlarında Önemli Değişiklikler.....	146-148
Tablo.14. 2007 Yılı Vergi Oranları.....	149
Tablo.15. Vergi Politikası Reformunda Gelişme.....	150

GİRİŞ

Dünya ekonomisi ve onun biçimlendirdiği ilişkiler ağı son yıllarda hızla ve tersine çevrilemez bir şekilde değişiyor. Ülke ekonomilerinin tümü birbiriyle eklemlendikçe ve birbirine daha fazla bağımlı hale geldikçe bu ekonomik sistemlerin temel işleyiş mekanizması olan piyasalar da birbirine daha fazla benzemeye başlıyorlar. Dolayısıyla böyle bir süreçte herhangi bir ülke ekonomisinin mikroekonomik, makroekonomik, mali ve parasal tüm politika unsurlarının uluslar arası ortamla daha rekabet edebilir, işleyen ve uyumlu bir hale getirilmesi kaçınılmaz bir şekilde hem ekonomik ve hem de politik aktörler için bir varoluş zorunluluğu olarak ortaya çıkıyor.

Piyasa ekonomisini hâkim bir mekanizma haline getiren bu süreci biçimlendiren en önemli olay hiç şüphesiz bir şekilde 1989 yılında Sovyet Sosyalist düzenin işleyemez hale geldiğinin reel politikte kendini tüm dünyaya duyurmasıydı. Böylece ekonominin “kendi kendine işleyen” mekanizmasının üstünlüğü, zaman zaman değil sürekli denetleme ve düzenleme rolünü devlet aygıtına biçerek, “planlamacı ve müdahaleci” sisteme karşı zaferini ilan etmiş oldu. Açıkçası bu beyanname insanoğlunun varlığından beri hüküm süren insan ilişkilerinin en makul ve vazgeçilmez bir türü olan ticari ilişkiler ağının teknolojik seferberlikle birlikte daha da karmaşıklaşmasına neden oldu. Dünya sahnesinde zaten var olan “figüran” ve “yörünge” ülkeler yeni tanıştıkları “piyasa” mekanizmasıyla kendi başlarına gelişme potansiyellerini harekete geçirmeye başlarken; diğer taraftan dünya sahnesine Rusyanın boşalttığı yerden “mukayeseli” doğal kaynaklar üstünlüğüyle giren ülkeler de hızla önemli roller almaya başladılar.

Hiç şüphesiz bu gelişmeler birdenbire ve temelsiz olmadı. Uzun yıllar uğraş verilen ve halen de devam eden ekonomik reform programları sayesinde bu ülkeler refah seviyelerini geçmişe kıyasla arttırdılar ve hızla ekonomik yükselişe geçerek pastadan daha fazla pay ister hale geldiler. Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan gibi ülkeler piyasaya yönelik ekonomik reformlarla hatırı sayılır yabancı sermayeyi ülkelerine çekmeyi başardılar. Bunda özellikle uyguladıkları vergi reform politikalarının önemli etkisi vardı. Diğer taraftan bir başka ülke sessiz ve derinden ilerleyerek bugün dünya sahnesinin başrol oyuncusu olma yolunda nasıl uğraş verdiğini diğer ekonomilere gösterdi. Bu ülke tabiidir ki Çin’den başkası değildi.

Tüm bu yeni ve eski ülkeler ekonomik sistemlerini dönüştürmeye başladıklarında temel amaçları daha güçlü bir ekonomik ve mali sisteme sahip olmak ve varlıklarını pekiştirmektir. Bu ülkeler bu doğrultuda piyasa ekonomisiyle uyumlu, kurumsal ve yapısal değişikliklere yöneldiler ve böylece ekonomi literatürüne “geçiş ekonomileri” denilen bir kavram dâhil oldu.

Geçiş ekonomilerinin bu dönüşüm sürecinde yaşadıkları en önemli sıkıntılarından birisi ise planlamacı dönemde kurumsal ve yasal bir yapısı olmayan mali sistemlerini yeniden ve en baştan düzenlemektir. Çünkü ekonomik dönüşüm sürecinin başarılı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi ve diğer ekonomilerle rekabet edebilir, sağlam bir makro ve mikro denge kurulabilmesi için vergi sisteminin reformize edilmesi kaçınılmazdır. Açıkçası dönüşümün ana öğelerinden biri de vergi reformuydu.

Özellikle teknoloji ve kalifiye çalışan sayısı bakımından gelişmiş ekonomilerin çok gerisinde olan *geçiş ekonomilerinin* yabancı yatırımı bu ülkeye çekebilmeleri ve böylece bu eksiklikleri giderebilmeleri için hem gelirler politikasını düzenlemeleri ve hemde bütçeyi dengeli hale getirebilmeleri istikrar açısından son derece önemlidir. Bu sonuca ulaşabilmek içinde vergi reformu kaçınılmazdır. Ancak açıkça söyleyelim ki bu gerçeklik geçiş döneminin başlarında birçok ülke tarafından ihmal edilmiş ve üzerinde durulmamıştır. Daha çok ekonominin diğer alanlarına ağırlık verilmiştir. Hiç şüphesiz bunda ülkelerin içinde bulundukları kültürel ve siyasal ortamın da etkisi olmuştur. Örneğin geçiş ülkeleri merkezi planlamacı yapıya sahip olduklarından bunlarda bir vergi kültürü oluşmamıştır. Oysa vergileme sorunu günümüzde finansal piyasaların daha kuvvetli oluşmasını sağlayarak ekonomik yatırımlara fon sağlamaktan tutunda doğrudan yabancı yatırımları teşvik ederek ülkenin mali yapısının ve yatırım ikliminin iyileşmesine katkısı bakımından yadsınamayacak öneme sahiptir.

Bu gözden kaçırılmaması gereken bir unsurdur. Çünkü günümüzde aktörlerin oyunlarını sergiledikleri piyasanın tek hâkim motivasyonu vardır: *Kâr elde etmek. Kâr elde edebilmek içinde oyunu kurallarına göre oynamak gerekir. Oyunu kurallarına göre oynamayan oyuncu cezalandırılır ve belkide bir daha dönmek üzere oyundan çekilir.* Bu yüzden oyuncular kendilerini sürekli yenilemek değişime ayak uydurmak ve esnek bir yapıya sahip olmak zorundadırlar. İşte bu esnekliği onlara verebilecek uygun araçlardan biride vergileme sistemidir.

Ülkelerin nasıl bir vergi sistemine sahip oldukları ve vergi politikalarını belirleyen birçok unsur vardır. Ancak tarihsel süreç içerisinde en belirgin olan şey vergileme amacının sürekli olarak değişiklik gösterdiği'dir. Vergi politikası da bu amaç doğrultusunda şekillenmiştir. *Geçiş ekonomileri* de bu genel yargının dışında yer almamışlardır. Ancak ülkeler arasındaki farklılığın temel belirleyicisi uygulanan farklı reform politikaları olmuştur.

Vergi reformu onu gerçekleştiren ülkenin coğrafik, kültürel, beşeri, siyasal ve en önemlisi ekonomik yapısıyla yakından ilişkilidir. Coğrafik açıdan Avrupa'ya yakın olan ülkeler reform konusunda yanbaşılarındaki piyasa sistemlerine daha yatkın bir tutum sergilerlerken; Rusya'ya yakın olan Belarus ve Türkmenistan gibi ülkeler eski düzenin alışkanlıklarından uzaklaşmakta isteksiz davranmışlardır. Bu aynı zamanda kültürel ve siyasal bir görünümün de yansımasını ifade etmektedir. Bütün bunların altyapısını oluşturan ekonomik ortam ise en önemli faktördür.

Sonuç olarak, burada, vergi reformu meselesi günümüzün ekonomik dünyasının temel motivasyonları çerçevesinde ele alınmış ve onu belirleyen ve şekillendiren ekonomik ortamdan soyutlanmamıştır. Çalışmanın esas unsuru vergi reformunu ekonomik yapının önemli bir ögesi olarak ortaya koymak olmuştur. Bütün bunlarla birlikte vergi reformunun bir bütünsellik içerisinde ele alınması gerekliliği ve ülke şartlarının mutlaka göz önünde bulundurulması zorunluluğu bu çalışmada vurgulanmak istenen temel amaç olmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

VERGİ KAVRAMI VE VERGİLEMENİN AMAÇLARI

1.1.Vergi Kavramının Tanımı

Vergi konusunda bugüne kadar birçok tanımlama yapılmıştır. Ancak bu tanımlamaları belirleyen temel olgular daima tarihsel olayların ortaya çıkardığı gerçekler olmuştur. Tarihsel süreçte meydana gelen bu gelişmeler tek bir vergi tanımı üzerinde durulmamasının temel nedenlerindendir. Ancak her şeye rağmen tanımlamanın bir unsuru daima belirleyici olmuştur: *Mali amaç olarak devlete gelir sağlamak.*

Devlet, kamusal faaliyetleri yürütebilmek için ihtiyaç duyduğu gelirleri çeşitli şekillerde temin edebilir. Tarihsel süreç içinde para ekonomisinin yaygınlaşmasından önceki zamanda mal ve hizmet şeklinde aynı olarak ödenen mali yükümlülüklerin sık sık görünmüş olmasına karşılık, günümüzde nakdi olarak tahsil edilen kamu gelir vasıtalarının başlıca kaynakları, bir yandan devletin “vergileme yetkisi” dolayısıyla zora dayanarak aldığı vergiler, gümrükler de dahil olmak üzere, harçlar, şerefiyeler, resimler vb. diğer yandan da özel iktisadi faaliyetler, borçlanma, emisyon vb. yollardan sağlanan gelirlerdir (Turhan, 1979; 26).

Yukarıdaki tanımlamanın yanında bugün genel olarak kabul edilen tanımlama şu şekildedir: “Kamusal hizmetlerin gerektirdiği giderler ile kamu borçları dolayısıyla ortaya çıkan yükleri karşılamak amacıyla egemenlik gücüne göre karşılıksız olarak gerçek ve tüzel kişilerden alınan ve cebri niteliğe sahip para şeklindeki ödemeler vergilerdir. Mali, ekonomik ve siyasi nedenlerle uygulamaya konulmaktadırlar” (Akdoğan, 1996; 101). Görüldüğü gibi vergiler artık ekonomik ve siyasi nedenlerle de uygulamaya konmaya başlanmıştır. Devletin bu alanlarda çeşitli düzenlemeler yapabilmesinin en önemli aracı vergiler olmuştur.

Devletlerin vergi toplama konusundaki temel gerekçeleri hiç şüphesiz kamusal olarak yüklenilen görevlerin yerine getirilmesi amacıyla gelir sağlamaktır. Ancak bu gerekçe tarihsel süreç içinde varlığını daima sürdürmekle birlikte ekonomik ve sosyal gelişmelerin ortaya çıkardığı yeni ortam farklı gerekçeleri de beraberinde getirmiştir. Bireylerin esas aktörler olarak rol oynadığı siyasal ve ekonomik ortam toplumsal yapıdaki değişmelere tepkisiz kalamamış ve devlet zamanla vergilemeyi gerek ahlaki bir araç olarak gerekse iktisadi bir araç

olarak kullanmaya başlamıştır. Dolayısıyla vergilemenin tanımı da bu doğrultuda değişime uğramıştır.

Başlangıçta sadece gelir elde etme amacı söz konusu olduğundan vergi konusundaki en geçerli tanım klasik maliyeciler tarafından yapılmıştır. Çünkü bilindiği gibi klasikler devlet gelirlerinin sadece gelir sağlama amacına yönelik bir araç olduğunu savunmaktadırlar. Guston Jeze'dir. Klasik maliyeciler tarafından da kabul edilen ve Klasik maliyenin Kıta Avrupa'sında kurucusu olan ünlü Fransız maliyecisi Guston Jeze tarafından yapılan tanımlama şöyledir: "Vergi, kişilerden kamu giderlerini karşılamak üzere, cebri, nihai ve karşılıksız olarak istenen parasal bir yükümlülüktür" (Türk, 2002; 111). Dolayısıyla devlet sadece kamu giderlerini karşılamak amacıyla böyle bir yola başvurmaktadır ve bunun dışında bir hedeflemeyle vergi toplamayacaktır. Oysa tarihsel olaylar ve olgular bu tanımlamanın dışına çıkılmasını zorunlu kılmıştır.

Vergiye karşı duyulan sürekli ilginin nedenini, tarihsel gelişim içinde, vergilemenin mahiyetinde, amaç ve fonksiyonlarında meydana gelen hızlı değişimin, bu temel kamusal gelir aracına yeni koşullarına göre yön vermeyi zorunlu kılmasında ve özellikle vergi kavramının açık ve kesin bir şekilde tanımlanmasını güçleştirmesinde aramak gerekir. Açıkçası vergi kavramı konusunda gerek eski, gerekse yeni mali literatürde tam bir görüş birliği olmayıp, aksine verginin tanımı zamanın gereklerine ve tanımı yapan maliye yazarlarının benimsemiş oldukları devlet anlayışına göre değişmektedir. Örneğin Wagner'de vergiye bağladığı sosyal fonksiyon dolayısıyla daha önce yapmış olduğu tanımı değiştirmiş ve şöyle bir tanımlama yapmıştır: "Vergiler, gerek genel devlet gelirlerinin karşılanması, gerekse milli gelirin yeniden dağılımını değiştirmek amacıyla ekonomik birimlerce ödenen zorunlu aidatlardır" (Turhan, 1979; 27). Bu tanımlamada devlet gelirlerinin vergilerle karşılanması yanında diğer taraftan gelir dağılımının yeniden yapılarak düzenlenmesi konusu da yer almıştır. Böylece vergiye mali amaç dışında bir başka amaç daha dâhil edilmiştir.

Birinci Dünya Savaşına kadar mali literatürde vergi kavramı konusunda yapılan tanımlamalar, verginin üç temel niteliğini içermektedir: Buna göre vergi her şeyden evvel kamusal faaliyetlerin gerektirdiği harcamaları karşılamak üzere özel sektörden kamu sektörüne kaynak aktarmak suretiyle devlete gelir sağlayan bir araçtır; ikinci olarak vergi, zora dayanan mali bir yükümlülüktür ve nihayet vergi özel veya belirli karşılık esasına dayanmayan bir ödemedir (Turhan, 1979; 28).

Birinci Dünya Savaşını takip eden yıllarda verginin mali olmayan fonksiyonları da kesinlikle kabul edilmeye başlanmıştır ve vergiler iktisadi ve sosyal hayatı düzenlemenin bir aracı haline gelmişlerdir. Vergilemenin mahiyetinde meydana gelen bu yeni değişimi ve gelişimi dikkate alarak vergi kavramını tanımlayanların başında Gerloff vardı. Yazara göre en geniş anlamıyla vergiler, “kamusal ihtiyaçların karşılanması veya kamu ekonomisine ait diğer gayelerin, özellikle iktisadi ve sosyal amaçların gerçekleştirilmesi için zorunlu olarak ve özel bir karşılık gözetmeksizin kamu tüzel kişilerince diğer ekonomik birimlere yüklenen ödemelerdir” (Turhan, 1979; 28). Burada özellikle 1929 “Büyük Buhranı”ndan sonra J.Maynard Keynes’in “Genel Teori” adlı eserinde öne sürdüğü yeni fikirler etkili olmuştur. Mali olmayan fonksiyonların kabulü vergi konusunda yeni bir tanımlamanın ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Bu noktada en önemli tanımlama modern maliyeciler tarafından yapılmıştır. Modern maliyeciler klasik maliyecilerin vergi tanımına başlıca iki noktada ilavede bulunmaktadır. Modern maliyecilere göre, “vergi, kişilerden kamu harcamalarını karşılamak veya devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesini sağlamak üzere, cebri, nihai ve karşılıksız olarak doğrudan doğruya istenen, parasal bir yükümlülüktür”. Dolayısıyla böyle bir tanımlamada vergi sadece kamu harcamalarını karşılamak üzere alınmaz, gerektiğinde ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmak, ekonomik faaliyetlerin tabii seyrinin yönünü değiştirmek için alınır” (Türk, 2002; 111). Bizim de burada benimsediğimiz ve tarihsel gerçeklerden de yola çıkarak kabul ettiğimiz tanımlama modern maliyecilerin yaptığı tanımlamadır. Çünkü hangi amaçla alınırsa alınsın vergileme demek devletin özel sektörden kamu sektörüne kaynak aktarması ve özel sektördeki ekonomik ve ticari ilişkiler sürecine müdahalede bulunarak bu süreci etkilemesi demektir. Üstelik devlet bu topladığı kaynağı daha sonra harcama programlarıyla tekrar ekonomiye enjekte etmektedir. Sonuç itibariyle, ekonomi herhalükarda bu ekonomik ve yönetsel aktörün rolünü göz önünde bulundurarak kendi rolünü yeniden tanımlamaya kalkacaktır. İşte bu yüzden bu çalışmada doğal olarak vergilendirmeden bahsederken bunu göz önünde bulundurmaktayız.

Vergi kavramının mahiyeti özellikle, kurumsal sistemini oluşturmuş, piyasa işleyişini ahenkli bir hale getirmiş, gelir dağılımını yurttaşlar arasında göreceli olarak dengelemiş ve uygulamada bu işlerliğin devamını sağlayacak vergi politikasını ve vergi idaresini kurmuş, gelişmiş Batılı ülkeler açısından değil, henüz yeni gelişen *geçiş ekonomileri* açısından son

derece önemlidir. Merkezi planlama ekonomisinde devlet kendi hâkimiyetindeki ekonomik yapıda çok az sayıda ve belirli sektörlerdeki büyük girişimlerden vergi toplarken birdenbire piyasa reformuyla yeni, küçük, orta ve büyük çaplı çok sayıda girişimle dolayısıyla mükellefle karşılaşan bu ekonomiler, istikrar programları, fiyat liberalizasyonu ve kurumsal yapılandırma bir yana, sosyalist ekonomiden piyasa ekonomisine geçişle ortaya çıkan büyük gelir dengesizliklerini giderme ve gelişmiş ülkelerdeki sektörel yapıları takip edebilmek açısından vergiyi mali/fiskal amacının yanında iktisadi ve sosyal/ekstrafiskal amaçlarla da kullanmak zorunda kalmışlardır.

Diğer taraftan kamu gelirlerinin toplam hacmi ve bileşimi ile her bir gelir türünün yapısı, maliye politikasının amaçları göz önünde bulundurularak devletçe kararlaştırılır. Çağdaş devletin “mali sistemi”ni oluşturan bu çeşitli kaynakların en önemlisi vergilerdir. Her ülkenin mali sisteminin bileşimi, siyasi ve iktisadi koşullar, iktisadi sistem ve üretim tarzı ile sıkı bir ilişki içinde olmakla beraber, piyasa ekonomisine dayanan gelişmiş kapitalist veya karma ekonomi düzenindeki toplumların devlet gelirleri toplamı içindeki vergi gelirleri oranı % 70’i aşmakta hatta ileri derecede sanayileşmiş Batı ülkelerinde % 90’a ulaşmaktadır (Turhan, 1979; 26). Diğer yandan yukarıda da ifade ettiğimiz gibi vergi artık sadece bir gelir kaynağı değildir. Aynı zamanda bir düzenleyici olarak ekonomik yapının içerisinde. Bugün ekonomide vergi hâsılatındaki otomatik değişimler istikrar sağlamada otomatik stabilizatör vazifesi görmektedir (Ataç, 2002; 125–127; Türk, 2005; 104); bu otomatik stabilizatörler olarak vergiler, türlerine göre farklı reaksiyonlar göstermektedirler (Ataç, 2002; 104). Devlet genişletici veya daraltıcı maliye politikasıyla da vergileri kullanarak ekonomik faaliyetleri etkileyebilmektedir (Ünsal, 2005; 226–228). Ekonomik faaliyetlerin yanında bir taraftan da gelir dağılımı vergilerle düzenlenebilmektedir. Görüldüğü gibi verginin birçok amaçla kullanılabilmesi onun tanımlamasıyla ilgili olarak da tam bir uzlaşma ortaya çıkmasını engellemektedir. Vergi ancak onu uygulamaya koyanların amaçları göz önünde bulundurularak bir ortak tanıma kavuşabilir. Bu yüzden aşağıda vergilemenin amaçları üzerinde de durmayı bir gereklilik olarak görüyoruz.

1.2.Vergilemenin Amaçları

Verginin amacına ilişkin soru, büyük önemine rağmen, bugüne kadar mali literatürde yeknesak biçimde cevaplanamamıştır. Buna karşın vergilemenin temel fonksiyonu kamu giderlerini finanse etmek için devlete gelir sağlamaktır ve bu kısaca “mali amaç” olarak

nitelendirilir. Gerçekten de tarihsel gelişimi göz önünde bulundurulduğunda bugün dahi vergilemenin temel amacının devlete varidat temin etmek olduğu görülmektedir.

Ancak rasyonel bir vergi politikasına hangi fonksiyonların dâhil edilmesi gerektiği hususundaki görüşleri üç grupta toplamak mümkündür. Bir görüşe göre, vergi politikasının gayesi sadece kamu hizmetlerinin finansmanı için gerekli olan parasal vasıtaları temin etmek olmalıdır. İkinci bir görüşe göre, vergi politikasının mali olmayan amaçları da izlemesi, özellikle de iktisat politikasının bir aracı olması gerekir. Üçüncü bir görüşe göre ise, vergi politikası, mali gayenin yanı sıra mali olmayan amaçların da gerçekleştirilebilmesi için uygun olmakla beraber, bu tür amaçları ancak vergilemede adalet ve rekabet tarafsızlığı ilkeleri ile uyum içinde takip etmesi gerekir (Turhan, 1979; 32). Vergilemede adalet ilkesi ise vergi önünde eşitlik ilkesinin ve dolayısıyla vergide tarafsızlığın gerçekleşmesine bağlıdır. Vergi önünde eşitlik sağlanamazsa vergi yükümlüleri faaliyetlerini vergilerin az olduğu alanlara kaydırırlar. Ancak açıkçası verginin ekonomik faaliyetler üzerindeki tarafsızlığının sağlanması bir idealden ibarettir (Türk, 2002; 130).

Her türlü kamusal aracın amacı hiç şüphesiz devlete ait asli görevlerin gerçekleştirilmesine yardım etmektir. Bu anlamda devletin sahip olduğu bir araç olan verginin amacı da devletin gayeleriyle belirlenir. Devletin gayeleri ise tarihsel sahnede sürekli olarak değişime uğramış ve devlete yeni roller biçilmiştir.

Fakat verginin ilk ve en eski gayesi, mülk ve teşebbüs gelirleri, harçlar, şerefîyeler ve kamu borçları ile karşılanamayan devlet ihtiyaçlarını karşılamaktır. Vergilerin mali/fiskal amacı, “vergi devleti” kadar eski olup, özellikle kamu maliyesinin fevkalade genişlediği bir dönem olan 19. ve 20. asırlarda vergi sisteminin düzenlenmesi bakımından büyük bir öneme sahip olmuştur (Turhan, 1979; 32).

Klasiklerin vergilemenin fonksiyonları konusunda ileri sürdükleri talepler modern maliyecilerinkinden tamamen zıt yöndedir. Tarafsız devlet anlayışını benimseyen klasiklere göre devlet bütçesinin mümkün olduğu kadar küçük olması, ekonomik ve sosyal hayatta mevcut olan doğa düzeninin, vergiler ve kamu harcamaları ile bozulmaması, dolayısıyla vergilerin, yükümlülerinin nispi durumlarında değişiklik meydana getirmemesi, aksine adil, verimli ve tarafsız olmaları gerekmektedir. Aksi takdirde, iktisadi süreç normal yollarından saptırılacak verginin veriminde bir azalmaya ve bazı adaletsizliklere sebebiyet verilmiş

olacaktır. Çünkü klasiklere göre, rekabet serbestliği ve piyasa kanunlarına göre gerçekleşen fiyat oluşumu sonucunda ortaya çıkan milli gelir ve servet dağılımı, üretim faktörlerinin en rasyonel bir biçimde kullanılmasını ve sosyal adaletin en iyi şekilde gerçekleşmesini mümkün kılar. Bu nedenle vergileme ile piyasa ekonomisinin otomatik mekanizmasına müdahale etmek yâda bunun sonuçlarını düzeltmeye çalışmak, iktisadi ve sosyal açıdan olumsuz etkilerin doğmasına yol açar (Turhan, 1979; 33).

Bununla beraber, klasik dönemin önemli yazarları bu evrensel ifadelerle yetinmeyip, münferit vergilerin ve vergi sistemlerinin düzenlenmesi hakkında belirli teoriler geliştirerek vergileri serbest rekabet esasına dayanan piyasa ekonomisi sistemiyle uyumlu hale getirmeye çalıştılar. Hiç şüphesiz, münferit yazarların görüşleri arasında tam bir yeknesaklık yoktu; kaldı ki bu görüşler, zamanın seyri içerisinde önemli değişikliklere uğradı. Bunun en tipik örneği, başlangıçta gelir vergisine karşı alınan negatif vaziyetin daha sonraları pozitif bir şekle dönüşmesidir. Her şeye rağmen vergi politikası alanında yapılan sayısız önerilerin, müşterek tarafı, verginin iktisadi hayatın seyrini mümkün olduğu kadar az etkilemesi gerektiği esasına dayanmaktaydı. Bu hususta birinci planda yer alan somut talep- Ricardo'da görüldüğü üzere- piyasa ekonomisi sistemine dayanan bir iktisadi gelişmenin temel unsuru niteliğinde olan sermaye birikiminin mümkün olduğu kadar himaye edilmesine yönelikti. Buna karşılık, iktisat politikasına ilişkin belirli amaçların aktif anlamda doğrudan doğruya teşviki klasiklerin anlayışına ters düşmekteydi. Böyle bir duruma sadece istisnai hallerde rastlanmaktaydı. Örneğin Adam Smith, arazi vergisinin gayeye uygun şekilde düzenlenmesi suretiyle tarımın teşvik edilebileceğine inanmaktaydı. Keza J.Stuart Mill tarafından veraset vergisinin tasvip edilmesinin nedeni, servet farklılıklarının bir dereceye kadar denkleştirilmesi suretiyle girişimciler bakımından rekabet şartlarında eşitlik sağlamak idi (Turhan, 1979; 34).

İngiliz klasiklerinin vergi politikasına ilişkin görüşleri 19. yüzyılın birinci yarısındaki Alman maliye literatürünü fevkalade etkilemiştir. Örneğin bu dönemin maliye yazarlarından olan K.H.Rau, devlet harcamalarının olumlu olduğu esastan hareket ederek vergilemeyi haklı göstermekte, fakat buna karşılık vergilemenin aşırı bir şekilde kullanılmasından doğan tehlikelere ve iktisadi kalkınmanın en önemli itici gücü olan sermaye birikiminin korunması zorunluluğuna dikkat çekmekteydi. O dönemin daha birçok maliye yazarlarında buna benzer görüşlere rastlamak mümkündür.

Klasik-liberal dönemin maliye yazarlarının aksine, Schöffle ve Wagner, iktisat politikasına ilişkin belirli amaçların gerçekleştirilmesi için vergilemenin aktif bir araç olarak kullanılması sorunu ile de ayrıntılı olarak meşgul olmuşlardır. Schöffle, bu tür amaçlara yönelik tedbirleri ve vergilemenin milli gelir ile servet dağılımını düzeltme fonksiyonunu prensip itibarıyla reddetmektedir. Yazara göre bu çeşit tedbirler ile verginin mahiyetine yabancı olan bu gayelerin gerçekleştirilmesi olanak dışıdır. Buna karşılık, Wagner'e göre, verginin fonksiyonu sadece devlete varidat temin etmek değil, aksine ayrıca milli gelir ile milli servetin dağılımını düzenlemektir. Görüldüğü gibi vergileme vasıtasıyla iktisadi ve sosyal amaçların izlenmesi sorunu konusunda Schöffle ile Wagner arasındaki farklılık fevkalade karakteristiktir. Her iki yazarda, bu tür amaçların gerçek hayat bakımından taşıdığı önemi kabul etmektedir. Fakat Wagner'e göre, sosyal politikaya ilişkin fonksiyon, mali fonksiyonun yanı sıra verginin ikinci temel fonksiyonunu teşkil ettiği halde; Schöffle, mali olmayan unsurları vergilemenin mahiyetine ters düşen ve üstelik arzulanan amacın gerçekleşmesini mümkün kılmaya elverişli olmayan tali fonksiyonlar olarak nitelendirmektedir.

20. yüzyılın başlarındaki mali literatür, iki farklı eğilim göstermekteydi. Bunlardan ağır basan birinci eğilime göre özellikle piyasa ekonomisine dayanan iktisadi sistemin temel unsurlarını teşvik ve himaye etmek, vergilemenin iktisat politikasına ilişkin temel amacı olmalıydı. Bu nedenle özellikle Birinci Dünya Harbinden sonraki dönemde büyük imar ihtiyacının etkisi altında sermaye birikiminin teşvik edilmesi zaruretiyle işaret edildi. İktisadi bakımdan rasyonel olan vergi sisteminin ideal tablosunu çizme yönünde en somut denemeyi A.Lampe yapmıştı. Yazara göre vergi politikasının temel ilkesi piyasa ekonomisi açısından optimumu sağlamaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesinde sermaye birikiminin himaye ve teşvik edilmesi önemli rol oynamaktadır.

Vergi politikasının sosyal ve iktisadi amaçların gerçekleştirilmesi bakımından kullanılması hususunda ise, iki yönlü bir gelişme mevcut olmuştur. Bir yandan vergileme vasıtasıyla gelirin yeniden dağılımı amacı vergi mevzuatına kuvvetli bir biçimde nüfuz etmiş ve ayrıca pratik vergi hukuku iktisat politikasına ilişkin belirli amaçların hizmetine tahsis edilmiş; fakat diğer yandan, pratik vergi politikasının gösterdiği bu gelişimin tersine, Wagner'in tezine karşı Schöffle ve diğer yazarlar tarafından yapılan itirazlar uzun süre ilmi literatüre hâkim olmuştur. Bu durum özellikle vergilemenin tali gayelerine ilişkin olanakların

sınırlı olduğuna işaret ederek bunları reddeden Birinci Dünya Savaşı ve sonrasına ait olan mali literatür için geçerlidir.

Bu konuda sadece W.Andrea farklı bir vaziyet almıştır. Yazara göre, vergi politikasının görevi, yalnız devlete varidat temin etmek değil, fakat aynı zamanda üretimi teşvik etmektir. Potansiyel randıman esasına dayanan bir vergilendirme şeklinden hareket eden Andrea, bu amacın kısmen “verginin telafisi olayı” kısmen de münferit ekonomi dalları arasında vergi yükünün farklılaştırılması vasıtasıyla gerçekleştirilebileceğine inanmakta ve böylece vergi politikasını yapmakla yükümlü olanlara, çeşitli ekonomi dalları arasında iktisadi bakımdan arzulanan oranın vergisel araçlarla tesisi gibi piyasa ekonomisine dayanan bir sistem ile uyumlu hale getirilmesi güç hatta bu yöntemle gerçekleştirilebilmesi olanaksız bir görevi vermekteydi.

Vergilemenin mali olmayan gayeleri konusunda mali literatürde beliren pozitif eğilimin dönüm noktasını 1930’lardan sonra doğan ve gelişen “new economics” teşkil etmektedir. Gerçi uygulama alanında, yüksek bir istihdam seviyesinde ekonomik istikrarı sağlamak için daha öncede büyük ölçüde vergilendirmeden yararlanılmış ve bazı ülkelerin vergi hukuku işsizlik ile mücadelenin hizmetine tahsis edilmiştir. Fakat bu amaca yönelik teorik araçlar, J.M.Keynes’in 1929 dünya ekonomik buhranı üzerindeki gözlemlerinden hareket ederek yaratmış olduğu “Genel Teorisi” üzerine kurulmuş olan “Fiscal Policy” tarafından geliştirilmiştir. Bu mali politikaya göre vergi politikasının, mali ve sosyal fonksiyonunun yanı sıra, ekonomide gelir ve istihdamı yüksek seviyede istikrar halinde tutma amacını da gütmesi ve bunu gerçekleştirebilmesi gerekmektedir (Turhan, 1979; 38).

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra modern büyüme teorisinin kaydettiği gelişmeler ile birlikte ilmi düzeydeki araştırmaların merkezini sadece, üretim ve istihdam seviyesinde beliren geçici nitelikteki dalgalanmaları yumuşatmak değil, aynı zamanda sürekli ve yüksek oranlı bir iktisadi büyümeyi gerçekleştirmek amacı teşkil etmeye başlamıştır. Bu nedenle maliye ilmi de 1950’lerin ortalarından itibaren uzun dönemli iktisadi büyüme sorunlarıyla ilgilenmiş ve vergi politikası iktisadi gelişmenin gerçekleştirilmesi yönünde kullanılmıştır.

Vergi politikasının mali olmayan gayelere yöneltilmesi konusunda ilmi literatürde başlatılan tartışma, A.P.Lerner’in temsil ettiği ve verginin mali gayesini reddeden “*functional finance*” teorisi ile zirvesine ulaşmıştır. Fonksiyonel maliye taraftarlarına göre devlet,

harcamaları için gerekli olan parayı para basmak suretiyle temin edebilir. Bu nedenle, vergilemenin tek gayesi, vergi yükümlülerinin sahip oldukları satın alma gücünü düzenlemek suretiyle tam istihdamı gerçekleştirmek ve devam ettirmektir. Konjonktürün yükseldiği ve enflasyonist bir eğilimin ortaya çıktığı bir dönemde, vergi aracılığıyla yükümlülerin satın alma gücünü azaltmak suretiyle ekonomideki likiditeyi kısmak gerekir. Konjonktürün daralma aşamasında ise, kamu giderlerinin borçlanma veya para basılması suretiyle finanse edilmesi gerekir.

Modern maliye ilmi ise, gerek vergiye sadece devlete gelir sağlama fonksiyonunu yükleyen ve “tarafsız vergi prensibi”ni benimseyen klasik yaklaşım tarzını, gerekse vergiyi münhasıran bir iktisat politikası aracı olarak gören A.P.Lerner’in “fonksiyonel maliye” yaklaşımını reddetmekte ve vergileme ile mali gayenin yanı sıra mali olmayan gayelerin de takip edilebileceğini kabul etmektedir.

Bu konu üzerine en çok çalışan maliyecilerinden biri olan Neumark’a göre ise, modern maliye ilmi için önemli olan sorun verginin mali olmayan gayelerin gerçekleştirilmesi için kullanılıp kullanılmayacağı değil, aksine böyle bir amacın gerçekleştirilmesi için belirli bir vergisel tedbirin uygun olup olmadığıdır. Neumark’a göre vergi politikası iktisat politikasını desteklemek amacıyla kullanılabilir. Dolayısıyla yukarıda bahsedilen mali amaç dışında bir takım amaçları gerçekleştirmek için uygun tedbirler alınabilir.

Neumark gibi Haller’e göre de vergileme aslen tamamıyla farklı bir amaca hizmet etmesine rağmen, gelirin yeniden dağıtımı, konjonktürel istikrarın sağlanması ve üretim potansiyelinin mümkün olduğu kadar hızlı arttırılması yönünde iktisat politikası aracı olarak kullanılabilir (Turhan, 1979; 39). Böyle bir uygulamada üretimin arttırılmasıyla ekonomik kalkınma hamlesi gerçekleşmiş olacak ve bir taraftan gelirin yeniden dağıtımıyla sosyal istikrar sağlanmış olacaktır. Sonuçta devlet tarafından ekonomiye doğrudan bir müdahale ortaya çıkacaktır. Zaten dikkat edilirse, Neumark bu tür vergi politikasını “müdahaleci vergi politikası” olarak adlandırmaktadır.

Bütün bu tartışmaların sonucu ve yukarıda yaptığımız tarihsel analiz göstermektedir ki verginin ilk ve en eski gayesi devlete, her şeyden evvel, kamu hizmetlerini yerine getirmek için yapacağı kamu giderlerine kaynak sağlamaktır. Ancak hiç şüphesiz devlet bunu yapmakla bir çeşit harcamacı ekonomik birim haline gelmekte ve topladığı gelirleri kendi yarattığı veya

mevcut harcama alanlarına kaydırmaktadır. Dolayısıyla ekonomi bir bütün olarak düşünüldüğünde, devlet gelir topladığı ve harcama yaptığı alanlardaki ekonomik aktiviteleri etkilediği gibi bu faaliyet sonucunda gelir dağılımında da olumlu veya olumsuz bir takım değişiklikler meydana getirmektedir. Böylece devletin tam anlamıyla tarafsız bir gelir politikası izlemesi imkânsız hale gelmektedir. Böyle bir gerçek bizim için vergilemenin mali olmayan gayelerini de kabul etmemizi ve vergi politikasında bunları da göz önünde bulundurmamızı zorunlu kılmaktadır.

Vergilemenin, piyasa mekanizmasının otomatik olarak oluşturduğu gelir ve servet dağılımındaki farklılıkları bir dereceye kadar zayıflatmak amacı ile bir araç olarak kullanabileceği ve kullanması gerektiği yönünde A.Wagner tarafından ortaya atılan ve uzun süre mali literatür tarafından reddedilen tez, zamanımızda ilmi araştırmaların büyük ölçüde ilgisini çekmektedir. A.Wagner'in sadece sosyal ve ahlaki gerekçelere dayandırdığı verginin yeniden gelir dağıtıcı fonksiyonu, Keynes tarafından ortaya atılan teoriden sonra iktisadileştirilmiştir. Çünkü Keynes, gelirin yeniden dağıtıcı bir vergileme ile yüksek gelirleri azaltmak, düşük gelirleri desteklemek suretiyle tüketim eğilimi ve efektif talebin artırılması böylece istihdam seviyesinin yükseltilmesi gerektiği görüşünü ileri sürmüştür. Bu fikirlerin oluşmasında dünya ekonomisinin geçirmekte olduğu buhranın sebebiyet verdiği koşullar büyük rol oynamıştır (Turhan, 1979; 45).

Verginin mali olmayan amaçlarını genel olarak, *gelirin yeniden dağılımına ilişkin amaç; konjonktür politikasına ilişkin amaç; ve büyüme politikasına ilişkin amaç* şeklinde de sıralayabiliriz. Bu tür uygulamalarda önemli olan devletin ekonomiye müdahale edip etmediği tartışması değildir. Çünkü herhalükarda bu gerçek ortaya çıkmaktadır. Burada önemli olan nokta devletin piyasanın kendi başına işleyen mekanizmasına mümkün olduğu kadar az müdahalede bulunarak bu tür politikalar geliştirilebilmesidir. Ekonomik etkinlik vergileme politikası yüzünden bozulmamalıdır. Böylece vergilerin nötrlüğü veya ekonomik tarafsızlığı ilkesi gerçekleştirilmiş olacaktır.

1.3.Vergi Reformu ve Reformun Genel Yönü

Yukarıda ifade ettiğimiz gibi gelişmekte olan ülkelerde vergilemenin hâkim motivasyonu kamu yönetimini finanse etmek ve ekonomik ve sosyal hizmetlerin kamu koşulunu yerine getirmektir. İkincil motivasyonlar ise, gelirlerin yeniden dağıtımı ve piyasanın ortaya çıkaracağı yan etkilerin düzeltilmesidir. Bu temel amaçların başarılması

açısından vergileme son derece önemli ve belirleyici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu amaçları başarmak açısından vergileme bir dereceye kadar gerekli olmasına rağmen, aynı zamanda vergilemenin daima bazı maliyetleri vardır. Bu maliyetler hem doğrudan yönetim maliyetleri ve hem de kaynakların yanlış tahsisatıyla ve gelir dağılımının sonuçlarıyla da ilgili olan dolaylı maliyetlerdir (The World Bank, 1991; 1).

Böylece ağır ve aksak işleyen, diğer yandan piyasa yapısına uymayan bir vergi sisteminde (bir ülkede belli bir dönemde uygulanan vergi türlerinin bütününe ifade ederek) ve vergi yapısında da yukarıda ifade ettiğimiz temel amaçlar dolayısıyla düzenlemeler yapılması kaçınılmazdır. Bu tarz düzenlemeler ve değişiklikler hâkim literatürde genellikle “reform” olarak adlandırılmaktadır. Ancak belli bir yapının devam etmesine karşın bu yapıda birtakım düzenlemeler yapılmasıyla; var olan yapının diğer yapılarla birlikte kendisinin de katılımıyla oluşturduğu sistemin değişmesi halinde ortaya yeni bir sistemin çıkmasıyla yapılacak değişiklikler halinde bu tarz düzenlemeler sadece ekonomik reform olarak nitelendirilemez. Sonuç itibariyle şunu söylemeliyiz ki, ekonomik reformla ekonomik geçiş birbirinden tamamıyla ayrı durumlardır. *Geçiş, var olan bir ekonomik sistemden, bu sistemi terk ederek, tamamıyla farklı ve yeni bir ekonomik sisteme geçiş anlamına gelmektedir.* Bu durum eski ekonomik sistemin kurumlarının ve çerçevesinin yenileriyle yer değiştirmesi olgusunu da içine alır. İşte bu yüzden ekonomik geçiş ve var olan bir ekonomik sistemin reformu arasında ayrıma gitmek gerekmektedir.

Öte yandan bugün için piyasa işleyişini bozan ve özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki temel sorunlardan biride bilindiği gibi ekonomideki kamu sektörü payının fazlalılığıdır. Bu gelişmekte olan ülkeler açısından göze çarpan bir özellik olduğu gibi, “geçiş ülkeleri” olarak adlandırdığımız, merkezi planlamacı bir ekonomik yapıyı “piyasa sistemi”ne dönüştürmeye çalışan “*geçiş ekonomileri*” içinde son derece önemli ve kalıtsal bir sorundur. Çünkü bu ülkeler tamamıyla kamu sektörü hâkimiyetindeki bir ekonomik yapıyı dönüştürmeye çalıştıklarından karşılaştıkları en ciddi sorunlardan biri olarak bu sorun gözükmektedir. Özellikle bu ülkelerde aşırı şekilde genişlemiş kamu sektörünün nasıl rasyonalize edileceği ve kontrol altında tutulacağı sorunu 1990’lı yıllardan itibaren bu tip ülkelerin çözmeleri gereken önemli bir sorun olarak karşılarına çıkmaktadır. Bu anlamda, “vergi reformu” sorunu iki kat anlam kazanmaktadır. İlk olarak, yapısal düzenleme ve ayarlamaların bir parçası olarak, vergi reformu, kaynakların tahsisatındaki eşitsizliklerden ve etkinsizliklerden kaynaklanan ve ekonomik inisiyatiflerdeki şiddetli sapmaları azaltmak için dizayn edilir. İkinci olarak,

ekonomiyi stabilize etme çabalarının bir parçası olarak, vergi reformu, kamu harcamalarında meydana getirilecek azaltmalarla koordinasyon içerisinde, mantıklı bir düzeyde saptırıcı olmayan, adaletli ve sürdürülebilir manada kamu geliri yaratmak için gerekli olabilir (The World Bank, 1991; 1).

Bu ülkelerin ekonomi ve vergi reformuyla ilgili olarak sürecin başlangıcında karşılaştıkları en temel sorunlardan biri ne tarz bir reform politikasının tercih edileceği ve uygulanacağı sorununa dayanmaktaydı. Böylece piyasa ekonomisine geçiş, ne çeşit bir verginin uyarlanması gerektiği konusundaki temel sorunu gündeme getirdi. Burada iki temel seçim veya yaklaşım vardı: İlki, *Big-Bang* (şok tedavi veya hızlı-devrimsel reformculuk yöntemiyle) hareketindeki piyasa ekonomilerinden sonra şekillendirilmiş çağdaş bir vergi sisteminin tümüyle yeniden uyumlaştırılmasıydı. Burada tamamıyla piyasa sistemini uygulayan ülkelerde var olan kurumların inşa edilmesi ve yine buna uygun vergi sistemlerinin yaratılması amaçlanıyordu. İkincisi ise, yönetsel ve kurumsal kısıtlamaları içselleştirmiş daha evrimsel bir yaklaşım içindeki *geçiş ekonomilerine* uyarlanabilen bir vergi sisteminin uyumlaştırılmasıydı. Bu ikinci türdeki reform biçimi aslında ülkenin ekonomik, coğrafi, kültürel ve siyasal niteliklerini göz önünde bulundurmak açısından daha tutarlı gibi görünüyordu. Çünkü her şeyden evvel bu ülkelerin içinde bulundukları koşullar ve mevcut yapıları Batılı tarzda bir vergi sisteminin uygulanmasını son derece güçleştirecek bir durum arz etmekteydi. Örneğin, “*gradualizm*” (aşamalı ve evrimsel veya yavaş adım reformculuğu) olarak adlandırılan bu ikinci tür reform hareketini benimseyen ve göreceli olarak başarılı olan en dikkat çekici ülke Çin’dir (Fukasaku, 1996; Lin, 2004; Özsoylu; 2006; Vazquez ve McNab, 2000; 7).

Aslında yukarıdaki açıklamaya paralel olarak vergi reformunu uygulayan ülkeleri iki kategoriye ayırmamız da mümkündür. Bunlardan ilki 1980’lerin sonuna doğru “erken başlayanlar” yani ilk dalga reformcularıdır. İkincisi ise, 1993–1994 yıllarında başlayanlardır. Geçiş dönemindeki ülkelerde, Batı Avrupa ülkelerinde veya Kuzey Amerika ülkelerindeki gibi modern bir vergi sistemini adapte etmek konusundaki başlangıçtaki coşku, bu stratejiyi adapte etmenin potansiyel riskleri konusunda uluslararası uzmanlardan gelen uyarılarla dizginlenmiştir.

Bu uyarılarda sıklıkla sözü edilen riskler şunlardır: İlki, bazı Batılı ulusların aynı zamanda kötü vergi politikalarına sahip olmalarıydı. Dolayısıyla bu tür ülkelerin vergi

politikalarını taklit etmeye çalışmak zaten piyasa geçiş sancılarını yaşayan ülkeler için daha içinden çıkılmaz bir durum yaratabilirdi. Çünkü ileri göreceğimiz gibi bu ülkelerin çoğunda bugünkü anlamda bir vergi idaresi yoktu ve daha tehlikelisi vergiler, şeffaf olmayan bir mali yapı içerisinde fiyatlarla bütünleşmiş ve belirsiz bir görünüm arz etmekteydi. İkincisi ise, yine bu son tespitlerimizle bağlantılı olarak Batılı ekonomilerin, geçiş süreci içindeki ülkelerin sahip olduklarından oldukça farklı bir yapıya sahip olmalarıydı. Böylece farklı bir yapının varlığı uygulanan politikaların aynı olması halinde uyumsuzluk sorununu gündeme getirebilirdi. Üçüncüsü de, yine bir farklılıktan kaynaklanmaktaydı: Batılı ülkelerin muhasebe yöntemleri ve kurallarından oluşan kurumsal çerçeveleri de geçiş sürecindeki ülkelerinkinden çok farklıydı. Dördüncüsü ve sonuncusu ise, Batılı ülkeler geçiş sürecinde bulunan ülkelere çok daha fazla gelişmiş vergi yönetimlerine sahiptiler. Oysa ileride üzerinde duracağımız gibi geçiş ülkelerinin geçmişinde kapsamlı bir vergi idaresi bir yana neredeyse idareden bahsetmek bile zor görünmekteydi. İşte vergi politikası, yapısı, kurumsal çerçeve ve vergi idaresi dörtlemesinin oluşturduğu nedenler göz önüne alındığında gerçekten de böyle bir dönüşüm coşkusunu devam ettirmek geçiş sürecini daha sancılı bir hale getirecekti (Vazquez ve McNab, 2000).

Bu ülkelerin sorunları sadece ekonominin mali kısmıyla da sınırlı değildi. Tüm ülkelere ortak ve şiddetli görülen bir baş ağrısı da yaygın bir şekilde ülke ekonomilerinin her yerinde dal-budak sarmış olan ve kronikleşmiş hale gelen enflasyondur. Geçiş döneminin ilk safhalarında yaygın enflasyon ve endüstriyel düşüşle karakterize edilen ekonomik çevre radikal reforma neredeyse hiç katkı sağlamıyordu. Bu hem vergi gelirlerinin toplanma kapasitesini azaltmakta hem de toplanan gelirleri aşındırmaktaydı. Bunun yanında devletin sahip olduğu teşebbüslerin daha kolay bir şekilde işlemesindeki ehemmiyetin azalışı ve devletin ekonomideki rolünün azalmasındaki gereklilikler gibi önemli kurumsal kısıtlamalar vardı. Geçiş sürecindeki ülkelere en önemli kısıtlama kurumsal zayıflıkla zedelenmiş vergi yönetim sistemi ve vergileri serbest piyasa düzenine uygun olarak uygulama konusundaki yeteneksizlikti. Doğal olarak piyasanın işleyişi serbest düzende çok daha karmaşık hale gelmekte ve ekonomiye kendi çıkarlarını kollamaya çalışan yeni aktörler dâhil olmaktadır. Böylece şimdi piyasa ekonomisinin daha etkin ve verimli bir gelir idaresine ihtiyacı vardı. Vergi yönetim sistemlerinin zayıflığı, personel eksikliği, gelişmemiş alışveriş hizmetleri ve ayrıca çağdaş iş hesaplama standartlarının ve faturalama uygulamalarının eksikliğiyle daha da kötüleşmiş ve belirgin hale gelmişti. Gelir toplama işinin etkinliği, aynı zamanda CMEA'nın çöküşüyle ticari ilişkiler ağının kopmasına paralel vergi olaylarının azalmasıyla ve yerel

teşebbüsleri koruma konusunda çıkarı olan yerel otoritelere yeni ulusal vergi yönetimlerinin yerel ve bölgesel vergi memurlarının sadakatiyle etkilenmiştir. Bu kısıtlamalar *geçiş ekonomilerine* yönelik evrimsel ve ülkeye özgü vergi reform stratejisinin lehinde olan uzman tavsiyesini de sekteye uğratmıştır. Geçiş durumundaki çevreyi göz ardı etmek sadece gelir performansı ile ilgili tahmin edilen sorunları daha da kötü bir duruma sokmuştur. Diğer taraftan, aşağıda tartışıldığı gibi, Bağımsız Devletler Topluluğunda KDV istisnası dışında geçiş sürecindeki ülkelerin tamamında vergi sistemlerini uyumlaştırmaya yönelik çok fazla baskı da olmamıştır. Dışarıdan güncel olarak gelen tavsiye geçiş sürecindeki her bir ülkenin özelliklerini ve belirli ihtiyaçlarını karşılamak için adaptasyonu sağlayacak vergi sistemlerini geliştirme ihtiyacını vurgulamaktaydı (Balcerowicz ve Gelb, 1995; Vazquez ve McNab, 2000).

Bir diğer göz ardı edilmemesi gereken sıkıntı da hiç şüphesiz reforma yönelik direnç dalgalarıydı. Bu her dönemde ve her mekânda gerçekleşmesi muhtemel bir olgu olarak da görülebilmelidir. Aşağıdaki paragraf, yaklaşık 500 yıl önce Machiavelli tarafından yazılan Prens'ten (The Prince, 6.bölüm) bir alıntı: “Yeni bir düzen kurma konusunda öncülük etmek kadar yürütülmesi daha zor, başarılı olup olunmayacağı daha şüpheli, yönetilmesi daha endişe verici bir başka iş yoktur. Zira eski düzenden çıkarı olanların tümü, yenilikçilerin düşmanıyken, yeni düzenden yarar sağlayacaklar, reformistleri destekleme konusunda oldukça kayıtsızdırlar. Bu sessizlik, kimi zaman, mevcut kanunlar çıkarlarına uygun olduğu için yeniliğe karşı çıkanların korkusundan, kimi zamanda uzunca bir süre denemedikçe yeniliklere şüpheyle yaklaşan insanların tutumundan kaynaklanır. Saldırgan bir tavırla reforma karşı çıkanlar, reform yapmaya çalışanlara hücum etmek için her fırsatı partizanca bir coşku içinde kullanırken diğerleri yenilikçileri sadece destekler gibi yaparlar. Bu nedenle reforma soyunanlar, bu iki grubun arasında sıkışarak büyük bir tehlike altında kalacaklardır” (Özatay, 2007; 13).

Eski düzenden yana olanlar doğal olarak yeniliklere direnç göstereceklerdi. Bu tepki ise reform uygulamalarını yavaşlatabilirdi. Diğer taraftan geçiş sürecindeki ülkelerde vergi reformuna yönelik daha evrimsel bir yaklaşımın arzulanması üzerinde genel bir uzlaşma olmasına rağmen bu yaklaşım da risksiz görülüyordu. Yukarıda da değindiğimiz gibi yerleşik kazanılmış haklar köklü reformun önünü kesecek veya onu yavaşlatacak gücü ortaya çıkaracağından, vergi reformuna yönelik yavaş ve daha evrimsel bir yaklaşım kapsamlı vergi reformunun gelecekteki uygulamasını yavaşlatabilirdi. Ek olarak sürekli vergi reformu

yabancı katılımcıları etkilemek ve iç girişimcilik hareketini hızlandırmak için gerekli olan belirginlik ve istikrardan geçiş durumundaki ülkeleri yoksun bırakacaktı. Gerçekte aşağıda tartışıldığı gibi, geçiş durumundaki ülkelerde bu risklerin her ikisi farklı derecelerde ortaya çıktı.

Geçiş veya geçici vergi yasasının özüyle ilgili olarak, yabancı uzmanların tavsiyesi genellikle geçişte var olan kısıtlamalara ve sınırlamalara işaret etmekteydi. Vurgu, vergi gelirlerinin istikrarsızlığını azaltacak genişlikte olanlara ve uyarlanabilecek durumda olan vergilerin adaptasyonu üzerine yoğunlaşmıştı. Geçiş durumundaki ülkelerde vergi yönetim sistemlerinin hazırlıksızlığı özellikle vergi politikası ve vergi yönetiminin iç içe geçtiği alanlara yönelik ihtiyatlı yaklaşımları ve vergi hukukundakileri ifade ederek bazı yönetsel vergi sorunlarının statüsel önem kazanarak ön plana çıkmasını gerektirmiştir. Politika tavsiyesi, geniş bir boyuta kadar, KDV ve tüketim vergisinin ilk kullanılış zamanlarında, ihracat vergilerinin kaldırılmasını, ithalat vergilerinin azaltılmasını ve bireyler üzerine modern batı tarzı global/toplu gelir vergisinin getirilmesini öneriyordu. Böyle bir öneri gecikmiş uygulamaları ve geleneksel uygulamaları birbirleriyle rastlaştırdı. Bireysel gelir vergilemesine yönelik temel tavsiye sedüler/toplu vergileri kullanmaya devam etmektir. Bu tür vergi bugün 2007 yılına gelindiğinde en adaletli ve gelir dağılımını en iyi şekilde düzenleyecek bir vergi olarak hala tartışılmakta ve kabul edilmektedir (Policy Brief, 2006). Uluslararası alışverişlere dayanan vergi toplama işine kaç geçiş sürecindeki ülkenin dayanması gerektiği ve şirket/kurumlar vergileme işinin ne şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği üzerinde ise çok az uzlaşma vardı. Ek olarak, sermayeden kaynaklanan gelir ölçümünde enflasyonun etkileriyle nasıl baş edileceğine yönelik çok az ilgi ve dikkat gösterilmişti. Oysa geçiş sıkıntılarının en büyüklerinden biri yüksek enflasyonun hüküm sürdüğü ekonomide bir taraftan vergi gelirlerinin aşınmasının önüne nasıl geçileceği diğer taraftan bunun ortaya çıkardığı eşitsiz kaynak dağılım sürecinin nasıl eşitlikçi bir yapıya kavuşturulacağıydı (Engelschalk, 2003; Vazquez ve McNab, 2000).

Burada önemli bir soruyu gündeme getirmemiz yerinde olacaktır. Geçiş durumundaki ülkeler devrimsel bir yaklaşımla batılı tarzda bir vergi sisteminin aynen kopyasını uygulamaya koymak yerine, onların bu süreçte maruz kaldıkları kısıtlamaları ve sancıları göz önünde bulunduran ve daha iyi adapte edilmiş geçici vergi sistemlerini seçtiler mi? Bu sorunun cevabı şudur: Çeşitli farklı yaklaşımlar çoğu tarafından kullanılmış olmasına rağmen bunların bazıları zaman zaman neredeyse tamamıyla batı tarzı vergi sistemlerini

nakletmişlerdir. Macaristan vergi reformuna ilk başlayanlardan biri olarak bunun iyi bir örneğidir. Geçiş durumundaki ülkeler en azından onların karşı karşıya olduğu kısıtlamaların bazılarını açık bir şekilde tanıyan bir reform sürecine giriştiler. Bununla birlikte, modern hesaplama uygulamalarının yürürlüğe konması konusunda hemfikir olunmasına rağmen, gerçekte çoğu *geçiş ekonomisi* öncelikli olarak vergi politikası reformuna odaklanmıştır ve diğer taraftan vergi yönetiminin modernizasyonuna ve hesaplama sistemi reformlarına daha düşük öncelik vermişlerdir. Oysa bu seçim ileride göreceğimiz gibi tamamıyla ters bir mantığa işaret etmekteydi. Vergi reformunu kapsamlı bir bütünsellik içerisinde ele almamak ve en önemlisi vergi idaresini ihmal etmek yapılacak en temel hataydı. Vergi politikasının uygulayıcısı vergi idaresiydi ve diğer taraftan bu tür yeni uygulamaların başarısı büyük oranda onların uygulayıcılarına bağlıydı.

Vergileme modelleri hem kompozisyon anlamında hem de düzeysel bakımdan ülkeden ülkeye farklılaşır. Çünkü bunlar o ülkenin ekonomik, kültürel ve tarihsel faktörlerine bağlı olarak değişmektedir. Vergilemenin uygun düzeyi bir ülkenin arzulanmış olduğu devlet rolüne, kamu harcamasının etkinliğine ve adaletine ve yine bu ülkenin vergi yapısı ve yönetiminin etkinliğine ve adaletine bağlıdır. Vergilemenin arzulanır düzeyi ülkeden ülkeye büyük oranda değişebilir olmasına rağmen, 1980’li yıllardan 1990’lı yıllara kadar birçok tecrübe aşağıdaki sonuçları ortaya çıkarmıştır:

Vergi reformu daha geniş bir mali reformun bir ögesi olarak birçok gelişmekte olan ülkede istikrarı sağlama ve düzenleme (uyarlama/ayarlama) sürecinin kalbinde/merkezinde yer almaktadır.

Birçok vergi sistemi özellikle de gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ülkelerinde yüksek ve sakınılabılır türde maliyetlere sahiptir.

Vergi reformu, kalkınma politikasının diğer yönleriyle içinden çıkılamayacak şekilde bağlantılıdır ve aynı zamanda bunlarla birlikte işleyebilir (The World Bank, 1991; 1).

Vergi reform süreciyle ilgili olarak ise şunları söyleyebiliriz:

Her şeyden evvel vergi reformu sistematik bir görüşten faydalanmalıdır. Vergi reformu tipik olarak çoklu amaçları (gelir, ekonomik etkinlik, adalet ve yönetsel etkinlik)

dengelemeyi ve farklı gelir tabanlarıyla vergi enstrümanları arasındaki ilişkileri değerlendirmeyi gerektirdiğinden, vergi reformunun sistematik bir bakış açısına sahip olması önemli kazançlar meydana getirebilir (The World Bank, 1991; 6).

Mesela gümrük tarifelerinin yüksek olduğu zamanlarda, etkinlik kazançlarını ilerletecek gümrük tarifelerinde indirimler, eğer iç üretimin ve tüketimin vergilendirilmesi eş zamanlı olarak azaltılan tarifelerden kaynaklanan gelir kaybını dengeleyecek şekilde genişletilebilirse bu durum sürdürülebilir bir imkân yaratacaktır. Vergi idaresi ve uygulamasındaki gelişmeler veya belirli vergilerin aşamalı reformlarından elde edilecek önemli kazançlar olsa bile, kısmi reformlar tüm vergi sistemini zayıflatmak dışında değerlendirmek görüşüyle dizayn edilmelidir.

Vergi yapılarının reformu vergi yönetimindeki gelişmelerle birlikte ilerlediğinde genel olarak daha etkilidir.

Herhangi bir vergi reformunun gerçekleştirilmesi sırasında bu reformdan beklenen faydanın sağlanması vergi idaresinde/yönetiminde bir takım gelişmelerin de sağlanmasına bağlıdır. Zayıf bir vergi idaresiyle hiçbir yere varılamayacağı gibi, bu durum vergi yasalarının daha da karmaşık hale gelmesine neden olabilir.

Vergi reformu hem iç hem de dış unsurlardan kaynaklanan başlangıç şartlarını hesaba katmalıdır.

Vergi reformunun ve onun getireceği önerilerin sahiplenilmesi başarı açısından gereklidir.

Bütün bunlara karşın kötü bir şekilde dizayn edilmiş veya uygun bir şekilde işlemeyen bir vergi sistemi, reform kalkışmalarını gerektiren, aşağıdaki sorunların ortaya çıkmasına neden olabilir:

Yetersiz gelir.

Ekonomik refah ve büyümeyi azaltan sapmalar.

Eşitsizlikler.

Yönetimsel sorunlar.

İşte tüm bu olumsuzlukları ve yan etkileri dikkate aldığımızda piyasa ekonomisinin uygulanabilmesi ve işleyebilmesi için vergi sisteminde ve yapısında neden reform yapmak gerektiğini daha iyi anlamış oluruz. Vergi reformu bu açıdan bakıldığında ekonomik geçiş/transformasyon sürecinin de ana parçasını oluşturmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

VERGİ REFORMU UYGULAMASINDA GEÇİŞ

Bu bölümde ekonomik geçişin öncesinde uygulanan ekonomi sistemi, onun özellikleri, aksaklıkları, reform uygulamaları ve piyasanın oluşumu ile vergi sistemlerindeki değişim ve son olarak Çin ekonomisi ve onun mali yapısı üzerinde duracağız.

2.1.Merkezi Planlamacı Ekonomik Sistem ve Uygulaması

2.1.1.Merkezi Planlamacı Sistemin Dağılımının Önemi

XX. yüzyılın ekonomi tarihindeki en önemli olayı, tartışılmaz bir şekilde, Sovyet Blok'unun yıkılmasıyla eski Sovyetler Birliği'ndeki ve Merkez ve Doğu Avrupa'daki sosyalist ekonomilerin çöküşleri ve bu ekonomilerin geniş kapsamlı bir reform uygulamasını içeren piyasa ekonomilerine “geçiş süreci”ni başlatmalarıdır. Bu geçiş süreci dünyada son yüzyılın en eşsiz ve en büyük ekonomik tecrübelerini ekonomi literatürüne ve ekonomi reformistlerine adeta deneysel bir ortamda sunmuştur. Ancak tüm uygulamalara ve gelişmelere rağmen bu ülkelerin tamamında geçiş sürecinin sona erdiğini söylemek mümkün değildir (Kornai, 2006; 1; Fischer ve Sahay, 2004; 2; Tanzi ve Tsibouris, 2000; 3; Denizer, 1997; 2; Balcerowicz ve Gelb, 1995; Sachs, Zinnes ve Eliat, 2000; 1).

Bu sürecin içinde yer alan ve ona daha fazla önem kazandıran diğer gelişmeler ise şöyledir. 1989 yılında Sovyetler Birliği'nin yönetsel olarak çöküşüyle Rusya Federasyonu'nun ve onun etrafında yeni devletlerin ortaya çıkışı ve diğer taraftan 1978 yılı sonunda reform hareketiyle başlayıp 1980'li yıllarda giderek artan ve 1990'lı yıllarda güçlü bir ivme kazanan süreçle Çin'de piyasa sisteminin/veya “piyasa sosyalizm”i de denilen bir ekonomik yapının hızla hâkim olmaya başlamasıdır. Bugün Rusya ve Çin belki de dünyanın en önemli “gelişmekte olan” ülkeleridir. Her şeye rağmen Rusya hala eski bir güç olarak, sahip olduğu doğal kaynakların da yardımıyla, dünya sahnesinden tam anlamıyla çekilmemiştir Bu iki ülke birlikte dünya yüzeyinin % 20'sini kaplamaktadırlar ve dünya nüfusunun % 23'üne sahiptirler. Bütün bu özelliklerinin yanında açıkçası bir *geçiş ekonomisinin* nasıl bir ekonomik yapıya sahip olduğunu anlayabilmek için, ilk olarak, Sovyet Ekonomi Modelini anlamak gerekmektedir. Çünkü dünyada belli bir dönemde çeşitli ülkelerde, gerek Avrupa gerekse Asya ülkelerinde, uygulanan kumandacı merkezi planlama ekonomisi 1917 Sovyet Devrimi'yle uygulamaya konan komünist modele dayanmaktaydı.

Diğer taraftan bu ekonomik modele uygun vergileme sistemleri de diğer geçiş öncesi tüm ülkelerde, özellikle Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde, yine Sovyet Modeline göre uyarlanmıştı (Fishman, 2005; Egeli ve Emsen, 2002; 37–38; Vazquez ve McNab, 1997; 4).

Bu ekonomik olayı kendi kategorisinde diğerlerinden, mesela 1929 yılında Newyork Borsası’nda patlak veren ve tüm dünya ekonomilerine yayılan “Büyük Kriz” gibi, ayıran iki noktada toplayabileceğimiz önemli ve farklı nedenler vardır. Ayrıca ekonomi literatüründe de bu konuda bir uzlaşma olduğunu söyleyebiliriz (Kornai, 2006; 1–5; Fischer ve Sahay, 2000; Campos ve Coricelli, 2000; Fidrmuc, 2003; Denizer, 1997; de Melo, Denizer ve diğerleri, 1997; Vazquez ve McNab, 2000; Balcerowicz ve Gelb, 1995; The World Bank, 2002). Kanımca, ileriki yıllarda tarihçiler yeni bir çağın başlangıcı ve dolayısıyla “Yakın Çağ”ın kapanışı miladı için bu olayı tartışmasız bir şekilde gösterebileceklerdir.

İlk olarak, bu olgunun veya tecrübenin “niceliksel” boyutudur. Bu tecrübeyi yaşayan ülkelerin oluşturduğu toplam nüfus miktarının dünya nüfusunun 1/3’ünü oluşturması ve öte yandan bu değişimin, sadece Merkezi ve Doğu Avrupa ve eski sosyalist cumhuriyetlerle (Bağımsız Devletler Topluluğu) sınırlı kalmayarak, Çin, bu ülke reform hareketine daha erken başlamasına rağmen bu süreci Sovyet sisteminin çökmesinden sonra 1990’lı yıllarda hızlandırmıştır, Vietnam, Laos, ve Kamboçya gibi Asya ülkelerine de sirayet etmesidir. Bu değişim süreci, dünya nüfusunun büyük bir kısmının yeni bir yaşam tarzına adaptasyonunu gerektiren uzunca bir süreçtir. Dünya arz ve talep rakamları bu süreçle hepten artışa geçmiştir. Bu süreç, yaşam tarzında üretim-tüketim-bölüşüm zinciri halkalarında başlayan değişikliklerin tüm bu topraklarda vücut bulmasını kaçınılmaz kılmıştır.

İkinci olarak, bu tecrübeyi daha da önemli kılan unsur “niteliksel” tarafıdır. Gerçekten de üzerinde dikkatle durulduğunda bu dönüşüm dünyanın büyük bir kısmının önce ekonomisinin ve ardından kültürel, siyasal, beşeri ve teknolojik yapısının dönüşmesi demektir. Başlangıçta geçiş süreciyle yaşanmış ve yaşanmaya devam eden sancıların ardından, insanların tüketim ve yönetim alışkanlıkları değişmekle birlikte, bu insanlar yeni taleplerle ve yeni siyasal donanımlarla karar mekanizmasını elinde bulunduran ekonomi ve siyasi otoritelerin karşısına geçmeye başlamışlardır. Ekonomik yapının kapsamlı bir şekilde hepten dönüşmeye başlamasıyla da piyasa mekanizmasının kendi kuralları işlemeye başlayacaktır. Bu biçim değiştirme olgusu kaçınılmaz bir şekilde eski sistemin yeni sistemle uyumlayan yanlarının lağvedilmesini ve yeni otoritelerin farklı donanımlarla ve yetkilerle

yönetmel alanda rol almaya başlamalarını gerektirecektir. Bu süreç geçtiğimiz on yıldan daha fazla süre içinde böyle süregelmiştir ve böyle de devam etmektedir. Başka bir ifadeyle Nicholas Stern'nin dediğı gibi “1989 kışı ve Berlin Duvarı'nın yıkılışından beri Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliğı köklü ve tersine çevrilemez bir değışiklikle karşılaşmışlardır”. Aslında kanımca bu ifadeyi tüm dünya şeklinde yorumlamak mümkündür. Çünkü bunun nedenini ayrı bir bölümde incelediğimiz Çin'i anlatırken görebileceğiz.

2.1.2. Merkezi Planlamacı Ekonomik Yapının Özellikleri

Geçiş ekonomisinin nasıl bir yapıya sahip olduğunu anlayabilmek açısından merkezi planlamacı ekonomik yapıyı kısaca açıklamamız gerekmektedir. Çünkü bu ekonomik yapının kolaylıkla ve çok hızlı bir şekilde değıştirilmesi hemen hemen hiçbir ülkede mümkün olmamıştır ve böylece geçiş döneminde ikili bir yapı varlığını sürdürmeye devam etmiştir (Gros ve Suhrcke, 2000; 1; Tanzi ve Tsibouris, 2000; Tanzi, 1999).

XIX. yüzyılın sonuna doğru teorik düzeyde olgunluğa ulaşan “sosyalist ekonomik sistem” artık kendi uygulama alanını gücünün doruğunda olduğu yerlerde kurmaya başlamıştı, 1917 Bolşevik Devrimi'yle de XX. yüzyılın başlarında Rusya'da hayat bulmuştu. Bünyesinde birçok ulusu barındıran bu oluşum, özellikle 1970'li yıllara kadar sergilediğı büyüme performansı ile (ancak bazı çalışmalarda bu büyümenin 1960'lı yıllara kadar iyi işleyebildiğı ifade edilmiştir bkz. Campos ve Coricelli, 2000) çoğu ülke ekonomilerine, uyguladığı planlı kalkınma modeli ile cazip bir merkez haline gelmeye başlamıştı. 1917 Rus Devrimi Vladimir Lenin ve ardından Joseph Stalin ve diğerlerinin yönetiminde komünist bir diktatörlük yaratmıştı (Egeli ve Emsen, 2002; 37–38). Yıllar sonra 1947 yılında gerçekleşen Çin Devrimi ise Mao Zedong yönetiminde yine bir diktatörlük yönetimine yol açmıştı. Her iki devrimde temel olarak komünist ideoloji ve onun şekillendirdiğı Marksist ideoloji etrafında şekillenmekteydi. Komünist ideolojinin temeli ise, sermayenin ve toprağın devlet sahipliğinde olduğu anlayışına dayanmaktaydı. Ancak 1970'li yıllara kadar “yoğun büyüme staretijisi” çerçevesinde gerçekleştirilen bu büyüme, özellikle sistemin kendi içinde yer alan sorunları çözmemesinden kaynaklanan nedenlerle, planlamacılıkta yaşanılması kaçınılmaz olan hantallıklar ve yeni tekniklerin geliştirilememesi, verimliliğın arttırılamaması ve ekstansif büyümeden entansif büyümeye geçilememesinin bir sonucu olarak, sistemin 1970'li yılların sonundan itibaren artık kaçınılmaz bir şekilde durağanlığa ve tıkanıklığa girmesine neden olmuştur (Egeli ve Emsen, 2002; 37–38; Svejnar, 2001; 2; Campos ve Coricelli, 2000; 3–5).

Ekonomik büyümei sağlamak için bir öncekine nazaran daha fazla girdi kullanılıyorsa bu tip büyüme modeli ekstansif iken girdiler bir öncekine nazaran daha verimli kullanılıyorsa bu tip büyüme modeline entansif büyüme modeli denir. Ekstansif büyümede girdilerin marjinal getirisi giderek azalırken entansif büyümede marjinal getiri giderek artar (Egeli ve Emsen, 2002; 39).

Böylece Sovyet ekonomi sistemi kaynakların yoğun kullanımıyla hedeflediği büyüme stratejisini 1970 yıllara kadar gerçekleştirmeyi başardı. Görüldüğü gibi bu ekonomik sistem kaynakların yoğun bir şekilde kullanımına dayanan ve özel mülkiyeti tamamen reddeden, dolayısıyla tüm üretim araçlarının devlet mülkiyetinde olduğu ve onun malı sayıldığı bir felsefeye dayanmaktaydı. Bu ekonomik felsefe içinde merkezi planlamacı ekonomik sistem üç ana özellik üzerine oturmaktaydı.

- i) Kamu mülkiyeti veya özel mülkiyetin neredeyse hiç olmaması.
- ii) Ekonomik merkezi planlama.
- iii) Planlamanın amaçları ve teknikleri.

Şimdi bu üç özelliği ayrı başlıklar altında inceleyelim.

2.1.2.1.Kamu Mülkiyeti

Merkezi planlamacı ekonomik sistemde devlet kendi sınırları içinde yer alan tüm toprağın, yani kara parçasının, doğal kaynakların, taşımacılık ve ulaşım tesislerinin, haberleşme ağlarının ve bankacılık tesislerinin ve neredeyse tüm sanayinin tek sahibidir. Neredeyse diyoruz çünkü temel hedef bu olsa da hiçbir merkezi planlamacı ekonomide bazı ekonomik aktiviteler, ayakkabıcılar, tamirciler gibi, önemsiz gibi de görölseler de devletin kontrolü altına alınamamış “özel ekonomik aktivite” (*private economic activity*) olarak varlığını devam ettirmiştir (Balcerowicz ve Gelb, 1995).

Devlet, bunun yanında, toptan ve perakende satış teşebbüslerinin ve şehir evlerinin çoğunun da sahibi durumundadır. Çünkü bu sistemde barınma imkânları da merkezi planlamacılar tarafından tayin edilmekteydi. Diğer taraftan birçok çiftlik de devletindir ve devlet diğer çiftliklerle de kendi tahsis ettiği toprak üzerinden ortak durumundadır. Çünkü

toprak üzerinde mülkiyet hakkı söz konusu değildir. Yani kısacası burada özel mülkiyet ve özel ekonomik aktivite neredeyse yok denecek düzeydedir. Böylece merkezi planlamacı sistemin en önemli özelliği ortaya çıkmaktadır: Mülkiyet sisteminin var olmaması. Dolayısıyla kendi kararlarını kendisi veren bir ekonomik düzen de asla var olamaz.

Oysa bilindiği gibi serbest piyasa sisteminin temel özelliklerinden birisi piyasa sistemi içindeki ekonomik ünitelerin kendi aralarındaki alışverişlerin-transactions- kendi bağımsız karar alma mekanizmalarına dayanması ve buna dışarıdan (ekonomik koşullar ve gelişmeler dışında) hiçbir müdahalenin olmamasının sağlanmasıdır. Böylece girişimler, hane halkları ve diğer ekonomik üniteler piyasa içinde ortaya çıkabilecek gelişmelere katlanacak ve ekonomik kararları alma hakları garanti edilmiş olacaktır (Nishimura, 2001; 2).

2.1.2.2. Planlama Mekanizması

Sovyet tipi ekonomik modelin en önemli bir diğer özelliği ise ekonomik kararların tamamıyla merkezi düzeydeki bir planlama ofisi tarafından verilmesini sağlayan ve ekonominin işleyişini piyasa yönetimli olmaktan ziyade parti yönetimli düzeyde bir mekanizmaya aktaran tam müdahaleci yapısıdır. Yani ekonominin kendi kendine işleyen bir mekanizma olmasını sağlayan araçlar olarak arz ve talep öğeleri devreye sokulmamakta; sonuç itibarıyla da fiyatlar bu mekanizma içinde merkezi “müdahaleci eller” tarafından sabitlenmektedir. Ekonomik işleyişin temel seçimlerini belirleyen:

Ne üretilecek?

Kimin için üretilecek?

Ne kadar üretilecek?

Nasıl üretilecek?

Şeklindeki ekonomik aktiviteye dayalı temel sorular, tek parti diktatörlüğü tarafından belirlenmekte ve genellikle de 5 veya 7 yıllık planlar dâhilinde uygulamaya konulmaktadır. Hatta 20 yıllık süreyi kapsayan projeksiyonlar bile yapılmıştır. Bu kararlar tamamıyla bürokratik ve dolayısıyla ülke politikaları, amaçları ve temel siyaseti ekonomik kararlar üzerinde son derece etkilidir. Devlet yönetimini elinde bulunduran tek-parti hükümeti/yönetimi tüm ekonomik aktiviteleri koordine etmeye çalışmaktadır. Sonuç itibarıyla bu ülkelerde komünist partinin siyasi tekeli söz konusudur (Altay, 2003; 11).

Bu tip ekonomilerde koordinasyon ekonomiye hâkim olan birkaç büyük devlet teşebbüsü üzerinden sağlanmakta ve izlenecek hedefler doğrultusunda tüm kaynakların seferber edilmesiyle ekonomi harekete geçirilmektedir.

Mesela bankacılık alanında devlet hâkimiyeti tamdır. Tekel bankası tüm nakit akışlarını takip edebilmekte, kaynakları yatırım yapılması planlanan alanlara aktarmakta ve finansal yönetim bu merkezden gerçekleşmektedir. Böylece merkezi planlama yönetimi altında, tasarrufları yatırımlara yönlendirecek bir finansal piyasaya ihtiyaç duyulmamaktadır. Çünkü her şey plan tarafından yönlendirilmektedir (Gros ve Suhrcke, 2000; 11). Bu şekilde merkezi planlama ekonomisinde finansal piyasanın da olmadığını belirtmiş oluyoruz.

2.1.2.3. Planlamanın Amaçları ve Teknikler

Sovyet tipi ekonomik sistemde, ekonomi, merkezi ekonomik planlamanın amaçlarına ve kullanılan tekniklere göre yönlendirilmektedir. Genellikle temel amaçlar Sovyetler Birliği'nde olduğu gibi *hızlı endüstrileşme*, *ekonomik büyüme* ve *askeri güç* olmuştur. Tüm merkezi planlamacıların asıl hedefi ve vurgusu endüstri üzerine yoğunlaşmıştır. Özellikle ağır endüstrinin gelişimine önem verilerek hizmetler sektörü ihmal edilmiştir (Gros ve Suhrcke, 2000; 1; Svejnar, 2001). Öteki taraftan mesela Çin farklı bir yöntem izleyerek kırsal endüstrileşmeye ağırlık vermiş, kırsal alandan şehre göçü teşvik etmiş ve 1978 sonrası reformlarıyla piyasa sistemine geçişte gözle görülür başarılar elde etmiştir. Bu amaçlar çelik, kimya ve makine araçları gibi ağır sanayi üzerine yapılan yatırımlarla ve iç çıktının büyük kısmının askeri alana dağıtımıyla başarılmıştır (Özsoylu, 2006; Fang ve Dewen, 2003; Lin, Cai ve Li, 1994; Lin, 2004; Qian, 1999).

Ekonomik büyüme merkezi planlamacı/sosyalist sistemin temel şartıdır. Özellikle iki kutuplu ekonomik sistemde birbiriyle rekabet eden iki rakibin bulunması bu stratejiyi sosyalist sistemin başarılı olduğunu kanıtlamak açısından Sovyet Modelinde kaçınılmaz bir şekilde en önemli sıraya koymuştur. Bu yüzden başarı veya başarısızlığın temel göstergesi daima büyüme determinantı olmuştur. 1989 öncesi ekonomik büyüme modeline baktığımızda bunun aşırı büyümeye dayandığı görülmekte ve aşırı/yoğun büyümenin ise teknolojik ve organizasyonel değişikliklerden ziyade, yığın üretimine dayandığı ve böylece hem sermayenin hem de emek gücünün yoğun bir şekilde kullanımının söz konusu olduğu görülmektedir. Bu anlayış sistemin çöküşünü hazırlayan etmenleri de kendi içerisinde barındırmasını kaçınılmaz kılmıştır (Campos ve Coricelli, 2000; 3–4).

Bu strateji kumanda sisteminin endüstriyel yapılarının karşılaştırmalı avantajlara çok az özen göstermesine neden olmuş, ölçek ekonomilerinin aşırı bir şekilde değerlendirilmesini yapmış ve yine sıklıkla ifade edildiği gibi hizmetler sektörünü ihmal etmiştir. Ayrıca tek bir partinin kontrolü altında ekonomik etkinlikten ziyade politik kontrole dayanan bir bağımlılıklar sistemi yaratmıştır. Sonuç ise, bazı ülkelerin hayli sapmış ve sadece belirli alanlara yoğunlaştırılmış, talep yapısı düşük ve bugün için bakıldığında hiçte esnek olmayan bir savunma ve sermaye malları üretimine dayanan ekonomilere sahip olmalarına neden olmuştur. Örneğin COMECON ticareti altında, Belarus traktör, Slovakya tank ve Bulgaristan dış macunu üretimine yoğunlaşmışlardır (Stern, 1998; 3).

Böylece bu tip ülkelerde ekonominin dönüşmeye başladığı 1989–1990 yılına kadar ekonomik etkinsizlik ve çevresel bozulma bir arada varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Böyle bir anlayışın varlığı ise büyük oranda enerji israfına ve kaynak etkinsizliğine yol açmıştır.

Açıkçası daha önce de ifade ettiğimiz gibi hızlı endüstrileşmeyle başarılan aşırı büyüme stratejisinin 1960’lı yıllara veya bazı çalışmalarda 1970’li yıllara kadar gayet iyi işlediğine dair bir uzlaşma olduğu da görülmektedir. Ancak uzlaşma stratejinin tüketici boyutu, yaşam standardı ve ekonomik aktiviteyle ilgili birçok diğer etkeni değerlendirme dışında bırakmaktadır.

Gerçektende “Sovyet modeline dayalı ekonomik büyüme hızı 1924–1984 yılları arasında % 4,5 civarında ve 1950’lerden 1975’lere kadar ise % 6,5 seviyelerinde olmuştur. Benzer şekilde büyüme mucizesi olarak kabul edilen Japonya’da 1874–1984 yılları arasında ortalama büyüme hızı da aynı nispette, % 4,5 olarak gerçekleşmiştir. XX. Yüzyılın çeyreğinde yaşanan hızlı büyüme 1976–1985 yılları arasında % 3,5’e ve 1986–1990 yılları arasında ise % 1,3’e düşmüştür (Kuşkay, 2001; 8–9). Diğer taraftan globalleşen ülkelerde büyüme oranları 1970’lerde 2,9 1980’lerde % 3,5 ve 1990’larda % 5 olmuş; buna karşın globalleşmeden kaçınan ülkelerde ise oranlar sırasıyla % 3,3, %0,8 ve % 1,4 olarak gerçekleşmiştir (Dollar ve Kraay, 2001; 2–30)” (Egeli ve Emsen, 2002; 38–39). Dolayısıyla Sovyet tarzı merkezi planlama sistemi göreceli olarak, İkinci Dünya Savaşı boyunca ve savaş sonrasında yeniden yapılandırma döneminde kaynakların uygun dağıtımını sağlayarak var olan üretim aktivitelerini daha da genişletmiştir. Ancak açıkçası bu sistem insan haklarını ihmal etmiş ve

büyük acılara da sebep olmuştu. Yukarıda da ifade edildiği gibi Batı ekonomilerinin durgunlukta olduğu dönemde bu ekonomik sistem büyüme oranlarında başarılı gözüküyordu. Bununla birlikte ileride üzerinde duracağımız kumanda ekonomisinin katılıkları bu sistemi “yenilik”, “icat” ve “*kaynakların etkin dağılımı*” konusunda daha az uygun yapıyordu (Jan Svejnar, 2001; 3).

Bu sistem gücünü kaybetmeye başladıkça, iki alternatif ortaya çıkmıştır: Yüksek teknoloji sektörler yaratmak ve böylece bu sektörlerde rekabet üstünlüğü kurarak kendi varlığını devam ettirmek veya endüstriler arasında ayrımcılıksız bir şekilde teknolojinin yayılmasını desteklemek. Ancak bu ikincisi sektörler arasında sıkı bir ekonomik aktivite ilişkisinin kurulmasını gerektirecektir ve böylece uzun bir zaman alacaktır. Şaşırtıcı olmayacak bir şekilde, Sovyet liderliği ilkinin seçmiştir. 1973 yılında ilk petrol şoku patlak verdiğinde, Sovyet ekonomisi nefes alacak bir boşluk bulmuş oldu, çünkü Sovyetler Birliği petrol ürününde önemli bir üreticiydi. Bununla birlikte Batılı ekonomiler bu petrol şokuna enerji tasarruflu bilgisayar yönetimli teknolojik yeniliklerle cevap verdiler. Bu teknolojilerin ortaya çıkışı ve hızla yayılışı sosyalizm krizine önemli bir katkı sağlayıcı olarak kabul edilmektedir (Stiglitz, 1994). Gerçekten de bazı çalışmalarda doğal kaynak ve geniş ekilebilir tarımsal alan zenginliğinin ekonomik gelişmeyi olumsuz etkileyebileceği ve bu tür ülkelerin doğal kaynaklara dayanarak ekonomik büyüme konusunda hüsrana uğradıkları görülmektedir. Bunun nedenleri arasında “rant arayışı”nın bu ülkelerde yoğun oluşu, yanlış politika uygulamalarıyla kaynakların yanlış alanlara yönlendirilmesi ve israf ve son olarak eğitime gereken önemin verilmeyerek ilerleyen süreçte ekonomik büyümeyi destekleyecek insan kaynaklarının yetersiz oluşu gösterilmektedir (Balcılar, 2002; 112–113). Bu kriz 1980’lerde meydana gelen büyüme yavaşlamasının ve 1990’ların zaten yukarıda ifade ettiğimiz çıktı düşüşünün nedeni olarak görülebilir (Campos ve Coricelli, 2000; 3).

2.1.3. Merkezi Planlamanın Aksaklıkları

Merkezi planlama ekonomisinin kendi özelliğinin bir sonucu olarak barındırdığı bir takım unsurlar onun etkinsizliğine neden olmaktadır. Bunlar devleti ve ekonomiyi yöneten tek parti anlayışı; kaynakların dağıtımına karar veren mekanizma; fiyatların yıllarca değişmesine izin vermeyen ve böylece fiyat katılığına sebep olan işletim sistemi ve son olarak ticari aktivitelerin çeşitlenmesine izin vermeyen ve böylece ticaretin dar bir çerçevede yapılmasına neden olan dışa kapalılık gibi unsurlardır.

2.1.3.1. Tek Parti Yönetimi

Burada üzerinde durmamız gereken ilk aksaklık bu ülkelerdeki tek parti yönetimidir. Ülke, üyeleri atama yoluyla başa gelen ve hiyerarşik olarak örgütlenmiş olan tek bir partinin egemenliğinde yönetiliyordu. Bu parti, Komünist Partisi, işçi sınıfını ve köylüyü “sözde” temsil etmekte ve daha da fazlası kendini onların çıkarlarını kollayan bir temsilci olarak görmekteydi. Oysa bu düzenin hâkim olduğu Sovyet Rusya ve Çin’de gerçekte bu tip partiler ileri sürüldüğü gibi toplum çıkarlarını değil parti üyelerinin çıkarlarını koruyan ve bunu devam ettiren bir tek parti diktatörlüğü hükmünü sürdürmüştür ve tüm ülkede ekonomik aktivitelere karar veren planlamacıların da içinde yer aldığı bir hiyerarşik otorite yapısı ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerde açlık sınırında yaşayan ve açlıktan ölen insanların sayısı korkunç olmuştur. Mesela Çin 1970’li yıllarda dünyanın en yoksul ülkelerinden biri durumundadır (Özsoylu, 2006; 13). Açıkçası merkezi planlamacı-kolektivist ekonomik sistemden beklenen mucize gerçekleşmemiştir.

Merkezi planlamacılar planlama yaparken tüm yatırım oranlarını son derece yüksek bir düzeyde belirlemekte ve organizasyonu da buna göre gerçekleştirmektedirler (Gros ve Suhrcke, 2000; 1). Plan doğrultusunda belirlenen amaçlar kaynaklara aşırı bir şekilde dayanmaktadır ve böylece sonuç genellikle başarısız olmuştur. Yukarıda da ifade edildiği gibi bireysel bir işleyiş mekanizması olmadığından tüketim malları üretimi daima ihmal edilmiştir ve hizmetler sektörü neredeyse hiç var olmamıştır. Tarımsal üretim büyük oranda tahıl ürünlerine veya yoğun tüketimi olan ürünlere dayandırılmıştır. Temel hedef daima planda belirlenen nicelikte miktarsal amaçlara yöneliktir. Küba’da Fidel Castro’nun ülkenin bütün emek gücünü şeker kamışı ve buğday üretimine yönlendirmesi önemli bir örnektir.

2.1.3.2. Kaynak Dağıtım Mekanizması

Bu ekonomik sistemdeki bir başka sorun veya aksaklık da kaynakların mobilizasyonu (kaynakların-üretim faktörlerinin- üretime bağlı olarak bir bölgeden diğer bölgeye aktarılması sorunu) ilgilidir. Sovyetler Birliği ve Çin plan doğrultusunda hareket ettiklerinden kaynak kullanımında daima verimlilikten çok amaçlara ulaşıp ulaşılamadığı üzerinde durmuşlardır. Emegin, toprağın, paranın (sermaye), ve amaçların (girişim) etkinliği ve gerçekleştirilebilirliği hiç göz önünde bulundurulmamıştır. Kullanılan üretim teknikleri gözden geçirilmemiştir. Diğer bir ifadeyle bu sistemde bir geri besleme feedback anlayışı söz

konusu değildir. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi planlama direktifleri tüm ekonomiye hâkim olmaktadır.

Merkezi planlamanın en temel aksaklığı onun işleyişini “görünen eller” (*visible hands*) tarafından düzenleyen koordinasyon veya diğer bir ifadeyle kaynak dağılımı mekanizmasının ortaya çıkardığı verimsizlik, etkinsizlik ve tamamıyla eşitlikçi bir yapıya sahip olduğu söylenen fakat kesinlikle eşitsiz olan dağıtım mekanizmasıydı. Bilindiği gibi bir piyasa sisteminde, tüketicilerin, kaynak (faktör malları) üreticilerinin ve işletmelerin oluşturduğu milyonlarca bireysel kararlar güçlü bir organizasyon hâkimiyetinde kendi kendine koordine edilmektedir ve böyle işleyen sistem sınırlı kaynakların etkin kullanımını sağlamaktadır. Arz ve talep düzeyinin kesiştiği ve üreticinin kâr beklentisinin karşılandığı noktada fiyatlar belirlenmekte ve üretim yapılmaktadır. Oysa merkezi planlamayı, koordine edici bir mekanizma olarak düşünmek ve piyasa mekanizmasının yerine koymak önemli bir koordinasyon sorunu yaratmaktadır. Bunu bir örnekle daha iyi açıklamak mümkün olacaktır: “Moskova’da (Moscow) veya Pekin’de (Beijing) bir ayakkabı üretimi yapacak girişim kurulduğunu varsayalım. Burada merkezi planlamayı yapan planlamacıların yıllık olarak ve gerçekçi bir üretim hedefi koymaları zorunludur, mesela 1 milyon çift ayakkabı üretim hedefi olarak kabul edilsin. Daha sonra planlamacılar bu 1 milyon çift ayakkabıyı üretmek ve dağıtımını yapmak için emek, elektrik gücü, deri, çivi, iplik, kauçuk, makine ve taşıma aracı veya nakliye gibi temel girdilerin hepsini elde edilir kılmak zorundadırlar. Mesela üretimi yapılacak ürün traktör veya otomobil gibi daha karmaşık bir üretim zincirini gerektirdiğinde planlamacıların koordinasyon sorunları daha da artacaktır. Birçok endüstrinin ürettiği çıktı diğer endüstrilere girdi olarak hizmet ettiğinden, herhangi bir endüstrideki çıktı hedeflerine ulaşamamanın yaratacağı başarısızlık ekonomide “*yansımalar halkası*” etkisi (*repercussions*) yaratacaktır. Böylece kaynak dağılımında aksaklıklar meydana gelecektir”.

Yine bir başka örnek mesela makine, emek ve taşıma gerektiren demir madenleri demir cevherinden oluşan gerekli girdileri çelik endüstrisine sağlayamazsa, çelik imalathaneleri bu ara maddeye dayanan sektörlerin çoğunun girdi ihtiyaçlarını karşılayamayacaktır. Çelik kullanan endüstriler (otomobil, traktör ve nakliye araçları üretimi gibi) planlamada yer alan üretim hedeflerine ulaşamayacaklardır. Sonunda “yansımalar etkisi” sayesinde aksaklık, girdi olarak çelik kullanan tüm firmalara yayılacaktır. Aslında bu ekonominin temel mantığının da bir sonucudur. Ekonomide herhangi bir ürün üretilmeye başlandığında bu üretimle ilgili başka ürünlerde üretilir ve ardından diğer ürünler de

kaçınılmaz olarak ortaya çıkar ve böylece birbirini doğrudan etkileyen sektörler oluşur. Herhangi bir sektördeki aksaklık diğer bütün sektörleri farklı olumsuz veya bazen olumlu düzeylerde etkiler.

Açıkçası yukarıda bahsettiğimiz koordinasyon sorunu ekonomi büyüdükçe daha da büyük bir sorun olmaya başlamaktadır. 1930'ların sonlarında ve 1940'lı yıllarda Stalin döneminde ve 1950'li yıllarda Mao döneminde yapılan ilk planlamalar kapitalist ulusların İkinci Dünya Savaşı'nı finanse etmek için kaynaklarını koordine etmek amacıyla yaptıkları planlamaya benzer planlamalardır. Komünist Parti, tüketici refahı üzerindeki etkilerine ve maliyetlerine bakmaksızın birkaç temel üretim hedefi koymuştur ve kaynakları bu doğrultuda yönlendirmiştir. Fakat zaman geçtikçe merkezi planlamanın temsilcisi olan bu iki ülkede “planlama kampanyası” giderek artan bir karmaşıklığa neden olmuştur. Bu karışıklığın belki de en önemli ve en basit göstergesi filmlere bile konu olan, Sovyetler Birliği'nde tuvalet kâğıdı almak için insanların dükkânların önünde uzun kuyruklar oluşturmasıydı (Eğilmez ve Kumcu, 2002; 116).

Zaman geçtikçe ürünler ve üretim süreçleri gittikçe karmaşıklaştı ve planlamaya dâhil edilmesi gereken endüstrilerin sayısı da gittikçe arttı. Daha basit bir ekonomi için kullanılabilecek olan planlama teknikleri ekonomi büyüdükçe, böyle bir ekonomide işleyemeyecek düzeyde yetersiz ve etkisiz olduklarını kanıtladılar veya bu bir şekilde kaçınılmaz olarak ortaya çıktı. Ekonomide dar boğazlar ve üretim duraklamaları meydana geldi. İleride üzerinde duracağımız gibi geçiş yıllarının başlarında tüm ekonomilerde negatif büyümeler yaşandı.

Bunların yanında merkezi planlama sisteminde güvenilir başarı göstergelerinin olmaması da koordinasyon sorununa eklenen bir başka sıkıntıydı. İstatistikler doğru tutulmuyordu ve yanıltıcı sonuçlara sebep oluyordu. Oysa piyasa sistemlerinin tek bir güvenilir başarı göstergesi vardır: *Kâr. Kâr veya zarar her bir firmanın başarı veya başarısızlığını ölçer. Kâr ise tüketici taleplerine, üretimin etkinliğine ve ürün kalitesine bağlıdır.* Karşıt olarak, Sovyet ve Aralık 1978 yılında gerçekleştirilen reform öncesi Çin ekonomilerinde en önemli başarı göstergeleri merkezi planlamacılar tarafından tayin edilen miktarsal üretim hedeflerinin başarısıydı. Üretim maliyetleri, ürün kalitesi ve ürün karması ikincil öneme sahip unsurlardı. Yöneticiler ki bunlar parti üyeleri ve işçiler, niteliksel değil, niceliksel hedefleri karşılamak için çeşitli ayrıcalıklarla ödüllendirildiklerinden sıklıkla

ürün kalitesini feda etmekteydiler. Bu sayede parti içi oligarşide yüksek mevkilerde bulunanların daha ayrıcalıklı, “*exclusive*” diye de ifade edilen mağazalardan alışveriş yapmaları ve şehrin daha konforlu evlerinde oturmaları söz konusu olduğundan komünist parti bir çeşit ayrıcalıklar sağlama mekanizması haline gelmiştir. Eğer üretim amaçlarının karşılanması baştan savma/yarım yamalak bir montaj çalışması anlamına geliyorsa üretim de o şekilde yapılıyordu.

Sonuç olarak, tez çalışmasında yeri geldikçe dile getirdiğimiz bir aksaklık olarak kaynak dağıtım mekanizması merkezi planlamacı ekonomilerde ekonomik işleyişi etkinsizleştirmektedir.

2.1.3.3.Fiyat Katılığı

Merkezi planlamacı bir ekonomide fiyatlar devlet tarafından belirlenmektedir. “Sosyalist sistemin kötü bir gelir performansına sahip olmasının arkasında yatan nedenlerden biri de budur” (Campos ve Coricelli, 2000; 4). Serbest piyasada arz ve talep tarafından belirlenen fiyatlar bu sistemde tamamıyla devlet kontrolü altındadır ve mesela, tüketim malları fiyatları çok az değişikliğe uğrayarak genellikle aynı kalmıştır. Planlamacılar fiyat değişikliği konusunda öncelik sahibidirler. Ancak her şeye rağmen ekonominin kendi işleyişi buna izin vermemiş resmi fiyatların yanında, birde saklı fiyatlar diyebileceğimiz iki fiyatlı bir sistem varlığını sürdürmüştür. Böylece karaborsa piyasalarının (*black markets*) oluşumu engellenememiştir. Mesela, Sovyetler Birliği’nde ev kiralari kişisel gelirin sadece % 3’ü civarındadır ve bu fiyat 1928 yılından 1992 yılına kadar aynı düzeyde kalmıştır. Oysa “fiyat katılığı” uygulaması nedeniyle enflasyon baskı altında tutulduğundan durumun vahameti anlaşılamamıştır. Böylece bu ekonomik sistemde “bastırılmış enflasyon” denilen bir uygulama söz konusu olmaktadır. Diğer taraftan, yiyecek gibi temel gerekliliklerde de aynı durum söz konusudur. Burada dikkat çekici bir başka nokta da devlet yönetiminin mal ve hizmetlerin satış fiyatlarını belirlemekle kalmayarak aynı zamanda her bir firmanın çıktı fiyatlarını ve üretimde kullanılan kaynakların fiyatlarını da belirlemesidir (Campos ve Coricelli, 2000).

Fiyatlar ve gerçek ekonomik kârlar kaynakların dağıtımında çok fazla rol oynamamıştır; çünkü kaynakların kullanımı planlama ofisi tarafından verilen politik kararlarla belirlenmiştir. Planlama ofisi genellikle beş yıllık süreyle yapılan planlarla hangi kaynakların nerede, niçin ve nasıl kullanılacağını belirlemekte ve gelir dağılımını da bu doğrultuda

gerçekleştirmektedir. Ancak şunu söylemeliyiz ki, bu tür devletlerde merkezi yönetimin ulusal düzeydeki politikaları ve Rusya’da olduğu gibi emperyal istekler ekonomi politikalarının üzerinde temel belirleyici ve yönlendirici kılavuzlardır. Bu yüzden fiyat ve gelirler politikaları bu doğrultuda uygulanmıştır. Sonuç olarak, hem Sovyetler Birliği hem de Çin gibi ülkelerin temsil ettiği bu ekonomik sistem, paranın ve fiyatların kaynak dağılımında çok sınırlı bir rol oynadığı, miktar-yönetimli bir anlayış üzerine oturmaktadır. Para arzı ve faiz oranlarında yapılan değişikliklerden oluşan para politikası ve hükümet harcamalarında ve vergi oranlarında yapılan değişikliklerden oluşan maliye politikasıyla ifade edilen makroekonomi politikaları aktif olmaktan ziyade pasiftir. İşsizlik, gizli işsizlik değil, son derece düşüktür. Tarım alanlarında aşırı düzeyde emek yoğun ekonomik faaliyet vardır. Diğer yandan teşebbüslerde kadro şişkinliği, aşırı kalabalık fabrikalar verimsizliğin birer örneğini oluştururlar. Zaten yasal olarak yöneticiler fazla gelen işçileri (işletmelerde yığılan) işten uzaklaştırma yetkisine de sahip değildirlere. Fiyatlar, planın kurulumunu ve uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla sabitlenmiştir. Oysa bilindiği gibi merkezi planlamanın aksine, piyasa ekonomilerinde politik kararlar, kamu kaynaklarını kullanmada önemli bir etkiye sahip olmalarına karşın ekonominin geri kalanı üzerinde pek fazla etkiye sahip değillere (Nishimura, 2001; 3; Tanzi ve Tsibouris, 2000; 3; www.china-biz.org).

2.1.3.4.Dışa Kapalılık

Merkezi planlamacı bir ekonominin bir başka özelliği de dışa kapalı olmasıdır. Sovyetler Birliği tam 70 yıldan daha fazla bir süre ekonomisi dışa kapalı bir şekilde varlığını sürdürmüştür. Dünyadaki uygulamalarda da olduğu gibi bu tip ekonomik sistemler kendilerini büyük oranda dış dünyaya kapamıştır ve etraflarını düşmanlarla çevrili olarak görmektedirler. Hiçbir ulus diğerine güvenmemektedir. Dolayısıyla her bir ulus kendi kendine yeterli bir ekonomik yapı, otarşi, oluşturmaya çalışmalı ve buna uygun hedefler belirlemelidir. Sonuç itibariyle böyle bir zihniyet her bir ülkenin algılamalarına bağlı olarak ekonomik yeterlilik üzerine vurgu yapmakta ve batılı uluslarla ticari ilişkileri kısıtlamakta, yüksek gümrük duvarlarıyla sınır ötesi ticareti engellemekte ve diğer ülkelerin para birimlerini kabul etmemektedir. Bu ülkeler sadece kendi aralarında ticari ilişkilere girmişlerdir ve bu ticari ilişkilerin çöküşüyle de büyük ekonomik sıkıntılar yaşamışlardır. Sovyetler Birliği, Çin, Doğu Almanya, Polonya, Macaristan, Küba, Kuzey Kore ve Vietnam gibi ülkeler bu zihniyetin temel savunucuları olmuşlar ve sadece birbirleriyle ticari ilişkilere girmişlerdir (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 23).

Bu sistemin dayandığı doktrine göre piyasa sistemi enflasyona, eşitsizliğe, işsizliğe, adaletsiz gelir dağılımına ve ayrımcılığa neden olmaktadır. Doktrinin savunucularına göre piyasa sistemi kaotik, istikrarsız ve adaletsizdir. Komünistler, piyasa sisteminin kendi kendine işleyen mekanizması (piyasanın görünmez eli) yerine merkezi bir otorite tarafından planlamanın yapıldığı ve böylece ekonomik kaynakların rasyonel bir şekilde, insanların temel ihtiyaçlarına uygun bir yöntemle dağıtımının yapıldığı ve sonuç itibariyle daha büyük bir eşitlik sağlayacak makroekonomik istikrarın başarıldığı bir sistemi savunmaktadırlar. Bütün bu temennilere rağmen dünyadaki uygulamalar asla bu tür sonuçlar doğurmamıştır. Tam tersine merkezi planlamacı ekonomik sistem kaynak dağılımını daha fazla bozmuş ve özellikle Sovyet Rusya’da tüm kaynakların silahlanma yarışına yönelik olarak kullanılmasına öncelik verip tüketici tercihlerini göz önünde bulundurmuyarak “iki kutuplu” bir dünyanın ortaya çıkmasına sebep olarak dünyayı çatışma ortamına sürükleyecek dinamikleri yaratmıştır (Kissenger, 2000).

Merkezi planlama sisteminin temel sorunları yukarıda kabaca ifade ettiğimiz gibi son derece ciddiydi ve sistemi oluşturan yapıyı ortadan kaldıracak aksaklıkları sistem kendi içinde barındırmaktaydı. Sonuç ise, kaçınılmaz olarak, Sovyetler Birliği’nin çöküşü ve Çin’de ise ondan çok daha önce 1978 yılının sonundan itibaren piyasa reformlarının hayata geçirilmesi oldu. Çin bu kararı verene kadar yoksulluk ve geri kalmışlık içinde bunalan büyük bir tarım ülkesinden başka bir şey değildi. Bu iki büyük devlet temsil ettikleri sistemi terk etme yönünde adım attıklarına göre onların çevre ülkeleri de kaçınılmaz bir şekilde peşlerinden gelecekti (Küba ve Kuzey Kore istisnası dışında). Artık kaçınılmaz olarak dünya hepten değişiyordu.

Sonuç itibariyle ana hatlarıyla merkezi planlamacı/Sovyet tipi ekonomik sistemi özetleyen ve onun işleyişinde aksaklığa yol açan dokuz temel karakteri şöyle sıralayabiliriz:

- i)Hiyerarşik otorite yapısı.*
- ii)Merkezi planlama.*
- iii)Maksimal kaynak kullanımı, kaynakların maksimum kullanımı değil.*
- iv)Mal ve hizmetlerin fiziksel terimlerle ifade edildiği yönetsel dağıtım mekanizması aracılığıyla resmi rasyonalizasyonu.*
- v)Sıkı fiyat kontrolü.*
- vi)Likidite eksikliği.*

vii) *Tayin edilmiş ekonomik ilişkilerde yasal alternatif eksikliği.*

viii) *Plan, performans değerlendirmeleri ve ödüllendirme sistemi norm ve endekslerinin amirler tarafından katı ve keyfi kontrolü.*

ix) *Plan hedeflerinin ekonomik sonuç değerlendirmeleriyle değil toplantılarda oluşan inisiyatiflerle belirlenmesi (Campos ve Coricelli, 2000; 2).*

İşte bu yukarıda yer alan ana karakterler, bir çeşit komünist parti tekeline dayanan, sanayi sektörü de dâhil olmak üzere hiçbir sektörde rekabete izin vermeyen ve dolayısıyla tekelci bir yapının oluşumuna zemin hazırlayan, tüketim mallarında kıtlık olgusunun ve ürün kalitesizliğinin hâkim olduğu, fiyat kontrolleriyle, fiyatlar genel düzeyinin bastırılmış bir gelenekte olduğu, mali dengesizliklerin ve gevşek bütçe kısıtıyla harcamaların endüstriyel, askeri ve tüketici kesimlerinin yoğun sübvansiyonuna aktarılmasıyla mali disiplinsizliğin oluşturulduğu ve son olarak sanayi sektöründe işsizliği teşvik eden bir takım sosyal güvenlik tedbirlerinin var olduğu bir sistem yaratmıştır (Altay, 2003; 11). Merkezi planlamacı bir ekonomik sistemin ekonomik çerçevesi kabaca bu şekildedir.

Sonuç olarak, bu ekonomik sistemin kötü bir gelir performansına sahip olduğu görülmüştür. Bunun nedeni yukarıda ifade ettiklerimize paralel olarak dolaylı bir şekilde üç unsura dayandırılabilir:

—*Fiyat sistemi.*

—*Miktara nitelikten daha fazla ağırlık verilmesi.*

—*Makara etkisi (ratchet effect).*

Bu sonuncusu şu anlama gelmektedir: Üretim kararları verilirken bugünün performansı dünün performansına bağlıdır. Dolayısıyla bu kapasiteyi olduğundan daha az rapor edilmesiyle ve sonuçta çıktı düzeyinin çok yüksek görülmesinin sağlanmasını ifade eder. Sonuç itibarıyla üretim kararları daima eski performanslara bağlı bir şekilde ve tamamen yanıltıcı olarak verilmiştir ve ortaya kendini yenileyemeyen bir ekonomik yapı çıkmıştır.

2.2.Merkezi Planlamacı Ekonomide Vergi Sistemi

2.2.1.Verginin Yönetilmesi

Bir vergi sistemini belirleyen, onu oluşturan, onun varlığını ve değişimini şekillendiren temel unsur hiç şüphesiz içinde yer aldığı ekonomik sistemin kendisidir. Bu

ekonomik sistemde ekonomik aktiviteler çoğalıp karmaşılaştıkça ve ekonomik aktörlerin sayısı arttıkça vergi sisteminin yapısı ve bunun temel uygulayıcısı ve denetleyicisi olan vergi idarelerinin rolü daha önemli ve daha çetrefilli hale gelir. Bugün maliye literatüründe bile bu konuda büyük vergi mükellefleri için ayrı ve uzmanlaşmış; buna karşın küçük ve orta ölçekli işletmeler için olağan vergi yöneticileri sisteminin getirilmesi üzerine tartışmalar devam etmektedir. Oysa tüm merkezi planlama ülkelerine baktığımızda bunların tamamında bir vergi idaresinin var olması bir yana bir bütçe ve hazine ofisinin bile kurulmadığını görebilmekteyiz. Buna rağmen bu ülkeler vergi sistemlerinde yer alan vergileri büyük oranda kayıp vermeden toplamayı başaramışlardır.

Gerçektende bu tespit ilk bakıldığında piyasa ekonomisi sistemindeki uygulamalar açısından son derece şaşırtıcı gelebilir. Ancak merkezi planlamacı sistemin yukarıda özetlediğimiz yapısı ve esas olarak da monopolcü bankacılık sistemi bu ekonomilerin bir gelir idaresine çok fazla veya belki de hiç ihtiyaç duymamalarına neden olmuştur.

Her şeyden evvel böyle bir ekonomik sistemde, devlet toplam çıktının nasıl kullanılacağına kendisi karar verdiği ve üretimin belli bir kısmını basit bir şekilde kendi ihtiyaçlarına tahsis ettiği için geçiş öncesi/merkezi planlamacı ekonomilerin kamu gelirlerini toplamak konusunda piyasa tabanlı bir vergi sistemine ihtiyaçları yoktur (Tanzi ve Tsibouris, 2000; 4; Vazquez ve McNab, 1997; Svejnar, 2001; 16–19). Çünkü zaten devlet toplam çıktı düzeyini, çok az istisnayla, bilmektedir ve üretilen çıktının tahsisatını da kendisi yapmaktadır. Vergileme ise aslında mantıksal olarak tüm işletmelere devletin sahip olduğu böyle bir sistemde paranın bir cepten çıkıp diğerine girmesinden başka bir şey değilmiş gibi gözükmemektedir; fakat bu sistemde vergilemenin de mantıksal bir izahı vardır (Altay, 2003; 24).

Merkezi planlamacı ekonomilerdeki vergileme sistemleri için iki önemli dönem belirtilebilir. Klasik sosyalizm adı verilen ve tamamıyla planlamacı sistemin tüm özellikleriyle uygulandığı dönem altındaki vergileme sistemi, fiyatların ve ücretlerin, çoğu durumda olduğu gibi, reel ekonominin, parasal yansımasının bir başka unsuru olmuştur. Kornai'nin "*reform sosyalizm*"i şeklinde terimlendirdiği ve planlamacı sistemde reform çabalarının ortaya çıktığı dönem altında ise, örneğin Macaristan'da 1968'den sonrası veya Sovyetler Birliği'nde 1987'den sonrasını içine alan dönemlerde, hükümetler ekonomik kararları etkilemek ve gelirleri toplamak için vergileri dolaylı manivelalar, vasıta şeklinde,

olarak kullanmaya başladılar (Vazquez ve McNab, 1997; 5). Dolayısıyla burada vergi ve vergileme sadece mali amaç, yani devlete gelir sağlamak dolayısıyla değil, iktisadi ve sosyal amaçlarla da kullanılmaya başlandı. Bu ikinci dönem özellikle merkezi planlamacı ekonomilerde ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesi ve dünya konjonktüründe meydana gelen değişikliklere bir cevap verilebilmesi amacıyla ortaya çıkmıştı.

Ekonomik sistemde olduğu gibi onun bir parçası olan vergileme sisteminde de Sovyetler Birliği'nin etkisi altında kalan Doğu Avrupa'daki çoğu merkezi planlı ekonomiler bu ülkenin vergi sistemini taklit etmişlerdir (Bakes, 1991).

Bu ekonomilerde ekonomik aktivite sınırlı olduğundan ve ekonomik faaliyetler genellikle birkaç büyük teşebbüs tarafından belirlendiğinden, vergi gelirlerinin çoğu da devlet mülkiyetindeki teşebbüslerden toplanan maaş (ücret), alışveriş ve kâr vergileri üzerinden gelmektedir. Yine bu ekonomilerde özel sektör genellikle kanundışıdır ve mülk (emlak) vergileri özel mülkiyetin olmamasına paralel olarak hiç var olmamıştır. Vergi gelirlerinin en önemli kaynağı olan kâr vergisi ise müteşebbis gelirlerini düzenlemek, kaynakları merkezileştirmek ve devlet gelirlerini çoğaltmak için kullanılmıştır. Vergi oranları ise tipik olarak % 50 ve 60 civarında yerleşmiştir; fakat bazı ülkeler % 100'e varacak derecede yüksek oranlı son birim (marjinal) vergi oranlarını içeren artan oranlı vergi yapılarına da sahip olmuşlardır. Gerçekte, müteşebbislerin nihai vergi yükümlülüğü/sorumluluğu sıklıkla ciro hâsılatı olmuştur ve kârlar, zaman zaman, üretim ve dağıtım masraflarının sabit bir yüzdesi olarak tanımlanmıştır. Bu ekonomik sistemde kalıtsal bir özellik olan vergi oranlarının yüksekliği sorunu geçiş dönemine bir sorun olarak sirayet edecektir (Borish ve Noël, 1996; 55; Svejnar, 2001; 16–19).

Planlı ekonomilerin çoğunun vergi sistemleri Sovyetler Birliği'nin vergileme sistemine dayansa da federal ve üniter devletlerarasında bazı farklılıklar da var olmuştur ve diğer yandan bazı ülkeler, 1981 yılında Polonya ve 1988 yılında Macaristan gibi ülkeler vergilemeyi ekonomik gelişmenin bir aracı olarak da kullanmışlardır (Vazquez ve McNab, 1997; 4). Bu açıklamalardan sonra merkezi planlamacı ekonomilerde uygulanan vergi türlerini beş temel başlık altında toplayabiliriz.

2.2.2. Merkezi Planlamacı Ekonomide Vergi Türleri

2.2.2.1. Alışveriş Vergileri

Alışveriş vergileri başlıca olarak tüketici mallarına ve bazı hizmetlere uygulanmıştır. Bu vergiler kesinlikle batılı tarzdaki alışveriş vergilerinden değildir. Bunlar genellikle mal ve eşyanın türüne ve zaman zaman da teşebbüsün türüne göre farklılaşan tek oranlı tarifelerle uygulanan vergilerdir. Alışveriş vergileri ya toptan veya perakende satış düzeyinde toplanmıştır ve sıklıkla planda yer alan amaçlara uygun olarak kaynak dağılımını destekleyecek ve fiyatların relügasyonunu sağlayacak bir mekanizma olarak kullanılmıştır. Vergi tabanı genellikle, toptancılar ve perakendecilerin kâr marjları dışında tutulan, kontrol altında tutulan perakende fiyat ve üretici maliyetleri arasındaki bir diferansiyel olmuştur.

Uygulamada, alışveriş vergisi sorumluluğunu hesaplayabilmek için birkaç metot kullanılmıştır. İlk olarak, perakende ve üretici fiyatları arasındaki farklılıktan kalan artık vergi olarak hesaplanmıştır. İkinci olarak, ünite başına sabit bir miktar olarak (spesifik vergi şeklinde) hesaplanmıştır. Son olarak ise, perakende fiyatın bir yüzdesi olarak (advalorem vergi şeklinde) hesaplanmıştır. İlk olarak bahsettiğimiz “artık” metodu en yaygın yaklaşımdır. Merkezi planlamacılar son satış fiyatının, alışveriş vergisi açısından alış ve satış fiyatları arasındaki farkı kapsadığı bir fiyatlama sistemiyle çalışmışlardır ve birçok tüketici alışveriş vergisini ayrı bir sorumluluk olarak algılamamıştır. Kontrol altında tutulan perakende fiyatlarının üretici fiyatlarından daha az olduğu bu durumlarda, alışveriş vergisi, tüketiciye para yardımını (sübvansiyon) ifade eden bir anlamda, negatiftir. Çünkü devlet yönetimi fiyatların birçoğunu sabitlemiştir. Bu yüzden, bazı otoriteler, merkezi planlamacı ekonomilerde alışveriş vergilerinin aslında bilinen manada vergiler olmadığını; fakat bunların önceden belirlenmiş marjları veya perakende ve üretici fiyatları arasındaki artık takozunu/bakiye sınırlamasını temsil ettiğini, haklı olarak, ileri sürmektedirler (Tait, 1992; Gandhi ve Mihaljek, 1992) (Vazquez ve McNab, 1997; 7; Svejnar, 2001; 16–19).

Merkezi planlamacı ekonomik sistemde devlet kendi mülkiyetinde ve yönetiminde olmasına rağmen, devlet işletmelerini ve bazı işletme kazançlarını vergilendirmiştir (Altay, 2003). Bu ilk bakıldığında mantıksal açıdan uygun görünmeyebilir; fakat devletin ekonomik sistemi yönetmesinin araçlarından biri de vergiler olduğundan, teşebbüs ve karlar üzerindeki ayarlamayı da vergilerle gerçekleştirmeye çalıştığından son derece uygun gözükmektedir.

Yukarıda ifade ettiğimiz gibi bunlar genellikle eşyaya göre farklılaşan ve bazen girişimin türüyle değişen tek oranla toplanan vergilerdir ve perakende satış ile üretici fiyatları arasındaki bakiye sınırlaması olarak kullanılmışlardır. Temel amaç fiyatların düzenlenmesini sağlayarak bastırılmış enflasyon politikasının uygulamasını gerçekleştirebilmektir. Ekonomik sistemin bir gerekliliği olarak fiyat katılığı özellikle alışveriş vergilerinin bu şekilde uygulanmasıyla gerçekleştirilebilmektedir. Zaten ekonomideki üretim kararları devlet tarafından verildiği için gerçekte vergi toplama gerekliliği devlet harcamalarına kaynak tahsis etmek için değil ekonomik sistemin temel mantığının işleyişini sağlamak için ortaya çıkmıştır (Altay, 2003; 24).

2.2.2.2.Maaş ve Ücret (Gelir) Vergileri

Merkezi planlamacı ekonomilerde tüm maaş ve ücret vergileri girişim düzeyinde toplanmıştır. Ücret ve maaşlardan toplanan bu vergiler sosyal harcamaları, barınma (iskân), eğitim, kültür, sağlık bakımı ve emeklilik maaşlarını ödemek amacıyla kullanılmıştır (bu argüman Bogetic ve Hillman'a aittir). Birçok durumda, işçiye ücreti dışında sağlanan yan ödemeler de dâhil olmak üzere, brüt ücretler maaş ve gelir vergilerinin tabanını biçimlendirmiştir. Vergi tabanından yapılan ödenekler veya kesintiler ya hiç var olmamıştır veya göz ardı edilebilecek düzeydedir. İşverenler sıklıkla işçilere vergi ücretinin net bir kısmını sunmuşlardır. Bir başka ifadeyle işçilerin eline geçen para üzerinde gerekli tüm vergileme işlemleri tamamlanmıştır. Ücret politikası işçi davranışını etkilemek için kullanılmıştır; fakat maaş dışındaki yan ödemelerden oluşan sosyal yardımlar gerekli temel mallara ulaşabilme ve yerleşme hareketliliği üzerindeki kısıtlamalar işçi davranışı üzerinde daha büyük bir etkiye sahiptir. Merkezi planlamacı ekonomilerde klasik sosyalizm döneminde maaş ve ücret vergilerinin temel amacı toplam harcamalarla toplam gelirler arasında denge sağlamakta esneklik kazanmaktır. Aksi takdirde, gelir vergileri elimine edilebilir ve buna denk sayılabilecek bir gelir, işçilere net ücret vergilerini ödeyerek girişimlerin fazlalıklarından toplanabilir (Vazquez ve McNab, 1997; 7; Svejnar, 2001; 16–19).

Ücret ve maaş vergileri sosyal harcamaları fonlamak için tahsis edilen gelirlerle müteşebbis düzeyinde tutulmuştur. Bireysel gelirden gelen tenzilatlar veya kesintiler önemsizdir veya hiç var olmamıştır. Ücret politikası işçi davranışını etkilemek amacıyla kullanılmış olmasına rağmen, bu amaçla merkezi planlama ekonomileri, sosyal sigorta, emeklilik planı gibi işçi yardımlarıyla birlikte mal ihtiyaçlarının giderilişi ve ikamet hareketliliği üzerine bir takım kısıtlamaların konması gibi diğer politikalara daha fazla ağırlık

vermişlerdir. Devlet, aynı zamanda, GSYİH'nın yarısından fazlasını bu amaç doğrultusunda harcayarak, para yardımları ve kaynak aktarımları aracılığıyla hane halkları ve müteşebbisler arasında denge sağlamada önemli bir rol oynamıştır. Gümrük tarifeleri genellikle Karşılıklı Ekonomik Yardım Konsey (CMEA)'i dışındaki ülkelerden ithal edilen mallar üzerine konulmuştur; fakat tipik bir şekilde bu tarifeler toplam vergi gelirlerinin küçük bir kısmını temsil etmiştir; planlama otoriteleri ithalatı düzenleyecek yazılı tarifeler üzerine niceliksel kısıtlamaları tercih etmişlerdir (Vazquez ve McNab, 1997; 3-4).

Merkezi planlamacı ekonomilerin bir başka eşsiz özelliği bu ekonomilerin, bireysel girişimlerin ücret faturalarının ölçüsünü düzenlemekte vergileri kullanmalarıdır veya daha genel bir ifadeyle işçi tazminatı için elde edilebilir fonların kullanımı için böyle bir uygulamaya gitmeleridir. İlk olarak, bu uygulama 1968 yılında Macaristan tarafından yürürlüğe sokulmuştur. Aşırı ücret vergisi, güncel ücret faturasıyla normatif/olması gereken ücret faturası arasındaki farka dayanmaktadır. Aşırı ücret vergisi, emek piyasalarının şartlarına aldırmaksızın, ücret fonunun büyümesini sınırlandırmayı amaçlayan bir kalkışmadır. Bununla birlikte, reform öncesi dönemde, aşırı ücret vergisinin etkinliği görüşmeye dayalı oranlar, muafiyetler ve vergilemeden veya girişimlerin net kârlarına bir başka şekilde el konmasından dolayı, sınırlıydı. Diğer yandan, bu vergi, birçok geçiş ülkesi yönetimi geçiş dönemi sırasında belli bir zaman boyunca bir aşırı ücret vergisi uyarlamış olduklarından teamül haline gelmiştir (Vazquez ve McNab, 1997; 8).

2.2.2.3. Girişim/Kâr Vergileri

Merkezi planlama ülkelerinde en önemli vergi ve vergileme türü kâr vergisidir. Kâr vergisi sadece gelirleri merkezileştirmek için ve bunları toplayıp biriktirmek için değil; fakat aynı zamanda girişim gelirini düzenlemek amacıyla sıklıkla kullanılmıştır (Bakes, 1991). Vergi tabanındaki en yaygın öğeler brüt kârlar olduğundan, vergi tabanı endüstriden endüstriye ve hatta bazı durumlarda girişimden girişime değişmektedir. Kâr vergisi oranları tipik olarak % 50 ve 60 düzeyine yerleşmiştir. Bazı ülkeler % 100'e varacak kadar yüksek marjinal vergi oranlarını içeren ilerleyici (*progressive*) vergi yapılarına da sahip olmuşlardır. Bununla birlikte, özellikle de bu vergi açısından, girişimin güncel sorumluluğu uygulamadaki vergi hukukunun, vergi yasalarının, ortaya çıkardığı sonuçtan yani ödenecek miktardan çoğunlukla daha fazla olmuştur (Vazquez ve McNab, 1997; 8).

Diğer taraftan devlet organlarının ihtiyaç duyduklarında vergi oranlarını sıklıkla değiştirdikleri ve zor durumdaki bir kamu teşebbüsü için vergi oranlarını kolaylıkla düşürdükleri görülmektedir (Scaffer ve Turley, 2000; Vazquez ve McNab, 1997). Açıkçası vergi oranlarının uygulamada sıklıkla değiştiği ve ödenecek vergi miktarının otoriteler arasındaki “görüşmeler” ve “uzlaşmalar”la belirlendiği ifade edilmelidir. Doğal olarak böyle bir uygulama vergi sisteminin işlerliliğini yasal olmaktan çıkarmakta ve keyfi hale getirmektedir. Gizli vergileme yaygınlaşmıştır ve vergi mükellefleri arasında kimin ne kadar vergi ödediği konusunda bir bilgi çizgisi veya kaynağı olmadığı gibi vergi otoritelerine karşı güvensizlik de had safhadadır.

Devlet sadece vergi toplayıcısı olarak değil aynı zamanda ekonomideki girişimlerin sahibi olarak ikili bir rol oynadığından, bu girişimlerin kârları, aktüel olarak girişimlerden çekilen kâr vergileri ve kâr paylarının çeşitli kombinasyonlarıyla boşaltılmıştır. Kombinasyon her bakımdan önemsiz ve gereksizdir. Çünkü devlet güncel olarak önceden belirlenmiş bir düzeyde her bir girişim için fonların son transferini belirlemektedir.

Merkezi planlamacı bir ekonomide “kâr vergisi” teriminin kullanılması tamamıyla yanıltıcı olabilir. Bu yüzden aslında “teşebbüs vergisi” veya “girişim vergisi” terimlerinin kullanılması daha doğru olur. Merkezi planlamacı bir ekonomide brüt kâr vergisi tanımlaması piyasa ekonomisindeki brüt kâr vergisi tanımlamasından tamamıyla farklıdır. Merkezi planlamacı ekonomilerde kârlar, zaman zaman, üretim ve dağıtım masraflarının belli bir yüzdesi olarak da tanımlanmaktadırlar. Çoğu zaman, aşınma kuralları çok kötü bir şekilde tanımlanmıştır ve sermayenin çokta gerçekçi olmayan bir dayanma süresine sahip olduğu varsayılmıştır. Fakat aynı zamanda, devletin herhangi bir geri ödeme zorunluluğu olmaksızın başlangıç sermayesini sağlama kuralı uygulamada olduğundan, devlet teşebbüslerinin tüm yıpranma/aşınma masraflarını indirmelerine izin vermekte mantıklı görülmemektedir. Kâr vergisi tabanının ölçüsü, “reform sosyalizm”i denilen dönemdeki sermaye kullanım etkinliğini yükseltme kalkışmaları dolayısıyla kafa karıştırıcı bir düzeydedir. Bazı merkezi planlamacı ekonomiler girişimin kârlılığına bakmaksızın “girişimin başlangıç sermaye yatırımı geri dönüşüm oranını” aynen sağlama politikası izlemişlerdir. Mesela, Polonya, “kuruluş fonu”ndaki geri ödeme oranını % 32 düzeyine yerleştirmiştir. “Kuruluş fonu” 1983 yılında, sonradan yapılan sermaye transferleri de dâhil olmak üzere girişimin net kayıtlı değeri olarak tanımlanmaktadır (Vazquez ve McNab, 1997; 9).

2.2.2.4. Diğer Gelir Vergileri

Merkezi planlamacı ekonomilerde, girişim ücretlerinden ve girişim kârlarından başka gelir üzerindeki vergiler çok az gelir yaratmıştır.

Bu vergiler için oluşturulan taban düşük bir muafiyet düzeyi, diğer kişisel yardımlar ve bazı harcamalara göre ayarlanan net gelirden oluşmaktadır. Vergi oran tarifeleri (şedülleri) hayli ilerleyici bir yapıdadır ve adeta kamulaştırılmış devlet sektörü dışındaki ekonomik aktiviteyi cezalandırmak veya başka bir ifadeyle var olmalarını engellemek için dizayn edilmiştir. Vergi oranları her bir ekonomik aktivitenin sosyal olarak ne kadar arzulanmadığının var sayıldığına bağlıdır. Mesela, Kodrzycki (1993) reform öncesinde Bulgaristan'ın genel kişisel gelir vergisi oranının sadece % 14 düzeyine yerleştiğine, fakat sanatçılar ve bilim adamları için % 50'ye ve özel girişimciler için % 85'e kadar yükseldiğine işaret etmektedir (Vazquez ve McNab, 1997; 10).

Bazı merkezi planlamacı ülkeler liberal mesleklerde veya küçük teşebbüslerde sınırlı düzeyde özel aktiviteye izin vermişlerdir, daha sıkı rejimlere sahip olanlar ise, sanatçıların, bestecilerin ve hatta yazarların bile aktivitelerini kontrol altında tutmuşlar ve böylece özel sektör var olmamıştır. Sermayeden elde edilen gelir ise merkezi planlamacı ekonomilerde göreceli olarak yaygın değildir (Vazquez ve McNab, 1997; 10).

2.2.2.5. İthalat Vergileri

Merkezi planlamacı ülkelerde diğer ülkelerle dış ticaret ilişkisi sınırlı olduğundan ithalat vergilerinin önemi göreceli olarak az sayılacak bir düzeydedir. Gümrük tarifeleri Karşılıklı Yardımlaşma ve Dayanışma Konseyi [CMEA] dışındaki ülkelere ithal edilen mallar üzerinde uygulanmaktadır. Tarife gelirleri ise geleneksel olarak yukarıda ifade ettiğimiz gibi merkezi planlamacı ekonomik sistemlerde ithalatı düzenlemek amacıyla planlama otoriteleri tarafından brüt tarifeler üzerine miktarsal sınırlamalar konulduğundan bunların toplam vergi gelirleri içindeki payı son derece azdır. Bilindiği gibi bu tip ülkelerde ticaret CMEA içindeki ülkelerle Sovyetler Birliği arasında karşılıklı olarak gerçekleşmektedir. Bu ülkeler Sovyetler Birliği'nden uluslararası pazardaki rekabete açık fiyatlara göre daha düşük düzeyde olan fiyatlarla ham maddeler ithal edebilirler ve diğer taraftan da bu malları işleyerek uluslararası rekabete açık fiyatlara göre daha pahalı bir fiyatla Sovyetler Birliği'ne satabilirlerdi. Dolayısıyla böyle bir ekonomik anlayış fırsat maliyetleri de dâhil olmak üzere

Üretim maliyetleri ve uluslar arası fiyatlarla ilgisi olmayan bir değerlendirme ortamı yaratıyordu (Vazquez ve McNab, 1997; 11).

Ancak tamamıyla bu ticari ilişkiye bağlı olunması sonucunu doğuran bu ekonomik zihniyet ileride göreceğimiz gibi piyasa reformlarının başlaması ve planlama sisteminin sona ermesiyle, bu ülkeler açısından vahim sonuçların ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bunun yanında her ülkenin CMEA'ya olan bağımlılık derecesi de farklılık arz etmektedir. Mesela Bulgaristan CMEA'ya Macaristan'dan daha bağımlıdır. Bulgaristan'ın bu ticari ilişki dışındaki ithalat aktiviteleri GSYİH'nın sadece % 1'ini oluşturmaktadır. Geriye kalan tüm ithalat tamamıyla CMEA'ya bağımlıdır.

Sonuç itibariyle, özetleyecek olursak, geçiş öncesi ekonomilerde, vergi gelirlerinin çoğu, genel olarak, üç temel kaynaktan sağlanıyordu: Alışverişten alınan vergiler, girişimlerden veya teşebbüslerden alınan vergiler (kâr vergisi), maaşlardan alınan vergiler (cret vergisi). Bunlar arasında en önemli payı girişim/teşebbüs vergileri oluşturmaktaydı (Vazquez ve McNab, 1997; 4; Tanzi ve Tsibouris, 2000; 13; Tanzi, 1999; Vazquez ve McNab, 2000;3). Kodrzycki (1993), Batı piyasa ekonomileriyle merkezi planlama ekonomilerini karşılaştırdığında, merkezi planlamacı ekonomilerin piyasa ekonomilerinden dört kat daha fazla girişim (teşebbüs) vergisi topladıklarını görmüştür.

2.2.3.Merkezi Planlamada Vergi İdaresi

Yukarıda ifade edildiği gibi bu ekonomilerin piyasa sistemi tarzında bir gelir idareleri ve hatta bir hazineleri bile yoktur. Bununla birlikte bir vergi idaresine ihtiyaç duyulduğunu söylemek de mümkün görülmemiştir. Çünkü şunu açıkça ifade etmeliyiz ki merkezi planlamacı ekonomilerin belirli özellikleri bu vergilerin toplanmasını göreceli olarak kolaylaştırmıştır. Bu özelliklerin bazıları şöyledir (Tanzi ve Tsibouris, 2000):

Devlet teşebbüsleri tarafından üretilen çıktı miktarının ne olduğu ve satılacak çıktı üzerine konulacak fiyatların plan sayesinde bilinmesi. Böylece devlet ekonomik sistemdeki tüm aktivitelerden haberdardı. Bu bilgi sayesinde herhangi bir çıktının veya ekonomik aktivitenin vergilendirilmeden kaçırılması yani ekonomide kaçakların meydana gelmesine engel olunabiliyordu.

Ödemeleri, işlemlerden geçirmede monopolist bankanın rolü ve yine bu kurumun ödemelerin nasıl yapılacağı konusunda dayattığı uygulama formaliteleri. Tüm ödemeler tek bir banka aracılığıyla yapıldığından ve uygulamada bu sürecin birçok prosedürler yumağıyla kaplanmış olması sayesinde kontrol mekanizmasının daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlıyordu.

Son olarak da, *vergi toplamayı ve kontrolleri çok daha kolay hale getiren birkaç büyük teşebbüsteki ekonomik aktivitelerin yüksek yoğunlaşması.* Bu ekonomik sistemde en dikkat çekici özelliklerden biride mesela sanayi sektöründe uygulamada olan tekelci yapıydı. Bu yapıda her bir sanayi dalında tek bir üreticiye izin veriliyordu. Böylece girdilerin ve çıktılarının giriş ve çıkışlarını içine alan tüm üretim süreci rahatlıkla izlenebiliyordu. Doğal olarak da bu sistem vergileme işlevinin daha kolay yapılabilmesini sağlıyordu.

Yukarıda sıraladığımız temel özellikler gerçekten de, bu ülkelere, zaman zaman GSYİH'nın % 50'sini geçen ve dolayısıyla son derece iyi sayılabilecek yüksek düzeyde vergi gelirleri yaratabilme rahatlığını sağlamışlardır; daha da önemlisi bu ekonomiler böyle bir performansı, ehliyetli veya iyi yetişmiş, “uzmanlaşmış” diyebileceğimiz, vergi yönetimleri olmaksızın başarabilmişlerdir (Tanzi ve Tsibouris, 2000; 13–14).

Vergi yönetimi merkezi planlı ekonomilerde az gelişmiş olmasına rağmen bu derecede başarılı bir performans sergilenmesinin bir başka nedeni de yine doğrudan doğruya uygulanan ekonomik sistemden kaynaklanan bir özellik ile ilgili olarak, vergi mükelleflerinin sayısının göreceli olarak az olmasıydı. Çünkü özel ekonomik aktiviteye izin verilmediği gibi ekonomi büyük teşebbüslerin hâkimiyeti altındaydı. Bu ekonomilerde teşebbüs sayısı sınırlı olduğundan ve özellikle de ekonomik aktivitelerin büyük bir kısmı birkaç büyük teşebbüs tarafından yürütüldüğünden, küçük ve orta ölçekli girişimler pek var olmamış veya bunların sayısı son derece sınırlı olmuştur. Dolayısıyla vergi mükellef sayısı bugünkü anlamda piyasa ekonomileriyle karşılaştırıldığında, yönetimi ve denetimi çok daha kolay sayılabilecek bir düzeyde olmuştur. Bunun bir sonucu olarak, devlet, her yıl vergi yükümlülüklerine uyumu sağlayacak yüzde yüzlük bir denetimi idare edebilmiş; ödeme metotları üzerindeki kısıtlamalar ve devlet bankalarının monopolistik rolü ise yönetimi ve uygulamayı kolaylaştırmış ve devlet evveliyatı dikkate alarak tahmin edilen gelir ihtiyaçlarını karşılayacak yönetsel prosedürleri ve vergilerin yapısını ayarlayabilmiştir. Ayrıca devlet vergi toplayıcısı ve teşebbüslerin sahibi olarak ikili bir rol oynadığı için bugün piyasa

ekonomilerinde bile tartışma konusu olan “tartışmalı vergi ölçümleri”ne çok az muhalefet olmuştur (Vazquez ve McNab, 1997; 4; Tanzi ve Tsibouris, 2000; Balcerowicz ve Gelb, 1995). Vergi yönetimiyle ilgili olarak sonuç itibariyle söyleyeceğimiz son söz, gelişmiş bir vergi idaresi ve vergi politikası olmamasına rağmen bu ekonomilerde vergi toplama kapasitesinin yüksek olduğudur.

Geçiş öncesi dönemde, vergiler, detaylandırılmış temelde ve vergi tabanlarını kesin bir şekilde tanımlayan ve onları parametrik vergi oranlarıyla vergilendiren kodifiye edilmiş vergi yasalarına dayandırılmadan toplanıldığı gibi aynı zamanda mükellefin haklarına saygı da gösterilmemiştir. Vergi tabanı son derece dardır ve belirsizdir. Ancak vergi tabanının dar olması ekonomik aktivitelerin vergilendirilmesiyle ilgili olduğundan gayet olağan gözükmemektedir. Ayrıca vergi oranlarıyla ilgili kesin yasal prosedürler olmadığından ve genellikle de uygulamada keyfiyetçilik yaygın olduğundan mükellefler hiç bilgilendirilmemiştir. Bunun yerine özellikle özel girişimden alınan vergiler devlet memurlarıyla girişimler arasındaki görüşmeler neticesinde toplanmıştır. Hükümet vergi oranlarını değiştirmekte serbesttir ve aslına bakacak olursak sıklıkla da bunu yapmıştır. Bu çerçevede vergi sorumlulukları, açık ve belirgin bir şekilde, iyi tanımlanmamış, katı ve disiplinli zorunluluklara dayanmaktan çok daha yumuşak ve keyfi olma eğilimindedir. Böylece görüşmeler sonucunda vergiler yükseltilmekte veya azaltılmaktadır. Mesela bir teşebbüs zor bir durumda olduğunda vergilerin aşağı çekilmesi görüşülmüş; buna karşın hükümetin ekstra gelire ihtiyacı olduğunda vergilerin yukarı çekilmesi üzerine görüşmeler yapılmıştır. Bu gelenekselleşmiş bir olgu olarak ortadan kalkmak bir yana vergilerin daima belirsiz olduğu bir yapıyı kalıtsal bir miras olarak geçiş sürecine devretmiştir (Tanzi ve Tsibouris, 2000; 14).

Diğer taraftan bu öyle bir ekonomik ortamdır ki, birçok birey vergi otoriteleriyle asla doğrudan görüşebilme veya bağlantı kurma imkânına sahip olmamışlardır. Vergilerin çoğu sonunda onlara katlanan insanlardan saklı olduğundan, bu insanlar dolaylı bir şekilde büyük miktarda vergi ödediklerinin farkında bile olmamışlardır. Böylece daha önemli bir sonuç ortaya çıkmıştır: Bu ülkelerde bir “vergi bilinci” veya “vergi kültürü” asla gelişmemiştir. Bu gelenek geçişle birlikte meydana gelen açık/sarih vergilerin ödenmesiyle ilgili düşmanca bir davranış tarzı yaratmıştır (bkz. Kornai, 1977). Böylece geçiş döneminin önemli konularından olan açık vergilemeye karşı bir muhalefetin oluşması şimdiden kaçınılmaz olmuştur. Mükelleflerin bu şekilde bir davranış tarzını benimsemeleri şeffaf bir vergi sisteminin

uygulamaya konuluşunu daha da zorlaştırmıştır (Tanzi ve Tsibouris, 2000; 14). Sonuç itibariyle, yapılması gereken şey mali anestezi yoluyla gizlenmesi pek fazla mümkün olmayan bir vergileme yöntemi olarak doğrudan vergileme yerine dolaylı vergilemeye başvurulması reform sürecinde bir zaruret olarak ortaya çıkmıştır.

Bu bölümü bitirirken önemli olduğunu düşündüğüm bir konuyu tekrarlamak istiyorum. Vergi sistemini ve onun uygulanışını belirleyen temel unsur ekonomik sistemin kendisi ve dönemsel konjonktürün şekillendirdiği ekonomik, siyasal ve toplumsal süreçtir. *Geçiş ekonomileri* yukarıda ifade ettiğimiz bir ekonomik ortamdan çıkış sürecini başlatarak yeni bir ekonomik sistemi uygulamaya koyarken hem geçmişin miras kalıntılarıyla hem de geleceğin hedeflenen yenilikleriyle yüzleşmek zorundaydılar. Alışkanlıkları, felsefeleri ve yaşam tarzları artık değişmek zorundaydı. Yeni bir kurumsal yapının oluşumu için kollar sıvanırken böyle bir ortamda vergileme sorunu, piyasa sisteminin önemli bir parçası olarak, gerektiği gibi oluşturup biçimlendirmek ve uygulamak gerçekten zor olacaktı.

2.3.Geçiş Ekonomisi ve Geçiş Döneminde Ekonomik Çerçeve

2.3.1.Merkezi Planlamanın Çöküşü ve Geçiş Ekonomisi

Genel hatlarıyla yukarıda açıkladığımız merkezi planlamacı ekonomik sistem başlangıçta gerçekleştirdiği ve neredeyse 1970’li yıllara kadar devam ettirdiği ekonomik büyümeyi devam ettiremeyip çevresel yozlaşma ve rekabet geriliğine girdikçe Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan gibi çevre ülkelerde başlayan piyasa ekonomisi talepleri ve reform hareketleri Sovyetler Birliği’nde daha yoğun hissedilmeye başlanmıştır. Özellikle kendi doğasından kaynaklanan parti inisiyatifindeki kaynak dağıtım organizasyonsuzluğu ekonomik verimsizlik arttıkça kendini daha fazla hissettirmeye başlamıştır.

Geçişin başladığı yıl olarak kabul edilen ve birçok endeksin taban alınan yılı olan 1989 yılına gelindiğinde merkezi planlamacı ekonomilerde emek verimliliği orta gelirli OECD ülkelerinin 1/3’ü kadardır. Ağır sanayi alanında büyük gelişmeler kaydedilmiş olmasına rağmen teknolojik ilerlemedeki göreceli başarısızlık bu ülkeleri verimlilikte azalma ve buna bağlı olarak çıktı performansında da gerilemeyle ve zaten sınırlı olan sermaye birikiminde yetersizlikle yüz yüze getirmiştir. Ayrıca ücret oranlarının verimlilik veya beşeri sermaye yatırımıyla da ilgisinin olmadığı görülmektedir. Çünkü daha önce ifade ettiğimiz gibi etkinliği ölçebilen herhangi bir mekanizma kurulamamıştır. Sanayi sektöründe ücret ayrımı öteki sektörlerdekinden daha düşüktür. Bu tarz bir ekonomide işsizliğin varlığı da eşitlik

prensibi üzerine kurulmuş olan yapının sarsılmaması açısından kabul edilmemiştir (Egeli ve Emsen, 2002; 38–41).

Sovyet tipi ekonomik modelde plan, firma operasyonlarının birçok yönünü içine alan ve yasa gücüne sahip olan kapsamlı bir doküman olmakla birlikte fiziksel ve finansal terimlerle hem girdi hem de çıktı bileşenini ve diğer taraftan firma için fonların dağıtımını ve fon kaynaklarını belirleyen en temel unsurdu. İşte bu unsurun belirlenen hedeflere ulaşp ulaşmamasına göre düzenlenen ödüllendirme sistemi de bu ekonomik modelin sarsılmasının önemli bir nedeni olmuştur. Plan hedeflerine %100 ulaşılmadıkça uygulamaya girmeyen ödüllendirme sistemi yüzünden çıktı performansı daima yanıltıcı olmuştur (www.china-biz.org)

Kısaca ifade edecek olursak kumanda ekonomisinin çöküşünü de bu özelliklerle doğrudan ilgili olan dört temel nedene dayandırabiliriz (Egeli ve Emsen, 2002; 39):

–*Rekabet sisteminin sadece dışsal ideolojik temelde olması.* Bir başka ifadeyle ekonomilerin içsel yapısında ekonomik sistem gereği bireysel rekabet mekanizmasının olmaması.

–*Planlama ve yönetimin kendini geliştiremeyen doğası*

–*Verimliliğin arttırılamaması*

–*Ekstansif büyümeden entansif büyümeye geçilememesi*

Bu dört özelliğin arasında kanımca en önemli olan ve diğer üçünü belirleyen unsur ilk özelliştir. İçsel ekonomik yapıda rekabetin olmaması aynı zamanda ekonomi-politik açıdan da bir durağanlık yaratmıştır ve öteki sonuçların nedeni de budur. Bunun sonucu olarak da, büyümede azalış; sermaye ve işgücü verimliliğinde düşüş; teknolojinin üretime uyarlanmasında azalış ve piyasa ekonomileriyle teknoloji farkında açılma; savunma sanayinde artış; tarımsal yeterliliğinin her şeye rağmen sağlanamaması; karaborsa piyasasının yaygınlaşması ve derinleşmesi ve yine çok önemli bir sonuç olarak ekonominin tüketim payının son derece azalması gibi ekonomik sistemi kökünden çöktecek ve onu parçalara ayıracak sonuçları ortaya çıkarmıştır.

Bu gelişmeler sonucunda zaten başarısız olması kaçınılmaz olan merkezi planlamacı ekonomik sistem açıkça terk edilmeye başlanmıştır. Burada başarısızlığın kaçınılmazlığı

konusundaki görüş yukarıda belirlediğimiz temel nedenlerle birlikte en önemlisi kaynak dağıtım mekanizmasında bireysel otonominin olmamasına dayandırılmaktadır. Böylece 1989 yılı sonunda Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla Merkezi ve Doğu Avrupa'da başlayan “geçiş süreci”, Sovyetlerde daha önceden başlatılmış olan *Perestroika* (yeniden yapılanma) ve *Glasnost* (açıklık) reformlarının yeterli gelmemesi üzerine 1991 yılında patlak veren karşıt devrimle harekete geçmiştir. Böylece Kornai'nin ifadesini kullanırsak “ tarihte eşsiz bir transformasyon süreci başlamıştır”. Daha sonra bu ekonomiler uluslar arası topluluklarla iletişime girmişler, birçoğu IMF, Dünya Bankası ve diğer çok uluslu organizasyonlara üyelik başvurusunda bulunmuşlardır (Qian, 1999; 1; Nsouli, 1999;1; Lenain, 1998; 1; Fidrmuc, 2003; Stern, 1998; Mitra ve Selowsky, 2002; Exeter ve Fries, 1998; Murrell, 2003; Balcılar, 2002; 89; Egeli ve Emsen, 2002; 38).

Oysa tam 60 yıl önce “1929 yılında Büyük Depresyon en gelişmiş ülkeleri derin bir resesyona sürüklerken, Sovyetler Birliği'nin ilk 5 yıllık kalkınma planının göz alıcı sonuçları ve yüksek büyüme rakamlarıyla etkilenen ekonomi dünyasında, Sputnik'in uzaya fırlatılmasıyla Sovyet teknik ve askeri süper gücünün altın çağının şafağı şeklinde gelen kesin tespitler hiçte uzak değildi. Fakat şimdi geçmiş on yıllarca zaman dilimine baktığımızda kanıtlanmış bir gerçek vardı: Serbest piyasa sistemi daha yüksek bir yaşam standardı sağlayan daha hızlı bir büyüme potansiyeline, daha yenilikçi ve daha verimli bir yapıya sahipti” (Kornai, 2006; 5). 1991 yılında Sovyetlerin dağılmasıyla bu coğrafyada tam 15 yeni devlet dünya sahnesinde rol almaya başlamıştır. Bunlar Azerbaycan, Belarus, Ukrayna, Moldova, Rusya Federasyonu, Ermenistan, Gürcistan, Estonya, Letonya, Litvanya (Baltık ülkeleri), Kazakistan, Kırgız Cumhuriyeti, Tacikistan, Türkmenistan, Özbekistan (Doğu Asya ülkeleri) gibi ülkelerdir (Denizer, 1997; 2–3).

Her biri kendine özgü olan ve dolayısıyla farklı nitelikleri içinde barındıran bu ülkeler başta ekonomik alanda olmak üzere çeşitli düzeylerde piyasaya yönelik reform hareketlerini kaçınılmaz olarak başlatmışlardır. Ekonomik reform, finansal piyasadan, bankacılığa, şirket yönetiminden devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesine ve para politikasından vergilemeye kadar ekonominin her ögesini içine alan bir kapsamda başlatılmıştır. Kuzey Kore ve Küba dışında birçok ülke “farklı yöntemlerle” bu sistemlerini piyasa mekanizmasına uygun bir biçime dönüştürme kararı almışlardır. Böylece iktisat literatürüne “*geçiş ekonomileri*” denilen yeni bir kavram dâhil olmuş bulunmaktadır (Özsoylu, 2006; 53; Altay, 2003; 1).

Kavramsal olarak bir “geçiş ekonomisi” planlı bir ekonomiden serbest piyasa ekonomisine doğru dönüşüm geçiren bir ekonomiyi ifade etmektedir. Bu dönüşüm süreci, artık varlığını devam ettiremeyen merkezi planlamacı bir sistemden, onun anısının halen taze olduğu bir yapıda değişiklikleri başlatarak serbest piyasa sistemine doğru yönelişi amaçlayan ve çeşitli reform uygulamalarını içeren bir değişim biçiminde olduğundan “geçiş” olarak adlandırılmaktadır. Ancak tanımlamayla ilgili olarak da ilk anlamda dönüşüm sadece ekonomik alandaymış gibi gözükse de, sosyal, siyasal ve kültürel alanda da büyük değişiklikler meydana gelmektedir. Kısacası toplum tamamıyla kabuk değiştirmektedir.

Böyle bir dönüşüm sürecindeki *geçiş ekonomileri*, ticari bariyerlerin ortadan kaldırıldığı ve piyasa güçlerinin fiyatları belirlemesine izin verildiği ekonomik liberalizasyon; yüksek enflasyonun kontrol altında tutulduğu makroekonomik istikrar ve kaynakların kamu mülkiyetinden özel mülkiyete doğru geçişinin sağlandığı ve liberal bir finansal sektörün yaratıldığı yeniden yapılandırma ve özelleştirme gibi piyasaya geçişi içeren temel reformlar olarak dönüşüm safhalarını uygulamak ve bunların sonuçlarıyla yüzleşmek zorunda kalırlar (Falke)(http://en.wikipedia.org/wiki/Transition_economy#Definition).

Her şeye rağmen *geçiş ekonomisi* kavramı özellikle gelişmekte olan ülke ekonomilerinin de piyasa reformlarını uygulamaya koyduklarını göz önünde bulundurduğumuzda karmaşa yaratabilir. Gerçektende geniş bir kontekste ele aldığımızda bu kavram sadece Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerini değil örneğin diktatörlük yönetimi sonrasının Latin Amerika ve Afrika ülkelerini de içine almaktadır. Ancak kavramsal bir kargaşa yaratmamak için açıkça ifade etmeliyiz ki burada “geçiş ekonomisi” kavramıyla kastedilen şey daha önce merkezi planlamacı ekonomik bir sistemi benimsemiş ve uygulamış fakat bu sistemin çöküşüyle “serbest piyasa ekonomisi sistemi”ne yönelmiş ekonomilerdir. Konuya açıklık getirmek açısından bakıldığında aşağıda IMF ekonomistlerinden Oleh Havrylyshyn ve Thomas Wolf tarafından yapılan tanımlamada da yine geçiş sürecinin, geniş bir anlamda ele alındığında, aşağıdaki değişikliklere işaret ettiği görülmektedir (http://en.wikipedia.org/wiki/Transition_economy#Definition):

—*Kaynakların en etkili şekilde kullanılmasını sağlayacak şekilde yeniden dağıtımın sağlanması yanında, piyasa işleyişlerinin, fiyatların ve ekonomik aktivitenin liberalize/serbestleştirilmesi edilmesi.* Bir başka deyişle kaynak dağıtım mekanizmasının değişmesi.

—*Makroekonomik istikrarın sağlanması için, dolaylı ve piyasa-kaynaklı enstrümanların geliştirilmesi.*

—*Genellikle özelleştirme aracılığıyla etkili bir girişim yönetiminin ve ekonomik etkinliğin başarılması.* Kısacası mikro ekonomik yapılandırma.

—*Etkinliği geliştirecek inisiyatifleri sağlayan sıkı bütçe kısıtlamalarının uygulamaya geçirilmesi.*

—*Mülkiyet haklarını, hukuk kurallarının hâkimiyetini ve şeffaf bir piyasa-giriş düzenlemelerini garanti edecek kurumsal ve yasal bir çerçevenin oluşturulması.*

Görüldüğü gibi temel vurgu genel olarak kaynak dağıtım mekanizması ve makro-mikro ekonomide istikrarın sağlanması üzerine yoğunlaşmaktadır. Gerçekten de piyasa mekanizmasının kaynakların dağıtımında daha başarılı bir sonuç doğuracağı ön görülmekle birlikte bunun ön koşulu makro ve mikro istikrarın bütünleştirilerek, piyasa sistemi için gerekli kurumların inşa edilmesidir. Williamson'un piyasa sisteminin kurulabilmesi için bu listeye vergi sisteminin reformunu da eklediğini görmekteyiz (Williamson, 1992; 13). Diğer taraftan yukarıda da ifade ettiğimiz gibi geçiş durumunda olan bir ekonomi daha önce uygulanmış olan merkezi planlamacı ekonomik yapıyı/kumanda ekonomisini piyasa ekonomisine uygun bir başka yapıya dönüştürmeye çalışırken geçmişten kalan büyük sıkıntılarla da baş etmek durumundadır. Zaten ekonomik geçişe baktığımızda sonuçların da şiddetli olduğunu görüyoruz (Fidrmuc, 2003; 587).

Bu doğrultuda komünizm yani merkezi planlamacı ekonomi, sonrası ekonomik geçişin amacı, yaygın bir şekilde, ekonominin depolitizasyonun sağlanması, piyasaların harekete geçirilmesi ve üretim araçlarının özel sahipliğinin kurumsallaştırılması yoluyla kapitalizmi inşa etmek olarak tanımlanmıştır. Kapitalizmin ekonomik kurumlarının ekonomik büyüme yaratabileceği inancı yeni kurumsal ekonomi tarihi tarafından desteklenen altı çizili bir anlayıştır. Dolayısıyla kurumsal düzenleme de bu çerçevede son derece önem kazanmıştır (Murrell, 2003; Aslund, 1997;2). Dönüşümün arkasındaki temel amaç ise aynıdır: *Serbest piyasa ekonomisi düzenini kurmak*. Böyle bir amacı gerçekleştirmenin önkoşulu ise bu ekonomik sisteme uygun politikalar uygulamak ve gerekli kurumları sistemin içine yerleştirmektir.

Diğer taraftan, kapitalizm yani serbest piyasa ekonomisi, için niteliksel bir hedef ve aynı zamanda niteliklerle ölçülebilen bir elde edinim gereklidir. *Geçiş ekonomilerinin* böyle

bir kavramsal kategoriye oturtulmalarının nedeni gelişmiş ekonomiler esas alınarak onların piyasa sistemlerine uygun bir ekonomik sistemin bu ekonomilerde yerleşmesini başlatacak bir süreci yaşama zorunluluklarıdır. Kapitalizme yönelik reform evresiyle ilgili olarak, ekonomi politik reform tedbirlerinin dört dizisini düşünmemiz ve bunları vurgulamamız gerekir. Bu arada bir konuya açıklık getirelim. Burada “politik” kelimesinden kastedilen siyasetle ilgili olan değil uygulama tarzıyla ilgili olandır. Bu kavramlar İngilizcede “policy” ve “politics” kelimeleriyle birbirinden ayrılmaktadır. Türkçede kavram kargaşasının nedeni bu iki kelime için aynı kavramın kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla burada kastedilen İngilizcedeki “politics” kavramı değil “policy” kavramıdır.

Her geçiş ülkesi eğer bir piyasa ekonomisi kurmak istiyorsa, bu süreçte benzer tedbirlerle ekonomik alanda uğraş verecektir. Bu reform tedbirleri alınmaksızın geçiş sürecinin başarısı kesinlikle sekteye uğrayacaktır. Bu temel aşamalar ise şöyledir:

- Makroekonomik ve finansal istikrarlaştırma.*
- Liberalleşme (serbestleşme).*
- Özel sektörün gelişimi (mikro ekonomik liberalizasyon).*
- Derin kurumsal yeniden yapılandırma şeklinde sıralanabilir.*

Açıkçası bu dört kıtas serbest piyasa düzenine geçişin olmazsa olmazlarıdır. Makro ekonomik ve finansal istikrarlaştırma ki serbest piyasanın en önemli ön koşullarıdır, mali ve parasal sınırlamaları, kambiyo (*exchange*) oransal yönetimini ve mümkün olabilecek düzeyde ücret kontrolleriyle diğer kontrolleri içine alır. Diğer taraftan piyasa ekonomisi paranın güvenilir bir değiş-tokuş aracı olarak işlemesi için yeteri kadar istikrarlı yani sabit olmasını gerektirir. Liberalleşme ise, piyasa dağıtımının dikey devlet komuta zincirleriyle yer değiştirmesini, fiyat kontrollerinin, yabancı ticaret üzerindeki miktarsal sınırlamaların, yabancı paraların değiş-tokuş edilebilirliğinin (*konvertibilite*) üzerindeki sınırlamaları kaldırmak, karneye bağlama ve kontrol mekanizmasını lağvetmek, bariyerleri azaltmak ve özel firmaları geliştirmek gibi birçok alanı içine alan kapsamlı bir reformu gerektirmektedir. Liberalizasyon politikası, başlıca olarak, piyasa ekonomisine doğru hızlı bir geçişi ve özel sektörün, yine eş zamanlı olarak, büyümesini destekler. Üçüncü tedbir hâkim bir özel sektörün mülkiyetini politik uygulamaların dışına çıkararak bunun çoğulcu kılınmasını gerektirir. Böylece piyasa sistemi açısından itici güç olan firmaların/şirketlerin yönetiminde daha profesyonel tedbirler hâkim olur. Devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesini, yasal

kodların reformize edilmesini ve vergi yönetiminin de düzenlenmesini içine alan kurumsal yeniden yapılandırma politikası ise kapitalist ekonominin temel ilkelerini yaratır ve iyi işleyen finansal ve emek piyasalarını mümkün kılar. Bu dört kriterin her biri ölçülebilir niteliktedir ve böylece piyasa ekonomisinin ulaştığı nokta da gözlemlenebilir (Murrell, 2003; Nishimura, 2001; 3; Lenain, 1998; Aslund, 1997;2; Williamson, 1992; 13). Tüm bu reform politikaları gerçekleştirildikten sonra piyasa kendi işleyişine terk edilebilir. Ancak bu operasyon düzenleyici ve denetleyici otoritelerin varlığında çalışmalıdır.

Tekli veya bir diğer ifadeyle diğerlerinden bağımsız politikalar yalnız başlarına ekonomik sonuçları belirleyemezler. Mesela istikrarlaştırma sonuçları, istikrarlaştırma politikasının yanında kurumsal yeniden yapılandırma ve liberalizasyon politikasının sonucudur (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 27). Kurumsal yeniden yapılandırma olmadan ve bunlara yeni düzenlemelere uygun zihniyet biçimi aşılanmadan piyasa sisteminin işlerliğini mümkün kılmak imkânsızdır. Bütün bunların üzerine etkili ve verimli bir vergi sistemi getirilmeden piyasa reformu tamamlanmış sayılamaz. Dolayısıyla reform sürecinde her bir uygulama birbiriyle sıkıca ilişkilidir ve bir uygulamayı diğerinden ayırmak imkânsızdır. Bizim de burada vergi reformunu incelerken ekonomik sistemin durumunu ayrıntılı bir şekilde ele almamızın nedeni budur.

Geçiş ülkeleri geçiş sürecini birbirlerinden farklı yoğunlukta yaşamışlardır. Bunun temel nedenlerinden biri geçiş süreci başlarken bu ülkelerdeki başlangıç şartlarının birbirinden farklı olması ve bu olgunun daha sonraki süreci etkileyen en önemli unsurlardan birisi olmasıdır (de Melo, Denizer ve diğerleri, 1997). Devralınan sorunlar aynı ekonomik sistemin belirgin özelliklerini taşıdığından genellikle birbirine benzemektedir. Fakat ülkelerin coğrafi şartları, potansiyel kaynakları, nitelikli insan güçleri ve ekonomik potansiyelleri birbirinden farklıdır. Hatta Jan Fidrmuc tarafından geliştirilen bir endekste bu ülkelerin Brüksel'e uzaklıkları bile endeks göstergelerinden biri olarak kullanılmıştır (Fidrmuc, 2003; 586). Bu şartlar, bu ülkelerin reforma başladıkları ve böylece istikrarlaştırmayı başarma zorluğunun göreceli olarak birbirinden farklı olduğu bir çevre yaratmıştır. Bu şartlardaki farklılıklar, tek parti devletin yıkılışından önce gelen ve onu izleyen politik (siyasi) gelişmelerdeki ve politika uygulamalarındaki çok eski döneme kadar giden farklılıkları yansıtmaktadır (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 24). Sonuç itibarıyla bu ülkelerin reform uygulamaları da farklı olmuştur. Bu çerçevede geçiş sürecinde ülkeleri gerçekleştirdikleri reform düzeyine bağlı olarak beş kategoriye ayırarak incelemek de mümkündür.

Polonya, Macaristan, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya gibi ülkeler “*ileri reformcular*” olarak adlandırılmaktadır. Bu ülkelerin 1990 yılından 2004 yılına kadarki sürede gerçekleştirdikleri büyüme performanslarına baktığımızda diğer ülkelerden daha başarılı olduklarını söyleyebiliriz.

Estonya, Litvanya, Letonya, Bulgaristan, Arnavutluk, Romanya gibi ülkeler “*yüksek-orta düzey reformcular*” olarak adlandırılmaktadır.

Kırgız Cumhuriyeti, Rusya, Kazakistan, Moldova, “*düşük-orta düzey reformcular*”dır.

Özbekistan, Belarus, Ukrayna, Türkmenistan, “*düşük reformcular*” kategorisinde yer almaktadır.

Hırvatistan, Makedonya, Ermenistan, Gürcistan, Azerbaycan, Tacikistan gibi ülkeler ise “*bölgesel gerilimden etkilenen*” ülkelerdir.

Ülkelerin büyüme ve enflasyon rakamlarını incelerken bu 5 kategorilendirmeyi kullanmak bu ekonomileri daha iyi değerlendirmemize olanak sağlayacaktır. Şimdi aşağıda bu ekonomilerin geçiş sürecinde uyguladıkları programı ve piyasanın oluşturulması sürecini inceleyelim.

2.3.2. Geçiş Stratejisi ve Piyasanın Oluşumu

Geçiş süreci başladığında bu ekonomiler açısından cevaplandırılması gereken en önemli soru piyasa reformlarını ne tarzda uygulayacaklarını belirleyecek geçiş stratejisinin ne olacağıyla ilgiliydi. Aslında Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri açısından bu soru kısmen de olsa cevaplandırılmış olmasına rağmen henüz net değildi. Bu ülkeler için neredeyse tüm uzmanlar tarafından önerilen strateji “*Washington Uzlaşması*” (*Washington Consensus*) olarak adlandırılan reçeteden oluşuyordu (Williamson, 1993; 11).

Gerçekten de ilk bakıldığında yukarıda önceki bölümde ifade ettiğimiz tüm reform tedbirleri aşağıdaki bu reçetenin içinde yer almaktaydı. Üstelik bu uygulamalar piyasa reformu için genel kabul görmüş ilkelerdi. Reform süreci başladığında da Batı’daki birçok ekonomist *Big Bang* yaklaşımının lehindeydi. Bu yaklaşım ayrıntılarını aşağıda sıraladığımız

ancak genel olarak üç temel unsurun üzerine oturmaktaydı: *İstikrarlaştırma, liberalizasyon ve özelleştirme*. Birincisi mikro ve makro ekonomik alanda istikrarlı ve öngörülebilir bir yapının hâkim kılınmasını; ikincisi, önce mal piyasalarının, ardından dış ticaretin ve son olarak finansal piyasaların serbest bırakılmasını ve üçüncüsü ise ekonomide kamu sektörü payının minimum düzeye indirilmesi aşamalarını içeriyordu (Yıldırım, 2007). Tüm bu reformların eş zamanlı olarak uygulanması temel kuraldı. *Big-Bang* yaklaşımı “*Washington Uzlaşması*”nın bir versiyonuydu (Lin, 2004; 2; McMillian ve Naughton, 1992; 459–460; Fukasaku ve Lecomte, 1996; Lin, Cai ve Li, 1996). “*Washington Uzlaşması*” ise ancak aşağıda sıraladığımız temel önceliklerin gerçekleştirilerek piyasa/pazar ekonomisinin yerleşmesini sağlayacak düzenin kurulmasının mümkün olabileceğini savunuyordu. Bunlar sırasıyla şöyledir:

Mülkiyet haklarının kurulması. Serbest piyasa ekonomisinin felsefi dayanağı özel haklardır. Bunların içerisinde sistemin işleyişi açısından en önemlisi ise dokunulmazlığı bulunan mülkiyet haklarıdır. Bu hakların yerleştirilebilmesi için yasal ve kurumsal düzenlemenin yapılması her şeyden evvel gelir.

Planlama mekanizmasının ve devlet komuta zincirlerinin ortadan kaldırılarak, girişimlerin otonom üniteler haline getirilmesi. Burada kastedilen şey ekonomik karar birimlerinin/aktörlerin kendi kararlarını kendilerinin vermesidir. Böylece ekonominin kendi kendine işleyen mekanizması devreye girecektir.

Özelleştirme. *Geçiş ekonomileri* büyük ölçekli dev işletmelerden oluşan bir ekonomik yapıyı devraldıklarından ve ayrıca bu ekonomilerde özel ekonomik aktivite olmadığından yeni yapılandırılmaya çalışılan özel sektörde küçük ölçekli işletme yok denecek kadar azdır. Bu yüzden özelleştirme büyük ölçekli ve küçük ölçekli olmak üzere iki ayrı ölçekte ele alınmalıdır.

Sıkı bütçe kısıtlamaları. Merkezi planlamacı ekonomilerde temel ekonomik gösterge daima planın başarısı olduğundan bütçe uygulamaları da son derece esnek veya bir başka ifadeyle gevşektir. Böylece *geçiş ekonomileri* çıktı performansında düşüş ve devlet gelirlerinde azalışla paralel giden gevşek bütçe disiplini/disiplinsizliğini devralmışlardır.

İşçilerin işten çıkarılmasının yasalaştırılması. Merkezi planlamacı bir ekonomide işçilerin işten çıkarılmaları yasal korumalar söz konusu olduğundan neredeyse hiç mümkün değildir. Öte yandan bu tür bir uygulama fabrikalarda ve işletmelerde işçi yığılmasına neden olmuş ve işçilerin işten çıkarılamayacaklarını bilmeleri verimliliklerini düşürmüş bu durum devlet işletmelerinin performansını önemli oranda etkilemiştir.

Fiyatların liberalize edilmesi. Planlamacı ekonomide uygulanan “katı fiyat politikası” enflasyonun baskı altında tutulmasına ve mal ve hizmetlerin hem dünya hem de yerel piyasadaki gerçek fiyatlarla oluşmamasına neden olmaktadır. Böyle bir politika ekonominin reel büyüme ve etkinlik yönetimi değerlendirmelerinin gerçeği yansıtmamasına neden olmuştur. Dolayısıyla pazar ekonomisine girerken fiyatların serbest bırakılması gerekmektedir.

Monopol girişimlerin dağıtılması ve anti-monopol yasasının getirilmesi; rekabetçi bir ticari bankacılık sisteminin kurulması ve bankaların rekapitalize edilmesi; merkez bankasının enflasyonun kontrolünden sorumlu olması. Monopol girişimler rekabetin oluşmasında bir engel oldukları gibi etkinlik azalışının bir diğer nedeniydiler. Serbest piyasadaki işletmeleri hanehalklarından toplayacağı tasarrufları krediye çevirerek destekleyecek ve böylece özel sektörün palazlanmasını sağlayacak bir ticari bankacılık sisteminin olmayışı da pazar ekonomisine geçilmesinin önündeki bir diğer engeldi.

Sosyal güvenlik ağının yaratılması.

Parasal sarkaçların yok edilmesi.

Vergi sisteminin reformize edilmesi.

Mali disiplinin garanti altına alınması.

Yabancı doğrudan yatırımların girişine izin verilmesi.

Rekabetçi tek bir değiş tokuş oranında alışveriş ilişkileri için konvertibilitenin kurulması.

Ticaretin monopolize edilmesi.

Bu yaklaşım büyük başarı getireceği düşünülen, başlangıçta çıktı miktarında meydana gelen azalmanın ardından, ekonomik büyümede iyileşmenin ortaya çıkacağı ve ekonomik büyümenin J eğrisi (*J-curve*) biçiminde olacağı iddiasında bulunuyor ve reform sürecinin şaşmaksızın aynı hızla devam etmesi gerektiğini savunuyordu. Merkezi planlamanın temel

hareket ve düzenleme aygıtı olan “plan”ın ortadan kalkmasıyla ortaya çıkacak boşluk ve devlet teşebbüslerinin parçalanmasıyla üretimde gerileme olacağı ve çıktı azalışının kaçınılmaz olduğu biliniyordu. Fakat düşüşün vahameti ve süresi beklenmedik oldu. Bütün bunların yanında Rusya’da özelleştirme süreci çok farklı bir boyutta ilerleyerek devlet teşebbüsleri “*Rus Oligarkları*” denilen ve bütün dünyada tanınan bir kesimi yarattı (bunlardan biri İngiltere’de Chelsea kulübünü satın alan ve medyanın da ilgi odağı olan Abramoviç’tir) (Gurieva ve Rachinsky, 2004; 4).

Alternatif yaklaşım ise Çin ekonomisini incelerken ayrıntılarıyla ele alacağımız, yavaş adım (*gradualist approach*) reformculuğuydu. Bu yaklaşım, kısaca, tüm reformların birden uygulanmasından ziyade ülkenin ekonomik, siyasal ve kültürel faktörlerini de dikkate alarak aşamalı ve deneme yanılma yöntemini savunmaktaydı. Evrimsel yaklaşım da denilen bu metodda tüm reform paketinin birden uygulamaya geçirilmesi değil, belirli bir düzende aşamalı olarak uygulamaya konulması gerekiyordu. Mesela, Çin’de ülkenin yabancı sermayeye açılması belirli bölgelerde uygulanan ve özel ekonomik bölgeler (*special economic zones SEZs*) olarak adlandırılan yabancı yatırıma açık dört bölgenin uygulamaya sokulması ve bu uygulamanın daha sonra genişletilmesiyle gerçekleştirildi. Açıkçası büyükte başarı elde edildi. Keza özelleştirme de birden değil aşamalı bir uygulamayla başlatıldı.

İki yaklaşım arasındaki tercih dışarıdan gelen uzman tavsiyeleriyle şekillenirken sonuçlar farklı oldu. Bu yaklaşımlar arasındaki tercihi belirleyen faktörler ise oldukça çeşitlidir. Euro-8 olarak adlandırılan ve 2004 yılının Mayıs ayında Avrupa Birliği’ne dâhil olan ülkelerin, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan, Estonya, Litvanya, Letonya, Slovenya, Slovakya, hâkim motivasyonları son derece çekiciydi. Oysa Bağımsız Devletler Topluluğunu oluşturan ülkelerde hem böyle bir motivasyon hem de Avrupalı uzmanlardan gelen herhangi bir teşvikte yoktu. Diğer taraftan Balkan ülkeleri kendi iç ve çevresel çatışmalarını çözmeye çalışıyorlardı. Böylece reform sürecini belirleyen önemli bir faktör olarak coğrafi yapı ortaya çıkıyordu. Bu sorunlara ilerleyen bölümde değineceğiz.

2.3.3. Makroekonomik Göstergeler ve Özel Sektör Oluşumu

2.3.3.1. Ülkeler Bazında Büyüme ve Enflasyon Rakamları

Ülke ekonomilerinin makro ekonomik performansları değerlendirilmek istendiğinde, birçok değişkenin temel gösterge olduğu bilinmektedir. Ancak iktisatçılar arasında en genel kabul gören makro ekonomik değişkenlerin başında *enflasyon* ve *büyüme* oranları gelmektedir

(Denizer, 1997; 5). Dolayısıyla ekonomik performansı değerlendirmede büyüme ve enflasyon kriterleri genellikle kullanımı yoğun olan ölçütlerdir (Melo ve diğerleri, 1997; 39; Egeli ve Emsen, 2002; 42). Bu yüzden *geçiş ekonomilerinin* makroekonomik durumlarını incelerken bu iki kriteri göz önüne alacağız. Bununla birlikte *Geçiş ekonomilerinin* reform performanslarını etkileyen göstergeler arasında büyüme ve enflasyon rakamları dışında da birçok faktör vardır. Bunlar makroekonomik yapıyı izlememizi sağlayan büyüme ve enflasyon oranlarıyla ilişkilendirilebilen göstergelerdir. Özellikle yabancı yatırımcıların ülke gelişmelerini titizlikle inceleyerek yatırım kararları verdikleri göz önünde bulundurulursa doğrudan yabancı yatırımın da ne kadar önemli olduğu anlaşılır. Zaten geçişin temel hedefi kaynakları devlet sektöründen özel sektöre aktarmak olduğundan özel sektörün GSYİH'ya oranı, özelleştirme ve yabancı doğrudan yatırım miktarları da göz önünde bulundurulabilir. Ancak bu son göstergeler tezin konusunu çok aştığından üzerinde çok kısa duracağım.

Ülke ekonomilerinin başarı performansını değerlendirecek ilk ölçüt hiç şüphesiz büyüme rakamlarıdır. *Geçiş ekonomilerinin* reform sürecini başlattıktan sonra karşılaştıkları en temel sorun, bir tarafta makroekonomik alanda çıktı miktarında önemli oranda düşüş tecrübesi yaşamaları ve diğer tarafta enflasyon alanında yüksek oranlarla karşılaşmalarıdır. Aşağıda ayrıntılı bir şekilde ele aldığımız gibi bu durum gerçekten de istisnasız bir şekilde birbirinden farklı düzeyde de olsa her ülkenin yaşadığı temel sorunların ilki olmuştur. Böylece ekonomilerin hâsıla performansları kötü bir şekilde etkilenmiştir.

Makroekonomik istikrarlaşmanın uygulamaya konulması ve kaynakların verimsiz sektörlerden, dünya fiyatlarıyla kârlı olacak verimli sektörlerle doğru yeniden dağıtımının bir sonucu olarak, geçiş süreci başlarken, zaten genel olarak çıktı düzeyinin azalacağı herkes tarafından tahmin edilmekteydi. Çünkü ekonomide yer alan temel üretici güçler reform sürecinde parçalanacak ve bunların yerini alacak girişimlerin kurulması, yeni düzene ayak uydurmaları ve kendilerini profesyonel şirket yönetimine uyarlamaları zaman alacaktı. Son derece sınırlı olan şirket/firma ve işletme sayısı ve özel ekonomik aktivitenin GSYİH içindeki payının azlığı bir yana, daha önceden planlamayla sağlanan organizasyon mekanizması ortadan kalkınca ekonomik aktiviteler de hepten sekteye uğradı. Fiyatların aniden serbest bırakılması ve finansal piyasaların yetersiz bir altyapıyla kurulmaya çalışılması özellikle yatırıma yönlendirilecek tasarrufların spekülâtif alanlara kaymasına neden oldu. Böylece içsel yatırım için gerekli olan finansal kaynak sıkıntısı baş gösterdi. Bu arada yeraltı piyasası da yaygınlaştığından kayıt dışı sektör genişledi. Tüm bu gelişmeler çıktı miktarının ani

düşüşünde önemli rol oynadılar ve devlet gelirlerinin hızla azalmasına neden oldular. Fakat ilerleyen süreçte serbestleşmeyle birlikte istikrarlaşma sağlanıp ve yeni sektörler ortaya çıkarken aynı zamanda eski sektörler de azalıyordu. Böylece toplam çıktı da yeniden büyümeye başladı; açıkçası çıktının ileri ekonomilerden daha hızlı bir şekilde büyümesi umuluyordu (Fischer ve Sahay, 2000; 4). Bu beklenti özellikle *Big-Bang* yaklaşımının bir sonucuydu.

Oysa çıktı azalışları beklentilerin önüne geçti ve bazı ülkelerin GSYİH'nın yarısından fazlasını kaybettikleri görüldü. Bruno tarafından da işaret edildiği gibi burada sorun sadece reformların uygulanması değildi. Asıl sorun ekonomik davranış normlarında ve kurumlarda meydana gelmesi gereken devrimsel değişikliklerdi. Açıkçası bu, devletin rolünü de yeniden tanımlamayı gerektirmekteydi (Denizer, 1997; 2). Artık devlet ekonomik alanda belirleyici ve tasarlayıcı bir zihniyetten uzaklaşmalı gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri yaparak denetim ve düzenleme faaliyetlerine ağırlık vermeliydi. *Geçiş ekonomilerinde* çıktı düzeyi geçişin başlangıcında düşüş göstermişti; fakat bunun boyutu ve süresi ülkeden ülkeye farklıydı. Birçok ülkede çıktı düzeyi en düşük seviyeye ulaşana kadar, ortalama % 40'tan daha fazla oranda düşmüştü. 1998'e kadar, bunların bazılarında büyüme oldukça soğuk olmasına rağmen, çıktı düzeyi 25 ülkenin 20'sinde büyümeye başladı (Fischer ve Sahay, 2000; 4). Ancak yine de on yıllık geçiş süresi tamamlandığında bazı ülkelerin 1989 çıktı düzeyine ulaşamadıkları görülmüştür (Fidrmuc, 2003; 585; Fischer ve Sahay, 2000; 3). Bunu aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde ele alıyoruz. Bu sorunu yaşayan ülkeler ise özellikle eski Sovyetlerin dağılmasıyla ortaya çıkan Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleriydi.

Diğer taraftan çıktı miktarındaki azalış, bazı ülkelerde, mesela Moldova'da yedi yıl aralıksız sürdükten sonra bir yıl ara verip ardından iki yıl daha devam ederken bazılarında, mesela Polonya'da iki yıl sürmüştür ve içinde bulunduğumuz 2007 yılına kadar tekrarlamamıştır. Bir başka örnek ise büyüme potansiyelini kendi iç dinamiklerinde barındıran Azerbaycan olabilir. Bu ülke geçiş döneminde en fazla çıktı kaybeden ülkeler arasındaydı. 2000 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının % 37,0'ını kaybetmiş ve 1989 yılı çıktısının ancak % 51,7'sine sahip olabilmişti (Fidrmuc, 2003; 586). Ancak petrol ve doğal gaz kaynaklarının nimeti bu ülkede kendini göstermiş 1996 yılında büyümeye başlayan Azeri ekonomisi Bakü-Tiflis-Ceyhan petrol boru hattı çalışmalarıyla ve ardından bu hattın açılmasıyla dikkat çekici bir oranda, 2005 yılında % 26,4 ve 2006 yılında tahmini olarak % 34,5 büyümeyi başarmıştır (EBRD, 2007; 8-9). Sonuç itibarıyla bu ekonomiler birbirlerinden

farklı karşılaştırmalı avantajlar kategorisinde farklı koşullarda çeşitli performanslar göstermişlerdir.

Tablo 1’de başlangıç yıllarında yaşanan çıktı düşüşü açıkça görülmektedir. Ancak bu düşüş bazı ülkelerde diğerlerine göre daha sert ve uzun süreli olurken diğerlerinde daha yumuşak ve kısa sürelidir. Öteki taraftan çıktı düzeyindeki azalışın bir sonucu olarak, geçiş ülkelerinin büyük çoğunluğu dağılım bakımından gelir eşitsizliğinde ve işsizlik oranında keskin yükselişlerle de yüzleşmek zorunda kalmışlardır. Çünkü bilindiği gibi ekonomi küçülürken veya büyürken gelir eşitsizliği de daha hızlı artmaktadır. Örneğin, Rusya’da çıktı miktarı 1992’den 1997’e kadar yaklaşık % 40 oranında azalmış, diğer taraftan işsizlik 1992’de % 4,8’den 1997’de % 10,9’a yükselmiş ve Gini Katsayısıyla ifade edilen gelir eşitsizliği 26,9’dan 48,3’e fırlamıştır. Dolayısıyla bu tür sorunlar vergi politikasının ve gelir politikasının başarısını hepten sekteye uğratmıştır.

Merkezi ve Doğu Avrupa’da ve Baltık ülkelerinde ise reel çıktı düzeyi 1993 yılında yeniden iyileşmeden önceki düzeyinden % 22 oranında azalmıştır. Bağımsız Devletler Topluluğu’nda ise düşüş daha vahim olmuş ve % 50’yi bulmuştur. Bu açıdan bakıldığında ekonomik geçişin sonuçları her ülke için çok çeşitlilik göstermiştir.

Daha kötüsü bu negatif büyüme 1999 yılına kadar iyileşme göstermemiştir. 2000 yılına gelindiğinde ise, ilk gruptaki ülkeler orijinal olarak belirlenmiş yani endekslenmiş 1989 yılı çıktı düzeylerinden daha fazlasına ulaşmışlardır. Buna karşın ikinci grupta yer alan ülkeler 1989 çıktı düzeyinin henüz % 35 altındadır. Üstelik her bir grupta yer alan ülkeler arasında da büyük ölçüde farklılıklar vardır. Mesela, Bulgaristan ve Macaristan başlangıçta aynı düzeyde çıktı azalışıyla karşılaştılar; fakat 2000 yılına gelindiğinde Macaristan’ın çıktı düzeyi % 10 daha yüksek olmasına karşın Bulgaristan’ın çıktı düzeyi hâlen % 13 daha düşüktü (Mitra ve Selowsky, 2002; Fidrmuc, 2003; 588). Bugün bile Euro Bölgesine giriş konusunda Avrupa Birliği normlarına daha uygun olan ülkelere biri enflasyon oranını uyarladığı düzeyde Bulgaristan olarak gösterilmektedir (Kumcu, 2007; 9). Oysa Macaristan ekonomisi Bulgar ekonomisinden daha önce reform programlarına girişmişti ve bu ülke birçok gösterge açısından Bulgaristan’dan daha iyi durumdaydı. Moldova ve Ermenistan da başlangıçta benzer bir düşüş yaşadılar; fakat Moldova’nın çıktısı (hâsılası) bu düzeyde sabit kalırken Ermenistan sonradan bunu ikiye katlamayı başarmıştı (Mitra ve Selowsky, 2002; Fidrmuc, 2003; 588).

Uygulamada en açık başarı göstergelerinden bir diğeri de aşağıda büyüme rakamlarıyla birlikte ele aldığımız düşük enflasyon oranına ulaşabilmektir. Enflasyonun kontrolü ve ekonomik büyümenin geri dönüşü birbiriyle çok yakından ilişkilidir. Enflasyonla uğraşan tüm ülkeler bir yıl içinde tekrar büyümeye başlamalarına rağmen hiçbir komünizm sonrası ülke enflasyonu yıllık % 40'la veya daha düşük düzeyle sınırlandırmaksızın ekonomik büyümeyi düzenleyememiştir. Aynı zamanda enflasyon ve çıktı düzeyinin azalışı arasında güçlü bir korelasyon olduğu da görülmüştür. 1995 yılına gelindiğinde, tüm enflasyon oranları önceki yıldan düşük olmasına rağmen, geçiş ülkelerinin 13 tanesi hâlen yıllık % 40'ı aşan oranda enflasyonla mücadele etmekteydiler. Bunların büyük çoğunluğu da eski Sovyetler Birliği ülkeleriydi. 1996 yılında ise neredeyse tüm geçiş ülkeleri enflasyonu yıllık % 40'ın altına düşürmüşlerdi. Şüphesiz Merkezi Avrupa'da Bulgaristan ve hatta % 38,8'lik oranla % 40'a yakın varsayacağımız Romanya ve diğer tarafta Bağımsız Devletler Topluluğu'nda ise Rusya, Belarus, Tacikistan ve Türkmenistan gibi istisnalar da yok değildi (Aslund, 1997;2).

Merkezi ülkelerin başlangıçta karşılaştıkları istikrarlaştırma sorunun büyüklüğü onların ekonomilerindeki açık ve bastırılmış enflasyonun gücüyle de ifade edilebilir. Açık enflasyon Polonya'da çok ciddi boyuttadır ve bastırılmış enflasyonun zorlamaları Bulgaristan, Polonya ve Romanya'da güçlü boyuttadır. Çekoslovakya'nın ekonomisi ise makroekonomik olarak dengelenmiştir fakat mikro ekonomik olarak saptırılmıştır (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 25).

Diğer taraftan enflasyonun önce geçici bir şekilde düşük bir seviyeye indiği ve daha sonra yükseldiğinin görüldüğü Rusya ve Ukrayna örnekleri de dikkat çekicidir. Bu iki durumda da, geçici istikrarlaşma, bütçe açıklarının azaltılmasından ziyade, tamamıyla para politikasına dayanmaktaydı. Oysa sürdürülebilir parasal istikrarın sağlanması için tek başına para politikası yeterli değildir. Tek başına para politikası ekonomide geçici bir istikrar ortamı yaratacaktır. Bunun yanında mali düzenlemelere/ayarlamalara da dayanmak ve hatta daha önceki kısımda vurguladığımız gibi piyasa ekonomisinin işleyişi için sıkı bütçe kısıtlamalarının hayata geçirilmesi gereklidir. Bütçe açığının sadece enflasyonel olmayan araçlarla finanse edilebilecek şekilde kalmasının sağlanması halinde, ancak o zaman enflasyon sürekli kontrol altında tutulabilir. Bütçe açığı finanse edilemeyecek seviyeye geldiğinde emisyonla (merkez bankasının para basması) gitmek veya ödeme planlarına

uyulamayacak düzeyde borçlanmalar yapmak enflasyonel baskıları körükleyecektir. Açıkçası bu açıdan kamu gelirleri ve giderleri politikasının ehemmiyeti devreye girmektedir.

Mali disiplin bu anlamda kamu gelirleri ile giderleri arasında bir disiplin olması anlamına gelir. Bu disiplini sağlayamayan ülkeler eninde sonunda enflasyon sorununu yaşayacaklardır. Mali disiplini sağlamada ise Alberto Allesina ve Roberto Perotti tarafından yapılan çalışmada ortaya konan üç temel kural son derece elzem gibi gözükmemektedir (Arıkan, 2002; 211–212). Bunlar sırasıyla:

Sayısal Kurallar: Bütçe hedeflerinin sayısal olarak belirlenmesini.

Prosedürel Kurallar: Hazineye güçlü yetkiler verilmesi ve karşılıklı denetim ve denge ilkelerinin bütçe sürecinin her aşamasında göz önünde bulundurulmasını.

Saydamlık Kuralları: Tüm politikaların şeffaflığını vurgulamaktadır.

Yukarıda belirlenen kuralların uygulanmaması bütçe açıklarını kaçınılmaz kılacaktır. Böylece ekonominin borç yükü de artış gösterecektir. Mesela Hırvatistan ve Bulgaristan geçiş sürecine büyük borç yüküyle girmişlerdir. Süreç boyunca uluslar arası kuruluşlardan yardım gören bu ülkelerin 2007 yılının Haziran ayında açıklanan IMF’e borcu olan toplam 11 adet ülkeler listesinde hâlen adları yer almaktadır (Hürriyet, 2007; 13).

Böylece bu ülkeler geçiş sürecinde enflasyonel baskılara maruz kalmışlardır. Ancak Hırvat ekonomisi bununla baş edebilen ilk ülkelerden biri de olmuştur. Aşağıda yıllık büyüme ve enflasyon rakamlarını incelediğimiz Bulgaristan bu vakanın korkutucu örneklerindendir. 1993 yılında, bu ülkenin enflasyon oranı % 64’e yükselmiştir, fakat ertesi yıl ikiye katlanarak % 122’ye fırlamıştır. Enflasyon, 1995 yılında, yeniden % 33 düzeyine düşmüştür; fakat bütçe açığı neredeyse GSYİH’nın % 7’sinde kaldığından yani azaltılamadığından değiş-tokuş oranı 1996 yılında çökmüştür. Sonuç olarak, enflasyon bir yıl içinde, bu kez daha güçlü bir şekilde, yeniden % 305’e fırlamıştır. Tabii ki bunun sosyal maliyeti çok yüksek olmuştur. Bulgaristan örneği/vakası “uçurumun kenarındaki bir ip üzerinde dikkatli bir şekilde yürüyerek sadece kesinlikle gerekli olan bir şeyi yapmaya çalışmanın tehlikesine işaret etmektedir” (Aslund, 1997; 3).

Açıkçası bugüne kadar ki tecrübeler göstermiştir ki, enflasyonu kontrol etmede en başarılı ülkeler kendilerinin ne kadar büyük bir açığı finanse edebileceklerini hesaplamamış

lkelerdir. Çünkü ne kadarlık bir açığın finanse edilebileceğini hesaplamak baŗta aşırı güvenden ve kamu gelirleri politikasının öngörülemeyen geliŗmelerinden dolayı büyük hesap hatalarına yol açmakta ve ardından açık klmeyip tersine büyüyerek ekonomide yüksek faiz, yatırımların azalması, i ve dıŗ borç stoğunun artarak tasarrufların özel sektörden kamu sektörüne çekilmesi ve ekonomik etkinsizliklerin çoğalması gibi riskler silsilesini yaratmaktadır. Bunun yerine, enflasyonla mücadelede baŗarılı olan ülkeler dengeli bir bütçe veya küçük bir bütçe fazlasını amalamıŗlardır.

Batıda, Hırvatistan haricinde, hiçbir komünizm sonrası ülke 1997 yılına kadar dŗk enflasyona ulaŗıldıĖını dŗnlmesini sağlayacak bir duruma ulaŗmayı baŗaramamıŗtır. Bu durum enflasyonla savaŗmanın ne kadar zor ve ne kadar önemli olduğunu açıkça sergilemektedir. Yüksek enflasyonun varlığını sürdürmesinin bir nedeni de saklı açıkların varlığıdır. Bunlar sıklıkla hükümetler tarafından üstlenilen kötü borçlanmalardır. Bir baŗka neden ise, bu ülkelerin enflasyonla mücadeleye aşırı derecede devalüe edilmiŗ para birimleriyle baŗlamalarıdır ve gerçek/reel revalüasyon sıklıkla enflasyon biçimini almaktadır. Kapsamlı ve sıkı bir Şekilde yapılan göreceli fiyat ayarlamaları yüksek enflasyonun varlığını sürdürmesinin bir üçüncü nedenidir. Ancak arka planda da, özellikle de, enflasyonla mücadele üzerine aşırı derecede yoĖunlaŗıldıĖına yönelik genel Őikâyetler de yok değildir (Aslund, 1997; 3).

Bu makroekonomik sorunlarla kısmen de olsa baŗ edebilen ülkelerin çoğunluğu ancak 1990'ların sonuna doğru büyümeye baŗlamıŗtır ve Şimdi bile, uzun süreli ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği, mesela, Rusya için Şüpheli görülmektedir (Kim ve Pirttilâ, 2003; 2). Ancak Rusya mali yapıda yaptığı reformlarla, mesela 2001 yılında düz oranlı vergi tarifesine geçilerek marĖinal vergi tarifelerinin tek biçimli hale getirilmesi ve böylece kiŗisel gelir vergisinin % 13'e indirilmesi gibi, bunu sağlamaya niyetli olduğunu da göstermektedir (Ivanova, Keen ve Klemm, 2005; 339).

Hırvatistan, 1994 yılında, GSYİH'nin % 0,7'lik kısmına denk gelen bir bütçe fazlasına ve % 3'lk deflasyon oranına sahipti; ek Cumhuriyeti, 1995 yılında, GSYİH'nin % 0-1'lik kısmına denk gelen sağlam bir bütçe fazlasına ve % 8'lik bir enflasyon oranına sahipti; Slovenya, 1995 yılında, bütçesini, % 9'luk bir enflasyon oranına rağmen, neredeyse mkemmek bir Şekilde dengeledi; ve Estonya, 1995 yılında, % 29'luk bir enflasyon oranı bildirmesine rağmen, GSYİH'nin % 0.5 veya 1'lik bir bütçe fazlasını sürdürmeyi baŗarmıŗtır.

Herhalde bu ülkelerin bazıları, saklı yarı mali bütçe açıklarını korumuşlardı, fakat bu, resmi bütçe açığını ortadan kaldırmak için ilave bir argümandı.

Öteki taraftan *geçiş ekonomilerinde* ticari ilişkiler merkezi planlama ekonomisinin bıraktığı yerden değiştirilmeye çalışılıyordu. Romanya endüstrisi özellikle Sovyetler Birliği'nden gelen hidrokarbon kaynaklı ithalata bağımlı olarak sıra dışı bir şekilde yoğunlaşmıştır. Bugün de bu ekonominin büyümesinde hidrokarbonun önemli bir yeri vardır. Polonya ise yabancı kaynaklı dış borç ve güçlü ticari birlikler de dâhil olmak üzere çok ciddi yapısal sorunlarla uğraşıyordu. Bununla birlikte reformun devamında bu ülkenin özel tarım sektörü devlet hâkimiyetindeki sistemlerin dışında faaliyet göstermeye başladı. CMEA ticaretine bağımlılıktan başka göreceli olarak Macaristan'ın açık ve reformize edilmiş ekonomisinin ana sorumluluğu yabancı borcun yüksek düzeyiyle mücadele edilebilmesiydi. Bir başka tarafta ise, borçsuz Çekoslovakya zayıf bir ticari birlik hareketine sahipti ve Çek Cumhuriyeti, Slovakya'dan ayrılmasıyla birlikte endüstriyel yapısıyla ilgili en ciddi sorunlarını sonradan aşama aşama ayırmıştır (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 25).

Sonuç olarak başlangıçta *geçiş ekonomilerinde* mal ve emek taleplerinin sıklıkla kontrol edilen fiyatlardaki arzı aştığı bir eksiklik ekonomisi ve yaygın bir ürün piyasalarının yokluğunu yansıtan bastırılmış enflasyon yaygındır. Sıraya girme, karneye bağlama ve stoklama gibi tepkiler ülkeden ülkeye ve zamandan zamana değişmesine rağmen yaygın tepkilerdir. Satıcı piyasalarının yaygınlığı davranış biçimi konusunda derin anlamlar taşımaktadır. Girişimlerin yöneticileri üretim amaçlarını, piyasa ve müşteri ihtiyaçlarından çok bürokratik pazarlık yöntemlerinin gerekliliklerini karşılamak amacıyla belirlemişlerdir. Kıyaslanabilir fiyatlar çoğunlukla resmi fiyatların kat kat üzerindedir. Girdi stokları istiflenmiştir ve tamamlanmamış yatırımların envanteri büyüktür (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 23).

Geçiş ekonomilerinin 25 tanesini daha önceki kısımda belirttiğimiz şekilde kategorilendirerek büyüme ve enflasyon göstergeleriyle kısaca inceleyebiliriz. Böylece makro ekonomik durumları hakkında kısmen de olsa bilgi edinmiş ve genel olarak ekonomik durumlarını ortaya koymuş oluruz. Ülkeleri incelerken genel olarak ekonomi literatüründe kullanılan reform derecesi sınıflandırmasını burada da kullanmayı uygun buluyoruz. Diğer taraftan aşağıdaki büyüme ve enflasyon rakamlarının yer aldığı tablolarda ülkeler hiçbir kategorilendirme yapılmadan alfabetik sıraya göre dizilmiştir.

Tablo 1
Geçiş Ülkelerinde Ekonomik Büyüme Oranları 1990–1999 Yılları

ÜLKELER	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1989/2000 %
Arnavutluk	—10	—27,7	—7,2	9,6	8,3	13,3	9,1	—7,0	12,7	8,9	7,7	102,9
Azerbaycan	—11,7	—0,7	—22,6	—23,1	—19,7	—11,8	0,8	6,0	10,0	9,5	11,1	51,7
Belarus	—2,8	—1,5	—9,6	—7,6	—12,6	—10,4	2,8	11,4	8,4	3,4	5,8	85,1
Bulgaristan	—9,1	—11,7	—7,3	—1,5	1,8	2,9	—9,4	—5,6	4,0	2,3	5,4	70,3
Çek Cumhuriyeti	—1,2	—14,2	—0,5	0,1	2,2	5,9	4,3	—0,8	—1,0	0,5	3,9	95,8
Ermenistan	—7,2	—8,8	—41,8	—8,8	5,4	6,9	5,9	3,3	7,3	3,3	6,0	48,0
Estonya	—7,1	—22,1	—14,2	—8,8	—1,6	4,5	4,5	10,5	5,2	—0,1	7,8	80,2
Gürcistan	—14,8	—20,1	—44,8	—25,4	—11,4	2,4	10,5	10,6	2,9	3,0	1,9	34,4
Hırvatistan	—5,4	—15,1	—11,7	—8,0	5,9	6,8	6,0	6,5	2,5	—0,9	2,9	79,1
Kazakistan	—4,6	—6,8	—5,3	—9,3	—12,6	—8,2	0,5	1,7	—1,9	2,7	9,8	68,5
Kırgızistan	6,9	—9,1	—19,0	—15,5	—20,1	—5,4	7,1	9,9	2,1	3,7	5,4	65,9
Letonya	—1,2	—8,1	—21,3	—16,2	—9,8	3,3	4,7	7,0	7,3	—1,7	3,9	64,0
Litvanya	—3,3	—13,1	—34,9	—14,9	2,2	—0,9	3,8	8,3	4,7	3,3	6,9	64,1
Macaristan	—2,5	—7,7	—3,1	—0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	104,5
Makedonya	—10,2	—9,8	—8,0	—9,1	—1,8	—1,2	1,2	1,4	3,4	4,3	4,5	62,8
Moldova	—1,5	—18,6	—29,1	—1,2	—30,9	—1,4	—5,9	1,6	—6,5	—3,4	2,1	32,2
Özbekistan	2	—0,5	—11,1	—2,4	—4,5	—0,9	1,6	2,5	4,3	4,3	3,8	95,8
Polonya	—11,6	—7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	127,0
Romanya	—5,6	—12,9	—8,8	1,5	3,9	7,1	4,0	—6,1	—4,8	—1,2	1,8	76,9
Rusya	—3,6	—5,0	—14,8	—8,7	—12,7	—4,0	—3,6	1,4	—5,3	6,4	10,0	62,3
Slovakya	—2,5	—14,6	—6,7	—3,7	6,2	5,8	6,1	4,6	4,2	1,5	2,0	102,6
Slovenya	—8,1	—9,3	—5,5	1,7	5,8	4,9	3,6	4,8	3,6	5,6	3,9	114,2
Tacikistan	—2,4	—8,7	—29,0	—11,0	—18,9	—12,5	—4,4	1,7	5,3	3,7	8,3	47,1
Türkmenistan	0,8	—5,0	—5,3	—10,0	—17,3	—7,2	—6,7	—11,3	6,7	16,5	18,6	75,4
Ukrayna	—11,6	—7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	38,8

Kaynak: Altay, Asuman (2003), “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve KOBİ’lerin Durumu”, s:18, European Bank for Reconstruction and Development [EBRD], (2004), “Transition Report 2004”, s:38. EBRD Transition Report 2007, s. 64. World Bank, 1996. Hırvatistan, Makedonya ve Slovenya’ya ait 1990 yılı büyüme rakamları Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu adlı kaynakçadan alınarak değiştirilmiştir.

Geçiş ülkeleriyle ilgili bir sıkıntı olarak verilerin kalitesizliği ve çeşitli kuruluşlar arasında yayınlanan rakamların birbirini tutmaması bu çalışmada önemli bir sıkıntı kaynağı olmuştur. Bu yüzden bu tabloların hazırlığında Dünya Bankası, EBRD ve IMF ile birlikte çeşitli kişisel çalışmalar da göz önünde bulundurulmuştur.

İlk kategoride “ileri reformcu” ülkeler olarak adlandırılan beş ülke bulunmaktadır. Bunlar Polonya, Macaristan, Slovenya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya gibi ülkelere oluşmaktadır. Bu ülkelerin tamamı 2004 yılında Avrupa Birliği’ne dâhil olan 8 ülke arasındadır.

İlk olarak Polonya'dan başlayalım. Geçiş ülkeleri arasında büyüme performansına ve diğer geçiş kriterlerine bakıldığında en başarılı ülkenin Polonya olduğu geniş bir ekonomi literatürü tarafından kabul edilmektedir. Oysa 1996 yılına kadar Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında en başarılı ülke Çek Cumhuriyeti olarak gösterilmekteydi (A World Bank Country Study, 1999; 1). Çünkü Çek ekonomisi büyük başarı sağladığı özelleştirme ve böylece özel sektör gelişimiyle yabancı sermayeyi cezp ederek dikkat çekmişti. Bununla birlikte, Polonya reform sürecini ilk başlatan, kararlı ve istikrarlı politikalarla bunu sürdüren bir ülke olarak “*ileri refomcular*” kategorisinde yer almıştır (Egeli ve Emsen, 2002; 44). Diğer yandan, Polonya diğer ülkelerle karşılaştırıldığında önemli bir avantajı vardı. Özellikle tarım sektöründe yoğunlaşmış olan ve neredeyse GSYİH'nın % 20'sine denk gelen göreceli olarak yoğun diyebileceğimiz bir özel sektöre sahipti (Stern, 1998; 3). Bu oran geçişin başlangıcında öteki ülkelerden fazlaydı. Ancak hemen belirtelim ki 2002 yılı rakamlarında Baltık ülkelerinden Letonya dışında diğer ikisinde ve ayrıca Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Slovakya gibi ülkelerde özel sektörün GSYİH'ya oranı daha yüksek orana ulaşmıştı (World Bank, 2004; 15). Bunun yanında Polonya'nın, Avrupa'nın enerji santrallerinin toplandığı bir yer olmasının da önemi vardı (E. Yıldırım, 2007).

Tablo 1'den de anlaşıldığı gibi istisnasız bir şekilde tüm geçiş ülkeleri 1990 yılında ekonomik küçülme yaşamışlardı; fakat bu küçülme süresi Polonya dışında tüm ülkelerde üç veya daha fazla yıl devam etmiştir. Polonya ekonomisi iki yıllık bir küçülme yaşadktan sonra 1992 yılından itibaren istikrarlı bir büyüme sürecine girmiş ve diğer Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında hızlı bir iyileşme göstermiştir (Fidrmuc, 2003; 587). Polonya 2006 yılına kadarki 17 yıllık sürede toplam % 47,1 ve yılda ortalama % 2,7 oranında büyümüştür. Yine Polonya, tablo 5'de görüldüğü gibi 1989 yılı çıktı performansı taban alındığında % 13,6 ile en az çıktı kaybına uğrayan ülke konumundadır.

Diğer yandan Polonya, sosyalist sistemde geçen yıl (42) sayısı bakımından da yine en az süre geçiren ülkeler arasındadır. 2000 yılına gelindiğinde Polonya 1989 yılı çıktısının % 127,0'lık düzeyine ulaşmayı başarmıştır. Aynı dönemde 1989 yılı çıktı seviyesine ulaşabilen beş ülkeden biri Polonya'dır. Arnavutluk, Slovenya, Slovakya ve Macaristan ise diğerleridir (Fidrmuc, 2003; 586). Polonya ekonomisi 2005 yılında % 3,6 büyürken, 2006 yılında resmi olmayan rakamlara göre % 6,1 oranında, yani 2005 yılındaki büyümeyi ikiye katlayan bir rakamla, büyümüştür. Büyümenin arkasındaki önemli sektörler endüstriyel üretim ve inşaat sektörleriyle birlikte artan içsel tüketim olarak gösterilmektedir (EBRD, 2007; 42).

Tablo 2
Geçiş Ülkelerinde Ekonomik Büyüme Oranları 2001–2007

ÜLKELER	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1989/2007 %
Arnavutluk	7,1	4,3	5,7	6,7	5,5	5,0	6,0	144
Azerbaycan	6,5	8,1	10,4	10,2	26,4	34,5	25,0	121
Belarus	4,7	5,0	7,0	11,4	9,4	9,9	6,5	135
Bulgaristan	4,1	4,9	4,5	5,7	6,2	6,1	6,0	100
Çek Cumhuriyeti	2,5	1,9	3,6	4,2	6,1	6,1	4,9	129
Ermenistan	9,6	13,2	13,9	10,1	14,0	13,4	8,5	126
Estonya	7,7	8,0	7,1	8,1	10,5	11,4	8,5	145
Gürcistan	4,7	5,5	11,1	5,9	9,6	9,4	7,5	53
Hırvatistan	4,4	5,6	5,3	4,3	4,3	4,8	4,7	105
Kazakistan	13,5	9,8	9,2	9,4	9,7	10,6	9,0	125
Kırgızistan	5,3	0,0	7,0	7,0	—0,2	2,7	5,7	87
Letonya	8,0	6,5	7,2	8,5	10,2	11,9	9,0	113
Litvanya	7,2	6,8	10,5	7,0	7,5	7,7	6,5	106
Macaristan	4,3	3,8	3,4	5,2	4,1	3,9	2,5	134
Makedonya	—4,5	0,9	2,8	4,1	3,8	4,0	4,0	91
Moldova	6,1	7,8	6,6	7,3	7,1	4,0	5,0	49
Özbekistan	4,1	4,0	4,2	7,7	7,0	7,3	7,7	137
Polonya	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,1	6,0	158
Romanya	5,7	5,1	5,2	8,5	4,1	7,7	6,0	113
Rusya	5,1	4,7	7,3	7,1	6,4	6,7	6,9	93
Slovakya	3,2	4,1	4,2	5,4	6,1	8,3	8,4	137
Slovenya	2,7	3,5	2,7	4,4	4,0	5,2	4,3	139
Tacikistan	10,2	9,1	10,2	10,6	6,9	7,6	8,5	79
Türkmenistan	20,4	15,8	17,1	17,2	9,6	9,0	9,0	177
Ukrayna	9,2	5,2	9,6	12,1	2,6	7,1	5,8	63

Kaynak: EBRD Transition Report 2007

Bu ekonominin 2007 yılında da tahminen % 6,0 büyümesi beklenmektedir. İçinde bulunduğumuz 2007 yılı itibariyle Polonya 1989 yılı çıktısının % 158’lik düzeyine ulaşmayı başaracaktır. Bu rakam % 142 olan Merkez ve Doğu Avrupa dâhil Baltık devletlerinin de içinde bulunduğu Euro–8 ülkelerinin ortalamasının üzerindedir. Kısacası geçişe göreceli olarak daha uygun şartlarda başlayan Polonya ekonomisi hızla ağırlığını hissettirmeye devam etmektedir.

Diğer bir gösterge olarak enflasyon oranına baktığımızda ise 1990 yılında fiyatlar serbest bırakıldığında Polonya’da enflasyon oranı % 586’ya kadar fırlamıştır. Ancak uyguladığı sıkı para ve mali politikalarla Polonya 1991 yılında enflasyon oranını % 70,3’e kadar indirmeyi başarmıştır. Ardından yıllar ilerledikçe enflasyon oranını gittikçe düşüren Polonya, 1995 yılına gelindiğinde % 27,8’lik enflasyon oranına ulaşmasına rağmen henüz

istenilen düzeye varamadığı görülmüştür. Polonya ekonomisinin enflasyonla 2000’li yıllara doğru baş etmeye başladığını; enflasyonu 2000 yılında, önce % 10,1’e ve ardından 2001 yılında % 5,5’le tek haneli enflasyon oranına düşürmeyi başardığını görmekteyiz. Enflasyon oranı % 0,8’le 2003 yılında Polonya ekonomi tarihinin en düşük seviyesini görmüştür. Sonuç olarak 2006 yılına gelindiğinde Polonya’da enflasyon oranı son derece makul bir düzeyde % 1,0’dır. 2007 yılında ise enflasyonun % 2,0 olacağı tahmin edilmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Tablo 3
Geçiş Ülkelerinde Enflasyon Oranları 1990–2000

ÜLKELER	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Arnavutluk	0	35,5	225,9	85	28	7,8	12,7	33,2	20,6	0,4	0,1
Azerbaycan	7,8	105,6	616	833	1500	412	19,7	3,5	—0,8	—8,5	1,8
Belarus	4,5	83,5	969	1188	2200	709,3	52,7	63,9	72,9	293,7	168,6
Bulgaristan	22	333,5	82	72,8	89	62	123	1,082	22,2	0,7	9,9
Çek Cumhuriyeti	10,8	56,7	11,1	20,8	10,2	9,6	8,9	8,4	10,6	2,1	4,0
Ermenistan	10,3	100	825	3732	5458	175,8	18,7	14,0	8,7	0,7	—0,8
Estonya	23,1	210,6	1069	89	48	29	23,1	11,2	8,1	3,3	4,0
Gürcistan	3,3	78,5	913	3126	18000	162,7	39,4	7,1	3,6	19,2	4,1
Hırvatistan	135,6	249,5	938,2	1516	98	2,0	3,5	3,6	5,7	4,0	4,6
Kazakistan	4,2	91	1610	1760	1980	176,3	39,1	17,4	7,1	8,3	13,2
Kırgızistan	3	85	854,6	208	280	43,5	31,9	23,4	10,5	35,9	18,7
Letonya	10,5	124,4	951,2	109	36	35,9	25,0	17,6	8,4	4,7	2,4
Litvanya	8,4	224,7	1020,3	390	75	39,6	24,6	8,9	5,1	0,8	1,0
Macaristan	29	34,2	22,9	22,5	19	28,2	23,6	18,3	14,3	10,0	9,8
Makedonya	120,5	229,7	1925,2	248	65	16,4	2,3	2,6	—0,1	—0,7	5,8
Moldova	4,2	98	1276	789	327	30,2	23,5	11,8	7,7	39,3	31,1
Özbekistan	3,1	82,2	645	534	746	304,6	43,1	70,9	29,0	44,7	49,5
Polonya	586	70,3	43	35,3	32,2	27,8	19,9	14,9	11,8	7,3	10,1
Romanya	5,1	174,5	210,9	256	131	32,3	38,8	154,8	59,1	45,8	45,7
Rusya	4	111,6	1157	2195	452	197,7	47,8	14,7	27,6	86,1	20,8
Slovakya	10,8	61,2	10,1	23	14	9,9	5,8	6,1	6,7	10,6	12,0
Slovenya	549,7	117,7	201	32	19,8	13,5	9,9	8,4	8,0	6,2	8,9
Tacikistan	4	111,6	1157	2195	452	609,0	418,0	88,0	43,2	27,6	32,9
Türkmenistan	4,6	102,5	492	3102	2400	1.005,3	992,4	83,7	16,8	24,2	8,3
Ukrayna	4	91,2	1210	4735	842	377	80	15,9	10,6	22,7	28,2

Kaynak: World Bank 1996; EBRD Transition Report 2007, s.65. rakamlar bu iki kaynaktan alınarak derlenmiştir.

“İleri reformcular” kategorisinin ikinci ülkesi Macaristan ise, 1989 yılından sonra dört yıl boyunca ekonomik küçülme yaşamış ve ardından 1994 yılında büyüme sürecine girmiştir. Bu ülke en az Polonya kadar başarılı olmakla birlikte hem daha az nüfusu ve hemde göreceli olarak farklı koşulları nedeniyle Polonya ekonomisiyle kıyaslanamaz. Bunun en belirgin örneklerinden biri ülkelere doğrudan yabancı yatırım girişiyle de anlaşılabilir. 2006 yılı

rakamlarına göre Macar ekonomisi 3,055 milyar ABD Doları yabancı yatırım alırken Polonya ekonomisi 9,656 milyar ABD Dolarıyla bunun üç katından fazlasını almış ve 1989–2006 yılları arasında toplam 80,687 milyar ABD Doları çekerek Euro–8 ülkeleri arasında en fazla doğrudan yabancı sermaye çeken ülke olmuştur. Oysa Macar ekonomisi bu sürede toplam 45,738 milyar ABD Dolarını ülkesine çekebilmiştir (EBRD, 2007; 70).

Tablo 4
Geçiş Ülkelerinde Enflasyon Oranları 2001–2007

ÜLKELER	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Arnavutluk	3,1	5,2	2,4	2,9	2,3	2,5	3,0
Azerbaycan	1,5	2,8	2,2	6,7	9,6	8,5	16,0
Belarus	61,1	42,5	28,4	18,1	10,3	7,0	8,0
Bulgaristan	7,4	5,9	2,3	6,1	5,0	7,3	2,5
Çek Cumhuriyeti	4,7	1,8	0,2	2,8	1,8	2,5	2,8
Ermenistan	3,1	1,1	4,7	7,0	0,6	2,9	4,8
Estonya	5,8	3,6	1,3	3,0	4,1	4,4	4,2
Gürcistan	4,6	5,7	4,9	5,7	8,4	9,2	7,5
Hırvatistan	3,8	1,7	1,8	2,1	3,3	3,2	3,2
Kazakistan	8,4	5,9	6,4	6,9	7,6	8,6	8,0
Kırgızistan	6,9	2,0	3,1	4,1	4,3	5,6	5,5
Letonya	2,6	2,5	1,9	2,9	6,2	6,7	5,8
Litvanya	1,5	0,3	—1,2	1,2	2,7	3,7	3,0
Macaristan	9,2	5,3	4,7	6,8	3,6	3,9	7,4
Makedonya	3,2	0,3	0,6	0,4	4,0	4,0	-
Moldova	9,6	5,2	11,6	12,5	12,0	12,8	10,5
Özbekistan	47,5	44,3	14,8	8,8	21,0	16,9	14,5
Polonya	5,5	1,9	0,8	3,5	2,1	1,0	2,0
Romanya	34,5	22,5	15,3	11,9	9,5	6,6	7,0
Rusya	21,6	15,7	13,7	10,9	12,7	9,7	9,0
Slovakya	7,3	3,3	8,5	7,5	2,7	4,5	2,5
Slovenya	8,4	7,5	5,6	3,6	2,5	2,5	2,7
Tacikistan	38,6	12,2	16,3	7,1	7,0	9,2	6,3
Türkmenistan	11,6	8,8	5,6	5,9	10,7	10,5	11,1
Ukrayna	12,0	0,8	5,2	9,0	13,5	9,1	9,7

Kaynak: EBRD Transition Report 2007, s.65.

Macar ekonomisi 2000 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının % 104,5'ine sahipti. En yüksek büyüme oranını 2004 yılında % 5,2'yle yakalamış ve ardından 2005 yılında % 4,1, 2006 yılında ise % 3,9 oranında büyümüştür. Macar ekonomisi Polonya ekonomisine benzer şekilde son küçülmeden sonra istikrarlı bir şekilde büyümüş ve ekonomik gerileme görmemiştir. 2007 yılında da bu ekonominin % 2,5 büyüyeceği tahmin edilmektedir. Fakat dikkat edildiğinde bu büyüme beklentisinin ve 2006 büyüme rakamının önceki yıllarla kıyaslandığında düşüş gösterdiği gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü bu ekonomi komşu

ekonomilerle kıyaslandığında daha düşük oranda büyümektedir. Büyümedeki geriliğin arkasında yatan nedenler olarak ise yüksek olan harcama vergilerinden dolayı azalan tüketim miktarı ve kamu harcaması faturalarındaki artış gösterilmektedir. Hükümetin stabilizasyon tedbirlerinden dolayı zayıf düzeyde seyreden şirket yatırımları da yavaşlamanın bir nedeni olarak görülebilir (Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 27).

Macaristan 1990 yılında % 29'luk enflasyon oranına sahipti. 1991 yılında ise bu oran % 34,2'ye çıktığı görüldü. Ardından 1992–93–94 yıllarında % 20'lerde seyretmeye başlamasına rağmen, enflasyon oranı 1995 yılında tekrar % 28,2'e kadar yükseldi. 2003 yılında ise büyük mücadele sonunda bu oran % 4,7'ye kadar indirilmiştir. Ancak 2004 yılında % 6,8'e yükselmiştir. 2005 yılında ise tekrar bir düşüş yaşamış % 3,6'ya inmiştir. 2006 yılında da aynı civarda % 3,9'da seyretmiştir. Fakat 2007 yılında beklenen tahmini oran % 7,4'le daha yüksektir. Kısacası Macaristan'da enflasyon oranı göreceli olarak istikrarsız bir seyir izlemektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Slovenya da yukarıda ifade ettiğimiz gibi “*ileri reformcular*” kategorisinde yer alan bir başka ülkedir. Bu ülkenin ekonomisi de merkezi planlama sonrası geçişin başlamasıyla kaçınılmaz bir şekilde gerileme sürecine girmiştir. Slovenya ekonomisi 1990–2000 yılları arasındaki on yılda ortalama % 1,3 oranında büyümüştür. Bu on yıllık süreci iki ayrı dönemde incelediğimizde 1990–1994 yılları arasında ortalama % -2,2 küçülürken; 1995–1999 yılları arasında ise yılda ortalama % 4,2 büyümeyi başarmıştır. 2000 yılına gelindiğinde ülke ekonomisi geçiş öncesi 1989 yılı çıktısının % 114,2'sini üretebilmiştir (Fidrmuc, 2003; 586). 2000'li yıllarda Slovenya ekonomisi gayet mütevazı bir seviyede büyüme sürecini devam ettirmiştir. 2000 yılında, 2004 EBRD Geçiş Raporu'na (EBRD Transition Report 2004) göre % 3,9 büyüyen ekonomi, 2006 yılına kadar yedi yılda ortalama % 3,65 oranında büyüme süreci yakalamıştır. 2007 yılı için yine EBRD Transition Report 2007'ye göre ekonomisinin % 4,3 civarında büyüyeceği tahmin edilmektedir (Asuman, 2003; 18; EBRD, 2007; 52–53).

Slovenya'nın enflasyon performansı ise göreceli olarak “*ileri reformcular*” kategorisinde yer alan Polonya ve Macaristan'a göre daha yüksek ve tehlikeli bir düzeyde başlamıştır. 1990 yılında bu ekonominin enflasyon rakamı % 550'lerde seyretmektedir. Bu oran Polonya'ya göre aynı yıl daha düşüktür; fakat yukarıda ifade ettiğimiz gibi Polonya ertesi yıl bunu çift haneli rakama indirmeyi başarmasına rağmen, Slovenya aynı başarıyı gösterememiş, 1991 yılında % 117,7'ye indirdiği enflasyon, 1992 yılında tekrar yükselerek %

201 oranını görmüştür. 1993 yılında ise enflasyonla mücadelede başarı elde edilerek % 32’lik orana ulaşılmıştır. 1995 yılında ise yukarıda ifade ettiğimiz gibi 38 milyon nüfuslu Polonya’da enflasyon % 27,8 düzeyindeyken 2 milyonluk nüfusa sahip Slovenya’nın enflasyon oranı % 13,5 civarındaydı. Aynı yıl Macaristan’da da Polonya’daki gibi fiyatlar genel seviyesi % 28’lerde bir oranla seyrediyordu. Ancak mesela Polonya çok istikrarlı ve hızlı bir şekilde enflasyonunu indirirken Slovenya göreceli olarak daha yavaş bir seyirle enflasyonu indirmiştir. Buna rağmen Polonya’da 2002 yılı oranı % 1,9’a düşerken Slovenya’da % 7,5 civarında ve hala yüksektir. Son iki yıldır ise fiyatlar genel seviyesi % 2,5 civarına indirilmiştir. 2007 yılı için beklenen tahmini oran da bu civarlarda % 2,7’dir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

1989 yılında gerçekleşen “Kadife Devrimi”nden (*Velvet Revolution*) sonra Çek ekonomisi makroekonomik anlamda düşüş sürecine girmesine rağmen Kornai tarafından kategorilendirilen B stratejisini benimsediği hızlı özelleştirme süreciyle güçlü bir özel sektör yaratmayı kısmen de olsa başarmıştır. Ayrıca Çek Cumhuriyeti geçiş sürecine düşük işsizlik düzeyiyle ve hiperenflasyonsuz bir ekonomik ortamda girmiştir (A World Bank Country Study, 1999; 1; Nellis, 2002; 22–23). Ancak buna rağmen öteki ileri reformcu ülkelerin tersine Çek ekonomisi 2000 yılına geldiğinde 1989 yılı çıktı düzeyine ulaşmayı başaramamıştır. 1990–2000 yılları arasında Çek ekonomisi % -0,3 oranında küçülmüştür ve bu dönem için ileri reformcu ülkeler arasında negatif büyüme oranına sahip tek ülke Çek Cumhuriyeti’dir. Ancak burada ifade edelim ki bu ülke 1993 yılında Çekoslovakya’dan ayrılarak bağımsız bir devlet olmuştur. Dolayısıyla bu dönem açısından farklı değerlendirilmesi de gerekebilir. Bu ekonomi istikrarlı bir büyümeyi 2000’li yıllarda yakalamış ve son yedi yılda her yıl ortalama % 4 oranında büyümüştür. 2007 yılında da yaklaşık olarak % 4,9 büyümesi beklenmektedir. Bu büyüme tahmini gerçekleştiğinde 1989 yılı çıktısının % 129’una ulaşmayı başarmış olacaktır (EBRD, 2007; 18–19).

Enflasyon bakımından Çek Cumhuriyeti’nin öteki ileri reformcularla kıyaslamasını yaptığımızda ise daha makul oranlarla seyreden bir istatistikî tabloyla karşılaşmaktayız. 1990 yılında Çek ekonomisinde enflasyon oranı % 10,8’di. 1991 yılında % 56,7’lik oranla ani bir yükselişe geçmesine rağmen 1992 yılında tekrardan % 11,1 seviyesine indi. 1995 yılında ise bu ekonomi % 9,6’lık oranla diğer ileri reformcular arasında en düşük enflasyon rakamına sahipti. Enflasyon 1998 yılında bu dönemin en yüksek düzeyi % 10,6’ya ulaşmış ve 2003 yılında ise % 0,2’yle en düşük düzeyi görmüştür. 2005 yılında tekrar % 2,6 oranında artış

gösteren enflasyon oranı geçen yıl 2006'da % 2,5 oranında gerçekleşmiştir. Bu ülkeleri incelerken dikkat edilmesi gereken şey Avrupa Birliği motivasyonunun son derece önemli olduğudur. Çek Cumhuriyeti 2004 yılının Mayıs ayında dâhil olduğu AB'nin üyesi olarak Euro Bölgesine de dâhil olmak için son birkaç yıldır kriterleri tutturmak amacıyla ekonomi politikalarına bir disiplin kazandırmaya çalışmaktadır. 2007 yılının Mart ayında % 1,9 oranında gerçekleşen enflasyon oranının yılsonunda ise % 2,8 düzeyinde olması beklenmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Slovakya “*ileri reformcular*” kategorisinde yer alan son ülkedir. Slovak ekonomisi de 1989 yılından sonra 1990 yılından itibaren dört yıl boyunca kan kaybetmiş ve ilk olarak 1994 yılında % 6,2 oranında büyümeye başlamasına rağmen, 1990–1994 yılları arasında yılda ortalama % -2,2 oranında küçülmüştür. 1994 yılından bu yana 2007 yılına geldiğimizde ise hiç regresyon yaşamamış olan Slovakya ekonomisi 2000 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının üzerine çıkmayı başaran ender ülkelerden birisi olmuştur. 1995–1999 yılları arasındaki beş yıllık döneme baktığımızda Slovak ekonomisinin % 5,02 oranında büyüdüğünü görmekteyiz. 2000–2006 yılları arasında toplam % 33 civarında ve son yedi yılda ortalama % 4,7 oranında büyümeyi başaran bu ekonominin 2006 yılında % 8,3 oranında büyüdüğü tahmin edilmektedir. Bu büyümenin arkasında yatan sebeplerden biri olarak yükselen otomotiv üretim kapasitesi gösterilmektedir. 2007 yılı için yapılan değerlendirmelerde de % 8,4'le Euro-8 ülkeleri arasında en fazla büyüyeceği tahmin edilen ülkelerden biridir (Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 52–53).

Açıkçası enflasyonla ilgili istatistikler Slovakya'nın bu alanda çok fazla başarılı olamadığını göstermektedir. 1990 yılında % 10,8'lik oranla Çek ekonomisiyle aynı performansı sergileyen enflasyon 1991 yılında diğer ülkelerde de olduğu gibi serbestleşme politikalarının da etkisiyle ani bir yükseliş yaşamış olmasına rağmen 1992 yılında tekrar % 10,1 seviyesine inmiştir. 1993 yılında ise % 23'e yükselmiş ve 1994 yılından itibaren ise 1999 yılına kadar istikrarlı bir şekilde inmiştir. Fakat 1999 yılında % 10,6'yla hala yüksek düzeydedir. 2000 yılında % 12'lere yükselmiş, 2002 yılında % 3,3'e inmesine rağmen 2003 yılında % 8,5'a çıkmıştır. 2006 yılında % 4,5 olan enflasyon oranının 2007 yılında tahminen % 2,5 düzeyine inmesi beklenmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

İkinci kategoride ise “*yüksek-orta düzey reformcular*” olarak adlandırılan toplam altı ülke bulunmaktadır. Bu ülkelerden üçü, Baltık ülkeleri olan Estonya, Litvanya ve Letonya

gibi ülkeler Avrupa Birliği'ne 2004 yılında dâhil olan ülkeler arasındadır. Şimdi bu ekonomilere kısaca göz atalım.

2006 yılında % 11,4'lük dikkat çekici bir büyüme performansı sergileyen Estonya ekonomisi 1990 yılında % -7,1'le tüm diğer ülkeler gibi geçiş sürecinin ilk küçülmesini yaşamıştır. 2002 yılı itibariyle % 80'lerde seyreden GSYİH'nın özel sektör paylaşım oranıyla diğer *geçiş ekonomilerinin* önünde yer alan Estonya ekonomisi geçişin ikinci yılı olan 1991'de % -22,1'lik küçülmeye kendi ekonomi tarihinin en büyük küçülmesini görmüştür (The World Bank, 2004; 15). Estonya ekonomisi 1990–1994 yılları arasındaki beş yıllık sürede ise yılda ortalama % -9,4 oranında küçülmüştür. İlk kez 1995 yılında büyümeye başlamasına rağmen 2000 yılı eşiğine gelindiğinde hâlen 1989 yılı çıktısının % 20 gerisindedir. 2000 yılında ise Euro–8 ülkeleri arasında kendi ekonomisi bakımından göreceli olarak % 10,8'lik bir oranla en fazla büyüme performansını sergilemiştir. Bundan sonraki süreçte 2006 yılına kadar yılda ortalama % 9 oranında büyüme göstererek “*ileri reformcular*” kategorisindeki ülkelerin ortalamasının üzerine çıkmıştır. Böylece büyüme potansiyeli olduğunu göstermiştir. Estonya ekonomisi için 2007 yılı büyüme tahmini ise % 8,5 oranındadır (World Bank, 1996; Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 20–21).

Estonya'nın enflasyon rakamlarına baktığımızda ise ilk yıl % 23,1 oranında bir fiyatlar genel seviyesi artışı görmemize karşın sonradan 1991 ve 1992 yıllarında ani yükselişlerle karşılaşmaktayız. 1991'de % 210,6'ya çıkan fakat 1992'te % 1000'leri gören enflasyon oranı 1993 yılında % 89'a inmiştir. 1995 yılında enflasyon oranı % 29,0 düzeyiyle hâlen yüksektir. 2000'li yıllara girildiğinde tek haneli rakamları görmesine rağmen henüz istenilen seviyeye inmeyen enflasyon oranı ekonomideki ısınmanın devam etmesinin beklenmesi nedeniyle yüksek kalmaya devam edecek gibi gözükmektedir. 2006 yılında % 4,4 olan oranın 2007 yılında da aynı seviyeyi koruyacağı tahmin edilmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Litvanya ekonomisi ise 1990 yılında % -3,3 oranında gözüken ılımlı bir rakamla regresyon yaşamasına rağmen takip eden yıllarda büyük ölçüde kan kaybeden bir ekonomi olmuştur. 1991 yılında % -13,1 ve 1992 yılında ise % -34,9 oranında küçülerek 1990–2000 yılları arasında yılda ortalama % -3,5'lik oranla Euro–8 ülkeleri arasında en fazla küçülen ekonomi olduğu görülmüştür. 2000 yılına gelindiğinde daha henüz 1989 yılı çıktısının % 64,1'ine sahiptir. 2000 yılında % 6,9 oranında büyüyen ekonomi o yıldan 2005 yılına kadar

yılda ortalama % 7,3 oranında büyümüştür. 2007 yılında ise % 6,5 oranında büyüyeceği tahmin edilmektedir (World Bank, 1996; Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007, 15–16).

1990 yılında Litvanya ekonomisinin enflasyon oranı % 8,4 oranındayken önce 1991 yılında % 224,7'ye yükselmiş ve sonra 1992 yılında % 1020,3'e kadar fırlamıştır. 1993 yılından itibaren ise düşüşe geçmeye başlamıştır. 1999 yılında % 0,8'e kadar da düşmüştür. 2003 yılında ise % -1,2'yi görmüştür. Ancak 2004 yılından itibaren yükselişe geçmiş ve % 1,2 olmuştur. En son geçen yıl enflasyon oranı % 3,7'dir. 2007 yılında da % 3,0 olacağı tahmin edilmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Letonya büyüme rakamlarına değindiğimizde bu ekonominin son yıllarda ciddi sayılabilecek bir büyüme performansı yakaladığını görmekteyiz. 1990 yılında % -1,2 küçülerek geçişe göreceli olarak daha ılımlı bir düzeyde başlayan bu ekonomi 1991 yılında % -8,1 ve 1992 yılında ise % -21,3 oranında küçülmüştür. 1993 ve 1994 yıllarında da sırasıyla % -16,2 ve % -9,8 küçülen Letonya ekonomisi 1995 yılında ilk büyümeyi gerçekleştirdiğinde 1990–1994 yılları arasında toplam % -56,6 ve yılda ortalama % -11,3 oranında küçülmüştür. Letonya'nın bir başka özelliği de Estonya'yla birlikte 1990 yılından itibaren toplam 5 yıl boyunca küçülen iki Euro–8 ülkesinden birisi olmasıdır. 2000 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının sadece % 64'ünü üretebilen Letonya ekonomisinin son altı yıl süresince yılda ortalama 8,7 ve toplam % 52,3 oranında büyüdüğünü görmekteyiz. 2007 yılında da büyümeye devam edeceği tahmin edilmektedir (World Bank, 1996; Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 33).

Letonya ekonomisi son yıllarda büyümesine paralel olarak ısınan ekonomisinde enflasyon oranını kontrol edemediği görülmektedir. Özellikle ülkedeki kredi genişlemesinin ortaya çıkardığı yüksek miktardaki iç talep ve harcanabilir kişisel gelirdeki artışla birlikte kredi elde edilebilirliğinin de kolay olması gayrimenkul piyasasında talep artışına ve ardından reel varlık piyasasında da fiyat artışlarına yol açmıştır. İşsizlik oranını 2006 yılında % 4,4 oranına düşüren Letonya ekonomisinde böylece enflasyonel baskılarda artışlar görülmüştür. 2005 yılından itibaren % 6,2 oranına yükselen enflasyon 2006 yılında da % 6,7 düzeylerinde gerçekleşmiştir. Letonya ekonomisinin geçiş yıllarının başlarındaki enflasyon performansına baktığımızda 1990 yılında bu oranın % 10,4 civarında olduğunu ancak ertesi yıl % 124,4 oranına fırladığını görüyoruz. Daha kötüsü 1992 yılında yaşanmıştır. Bu yıl içinde ortalama enflasyon oranı % 1000'e dayanmıştır. Ancak bunun ardından düşüşler gerçekleştirilebilmiş

ve ekonomi enflasyonla baş etmeye başlamıştır. Ancak her şeye rağmen 1999 yılına kadar enflasyon oranı hala yüksektir. 1999 yılından itibaren kabuledilebilir düzeylere gerilemiştir. 2000 yılında % 2,4 olmuş; 2001 yılında % 2,6; 2002 yılında % 2,5 ve 2003 yılında % 1,9'a kadar inmiştir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Bulgaristan ekonomisi 1990 yılında % -9,1 ve 1991 yılında % -11,7 oranında olmak üzere iki yılda toplam % -20,8 kadarlık bir küçülme yaşamıştır. 1992–93 yıllarında küçülmeye devam ettikten sonra 1994 yılında % 1,8 gibi bir oranda çok küçük bir toparlanma yaşamıştır. Ancak bu toparlanma bir yıl daha sürmüş ve 1996 yılında iki yıllık kazancın tamamı gittiği gibi ekonomi daha da küçülmüştür. 1996 ve 1997 yıllarında Bulgar ekonomisi toplam % -15 oranında bir küçülme yaşamıştır. Bu ciddi düzeyde aşınma 1990–1994 yılları arasında yılda ortalama % -5,6 düzeyinde olmuş ve 2000 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının ancak % 70,3'üne ulaşılabilmiştir. Ancak 1998 yılından bu yana Bulgar ekonomisi hiç küçülme yaşamamıştır. Son üç yılda her yıl ortalama % 6 oranında büyümüştür. Bu büyümelerin arkasında özel sektöre akan yüksek miktarda kredi ve tüketim genişlemesi vardır. Yatırımların artmaya devam edeceği de beklenmektedir. Örneğin Sabancı Holding Yönetim Kurulu Başkanı Güler Sabancı tarafından Financial Times'a yapılan açıklamada grubun yurtdışı büyüme hedefleri arasında Bulgaristan'ı da gösterdiğini görebiliyoruz. Bu gelişmenin arkasındaki itici güç özellikle iç tüketim ve kişi başına düşen gelirin yükselmesidir. Böylece ülke ekonomisinde perakende sektörü cazip hale gelmiştir. 2007 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının daha henüz % 100'üne ulaşabilmiş olan Bulgar ekonomisinin 2007 yılında da % 6,0 oranında büyüyeceği tahmin edilmektedir (World Bank, 1996; Fıdımuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 15–16; Radikal 2007; 19).

Enflasyon oranlarına bakıldığında Bulgaristan'ın istikrarsız bir performans sergilediğini söyleyebiliriz. 1990 yılında % 22'lik enflasyonla geçişe başlamasına karşın serbestleşme politikalarının ekonomisini ciddi bir aşınmaya sürüklediğini gördüğümüz Bulgaristan'da büyüme oranlarının istikrarsızlığıyla veya bir başka deyişle ekonomik daralma süreciyle enflasyonel baskıların birbirini desteklediği bir ortamla karşılaşılmaktadır. Başlarda kısmen de olsa değindiğimiz gibi, Bulgaristan enflasyon performansının korkutucu bir örneğini sergilemiştir. 1991 yılında % 333,5'e çıkan yıllık enflasyon oranı 1992 yılında % 82'ye indikten sonra 1995'e kadar yıllar içinde de farklılaşan oranlarda bir seyir izleyerek % 62 düzeyinde kalmıştır. Fakat 1996 yılında önce % 126'ya fırlamış ve ardından 1997 yılında korkunç bir seyir izleyerek % 1.082.0 düzeyine varmıştır. Hemen ertesi yıl % 22,2 düzeyine

inmesine rağmen bu seyrin devam edeceği beklentisi toplumdan hiç eksik olmamıştır. Çünkü enflasyonun topluma maliyeti yüksektir. Son üç yıldır ise sırasıyla % 6,1, % 5,0, % 7,3 şeklinde gerçekleşen enflasyonla ilgili 2007 yılı beklentileri ise olumlu düzeyde aşağıya bir seyir izleyeceği yönündedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65). Ancak 2007 yılının mart ayında enflasyon oranı % 6,2 oranında gerçekleşmiştir (Kumcu, 2007; 9).

Arnavutluk'a geldiğimizde bu ülkenin *geçiş ekonomileri* arasında en ilginç performansı sergilemiş olan ülkelerden birisi olduğunu görmekteyiz. Geçiş sürecine göreceli olarak en düşük zenginlik, gelişmişlik ve altyapı koşullarıyla giren Arnavutluk buna karşın belkide coğrafi yapısının uygunluğu sayesinde ekonomik gelişmeyi dikkat çekici bir şekilde başarabilmiştir. Denize açılan ve diğer taraftan dünyanın sayılı ekonomilerinden biri olan İtalya'ya aşırı derecede yakın olan coğrafyası Arnavutluk'u eşsiz bir hale getirmiştir. Ancak buna rağmen geçiş öncesinin yarattığı politik durumu Arnavutluk'un bu imkânlardan tam anlamıyla yararlanmasına izin vermemiştir (Sachs, Zinnes ve Eliat, 2000; 14). 1990 yılında % -10 küçülmeyle başlayan geçiş süreci ertesi yılda daha şiddetli olmuş ve 1991 yılında % -27,7 oranında küçülme yaşanmıştır. 1992 yılında da % -7,2 küçülen ekonomi hemen ardından 1993 yılında % 9,6, 1994 yılında % 8,3 ve 1995 yılında ise % 13,3 oranında büyüyerek 1991 yılının kaybını kapatmayı başarmıştır. 1990–1994 yılları arasında yılda ortalama % -5,4 oranında küçülen Arnavut ekonomisi 1995–1999 yılları arasındaki ikinci çeyrekte 25 *geçiş ekonomisi* arasında en iyi performansı sergileyerek yılda ortalama % 6,14 büyümeyi başarmıştır. 2000 yılında 1989 yılı çıktısını aşmayı başaran beş ülkeden biri Arnavutluk olmuştur ve bu gerçekten ilgi çekici bir başarıdır. 1997 yılı dışında sonradan küçülme görmeyen bu ekonomi 2001 yılında % 7,1 büyürken; son yedi yılda da ortalama her yıl % 6 oranında büyümüştür. 2007 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının % 144 düzeyine ulaşması beklenmektedir. Bu rakam % 105 olan geçiş ülkeleri ortalamasının çok üzerindedir (World Bank, 1996; Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 4–5).

Arnavut ekonomisinin enflasyon performansı da son yıllarda istikrarlı bir seyir izlemiştir. 1991 yılında enflasyon oranı % 35,5 düzeyindeyken 1992 yılında % 225,9 düzeyine çıkmıştır. Ardından 1993 yılında % 85 düzeyine geriledikten sonra 1995 yılında % 7,8'e kadar düşmüş fakat 1997 yılında tekrar % 33,2 oranına yükselmiştir. 1999 yılında % 0,4'e, 2000 yılında % 0,1'e düşen enflasyon 2001 yılında tüm dünyadaki konjontüre paralel bir şekilde yükselmeye başlamıştır. Bugün için 2006 yılı rakamı % 2,5 düzeyinde gerçekleşen

enflasyonun 2007 yılında % 3,0 olması beklenmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Romanya “*yüksek orta düzey reformcu*” ülkelerin sonuncusudur. Romanya’nın, Makedonya ve Bulgaristan gibi diğer Balkan devletleriyle kıyaslandığında, daha fazla doğal kaynaklara sahip bir coğrafyası olduğu görülmektedir (Sachs, Zinnes ve Eliat, 2000; 13). 1990 yılında % -5,6 oranında küçülme yaşayan Romanya 1991 yılında da % -12,9 oranında bir küçülme daha görmüştür. İlk büyüme performansını 1993 yılında gerçekleştirdikten sonraki üç yıl boyunca büyümeye devam eden bu ekonomi 1997 ve 1998 yıllarında tekrar sırasıyla % -6,1 ve % -4,8 oranlarında küçülmüştür. Bu küçülmeler aynı zamanda ekonomide yüksek oranlarda enflasyonla paralel bir seyir izlemiştir. 1999 yılında Romanya ekonomisi bir küçülme daha yaşayarak Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında ilk yıllarda görülen küçülmenin ardından ikinci bir küçülme sürecine giren tek ülke olmuştur. Başlangıç yıllarındaki genel olarak üç veya en fazla dört yıllık küçülme sürecinden (bu süreç sadece Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri için geçerlidir; diğer geçiş ülkelerinde mesela Moldova, Kazakistan ve Rusya gibi Bağımsız Devletler Topluluğu ve bunlara yakın olan ülkelerde küçülme yedi yıl boyunca aralıksız olarak devam etmiştir) sonra küçülmeyle karşılaşan başka devletler de vardır. Fakat bunlar genellikle daha hafif şiddette ve bir yıl sürmüştür. Mesela Arnavutluk, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya gibi ülkeler bunlara örnektir. Ancak bu grubun istisnasını Bulgaristan oluşturmaktadır. Yukarıda değindiğimiz gibi Bulgar ekonomisi de 1996–97 yıllarında toplam % -15 oranında küçülmüştür.

Romanya istikrarlı bir büyüme sürecini ancak 2000 yılından itibaren yakalayabilmiştir. Buna karşın endeks olarak aldığımız 1989 yılı çıktısıyla kıyaslama yaptığımızda Romanya’nın 2000 yılında bu çıktı düzeyinin sadece % 76,9’unun üretebildiğini görmekteyiz. Gerçektende 1990–2000 yılları arasındaki süreçte bu ekonomi yılda ortalama % -2,2 küçülmüştür. Oransal olarak en yüksek büyüme hamlesini 2004 yılında % 8,4’lük oranla yaşayan Romanya’nın 2007 yılında da % 6,0 gibi bir oranla büyüyeceği tahmin edilmektedir (World Bank, 1996; Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 64).

Romanya ekonomisinde enflasyon oranları bugün hala yüksek düzeyde seyretmektedir. Bu seyri incelediğimizde eğer Sırbistan’ı bir tarafa bırakırsak, bunun, Avrupa’daki öteki geçiş ülkeleri arasında en yüksek ve istikrarsız düzey olduğunu görmekteyiz. Ancak son birkaç yılın rakamının arkasında yatan neden olarak özellikle 2004

yılında % 8,4'lük büyüme ve arkasından % 4,4'lük bir orana düşüşle birlikte 2006 yılında yeniden % 7,7'ye yükselen ve aşırı ısındığı görülen ekonomik ortam gösterilmektedir (EBRD, 2007; 44). Geçiş döneminin başlangıcında Romanya ekonomisi % 5,1 gibi bir oranda enflasyonla sürece girmiştir. Ancak ertesi yıl enflasyon % 174,5'e ve ardından 1992 yılında % 210,9'a çıkmıştır. 1993 yılında da yüksek enflasyon kendini koruyarak % 256 seviyesine çıkmıştır. 1995 yılında % 32,3 oranına düşüşle birlikte tekrar yükselme ivmesi kazanan ve 2004 yılı dâhil olmak üzere çift haneli kalan enflasyon 2005 yılında % 9,5'e ve 2006 yılında % 6,6'ya düşmüştür. Ek tabloda da görüldüğü gibi 2007 yılı beklentisi % 7,0 düzeyindedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

İleri düzey reformcular ve yüksek orta düzey reformcular kategorisi ülkelerini incelediğimizde bunların önemli bir özelliğini tespit etmiş oluyoruz. Bu kategorilerdeki ülkelerin tamamı Avrupa'nın merkezinde veya doğusunda yer alan ülkelerdir. Bunlar özellikle geçişin başladığı yıllarda bir taraftan Avrupa sınırına yakın olmak diğer taraftan Avrupa Birliği projesine dâhil olmak motivasyonu ile Avrasya bölgesinde yer alan ülkelere nispeten daha başarılı olmuşlardır. Ayrıca bu ülkeler piyasa yönetimli reformları daha büyük bir gayretle hayata geçirmişlerdir. Oysa şimdi üzerinde duracağımız "*düşük-orta düzey reformcular*" kategorisinde yer alan ülkeler Asya ve Avrasya denilen coğrafi alanda boy gösteren ve doğal zenginlik bakımından son derece güçlü olanları temsil etmektedirler. Bu ülkelerin piyasa reformlarını hayata geçirmede daha isteksiz ve kararsız oldukları görülmüştür.

Bu ülkelerden ilki Kırgız Cumhuriyeti'dir. Kırgız ekonomisi farklı bir şekilde Asya'ya yakın olan diğer bazı ekonomilerde olduğu gibi geçiş sürecine küçülerek değil büyüyerek başlamıştır. Bu ekonomi 1990 yılında % 6,9 (bu rakam bazı çalışmalarda % 3,2 oranında belirlenmiştir) oranında büyüme sağlamıştır. Ancak 1991 yılından itibaren küçülme sürecine girmiş ve 1995 yılı da dâhil olmak üzere beş yıl boyunca yılda ortalama % -14 oranında küçülmüştür. Ancak 1996 yılında büyüme sürecine girerek sadece 2005 yılında % -0,2'lik oranda bir küçülme yaşaması ve 2002 yılında % 0,0'lık oranla hiçbir büyüme gerçekleştirememesi dışında toplam 10 yıllık mali dönemde büyümeyi başarmıştır. Bu göreceli olarak bu bölgedeki ülkeler açısından bir başarı sayılmalıdır. Buna rağmen 1990–2000 yılları arasında yılda ortalama % -3,1 küçülme yaşayan Kırgız ekonomisi 2000 yılı sonunda 1989 yılı çıktı düzeyinin % 65,9'unu üretebilmiştir. 2007 yılına geldiğimizde bu ekonominin performansının özellikle 1990'lı yıllarda büyük miktarda küçülme görmesi ve

büyüme oranlarında ise yüksek düzeyi (mesela Azerbaycan, Kazakistan, Türkmenistan ve Belarus gibi ekonomilerle kıyasladığımızda) yakalayamamasından dolayı henüz 1989 yılı çıktısına ulaşamadığını ve bunun % 87'sini üretebildiğini görüyoruz. 2007 yılında ise bu ekonominin % 5,7 büyüyeceği tahmin edilmektedir (World Bank, 1996; Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 64).

1990 yılında Kırgız ekonomisinin enflasyon oranı % 3 civarındaydı. 1991 yılında önce % 85 düzeyine ve ardından 1992 yılında % 854,6'lık bir orana fırladı. 1993 yılında % 208'e inmesine karşın 1994 yılında tekrar bir yükseliş yaşayarak % 280 civarında gerçekleşti. 1995 yılından sonra çift haneli rakama inmesine rağmen hala istenilen seviyeye ulaşmayan enflasyon ancak 2002 yılında % 2,0'la istenilen seviyeyi görmeye başladı. Ancak 2003 yılından itibaren tekrar yükseldi ve 2006 yılında yukarıda da görüldüğü gibi % 5,6 düzeyinde gerçekleşti. 2007 yılında da aynı düzeyde olması beklenmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007;65).

Rusya Federasyonu ekonomisini incelemeye başlamadan önce şunu ifade edelim ki tezimizin konusu *geçiş ekonomileri* olmakla birlikte burada her ülkeyi ayrıntılı bir şekilde ele almak mümkün olmadığından ve konuyu ayrıntılamak açısından özellikle model olan ülkeler üzerinde daha ayrıntılı bir şekilde durmayı uygun buluyoruz. Rusya da bu ülkelerden birisidir.

Rusya ekonomisi merkezi planlamadan piyasa yönetimli ekonomik sisteme geçiş yapan eski Sovyetler Birliği ülkeleri arasında en ilginç olan ülkelerden biridir. Rusya'nın ilginçliği bu ülkeler içinde yalnızca en güçlü ve en büyük ülke olmasından kaynaklanmamaktadır. Bu ülke aynı zamanda diğer tüm ülkelerden daha fazla yoğunlukta ve sürede merkezi planlamacı sistemi uygulamış olan bir ekonomiye sahiptir (Schwarz ve Lazear, 1998; 2; Sachs, Zinnes ve Eliat, 2000; 14). 1991 yılında Boris Yeltsin Rusya'da komünist rejimin sonlandığını ve aynı zamanda hükümet ve ekonomi üzerindeki kontrol mekanizmasının da kalktığını ilan etmesinden sonra Rusya'ya rehberlik etmek üzere yeni bir hükümet ve ekonomik sistem ile geçiş sürecine girişilmişti. 1992 yılında amacı kumanda ekonomisiyle piyasa ekonomisi organizasyonunun yerini değiştirmek olan yeni bir reform paketi uygulamaya koyuldu. Böylece 1992 yılında fiyatlar, ticaret ve kambiyo oranları serbest bırakıldı. Devlet bütçesinin hacmi küçültüldü ve aynı zamanda en önemli değişikliklerden birisi olan ordunun % 68 oranında küçültülmesi reformu gerçekleştirildi. Devlet teşebbüslerine para yardımları azaltıldı ve ek olarak piyasa sisteminin verimli ve adil işleyişi

için kaçınılmaz olan iflas koşulları (iflas yasası) yerleştirildi (Ahrend ve Thompson, 2005; 6; Androshchuk, 2006; 5).

Ancak bu gelişmeler olurken fiyatların serbest bırakılmasıyla enflasyon oranı kaçınılmaz bir şekilde hızla yükselmeye başladı. 1990 yılında fiyatlar henüz serbest bırakılmadan önce % 5,6 olan fiyatlar genel seviyesi, 1992 yılında fiyat serbestleşmesiyle % 1,353 oranına yükselerek bir hiperenflasyon ortamı yarattı. Aslında bunun arkasında sadece fiyatların serbest bırakılması değil aynı zamanda merkez bankası tarafından izlenen gevşek para politikası vardı. Böylece kısır sarmal işlemeye başladı. Ücretler enflasyonu yakalamaya çalıştı; fakat yine de reel ücretlerde kayıpların meydana gelmesi önlenemedi. Diğer taraftan mikro bazda devletin büyük kamu teşebbüslerine para yardımlarını/sübvansiyonları azaltmasıyla birçok firma düzeyinde nakit sıkıntıları meydana geldi. Mal satın almak için yeterli düzeyde nakit akışları olmayan firmalar pasiflerini arttırmaya başladılar ve kısa vadeli yabancı kaynaklara yöneldiler. Böylece kredili veya veresiye mal satın alımları başladı. Ancak bu durumun en önemli sıkıntısı ödeme planlarının kısa vadeli olmaları ve ödenebilirlik derecelerinin de şüpheli olmasıydı. Sonuçta firmalar/şirketler bu yabancı kaynakları ödeyememeye başladılar. Ardından sırasıyla kendi işçilerine de ücret ödeyemez duruma düştüler. Bu durum firmalar açısından yükselen girdi maliyetlerini tüketicilere geçirememesi sıkıntısıyla birlikte tehlikeli bir döngüyü de yaratmaya başladı ve sonuçta makro düzeyde de çıktı azalışlarına yol açtı (Androshchuk, 2006; 5).

Böylece Rusya'da GSYİH 1997 yılına kadar sürecek olan azalış aşamasına girmiş oldu. Fiyat yükselişleri, daha reform paketinin açılmadığı 1991 yılındayken dahi kendini göstermeye başlamıştı. Toptan satış fiyat enflasyonu % 138,1, perakende satış fiyat enflasyonu % 90,4 ve yiyecek fiyatları enflasyonu % 112'ye fırladı. Böylece parasal istikrarsızlıkla fiyat kontrolleri kombinasyonu, çok yüksek düzeyde seyreden enflasyonla, fiyat kontrollerinin yarattığı arz eksikliklerinin birlikte varolması anlamına geliyordu. Bir taraftan fiyatları kontrol etmek için devlet yardımlarının arttırılması, üretimin düşmesi ve diğer taraftan en sonunda üstüne üstlük vergi disiplinin ortadan kalkması Rusya devlet bütçesinde IMF rakamlarına göre GSYİH'nın % 16'sını aşan bir açık meydana getirdi. Bu açığı kontrol etmek son derece güçtü. Ancak acil tedbirlerin alınması da gerekiyordu. İşte bu noktada Rus hükümeti/yönetimi para basma yoluna giderek yangına benzin dökmüş oldu. Artık enflasyonun kontrolü hepten zorlaşmıştı ve fiyat kontrolleri sistemi çökmüştü. Dış ticaret tablosuna bakıldığında orada da durumun kötüleşmeye başladığı görülmüştür. 1991

yılında ihracat ABD Doları terimleri ile ifade edildiğinde % 40 oranında ve ithalat ise % 80 civarında azaldı. Rusya'nın dış borcu 67 milyar ABD Dolarını bulmuştu ve bu rakam kambiyo piyasası oranlarında Rubleyle ifade edilen GSYİH'nın yaklaşık olarak % 566'sına denk geliyordu. Bütün bunlara kambiyo rezervlerinin 60 milyon ABD Dolarına düşmesi de eklenince Rusya ekonomisi acil bir reform paketini 1992 yılında uygulamaya geçirdi. Şüphesiz bunu yaparken Avrupa'nın önde gelen bürokratlarıyla masaya oturdu ve bazı ödeme planlarını da imzalamak zorunda kaldı. Bu reform tam anlamıyla yukarıda önceki kısımda açıkladığımız *Big-Bang* uygulamasına dayanıyordu: "Hızlı fiyat ve ticaret serbestleşmesi ve büyük ölçekli özelleştirme" (Androshchuk, 2006; 5–6; Ahrend ve Thompson, 2005; 6–7).

1990 yılında % -3,6 oranında küçülen Rus ekonomisi, reformların henüz uygulamaya konmadığı 1991 yılında da % -5,0 oranında küçülmeye devam etti. Açıkçası ilk iki yılda toplam % -8,6 oranında küçülen ekonominin kan kaybetmeye devam edeceği de aşikârdı. Çünkü enflasyonel baskının 1991 yılı sonu itibariyle bütün şiddetini göstermesi bunu tetikliyordu. 1990 yılında % 5,6'dan 1991 yılında % 92,7'ye çıkan enflasyon oranı 1992'de hiperenflasyona dönüştü ve % 1353'ü buldu. Bu arada 1992 yılında ekonomi daha şiddetli küçüldü. Bu küçülme son iki yılın toplam rakamının neredeyse iki katıydı: % -14,8 (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 46–65).

Bu küçülmenin devam etmesinin kaçınılmazlığı bir başka açıdan söz konusuydu. Mesela aynı reform programını, hızlı fiyat ve ticaret serbestleşmesi ve büyük ölçekli özelleştirme, uygulayan Polonya'da özel sektör hızla gelişirken, Rusya bunun tersi bir örnek sergiliyordu. Bunun başlıca sebeplerinden biri politik istikarsızlığın her iki ülkede farklı bir yapıda olmasıydı. Rusya bunu en yüksek şiddetiyle yaşarken Polonya daha uygun ve ılımlı bir ortama sahipti. Rusya yüksek oranlı vergileme sıkı kontroller ve iş çevresine hiçte dostça yaklaşmayan başkaca gruplar bir tarafta ve gittikçe palazlanan yeraltı piyasası bir tarafta, özel sektörün gelişimi için pekte çekici olmayan bir ekonomik ortam oluşturmuştu. Üstelik kayıtdışılık devlet gelirlerini en ihtiyaç duyulan zamanda azaltarak ekonomik kötüleşmeyi azdırmaktaydı. Böylece iki farklı ülkede aynı reform programı uygulaması başarısızlığını gösteriyordu.

Rusyanın en büyük teşebbüsleri bugün "Rusya Oligarkları" diye adlandırılan ve illegal işlerle uğraştıkları yazılıp çizilen grupların eline geçti. Ülke endüstrisinin % 40'ı 2004 yılı itibariyle en büyük 22 grubun elindeydi. Böylece Rusya bazı sektörlerde özel mülkiyetin aşırı

konsantrasyonu/veya yoğunlaşması denilen rekabetçi olmayan bir yapı özelliği arzetmeye başladı (Guriev ve Rachinsky, 2004; 4–5).

Bütün bu tablo özel sektörün Rusya’da neden gelişemediğinin ve bunun yerine kayıtdışı sektörün nasıl dalbudak sardığının kısa ve açık göstergesidir. Diğer taraftan burada üzerinde kısaca duralım ki, 1994 yılında ilk belirtileri görülmeye başlanan ve 1995 yılı başında iyice derinleşen ancak özellikle de tüm dünyayı ve Amerika’yı etkilememesi için ABD’nin sağlamış olduğu çok büyük oranlı finansal destek sayesinde tüm dünyayı etkileyen bir krize dönüşmeyen Meksika Krizine karşın; 1997 yılı Temmuz ayında patlak vererek aşama aşama tüm dünyaya yayılan ve ardından iç dinamiklerin de etkisiyle 2000–2001 yılında Türkiye’yi de sarsan, Uzakdoğu Krizinden hemen bir yıl sonra 1998 yılında Rusya’ya da sıçrayan ekonomik kriz tüm ekonomiyi sarsmış ve bu yıl içinde Rusya ekonomisi % -5,3 oranında küçülmüştür (Malkoç, 2000). 1991 yılında Rusya bankacılık sisteminde değişiklik yapılmış ve tüm geçiş ülkelerinin temel özelliği olan monopol bankacılık sistemine son verilerek iki yapıya bir sistem getirilmiştir. Bu yapının bir tarafında Rusya’nın merkez bankası olan Gosbank ve diğer tarafında ise 1987’den beri Rusya’da varlığını sürdüren beş uzmanlaşmış banka olacaktı. Ancak bu bankacılık alanındaki serbestleşme ve bankacılık yasasının yetersizliği, reformun hemen ardından Rusya’da eski devlet bankalarının tüm sermayesini ele geçiren 800 adet yeni bankanın ortaya çıkmasıyla sonuçlandı. 1992–1995 yılları arasında Rusya’da operasyonlarda bulunan banka sayısı inanılmaz bir şekilde artarak 2500’e yükseldi (Sherif, Borish ve Gross, 2002; 15). Hiç şüphesiz bu sayının yüksekliğinin yarattığı sorun kısaca şuydu: Her şeyden evvel Rusya’da yasal sistem son derece yetersizdi ve bu eksiklik bankacılık alanında kendini daha şiddetli bir şekilde göstermekteydi. Ayrıca denetim organizasyonunun olmayışı, ekonomide yatırımlar için finansal kaynak deposu olan ve bunları kredilendirerek ekonomik işleyişi düzenleyen temel kurum olan “bankacılık sistemi”ni bir sorunlar yumağı haline getiriyordu. Üstelik bankacılık alanında, yönetim, “kredi analizi”, “verilen krediyi takip etme” ve “mevduat toplama” gibi bankacılığın temel operasyonlarında ciddi bilgi ve yetenek eksikliği bulunduğundan, krediler çoğu zaman geri ödeme kapasitesi düşük olan firmalara/şirketlere verilmekte ve böylece bankaların mali yapıları sağlıksız bir düzene sokulmaktaydı. Bütün bunlara parasal ölçümleri ve reel değerleri sürekli aşındıran yüksek enflasyon, muhasebe sisteminin yetersizliği ve sayısı çok olan bankaları denetleyememe gibi olumsuzluklar ve aksaklıklar eklendiğinde bankalar gerçek durumlarını gizleyebilmekteydiler (Malkoç, 2000). İşte bu durumla birlikte sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı finanse edecek finansal büyüklükte ve derinlikte olmayan bankacılık

sisteminin üstüne üstlük var olan kaynakları da etkin olmayan bir şekilde kullanmasıyla ekonomik küçülmenin önüne geçilmesi kaçınılmaz oldu. Yatırımlara akacak finansal kaynaklar bankacılık alanında cirit atan irili ufaklı grupların eline geçti ve ardından çoğunun iflas etmesiyle ortadan kayboldu.

Böylece Rusya ekonomisi 1993 yılında % -8,7, 1994 yılında % -12,7, 1995 yılında % -4,0, 1996 yılında % -3,6 oranlarında olmak üzere 1990–1996 yılları arasında toplam % -52,4 oranında küçülmüş oldu. Bu ekonominin yarısından fazlasının yok olması demekti. 1990–1994 yıllarındaki beş yıllık periyotta yılda ortalama % -8,8 oranında küçülme yaşanmıştı. İlk kez 1997 yılı itibarıyla % 1,4'lük büyüme yaşanmasına karşın yukarıda bahsettiğimiz ekonomik tablo nedeniyle 1998 yılında yeniden % -5,3'lük bir küçülme meydana gelmiştir. 1999 yılında ise % 6,4'lük ilk kayda değer büyüme gerçekleşmiştir. Böylece 1995–1999 yılları arasındaki ikinci beş yıllık periyotta her yıl ortalama % -1,58 oranında bir ekonomik daralma olmuştur. Rusya ekonomisi başlangıçta yaşadığı kötü tecrübeye rağmen bu süreçten sonra sürekli büyümeye başlamıştır. Aslında bunun arkasında yatan önemli bir faktör Kazakistan, Özbekistan ve Türkmenistan'da olduğu gibi Rusya'da da çok zengin petrol ve doğal gaz kaynaklarının olmasıdır (Stern, 1998; 4).

Rusya ekonomisi, 2000 yılında % 10,0 oranında büyüme gerçekleştirerek 1989 yılı çıktı düzeyinin % 62,3'ünü üretebilmiştir. Büyüme yıllarına girmeye başlamadan önce 1990–2000 yılında Rusya ekonomisi her yıl ortalama % -4,0 oranında küçülmüştü. 2001 yılında % 5,1; 2002 yılında % 4,7; 2002 yılında % 7,3; 2003 yılında % 7,1 ve 2005 yılında % 6,4 büyüyen Rusya ekonomisi 2006 yılında da % 6,7 büyüyerek 1999 yılından itibaren 8 yıllık sürede toplam % 53,5 oranında ve ortalama her yıl % 6,7 büyüyerek 2007 yılına gelmiştir. 2007 yılında da % 6,9 oranında büyümesi beklenmektedir. Her şeye rağmen Rusya ekonomisi 1989 yılı çıktısına henüz ulaşamamıştır ve bunun henüz % 93 düzeyindedir (World Bank, 1996; Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 47). Ancak bu durum Rusya'nın dünya politikalarına yön vermeye çalışan ve ekonomisi güçlü bir şekilde gelişme potansiyelini kendi içinde barındıran bir ülke olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

Rusya enflasyonla mücadelesinde de henüz tam anlamıyla başarı sağlayamamıştır. Yıllık enflasyon rakamları hala % 10 veya 9'larda gezmektedir. Ancak geçişin başladığı yıllarda durumun vahameti göz önüne alınırsa her şeye rağmen çok yol alındığı söylenebilir. Ancak hiperenflasyonun yaşandığı birçok örnek göstermiştir ki enflasyon oranı binlerde

gezerken birden bire çift haneli rakamlara düşebilmektedir ve ardından ani yükselişler yaşanabilmektedir. Bu durumun en güzel örnekleri Hırvatistan, Bulgaristan ve Ermenistan gibi ülkelerdir. Rusya'da 1992 yılında fiyatların serbest bırakılmasıyla % 1,353'e fırlayan enflasyon 1993 yılında % 896 oranına 1994 yılında ise % 303'e 1995 yılında ise % 190'a inmiştir. Buna rağmen enflasyonel baskıların ağırlığı son derece yüksektir. Devlet bütçesi açık verdiği gibi etkili bir vergi idaresinin olmaması ve kayıtdışı sektörün GSYİH'nın % 50'sine varması dolayısıyla yetersiz vergi geliri toplanmasının sonucu olarak bütçe açığı enflasyonel olmayan araçlarla finanse edilememektedir ve böylece ekonomi hâlen diken üstündedir. Nitekim 1997 yılında belirtileri ortaya çıkan finansal krizin 1998'de Rusya'yı vurmasıyla 1997'de % 14-15'lere inen enflasyon 1999 yılında yeniden % 86'ya yükselmiştir. Fiyatlar genel seviyesi 2000 yılından itibaren bir düşüş ivmesi yakalamasına rağmen özellikle arz katılıklarından kaynaklanan nedenler ve Rusya'da hala eski teknolojilerin kullanılması dolayısıyla üretim maliyetlerinin yüksekliği enflasyonel baskıları devam ettirmektedir. 2002 yılında enflasyon oranı % 15,7; 2003 yılında % 13,7 ve 2004 yılında % 10,9 oranlarında gerçekleşirken; 2005 yılında da çift haneli olarak varlığını sürdürmüştür. 2006 yılında % 9,7 oranında gerçekleşirken 2007 yılında da % 9'larda olması beklenmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Kazakistan, Doğu Asya coğrafyasında yer alan ve Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri içerisinde en zengin doğal gaz ve petrol yataklarına sahip olan birkaç ülkeden biridir. Coğrafi açıdan geniş bir alana yayılan bu ülke, ekonomisi düşük reform derecesine rağmen son yıllarda sürdürülebilir ekonomik büyüme potansiyeli olduğunu kanıtlamıştır. Zengin doğal gaz yatakları sayesinde Fransa, Almanya ve Amerika gibi ülkelerdeki gaz dağıtım şirketlerinin ilgi ve yatırım odağı olan bu ülke liberalizasyon uygulamalarında henüz başarı sağlayamamasına rağmen BDT ülkeleri arasında enerji sektöründe kayda değer yabancı yatırımı ülkesine çekmiştir.

Açıkçası bu ülkenin sahip olduğu kaynaklar sayesinde, özellikle Avrupa'nın enerji ihtiyacıyla birlikte Çin ekonomisinin hızla daha fazla oranda enerjiye ihtiyaç duyması üstelik Kazakistan'la coğrafi açıdan yakınlığı dolayısıyla, Kazak ekonomisinin büyümeye devam edeceği de beklenmelidir. Bununla birlikte Dünya Bankası tarafından hazırlanan bir çalışmada bu ülkenin sürdürülebilir ekonomik büyümeyi devam ettirebilmesi için, özellikle sahip olduğu enerji alanında, üretimi ve taşımacılığı mümkün kılacak büyük alt yapı yatırımları yapması gerektiğinin altı çizilmektedir (World Bank, 2002; 12).

1990 yılından itibaren 1995 yılına kadar toplam altı yıl küçülme yaşayan Kazakistan ekonomisi bu sürede yaklaşık olarak % -47 oranında küçülmüştür. Bu oran yılda ortalama % -7,8'lik bir küçülme anlamına gelmektedir. İlk büyümeyi 1996 yılında gerçekleştirebilmiştir ve bu son derece düşük bir oranda olmuştur. Kazak ekonomisi dönemsel olarak diğer geçiş ülkelerinde olduğu gibi en fazla 1990–1994 yılları arasındaki beş yıllık sürede küçülmüştür. Bu süre içerisinde yılda ortalama % -7,6 oranında küçülen ekonomi, ikinci beş yılda da, 1995–1999, pozitif büyüme gerçekleştirememiş ve % -1,24 oranında küçülmüştür. Böylece 1990–2000 yılları arasında yılda ortalama % -3,2 küçülme gerçekleşmiştir. Kayda değer ilk büyüme 2000 yılında gerçekleşerek % 9,8 oranında olmuştur. Ardından 2001 yılında % 13,5'lik oranla büyüme süreci hız kazanmıştır. Ekonomi 2002–03–04–05–06 yıllarında istikrarlı bir şekilde Çin ekonomisini takip ederek her yıl ortalama % 9,7 oranında büyümeyi başararak 2007 yılı itibarıyla 1989 yılı çıktı düzeyinin % 125'ine ulaşmıştır. 2000 yılından bu yana yedi yılda toplam % 71,8 oranında büyüyen Kazak ekonomisi her yıl ortalamasında ise % 10,2 büyümüştür. 2007 yılında da % 9,0 oranında büyümesi beklenmektedir (World Bank, 1996; Fıdırmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 28–29).

Kazakistan ekonomisinin enflasyon performansı büyüme performansı kadar başarılı değildir. 1992–1994 yılları arasında hiperenflasyonla yaşayan Kazak ekonomisi, bugün hala enflasyonel baskıları hissetmektedir. Son on yılın enflasyon oranları % 9 veya 8'lerde gezmektedir. 1990 yılında enflasyon % 4,2 oranındayken 1991 yılında % 91'e çıkmış ve 1992 yılında % 1610 civarında gerçekleşmiştir. Bundan sonraki iki yıl boyunca yükselme seyrini izleyen enflasyon 1993 yılında % 1760'a ve 1994 yılında % 1980'e yükselmiştir. Dikkat edilirse küçülmenin şiddetli yaşandığı yıllar aynı zamanda yüksek enflasyon yıllarıdır. 1995 yılında % 180 civarında gerçekleşen enflasyon 1996 yılında artık tamamen düşüş sürecine girmiştir. 1998 yılında % 7,1'e kadar düşmüştür. Kazak ekonomisi için artık bundan sonra büyüme süreci başlamıştır. Enflasyon rakamları bir tek % 13,2'yi gördüğü 2000 yılı haricinde genellikle 1998 yılı seviyelerinde kalmıştır. Açıkçası bunda ekonomik büyümenin etkisi vardır. 2002 yılı, enflasyon oranı açısından en düşük seviyenin görüldüğü yıl olarak göze çarpmaktadır. 2003 yılında % 6,4; 2004 yılında % 6,9; 2005 yılında % 7,6 ve 2006 yılında % 8,6 oranlarında gerçekleşen enflasyon oranının 2007 yılında % 8,0 oranında meydana gelmesi beklenmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Moldova ise “*düşük orta düzey reformcular*” kategorisindeki son ülkedir. Moldova geçiş ülkelerinin tamamı arasında en kötü performansı sergilemiş olandır. 1990 yılından itibaren 1999 yılına kadar bir yıl dışında sürekli küçülen Moldova ekonomisi 2000 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının % 32,2’sini üreterek en kötü performansı ortaya koyan üç ülke arasında ilk başta yer almıştır. Diğerleri ise Gürcistan ve Ukrayna’dır. Moldova ekonomisi 2001 yılında itibaren toparlanmaya başlamıştır. 2007 yılında da % 5,0 oranında büyümesi beklenmektedir. Ancak yinede ülke ekonomisi 2007 yılı sonu itibariyle bile 1989 yılı çıktısının gerisinde olacak en iyi tahminle % 49’una erişebilecektir (World Bank, 1996; Fıdrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 36–64). Bir başka ifadeyle ülke ekonomisi aradan 18 yıl geçmesine rağmen 1989 yılının çok gerisine gitmiştir.

Moldova’nın enflasyon performansı da yukarıdaki tabloda yer alan rakamlardan anlaşıldığı gibi başarısızdır. 1998 yılında enflasyonu tek haneli rakama indirmeyi başarmasına rağmen ertesi yıl yeniden % 40’lara çıkmasıyla 2001 yılı haricinde, o yıl içerisinde de oran % 10’ların üzerine çıkmış ve yılsonunda % 10 seviyesine çok yakın olmuştur, Moldova ekonomisi enflasyonu tek haneli rakama indirmeyi başaramamıştır (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

“*Düşük reformcular*” kategorisinde ise dört ülke yer almaktadır ve bu ülkeler piyasa reformlarını en düşük düzeyde gerçekleştiren ve sonuç olarak başarısız oldukları kabul edilenler arasında gösterilmektedir. Ancak bunların yukarıdaki ülkelere bazılarında mesela Moldova’dan daha iyi büyüme performansı sergiledikleri de görülmektedir. Özbekistan, Belarus, Türkmenistan ve Ukrayna bu kategoriye oluşturan ülkelerdir. Özbekistan ve Türkmenistan zengin maden ve petrol kaynaklarına sahipken, özellikle Ukrayna verimli topraklarla kaplıdır. Ancak göreceli olarak Moldova’nın “tanrı vergisinden” yoksun kaldığını söyleyebiliriz (Stern, 1998; 3–4). Büyüme potansiyelini devam ettirememesinin arkasında yatan nedenlerden biri bu olabilir.

Özbek ekonomisi iki temel ihracat maddesi olan pamuk ve altından başka doğal gaz ihracat eden ve dolayısıyla doğal kaynak zengini bir ülkedir. Özbek ekonomisinin 2006 yılında % 7,3 oranında büyüme gerçekleştirmesi dışında, 2007 yılında da % 7,7 oranında büyümesi beklenmektedir. Büyümenin arkasındaki kaynaklardan birisi özellikle 2007 yılının Ocak ayında diğer Merkezi Asya ülkelerine ihracatını yaptığı doğal gazın bin metre küplük fiyatını 60 ABD Dolarından 100 ABD Dolarına çıkarmasıdır. Özellikle hidrokarbon ve

telekomünikasyon sektörlerine Rusya ve Çin gibi ülkelerin büyük ölçekli endüstriyel yatırım projeleri ülke ekonomisine yabancı doğrudan yatırımların düzeyini arttırmaktadır. 2006 yılında brüt sabit sermaye oluşumu GSYİH'nın % 6,9'una ulaşmıştır. Diğer taraftan ülke ekonomisinde iç özel tüketimin payı son derece sınırlıdır. Ülkede yoksulluk yüksek düzeydedir. 1990 yılında % 2 büyüdükten sonra bu ekonomi altı yıl boyunca küçülmüştür. 1996 yılında büyüme sürecine giren ekonomi 8 yıllık sürede ortalama her yıl % 3,6 oranında büyümüştür. 2004 yılında % 7,7 büyüme gerçekleştirdikten sonra son 2 yıllık sürede de ortalama % 7,2 büyüebilmiştir. 2007 yılında da yukarıda ifade ettiğimiz gibi % 7,7 büyüme gerçekleştireceği tahmin edilmektedir. Ancak son olarak şunu belirtelim ki düşük düzeyde gerçekleşen reform politikalarına rağmen Özbek ekonomisi 1989 yılı çıktısının % 137'lik seviyesine ulaşmak üzeredir. Bu ekonomi 2000 yılında da 1989 yılı çıktı düzeyine son derece yakındı ve % 95,8 oranını yakalamıştı (World Bank, 1996; Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 60–61).

Özbekistan'da enflasyon oranları ise hâlen yüksek seviyededir. Bunun temel sebebi gevşek para politikası sonucunda 2006 yılında parasal genişlemenin % 54 olması ve ardından 2007 yılı başlarında ise % 30'lara düşürülmeye çalışılmasına rağmen bu oranın hala yüksek düzeyde kalmasıdır. 2006 yılında enflasyon çift rakamlı olmuş ve % 17 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2007 yılında da enflasyonun % 14,5 düzeyinde olması beklenmektedir. 1990 yılında % 3,1 olan enflasyon diğer geçiş ülkeleriyle paralel bir şekilde reform sürecine girilmesiyle 1991 yılında % 82,2; 1992 yılında % 645; 1993 yılında % 534; 1994 yılında % 746; 1995 yılında % 315; 1996 yılında % 43,1 düzeylerinde gerçekleşmiş fakat düşüş sürecine girmemiştir. 1997 yılında yeniden % 71 oranına çıktıktan sonra 2003 yılına kadar yüksek düzeylerde kalmıştır. 2003 yılında % 14,8 olmasına rağmen son derece istikrarsız olan fiyatlar genel düzeyi yukarıdaki tabloda da görüldüğü şekilde hâlen çift rakamlıdır (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Belarus veya Türkiye'deki kullanımıyla Beyaz Rusya ekonomisi, ekonomi literatürü tarafından *geçiş ekonomileri* olarak adlandırılan grubun içinde yer alan bir başka ekonomidir. Sovyet Rusya'dan ayrılmadan evvel klasik merkezi planlamacı ekonominin uygulandığı ülkelerden birisiydi. Bu ülke “düşük reformcular” kategorinde yer alan geçiş ülkeleri sınıfındadır. 1990 yılında % -2,8 oranında küçülen ekonomisi 1995 yılına kadar 6 yıl boyunca toplam % -44,5 oranında küçülmüştür. En büyük küçülme 1994 yılında % -12,6 düzeyinde gerçekleşmiştir. 1996 yılında büyümeye başlayan Belarus 1997 yılında % 11,4 oranında

büyüyerek en büyük büyüme rakamını gerçekleştirmiş ve bu rakama bir daha ancak 2004 yılında ulaşabilmiştir. 1990–1994 yılları arasındaki beş yıllık sürede yılda ortalama % -6,8 oranında küçülen ekonomi 2000 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktı düzeyinin % 15 gerisinde kalarak bu çıktının % 85,1'ini üretebilmiştir. Ekonomi 1996 yılından itibaren istikrarlı bir şekilde 11 yıl boyunca toplam % 79,1 oranında büyüyerek ve 2007 yılına da büyüme tahmini olarak % 6,5'lik oranı taşımıştır. Son yılın tahmini de gerçekleştiğinde Belarus ekonomisi 1989 yılı çıktı düzeyinin % 135'ine ulaşmış olacaktır (World Bank, 1996; Fıdrumuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 10–11).

Belarus ekonomisi 1990'lı yılların tamamında ve 2000'li yılların başlarında sürekli olarak yüksek enflasyon rakamlarıyla boğuşmak zorunda kalmış ve 1992–1995 yıllarında hiperenflasyonla yaşamıştır. 1994 yılında enflasyon oranı % 2200'ü görmüştür. 1995 yılında % 700–800 oranında seyreden enflasyonun 1996 yılında % 52,7'ye düşüşü yanıltıcı olmuştur. Çünkü 1997 yılını takip eden süreçte önce % 64 düzeyine; 1998 yılında % 73'e; 1999 yılında ise % 294'e çıkarak yıllar boyunca kronikleşmiştir. 2000 yılında % 168,6 oranındayken 2001 yılında % 61,1 seviyesine düşmüştür. Belarus ekonomisi 1990 yılından bu yana ilk kez 2006 yılında tekrar tek haneli enflasyonla karşılaşmıştır. 2007 yılında ise tahmini rakam % 8,0 civarındadır (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Türkmenistan *geçiş ekonomileri* arasında petrol ve doğal gaz bakımından en zengin ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Gerçekten de bu ülkenin büyüme performansını dikkate aldığımızda çok ilginç bir şekilde büyüme akümülyasyonu sergilediği görülecektir. 1990 yılında ekonomisi % 0,8 oranında büyüme gerçekleştiren Türkmenistan 1991 yılından itibaren yedi yıl boyunca toplam % -62,7 oranında küçülmüştür. Bu her yıl yaklaşık olarak ortalama % 9 oranında bir ekonomik daralmaya tekabül etmektedir. 1998 yılında ilk kez büyümeye başlayan Türkmen ekonomisi bundan sonraki dokuz yıl boyunca sürekli genişlemiştir. Ancak bu büyüme süreci içerisinde en dikkat çekici dönem 1999–2004 yılları arasındadır. Bu 6 yıllık süre boyunca ekonomi oldukça yüksek oranda büyümüştür. 1999 yılında % 16,5; 2000 yılında % 18,6; 2001 yılında % 20,4; 2002 yılında % 15,8; 2003 yılında % 17,1 ve 2004 yılında % 17,2 olmak üzere toplamda % 105,6 oranında ve yılda ortalama % 17,6 oranında bir büyüme yakalayan Türkmenistan 2007 yılı sonu tahminlerine göre kendi 1989 yılı çıktısının en yüksek düzeyine ulaşan ülke konumuna gelecektir. Tüm geçiş ülkelerinin 1989 yılı temel alındığında ortalamaları % 105 iken Türkmenistan'da bu rakam % 177 civarında olacaktır.

Reform derecesi düşük olan ve henüz piyasa reformlarında çok yol kattetmesi gereken bir ülke olarak Türkmenistan için bu önemli bir başarı olarak görülmelidir. 2004 yılının ardından 2005 yılında da % 9,6 oranında büyüyen ekonomi, 2006 yılında ise % 9 oranında büyümeye devam etmiştir. Büyümenin arkasındaki temel itkiler petrol ve gaz ihraç fiyatlarının artması ve agresif kamu yatırım politikaları sonucunda tüketimin canlı kalmasıdır. Hemen burada belirtelim ki ekonomideki yansımalar etkisi sayesinde örneğin petrol üretimi artan bir ekonominin petrol ürünlerinden oluşan bir başka sektör yaratması ve bu sektörün de diğer sektörleri canlandırması sayesinde tüm ekonomi bundan olumlu etkilenmektedir. Dolayısıyla Avrasya bölgesindeki ülkelerde bu durum kendini göstermiştir. Son yıllarda ülkenin elektrik üretimi de % 7 oranına kadar yükselmiştir. Ancak tarım sektöründe, özellikle pamuk ve buğday alanlarında, kötüleşmeler devam etmektedir. Tahminlere göre 2007 yılında da ülke ekonomisi % 9,0 oranında büyümeye devam edecektir (EBRD, 2007; 56–64).

Türkmenistan'ın diğer Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde olduğu gibi enflasyon konusundaki performansı başarılı değildir. Fiyatların henüz serbest bırakılmadığı ilk geçiş yılında, 1990, enflasyon oranı % 4,6 civarındayken 1991 yılında % 102,5'e ve ardından 1992 yılında % 492'ye çıkmıştır. Ancak fiyatlardaki istikrarsızlık hiperenflasyonu doğuracak derecede yüksekti. Böylece 1993 yılında enflasyon % 3102'ye fırladı. 1994'de ise % 2400 seviyesine geriledi. Her şeye karşın bu gerileme son derece yetersizdi ve arkasının geleceği de şüpheliydi. 1996 yılında enflasyon oranı halen % 1000'lere yakındı. 1997 yılından itibaren çift haneyi gören fiyatlar genel seviyesi en nihayetinde 1998 yılından itibaren gerçek anlamda bir düşüş sergilemişti. Bu yılsonunda enflasyon oranı % 16,8 civarındayken; 2000 yılında tek haneli rakam olan % 8,3'e kadar inmiştir. Ancak 2007 yılına gelindiğinde geçen yılın rakamı % 10,5 olmakla birlikte gelecek yıl tahminlerinde enflasyonun düşmesi değil yükselmesi beklenmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Ukrayna *geçiş ekonomileri* arasında en kötü büyüme performansı sergileyen ülkelerden bir diğeri olmuştur. 1990 yılından 2007 yılına kadarlık sürede toplam on yıl ekonomik küçülme yaşayan bir geçiş ülkesi daha bulunmamaktadır. Bir tek Moldova toplam dokuz yıl küçülmüştür. 2000 yılında bu ekonomi 1989 yılı çıktısının henüz daha % 38,8'ine ulaşabilmiştir. Üstelik 2000 yılında 1989 yılı çıktı düzeyinin % 32,2'sini üretmiş ve 2007 yılında da bu endekse göre henüz daha % 49'una varabilmiş Moldova ve 2007 yılında % 53'ünü üretebilen Gürcistan ile birlikte en kötü performansı gösteren ülkedir. 1990'dan 1999 yılına kadar toplam % -87 ve yılda ortalama % -8,7 oranında küçülme Ukrayna ekonomisini

kötü duruma sokmuştur. İlk kez 2000 yılında büyümeye başlayan ekonominin 2007 yılında da % 5,8 oranında büyümeye devam etmesi beklenmektedir (World Bank, 1996; Fırdmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 59).

Ukrayna'nın büyüme performansı ile aynı seyirde enflasyon rakamları da başarısızdır. Enflasyon oranları 1992–1994 yılları arasında hiperenflasyon seviyesindedir. 1996 yılından itibaren çift haneli rakama inmiş ve sadece 2002 yılında son derece düşük bir seviyeye gerileyebilmiştir. 2005 yılında % 13,5 oranından 2006 yılında % 9,1 seviyesine gerilemesine rağmen iç talepteki canlanmanın da etkisiyle 2007 yılında da % 9,7'lerde gerçekleşmesi beklenmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Son kategoride ise “*bölgesel gerilimden etkilenen*” ülkeler yer almaktadır. Bunlar arasında, aralarında Karadağ sorunu yaşanan Ermenistan ve Azerbaycan; dinsel ve bölgesel düzeyde çatışmalara konu olan Makedonya ve Hırvatistan; ayrıca Gürcistan ve Tacikistan gibi ülkeler de dâhil olmak üzere altı tane ülke bulunmaktadır. Bu ülkeler de reform konusunda son derece düşük performans sergilemiş ülkelerdir. Ancak aralarında mesela Azerbaycan gibi büyüme potansiyeli kuvvetli olan ülkeler de vardır.

Ermenistan ekonomisi 1990 yılından 1993 yılına kadar dört yıl süreyle küçülmüştür. Bu küçülmenin boyutu toplam % -66,6 oranında olmuş ve ardından 1994 yılından itibaren ekonomik büyüme süreci başlamıştır. 2006 yılına kadar % 120 oranında da büyüme gerçekleşmiştir. 2007 yılında da büyümenin % 8,5 oranında olacağı tahmin edilmektedir. 2007 yılı sonu tahminlerine göre Ermenistan 1989 yılı çıktısının % 126'sını üretmiş olacaktır (EBRD, 2007; 6–64).

1990'lı yıllarda tüm geçiş ülkelerinin yaşadıkları sıkıntı olan yüksek enflasyon Ermenistan'da da varlığını göstermiştir. 2000'li yıllara girerken düşüş gösteren ve bu yıllarda son derece olumlu düzeyde olan enflasyon rakamları 2003 yılında yükselişe geçmiştir. 1999 yılında % 0,7; 2000 yılında % -0,8; 2001 yılında 3,1 ve 2002 yılında % 1,1 oranlarında gerçekleştikten sonra 2003 yılında % 4,7 ve 2004 yılında ise % 7,0 olmuştur. 2005 yılında bir düşüş yaşayan ve daha sonra tekrar ılımlı şekilde yükselen enflasyonun 2007 yılında % 4,8 oranında gerçekleşmesi beklenmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Azerbaycan ekonomisine geldiğimizde ise, bu ekonomi 1990 yılı sonunda % -11,7 oranında ilk küçülmeyi yaşamış ve küçülme süreci altı yıl boyunca devam ederek bu süreçte toplam % -89,6'yı bulmuştur. 1996 yılından itibaren ise büyüme sürecine girerek, 1997 yılında yazdığı makalesinde Polonya dışında hiçbir ekonominin sürdürülebilir ekonomik büyüme safhasına girecek durumda olmadığını belirten Anders Aslund'u yanıltan ekonomilerden birisi olmuştur. Özellikle son yıllarda doğal gaz fiyatları artışları ve inşaat sektöründeki genişlemelerle birlikte *Bakü-Tiflis-Ceyhan* boru hattının da açılması ülke ekonomisine büyük katkılarda bulunmuştur. Ekonomik daralma sürecinden 1996 yılsonu itibariyle çıkmaya başlayan Azeri ekonomisinin 1990–1994 yılları arasındaki dönemde ortalama her yıl % -15,6 oranında küçüldüğü gözlemlenmektedir. İkinci period olarak temel aldığımız 1995–1999 yılları arasındaki süreçte ise % 5,3 oranında büyümüştür. 2000 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının % 51,7'sini üretebilen bu *geçiş ekonomisi* 2000'li yıllarda hızlı bir büyüme akümülayonu yakalayan ülkelerden birisidir. 2002–2006 yılları arasındaki beş yıllık süreçte toplam % 89,6 oranında büyüme gerçekleştirmiş olan ekonominin 2007 yılında da % 25,0 oranında büyüyeceği tahmin edilmektedir. 2007 yılı sonu tahminlerine göre 1989 yılı çıktısının % 121'ine ulaşılmış olacaktır (Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 8–9).

Azerbaycan ekonomisinde 2000'li yılların başlarında enflasyon oranlarında gözle görülür iyileşmeler kaydedilmiş olsa da 2004 yılından itibaren ekonominin aşırı derecede ısınması ve iç taleple birlikte doğal kaynaklara olan dış talebin artmasıyla enflasyon rakamları yeniden yükselişe geçmiştir. 1990'lı yıllarda enflasyon oranları diğer ülkelerde olduğu gibi yüksek bir seyir izlemiştir. 1994 yılında enflasyonun % 1500'ü bulunduğu da görülmüştür. 2005 yılında % 9,6 oranında gerçekleşmiş olan enflasyon 2006 yılsonunda % 8,5'a düşmüştür. Fakat yılın ilk ayları da göz önüne alındığında 2007 tahminleri yüksektir ve % 16,0 olması beklenmektedir.

Hırvatistan ekonomisine geldiğimizde ise diğer *geçiş ekonomilerinde* olduğu gibi geçişin ilk beş yıllık periodu olan 1990–1994 tarihleri arasında küçülme yaşanmış olduğunu görüyoruz. Bu süre içerisinde yılda ortalama % -8,7 oranında küçülen ekonomi dört yıllık bir daralma süresinden sonra büyümeye başlamıştır. 1999 yılında yine % -0,9 oranında küçülen ekonomi bunun dışında 2000'li yıllarda sürekli olarak büyümüştür. 2000 yılında 1989 yılı çıktısının % 79,1 düzeyindedir. 2000 yılının ardından altı yıllık süreçte toplam % 28,7 oranında büyüme sağlayabilmiş olan Hırvatistan'ın 2007 yılında da % 4,7 oranında büyümesi beklenmektedir (World Bank, 1996; Fidrmuc, 2003; 586; EBRD, 2007; 16–17).

Hırvatistan 1990'lı yılların başlarında yüksek enflasyon oranlarıyla mücadele etmiş, 1990–1994 yılları arasında sırasıyla 1990 yılında % 135,6; 1991 yılında % 249,5; 1992 yılında % 938,2; 1993 yılında % 1516 ve 1994 yılında ise % 98 oranlarında olan enflasyonu 1995 yılından itibaren düşük düzeyde tutmayı başaran tek geçiş ülkesi olmuştur. 1995 yılında enflasyonu Dünya Bankası rakamlarına göre % 4,1'e; EBRD rakamlarına göre ise % 2'ye indirmeyi başarmıştır. Oysa aynı yıl geçiş ülkelerinde en düşük ikinci enflasyon rakamı % 7,8 oranıyla Arnavutluk'a aittir. Bu süreden sonra sadece 1998 yılında % 5,7 düzeyine ulaşan ve 1999 yılında % 4,0'a düşen enflasyon rakamları 2000'li yıllarda istikrarlı bir şekilde % 2 veya 3'lerde devam etmiştir. 2005 yılında % 3,3 oranında olan enflasyon 2006 yılında da aynı düzeyde devam etmiştir. 2007 yılında da % 3,2'lerde kalması beklenmektedir (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Makedonya ekonomisinin büyüme performansı geldiğimizde bunun son derece düşük olduğu görülmektedir. Bu ülke 1990'lı yılların başlarında altı yıl boyunca küçülmüş ve 2000 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının % 62,8'ini üretebilmiştir. 2000'li yıllardaki büyüme performansı ise doyurucu olmaktan uzaktır ve sonuç itibarıyla 2007 yılı sonunda 1989 yılı çıktı düzeyine henüz ulaşmayı başarmamış olacaktır (World Bank, 1996; Fırdmuc, 2003; 586; EBRD, 2007)

Makedonya 1990'lı yılların başında yüksek enflasyon rakamlarıyla karşı karşıya kalmıştır; ancak göreceli olarak 2000'li yıllarda bu rakamlar düşük bir seyir izlemektedir. 2005 yılında % 0,5 oranında olan enflasyon 2006 yılında % 3,2 oranına çıkmıştır (World Bank, 1996; EBRD, 2007; 65).

Gürcistan ekonomisi geçiş ülkeleri arasında en kötü performansı sergileyen ülkelerden bir başkasıdır. 2007 yılına gelinmesine rağmen henüz 1989 yılı çıktısının % 53'ünü üretebilmiştir. Ancak son birkaç yıldır özellikle hızlanan özelleştirme ve girişimlerin yeniden yapılandırılması ekonomiye bir canlılık getirmiştir. *Geçiş ekonomileri* arasında 1992 yılında Gürcistan'ın yaşadığı % -44,8'lik küçülme en büyüğü olmuş ve ekonomiyi yarı yarıya yok etmiştir. 2007 yılında Gürcü ekonomisinin % 7,5 büyümesi beklenmektedir (EBRD, 2007).

Gürcistan'da enflasyonun istikrarsız da olduğu görülmektedir. 1990'lı yıllarda hiperenflasyonla boğuşan bu ülke henüz tam anlamıyla başarı sağlayamamıştır. 2004 yılından

itibaren de fiyatlar yükselişe geçmiştir. 2004 yılında % 5,7 oranında olduktan sonra 2005 yılında % 8,4 ve 2006 ise % 9,2 oranında gerçekleşmiştir (EBRD, 2007; 65).

Tacikistan 1990'lı yıllarda toplam yedi yıl boyunca ekonomik daralma yaşamış ve 2000 yılına gelindiğinde 1989 yılı çıktısının % 50'sinden fazlasını yitirmiştir. Reform derecesi son derece düşüktür. Büyüme performansında 2000'li yılların başlarında bir canlanma olmasına rağmen, bu tatmin edici düzeyde değildir. 2007 yılında % 8,5 oranında büyümesi beklenen Tacik ekonomisinin ekonomik büyümenin devamlılığında daha katedeceği çok yol bulunmaktadır (EBRD, 2007).

Enflasyon rakamları da Tacikistan için olumlu değildir. 2000'li yıllarda da bu ekonomi henüz daha enflasyonu yenebildiğini gösteren sinyaller vermemektedir. Kısacası Tacikistan ekonomik reformda henüz ilerleyemeyen bir ülke konumundadır.

Beş temel kategoride incelediğimiz ve fazla detaylandırmadan büyüme ve enflasyon rakamları üzerinde durduğumuz *geçiş ekonomilerinin* 17 yıllık performansları kısaca böyledir. 1990'lı yılların başlarında istisnalar dışında genel tablo hemen her ülkede aynıdır. Çıktı azalışları iki yıllık süreden dokuz yıllık döneme kadar yayılan bir periodda ülkeler düzeyinde farklı olmuştur. Her ülke aynı sorunla karşılaşmakla birlikte kendi kapasitelerinin ve reform uygulamalarının farklı sonuçlar doğurmasının etkisiyle gelişme ve gerileme süreçlerinde çeşitlilik göstermiştir.

1994 yılına kadar *geçiş ekonomilerinin* dibe vurmasında merkezi planlamacılığın aniden sona ermesini izleyen organizasyonsuzluğun etkin olduğu söylenebilir. Üretim maliyetlerinin ve yer altı/kayıt dışı ekonomisinin de artması, bu durumun hem sebebi hem de sonucudur. Bir diğer görüş, geçişin başlangıcında üretim azalışı, makroekonomik istikrar politikaları ile kaynakların verimsiz sektörlerden verimli sektörler yeniden paylaşımının bir sonucu olduğunu öne sürmektedir. Ekonomik istikrar sağlandığında, hantal-eski sektörlerin gücü azalırken yeni gelişmeye uygun sektörlerde ise verimlilikte artışlar görülür (Egeli ve Emsen, 2002; 42).

Geçiş sürecinde beslenen fiyat ve ticari serbestleşme, mevcut toplumsal organizasyonu tahrip etmiştir ve bunun ardından kaynakların yeniden tahsisi ve yapılanması, başlangıçta üretim düşüşlerine neden olmuştur. Hızlı fiyat serbestleşmesi, fiyat artışına karşılık üretimi

azaltarak, üretime yönlenecek sermayenin spekülatif alanlara kaymasına ve arz ve talep şoklarına neden olmuştur. Ancak fiyatlardaki serbestleşmenin yüksek hızının nedeni, kısmen de olsa piyasa yönelimli uyumlaştırma mekanizması için orta düzeyde oluşan merkezi planlamanın çöküşüdür. Özetle geçişin başlangıcı, üretim düşüşü ve işsizliğin artmasıyla ifade edilir (Egeli ve Emsen, 2002; 43). Bu tablo tüm Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde istisnasız bir şekilde görülmüştür. Avrupa'nın merkezinde ve doğusunda yer alan ekonomilerde ise başlangıçta benzer özellikler gösteren tablo hızla değişmiştir. Bunun arkasında daha önce belirttiğimiz nedenlerin payı büyüktür.

Geçiş dönemi regresyonunun özellikle eski Sovyet ülkelerini vurduğu görülmektedir. Ekonomik daralma 25 ülkenin tüm nüfusunun neredeyse yarısına sahip olan ve toplam nüfusları 200 milyonu bulan Rusya ve Ukrayna'da özellikle kendisini tüm etkisiyle hissettirmiştir. 1990–1999 döneminde Rusya, geçiş dönemi öncesi üretiminin % 46'sını, Ukrayna ise % 61'ini kaybetmiştir (Balcılar, 2002; 90; Mitra ve Selowsky, 2002; Fidrmuc, 2003; 588). Bu ekonomik olgu ileriki kısımda üzerinde duracağımız “verginin elde edilmesi ve toplanması” sorununda da kendini belirgin bir şekilde göstermiştir. Rusya'da son derece dramatik bir şekilde vergi gelirleri düşüş göstermiştir. Bu düşüş özellikle çıktı performansının azalışına paralel bir eğilim göstermiş ve 1992–1997 yılları arasında yoğun olmuştur (Treisman, 1999; 145). Resmi istatistiklere bakıldığında Moldova ve Ukrayna'nın ise on yıllık bir süreyi bulan ve süreklilik gösteren çıktı azalışıyla karşılaştıkları görülmektedir. Bazı ülkelerde, mesela Ermenistan, Moldova ve Ukrayna'da bu sürede 1989 yılı çıktısının 1/3 oranında düştüğü ve Gürcistan'da ise 1/4 oranına indiği görülmüştür.

1996 yılından sonraki ekonomik duruma baktığımızda 25 geçiş ülkesinin 22'sinin sürdürülebilir yeni ekonomik sistem yönetiminde ekonomik büyüme perioduna girmiş olduğu gözlemlenmektedir. 1995 yılında, bu ülkelerin dördü, Polonya, Slovakya, Romanya ve Arnavutluk % 7'lik büyüme oranlarına ulaşmıştır. Bununla birlikte, birkaç yıl boyunca oldukça iyi düzeyde büyüme kaydeden bir tek Polonya sürdürülebilir ekonomik büyüme safhasına girmiştir. Ancak yine de çoğu durumlarda olduğu gibi doyurucu büyüme, özellikle çıktısını büyük oranda kaybeden ekonomiler açısından beklendiğinden daha uzun bir zaman almıştır (Aslund, 1997; 2).

Tablo 5
Geçiş Ülkelerinde Çıktı Performansı 1989–1998

ÜLKELER	Toplam Çıktı Düşüşü (%)	En Düşük Çıktı Yılı	Toplam Çıktı Büyümesi (%)	En Yüksek Çıktı Yılı
Arnavutluk	39,9	1992	43	1989
Bulgaristan	36,8	1997	4	1989
Hırvatistan	37,7	1993	30,8	1989
Çek Cum.	15,4	1992	12,8	1989
Makedonya	46,6	1995	7,4	1989
Macaristan	18,1	1993	16,3	1989
Polonya	13,6	1991	42,6	1989
Romanya	26,7	1992	3,4	1989
Slovakya	24,7	1993	32,9	1989
Slovenya	20,4	1992	25,4	1989
Estonya	36,4	1994	25,7	1989
Letonya	52,8	1993	17	1989
Litvanya	40,8	1994	19,8	1990
Ermenistan	65,1	1993	29,7	1989
Azerbaycan	63,1	1995	17,8	1989
Beyaz Rusya	36,9	1995	24	1989
Gürcistan	74,6	1994	30,6	1989
Kazakistan	40	1998	0	1989
Kırgızistan	50,4	1995	20,1	1989
Moldova	66,3	1998	0	1989
Rusya	45,1	1998	0	1989
Tacikistan	74	1996	7,1	1989
Türkmenistan	59,5	1997	4,5	1989
Ukrayna	63,8	1997	0,8	1989
Özbekistan	14,4	1995	7	1990
Bütün Ülkeler	41,8	1993	17	1989
Merkezi ve D.Av.Ülk.	28	1992	21,9	1989
Eski Sovyet Ülkeleri	54,4	1995	11,8	1989

Kaynak: Altay, Asuman (2003), “Geçiş ekonomilerinde devletin ekonomik rolleri, görevleri ve KOBİ’lerin durumu”, s:20.

Rakamları farklı dönemler itibariyle ele aldığımızda farklı sonuçlara ulaşmak mümkün olacaktır. 2004 yılı rakamlarına baktığımızda, 2000 yılında 1989 yılı çıktı düzeyinin % 51,7 ile henüz en gerisinde olan ülkeler arasında yer alan Azerbaycan’ın % 10’luk büyüme rakamıyla en fazla büyüme kaydeden ülke olduğu görülmektedir. Kazakistan aynı dönemde % 9,0’lık oranla ikinci, Tacikistan ise % 8,5’lik oranla üçüncü durumdadır. 2003 yılına gittiğimizde ise Ermenistan’ın % 13,9’luk büyüme yakaladığını görmekteyiz. Onu % 11,2’lik oranla yine Azerbaycan ve % 10,2’lik oranla Tacikistan takip etmektedir. 2000 yılından itibaren son yedi yıllık büyüme rakamlarını taban aldığımızda Azerbaycan’ın her yıl ortalama % 10’luk bir büyüme yakaladığını görmekteyiz. Azerbaycan, Tacikistan ve Kazakistan’ın son beş yılda istikrarlı büyüme rakamlarına ulaştığını görmekteyiz. Bir başka

ifadeyle özellikle 2000’li yıllardan itibaren Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinin artık toparlanmaya başladıkları anlaşılmaktadır.

Düşüşün arkasındaki en temel nedenlerden bir diğeri, birbirine bağlı ve kısıtlı bir çerçevede gerçekleşen ticari ilişkiler yumağıydı. Yabancı ticaret birkaç monopolistik organizasyon tarafından hâkimiyet altına alınmıştı. Otarşık ticaret modelleri, Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi [*CMEA*] üyeleri arasında iki yönlü değiş tokuşu (ticari alışveriş) vurgulamıştır. Göreli fiyatlar özellikle devletin müdahalesiyle yapılan fiyat regülasyonları aracılığıyla saptırılmıştır; enerji ve temel mal ve hizmetlerin fiyatları, nakit ödenen ücretler düşük tutulabilsin ve yatırım düzeyleri yüksek düzeyde kalabilsin diye, ağır bir şekilde desteklenmiştir veya bir başka deyişle devlet tarafından fonlanmıştır. Resmi ticaretin kâr miktarları (marjları) sıkı bir şekilde kontrol edilmiştir (Balcerowicz, 1995; 23). Merkezi ülkeler özellikle *CMEA*’ya olan ticari bağımlılık ve ekonomide endüstrinin paylaşım ölçüsünün yansıttığı çeşitli ciddiye ölçülerinde yapısal sorunlarla karşılaşmışlardır. Yoğun endüstrileşme farklı sektörlerin gelişmemiş olmasının yarattığı sıkıntı özellikle ticari ilişkiler ağının çözülmesiyle daha da ayyuka çıkmıştır. Sonuç itibariyle bu tür ekonomiler tam anlamıyla çökmüştür (Nellis, 2002).

Reform çevresini şekillendiren diğer şartlara eski sistemin reformize edilme boyutu ve işçi hareketinin reform sonrası gücü de dâhil edildiğinde durum daha net ortaya çıkmıştır. Güçlü bir işçi hareketi istikrarlaştırma çabasını karmaşıklıştırarak bir ücret yükselişini gerçekleştirmek eğiliminde olmuştur. Böylece enflasyonel baskılar ağırlığını hissettirebilirdi. Dış borç sorununa ek olarak Bulgaristan belki de en zor yapısal sorunlardan birini devralmıştı. Bu ülkenin ticaret konusunda *CMEA*’ya bağımlılığı bu ticaret ilişkisinin çöküşüyle birlikte GSYİH’nın % 16’sına varan kayıp anlamına geliyordu. Ticaretin çöküşü tüm ülkeler açısından büyük bir dış makroekonomik şok yaratmıştır ve özellikle Sovyet piyasasına bağımlı olan sektörler için daha şiddetli etkiler ortaya çıkmıştır (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 25). Ticari ilişkiler yumağının çözülmesi ve onun yerini alacak bir ağın örülebilmesinin uzun bir zamanı gerektirmesi bir yana, yapısal reformlar için harekete geçmek ekonomik aktörlerin daha kısıtlı bir çerçevede hareket etmelerine neden oluyordu.

Büyüme performansının düşüşünde en önemli etkenlerden bir diğeri sosyalist sistemin eşitlikçi yapısının bünyede yer alan farklı uluslarda etkinsizliği üretmesi olmuş; bu da son dönemdeki büyüme performansını olumsuz etkileyen faktörlerin başında gösterilmiştir (Fan

ve Fan, 1999; 3). Dolayısıyla eşitlikçi yapı performans değerlendirmelerinin yetersizliğinin devamına neden olmuştur. Diğer taraftan bu büyüme modelinde girdilerin daha verimli kullanılmasının tercihi yerine, girdilerin daha yoğun büyüme için birikiminin sağlandığı bir mekanizma vardır. Bütün kaynaklar bu amaca yönlendirilir, planlamacılar üretimin yatırım ve tüketim arasında bölüşümünü yaparlar. Plan tüketim mallarının arzını fiyatı dikkate almadan tespit eder (Egeli ve Emsen, 2003; 38). Bu süreç sonunda da kârlılık tespitlerini yapmak son derece güç olmaktadır.

Bunların yanında daha önce de ifade ettiğimiz gibi geçiş dönemi ile birlikte çok büyük bir kayıt dışı sektör ortaya çıkmıştır. Bu sektörde yer alan maliyetlerin ne resmi kayıtlarda yeri vardır nede bu sektör vergilendirilmektedir. Açıkçası bu durum ekonomistlerin maliyet ve fayda analizlerini zorlaştırmaktadır. Bu gelişmeler de çıktı azalışının arkasında gösterilebilecek bir başka nedendir. Kayıtdışı sektörün varlığından dolayı *geçiş ekonomilerinde* GSYİH'nın resmi rakamlardan önemli ölçüde yüksek olduğu da bilinmektedir. Diğer taraftan bu olgu vergi gelirlerinin de daha az olmasının arkasındaki nedenlerden biridir (Balcılar, 2002; 92–101).

Bütün bunlarla birlikte seyreden ve daha önce bastırılmış bir yapıya sahip olan enflasyon önüne gelen her şeyi aşındırmıştır. Devlet gelirleri tarh edilip tahakkuku gerçekleştirildikten sonra daha tahsil aşamasına geçmeden büyük aşınmalara uğramıştır. Fiyatların istikrarsızlığı yatırımları cazip olmaktan çıkararak işadamlarını devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesi sürecinin de etkisiyle “rant arayışına (rent seeking)” yönlendirmiştir. Böylece ekonomik çerçeve özel sektörün gelişimi için hiçte uygun değildir.

Diğer taraftan şunu da ifade edelim ki, özellikle geçişin erken safhalarında çıktıyla ilgili verilerin kalitesi önemli bir sorundur. *Geçiş ekonomilerinin* büyüme oranlarıyla birlikte, çıktı düzeyi de hem geçişin erken dönemlerinde tipik olarak istatistiksel ağa tamamıyla dâhil olmayan devlet-dışı sektörün doğuşu ve hem de vergilendirilmeyen ekonominin gelişiminden dolayı, resmi veriler de düşük gösterilmiş olabilir (Fischer ve Sahay, 2000; 4).

Başarılı bir geçiş süreci için bir başka önemli kıstas deregülasyondur. Teorik olarak, istikrarı sağlama (*istikrarlaştırma*), liberalleşme olmaksızın meydana getirilebilir, fakat gerçekte komünizm sonrası ülkelerde bu durum imkânsızlığını kanıtlamıştır, çünkü fiyat regülasyonu (düzenlemesi), genellikle, eğer finansal istikrar sağlanırsa azaltılabilecek olan ve

azaltılması da gereken temel para yardımlarıyla (sübvansiyonlar) ilişkilidir. Bu yüzden liberalizasyon bu ülkelerde vazgeçilmemesi gereken temel reform politikası olarak görülmelidir. Günümüzde Dünya Bankası, EBRD ve Heritage Foundation ve Fraser Institute tarafından geliştirilen ve birbiriyle rekabet eden çeşitli liberalizasyon endeksleri bulunmaktadır. Bu endeksler,

- i) *Yabancı ticaret engelleri,*
- ii) *Fiyat regülasyonu,*
- iii) *Vergi düzeyleri,*
- iv) *Girişim özgürlüğü,*
- v) *Finansal piyasaların kalitesi* gibi çeşitli liberalleşme göstergelerini içermektedir.

Bu endekste yer alan göstergeler aynı zamanda ülkelerin gelişmelerine büyük oranda katkı sağlayacak yabancı yatırımların girişini de kolaylaştıracaktır. Yabancı yatırımlar sadece sermaye ve yatırım artışı şeklinde görülmemelidir. Bu yatırımlar özellikle bu ülkeler açısından önemli olan bilgi, yetenek, girişim kabiliyeti ve nitelikli insan gücü eksikliğini ve makine gibi temel üretim araçlarını getirerek bir başka eksikliği gidermede önemli katkılar sağlayacak ve böylece uzun dönemde ekonomilerin kalkınmalarına yardımcı olacaklardır. Ayrıca Dünya Bankası'nın liberalleşme endeksi liberalizasyon ve finansal istikrarı sağlama arasında açık bir korelasyon olduğunu da göstermektedir.

2.3.3.2.Özelleştirme

Serbest piyasa ekonomik sistemine geçiş için önemli bir kriter devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesi aracılığıyla veya yeni özel girişimlerin açılıp açılmadığına bakılarak özel sektörün kapsamlı bir şekilde genişletilmesidir. Bu iki yaklaşım açıkçası birbirinin alternatifi olarak sunulur; ancak gerçekte bu yaklaşımlar birbirlerinin tamamlayıcısı durumundadır. Üstelik özel sektörün gelişimi finansal istikrarın daha fazla ve liberalizasyonun olduğu ülkelerde daha büyüktür (Aslund, 1997; 5). Burada amaç sadece özel sektör yaratmak değildir. Aynı zamanda devletin ekonomideki varlığını mümkün olduğunca azaltarak etkinsizlikleri ortadan kaldırmak ve piyasanın serbest ve bireysel işleyişini sağlamaktır. Özelleştirme genel olarak birbiriyle her zaman uyumlu olmayan üç temel amacı gerçekleştirmek için yapılmıştır. İlk olarak sistematik bir dönüşümün amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için devlet mülkiyetindeki girişimlerin (state-owned enterprises-SOEs) ve yine devlet mülkiyetindeki ticari bankaların yok edilmesi ve bunların yerinin özel

girişimlerle doldurulması. İkincisi temel olarak mali gelirin değerini yükseltmek için özelleştirme satışlarından maksimum gelir sağlamak ve sonuncusu ise gelir dağılımı amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla mülkiyeti geniş bir şekilde yaygınlaştırmaktır. Tüm bu amaçları gerçekleştirmek için tüm ülkelerde farklı metodlar uygulanmış ve bazı metodlar diğerlerine göre ağırlık kazanırken bazıları karma bir uygulama alanı bulmuştur. Bu özelleştirme metodları arasında, müzayede/açık arttırma, doğrudan satışlar, kitlesel özelleştirme ve tasfiye gibi çeşitli uygulamalar vardır (Sachs, Zinnes ve Eliat, 2000; 39; Borish ve Noël, 1996; 64; Nellis, 2002; Svejnar, 2001).

Gerçek özelleştirme en saf haliyle teşebbüsün tabelasındaki başlığın değişmesinden daha fazla bir süreci gerektirir. Bu süreç aynı zamanda devlet otoritesinin etkinliği, firmanın bütçe kısıtlamasının sıklığı ve firmanın amaçsal fonksiyonunun doğasıyla ilgili sorunları da içine almaktadır. Özelleştirmenin hemen ardından özellikle merkezi planlamacı ekonomilerde devletin etkinliğini tamamen ortadan kaldırmak mümkün değildir. Öteki tarafta yeni yönetim yapısına uygun olarak bütçe uygulamalarının değişmesi de zaman alacaktır. Bunlar içerisinde hissedarların yönetim üzerinde etkili kontrol mekanizmasını kullanabilmesi ve aynı zamanda yönetimin izlenmesi yeteneğini ve diğer taraftan istihdamın ve kârların maksimize edilmesi sorunları da yer almaktadır (Sachs, Zinnes ve Eliat, 2000; 2).

Burada özelleştirme sürecine başlamadan önce bir strateji belirlemek gerekiyordu. Çünkü özelleştirilmesi gereken sadece birkaç firma veya teşebbüs değildi. Bunlar binlerceydi ve bazı ülkelerde ekonominin neredeyse % 80'lik kısmından fazlasını oluşturuyordu. Özellikle bugün ekonomik performanslarının göreceli olarak daha iyi durumda olduğunu söyleyebileceğimiz Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Slovakya açısından özelleştirme konusu son derece önemliydi. Üstelik bu ülkeler bu alandaki güçlü çabaları sayesinde güçlü bir özel sektör yaratmayı başarmışlardır. Dolayısıyla Kornai'nin sınıflandırmasına bakılarak özelleştirmeyi iki ayrı stratejide de ele almak mümkündür.

Genel olarak özelleştirme süreci hiçbir geçiş ülkesinde tek biçimli olmamış ve tek bir metod üzerinden yürütülmemiştir. Dolayısıyla mikro düzeyde özel girişimlerin yaratılması çabasının sonuçları ülkeden ülkeye farklı olmuştur. Küçük, orta ve büyük ölçekli devlet girişimlerinin özelleştirilmesinde farklı yöntemler izlenmiştir. Bununla birlikte Rusya örneği bize özelleştirme sürecinde politik ortamın ne kadar önemli olduğu konusunda bir kanıt

sunmaktadır. Özelleştirme sürecini ayrıntılarıyla ele almak tamamiyle başka bir tez konusunu oluşturacağından burada birkaç ülke üzerinde durmayı uygun görüyoruz.

Açıkçası geçiş dönemi başladığında piyasa ekonomisini yerleştirmeye çalışan bu ülkelerin önlerinde tek alternatif vardı: Güçlü bir özel sektör yaratarak ekonomik gelişme ve büyümenin sürdürülebilirliğini mümkün kılmak. Ancak bunu gerçekleştirmek için devletin elindeki büyük teşebbüslerin özelleştirilmesi ve böylece devletin ekonomideki rolünün azaltılarak serbest girişimin güçlendirilmesi gerekiyordu. Bu bir taraftan bu teşebbüsleri daha verimli kılacak ve diğer taraftan da devlet bunlardan gelir toplayarak diğer faaliyetlerini yerine getirecekti. Özellikle bu dönem ekonomileri üzerine çalışan Kornai de özel sahipliğe/özel mülkiyete dayanan bir ekonomik sistemin yaratılmasını savunuyordu. Fakat açıkçası bu mülkiyet sisteminin en iyi hangi şekilde yaratılacağı konusunda güçlü bir anlaşmazlık söz konusuydu. Genel olarak kabul gören ve uygulamada kullanılan iki sistem vardı. Kornai bununla ilgili olarak uygulanan ve kabul gören iki sistemden ilkinin *A stratejisi* (organik gelişme) ikincisini ise *B stratejisi* (hızlı özelleştirme) olarak adlandırmıştır. “A stratejisini destekleyenler, devlet sahipliğindeki girişimlerin tasfiye edilmesi veya satışının gerçekleştirilmesiyle kamu sektörünün etkinliğinin daralacağı, yeni özel sektör firmalarının ortaya çıkacağını ve böylece çıktı üzerindeki özel sektör payının artacağını kafalarında tasavvur etmekteydiler. Bu yaklaşımı destekleyenler, piyasaya giriş bariyerlerinin yok edilmesiyle yeni firmaların kurulmasının cesaretlendirileceği, özel mülkiyetin güvenliğinin garanti edileceği, özel mukavelelerin ve olumlu eylemlerin uygulanacağı (vergi ve kredi politikalarıyla) bir politikalar silsilesiyle özel sektörün dipten-yukarı doğru gelişimini sağlayacak uygun şartların yaratılmasını vurgulamışlardır. A stratejisi devlet sahipliğindeki şirketlerin özelleştirilmesinin devlet varlıklarının özellikle de bu kuruluşlara yatırım yapabilecek yabancılara adil fiyatlarla satışı aracılığıyla yapılması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu strateji aynı zamanda sıkı bütçe kısıtlamalarının önemini ve iflas yasası ve muhasebe kurallarının sürekli uygulanması gerektiğini vurgulamıştır” (Kornai, 2000).

Bu tür bir özelleştirme metodunda önce özel sektör için gerekli altyapının oluşturulması ve özellikle şirket yönetimlerinde profesyonel bir yönetim ve anlayış tarzının yerleşmesini sağlayacak kurallar ve prosedürler silsilesinin oluşturulması gerekiyordu. Dolayısıyla böyle bir özelleştirme süreci daha aşamalı ve geçişli bir süreci ifade ediyordu. Ancak geçiş ülkelerinde piyasa ekonomisinin daha hızlı bir şekilde yerleşmesi gerektiğinden veya böyle bir aciliyet sıklıkla Avrupalı ve Amerikalı uzmanlar tarafından *Big-Bang*

yaklaşımı çerçevesinde vurgulandığından farklı özelleştirme metodunun uygulanması kaçınılmaz olmuştur. Bununla birlikte geçiş ülkeleri arasında tek bir stratejinin benimsenmesi ve bunun yukarıdaki gibi kesin sınırlar dâhilinde belli bir kategoriye konulması da mümkün değildi. Bu yüzden A stratejisinin yanında farklı bir strateji uygulayan ülkeler de oldu. Bu ülkelerin başında yer alan ve özelleştirme sürecinde açıkçası devlet teşebbüslerini mafyanın hakimiyetine bırakan ülke bilindiği gibi Rusya'ydı. Şimdi burada B stratejisinin ne olduğu konusunda Kornai'ye kulak verelim: “Karşıt olarak, B stratejisinin vurgusu ise devlet sahipliğinin hızla ortadan kaldırılması üzerine dayanmaktadır. Bu uygulama bir hediye verme biçimi şeklinde, mesela, senet şemaları aracılığıyla, özelleştirmenin gerçekleştirilmesini savunmaktadır. Burada amaç sahipliği topluma yaymak (devlet varlıklarının yurttaşlara eşit dağılımı) ve “halkın kapitalizmi”ni (people's capitalism) gerçekleştirmektir” (Kornai, 2000).

1990'ların başlarında, Batılı akademik ekonomistlerin sadece küçük bir kısmı A stratejisini desteklemişlerdi ve büyük çoğunluk devlet sektörünün hızla kaldırılması lehindeydi. Ancak geçiş süreci on yılı tamamladığında A stratejisinin B stratejisine daha üstün olduğu görülmüştür (Kornai, 2000).

A stratejisini izleyen Macaristan'ın özelleştirmesi tamamıyla suiistimallere uğramamıştır. Macaristan'ın ekonomik başarısı bilindiği gibi etkileyici olmuştur. Yüz binlerce yeni küçük ve orta ölçekli firma piyasada ortaya çıkmıştır. Sıkılaştırılmış bütçe kısıtlamaları 1990'ların başlarında zarar eden girişimleri ayıklamış ve mikro düzeyde finansal disiplini güçlendirmiştir. Şirketler arasındaki karşılıklı borçlanma zinciri kırılmıştır. Bankacılık sektörünün konsolidasyonu başlamıştır. Bu başarılar sayesinde, Macaristan hatırı sayılır düzeyde yabancı sermayeyi ülkesine çekmeyi başarmıştır.

Diğer taraftan, Polonya bir ara B stratejisiyle özelleştirme uygulamalarını gerçekleştiriyor gibi görünse de, aslında bu ülkenin özelleştirme politikaları A stratejisine daha yakın olmuştur. Dolayısıyla Polonya özelleştirme sürecini daha yavaş bir tempoda sürdürmeye çalışmıştır. Balcerowicz hükümeti ekonomi politikalarında radikal olarak bilinmesine rağmen özelleştirmede aynı hız gözlemlenmemiştir (Nishimura, 2001; 26). Polonya'nın ekonomik başarıları sadece başarılı makroekonomik politikalardan kaynaklanmamakta fakat aynı zamanda sayısız yeni işletmelerin meydana çıkması, böylece özel sektörün kapsamlı bir şekilde büyümesi ve sermaye akışlarıyla gerçekleşmiştir. Bu arada bu ülkeye giren doğrudan yabancı yatırım miktarı da son derece tatminkar düzeyde olmuştur.

Polonya, devlet girişim sektörünün özelleştirilmesi konusunda son derece istekli olmuştur. Buradaki özelleştirme reform çabası aynı zamanda yatırımların yeniden ekonomiye dönüş oranlarını ele almak ve firmalar düzeyinde karar alma mekanizmalarını yeniden oluşturmak üzerine yoğunlaşmıştı. Bu yaklaşımı uygulayan ülkelerde amaç girişimlerin karar alma otonomilerini yükseltmek ve firma yöneticilerinin manevra yapabilme olanaklarını arttırmaktı. Böylece ekonominin özel girişim kapasitesi yükselmiş olacaktı. Bu yaklaşım özellikle üretim düzeyinin yükselmesinde ve maliyetlerin azalmasında bazı ılımlı sonuçların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Fakat aynı zamanda yönetimlerin karar alma otonomilerinin artışı sonradan bazı dezavantajlar doğurmuştur (Nellis, 2002; 7).

Polonya'nın geçiş sonrası girişim reformunun bir başka özelliği ise işçi konseyleridir. Bu konseyler üretim sorunlarının tüm aşamalarında yönetimle ve ilgili bakanlıklarla görüşmek için oluşturulmuş ve yetkilendirilmişti. Aynı zamanda Rusya ve eski Çekoslovakya da bu tür konseyler oluşturmuşlardı. Fakat bu ülkelerde bu uygulama 1989 yılı sonrasına dayanıyordu. Polonya'da ise bu süreçler daha ciddi ve uzun süreli bir çabanın ürünüydü ve arkasındaki temel mantık desantralizasyona dayanmaktaydı. Ayrıca bu ülkedeki “dayanışma hareketinin” memnun edilmesi de amaçlanıyordu (Nellis, 2002; 7).

Özelleştirme sorununda önemli bir başka konu ise özelleştirilmesi gereken orta ve büyük ölçekli firmaların sayısı ile ilgiliydi. Polonya'da başlangıçta resmi rakamların söylediğine göre 8,400 orta ve büyük ölçekli devlet girişi vardı ve bu rakam GSYİH'nın % 70-80'i arasındaki bir orana tekabül etmekteydi. Ayrıca bu rakam yerel yönetimlerin kontrolündeki varlıkları hesaba katmıyordu. Polonyalı otoriteler, amaçlarının bu firmaların tamamını hızlı bir şekilde özelleştirmek olduğunu söylüyorlardı. Buradaki resmi amaç mümkün olduğunca endüstriyel gelişmiş uluslara yakın bir sahiplik/mülkiyet yapısı geliştirmektir (Nellis, 2002; 7).

Ancak özelleştirme çabası, girişimleri Kornai'nin de ifade ettiği gibi kitlesel ve hızlı bir şekilde özel mülkiyete devretmeyi amaçlasa da Polonya'daki özelleştirme süreci bu şekilde olmamıştır. Polonya'da aşamalı bir özelleştirme süreci izlendi. Çünkü “Dayanışma Hareketi” (*solidarity movement*) olarak adlandırılan çabadan kaynaklanan ve firmaların (henüz devlet teşebbüsü biçiminde olan) yönetiminde söz sahibi olan işçi konseyleri bunu engelliyordu. Böyle bir gücü ise onlara Polonya'da uygulamada olan özelleştirme yasası

vermekteydi. Bu yasaya göre devlet girişimleri işçi konseylerinin rızası olmaksızın özelleştirilemezdi. Polonya'nın özelleştirme metodları arasında tasfiye ve ulusal yatırım fonları son derece önemli bir yer tutmaktadır. Bunlara ek olarak devlet girişimlerinin birleşik stok şirketlerine verilmesi ve hisse satışları da önemliydi (Nishimura, 2001; 26).

Polonya'da küçük ünitelerin özelleştirilmesi ise son derece hızlı bir şekilde gerçekleştirildi. 1992 yılının sonuna kadar küçük ölçekli teşebbüslerin özelleştirilmesi bu ülkede tamamlanmıştı. Bu ünitelerin çoğu perakende ticareti ve hizmetler sektöründeydi ve bu üniteler çoğunlukla pazar değerinin altında eski işçilere tahsis edildi (Nellis, 2002; 8). Polonya özelleştirmesinde temel bir sorun zamanla açıkça kendini göstermeye başladı. Bu sorun orta ve büyük ölçekli firmaların özelleştirilmesiydi.

Polonya, Çek Cumhuriyeti gerek coğrafi olarak gerekse tarihsel olarak merkezi Avrupa'nın parçasıydılar ve uzun süreli ticari, yasal ve kurumsal bağlarla batı piyasalarına ve kültürüne bağlıydılar. Oysa Rusya'nın durumu farklıydı. Bu ülkede sosyalist düzen 70 yıldan fazla hüküm sürmüştü (Nellis, 2002; 29–30). Dolayısıyla mesela Çek Cumhuriyeti ve Rusya aynı metodu uygulamalarına rağmen sonuçlar farklı olmuştur.

Özbekistan'da da özelleştirme uygulaması son derece geride kalmıştır. Özbekistan'ın bağımsızlığını kazanmaya çalışan bir devlet yapısına sahip olması ve Asya'nın batısında yer alan bir ülke olarak Asya ekonomilerini örnek alması bunda önemli bir etken olmuştur. Bu ülkede de küçük ölçekli firmaların özelleştirilmesi tamamlanmıştır. Fakat büyük ölçekli firmaların özelleştirilmesine 2000'li yıllarda yeni başlanmıştır (Nishimura, 2001; 27).

Diğer taraftan Kazakistan da üç aşamalı bir özelleştirme süreci uygulamıştır ve bunları yıllar itibarıyla belirlemiştir. İlk olarak, 1991'den 1992'ye kadar küçük ölçekli girişimlerin özelleştirilmesi; ikinci olarak orta ve büyük ölçekli girişimlerin genel özelleştirilmesi (bu işletmelerde işçi sayısı 200'den 5000'e kadar sıralanıyordu) ve üçüncü olarak ise 5000'den fazla işçi çalıştıran ve ülke açısından önemli olan seçili büyük ölçekli girişimlerin özelleştirilmesiydi (Nishimura, 2001; 28). 2002 yılına gelindiğinde Kazakistan bağımsız devletler topluluğu ülkeleri arasında Ermenistan'dan sonra en fazla özel sektör payına sahip olan bir ekonomi durumuna gelmişti (The World Bank, 2004; 15).

Çek Cumhuriyeti ise, Macaristan’la birlikte özelleştirme dalgasını ilk başlatan ülkelerden birisidir. Özelleştirme programı 1991 yılında uygulamaya konmuştur. Bu programda 18 yaşını doldurmuş her yurttaş 1000 Çek Kronu ödeyerek 1000 yatırım puanı değerinde hisseye sahip olmuştur. Bu uygulama kupon tipi/ veya senet şemaları özelleştirme olarak adlandırılabilir. Daha önce ifade ettiğimiz gibi Çek Cumhuriyeti hızlı ve kitlesel özelleştirme yöntemini uygulamıştır. 1995 yılına kadar yaklaşık 1800 orta ve büyük ölçekli firma iki dalgada gerçekleştirilen özelleştirme süreciyle özelleştirilmiştir. Diğer başka 350 teşebbüs ise stratejik yatırımcılara satılmıştır. Burada özellikle varlıklar yerel otoritelere yönlendirilerek bunların inisiyatifinde özelleştirilmiştir (Nellis, 2002; 22; Nishimura, 2001; 23; Svejnar, 2001; 20).

Gerçekten de Çek Cumhuriyeti açısından başlangıç şartları cesaret vericiydi. Özelleştirme özel sektörün GSYİH’deki oranını hızla yükseltti. 1996 yılına kadar bu oran % 74’e kadar ulaşmıştı. Doğudan Batı pazarlarına ihracat hızla arttı. Çek Cumhuriyeti’nin kendi ekonomik şartlarının uygunluğu da buna imkân sağlıyordu. Geçiş süreci başlarken işsizlik oranı son derece düşüktü ve üstelik enflasyon tek haneliydi. Rusya ve doğudaki diğer ülkelerle karşılaştırıldığında durum mucizevî görünüyordu. Maliye bakanı Klaus “hızlı ve etkili” özelleştirmenin altını her olanakta çizmekteydi (Nellis, 2002; 22). Böylece 1990’ların başlarında Çek Cumhuriyeti B stratejisini takip eden ilk ülke olmuştur. Bu zamanın başbakanı Vaclav Klaus senet şemaları şampiyonu olmuştur. Özelleştirmenin ilk safhası boyunca devlet varlıkları milyonlarca senet alıcısı arasında dağılmıştır ve sonunda sadece yatırım fonları üzerinde toplanmıştır. Ancak bu fonlar şirketlerde yatırım yapacak veya şirketleri geliştirecek sermaye eksikliği içerisindeyler. Üstelik bunlar genellikle veya tamamıyla devlet sahipliğinde olan ticari bankalarla iç içe girmişlerdi. Bu çeşit bir sahiplik yapısı şirket yönetiminin zayıf kalmasına ve girişimin yeniden yapılandırılması sorununun uzayıp gitmesine sebep oldu. Böylece hızlı özelleştirme özel sektörün çatısını oluşturan şirket/firma yönetimlerinde gerçekleştirilemeyen yeniden yapılanma sorunu yüzünden başarısız oldu. Ülkenin gürültülü bir şekilde ifade edilen serbest-girişim retoriğine rağmen, bütçe kısıtlamaları son derece yumuşak kaldı. Ancak şunu ifade edelim ki, aynı zamanda makroekonomi politikalarında da ciddi hatalar yapılmasına rağmen, B stratejisi Çek Cumhuriyetinin kötü ekonomik performansının ana sebeplerinden biri olmuştur. Özelleştirmedeki başarıya karşın 1996 yılından itibaren ekonomik büyüme rakamlarında aynı başarı gözlenmez olmuştur (EBRD, 2007; 64). B stratejisinin başarısızlığının en kötü örneği bu stratejiyi aşırı bir biçimde izleyen bir ülke olarak belki de Rusya’dır (Kornai, 2000).

Diğer taraftan özelleştirmenin ekonomik performans üzerindeki etkisini belirlemenin son derece zor olduğunu da belirtmeliyiz. Ülke düzeyinde özellikle de Polonya, Çin ve Slovenya gibi en hızlı büyüyen ülke ekonomilerine baktığımızda bunların özelleştirme konusunda en yavaş ülkeler olduğunu görmekteyiz. Oysa Çek Cumhuriyeti gibi hızlı ve kitlesel özelleştirme yöntemini uygulamış bir ülkede 1996–1999 yılları arasındaki dönemi incelediğimizde diğer ekonomilere göre bu ekonominin durgunluk ve hatta gerileme yaşadığını ve dolayısıyla daha yavaş büyüdüğünü görebilmekteyiz. Bir diğer örnek de Rusya’dır. Bu ülke geçiş sürecinde hızlı ve kitlesel özelleştirme yöntemini izlemiş olmasına rağmen en fazla küçülen ülkeler arasındadır. 2000 yılında Sachs, Zinnes ve Eliat tarafından yapılan ülkeler arasında bir ekonometrik çalışmada özelleştirmenin kendi kendine ekonomik büyümeyi arttırmadığı; fakat derin kurumsal reformlarla birlikte gerçekleştirildiğinde pozitif etkisinin olduğu şeklinde bir sonuca varılmıştır. Dolayısıyla özelleştirme tek başına ne yeterli bir politikadır nede bir ölçüttür (Svejnar, 2001; Nishimura, 2001; 23–24; Nellis, 2002).

Burada bazı ülkelerde uygulandığı gibi temel strateji özelleştirmenin yapılacağı sektör ve teşebbüsün büyüklüğüne göre belirlenmeliydi. Telekomünikasyon, gaz, elektrik, petrol, havayolları, limanlar, demiryolları, karayolları gibi büyük çaplı ve “doğal monopol” yapısının geçerli olduğu sektörlerdeki özelleştirme stratejisi farklı düzeyde planlanmalıydı.

Ancak bütün özelleştirme stratejilerine rağmen sağlıklı işleyen bir özel sektör kurmak ve onu geliştirmek finansal istikrarı ve liberalizasyonu tamamlamaktan daha fazla zaman alacaktır. Maalesef ki bu ülkelerdeki sahiplikle ilgili istatistikler de yetersizdir. Hiçbir Batı ülkesinin ekonomideki kamu istihdam oranı veya kamu paylaşım oranı GSYİH’nın % 35’inden fazla değildir. Böylece kapitalizm için sınır eşiği % 65’e yerleştirilebilir. 1996 yılına kadar Merkezi Avrupa ülkelerinin hepsinin (Bulgaristan ve Romanya da dâhil olmak üzere), üç Baltık ülkesinin (Estonya, Letonya ve Litvanya), Rusya’nın ve Kazakistan’ın bu düzeye ulaşmış oldukları gözlemlenmektedir. Yukarıda ifade ettiğimiz kapitalizme geçiş kriterlerinin birbiriyle oldukça kuvvetli bir korelasyonu vardır. İki ülke, Tacikistan ve Türkmenistan, bu kriterlerin hiçbirini karşılamamışlardır. Bulgaristan ve Belarus sadece liberalizasyon kriterini yerine getirmişlerdir ve Azerbaycan sadece finansal istikrarı sağlayabilmiştir. Diğer on ülke, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Macaristan, Arnavutluk, Estonya, Litvanya, Letonya, Rusya ve Kazakistan ise özelleştirme kriterini başaramamışlardır.

Geçiş sürecindeki ekonomilerde özel sektörün kısıtlı rolü, faktör piyasalarının işleyişi dâhil olmak üzere, ekonomik kurumlar açısından önemli anlamlar taşımaktadır. Orta ölçekli ve büyük devlet girişimleri çıktı ve istihdam üzerinde hâkim rol oynamaktadırlar. Endüstri aşırı şekilde özellikle makina imalatı ve ağır sanayi üzerine yoğunlaşmıştır; hizmetler sektörü, özellikle ticaret ve dağıtım az gelişmiştir ve hayli kısıtlıdır. Devlet yönetimi, girişimler ve hane halkları arasında para yardımları/sübvansiyonlar ve transfer programları aracılığıyla arabuluculuk yaparak önemli bir finansal üstlenici rolü oynamıştır ve buna uygun olarak GSYİH'nın neredeyse yarısından fazlasını bu uğurda harcamıştır. Gelir tabanının çoğu girişim sektörü tarafından sağlanmaktadır ve bu sektör göreceli olarak fazlalıkların çok az sayıda firma arasında toplandığı bir sektördür. Oysa karşıt olarak piyasa ekonomilerinde devlet girişimleri genellikle mali kanal vazifesi görmektedir (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 22). Avrupa Yeniden Yapılandırma (İmar) ve Kalkınma Bankası'nın yayınlamış olduğu “Transition Report–1999” adlı raporda da, reform sürecinin başlangıç şartlarına ayrı bir önem verilmiş ve başlangıç şartları şu şekilde ifade edilmiştir:

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 kâr amaçlı üretim tamamen ortadan kaldırılmıştır, ancak bu dönemde merkezi planlamanın uygulandığı ülkeler arasındaki farklılık daha da artmıştır. Merkezi planlama ile 1945 ‘den sonra tanışan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Baltık Cumhuriyetleri’nde dönüşüm süreci, 70 yıllık merkezi planlama geçmişine sahip Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerine nazaran daha kolay olmuştur (Yavuz, 2005; 94).

Sonuç itibariyle görüldüğü gibi merkezi planlamacı ekonomik sistem geçiş sürecine özel sektörün oluşumuna ve gelişime izin verecek düzeyde uygun bir ortam bırakmamış, böylece geçiş süreci boyunca özel sektörün özelleştirme yoluyla oluşturulması ekonomilerin önemli bir uğraş konusu olarak daima gündemlerinde yer almıştır.

2.3.3.2.Doğrudan Yabancı Yatırım Girişleri/FDI

Bu ülkelerle ilgili olarak üzerinde durmamız gereken bir diğer konu ise günümüz ekonomilerinin önemli bir gelişim ve büyüme kaynağı olan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarıdır. *Geçiş ekonomilerinin* bu konudaki performansları da birbirinden farklıdır. Ancak ileri reform derecesi alan ülkelerin bu konuda da başarı sağlamış olduklarını söylememizde yarar vardır. Ayrı bir kısım ayırdığımız Çin ekonomisinin dünyanın en hızlı büyüyen ekonomileri arasında yer almasının temel nedenlerinden biri de bu ülkeye giriş yapan yabancı doğrudan yatırımlardır.

Euro-8 ülkelerinin 1989-2006 yılları arasındaki dönemde tüm geçiş ülkelerine akan toplam 398,675 milyon ABD Doları olan net doğrudan yabancı yatırımların 220,409 milyon ABD Dolarını aldıklarını daha hemen başta söyleyelim. Bu rakam 25 ülkenin toplamının neredeyse yarısıdır. Hiç şüphesiz bu rakamın başını üç ülke çekmektedir: Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan.

Polonya Euro-8 ülkeleri içinde 1989-2006 yılları arasında 80,687 milyon USA Doları doğrudan yabancı sermaye olarak 25 *geçiş ekonomisi* içinde de en fazla yabancı yatırım alan ülke olmuştur. Polonya'nın aldığı yabancı yatırım Güneydoğu Avrupa'nın üç ülkesinin, Romanya, Bulgaristan ve Hırvatistan, aldıkları toplam yabancı yatırımdan fazladır. Geçişin başladığı ilk yıllarda bu ülke de diğer ülkeler gibi son derece sınırlı bir yabancı yatırımı ülkesine çekebiliyordu. 1989-1993 yılları arasında Polonya'ya toplamda sadece 1,546 milyon ABD Doları yabancı yatırım girişi olmuşken, 1995 yılındaki net giriş miktarı 2,526 milyon ABD Dolarıydı; yani neredeyse 5 yıllık girişin iki katıydı (EBRD, 2007; 70).

Çek Cumhuriyeti ise tüm *geçiş ekonomileri* arasında Polonya'dan sonra en fazla yabancı yatırımı ülkesine çekmeyi başarmış ülkedir. Bilindiği gibi hızlı özelleştirme stratejisi uygulayan bu ülke 1989-2006 yılları arasındaki sürede toplam 56,498 milyon ABD Dolarını ülkeye çekmiştir. 2005 yılında ülkeye giren 10,135 milyon ABD Dolarının ekonomiye katkısı GSYİH'nın % 8,1'iyle ifade edilmektedir. Polonya aynı yıl 6,578 milyon ABD Doları yabancı yatırım olarak GSYİH'nın % 2,2'sini bu yoldan elde etmiştir. 2005 yılında Çek Cumhuriyeti'nde kişi başına düşen gelirin 989 ABD Doları yabancı yatırımdan elde edilmiştir.

Rusya ise 1989–2006 yılları arasındaki sürede 19,916 milyon ABD Doları doğrudan yabancı yatırım almıştır. Ancak Rusya’nın aynı zamanda negatif oranda yabancı yatırım aldığını da söyleyelim. Rusya’nın 2000 yılında net doğrudan yabancı yatırım girişi negatif olmuştur. Bir başka ifadeyle ülkeden çıkan yerli yatırım miktarı ülkeye giren yabancı yatırım miktarından fazla olmuştur. Aynı şekilde 2000 yılında -72 milyon ABD Doları olan yabancı yatırım miktarı 2003 yılında da -1,769 milyon ABD Doları şeklinde negatif düzeyde gerçekleşmiştir (EBRD, 2007; 70).

Rusya en fazla doğrudan yabancı yatırımı ise geçen yıl (2006) yılında 10,753 milyon ABD Doları şeklinde almıştır. Bu açıdan 2006 yılı 1989’dan beri en başarılı yıldır ve hiç şüphesiz bunun ekonominin reel büyümesi üzerine önemli katkısı olmuştur (EBRD, 2007; 70)

Yabancı doğrudan yatırım girişi konusunda en başarısız ülkeler Tacikistan ve Kırgızistan olmuştur. Bu iki ülkenin 1989–2006 yılları arasında aldıkları toplam yabancı yatırım miktarı 1,5 milyar ABD Dolarını bile bulmamıştır. Tacikistan 1989–2006 yılları arasındaki dönemde toplamda sadece 591 milyon ABD Doları yabancı yatırım kabul etmiştir. Merkezi Asya ülkeleri grubunda yukarıda büyüme rakamları ve potansiyeliyle de dikkat çeken bir ülke olarak Kazakistan da ele alınmalıdır. Bu ülke 1989–2006 yılları arasındaki sürede 28,192 milyon ABD Doları yabancı yatırımı ülkesine kabul ederek bu noktada Rusya gibi bir büyük ülkeyi ve ayrıca Euro–8 ülkeleri içinde ve Avrupa’nın merkezinde yer alan Slovakya gibi ülkeleri de geride bırakmıştır.

Yabancı doğrudan yatırımların, ülkelerin gelişimlerine katkıları sadece giren yabancı yatırımların niceliksel oranlarıyla ölçülemez. Çünkü asıl katkı bunların niteliksel boyutuyla ifade edilebilir.

Doğrudan yabancı yatırımları kalkınma açısından önemli kılan şey sadece bunun için gerekli olan kaynağın sağlanmasıyla sınırlı olmayıp bu elde edinimden sağlanacak diğer faydalar doğrudan yabancı yatırımların teknolojiye, bilginin kullanımına, ihracata ve bundan gelecek olan dövizin döviz darboğazlarını aşması yönündeki sorunlara yapacağı katkıdır. Diğer taraftan ekonomideki *yayılmalar etkisi* aracılığıyla tüm sektörlerde gelişmeler insan gücünün gelişimi gibi olgular bu yatırımları niteliksel boyutunu ifade edecektir (Ekinci, 2005; 7).

2.3.3.4. Geçiş Ekonomileriyle İlgili Değerlendirme

Geçiş ekonomileri yukarıda da ifade edildiği gibi geçiş sürecinde şiddetli çıktı azalışlarıyla ifade edilebilecek nitelikte ekonomik küçülme ve hiperenflasyonla açıklanabilecek yüksek enflasyon rakamlarının birbirini desteklediği devlet gelirlerinde doğal olarak azalışların görüleceği bir ekonomik ortam resmi çizerek merkezi planlama sonrasında “hasarlı kapitalizm” nitelendirmesine uygun bir piyasa ekonomisi görüntüsü arz etmekteydi. Balcerowicz’in ifadesiyle bu nitelendirme geçişin başlangıcına ve devamına uygun düşmektedir.

Hasarlı kapitalizmin kendine özgü nitelikleri birçok kurumu ve uzmanları da dâhil olmak üzere yasal sistemini şekillendirmiştir. Vergisel anlamda büyük sayıda küçük firmalarla ve bireysel mükelleflerle yani vergi ödeyicileriyle baş edebilecek istatistiksel sistemler uyarlanmamıştır ve girişimler ilkel pazarlama ve hesaplama yani muhasebeleme kapasitelerine sahiptirler. Muhasebe uygulamalarının çağdaş olmaması tüm geçiş ekonomileri açısından belirgin bir özelliktir. Fakat hiçbir sektör finansal sektörde olduğu kadar bu “hasarlı kapitalizm”in mirasını taşımamaktadır. Bu ülkelerin bankacılık sistemleri anlaşılabilir bir şekilde karmaşık olabilir; fakat finansal akışlar reel ekonomi üzerinde olumlu bir rol oynamıştır. Bu ekonomik sistemin dolaylı, piyasa-tabanlı bir para politikası tecrübesi yoktur. Ödemeler sistemi ilkeldir. Pasif bir rol oynayan, monopolistik devlet bankaları kredi güvenilirliğini değerlendirebilme kapasitesi eksikliği içinde olmuştur ve bu risk sosyalleşmiştir (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 22–23; Sherif, Borish ve Gross, ?; 17). Dolayısıyla bu tarz bir finansal ağ ve şirket uygulamaları başlangıçta ekonomik ortama olumlu düzeyde katkı sağlamamaktadır.

Muhafazakâr makroekonomik politikalar uygulayan tüm sosyalist ülkeler bile arz katılıklarından kaynaklanan eksikliklerle uğraşmak ve yönetsel olarak sabitlenmiş fiyatlarla belirlenen talep üzerinden meydana gelen yer değiştirmeleri uygulamak zorunda kalmışlardır. Mikro ekonomik olarak neden olunan böylesi eksiklikleri çözmek ise *liberalizasyon* sorununun bir parçasıdır ve liberalize edilmiş bir çevrede istikrarı sürdürecektir yeterli makroekonomik disiplinle birlikte göreceli fiyatlardaki büyük değişiklikleri birbirine uydurmak için fiyat düzeyinin bir defaya mahsus düzeltilmesi gerekecektir. Bu ülkeler aynı zamanda makroekonomik olarak neden olunan, açık enflasyon eksiklikler karmaşası diyebileceğimiz ve dış kaynaklı olarak finanse edilen aşırı geniş bir şekilde uygulanan

politikaların yarattığı yüksek dış borç boyutuyla yansıtılan dengesizliklerle karşı karşıya da kalmışlardır (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 24).

Merkezi ülkelerin sadece bazıları reformun başlangıcında “aciliyet arzeden” iç istikrarlaşma sorunuyla karşı karşıya kalmışlar ve bunlarla uğraşma gerekliliği duymuşlardır. Bulgaristan’da, Romanya’da ve Polonya’da, komünist rejimin zayıflaması, büyüyen tüketimle sürüklenen ve giderekte artan makroekonomik dengesizlikler ve ekonomik kontrolün gelişen ve artan kaybıyla ortaya konmuştur. Fakat Çekoslovakya, makroekonomik muhafazakârlığın çok eski bir geleneğini sürdürmekle, politik geçiş boyunca harcama disiplini sürdürmeyi başarmıştır. İstikrarlaştırma/istikrarı sağlama sorunu aynı zamanda Macaristan’da da fazla aciliyet arz etmemektedir. Bu ülke hem politik hem ekonomik geçişin daha istikrarlı ve daha liberalize olmuş bir çevrede başladığı ve diğer geçiş ülkelerinden çok daha fazla sürekliliği olan bir yer özelliği taşımaktadır. Bununla birlikte Bulgaristan ve Polonya gibi Macaristan da büyük dış borçlar almıştır ve bunların yönetimiyle uğraşmıştır. Karşıt bir şekilde, Çekoslovakya temelde borçsuzdur ve Romanya ise 1980’lerin sonlarına kadar önceden mukavele edilmiş borçlarını ödemiştir (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 25).

Geçiş ülkeleriyle ilgili temel sorunlardan bir diğeri de bu ülkelerin sahip oldukları veya tuttukları istatistiklerin güvenilir olmamasından kaynaklanmaktadır. Kurulmuş piyasa ekonomilerinde bile standart istatistikî veriler sadece ekonomik realitenin yetersiz bir tanımlamasını sağlarlar, fakat geçiş ülkelerinde veri eksiklikleri ve önyargıları çok daha ciddi boyuttadır (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 23). Rapor edilen işsizlik düzeyi de sorunlu gözükmektedir. Sınır ötesi alışverişler yetersiz düzeyde rapor edilmiştir ve bu bazen ticaret verilerinde kütleli hatalara yol açmaktadır.

Geçiş ekonomilerinden devralınan istatistikî sistemler genişleyen özel sektörden ziyade daralmakta ve küçülmekte olan kamu sektörü üzerine yoğunlaşmıştır ve geçiş öncesinin çıktı düzeyi aşırı rapor edildiğinden şu anda yetersiz rapor edilen fakat güçlü vergi inisiyatifleri vardır. Geleneksel istatistikler piyasa uyarlamalı reformlardan kaynaklanan çıktı kompozisyonundaki gelişmeler de dâhil olmak üzere malların kalite ve çeşidindeki keskin gelişmeleri yansıtmakta yetersiz kalmaktadırlar. Onun yerine reform öncesi ve reform sonrası ağırlıklara aynı refah ağırlıklarını uygulamışlardır. Fiyatlar serbest bırakılmasına rağmen istatistikler, devlet tarafından belirlenen resmi fiyatlarla doyurulmamış talep ortamının bulunduğu başlangıç durumuna göre göreceli olarak fiyat düzeyindeki yükselişleri aşırı

şekilde ifadelendirmişlerdir. Bu önyargı tüm içi boşaltılmış değişkenleri özellikle reel satın alma gücü ve tüketici fiyat endeksine göre tüketimden çok daha fazla düşeceği öngörülen ücretleri saptırmıştır. Üstelik ek olarak, geleneksel istatistikler insanların sıraya girmelerinin ve günlerce kuyrukta beklemelerinin ortadan kaldırılmasından kaynaklanan kazançlarını ölçemezler (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 23).

Mali açıklar ciddi bir şekilde gerçek konsolide edilmiş açıkların altında tahmin edilmiştir. Özellikle merkez bankası ucuz kredilerle girişimleri desteklemektedir. Sonuç olarak, stoklama, girişim fiyat artışları ve kârlar gibi temel istatistikler enflasyon yükselişleri ve hızlı enflasyon inişleriyle şiddetli bir şekilde saptırılmıştır ve banka kârlarının kredi kayıplarının yetersiz ediniminden dolayı gerçekle uzaktan yakından ilgisi yoktur (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 24).

*Geçiş ekonomileriyle ilgili olarak söyleyebileceğimiz bir başka önemli nokta ise böyle bir ekonominin en önemli ve dikkat çekici özelliği olarak geçmişteki yapıyı içinde barındırmaya devam etmesi ve hem ekonomik hem de sosyal yapıda ikili/düalist bir özellik arz eden karmaşık bir uygulamaya yol açmasıdır. Gerek eski kurumların kalıntıları gerekse eski düzenin alışkanlıkları yaşamın her alanında kendini göstermektedir. Diğer taraftan her ne kadar kaynak kaybına yol açsa da, eski kurumların kaldırılmasıyla ortaya çıkan boşluk yenilerinin kurulmasına kadar doldurulamadığından ortaya bir kargaşa yönetimi çıkmıştır. Mesela serbest piyasa ekonomisinin kutsal hakkı, olmazsa olmazı, sayılan mülkiyet haklarına henüz geçmişin miras kalıntılarına dayanan anlayışla bakılmakta ve mülkiyet dokunulmazlığı tam anlamıyla yerleştirilememektedir. Tüm üretim araçlarının devlet mülkiyetinde olması anlayışı merkezi planlamanın temel dayanak noktası olduğundan ekonomik aktivitelerin liberalizasyonunu sağlayacak şekilde yapılması gereken özelleştirmelere karşıtlık ise yadsınamayacak düzeydedir. Bu örnekler hemen her geçiş ülkesinde sıradandır. Oysa özelleştirme, özel sektörün güçlendirilmesi için, bu ekonomiler açısından hayati derecede önemlidir. Bununla birlikte hiç şüphesiz bu ülkelerin içlerinde ikili bir yapıyı barındırmamalarını beklemek safdillik olur; ancak piyasa reformları geciktirildikçe “görünmez el (*invisible hand*)”ın işleyişinin getirebileceği bazı “piyasa aksaklıkları” bu ülkelerde daha şiddetli olabilmektedir. Çünkü eski düzenin varlığı/kalıntıları olumsuzlukları arttırmaktadır.*

Diğer taraftan Eski Sovyet Cumhuriyetlerindeki ve Doğu Avrupa'daki geçiş ülkelerinin bir eşsiz özelliği ise Asya ülkelerinden (Çin, Vietnam, Kamboçya, Laos ve Kuzey Kore gibi ülkeler; Mongolya bu grubun istisnasını oluşturan tek ülkedir) farklı bir şekilde, geçiş sürecinin (ekonomik ve mali reformların) , piyasalaşmayla birlikte, demokratikleşmeyi de içermesidir; oysa Asya ülkeleri bu tecrübeleri otoriter rejimler kapsamında gerçekleştirmeye başlamışlardır. Bu bölgedeki (Doğu Avrupa ve Eski Sovyet ülkeleri) hemen hemen tüm ülkeler geçişin erken safhasında demokrasi ve sivil özgürlüğü kurarak politik özgürleşmeyi de gerçekleştirmeye kalkışmışlardır. Başlangıçtan bu yana, her alanı kapsayan ekonomik reformlar politik süreçten de geçmek zorunda kalmışlardır (Kim ve Pirttilä, 2003; 3). Dolayısıyla böyle bir sivil ve politik ortam her fırsatta reformun yarattığı hoşnutsuzlukları siyasal ve kamusal alana taşıyarak piyasa ekonomisine geçiş sürecini yavaşlatmıştır.

Ekonomik geçiş boyunca politik gelişmelerde aynı zamanda reform çerçevesi açısından önemlidir. Macaristan, 1990 yılında özgür bir şekilde seçilen ve 1994 yılına gelindiğinde hala iktidarda olan hükümeti ve daha ılımlı bir geçiş süreciyle 1990'lı yılların ortalarına kadar politik istikrarlılık modeline yakın bir model görünümü sergilemiştir. Çekoslovakya'nın çok daha radikal politik geçişi, her ikisi de önceden belirlenmiş bir zaman planlamasına göre düzenlenen 1990 ve 1992 Haziran aylarında yapılan seçimleri de içermektedir. Ülkenin 1993 yılının başlarında ayrılması, mali kazançlarda Çek Cumhuriyeti için kazançlarla ve Slovakya için kayıplarla sonuçlanan, fakat Çek Cumhuriyeti'nde 1989 Aralık ayından beri aynı ekonomik takımın faaliyet gösterdiği hesaba katılarak, ciddi bir politik şok etkisi yaratmıştır (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 25).

Diğer ülkelere göz attığımızda ise, bunlar çok daha az politik istikrar tecrübesi yaşamışlar ve politik istikrarsızlıklar bu ülkelerde hâkim rol oynamıştır. Polonya komünist olmayan hükümetini ilk kez 1989 yılının Eylül ayında biçimlendirebilmiştir ve üç ay sonra reform programını yayımlamıştır. 1990'ların sonlarında başkanlık seçimlerini takip eden dönemde, yeni bir hükümet 1991 yılının başlarında koltuğa oturmuştur. Bununla birlikte, temel olarak aynı esas takım 1991 yılının Aralık ayına kadar ekonomiden sorumlu olmuştur. Ekim ayında parlamento seçimlerinden sonra politik değişikliklerin hızı gözle görülür bir şekilde artmıştır. 1994 yılının Nisan ayına kadar, Polonya üç hükümet değiştirmiştir ve yine bu dönemde 5 maliye bakanı görevden alınmış 3 tanesi ise istifa etmek zorunda kalmıştır. Bulgaristan'da (bu ülkede 1991 yılı başlarında bir koalisyon hükümeti ekonomik program başlatmıştı) 1994 yılı Şubat ayına kadar ki dönemde iki parlamento seçimi yapıldı ve üç

hükümet değişti. 1991 yılının başından itibaren Romanya'da ise birçok hükümet değişti ve Eylül 1992'de parlamento seçimleri düzenlendi. Romanya ise hükümetin geniş bir endüstriyel huzursuzluk ve ayaklanma baskısı altında (1991 Eylül) istifa etmeye zorlandığı tek ülkeydi (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 24–25).

Politik gelişmeler, bir geçiş programı sırasında istikrarlaştırma sorunu açısından, bir *geçiş ekonomisi* olmayan ekonomide istikrarlaştırma için olduğundan bile belki de çok daha açık bir şekilde uygulama koşullarının önemli bir kısmını şekillendirmektedir. Uygulamanın erken safhasındaki seçimler, hoşnutsuzluklar gibi olumsuz gelişmeler enflasyonel beklentileri arttırmak eğilimindedir ve ekonomi politikasındaki yön değişiklikleri beklentisinden kaynaklanan, devlet teşebbüslerinin düzenleme eğilimini azaltmak eğilimindedir. Bu yüzden açıkçası erken dönemde yapılan seçimler ekonomi politikasıyla ilgili reform programını sekteye uğratabilir. Hükümetlerin ve bakanların sıklıkla yaptıkları bir takım işler yapısal ve kurumsal reformların uygulamasını yavaşlatabilmektedir. Böylece istikrarlaştırma için politik çerçeve Bulgaristan'da, Polonya'da, Romanya'da, Macaristan ve eski Çekoslovakya'da olduğundan çok daha az uygundur. Tecrübeler göstermektedir ki, sıra dışı politik dönemler önemli bir politik olayın ortaya çıkışını takip ederler ve eski düzenin gözden düşürülmesiyle ve saygınlığını yitirmesiyle belirli bir çerçevede sağlanmış istikrarı etkilemeye uygun şartlar yaratabilir. Baltık ülkelerinde olduğu gibi, Doğu Avrupa'da patlak veren bu olayın hayati ögesi şüphesiz olarak Sovyet hâkimiyetine dayanan uzun süreli bir dönemin sonlanmasıydı (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 26).

Başlangıç şartları da göz önünde tutulduğunda, ekonomi politikasının kontrollü bir biçimde ortaya çıkacak bir takım sonuçları şekillendirip şekillendirmeyeceği politik (siyasal) gelişmelere bağlıdır. Aşırı politik istikrarsızlık ekonomi politikasını kontrol edilemez hale getirebilir; çünkü sonuç başlangıç şartlarının dış faktörleri ve politik kaosu içeren şeylerin bir ürünüdür. Bunu akılda tutarak ekonomi politikasının üç önemli boyutunu düşünelim:

Reforma başlama hızı: Politik ani gelişme ve tutarlı bir ekonomik programa başlama arasındaki ara dönem.

Reform evresi: Reforma başlama zamanlaması ve programın ana öğelerinin uygulanması.

Her bir ana öğe için uygulama yoğunluğu.

Politik ekonomi perspektifinden ekonomik geçişi analiz ettiğimizde reformu başlatma hızının önemi açıklık kazanmaktadır. Doğu Avrupa ve Baltıklarda tecrübe edildiği gibi büyük bir politik gelişmeyi takip eden bir dönem, özel bir kitle psikolojisiyle karakterize edilebilir. Eski politik elitlerin önemini kaybettiği ve yeni çıkar gruplarının birleştiği ana dönemdeki şartlar özellikle politik sorumluluğu olan pozisyonları üstlenecek teknokratların lehinedir. Aynı zamanda bu dönemde kamu malları için gerekli fedakârlıkları içeren normal olarak tartışmalı ve zorlu bir takım ekonomi politika tedbirlerini kamuoyunun kabul etmesi konusunda büyük ve artan bir ihtimal vardır. Fakat Doğu Avrupa tecrübeleri göstermiştir ki bu dönemin sıra dışı politik durumu genellikle bir veya iki yıldan daha uzun değildir. Daha sonra normal politikalar (siyasi gelişmeler) yeniden ortaya çıkmakta ve politik gruplar böylesi tedbirleri, özellikle onların dağıtımsal beklentileri açısından, kabul etmekte çok az heveslidirler. Böylece zorlu ekonomik tedbirlerin zamanlaması bu tedbirlerin kabul edilmesini etkilemesi beklenebilir (Balcerowicz ve Gelb, 1995; 26–27).

Herhangi bir demokrasi ülkesinde önemli reformları başlatmak veya devam ettirmek yeterli düzeyde kamuoyu desteği gerektirir. Bir reform programının adapte edilmesinde ve yerine getirilmesinde politik kısıtlamaların önemini vurgulayan, Drazen (2000, s.624) geçiş sürecindeki politik sorunların, reform programını ve geçiş dönemini başarıyla gerçekleştirebilmek için hayati derecede önemli karar safhalarında bunun gerekli politik desteği sağlaması gerektiğini iddia etmiştir. Politik kısıtlamalar geçiş ülkelerinde politika yapımında aşırı derecede önemli rol oynamıştır (Kim ve Pirttilä, 2003; 5–6). Politik kısıtlamalar bu denli önemli olduğundan, hükümetlerin reformun başlangıcı ve devamı için, kayba uğrayanların zararlarını tazmin edecek mekanizmalar geliştirmeleri gerekli olmuştur (Kim ve Pirttilä, 2003; 6).

Sonuç olarak, söyleyebiliriz ki geçiş sürecini etkileyen birçok temel faktör vardır. Başlangıç koşulları olarak adlandırabileceğimiz bir takım şartların yanında ülkelerin ekonomik büyüme potansiyeli, özelleştirme politikası, doğrudan yabancı sermaye girişleri, coğrafi konumu ve reformlara kamuoyu desteği bunlar arasında sayılabilecek çeşitli şartlardır. Ancak bunların hiçbirisi tek başına geçiş sürecinin ortaya çıkardığı sonuçları şekillendiremez. Üstelik her biri birbiriyle sıkı bir şekilde ilişki içerisinde olan bu şartlar aynı zamanda birbirinin tamamlayıcısıdır. Ancak konumuz açısından önemli olan nokta bu unsurların tek bir potada bir araya gelerek belirledikleri ekonomik ortamın vergi reformunu etkilemesidir.

Çünkü genel olarak belirgin ve benzer özellikler taşıyan bu ülkelerin ekonomik reform kapsamına almak zorunda oldukları bir başka öge vergi sistemiydi. Vergi reformu dönüşüm sürecinin ana parçalarından birisiydi. Bazı ülkelerde başlangıçta bunun önemi tam anlamıyla anlaşılamamış ve bu ögeye ağırlık verilmemişti. Bazen de vergi reformu kapsamlı olmayan bir şekilde ve sadece vergi politikasına yönelik olarak ele alınmış vergi idaresinin yapılandırılmasına gidilmeden sadece vergi oranlarında değişiklik yapılarak başarının sağlanacağı zannedilmiştir. Oysa bu bir hata olmuştur ve anlaşılmıştır ki vergi reformu piyasa sistemine geçişte tam anlamıyla ve her yönüyle ele alınmalıdır.

2.4.Geçişin Mali Yapıda Yarattığı Çözölme ve Temel Sorunlar

2.4.1.Çözölme

Geçiş süreci başladığında yukarıdaki bölümde belirlediğimiz merkezi planlama ekonomisi uygulamasının kalıntıları ve ardından yeni ekonomik sistemi uyarlamayla ilgili sancıların oluşturduğu ekonomik ve siyasal çerçeve hiç şüphesiz vergi reformu ve onun uygulanabilirliğiyle ilgili bazı sorunları ortaya çıkarmıştır. En önemlisi ise bu sorunların aynı zamanda mali yapıda bir çözölme sürecini başlatmasıdır.

Bu sorunlara zemin hazırlayan en temel nedenlerden bir kısmı yukarıda genel tabloyu tek tek ülkeler düzeyinde özetlediğimiz makroekonomik alanda karşılaşılan iki sorunla ilgiliydi: *Hâsıla düzeyinin hızla azalması ve fiyatların serbest bırakılmasıyla karşılaşılan yüksek enflasyon oranlarının yarattığı fiyat istikrarsızlığı*. Bu iki olumsuzluk doğal olarak tüm ülkelerde farklı düzeylerde vergi gelirlerinin azalmasına neden olurken; diğer taraftan da vergi toplama süresindeki gecikmeler enflasyon dolayısıyla gelirlerin reel değerinde aşınmalara neden oluyordu. Bu sorunlar özellikle 1990'lı yıllarda henüz doğru düzgün bir vergi idaresi bile olmayan *geçiş ekonomileri* için aşırı derecede belirgin bir sıkıntı yaratıyordu. Dolayısıyla bir taraftan ekonomik büyüme sürecinin kurulduğu ve diğer taraftan fiyat istikrarının sağlandığı bir ekonomik çerçeve oluşana kadar aynı süreçte vergi sisteminin de bu değişime uygun bir şekilde yapılandırılması gerekiyordu.

Diğer taraftan bu ekonomilerde sorunların bir başka kaynağı özel sektörün yaratılmasıyla ilgiliydi. Devlet sektörünün hâkimiyetinin kırılması sürecinde özelleştirme yoluyla yeni bir özel sektörün yaratılması dolayısıyla ortaya çıkan yeni ekonomik aktörler de aslında ele alınması gereken ayrı bir sorun olarak kendini gösteriyordu. Vergi denilen parasal

kaynak özel sektörün güçlü bir yapıya sahip olduğu ekonomik sistemlerde daha yüksek oranlarda toplanabilirdi.

Geleneksel gelir/vergi sistemi piyasa ekonomisiyle bağdaşmayacak ölçüde hantal, verimsiz ve uygunsuz olduğundan mutlaka piyasaya uygun bir vergi reformu yapılmalıydı. Ancak her şeye rağmen eski sistemin alışlagelmiş uygulamalarını ortadan kaldırarak yeni bir sistemin yerleşmeye başlaması hiçte kolay değildi. Çünkü bu ülkelerin hemen hepsi piyasa ekonomisine uygun vergilemeden bihaberdi ve ayrıca bunu gerçekleştirecek uzmanların bulunmaması bir yana vergi idaresinde istihdam edilecek vergi uzmanları ne kadar sürede yetiştirilecekti. Bu bir yana her açıdan geçiş ülkelerinin işi zordu. Çünkü önceki sistemde fiyatların içine gizlenen vergiler yeni sistemde sarıh olmak zorundaydı. Oysa bu ülkelerde bir vergi bilinci veya vergi kültürünün varlığından bahsetmek imkânsızdı. Geçiş sürecinin geleneksel gelir sistemi üzerindeki etkisi radikal ve hasar verici oldu. Geçiş süreci vergi gelirlerinin toplanmasında önemli düzeyde azalışla başlayarak tüm ekonomileri zor durumda bıraktı (Grabowski, 2005; 1–3; Mitra ve Stern, 2002; 8–25; Engelschalk, 2004; Treisman, 1999; Tanzi ve Tsibouris, 1999; Nsouli, 1999; Vazquez ve McNab, 2000). Üstelik henüz alışveriş ilişkilerinin yetersizliği, eski ticari ilişkilerin çöküşü sıkıntı verici bir ekonomik ortamın oluşumuna katkı sağlamıştır. Ekonomik durgunluk ve henüz olgunlaşmayan özel sektör vergi gelirlerini oldukça ciddi düzeyde düşürdü.

Geçiş sürecinin yarattığı mali yapıyı olumsuz etkileyen ve vergi sisteminin sağlıklı bir şekilde işleyişine engel olarak çözülüşü başlatan aksaklıkların temel kurgusu şöyle sıralanabilir:

Geçiş süreci her şeyden evvel merkezi planlamacı ekonomiyi ayrıntılarıyla düzenleyen kaynak tahsis mekanizmasını, yani planlamayı hasara uğratmıştır ve böylece plan tarafından sağlanan, üretilen miktarların ne olduğu ve satılacak çıktının fiyatlarının ne olacağıyla ilgili doğru yâda yanlış bilginin ortadan kalkmasına neden olmuştur. Sonuç olarak hükümet ofisi, vergi mükelleflerinin bildirelileri/beyannameleri de dâhil olmak üzere, diğer kaynaklara bu bilgiyi elde edebilmek için güvenmek zorunda kalmıştır. Dolayısıyla vergi kültürünün ve bilincinin olmadığı bir toplumsal yapıda kaçınılmaz olarak vergi kaçırma olanağı yükselmiştir (Nsouli, 1999; Tanzi ve Tsibouris, 1999; 14). Hiç şüphesiz yeraltı ekonomisinin yaygın olduğu ülkelerde kayıt dışı sektör daha da artmıştır.

Geçiş süreci bir taraftan üretimdeki, diğer taraftan devlet/kamu teşebbüslerinin kârlılığındaki ve işçilerin reel ücretlerindeki azalışların bir sonucu olarak daha önce var olan vergi tabanlarının aşınmasına sebep olmuştur. Hem bireysel düzeyde hemde kurumsal düzeyde gelir azalışı vergi tabanlarının yeniden ele alınması sorununu da zorlaştırmıştır.

Geçiş süreci birçok yeni özel sektör aktivitesi ortaya çıkardığından üretici sayısını ve böylece potansiyel vergi mükelleflerinin sayısını hızlı bir şekilde arttırdı. Göreceli olarak birkaç dost müteşebbisle görüşerek uzlaşmaya alışkın olan vergi yönetimleri artık binlerce hatta milyonlarca hiçte dost canlısı olmayan/kendi çıkarlarını kollayan vergi mükellefleriyle anlaşmaya varmak zorundaydı. Bu yönetimlerin bazıları bu değişikliğe henüz hazır değildi ve çok yavaş bir şekilde adapte olabildiler. Vergi mükelleflerinin sayısındaki bu büyüme vergi kaçırma eğilimleri yüksek olduğundan vergi otoriteleri bakımından yakın ilgi gerektiren yeni, küçük ve aynı zamanda zorlu özel üreticilerden kaynaklanmaktaydı. Aynı zamanda bu küçük üreticileri vicdansız ve rüşvetçi vergi otoritelerinden de korumak gerekmektedir (Nsouli, 1999; Tanzi ve Tsibouris, 2000; 14–15).

Geçiş süreci bankacılığı serbestleştirerek teşebbüslerle vergi mükellefleri arasındaki tüm ödemeler zincirinin tekelci devlet bankası aracılığıyla hesaplardan geçirilmesi sırasında var olan ödeme yöntemleriyle ilgili kısıtlamaları da yok etmiştir. Böylece vergi kaçırma olanağını mümkün olduğunca kısıtlayan ve vergiyi doğuran olayları izlemeye imkân sağlayan bir başka temel mekanizma da ortadan kalkmıştır.

Geçiş süreciyle birlikte tarım, küçük hizmetler ve ihracat gibi diğer sektörlerle nazaran oransal olarak daha hızlı büyüyen fakat daha kolay vergilendirilebilen ve finansal piyasalar gibi önceki sistemde var olmayan alanlarda üretim, gelir ve kârlar yaratılmıştır. Başka bir deyişle yeni gelir ve üretim alanları ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla denetim sistemi, bu tür piyasalarla ilgili tecrübe yetersizliği ve bilgi eksikliği önemli bir sorun olmuştur (Nsouli, 1999).

Tüm bu gelişmeler gelir sisteminin hızla çözülmesine neden oldu. Bu çözülüş geçişin başlarında merkezi ekonomik yapıyı piyasa ekonomisine dönüştürmekte daha çok zorlanan ve başlangıç itibariyle henüz başarı elde edemeyen ülkelerde daha fazla hissedildi. Özellikle Avrupa'dan coğrafik olarak ve kültürel olarak uzak olan ve bu ülkelerin piyasalarıyla bağlantı güçlü olmayan ülkeler açısından durum daha da zor olmuştur. Aşağıdaki tablo geçiş

ülkelerinin geçişin başlangıcından 1997 yılına kadar yaşadıkları gelir artış veya azalışlarını göstermektedir. Bu tabloda dikkate alınması gereken önemli bir nokta vardır. Gelir azalışları tabloda yeralan oransal düşüşün gösterdiğinden daha vahim olmuştur. Çünkü buradaki oranlar GSYİH'nın bir yüzdesi olarak verilmektedirler ve GSYİH'nın tüm ülkelerde başlangıç yıllarından genel olarak 1998 yılına kadar şiddetli bir şekilde düştüğünü hatırlarsak durumun vahametinin daha çok farkına varmış oluruz. Üstelik yüksek enflasyon oranları da gelirlerin reel değerini düşürmüştür.

Tablo 6
Konsolide Edilmiş Bütçe Gelirleri GSYİH'nın %'si Olarak

ÜLKELER	1992	1994	1995	1996	1997	Δ1992-1997
Arnavutluk	23,5	24,5	23,9	18,3	16,4	—7,1
Azerbaycan	61,5	24,5	15,0	16,2	17,4	—44,1
Belarus	46,0	47,5	42,7	40,9	40,9	—5,1
Bulgaristan	38,4	39,9	36,6	34,3	31,5	—6,9
Çek Cum.	45,0	44,9	43,8	42,7	40,7	—4,3
Ermenistan	29,1	27,7	19,3	17,2	17,4	—11,7
Estonya	34,6	41,3	39,9	39,0	39,4	+4,8
Gürcistan	19,0	7,7	7,1	9,4	10,4	—8,6
Hırvatistan	33,2	43,2	45,8	47,0	46,8	+13,6
Kazakistan	24,5	22,5	24,6	22,9	23,4	—1,1
Kırgızistan	17,5	20,8	16,7	17,1	17,6	+0,1
Letonya	28,1	36,5	35,5	36,5	39,0	+10,9
Litvanya	31,6	32,7	32,8	30,1	33,5	+1,9
Macaristan	53,4	51,4	48,1	46,8	44,9	—8,5
Makedonya	38,6	51,0	45,3	44,3	42,4	+3,8
Moldova	30,3	33,5	33,9	32,1	34,3	+4,0
Özbekistan	31,5	32,3	34,6	34,2	30,2	—1,3
Polonya	43,8	47,5	45,7	45,1	44,1	+0,3
Romanya	37,4	32,1	31,9	29,8	27,0	—10,4
Rusya	43,9	37,8	34,5	34,9	34,0	—9,9
Slovakya	46,1	46,4	47,1	46,9	41,5	—4,6
Slovenya	45,9	45,9	45,7	45,2	45,0	—0,9
Tacikistan	26,6	44,5	15,2	12,1	11,6	—15,0
Türkmenistan	42,3	10,4	12,5	16,5	29,2	—13,1
Ukrayna	34,0	41,9	37,8	36,7	38,4	+4,4

Treisman Daniel, (1999), "Russia's Tax Crisis: Explaining Falling Revenues in A Transitional Economy", s.149.

Tabloda yer alan ülkelerin 16'sında 1992–1997 yılları arasındaki süreçte gelir azalışları yaşanırken geriye kalan 9 ülkede bu süre sonu itibariyle gelir azalışıyla karşılaşmamıştır. Gelir azalışlarının en şiddetli olduğu ülkeler Azerbaycan, Tacikistan, Türkmenistan, Romanya, Ermenistan ve Rusya gibi ülkeler iken gelir artışları sağlayabilen ülkeler ise Hırvatistan, Letonya, Litvanya, Estonya, Ukrayna, Moldova, Makedonya, Polonya ve Kırgızistan olmuştur.

Yukarıdaki kısımda incelediğimiz gibi 1992–1997 yılları arasında ekonomisi de hızla küçülen Azerbaycan ekstra bütçe fonları da dahil olmak üzere konsolide bütçe gelirlerinin % 44,1'ini kaybetmişti. 1992 yılında toplam gelirlerinin GSYİH'ya oranı % 61,5 gibi yüksek bir rakamken 1994 yılına gelindiğinde bu oran % 24,5'e kadar düşmüştür. Bu düşüşün vahameti Azerbaycan'ın 1992–3–4 yıllarındaki GSYİH'sının azalışı da göz önüne alındığında daha da artacaktır. 1995 yılında devlet bütçesi gelirleri daha da azalarak GSYİH'ya oranı % 15,0'a kadar inmiştir. Aşağıdaki tabloda ise devlet bütçesi içinde yer alan vergi gelirlerinin türlerine göre GSYİH'ya oranları verilmektedir. Burada üç temel vergi ve sosyal güvenlik katkıları yer almaktadır. Azerbaycan bu vergi türleri içerisinde 1992 yılında uygulamaya koyduğu katma değer vergisi dışında diğer tüm gelirlerde azalış yaşamıştır. Bunların arasında en şiddetlisi katkılarda ve diğer ülkelerde de görüldüğü gibi şirket gelir vergilerinde olmuştur.

Tacikistan ise bütçe gelirlerinde şiddetli bir şekilde azalışın yaşandığı bir diğer ülke olmuştur. 1992 yılında bütçe gelirlerinin GSYİH'ya oranı % 26,6 iken 1994 yılında bu oran % 44,5'e yükselmiş fakat ertesi yıl hızla % 15,2'ye kadar düşmüştür. Diğer taraftan Tacikistan 1992–3–4 yıllarında yine şiddetli bir şekilde ekonomik küçülme yaşamıştır. Dolayısıyla bütçe gelirlerinin azalışı daha kuvvetli olmuştur. Tacik ekonomisinde ertesi yılda da bütçe gelirlerinde azalış süreci devam etmiştir. Fakat 1995 yılında olduğu kadar şiddetli olmamıştır. 1996 yılında bütçe gelirleri % 12,1'e ve son olarak 1997 yılında ise % 11,6'ya düşmüştür. Tablodan da görüldüğü gibi gelir azalışı % 15,0 düzeyinde olmuştur. Vergi türlerine göre azalışın incelendiği tablodan da anlaşıldığı gibi Tacikistan en şiddetli azalışı teşebbüs gelirlerinde yaşamıştır. Bu arada kişisel gelir vergilerinde de daha ılımlı bir düzeyde azalış olmamış değildir.

Türkmenistan'a baktığımızda ise sonradan toparlanma sağlanmış olmasına rağmen bütçe gelirlerinin yine şiddetli bir şekilde azaldığını görebilmekteyiz. 1992 yılında bütçe gelirlerinin GSYİH'ya oranı % 42,3 iken 1994 yılında ani bir azalışla karşılaşmış ve bu oran

% 10,4'e düşerek yaklaşık dört kat küçülmüştür. 1995 yılından itibaren ise gelirlerde artış gözlemlenmektedir. 1997 yılında bütçe gelirlerinin GSYİH'ya oranı % 29,2'ye kadar yükseltebilmiştir. Ancak yine de 1992–1997 yılları arasında bütçe gelirlerinin % 13,1 oranında azalışı önlenememiştir. Görüldüğü gibi ekonomik küçülmenin daha şiddetli yaşandığı eski Sovyet ülkelerinde gelir kaybı birkaç ülke istisnası dışında şiddetli olmuştur. Rusya yine 1992–1997 yılları arasındaki dönemde gelirlerinin % 9,9'unu kaybetmişti. Dikkat edildiğinde bu ülkelerin Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri olduğu görülmektedir. Bu ülkeler bir tarafta şiddetli küçülmeye diğer tarafta da bütçe gelirlerinde azalışlarla karşılaşmışlardır.

Tablo 7

Geçiş Ülkelerinde Dönüşüm Süreci Boyunca Vergi Gelirleri: Ülke Geliri GSYİH'nın %'si olarak

Vergi Türü/GSYİH	KGV/GSYİH		ŞGV/GSYİH		KDV/Tüketim/GSYİH		Katkılar/GSYİH	
Yıllar 1991–2002	1991–5	1999–02	1991–5	1999–02	1991–5	1999–02	1991–5	1999–02
Çek Cumhuriyeti	5,0	4,8	5,3	3,2	11,5	9,1	15,8	15,0
Estonya	7,1	7,4	7,0	0,8	10,7	12,7	8,1	11,0
Litvanya	4,6	7,3	8,4	0,5	9,4	11,4	6,9	7,7
Letonya	5,0	6,0	2,8	2,1	10,4	10,8	12,0	9,2
Polonya	8,2	4,6	4,4	1,8	10,2	11,4	9,6	9,6
Slovakya	5,5	3,5	7,7	2,0	12,5	10,3	10,3	12,7
Slovenya	5,0	4,2	0,7	1,3	10,1	13,5	12,5	15,5
Macaristan	7,0	7,5	3,5	2,4	11,6	12,0	13,5	11,3
EU–8 Ortalaması	5,9	5,7	5,0	1,8	10,8	11,4	11,1	11,5
Arnavutluk	0,1	0,8	3,3	1,6	7,2	8,1	3,1	3,7
Bulgaristan	5,2	3,6	4,5	2,5	6,8	12,0	11,9	7,8
Hırvatistan	3,7	2,9	0,9	1,4	18,1	18,4	13,7	13,4
Makedonya	5,8	4,8	1,2	1,2	8,2	11,3	19,2	10,8
Romanya	7,2	3,3	6,1	1,9	10,1	8,0	9,1	11,2
Balkan Ülke. Ortlm.	4,4	3,1	3,2	1,7	10,1	11,6	11,4	9,4
Ermenistan	1,3	0,9	5,2	1,3	3,8	9,6	1,8	2,8
Azerbaycan	2,2	1,9	7,6	2,5	5,6	7,2	9,9	2,2
Belarus	0,0	3,0	12,1	3,6	X	11,3	12,9	11,9
Gürcistan	0,6	1,9	1,0	1,1	1,7	6,8	0,9	1,8
Kazakistan	2,0	2,1	2,2	6,5	3,2	5,4	6,3	3,6
Kırgızistan	1,9	1,4	3,1	1,5	6,0	8,3	5,9	3,5
Moldova	1,7	1,4	4,6	1,9	10,8	12,2	2,9	7,4
Rusya	2,3	2,1	9,1	4,3	7,2	10,0	9,7	7,7
Tacikistan	2,6	1,2	6,8	0,6	7,0	7,5	9,2	1,9
Türkmenistan	0,3	1,9	4,1	2,5	8,1	7,0	3,5	3,4
Ukrayna	3,2	4,9	7,9	4,3	8,9	10,1	11,4	9,0
Özbekistan	3,6	3,6	6,4	3,2	12,9	12,6	0,7	6,7
BDT Ortalaması	1,8	2,2	5,8	2,8	7,1	9,0	6,3	5,2

Kaynak: Grabowski H. Maciej, Reforms of Tax Systems in Transition Countries, Transition Studies Review, (2005) 12 (2): 293–312 DOI 10.1007/s 11300–005–0063-y, printed in Austria.

Bununla birlikte Kazakistan diğer Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleriyle kıyaslandığında % -1,1 gibi son derece ılımlı bir düzeyde vergi geliri azalışıyla karşılaşmıştır.

Bu ülkenin 1992–1997 yıllarında bütçe gelirleri göreceli olarak istikrarlı bir tablo izlemiş ve ekonomik küçülmeye paralel olarak oransal bir azalışla karşılaşılmamıştır.

Bu arada üzerinde durulması gereken diğer ülkeler ise bu süreçte hem ileri reform derecesi alan ve hemde gelir kaybıyla karşılaşmayan ülkeler olarak Baltık ülkeleriydi. Letonya bu konuda bu grubun en dikkat çeken ülkesidir. İstisnai bir şekilde bu ülkenin ekonomisi beş yıl boyunca küçülmesine rağmen bütçe gelirleri 1992–1997 yılları arasındaki süreçte % 10,9'luk oranda bir artış göstermiştir.

İlginç bir nokta ise bu ülkenin 1996 yılında yürürlükte olan vergi oranlarının da diğer ülkelere göre oldukça ılımlı bir düzeyde olmasıdır. Örneğin diğer ülkelerde şirket gelir vergileri oranı ortalama % 30–40 oranlarında seyretmesine karşın bu ülkede % 25 oranında olmasıydı (Treisman, 1999; 149; Vazquez ve McNab, 2000; Mitra ve Stern, 2002; Belaković). Ancak burada oranlarla gelir azalışları arasındaki korelasyonu ölçecek bir araç kullanamıyoruz.

Avrupa'da ise gelir azalışlarının en şiddetli olduğu ülke Romanya idi. Bu ülke bütçe gelirlerinin % 10,4'ünü kaybetti. Yine kaybedilen gelirler içerisindeki payın başını kuralsal bir şekilde teşebbüs/şirket vergileri çekiyordu. Özelleştirilen büyük teşebbüslerin yerine geçenlerden elde edilen gelir düzeyi diğerlerine göre daha azdı. Slovakya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan, Arnavutluk, Macaristan gibi ülkeler Avrupa'nın gelir azalışı yaşayan diğer ülkeleriydi. Ancak bunlardaki azalışın şiddeti göreceli olarak daha az olmuştur.

Hiç şüphesiz bu çözülüşün arkasındaki nedenler sadece ekonomik yapının kendi içindeki sorunsal özelliklerden ve bunun yarattığı ekonomik çerçeveden kaynaklanmıyordu. Aynı zamanda vergi sisteminin geçmiş ve bugünle ilgili süregelen ve varolan kendi sorunsal özellikleri de çözülüşü kuvvetlendirmiş ve reformun uygulanabilirliği; yoğunluğu; hızı ve destek konusunda bir takım zorlukların ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktaydı.

Yukarıda bahsettiğimiz değişiklikler eski vergi sistemlerinin reformize edilmesindeki zorlukları ortaya koyduğu gibi aynı zamanda reform gerekliliğini de açıklamaktadır. Eski sistemin tamamen çözülmeye başlaması nedeniyle bunun yerine yeni ekonomik çevrede işleyebilme yeteneğine sahip olan tamamıyla yeni vergi sistemlerinin uygulamaya konulması gerekli olmuştur. Bununla birlikte yeni vergi sistemleri sadece yeni vergi hukukunu ve

politikasını değil aynı zamanda yeni mali kurumları ve yeni insan kaynağını da gerektirmektedir. Bu vergi hukuku başka ülkelerden ithal edilebilir ve hatta bu ülkelerden olduğu gibi kopyalanabilir (Nsouli, 1999). Ancak asıl sorunlardan bir diğeri de insan kaynağıyla ilgiliydi.

2.4.2.Sorunsal Özellikler

Geçiş ekonomilerinde geçiş süreci boyunca varlığını sürdüren ve gerek vergileme kapasitesini gerekse uygulanacak reformların başarısını etkileyen altı temel sorunsal özellikten bahsedebiliriz. Bu özellikler daha önce ifade ettiğimiz merkezi planlamacı ekonomilerin klasik özelliklerinin geçiş reformları evresinde de devam etmesinden başka bir şey değildir. Ancak şunu ifade etmeden geçmeyelim ki bu özellikler geçiş dönemindeki vergi sistemini anlayabilmek açısından son derece önemlidir. Çünkü aşağıdaki tüm özellikler tek bir bütünün her bir parçasını oluşturmakta ve yoğun bir şekilde birbirini etkilemektedir. Bu sorunsal özelliklerden birinin giderilmesi diğerlerinin etkisinin azalmasına büyük katkıda bulunacaktır. Şimdi bunları ayrı başlıklar altında inceleyelim.

2.4.2.1. Müdahaleci Gelenek ve GSYİH’da Kamu Sektörü Payının Fazlalığı

Geçiş ekonomilerinde vergiler merkezi planlamacı ekonomik sistemin bir devamı olarak kamu harcamaları için gerekli gelirleri arttırmak, planın parasal yönünü, sermaye sahibinin rolündeki uygun fazlalıkları ve kaynakların tahsisini etkileyecek reform sosyalizmi dönemini desteklemek için kullanılmıştır. Dolayısıyla bu uygulama içerisinde “verginin çok amaçlılığı” durumu ortaya çıkmaktadır. Reform döneminde de vergilerin çok amaçlı kullanımı devletin, ekonominin ve toplumun kontrol edilmesi ve bunlara müdahalesinin gücünü yansıtmıştır. Bu gelenek çok daha düşük ölçekte olmasına rağmen geçiş dönemi boyunca kolay kolay ortadan kalkmamış, varlığını sürdürmüş ve vergi hukukunun ekonomik ve sosyal mühendislik için kullanımı geçiş sürecinde olan ülkelerde son derece revaçta olmuştur. Bunun yanında bu müdahaleci anlayış piyasa ekonomisinin temel şartı olan yasalara ve prosedürlere bağlı vergi hukuku sisteminin yerini, müdahale amaçlarına göre esneklikler içeren ve değişebilen bir vergi hukuku uygulamasının almasına neden olmuştur. Oysa vergi yasaları sıklıkla değiştirilmemelidir. Çünkü vergi reformunun temel amaçlarından biri de istikrarı sağlayarak belirsizlik ortamını yok etmektir. Böylece reform çerçevesinde üzerinde durulması gereken ilk konulardan birisi budur.

Geçiş süreci başladığında yukarıda da ifade edildiği gibi tüm geçiş ülkelerinde görülen en belirgin bir diğer özellik özel sektör aktivitelerinden kaynaklanan GSYİH'nın paylaşımının çok küçük olduğudur. Eski Çekoslovakya ve Rusya gibi ülkelerde geçiş başlangıcında bu oran % 1'den azken; diğer taraftan Polonya gibi özel sektörün en geniş olduğu bir ülkede bile ancak % 20'ye ulaşabilmiştir. Bu ekonomiler ancak 2000'li yıllara doğru piyasa ekonomisine uygun oranda bir özel sektör yaratmaya başlamışlardır. Oysa karışık bir şekilde, geçişin başlangıç yıllarında özel sektörden kaynaklanan GSYİH'nın paylaşımı ABD gibi bir ülkede neredeyse % 80'e varmıştır. Böylece açıkça görülmektedir ki, ekonomik üretim, merkezi planlamacı ekonomilerde ezici bir şekilde kamu sektörünün elindedir, çünkü sadece birkaç verimli varlık özel mülkiyete konu olabilmektedir ve sadece birkaç özel ekonomik aktiviteye izin verilmektedir (Engelschalk; 2003; Tanzi ve Tsibouris, 2000; 3; Treisman, 1999).

Böyle bir ekonomik ortam ekonomik faaliyetlerin kısıtlanmasını zorunlu kılmış ve bunun sonucunda elde edilecek kazanç, gelir ve iratlardan toplanacak vergi gelirlerini de azaltmıştır. Çünkü vergilendirilebilir kapasite son derece kısıtlıdır ve özel sektör aktiviteleri yok denecek kadar az olduğundan vergi tabanı dar kalmıştır. Ancak bu merkezi planlamacı ekonomilerin klasik özelliği olduğundan şaşırtıcı bir durum değildir; çünkü bu tarz bir sistemde üretim araçları devlet mülkiyetindedir ve özel mülkiyete izin verilmemektedir. Bununla birlikte bu temel özellik geçiş dönemi boyunca elde edilen gelirlerin hem yetersizliğine hemde başlangıç gelir düzeyinin son derece düşük olmasına yol açmıştır. Ancak geçiş süresince ekonomik reform kapsamında yer alan önemli konulardan birisi olarak özelleştirme aracılığıyla özel sektör payının artırılması zamanla vergi gelirlerini de arttırmaya başlamıştır.

2.4.2.2 Gelenekselleşmiş ve Görüşmeler Aracılığıyla Belirlenen Vergilerin Varlığı

Geçiş ülkelerinde, bilindiği gibi merkezi planlamacı ekonomik sistemde sıklıkla uygulanan vergi mükellefleriyle vergi idareleri arasındaki görüşme ve ödenecek vergi üzerinde anlaşmalar sistemi geçiş döneminde de varlığını devam ettirmiştir. Bu uygulama gereğince vergi sorumlulukları sıklıkla görüşülmüştür. Bu uygulama kanuni vergi tabanları ile fiili vergi sorumlulukları arasında sistematik ilişkinin eksikliği anlamına gelmektedir. Geçişin başlangıç yıllarında yukarıda bahsettiğimiz müdahaleci geleneğin etkisiyle yasal prosedür henüz tam anlamıyla işlerlik kazanmamıştır. Anlaşmaya varılmış vergiler firmaların karşılaştıkları yumuşak/gevşek bütçe kısıtlamasının bir bölümünü oluşturmuştur ve bu şirketleri iflas etme riskinden korumuştur. Dolayısıyla, burada, kurumsal eksiklik sorunu,

ciddi düzeyde kendini hissettirmiştir. Alışıldık vergilerin ve üzerinde anlaşmaya varılarak belirlenen anlamında, anlaşılmış ödemelerin kalıtsallığı geçiş sürecindeki ülkelerde vergi yönetim çabalarını ve vergi reformunun faydasını sınırlamaya devam etmiştir. Devlet teşebbüsleri ve daha büyük bir ihtimalle daha küçük boyuttaki yeni kurulmuş ve özelleştirilmiş teşebbüsler bireysel vergi rahatlaması için devlete lobicilik faaliyetlerinde bulunmaya devam etmişlerdir ve sıklıkla bir görüşme enstrümanı olarak ödenmemiş vergi borçlarını çoğaltmayı tercih etmişlerdir.

Bu tip bir uygulamanın varlığı firmaları bir taraftan gevşek bütçe kısıtlamalarına teşvik etmekte diğer taraftan gerçekleşmiş vergi miktarını ödememe kültürünün yerleşmesine neden olmaktadır. Ayrıca aşağıda bahsettiğimiz zımni vergilemenin nedenlerinden birisi de görüşmeler aracılığıyla belirlenen vergilerdir. Çünkü firmaların bu görüşmeler sonucunda ne kadar vergi ödedikleri bilinmemektedir. Bu aynı zamanda mevcut yasal ve kurumsal sisteme olan güveni de azaltmaktadır. Vergi reformu çerçevesinde yapılması gereken düzenlemelerden biri de bu uygulamayı ortadan kaldırarak vergilerin belirliliği ve şeffaflığı sistemini yerleştirecek bir uygulamayı başlatmak ve bunu kalıtsallaştırmaktır.

2.4.2.3. Kamuoyundan Saklanan Vergiler/Zımni Vergileme

Merkezi planlamacı ekonomik sistemde vergi sistemlerinin şeffaflığı söz konusu değildir ve sıklıkla müteşebbisler aynı durumdaki diğer müteşebbislerin ne ödediklerini bilmemişlerdir. Yukarıdaki ikinci sorunsal özelliğin bu soruna katkısı hiç şüphesiz çok yoğun olmuştur. Dolayısıyla bu konuya girişte söylediğimiz gibi özelliklerin her biri birbiriyle sıkı bir ilişki içindedir.

Çok az birey vergi iadelerini ve beyannamelerini güncel olarak doldurduğundan, nüfusun çoğunluğu, ne alışverişler sırasında vergi ödediğini bilmektedir nede alışveriş vergilerinin veya kâr vergilerinin farkındadır. Dolayısıyla bu bireyler aynı zamanda ne vergilerin nede vergi yükünün ağırlığının farkındadırlar. Merkezi planlamaya dayanan ülkelerde zımni/açık olmayan-gizli vergileme, sarıh/açık-gizli olmayan vergileme kadar yaygındır. Bu miras, ortalama her yurttaş açık olarak ilk kez vergilendirildiğinden, vergi kaçırma için bir kültür yaratarak geçiş dönemi boyunca başarılı bir vergi reformuna karşı şüpheleri artırmıştır. Bireyler vergi ödeme bilincine ve kültürüne sahip olmadıklarından yeni ekonomik sistemin getirdiği bu tip uygulamayı da benimsememe eğiliminde olmuşlardır. Bu zihniyete göre devlet zaten ekonomik bir birimdir ve dolayısıyla gelir elde etmek için

ekstradan vergi salmasına gerek yoktur. Oysa piyasa ekonomisi reformu bunu söylememektedir.

Sonuç olarak vergi reformunun başlangıcında ilk getirilen vergi türü olarak teşebbüs vergilerine ve kişisel gelir vergilerine tepkinin yoğun olduğu görülmüştür. Dolayısıyla tüm *geçiş ekonomileri* dolaylı bir vergi türü olarak KDV uygulamasına 1992 yılından itibaren geçmeye başlamışlardır. Bu uygulamanın yaygınlığı bu tür ekonomiler bir KDV uygulamasına aşına olmamalarına rağmen yoğun olmuştur.

2.4.2.4.Yüksek Oranlar ve Karmaşıklık

Geçiş döneminde karşılaşılan önemli bir sorun da hiç şüphesiz özel sektörün yatırım yapmasına ve dolayısıyla özel ekonomik aktivitelerin gelişmesine uygun bir ekonomik iklim yaratmayan yüksek oranlı vergilerdi (Borish ve Noel, 1996; 55). Özellikle Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde vergi oranları son derece yüksekti. Baltık ülkeleri dışında neredeyse tüm *geçiş ekonomilerinde* 1996 yılında kişisel gelir vergisi oranları % 40'larda seyrediyordu. Bulgaristan, Polonya ve Slovakya'da kâr vergisi oranları % 40'tı. Bu ülkelerdeki vergi yükü de doğal olarak OECD ülkeleri ortalamasının üzerindeydi. Toplam vergi yükü GSYİH'nın neredeyse % 35-42'sini bulmaktaydı. (Borish ve Noel, 1996; 56; Svejnar, 2001; 17). Aşağıda yer alan tablolar *geçiş ekonomilerinin* vergi sistemlerini kapsamlı bir şekilde ortaya koymaktadır.

Tabloda da görüldüğü gibi geçiş sonrasının reformlarıyla tüm geçiş ülkeleri kâr vergisi oranlarını indirmişlerdir. Ancak buna rağmen bazı ülkeler dışında özellikle de Doğu Avrupa ülkelerinde oranların hala yüksek olduğu görülmektedir. Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya gibi geçiş sürecinde göreceli olarak başarılı olduğunu söyleyebileceğimiz ülkeler 1996 yılında % 40 düzeylerinde kâr vergisi uygulamaktaydılar. Bununla birlikte bu ülkelerin, Çek Cumhuriyeti'nin yatırımlar, hisse senetleri ve emekli fonları için uyguladığı % 25'lik oran dışında tüm aktivitelere tek oranlı bir tarife uyguladıkları görülmekteydi.

Polonya, Slovakya, Litvanya, Macaristan, Slovenya ve Sırbistan dışında tüm ülkeler temel oranlar dışında bazı aktiviteleri kategorilendirerek bunlar için farklı oranlar uygulamışlardır. Genel olarak tüm ülkelerde sigortacılık/bankacılık, turizm ve kumar kazançları için uygulanan vergi oranları farklı ve daha yüksek olmuştur. Örneğin Ermenistan'ın temel kâr vergisi tarifesini artıran oranlı bir yapıya sahip olup en düşük oran % 12

en yüksek oran ise % 30 iken bankacılık/sigortacılık kazançlarına % 45’lik oran uygulanmaktaydı. Diğer bir dikkat çekici nokta ise Baltık ülkelerinin Doğu Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında daha düşük kâr vergisi oranları uyguladıklarının görülmesidir. Letonya % 25’lik bir oran uygularken Estonya % 26’lık bir oran uygulamaktadır. Ayrıca Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde de son derece farklılaşan uygulamalar olduğu görülmektedir. Mesela Türkmenistan’da temel oran % 25 iken Tacikistan’da bunun iki katı bir oran olan % 50 uygulamasına gidildiği göze çarpmaktadır. Aynı şekilde Gürcistan % 20’lik bir oran uygulamaktadır.

Sonuç itibariyle 1990’lı yılların ortalarında ülkelerin çoklu tarife ve yüksek oranlar uyguladıkları ve karmaşık vergi sistemlerine sahip oldukları söylenebilir. Örneğin Litvanya, Macaristan, Polonya ve Slovakya gibi bazı istisnai ülkeler dışında bütün ülkelerin kâr vergisi tarifesinde temel oranlar dışında turizm, bankacılık ve sigortacılık, tarımsal aktiviteler gibi diğer faaliyetler için farklı oranlar uyguladıklarını görebilmekteyiz. Yine vergi ayrıcalıklarının yoğun olduğu bir uygulamalar silsilesiyle de karşı karşıya kalabilmekteyiz.

Tablo 8
Geçiş Ülkelerinde Girişim Kâr Vergisi–1996

ÜLKELER	Temel Oranlar %	Diğer Oranlar %	Kesintiler Üzerindeki Sınırlamalar	İndirime Tabi Olmayan Harcamalar	Vergi Ayrıcalıkları	Yabancı Yatırımcı Ayrıcalıkları %
Arnavutluk	%30	%40 turizm %50 maden/enerji çıkarma	Eğlence harcamaları, Faiz harcamaları	İşçi yardımları, Uzun vadeli banka kredisi faizi	Özel aktiviteler, Yeniden yatırım aktiviteleri, küçük işletmeler	Ayrıcalık yok
Azerbaycan	%25–35 ilerleyici %35 500 bin rublenin yukarısı	%45 sigortacılık/bankacılık %70 kumar kazançları %15–45 kooperatifler	Bazı işçi maliyetleri, çevresel koruma	Birleşik girişimler hariç uzun vadeli banka kredisi faizi, yasa dışı yer almayan harcamalar	2 yıllık coğrafik istisna, üretim artışı, küçük işletmeler	2 yıllık vergi muafiyeti, eğer dağlık bölgede yatırım yapılmışsa %10 oranla 3 yıllık vergi muafiyeti
Belarus (Beyaz Rusya)	%30	%15 küçük işletmeler %44 bankacılık/sigortacılık %60 kumar kazançları %50–80 müzayedeler/leasing	Bazı işçi maliyetleri, çevresel koruma	İşçi yardımları, konut ödenekleri, Uzun vadeli banka kredi faizi	Yeniden yatırım aktiviteleri, sosyal aktiviteler için kullanılan kârlar vergiden muaf	3 yıllık vergi muafiyeti
Bulgaristan	%40	%30 küçük işletmeler %50 bankacılık/sigortacılık	Medikal bakım, faiz, sermaye harcamaları	Girişim rezervleri	Bazı tarımsal üretimler vergiden muaf	Ayrıcalık yok
Çek Cumhuriyeti	%39	%25 yatırımlar, hisse senedi, emekli maaş fonları	Kira ödemeleri, aşırı faiz, seyahat harcamaları	Eğlence harcamaları	Belirli enerji üreticileri için 5 yıllık muafiyet	Ayrıcalık yok
Ermenistan	%12–30 ilerleyici	%45 bankacılık/sigortacılık	Çevresel koruma	Uzun dönem banka kredi faizi	2 veya 3 yıl için yeni işletmeler vergiden muaf	2 yıl vergi muafiyeti, temel oranın %50- %70’inin ödenmesi
Estonya	%26	%4 genel sigorta %1 yaşam, sağlık,	Sabit varlık maliyetleri,	Hediyeler	Ayrıcalık yok	Ayrıcalık yok

		emekli maaşı sigortası	eğlence harcamaları			
Gürcistan	%20	%0 tarımsal aktiviteler %10 endüstriyel/imalat %35 bankacılık %60 eğlence %70 kumar kazançları	Veri yok	Veri yok	1 yıllık muafiyet ve izleyen 2 yıllık dönemde %50 oran azalışıyla muafiyet, endüstriyel donanım, teknoloji ve belirli sosyal projelerde karların yeniden yatırımı halinde %10–100 tahsisatlar	2 yıl vergi muafiyeti ve izleyen dönemde 4 yıl için %50'ye kadarlık bir azalış, 2 yıl muafiyet, %100 yabancı şirketler başlangıç yatırımlarını geri alıncaya kadar vergiden muafırlar
Kazakistan	%30	%10 tarım %45 yabancı şube ofisleri	Faiz ödemeleri	Kambiyo piyasası kayıpları	Serbest ekonomik bölgede yapılan faaliyetlerde % 20 temel oran indirimi	Ayrıcalık yok
Kırgızistan	%35	%45 bankacılık %55 sigortacılık %70 kumar kazançları		Yasada yer almayan harcamalar	Yeniden yatırım kârlarında %10 temel oran indirimi	Birleşik şirketlerde %30'luk temel oran
Hırvatistan	%25	Başka oran yok	Çevresel koruma, sosyal hizmet, işçi maliyetleri	Bonuslar, aşırı faiz	Ayrıcalık yok	Ayrıcalık yok
Letonya	%25	%10 tarım	Kültürel, sosyal fonlara bağışlar	Üretim aktiviteleriyle ilgili olmayan harcamalar	Sermaye/kar yeniden yatırımı, küçük işletme işe başlama tahsisatı	Birleşik şirketler için 3 yıl muafiyet ve izleyen 3 yılda %50 oranında azalış
Litvanya	%29	-----	Banka faizi, kötü borçlanmalar	-----	Küçük işletmeler hesaplanan verginin %80'ini öderler	Ayrıcalık yok
Macaristan	%18 deklare edilen kârlar %23 dağıtılan kârlar	-----	Aşırı faizler, kira ödemeleri, danışmanlık ücretleri	Girişimle ilgili olmayan harcamalar	Hızlandırılmış amortisman, yatırım için faiz tahsisatı	Off-shore şirketler için %85 oranında yükümlülük indirimi
Moldova	%15–32 ilerleyici	%10–50 kooperatifler %25 sigortacılık %40 bankacılık %70 aşırı kârlar	Veri yok	Banka ve sigorta şirketleri için işçi maliyetleri	Belirli sektörlerde yatırım indirimi, serbest ticaret bölgelerinde hızlandırılmış amortisman ve %30'luk maksimum temel oran	Yüksek kalitede birleşik şirketler için 1–6 yıllık vergi muafiyeti
Özbekistan	%37	%3–20 tarım %35 bankacılık/sigortacılık %60 kumar kazançları	Reklâmcılık, seyahat harcamaları, eğitim harcamaları	Vadesi geçmiş ve ertelenmiş kredilerin faizleri	Yeniden yatırım karları, indirilmiş oran veya 2 yıllık vergi muafiyeti	Sektöre bağlı olarak 2–5 yıllık vergi muafiyeti
Polonya	%40	-----	Reklâmcılık	Yönetici ücretleri	Coğrafi yatırım tahsisatı	Ayrıcalık yok
Romanya	%38	%25 tarım % 60 kumar kazançları	Faiz harcamaları, reklâmcılık, kamu işleri	Ekonomik aktiviteyle ilgili olmayan ve izin verilmeyen harcamalar	Ayrıcalık yok	İhracat yapan birleşik şirketler için 5 yıllık vergi muafiyeti
Rusya	%35	%43 bankacılık/sigortacılık, orta ölçekli aktiviteler %70 video kiralama %90 kumar kazançları	Banka faizi, seyahat/eğlence, belirli reklâmcılık faaliyetleriyle, pazarlama harcamaları, yardım bağışları	Şirket içi kredi faizleri, gönüllü mülkiyet sigortası	Küçük işletmeler, belirli sektörlerde üretim genişlemesi için yatırımlar, tarımsal alanda bankacılık/sigortacılık şirketleri için %50 oranında indirim	2 yıl federal vergi istisnası, 3. yılda %75 vergi oran indirimi, 4. yılda %50 oran vergi indirimi
Slovenya	%25	-----	İşçi maliyetleri, eğlence harcamaları	Vadesi geçmiş hesapların faizleri	Yeni işçi tahsisatı, yatırım indirimleri	Ayrıcalık yok
Slovak	%40	-----	Seyahat	Eğlence	Belirli enerji üreticileri	Ayrıcalık yok

Cumhuriyeti			harcamaları, kira ödemeleri, borç/varlık rasyosunun aşırılığı üzerindeki faiz	harcamaları, yönetici ödülleri	için 6 yıllık muafiyet, çiftçiler için özel indirimler	
Sırbistan	%25	-----	Ekolojik harcamalar, özendirme harcamaları	Para cezaları	Yeniden yatırım tahsisatı, küçük işletmeler için azaltılmış oran, yeni girişimler için 3/1 yıllık muafiyet	Eğer yabancı katılımı %10'dan büyükse yabancı katılım payına eşit oranda 5 yıl vergi indirimi
Tacikistan	%50	%25 çiftlikler, küçük girişimler %55 bankacılık/sigortacılık	İşçi maliyetleri, çevresel koruma	Toplu işçi ödemeleri, uzun vadeli kredi faizi	2 yıllık kırsal küçük işletme muafiyeti, tarımsal alanda indirilmiş oran	Birleşik şirketler için %30'luk temel oran uygulaması, çoğu şirketler için 2 yıllık vergi muafiyeti
Türkmenistan	%25	%30 küçük işletmeler, bankacılık/sigortacılık %60 kumar kazançları	Aşırı işçi maliyetleri, çevresel koruma	Yasada izin verilmeyen harcamalar	Belirli üreticiler için 1 yıllık muafiyet ve %50 oranında indirim	Başlangıç yatırımları geri alınmıncaya kadar vergiden muaf
Ukrayna	%30	%55 bankacılık/sigortacılık %60 kumar kazançları	Reklâmcılık, işletme gezintileri ve toplantıları	Yasada izin verilmeyen harcamalar	Aktif üretim sahalarında hızlandırılmış amortisman	Ukrayna'da faaliyet gösteren off- shore şirketler vergiden muafırlar

Kaynak: Uluslararası Mali Dokümantasyon Bürosu, 1996. Vazquez, Martinez Jorge and McNab Robert (1997), "Tax Systems in Transition Economies", International Studies Program, Working Paper 97-1, , Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta: George State University.

Tablo 9
Kişisel Gelir Vergisi Ve Sosyal Güvenlik Katkıları SGK-1996

ÜLKELER	En Yüksek Oran %	İstisnalar (Minimum sahiplik süresi)	Kâr Payı Vergilemesi %	Faizler %	İşveren SGK %	Çalışan SGK %
Arnavutluk	40	Sermaye kazançları, devlet maaşları	Yok	Yok	%32,5	%10
Azerbaycan	40	Özel mülkiyet üzerinden sermaye kazançları, tüm maaşlar	Kişisel gelir vergisi, kaynakta ayrılan peşin ödeme	Kişisel gelir vergisi, tasarruflar ve sosyal güvenlik için alınan faizler istisna	%37	%2
Belarus (Beyaz Rusya)	40	Özel mülkiyet üzerinden tüm kazançlar, nafakalar, devlet maaşları	Son ayırma % 15	İstisna	%36	%1
Bulgaristan	50	Tüm maaşlar, ayrılmış ödemeler, yurtdışından alınan imtiyaz ücretleri, tüm ödemeler	Kişisel gelir vergisi, kaynakta ayrılan peşin ödeme	İstisna	%42-57 Yurtdışında yaşayanlar için 20	%0
Çek Cumhuriyeti	40	Birinci ev (2 yıl), diğer	Son ayırma % 25	%15 tasarruf faizleri	%35	%12,5

		taşınmaz mülkler (5 yıl), birleşik şirket payları (3 ay), diğer taşınabilir mülkler, nafakalar		%25 sosyal güvenlik faizleri		
Ermenistan	30	Özel mülkiyet üzerinden sermaye kazançları, tüm maaşlar	Kişisel gelir vergisi	Kişisel gelir vergisi	%37	%2
Estonya	26	Özel konut (2 yıl), diğer özel mülkiyet, mülkiyet reformuyla elde edilen toprak ve binalar, kar payları, devlet maaşları	%26	Banka faizi üzerinden son ayırma %10, bankadışı faiz üzerinden kredilendirilebilir ayırma %25	%33	%0
Gürcistan	20	Özel mülkiyet üzerinden tüm kazançlar, tarımsal ürün satışı, ayırma ve tazminat ödemeleri, tüm maaşlar	Kişisel gelir vergisi	Kişisel gelir vergisi, yurtiçi baka faizleri istisna	%37	%1
Kazakistan	40	Özel konut satışı	% 15 son ayırma	% 15 son ayırma	%32	%0
Kırgızistan	40	Özel mülkiyet üzerinden kazançlar, karların yeniden yatırıma dönüşü, devlet maaşları	% 15 son ayırma	İstisna	%37	----
Hırvatistan	35	Taşınamayan mülkiyet (3 yıl), tüm faizler, kar payları, tüm maaşların üst miktarı	İstisna	İstisna	19,75	23,85
Letonya	25–10	Herhangi bir kişisel mülkiyet üzerindeki satış, karpayları, nafakalar, devlet maaşları	İstisna	İstisna	%37	%1
Litvanya	33	Herhangi bir kişisel mülkiyet üzerindeki satış, karpayları, devlet maaşları	İstisna	İstisna	%30	%1
Macaristan	48	Birinci ev (5 yıl), tüm maaşlar, belirli bonolar üzerinden tüm	%10 son ayırma	İstisna	%47 %8,5 yurtdışında yaşayanlar	%11,5 %1,5 yurt dışında yaşayanlar

		faiz ve sermaye kazançları, nafakalar				
Moldova	50	Özel mülkiyet üzerinden kazançlar, tüm maaşlar, miras ve hediyeler, nafakalar, tüm maaşlar	Kişisel gelir vergisi	Kişisel gelir vergisi	%39	%1
Özbekistan	40	Kişisel mülkiyet satışlarından elde edilen kazançlar, bonolar, nafakalar, devlet maaşları, yurtiçi banka faizleri	Kişisel gelir vergisi, kaynakta ayrılan peşin ödeme	Kişisel gelir vergisi, yurt içi banka faizleri, kaynakta ayrılan peşin ödeme	%40	%3
Polonya	45	Birinci evi almak için kullanılan sermaye kazançları, belirli güvenlik ödemeleri üzerindeki kazançlar, sosyal güvenlik bonoları	%20 son ayırma	Krediler üzerinden son ayırma %20 Tasarruflar ve güvenlik ödemeleri üzerindeki faizler istisna	%48,5	%0
Romanya	60	Herhangi bir kişisel mülkün satışından elde edilen kazançlar, tüm maaşlar	%10 son ayırma	İstisna	%20-50	%4
Rusya	35	Tüm maaşlar, taşınmaz kişisel mülkler için 5000 katsayısını geçmeyen ücretler, tüm diğer mülkler için 1000 katsayısını geçmeyen ücretler, tüm maaşlar	Kişisel gelir vergisi	Yurtiçi banka faizleri istisna	%38,5	%1
Slovenya	50	Reel varlıklar (3 yıl), 1.1.1997'e kadar güvenlik kazançları	Kişisel gelir vergisi oranında vergilendirilen %60, kaynakta ayrılan peşin ödeme	Kişisel gelir vergisi Kaynakta ayrılan peşin ödeme	%19,37	%22,1
Slovak Cumhuriyeti	42	Birinci ev (5 yıl), diğer taşınmazlar (5 yıl), belirli varlıklar	Son ayırma % 15	Tasarruf faizlerinde son ayırma %15	%38	%12

		üzerindeki paylar (5 yıl), diğer taşınır (7 yıl)				
Sırbistan	35	Taşınmaz mülkiyet (10 yıl), eğer konuta yeniden yatırılıyorsa taşınmazların satışından elde edilen kazançlar, taşınır mülklerin satışından elde edilen kazançların çoğu, tüm maaşlar	Kişisel gelir vergisi oranları üzerinden vergilendirilenin % 90	Kişisel gelir vergisi, kaynakta ayrılan ayrılan avans %20	%23,8	%23,8
Tacikistan	40	Sermaye varlıkları üzerinden kazançlar, devlet maaşları	Kişisel gelir vergisi, kaynakta ayrılan peşin ödeme	Kişisel gelir vergisi, kaynakta ayrılan peşin ödeme, yurtiçi banka faizleri	%38	%0
Türkmenistan	8	Yurt içi bankalardan faizler, devlet maaşları	%15 son ayırma	%15 son ayırma Yurtiçi banka faizleri istisna	%30	%1
Ukrayna	40	Kişisel mülkiyet satışlarından elde edilen kazançlar, bonolar, nafakalar, gönüllü sigorta ödemeleri ve devlet maaşları	Kaynakta ayrılan peşin ödeme %15	İstisna	%39	%1

Kaynak: Uluslararası Mali Dokümantasyon Bürosu, 1996. Vazquez, Martinez Jorge and McNab Robert (1997), "Tax Systems in Transition Economies", International Studies Program, Working Paper 97-1, , Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta: George State University.

Bu ülkelerin kişisel gelir vergisi uygulamalarında da son derece yoğun bir şekilde istisnai durumların var olduğu görülebilmektedir. Sosyal güvenlik katkı payları ise genel olarak işverenin üzerine bindirilmiştir.

Tablo 10
Katma Değer Vergisi-1996

ÜLKELER	Oran	İndirilmiş Oranda Vergilendirilen Mal Ve Hizmetler	İstisnalar	Malların İthalat Tanımlaması	İthalEdilen Malların Vergilendirilebilen Tabanı
Azerbaycan	%20	Uygulanmaz	Eğitim hizmetleri, belirli yiyecekler, yasal	BDT ülkeleri dışından yapılan ithalat	Gümrük değeri

			hizmetler, lisanslar ve telif hakkı	malları KDV'ye tabi	
Belarus (Beyaz Rusya)	%20	Uygulanmaz	Kamu taşımacılığı, posta, sağlık hizmetleri, şans oyunları, toprak satışları, toprak ve bina kiralama	BDT ülkeleri dışından yapılan ithalat malları KDV'ye tabi	-----
Bulgaristan	%18	Uygulanmaz	Finans, sigorta, eğitim, sağlık ve şas oyunları hizmetleri, toprak satışları, toprak ve bina kiralama	Ülkenin içine gümrüklerden giren mallar	Gümrük değeri artı gümrük resimleri ve ücretleriyle tüketim vergileri ve ithalat masrafları toplamı
Çek Cumhuriyeti	%22 (%5)	Temel gıda maddeleri, petrol ürünleri, tıbbi malzemeler, % 22 oranında özel olarak vergilendirilen tüm hizmetler	Finans, sigorta, eğitim, şans oyunları hizmetleri, radyo ve tv hizmetleritoprak ve binadan gelen transferler (en az 2 yıl elde tuttuktan sonra sonra)	Ülkede serbest dolaşımına izin verilen mallar	Gümrük değeri artı gümrük resimleri ve ücretleriyle tüketim vergileri toplamı
Ermenistan	%20	Uygulanmaz	Konut kiralaları, sigorta ve bankacılık hizmetleri, yolcu taşımacılığı, belediye hizmetleri, birçok sosyal hizmetler, yasal hizmetler, lisanslar ve telif hakkı	BDT ülkeleri dışından yapılan ithalat malları KDV'ye tabi	Gümrük değeri
Estonya	%18	Uygulanmaz	Bankacılık ve sigortacılık, konut kiralama, gazete ve dergiler, tıbbi ekipman ve hizmetler, devlet postası, eğitim ve cenaze hizmetleri, kumar ve şans oyunları	Yurtdışından gelen malların ithalatı	Gümrük değeri artı gümrük masrafları
Gürcistan	%10	Uygulanmaz	Konut kiralama, kamu taşımacılığı, temel gıda maddeleri, finansal, tıbbi ve eğitim hizmetleri	BDT ülkeleri dışından gelen malların ithalatı KDV'ye tabidir	Gümrük değeri
Kazakistan	%20	Uygulanmaz	Finans, posta, bilimsel ve eğitimsel hizmetler, belirli	BDT ülkeleri dışından gelen malların ithalatı	Gümrük değeri veya ithalat vergilerine eşit değer, gümrükler ve

			şartlar altında toprak ve bina kiralama	KDV'ye tabidir	vergiler 1,2 ile çarpılır
Kırgızistan	%20	Uygulanmaz	Finans ve bankacılık hizmetleri, posta, eğitim ve kültürel servisler kamu taşımacılığı vebazı patentler ve telif hakları	BDT ülkeleri dışından gelen malların ithalatı KDV'ye tabidir	-----
Letonya	%18	Uygulanmaz	Finans, medikal ve sağlık servisleri, eğlence, konut eşyaları	Yurtdışından gelen malların ithalatı	Koşulsuz
Litvanya	1.1.1997'e kadar %18 %9	Belirli yiyecek ürünleri	Temel gıdalar, sigorta ve bankacılık, tıbi malzemeler gazete, kitap, dergi ve posta hizmetleri	Yurtdışından gelen malların ithalatı	Gümrük değeri artı gümrük resmi
Macaristan	%25 (%12)	Hanehalkı enerjisi, tıbbi cihazlar, temel gıdalar, tarım ürünleri ve taşımacılık	Kiralama hariç finansal hizmetler, sağlık, eğitim, posta, radyo, televizyon ve şans oyunları	Herhangi bir şekilde bir ürünün ithalatı	Ürün yerli pazara varmadan önce gümrük değeri artı gümrük resmi ve ek maliyetler
Moldova	%20	Uygulanmaz	Bilgi yok	Bilgi yok	Bilgi yok
Özbekistan	%17	Uygulanmaz	İhracat, finans, kültürel, sigorta, posta ve eğitim hizmetleri, kamu taşımacılığı, kamuya açık mallar, yapı malzemeleri	BDT ülkeleri dışından gelen malların ithalatı KDV'ye tabidir	Gümrük değeri artı gümrük resmi ve tüketim vergileri
Polonya	%22 (%12, %7)	Tarımsal makineler, tıbbi cihazlar, istisna edilmemiş gıda maddeleri, otel hizmetleri, bina materyalleri, yolcu taşıma, tıbbi hizmetler; benzin ve enerjiye % 12'lik oran uygulanır	Tarımsal, eğitimsel, kültürel, finansal, posta ve kamu yönetimi hizmetleri, süt ve günlük ürünler, balık ve kümes hayvanları	Giriş şekline bakılmaksızın yurtdışından gelen malların gümrüklere girişi	Gümrük değeri artı gümrük resimleri, tüketim vergileri ve % 3'lük ithalat vergisi
Romanya	%18 %9	Temel gıdalar ve tıbbi maddeler	Finansal hizmetler, toprak ve bina kiralama, sağlık ve eğitim, kültürel ve sportif faaliyetler	Yurt dışından gelen malların girişi	Gümrük değeri artı gümrük vergileri ve tüketim vergileri
Rusya	%20 %10	Temel gıdalar ve tıbbi malzemeler	Konut kiralama, banka ve sigortacılık, sermaye katkıları,	BDT ülkeleri dışından gelen malların ithalatı	Gümrük değeri artı ithalat vergileri ve tüketim vergileri

			özelleştirme sırasında varlıkların satışı, finansal, eğitimsel, posta ve kültürel ve sportif hizmetler, şans oyunları	KDV'ye tabidir	
Slovak Cumhuriyeti	%23 %6	Temel gıdalar, petrol ürünleri, tıbbi maddeler, kâğıt ürünleri, % 23 oranında vergilendirilenler hariç tüm hizmetler	Finansal hizmetler, eğitim, posta, kültürel hizmetler, sigorta, kumar, radyo ve televizyon hizmetleri transferler ve toprak ve yeni bina kiralama 2 yıl elde tutuktan sonra	Ülkede sirkülasyonuna izin verilen mallar	Gümrük değeri artı gümrük resimleri tüketim vergileri ve ithalat vergisinin % 10'luk fazlalığı
Tacikistan	%20 %3	Uygulanmaz	Özelleştirme süresince varlıkların satışı, finansal, eğitimle ilgili hizmetler, posta, kültürel ve yasal hizmetler	BDT ülkeleri dışından gelen malların ithalatı KDV'ye tabidir	Gümrük değeri artı ithalat vergileri ve tüketim vergileri
Türkmenistan	%20	Uygulanmaz	Temel gıdalar ve çocuk eşyaları, bankacılık ve posta hizmetleri, sağlık bakımı, tıbbi malzemeler, kürk işlenmemiş pamuk ve yapı malzemeleri	BDT ülkeleri dışından gelen malların ithalatı KDV'ye tabidir	-----
Ukrayna	%20	Uygulanmaz	Taşımacılık, finans, sigorta, posta hizmetleri yapı malzemeleri, kamu taşımacılığı	BDT ülkeleri dışından gelen malların ithalatı KDV'ye tabidir	Gümrük değeri artı gümrük resmi ve tüketim vergileri

Kaynak: Uluslararası Mali Dokümantasyon Bürosu, 1996. Vazquez, Martinez Jorge and McNab Robert (1997), "Tax Systems in Transition Economies", International Studies Program, Working Paper 97-1, , Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta: George State University.

Bu dönemle ilgili olarak son tabloya baktığımızda ise hemen hemen tüm geçiş ülkelerinin Slovenya dışında KDV uygulamasını getirdiklerini ve bazı ülkelerde alışveriş vergilerinin tamamen kaldırılarak sadece KDV'nin uygulamada olduğunu görebilmekteyiz. 1990'lı yılların ortalarında bu ülkelerde KDV uygulamasında da yoğun bir şekilde istisnalar silsilesiyle karşılaşırız. İstisnalar bankacılık ve sigortacılık alanlarıyla genel olarak finans sektöründe uygulanmıştır. Tarifede yer alan oran düzeyinin ise genel olarak aynı olduğu görülmektedir. % 20-18 oranlarının genel olarak uygulandığı anlaşılmaktadır.

2.4.2.5. Azgelişmiş Vergi Yönetimi ve Kurumsal Yetersizlik

Geçiş ekonomilerindeki vergi sistemlerinin göze çarpan bir özelliği de tam anlamıyla donanımlı olmayan vergi yönetimleridir. Başlangıçta vergi yönetiminin temelini nakit yönetimiyle uğraşan yerel görevliler oluşturmaktadır. Yasalara uyma veya bir başka ifadeyle vergi sorumluluklarına itaat garanti edilir; çünkü vergi müfettişi olan devlet, bankacılık sistemi aracılığıyla ekonomik ajanların nakit akışlarını izleyebilmektedir. Yönetimsel açıdan, yerleşik fiyatlar ve ücretler de denetimleri kolaylaştırmıştır ve ekonomik aktivitenin merkeziyetçiliği vergi yöneticilerinin birkaç sayıdaki büyük teşebbüsler üzerine odaklanmasına izin vermiştir. Bu uygulama biçimi ve tam anlamıyla donanımlı olmayan vergi yönetim geleneği, dramatik bir şekilde, vergi mükelleflerinin sayısındaki kat kat yükselişi resmi ödemeler sisteminin lağvedilmesini ve diğer kurumsal değişiklikleri içeren bir piyasa ekonomisinde vergi toplamayı mümkün kılacak uygulamalar konusunda *geçiş ekonomilerini* hazırlıksız yakalamıştır.

Tüm şartlar göz önünde bulundurulduğunda yeni mali kurumlar ideal durumdan çok uzak şartlarda ve en baştan yaratılmak zorundaydı. Bu mali kurumların da, mesela vergi idareleri gibi, finansal kaynaklara (yeni kadrolar, bilgisayarlar vb. için) ve uzmanlaşmış yeteneklere (muhasibeciler, hukukçular, bilgisayar uzmanları, denetmenler vb.) ihtiyaçları vardı. Aynı zamanda ihmal edilmemesi gereken bir diğer konu da şuydu: Bu kurumların vergi mükellefleri karşısında iyi tanımlanmış yasal güçlere ve bunlarla ilgili zorunluluklara, açık stratejilere ve son olarak da bir takım amaçlara ihtiyaçları vardı. Böylece bu düzenlemeler kurumların varlıklarının gerektirdiği şekilde çalışmalarını sağlayacaktı ve diğer taraftan, bu düzenlemeler sayesinde, vergi alanlarına gözlerini kapatan veya özel bir takım vergi mükelleflerinin vergi sorumluluklarını azaltan yasa koyucu ve yönetim/bürokrasi şubesindeki veya yerel hükümetlerdeki güçlü politik figürlerden gelen kaçınılmaz baskılardan bir “Çin Seddi” gibi onları ayırmayı sağlayacak oyunun açık kurallarını ortaya koyacaktır. Tüm bu gereklilikler hukuk kurallarının rehberlik ettiği piyasa tabanlı bir vergi sistemi kurmak için elzemdir. Bununla birlikte bu kurumlar hem zaman, kaynak, teknik bilgi, yetenek ve hem de politik sermaye anlamında son derece talepkârdır. Sonuç itibariyle de, zaten bu gereklilikler sadece birkaç *geçiş ekonomisi* tarafından karşılanabilmiştir. Bu ekonomilerin çoğunda ya finansal kaynak, uzmanlaşmış yetenek ve ne yapılması gerektiği konusunda net bir anlayış eksikliği ya da vergi yönetimini politik müdahalelerden gelen baskılardan izole etme isteği/yeteneği eksikliği vardı (Tanzi ve Tsibouris, 2000; 15; Belaković).

Birçok ülkede eski kurumları yeni kurumlarmış gibi davranabilecek duruma getirerek tamir etmek şeklinde bir anlayış ve uygulama hâkim oldu. Fakat tabiri caiz ise deyimisel anlamda söylersek “*eski köpeklere yeni numaralar öğretmek*” son derece zordur. Çoğunlukla yetersiz ödemeler yapılan ve okullarda eski yöntemlerle eğitim alan bu kurumlardaki kadrolar değişimin önündeki esas engeldi. Diğer taraftan bu kurumlarda sorumlu tutulan kişiler vergi yönetimlerinin piyasa ekonomilerinde nasıl işlediği konusunda yetersiz ve hatta çok az bilgiye sahiptiler. Dolayısıyla bu bireyler için temel dürtü/hedef eski sistemin devamını sağlamaktı. Bu yüzden başlangıçta tamamıyla yepyeni kurumlar yaratmak çok daha iyi olacaktı. Birçok ülke veya hükümetler bir piyasa ekonomisinde vergi sisteminin gelirleri mümkün olduğunca adaletli ve verimli bir şekilde toplayabilmek anlamında son derece kapsamlı bir amacı olan parametrik bir araç olması gerektiğini ya anlamak istememiştir veya bunu kabul etmekte başarısız olmuştur. Bunun yerine vergi sistemi vergi yerine ücretler ödeyen girişimlerin kayıplar yaratmasına izin vererek istihdamı sürdürme; iş hayatında başarısız olan teşebbüslerin devamını sağlama ve ekonomik aktiviteyi teşvik etme de dâhil olmak üzere birçok şeyi yapması gereken bir araç olarak görülmüştür. Birçok durumda vergi sistemi ekonomik ve sosyal politikanın temel enstrümanı olan planla yer değiştirmiştir. Böylece bu ülkelerin birçoğunda vergiler özellikle büyük teşebbüsler için yumuşak veya parametrik olmayan bir niteliği devam ettirmişler ve kabinede yer alan önemli bakanlar vergi sistemini reformize etmek yerine, bireysel vergi yükümlülerinin vergi sorunlarıyla çok fazla zaman harcamaya devam etmişlerdir. Hiç şüphesiz bu durum ayrıcalıklı bu tip davranışlardan yarar sağlayamayan ekonomi bakımından vergi yükünü keskin bir şekilde yükseltebilir. Tüm ortaya konan tablo vergi reformunun uygulanabilirliği üzerinde son derece etkili olmuştur. Ancak reformun başarı şansı tamamıyla kurumsal yeniden yapılanmaya bağlıdır. Kurumsal yapının işlerliği ve etkinliği olmadan vergi oranlarında değişiklik yapılarak ve vergi sistemleri yenilenerek başarılı olma şansı yoktur.

2.4.2.6. Devlet Kurumlarına Karşı Kamuoyu Güvensizliği

Geçiş ekonomilerinin genel yaşam standartlarının yükseltilmesi ve iktidardaki ayrıcalıklı kişilerin statülerinin ortadan kaldırılması konusundaki başarısızlıkları nüfus içerisinde yaygın bir ahlaksızlığa yol açmıştır ve aynı zamanda resmi olmayan ve yeraltı ekonomisinin büyüklüğü *geçiş ekonomilerini* “vergi kaçırma” olanağı için verimli bir alan haline getirmiştir.

Bu gelişim doğal olarak devlet idaresinin vergi idaresini yeniden yapılandırmak; vergi sistemini piyasa ekonomisine uyarlamak amacıyla yeni vergi türleri getirmek ve vergiyi doğuran olayı kendi bünyelerinde gerçekleştiren kişileri ve kurumları kayıtlamak ve denetlemek gibi reform önceliklerine karşı kamuoyunda bir güvensizlik ve tepkisel davranış ortamı yaratmıştır. Kayıtdışılığın yaygınlaşması vergi ödeme kültürünü oluşturmak isteyen ülkeleri zor duruma düşürmüştür. Açıkçası *geçiş ekonomilerinde* diğerleri kadar önemli olan bir sorunsal özellikte bu olmuştur.

Görüldüğü gibi ödenekler de dâhil olmak üzere toplanan tüm gelirlere bakıldığında geçiş ülkelerinin hikâyeleri ve sorunsal özellikleri geniş bir şekilde benzerdir: Ülkelerin büyük çoğunluğunda makroekonomik alandaki çıktı azalışlarıyla birlikte vergi gelirlerinde de hızlı azalışlar görülmektedir. Geçiş politikasından fazla uzaklaşmayan ülkelerde, gelir azalışları diğer ülkelere göre daha ılımlı düzeyde kalmaktadır. Bunlar arasında özellikle mesela, Polonya, Slovakya ve Slovenya ve hatta yukarıdaki tabloda yüksek reform derecesi alan ülkeler arasındaki Moldova gibi ülkelerde bile vergi gelirlerinin artış gösterdiğini söyleyebiliriz. Aynı zamanda hem güncel reformlar hem de uygun zamanlama ayarlaması anlamında geçişin ön planda olduğu ülkelerde GSYİH'daki gelir paylaşımının, Baltık ülkeleri örneğinde olduğu gibi, sürdüğü veya yükseldiği görülmektedir.

Diğer yandan geçiş dönemi boyunca vergi gelirlerini oluşturan her bir unsura tek tek göz atmak daha aydınlatıcı olacaktır. Bunu Macaristan ve Rusya örneklerinde inceleyebiliriz. Her iki ülkeye bakıldığında ücret vergilerinin çok ılımlı bir şekilde azaldığı buna karşın 1992–1998 yılları boyunca GSYİH'nın bir paylaşımı olarak kişisel gelir vergisinin aşağı yukarı değişmeden kaldığı görülmektedir. Birlikte ele alındığında, bu vergilerin tüm vergi beyanlarının yarısının biraz altında önemli bir paylaşımından oluştuğu görülmektedir. Öteki taraftan, özellikle Rusya'da, önceki bölümde sözünü ettiğimiz nedenlerden dolayı kurum/şirket kâr vergilerinin büyük oranda ve hızlı bir şekilde azaldığı görülmektedir. Sonuç olarak, doğrudan vergiler sadece bu iki ülkede yani Macaristan ve Rusya'da değil; fakat birçok geçiş ülkesinde GSYİH'nın bir yüzdesi olarak azalmıştır. Macaristan'da meydana gelmekte olan şeyin aksine, KDV'den toplanan vergi gelirleri yine GSYİH'nın bir yüzdesi olarak Rusya'da azalmıştır; bu durum, takas alışverişinin yaygın olmasına ve yönetişimsel zorluklara bağlanabilir bir durum olarak görülebilir. Ülkeler ticari liberalleşmeyi uygulamaya koymaya çalıştıklarından, Macaristan, Rusya ve diğer birçok *geçiş ekonomilerinde* ihracat

vergileri minimize edilir ve ithalat tarife oranları azaltılırken ticaret vergilerinde önemli oranda düşme görülmüştür (Tanzi ve Tsibouri, 2000; 21) .

Bir başka konu da vergi politikası seçimlerinin *geçiş ekonomileri* arasında önemli derecede farklılaşmış olmasıdır. Ülkeler, bu açıdan, daha öncede ifade edildiği gibi sıklıkla *tam reformcular (Big-Bang)* veya *kısmi reformcular (gradualist)* şeklinde sınıflandırılabilirler (Kim ve Pirttilä, 2003; 3).

Yukarıda ifade edildiği gibi ekonomide bu değişiklikler meydana gelirken aynı zamanda çoğunlukla gelirlerin ve zenginliğin dağılımında yükselen eşitsizliği, dramatik boyutta bir enflasyonu ve GSYİH'nın çıktı düzeyinde düşüşünü de beraberinde getirmesi kaçınılmazdır ve getirmiştir de. Bunlar neredeyse tüm geçiş sürecine hâkim olan ve her ülkede görülen olumsuz şartlardır. Ancak genel olarak tecrübeler göstermektedir ki piyasa ekonomisine geçişte ülkelerin karşılaştıkları bu şartlar reform sürecini yavaşlatarak ve memnuniyetsizleri arttırarak sorun yaratmakla birlikte ülkelere eşsiz tecrübeler de sunmuşlardır ve diğer taraftan kendine özgü ve karşılaştırılmaz özellikler de göstermektedirler.

Geçiş ülkelerinde ekonomik reform hemen hemen ekonominin her sektörünü içerisine almıştır. Vergi politikası ve vergi yönetiminde etkili bir reform ekonominin geçiş tecrübesinin başarısı açısından çoğunluk tarafından hayati derecede önemli olarak nitelendirilmiştir. Bu ülkelerde vergi reformunun yönü ve kapsamı, Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Macaristan gibi batı kaynaklı kamu kurumlarını gönüllü olarak benimsemiş ülkelerden; Belarus gibi devlet kurumlarını yeniden düzenlemeyi sebatla reddeden ülkelere kadar önemli derecede farklı özellikler göstermektedir. 1997 yılına kadar yapılan bazı çalışmalarda ekonomi politikası reformlarının hızı, kapsamı ve istikrarının, *geçiş ekonomilerinde* ekonomik büyümeyi, geçişin ilk yılları boyunca yeniden tesis etme veya ekonomik küçülmeyi sınırlama yeteneğini önemli derecede etkilediklerine dair bazı kanıtlar vardır (bkz: Barbone ve Polackova, 1996; de Melo ve Gelb, 1996; Fisher, Sahay ve Vegh, 1996) (Vazquez ve McNab, 1997; 2).

2.4.3.Vergi Reformları

Burada reform çerçevesinde ele alınan günümüzün piyasa ekonomisi sisteminde vergi sisteminin çatısını oluşturan üç temel vergi üzerinde duracağız. Bunlar sırasıyla kişisel gelir vergisi, şirketler/veya kurumlar vergisi ve katma değer vergisidir. Kişilerin çeşitli ekonomik faaliyetlere katılmaları sonucunda bu faaliyetlerden elde ettikleri ticari, zirai kazançlar, fikri veya bedeni emeklerini kullanarak elde ettikleri ücretler ve serbest meslek kazançları, menkul ve gayrimenkul sermaye iratlarının vergilendirilmesiyle devlet tarafından alınan vergi türüne kurumsal gelir vergisi; bu tür kazanç ve iratların kurumsal düzeyde faaliyet gösteren kuruluşlar tarafından elde edilmesiyle devlet tarafından alınan vergi türüne kişisel gelir vergisi ve son olarak uygulama biçimleri bazı ülkelerde değişse de (mesela Çin uygulaması Avrupa uygulamasından farklıdır) tüm bu ekonomik aktiviteler süresince hareket eden mal ve hizmetler üzerinden alınan katma değer vergisidir (Şenyüz, 2004; 40–41). Bu üç vergi türü bugün için istisnasız tüm piyasa ekonomilerinin vergi sistemlerinin temelini oluşturmaktadır.

Geçiş ülkeleri reform sürecine başladıktan sonra karşılaştıkları sorunlar bir yana uyguladıkları vergi sistemlerinin yeni ekonomik düzenle uyumlu olmadığını özellikle uluslararası uzmanlardan gelen telkinler ve kendi edindikleri mütevazı tecrübelerle birlikte anlamaya başladılar. Bununla birlikte ülkelerin genel vergi politikası konusunda istekli göründüklerini fakat kurumsal çerçeveyi ihmal ettiklerini söyleyebiliriz. Hemen bütün *geçiş ekonomileri* vergi reformunda yasal ve kurumsal çerçevenin önemi konusunda bir anlayış eksikliğine sahiptiler.

Avrupa Birliği'ne dâhil olan sekiz geçiş ülkesinde kişisel gelir vergisi rejimi genel olarak çok sayıda vergi dilimlerinden oluşan tarifelerle ve oranlarla uygulamaya konmuştur. Bu oranlar ve vergi dilimleri genellikle beş veya altı tanedir. 1990'lı yıllar boyunca ise vergi oranlarını en fazla üç taneye sınırlayacak şekilde azaltma eğilimi vardı. Yine bu eğilimin istisnasını Slovenya oluşturmaktadır. Bu ülke 1993 yılında getirdiği altı oranlı ve en üst oranı % 50 olan kişisel gelir vergisi sistemini devam ettirme eğiliminde olmuştur. Diğer taraftan Slovakya da vergi oranlarının sayısını 1999 yılında altıdan yediye çıkarmıştır ve üst oranı % 47'de tutmuştur. Bununla birlikte ilk defa Baltık ülkeleri ve Slovakya tek ve düz oranlı bir kişisel gelir vergisi uygulamasına 2004 yılında geçmişlerdir. Bunda Rusya'nın 2002 yılında gerçekleştirdiği tek ve düz oranlı kişisel gelir vergisi reform uygulamasının rolü büyüktür (Ivanova, Keen ve Klemm, 2005). Euro–8 ülkelerinde vergi oranlarının sayısının azaltılması,

yine vergi mükellefleri tarafından elde edinilebilen istisnalar ve indirimler uygulamalarının da azaltılmasıyla paralel gitmiştir. Böylece bu uygulama vergi tabanının genişletilmesine büyük katkı sağlamıştır. Euro-8 ülkeleri içinde Baltık Ülkelerini ve Slovenya'yı dışarıda tutarsak vergi düzenlemelerinin ve vergi oranlarının sayısız değişikliğe konu olduğunu görmekteyiz. İleride Bağımsız Devletler Topluluğunu incelerken de görebileceğimiz gibi bu değişikliklerin bu bölgede daha fazla sayıda olduğu görülebilmektedir.

Şirket gelir vergilerinin de Euro-8 ülkelerinde 1990'lı yılların başlarında ele alındığı görülmektedir. Ancak bunun yanında bu konuya farklı ülkeler farklı çözümler üretmişlerdir. Letonya ve Litvanya üç oranlı bir vergi tarifesi uygularken Macaristan iki oranlı bir vergi tarifesi uygulamıştır. Diğer ülkeler başlangıçta mesela Estonya'da % 29'dan Çek Cumhuriyeti'nde % 55'e kadar birbirinden son derece farklı tek oranlı bir şirketler vergisi uygulamasını getirmişlerdir. Şirketler vergisi uygulamalarının birçoğuna baktığımızda bu vergi sistemlerinin yabancı yatırımcılar için "vergi cennetleri" denilen vergi kolaylıklarının da dâhil olduğu yüksek miktarda indirimler uyguladıkları görülebilmektedir. İşte bu noktada en dikkat çekici ülke yabancı yatırımcılar için en uygun olanakları sağlayan Macaristan olmuştur.

1990'lı yıllarda ve XXI. yüzyılın başlangıcında iki önemli eğilimin aciliyet kazandığı görülmüştür. İlk olarak, ülkeler şirket vergileri oranlarını düşürme yönünde eğilim göstermişlerdir. Mesela, Estonya uygulamasında, eğer kazanılan kârların tamamı yeni yatırımlara yönlendiriliyorsa tek oranlı bir şirket vergisinin uygulanması veya tüm vergilerin bu kazançlar için bir kenara kaldırılarak bunların hiçbir vergiye tabi olamamaları şeklinde bir düzenleme getirilmiştir. Bu tür uygulamayı başka ülkeler de yürürlüğe sokmuşlardır. Vergi oranlarının azaltılması özellikle 2000 yılının sonrasında dikkat çekici olmuştur ve şirketler vergisi oranlarının % 16'dan % 28'e kadarlık bir çizgide ülke oranlarının birbirlerine daha çok yaklaşmalarına yol açmıştır. Aynı zamanda istisnalar ve indirimler skalası/yelpazesi da azaltılmıştır.

İkinci eğilim ise, aslında bu ülkelerin Avrupa Birliği'ne girmeyi temel hedef olarak belirlemelerinden dolayı devlet yardımı sorununda yine Avrupa Birliği kurallarını uyarlama gerekliliklerinin ortaya çıkmasıdır. Bu ülkeler vergi ölçümleri aracılığıyla girişimleri (şirketleri ve büyük, orta ve küçük ölçekli işletmeleri) destekleme kapsamını daraltmışlardır. Bu tür çözümlerin yatırımcılar için özellikle cezp edici olduğu Macaristan örneğinde, Avrupa

Birliği'yle bu alanda yapılan görüşmelerin sadece “2002 Aralık Kopenhag Zirvesi”nde karara bağlanması anlamına geliyordu. Sonunda Macaristan yabancı yatırımcıları cezp etmeyi temel hedef alan “agresif vergi ölçümlerini/veya tedbirlerini” uygulamaya devam edeceğini yeniden ilan etti.

Katma değer vergisine geldiğimizde ise ki bu vergi piyasa sistemi açısından en çağdaş vergidir ve son dönemde Avrupa Birliği'nde üzerinde en çok durulan konulardan biri olmuştur (bkz. Nurettin Bilici, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, 2004), alışveriş vergisi yerine tüm alışverişlere uygulanan tek bir vergi olarak KDV uygulamasına geçilmiştir. Öncelikle alışveriş vergisi denilen vergi sisteminde birçok radikal değişiklikler yapılmıştır. Mesela Çekoslovakya'da 1990 yılının Temmuz ayında bu verginin negatif oranları lağvedilmiş ve önceden var olan birkaç yüz tane vergi oranı yerine sadece dört oran uygulamaya girmiştir. Euro-8 ülkeleri KDV'yi 1988-1995 yılları arasındaki dönemde uyarlamışlardır. Bu ülkeler arasında yer almayan tek ülke istisnası ise daha önce sözünü ettiğimiz gibi yine Slovenya olmuştur. 1990'lı yıllar boyunca ve 2003 yılına kadar, KDV oranları özellikle de standart oranla ilgili olarak çok fazla değişiklik konusu olmamıştır. Ancak 2004 yılında % 19'luk tek oran getiren Slovakya bunun istisnasıdır ve Çek Cumhuriyeti ise % 22'lik standart oranı % 19'a indirmiştir. İndirilmiş oranın içerdiği mal ve hizmetler listesi daha büyük bir boyuta kadar değişmiştir. Bu aynı zamanda Euro-8 ülkelerinin Avrupa Birliği'ne giriş süreçlerinin bir sonucu olmuştur.

Tablo 11
Euro-8 Ülkelerinde Vergi Oranlarında Önemli Değişiklikler

Ülkeler	Kişisel Gelir Vergisi KGV	Şirketler Gelir Vergisi ŞGV	Katma Değer Vergisi KDV
Çek Cumhuriyeti	1994 altı farklı oran % 15, 20, 25, 32, 40, 44. 1996 % 40'lık oranın kaldırılması. 1997 % 44'lük oranın kaldırılması ve % 40'lık oranın restorasyonu. 2000 % 40'lık oranın kaldırılması.	1991 % 55. 1993 % 45. 1994-1998 adım adım % 35'lik orana geçilmesi. 2000 % 31'lik orana doğru bir başka indirim. 2004 % 28'lik oran.	1993 % 23 standart oran ve % 5 indirilmiş oran. 1995 standart oranın % 22'ye düşürülmesi. 2004 % 19'luk daha düşük kayıtlı eşik oranı.
Estonya	1993 üç farklı oran % 16, 24, 33. 1994 düz oranlı tarife % 26.	1991 üç farklı oran % 15, 23, 30. 1992 % 35'lik tek oran. 1994 % 26'ya düşürülmüş oran. 2000 eğer elde edilen kar yatırıma yönlendirilirse vergi yükümlülüğün olmaması.	1991 % 10'luk oran. 1992 % 18'lik standart oran. 1994 istisnaların sınırlandırılması. 2000 % 5'lik

			indirilmiş oran.
Litvanya	1991 %18'den 33'e kadar artan oranlar. 1994 % 33'lük tek oran uygulaması.	1991 % 29'luk temel oran. 2000 % 24'lük düşürülmüş oran.	1994 % 18'lik KDV temel oranı ve % 9'luk indirilmiş oran. 2000 % 5'lik indirilmiş oran. 2001 % 9'luk ikinci indirilmiş oran.
Letonya	1991 % 15'ten 35'e kadar beş farklı oran. 1997 % 25'lik düz oranlı tarife.	1991 % 15, 25, 35'lik üç farklı oran. 1993 % 25'lik temel oran ve finansal sektör ve ticaret için daha yüksek farklı oranlar. 1995 % 25'lik tek oranlar 2001 % 22'lik indirilmiş oran.	1992 % 10'luk alışveriş vergisi (turnover tax). 1992-93 oranının % 12 ve % 18'e yükseltilmesi. 1995 % 18'lik standart KDV oranı. 2003 % 9'luk indirilmiş oran.
Polonya	1991 % 20, 30 ve 40'lik üç farklı oran. 1994 oranların % 21, 33, 45'e yükseltilmesi. 1997-98 üst oranının % 44 ve % 40'a indirilmesi. 1999 % 19, 30ve 40'lik oranların uygulamaya konması.	1992 % 40'lik oran. 1998-02 oranının aşamalı olarak % 27'e düşürülmesi. 2004 % 19'a indirilmiş oran.	1993 % 22'lik standart oran, % 7'lik indirilmiş oran ve sayısız istisnalar. 1994-02 istisnaların aşamalı olarak kısılması.
Slovakya	1993 % 15'ten % 47'e kadar altı farklı oran. 1994 üst oranının % 42'ye indirilmesi. 1999 % 15'ten % 47'e kadar yedi farklı oran. 2001 üst oranının % 42'ye indirilmesi. 2002 % 10'dan % 38'e beş farklı oran uygulaması. 2004 % 19'luk düz oranlı tarife.	1993 % 45'lik oran. 1994 % 40'a indirilmiş oran. 2000 % 29'a indirilmiş oran. 2001 % 25'e indirilmiş oran. 2004 % 19'a indirilmiş oran.	1993 % 23'lük standart oran ve % 6'lık indirilmiş oran. 1999 % 6'ya indirilmiş oranının % 10'a çıkarılması. 2003 % 20'lik standart oran ve % 14'lük indirilmiş oran 2004 % 19'luk tek oran.
Slovenya	1993 % 17, 35, 37, 40, 45 ve 50'lik yedi farklı oran.	1994 % 30. 1996 % 25.	1999 % 19'luk standart oran ve % 8'lik indirilmiş oran. 2002 % 8,5'lik indirilmiş oran.
Macaristan	1988 % 20, 25, 30, 35, 39, 44, 48, 52, 56 ve 60'lik on farklı oran. 1990 % 15, 30, 40, 50'lik dört farklı oran. 1992 % 25, 35 ve 40'lik üç farklı	1989 % 40 ve 50'lik oranlar. 1990 % 35 ve 40'a indirilmiş oranlar. 1991 % 40'lik oran. 1994 % 36. 1995 % 18. 2002 yatırım indirimlerinin sınırlandırılması (AB kurallarına göre) ve 15 milyon HUF'a kadarlık iş hacmi veya sermayesi olan şirketler için	1988 % 0, 15, 25'lik üç farklı oran. 1993 % 25'lik standart oran ve ilk önce % 6 ve daha sonra % 10'luk oran. 1995 azaltılmış oranının % 12'ye yükseltilmesi.

	oran. 1994 % 20 ve 44'lük iki farklı oran. 1997 % 20, 22, 31, 35, 39 ve 42'lik altı farklı oran. 1999 % 20, 30 ve 40'lık üç farklı oran.	basitleştirilmiş kuralların getirilmesi (bireysel olarak faaliyet gösteren işletmeler dâhil), % 15'lik oran. 2004 % 16'lık oran.	
--	---	---	--

Kaynak: Grabowski H. Maciej, Reforms of Tax Systems in Transition Countries, Transition Studies Review, (2005) 12 (2): 293–312 DOI 10,1007/s 11300–005–0063-y, printed in Austria.

Avrupa Birliğine dâhil olan ve daha önce yukarıda da Euro–8 olarak adlandırdığımız ülkelerde vergi reformu asla tek biçimli olmamıştır. Ülkeler arasında bu alanda da ciddi farklılıklar vardır. Macaristan, KGV, ŞGV ve KDV gibi vergileri 1980'lerin sonlarında getirerek vergi reformunu başlatan ilk ülke olmuştur. Özellikle merkezi planlamacı ekonomilerde uygulanan alışveriş vergisinin kaldırılarak batı tarzı katma değer vergisinin getirilmesi son derece önemli bir yeniliktir. Bununla birlikte şirket gelir vergisinin getirilmesi konusunda bütün ülkeler ortak bir çaba içinde olmuşlardır. Ancak bu grupta yer alan diğer ülkelerin çoğu bu tip vergileri ancak 1991–1994 yılları arasında uygulamaya koymaya başlamışlardır. Bu durumun tek istisnası KDV uygulamasını 1999 yılının sonuna doğru uygulamaya koyan Slovenya olmuştur. Gerçekten de Slovenya KDV uygulamasına geç girmiştir. Bu durum tablodan da görülmektedir (Grabowski, 2005; 2–3).

Balkan ülkelerine baktığımızda ise bu ülkelerin bazılarında vergi sistemlerini de içine alan ekonomik transformasyonla bağlantılı olan reform dalgaları, geniş bir şekilde, 1990'ların ortalarında meydana gelen askeri karmaşalar ve Avrupa Birliği'ne dahil olmak gibi güçlü bir motivasyon olanağının yokluğu konteksinde belirlenmiştir. Ek olarak, vergi reformlarını sınırlandıran hükümet/veya yönetim yapılarının zayıflığı özellikle Yugoslavya'nın parçalanmasından sonra yaratılan ülkelerde belirleyici olmuştur. Bunun bir sonucu olarak vergi sistemlerinin reform uygulaması bölgedeki ülkelerde çeşitli derecelerde ve yavaş olmuştur. KDV, Bosna-Hersek'te ve Sırbistan'da 2005 yılında uygulamaya konmuştur. Ayrıca her iki ülkede emek geliri üzerinde uygulanan düz oranlı düşük tarifeyi içine alan, basitleştirilmiş kişisel gelir vergisi ve Bosna Hersek'teki tek gerileyici şirket gelir vergisi oranı uygulamaları dikkat çekicidir.

Gelir vergilemesi ile ilgili eğilim ise Euro-8 ülkelerinde gözlemlenen gelişmelerle aynı doğrultuda ilerlemektedir. Şirket gelir vergisi oranları aşamalı olarak indirilmekte ve kişisel gelir vergisi oranlarının sayısı hızla azaltılmaktadır. Bu uygulamanın tek belirleyici olmamakla birlikte temel nedenlerinden biri de yabancı doğrudan yatırımlar konusunda cezbedici olabilmektir. Aynı zamanda açıkça şunu eklemeliyiz ki bazı Balkan ülkelerinde bu oranların her ikisi de son derece düşük seviyededir ve diğer taraftan bir kıyaslama yapacak olursak Euro-8 ülkelerinininkine göre bunlar daha düşük oranlardır. Sırbistan ve Karadağ'da şirket gelir vergisi oranı % 14'e ve Makedonya'da ise % 15'e eşittir. Bu ülkelerin aynı zamanda yabancı yatırımcılar için de bir takım ayrıcalıklar uyguladıkları görülmektedir (Grabowski, 2005).

Diğer taraftan bazı ülkelerde ise örneğin Bulgaristan'da şirketlerin ölçüleri göz önünde bulundurularak farklı oranların uygulanabildiğini de görmekteyiz. 2000 yılında temel oran % 25 iken küçük işletmeler için % 20'lik oran uygulanmıştır. Yine Kosova 2002 yılında büyük şirketler için % 20'lik oran uygularken küçük şirketler için basitleştirilmiş oran uygulamıştır. Tablodan anlaşıldığı gibi şirket vergilerinde yıllar ilerledikçe oranlarda bir azalış göze çarpmaktadır. Balkan ülkelerinde görülen bu değişim sadece bu bölgeye özgü değildir. Yukarıda Euro-8 ülkelerinde de göze çarpan bir değişimdir.

Tablo 12
Balkan Ülkelerinde Vergi Oranlarında Önemli Değişiklikler

Ülkeler	Kişisel Gelir Vergisi KGV	Şirketler Gelir Vergisi ŞGV	Katma Değer Vergisi KDV
Arnavutluk	% 5'ten 30'a kadar altı farklı oran.	% 30'luk oran.	1996 % 20'lik oran.
Bosna Hersek	Emek geliri için % 10'luk düz tarife, diğer gelirler için % 30'dan % 50'ye kadar değişen oranlar. Bosna Hersek ve Sırbistan Cumhuriyeti'nde emekten elde edilen gelir için % 9'luk oran ve % 0'dan % 25'e kadar dört farklı oran.	% 30'luk oran. Bosna Hersek ve Sırbistan Cumhuriyeti'nde % 20, 15, 12 ve 10'luk oranlar (artan oranlı şedüle göre).	% 24 ve % 10'luk satış vergileri, yiyecekler için % 0. Bosna Hersek ve Sırbistan Cumhuriyeti'nde % 20, 10 ve 0'lık oranlar.
Bulgaristan	1992 % 20, 24, 28, 32, 36 ve 40'lık altı farklı oran ve % 20'den % 40'a kadar dört ayrı oran. 2002 % 0'dan % 29'a kadar farklı oranlar.	2000 % 25'lik oran ve küçük işletmeler için % 20'lik oran. 2002 % 23,5'lik oran.	1994 % 22'lik oran. 1999 % 20'lik indirilmiş oran ve istisna uygulamaları.
Hırvatistan	1994 0 2001 % 15, 25, 35'lik üç farklı oran. 2003 % 45'lik ek oran.	1994 % 20'lik oran.	1998 % 22'lik oran, kitaplar için % 0, temel maddeler, ilaçlar, belediye ve finansal hizmetler ise istisna.

Makedonya	% 15 ve 18'lik iki farklı oran (önceden uygulamada % 23'ten % 35'e kadar üç farklı oran vardı).	% 15'lik oran (önceki oran % 30'du).	2000 % 19'luk oran elektrik ve tarımsal ürünlerde % 5'lik indirilmiş oran.
Romanya	2003 % 18, 23, 28, 34 ve 40'lık beş farklı oran.	2003 % 25'lik oran (önceki oran % 38'di).	1993 % 22'lik oran ve % 11'lik indirilmiş oran. 2003 % 19'luk oran ve % 9'luk indirilmiş oran, finansal ve kamu yararına hizmetler ise istisna.
Sırbistan Karadağ	Emekten elde edilen gelirlerde % 14'lük düz tarifeli oran; diğerlerinde ise % 10, 15 ve 20'lik oranlar.	% 20'lik ve % 30'luk oranlar. 2003 % 14'lük oran.	Satış vergisi olarak % 20'lik oran, kamu yararına hizmetler ve bazı yiyecek ürünleri ise istisna. 2005 KDV olarak % 8'lik ve % 18'lik oranlar.
Kosova	2002 % 0, 5 ve 10'luk üç farklı oranlar.	2002 büyük şirketler için % 20'lik oran ve küçük işletmeler için basitleştirilmiş oran.	2001 KDV oranı olarak % 15'lik oran ve birkaç istisna. 2002 alışveriş kayıtlama eşliğinin 50.000 EUR'a indirilmesi.

Kaynak: Grabowski H. Maciej, Reforms of Tax Systems in Transition Countries, Transition Studies Review, (2005) 12 (2): 293–312 DOI 10,1007/s 11300–005–0063-y, printed in Austria.

Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinin 1990'lı yılların başlangıcından beri vergi reformlarıyla ilgili olarak oldukça kapsamlı değişiklikler yapmış oldukları görülmektedir. Bununla birlikte, bu ilerleme tek biçimli değildir ve transformasyonun ilk safhasından sonra, ülkelerin çoğunluğu, mesela çok benzer bir KDV sistemi için, yeni bir vergi sistemi çerçevesi uyarlarken, bazıları vergi sistemi için daha sonra daha kapsamlı bir yaklaşım uyarlamışlardır. Bu tüm vergileri ve onları değerlendirme ve toplama prosedürlerini de içine alan “vergi kodları”nın uyarlanması ifade etmekteydi. Bu durum Kazakistan'da, Gürcistan'da, Kırgızistan'da, Moldova'da ve Özbekistan'da 1990'ların ortalarında ve Rusya ile Tacikistan'da ise 1990'ların sonlarında genel bir vakaydı. Azerbaycan ise “Vergi Kodu”nu 2001 yılında adapte etmiştir.

Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde de görülen önemli bir değişim tarifelerde oran sayılarının azaltılması ve oranlarda indirimlere gidilmesidir. Ancak bu süre zarfında bu ülkelerde vergi sistemini karmaşıklaştıran sayısız istisna ve indirim uygulamaları devam etmiştir.

1990'ların başlangıcında, 12 Bağımsız Devletler Topluluğu ülkesinin 9'u % 28'lik aynı oranlı KDV uygulamasını başlatmışlardır. Zamanla, ülkelerin çoğunluğu bu oranı azaltmışlar ve genel olarak % 20'ye kadar düşürmüşlerdir. Bölge ülkeleri bu vergiye yönelik

sayısız istisnalar uygulamışlardır ve halen uygulamaya da devam etmektedirler. Bu ülkelerin bazılarında, mesela Gürcistan, Kırgızistan, Rusya ve Ermenistan gibi ülkeler KDV'den muaf tutulan mal ve hizmetlerin listesini aşamalı olarak azaltmışlardır.

Hem kişisel ve hem de şirket gelir vergileri 1990'ların başlarında ve çoğunlukla da 1991–1992 yıllarında aynı zamanda uygulamaya konmuştur. Bu vergilerin oranlarını azaltma eğilimi bu ülkelerde dikkati çeken bir özelliktir. Fakat indirimlerin ölçeği Euro–8 ülkelerinde olduğundan daha küçüktür. Bu ülkeler geniş bir şekilde yabancı yatırımcıların vergi yükleri bakımından isteğe bağlı bir yaklaşım uygulamaktadırlar.

Tablo 13
Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkelerinde Vergi Oranlarında Önemli Değişiklikler

Ülkeler	Kişisel Gelir Vergisi KGV	Şirketler Gelir Vergisi ŞGV	Katma Değer Vergisi KDV
Ermenistan	1992 şirketler vergisiyle aynı doğrultuda vergi dilimleri ve oranları.	1992 % 12, 18, 25 ve 30'luk oranlar sayısız istisnalar ve yabancı yatırımcılar için indirimler.	1992 % 28'lik oranlı KDV. 1993 KDV oranının % 20'ye indirilmesi ve sayısız istisnalar. 1994–2001 istisnaların sayısının azaltılması, kayıtlama eşliğinin yükseltilmesi.
Azerbaycan	1992 % 12'den % 55'e kadar altı farklı oran. 2001 % 14 ve % 35'lik iki farklı oran.	1992 % 25, 30 ve 35'lik üç farklı oran. 2001 % 24'lük tek oran.	1992 % 28'lik KDV oranı. 1993 % 20'ye indirilmiş oran ve sayısız istisnalar. 1995–1996 istisnaların sayısının azaltılması. 1998 oranın % 18'e indirilmesi.
Belarus	1991 % 9'dan % 40'a kadar sekiz farklı oran.	1991 % 24'lük oran.	1991 % 20'lik oran ve % 10'luk indirilmiş oran.
Gürcistan	1992 % 12'den % 40'a kadar beş farklı oran. 1994 üst oranın % 20'ye ani indirilişi ve diğer dört farklı oran. 1996 istisnaların sayısının azaltılması ve indirimlerin sınırlandırılması.	1992 sektöre bağlı olarak değişen % 17'den % 35'e kadar farklılaşan oranlar. 1993 % 20'lik standart oran ve diğer ek oranlar. 1997 vergi çatlaklarının yok edilmesi.	1992 % 28'lik oranla KDV'nin uygulamaya konması ve daha sonra bu oranın % 14'e indirilmesi 1995 standart KDV oranının % 20'ye yükseltilmesi ve gıda ürünleri için % 10'luk oranın getirilmesi, sayısız istisnalar. 1996–1999 istisnaların sayısının azaltılması.
Kazakistan	1992 üst oran % 30. 1993 üst oranın % 40'a yükseltilmesi ve dört farklı oranın daha uygulamaya konması. 1995 vergi dilimleri sayısının altıya yükseltilmesi. 1997 üst oranın % 30'a düşürülmesi ve	1992 standart oranın % 35'e düşürülmesi ve daha sonra % 25'e düşürülmesi ayrıca ek oranlar. 1994 % 30'luk tek oran. 1997 özel ekonomik bölgeler için % 20'lik özel oran.	1992 % 28 oranlı KDV'nin uygulamaya konması ve gıdalar için daha düşük oranların uygulanması. 1995 standart oranın % 20'ye düşürülmesi. 1998 tarımsal ürünler ve yiyecek için daha düşük oranların getirilmesi ve diğer hizmetler için

	1998 yılında vergi dilimleri sayısının dörde indirilmesi.		istisnalar.
Kırgızistan	1992 üst oranın % 40 olduğu beş farklı oran. 1995 gelir çeşidine göre belirlenmiş vergi tabanı ve en düşük dilimin yükseltilmesi. 1997 altı farklı oranın uygulamaya konması. 1999 üst oranın % 33'e düşürülmesi ve vergi dilimi sayısının dörde indirilmesi. 2001 % 10'luk ve % 20'lik iki farklı oran.	1992 üst oranın % 45'ten % 35'e düşürülmesi ve diğer oranların sektörlere bağlı olarak değişmesi. 1994 % 30'luk indirilmiş oran. 1996 % 30'luk tek oran uygulaması ve küçük işletmeler için basitleştirilmiş vergi uygulaması. 2001 oranın % 20'ye indirilmesi.	1992 % 28'lik oranla KDV uygulamasının başlatılması. 1993 oranın % 20'ye indirilmesi ve sayısız istisnalar. 1996–2001 sayısız istisnaların azaltılması.
Moldova	1992 % 10'dan % 40'a kadar yedi farklı oran. 1997 % 20 ve % 32'lik iki farklı oran. 1998 üst oranın % 28'e indirilmesi. 2002 üst oranın % 25'e indirilmesi.	1992 standart oranın % 32 olduğu ve % 1,5'tan % 55'e kadar sektöre bağlı olarak değişen oranların uygulanması. 1998 standart oranın % 28'e düşürülmesi. 2002 standart oranın % 25'e düşürülmesi.	1992 % 28'lik KDV ve yiyecek ürünleri için daha düşük oranların uygulanması. 1993 oranın % 20'ye düşürülmesi ve sayısız istisnalar. 2002 tarım ürünleri için % 5'lik oranın getirilmesi.
Rusya	1992 % 12, 20 ve 30'luk üç farklı oranın uygulamaya girmesi. 2001 düz oranlı tarife reformu ile % 13'lük oranın getirilmesi ve birçok indirimin kaldırılması.	1992 % 32'lik standart oranın getirilmesi ve sektöre bağlı diğer oranlar. 1994 önce oranın % 37'e kadar çıkarılması ve sonra % 30'a indirilmesi. 2002 oranın % 24'e indirilmesi ve indirimlerle istisnaların lağvedilmesi.	1992 % 28'lik KDV ve yiyecek ürünleri için daha düşük oranların uygulanması. 1993 standart oranın % 20'ye düşürülmesi ve indirilmiş oranın % 10'a düşürülmesi artı sayısız istisnalar. 1994 % 3'lük ek alışveriş vergisi. 2001 istisnaların azaltılması.
Tacikistan	1992 % 10'dan % 60'a kadar farklı oranlar. 1995 üst oranın % 40'a düşürülmesi. 1997 üst oranın % 47'e yükseltilmesi. 2002 üst oranın ani düşüşle % 20'ye düşürülmesi.	1991 % 35'lik standart oran ve sektöre bağlı olarak diğer oranlar. 1993 standart oranın % 32'ye düşürülmesi 1994 % 40'a yükseltilmesi. 1997 % 30'a düşürülmesi.	1992 % 28'lik oranlı KDV uygulaması ve az sayıda istisnalar. 1993 oranın % 20'ye düşürülmesi. 1994 % 3'lük ek alışveriş vergisi. 1997 alışveriş vergisinin kaldırılması.
Türkmenistan	Veri yok	1993 % 25, 30 ve 35'lik oranlar.	1993 % 20'lik standart oran.
Ukrayna	1991 üst oranı % 30 olan dört farklı oran. 1994 üst oranın % 90'a yükseltilmesi ve vergi dilimi sayısının sekize çıkarılması. 1995 üst oranın % 60'a indirilmesi ve vergi dilimi sayısının yediye indirilmesi. 1996 üst oranın % 40'a ve vergi dilimi sayısının altıya indirilmesi.	1992 % 35'ten % 18'e kadar oranların indirilmesi. 1994–1995 oranın % 30'a çıkarılması.	1992 % 22'lik (yüzen fiyatlı mallar için) ve % 28'lik (yönetilen fiyatlı mallar için) KDV oranlarının getirilmesi. 1995 oranın % 20'ye indirilmesi ve sayısız istisnalar.
Özbekistan	1992 % 12'den % 60'a	1992 % 18'lik standart	1992 perakende ve

	kadar yedi farklı oran uygulaması. 1993 üst oranın % 50'ye indirilerek oran sayısının altıya azaltılması. 1994 üst oranın % 45'e indirilerek oran sayısının dörde kadar düşürülmesi. 1995 üst oranın % 40'a indirilmesi ve bir yıl sonra tekrar % 45'e yükseltilmesi ve oran sayısının beşe çıkarılması.	oran artı sayısız istisnalar ve sektöre göre değişen diğer oranlar. 1996 % 37'lik standart oran. 1997–1999 standart oranın aşamalı olarak % 33'e indirilmesi.	hizmetler sektörü dışındaki sektörler için % 30'luk KDV uygulaması. 1993 perakende sektörünün de dâhil edildiği yeni oranın % 25'e düşürülmesi. 1994 oranın % 20'ye düşürülmesi. 1995–1996 % 18 ve 17'ye düşürülmüş iki farklı oran uygulaması. 1997 % 18'lik oran uygulaması ve yiyecek için % 10'luk indirilmiş bir oranın uygulamaya girmesi. 1998–1999 standart KDV oranının % 20'ye yükseltilmesi ve % 15'lik indirilmiş yeni bir oranın getirilmesi.
--	--	--	--

Kaynak: Grabowski H. Maciej, Reforms of Tax Systems in Transition Countries, Transition Studies Review, (2005) 12 (2): 293–312 DOI 10.1007/s 11300–005–0063-y, printed in Austria.

Yukarıdaki üç farklı grup ülkenin tablosundan da görüldüğü gibi tüm ülkeler vergi sistemlerinin temelini kurmuş gözükmektedirler. 2000'li yılların başlarına gelindiğinde KDV, ŞGV ve KGV uygulamalarını getirmemiş ülke hemen hemen yok gibi görülmektedir. Dolayısıyla tüm ülkelerde farklı yoğunlukta ve hızda olsa da aynı yönde değişimlerin yapıldığını söylemek mümkündür. Yukarıda 1996 yılına ait tabloları ayrıntılı bir şekilde incelediğimizde tüm ülkelerin sayısız istisnalar, çok farklı ve yüksek oranlı tarifelerden oluşan karmaşık yapıdaki vergi sistemlerine sahip olduklarını görmemize karşın bugün gelinen noktada son tablolarda da görüldüğü gibi ülkelerin vergi anlayışlarını değiştirdiklerini söylemek mümkün olacaktır. Bunu aşağıda 2007 yılı oranlarını göz önünde bulundurarak da söylememiz mümkündür.

Bulgaristan 2002 yılında kişisel gelir vergisinin üst oranını % 29'da belirlemişken 2007 yılında yapılan değişiklikle % 24'e indirmiştir. Şirket gelir vergileri oranlarında da hızla indirim yapılarak bu oran % 10'a indirilmiştir. 2002 yılında bu oran % 23,5 civarındaydı. KDV'de ise değişiklik yapılmamıştır. Çek Cumhuriyeti'nde de 2002 yılında gerçekleştirilen kişisel gelir vergisinde üst oran düzeyinde % 40'lık oranın kaldırılmasından sonra şirket gelir vergisinde de % 28'lik oranın % 24'e düşürülmesi gerçekleştirilmiştir. KDV'de ise % 19'luk oranda değişiklik yapılmamıştır. 2007 vergi oranlarını içine alan rakamları incelediğimizde genel olarak ülke oranlarının birbirine yaklaştığını görmekteyiz. KGV'nde Polonya'nın % 40'a, Slovenya'nın % 50'ye ve Macaristan'ın % 36'ya dayanan üst oranları dışında genellikle

benzer eğilim tüm ülkelere hâkim görülmektedir. Oransal benzerliklerin yakınlığı şirket gelir vergilerinde ve katma değer vergilerinde daha yoğun olarak görülmektedir.

Tablo 14
2007 Yılı Vergi Oranları

ÜLKELER	Kişisel Gelir Vergisi KGV	Şirketler Gelir Vergisi ŞGV	Katma Değer Vergisi KDV
Bulgaristan	%10–24	%10	%20
Çek Cumhuriyeti	%12–32	%24	%19
Estonya	%22	%22	%18
Letonya	%25	%15	%18
Litvanya	%17–27	%15	%18
Macaristan	%18–36	%16	%20
Polonya	%19–40	%19	%22
Romanya	%16	%16	%19
Rusya	%13	%24	%18
Slovakya	%19	%19	%19
Slovenya	%16–50	%25	%20

Kaynak: www.worldwide-tax.com

Genel olarak görüldüğü gibi tabloda yer alan tüm geçiş ülkelerinde vergi oranları yıllar boyunca azaltılarak uluslar arası mali yapılarla benzeşik hale getirilmiştir. Özellikle Rusya'nın kişisel gelir vergisi oranını belirleyen dilimleri kaldırarak tek oranlı ve düşük bir tarife uygulaması dikkate değer olmuştur. Bunun yanında KDV oranı da bu ülkeler arasında en düşük seviyelerdedir. Böylece tüm ülkelerin hem iç piyasadaki yatırımları ve hemde dışarıdan gelecek yabancı sermaye yatırımlarını arttırmak yönünde adımlar attığını ve bu arada tüketimin maliyetini azaltma yönünde hareket ettiklerini söylemek mümkün olacaktır. Sonuç olarak, vergi reform sürecinin en temel belirleyici noktası tarifelerde yer alan dilimlerin azaltılması ve oranlarda indirimlere gidilmesi şeklinde gerçekleşmiştir.

Sıklıkla birçok çalışmada da ifade edildiği gibi üzerinde hemfikir olunan konulardan birisi de vergi reform sürecinin ilerleme bakımından geçiş durumunda olan ülkelerde farklılıklar gösterdiğiidir. Bu konuyla ilgili olarak, Ebrill ve Havrylyshyn (1999)'ın önderliğinde yapılan IMF takım çalışmasında, bir tablo ortaya konulmuştur. Ancak bu tabloda Avrupa'nın merkez ve doğusunda bulunan ülkeler yer almamıştır.

Tablo 15
Vergi Politikası Reformunda Gelişme

Ülkeler	1992 Yılından 1998 Yılı Ortalarına Kadar Reform Politikası Derecelendirmesi
Ermenistan	4
Azerbaycan	3
Belarus	2
Estonya	5
Gürcistan	4
Kazakistan	4
Kırgız Cumhuriyeti	3
Letonya	5
Litvanya	5
Moldova	4
Rusya	2
Tacikistan	3
Türkmenistan	1
Ukrayna	3
Özbekistan	2
Kaynak: L.Ebrill ve O. Havrylyshyn (1999) IMF	1 piyasa kaynaklı reforma çok az uygun 5 reformun en uygun derecesi

Kaynak: L.Ebrill ve O. Havrylyshyn (1999) IMF

Bu tablodan da anlaşılacağı gibi vergi reformu konusunda ilerleme kaydeden ülkeler aynı zamanda ekonominin diğer alanlarında da göreceli olarak diğerlerine göre başarılı olmuş ülkelerdir. Eski Sovyet sosyalist ülkeleri vergi reformu konusunda da özellikle 2000’li yılların başlarına kadar kayda değer bir ilerleme sağlamamışlardır. Ancak bu ülkeler arasında da mesela Ermenistan diğerlerine göre daha istekli bir şekilde piyasa ekonomisine uyarlanmış bir vergi sistemi için çaba göstermiştir. Özellikle, Türkmenistan ekonomik reformun diğer konularında olduğu gibi vergi reformu konusunda da tabloda da görüldüğü gibi en düşük dereceye sahiptir. Bu çerçevenin içine dâhil edebileceğimiz Rusya, Özbekistan ve Belarus gibi ülkelerde de benzer gelişmeler gözlemlenmiştir. Diğer taraftan Baltık ülkelerinin piyasa kaynaklı reform konusunda en iyi başarıyı gösterdikleri ise açıktır.

Burada dikkat çekecek bir başka konu Gürcistan ve Kazakistan gibi ülkelerin yüksek derecelendirme içinde yer almalarıdır. Bu ülkeler piyasa reformu konusunda başarılı olduğu kabul edilen ülkeler değildir. Ancak ekonomik büyüme ve doğrudan yabancı yatırım akışları gibi istatistiklere bakıldığında bu ekonomiler fena bir performans göstermemişlerdir. Zaten 1992–1997 yılları arasındaki sürede gelir performanslarına baktığımızda ve uyguladıkları vergi tarifelerini genel olarak göz önünde bulundurduğumuzda bu ülkelerin vergi reformu konusunda daha fazla çaba gösterdikleri kanısına varabiliriz.

2.5.Çin Reform Sürecinin Farklılığı: *Gradualizm*

Çin, tarihi, ölçüsü ve ekonomik potansiyeli dolayısıyla ve 1,3 milyar insanın yaşadığı 9,6 milyon metrekare alanıyla büyük bir güçtür. Bu gücü yanında geçiş dönemini dünyanın en fazla büyüyen ülkeleri arasına geçirerek farklı bir reform süreci yaşayan Çin farklı bir başlık altında ve ayrıntılı bir şekilde incelenmeyi hak etmektedir. Çünkü Çin hâlen hızla ve aralıksız olarak büyümektedir ve şu anda 2007 Mayıs ayı itibarıyla 1 trilyon ABD Dolarıyla dünyanın en büyük döviz rezervine sahip olan bu ekonomi ek olarak dünyada en fazla yabancı sermayeyi ülkesine çekmeyi başaran yegâne ülke konumundadır. Bu açıdan bakıldığında bu ülkeyi “*geleceğin süper gücü*” olarak nitelendirmemize sebep olacak birçok determinanta sahip olduğunu söyleyebiliriz (Sandıklı ve Güllü, 2005).

2.5.1.Çin’de Ekonomik Yapı ve Reformun Gelişimi

Çin ekonomisi 1982–1988 yılları arasında kişi başına yılda ortalama % 9,7 büyümüştür. Diğer yandan reel terimlerle Gayri Safi Milli Hâsılası 1978–1990 yılları arasında yıllık % 7,2 oranda büyümüştür (McMillan ve Naughton, 1992; 459). Ayrıca 1979–2000 yıllarında 29 yıllık sürede 500 milyar ABD Dolarından fazla doğrudan yabancı sermayeyi ülkesine çekmeyi başarmıştır. Aynı zamanda açıkça ifade edilmelidir ki, kendine özgü farklılıklarından dolayı bu ülkeyi ayrı bir başlık altında incelemek Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri ve Rusya gibi diğer geçiş ülkeleri hakkında bize daha ayrıntılı bir bakış açısı sunacak ve konuyu daha iyi kavramamızı sağlayacaktır. Diğer yandan geniş bir coğrafyaya sahip olan bu ülkenin uyguladığı ve “*mali federalizm*” adı verilen sistemi daha iyi anlamak için bu ülkenin farklılıkları üzerinde durmak zorunludur. Çin’de 1994 yılındaki mali reform kapsamında getirilen “*Vergi Paylaşım Sistemi*” (*Tax Sharing System*) daha önceki gelir paylaşım sistemini temelinden değiştirmiş ve mali yapıyı farklılaştırmıştır (Bahl ve Vazquez, 2003; 3; Wong ve Bird, 2005; 7). Ancak daha önce de söylediğimiz gibi bu ülkenin ekonomik aktivite çeşitliliğine de izin veren coğrafi çeşitliliği ülkenin gelişimine katkı sağlarken aynı zamanda bölgeler arasında gelir paylaşımı konusunda eşitsiz bir yapının oluşmasına da sebep olmuştur. Çin’in mali sistemi incelenirken bu özellik göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu ülke büyük coğrafi alanının çeşitliliği sayesinde ülkeye giden bir insanı hayran bırakabilir. Çin, büyük kuru alanlarla başlayan ardından dağlara, vadilere ve merkezde daha yüksek rakımlı alanlara ulaşan ve sonunda taşımacılığın ve haberleşmenin daha kolay olduğu, daha fazla yağmur alan, daha düşük rakımlı ve dolayısıyla daha ılımlı bir iklimle sahip kıyı

bölgelerine uzanan büyük bir coğrafyaya sahiptir (Bahl ve Vazquez, 2003; 2). Doğal limanları ülkeyi dünya ticaretine açmakta ve güçlü bir ekonomik potansiyeli barındırmasını sağlayan tarımsal alanları da kendine yeterliliğini vurgulamaktadır. Aksi takdirde resmi rakamlarla 1,3 milyar resmi olmayan rakamlarla 1,6 milyar insanı beslemek nasıl mümkün olabilirdi (Fishman, 2005).

Çin'in geçiş tecrübesi Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinin yaşadıkları geçiş tecrübesinin tersine, ilginç farklılıklar taşıyan bir takım zıtlıklar yaratmıştır. Geçiş süreci, Doğu Avrupa ülkeleri ve eski Sovyetler Birliği'nde başladığında Batı coğrafyasındaki birçok ekonomist, *istikrarlaştırma*, *fiyat liberalizasyonu* ve *özelleştirmeyi* içeren, daha önce de bahsettiğimiz *Big-Bang* yaklaşımını savunuyordu. Bu yaklaşıma adını veren teori aslında dünyanın oluşumunu anlatan bir fizik teorisidir. Fakat ekonomi literatürüne de sokulmuştur. Bu teoriyi en sık kullananlardan biri Justin Yufi Lin'dir. Bu ekonomistler piyasa ekonomisine başarılı bir şekilde geçilebilmesi için temelde gerekli olan bu üç temel reformun kaçınılmaz olduğunu düşünüyorlardı ve bu yüzden tüm bu reformları eş zamanlı olarak kısa bir dönemde tamamlamaya kalkıştılar.

Big-Bang yaklaşımı temelde gelişmekte olan ülkelerdeki piyasa-kaynaklı reformlar için IMF ve Dünya Bankası tarafından önerilmiş olan ve piyasa ekonomisinin daha iyi işleyebilmesi için *Neo-Klasik İktisadın temel ilkelerine* dayanan *Washington Uzlaşmasının* bir sürümüdür. *Big-Bang* yaklaşımı taraftarları Doğu Avrupa ülkelerinde ve eski Sovyetler Birliği'nde geçiş sürecinin ekonomik büyüme üzerinde *J-Eğrisi* etkisi yaratacağını beklemişlerdi. Bu yaklaşımı savunanlara göre bu şu anlama geliyordu: *Big-Bang* yaklaşımını uygulayan bir ülkede gayri safi yurt içi hâsıla (GSYİH) ilk başlarda azalacak ve ardından kısa bir süre içinde bu azalmayı ekonomide çok kuvvetli bir iyileşme takip ederek GSYİH yükselişe geçecekti (Lin ve Cai, 1994; 4).

İşte bu durumu önce alçalan ardından istikrarlı bir şekilde yükselen *J-Eğrisi (J-curve)* izah ediyordu. Ancak, bununla birlikte, gerçekleşen sonuç beklendiği gibi olmadı. *Big-Bang* yaklaşımı GSYİH'da beklenmedik bir şekilde keskin ve sürekli bir azalışla ve bunu takip eden olağanüstü derecede yüksek enflasyon oranlarıyla ve huzursuzluklar ve iç kargaşa gibi diğer sosyal işaretlerde de ciddi kötüleşmelerle sonuçlandı (Lin, 2004; 2). Bu sonuçlar hiç şüphesiz bir taraftan mali sisteme de büyük zararlar vermişti ve diğer taraftan da reformun beklenen etkileri ortaya çıkmadığından kamuoyu desteğinin azalmasına sebep olmuştu. Doğu

Avrupa'daki ve eski Sovyetler Birliği'ndeki bu gelişmelere karşın geçiş konusunda Asya'da bir ülke farklı bir tutum sergiliyordu: Çin.

Çin, geçiş sürecini sembolik (1978 yılında Çin Komünist Partisi Kongresi'nde alınan kararlar) olarak başlattığı 1978'in sonundan itibaren *alternatif*, *aşamalı* ve diğerlerinin tersine *devrimsel* değil *evrimsel* bir yaklaşımı kendi sistemine uyarladı. Bu yaklaşım özellikle büyük ölçekli özelleştirmeyi içermeyen daha tecrübesel veya başka bir ifadeyle deneysel, aşamalı, kısmi ve yavaş yavaş hız kazanan bir yapıya sahipti. Bütün bunların yanında Çin uyguladığı politikaların başarısında kanımca kendisine katkısı olan önemli bir seçim yapıyor ve geçiş süreci boyunca (şimdi de dâhil olmak üzere), belki de kendisi açısından siyasal alanda daha çok huzursuzluk yaratacağını ve böylece istikrarsızlık kaynağı olacağını düşündüğünden piyasaya yönelik reformlarına karşın siyasal alanda reforma yanaşmıyordu. Diğer bir ifadeyle Çin, *Perestroika/ekonomik yeniden yapılandırma*'ya yönelmiş fakat *Glasnost/politik açıklık*'a hiç ihtiyaç duymamıştı veya yönelmemişti (McMillan ve Naughton, 1992; 460; Lin, 2004; 10). Bu özellik Çin'i Doğu Avrupa ve eski Sovyet ülkelerinden ayıran önemli bir farklılıktır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi Çin'deki reform hareketlerinin en önemli özelliği aceleyle ve süratle hayata geçirilmemesidir. Her ne kadar söylemlerde acelecilik vurgusu hissedilse de, uygulama aceleyle değil kademe kademe gerçekleştirilmekte ve uygulama süreci sürekli gözden geçirilmektedir. Çin reform sürecinin en önemli simalarından Deng Xiaoping'in temel prensibi, “*wait-and-see*”, yani “*bekle ve gör*” anlayışına dayanmıştır (Özsoylu, 2006; 17).

Bununla birlikte Çin'in uyguladığı yaklaşıma *Big-Bang* yaklaşımının tersine iyi tasarlanmış bir teoriyle veya önceden belirlenmiş bir planın/tasarımın izlenmesiyle rehberlik edilmiyordu. Bazı ekonomistler *Big-Bang* yaklaşımının teorik olarak mükemmel ve uygulanabilir olmasına karşın, bu yaklaşımın (Çin, Laos ve Vietnam gibi diğer bazı Doğu Asya ülkelerinde uygulanan evrimsel yaklaşım) ölümcül derecede kusurlu ve yine kendi kusurlarını kendi içinde barındırdığından kendi kendini ortadan kaldıracak bir yapıya sahip olduğunu ileri sürmüşlerdir. 1980'lerin sonlarında birçok gözlemci Çin'de uygulanan reformların hiçbir yere varmayacağını ve bu ülkenin yaşayacağı tecrübelerin Doğu Avrupa ülkeleri ve eski Sovyet ülkeleri için faydalı olumsuz dersler sağlayacağını öngörmüşlerdi. Bununla birlikte, bu ülkelerdeki ekonomik çöküş ve sosyal krizlerin tersine Çin, geçiş sürecinin başladığı zamandan beri dünyada en hızlı büyüyen ülke oldu. Çin bütün bunların

yanında demokrasi reformlarına geçmemiş olmasına rağmen, ülkesinde enflasyonu kabul edilebilir, yani makul, bir düzeyde tutmayı da başarmıştı (Lin, 2004; 3; Guo, Yang ve diğerleri, 2005; 1–5; Qian, 1999; 1).

Çin ekonomik reform sürecinin önemli bir parçası da, ekonomik kalkınmasının arkasındaki temel nedenlerden biri olarak, hiç şüphesiz doğrudan yabancı yatırım akışının (*Foreign Direct Investment Inflow*) başarısı olmuştur. Ekonomik reform sürecinin 20 yıldan fazla süreyi doldurmasından sonra, Çin dünyadaki sınır ötesi doğrudan yatırımın en önemli yerleşim merkezlerinden biri haline gelmiştir. 1978 yılından beri, özellikle de 1990’larda, Çin Hükümetinin çeşitli politika tedbirleri aracılığıyla aktif bir tanıtım politikası izlemesinin bir sonucu olarak Çin’e *FDI* akışı hızlı bir şekilde büyümüştür (Ekinci, 2005). Aslında bu ülke ilk olarak 1979 yılında doğrudan yabancı yatırım almaya başlamıştır. 1991’e kadar hem mukaveleli yatırım hem de gerçek (aktüel-gerçekleşen) yatırım miktarı az olmuştur. Doğrudan yabancı sermayenin (*FDI*) büyük kısmı Hong Kong’taki çoğu küçük ve orta ölçekli girişimlerden geliyordu ve bunlar özellikle Guangdong vilayeti çevresinde yoğun olarak yerleşiyordu. Doğrudan yabancı yatırımın havalanması (*take-off*) yani yükselişe geçmesi ise 1992’de meydana gelmiştir. Bundan sonraki 9 yıl içinde yıllık mukaveleli yabancı yatırım 1991’de 11,977 milyar ABD Dolarından 2000’de 62,380 milyar ABD Dolarına yükselmiştir. Gerçekleşen *FDI* miktarı ise yine sırasıyla 4,366 milyar ABD Dolarından 40,715 milyar ABD Dolarına çıkmıştır. 2000 yılına kadar kümülatif mukaveleli ve gerçekleşen yatırımın toplam miktarı sırasıyla 676,097 milyar ABD Dolarına ve 348,349 milyar ABD Dolarına yükselmiştir (Pingyao, 2002; 25–26).

1980’lerin başlarından 1990’lara kadar Çin’e yıllık olarak yapılan mukavele edilmiş/ sözleşmeli yabancı doğrudan yatırım (*FDI*) akışı yaklaşık olarak 1,5 milyar ABD Doları civarındayken, 1999 yılında yıllık olarak bu oran 40 milyar ABD Dolarının üstüne yükselmiştir. Aynı dönem boyunca Çin’in aktüel yabancı doğrudan yatırım kullanım miktarı da yaklaşık olarak 0,5 milyar ABD Dolarından 40 milyar ABD Dolarını geçmiştir (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 2).

Çin 1990’ların başlarından beri gelişmekte olan ülkeler (*developing countries*) arasında dünyanın en büyük doğrudan yabancı yatırım (*FDI*) alıcısı konumuna gelmiştir. Son yıllarda Çin’e yapılan doğrudan yabancı yatırım oranı ise gelişmekte olan ülkelere yapılan toplam *FDI* akışının 1/3’i ila 1/4’ü civarında olmuştur. Yabancı yatırım Çin’in sabit varlıklara

yatırımı açısından önemli bir kaynaktır. Çin sabit varlıklarına toplam yıllık yatırım payı 1981 yılında % 3,8'den 1996 yılında onun zirve noktası olan % 12'ye yükselmiştir. 1997 yılındaki *Asya Finansal Krizinden* sonra *FDI* akışı düşmüş ve aynı zamanda onun sabit varlık yatırıma katkısı da 1998 ve 1999 yıllarında sırasıyla yaklaşık olarak % 9 ve % 7 oranlarına kadar azalmıştır (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 2).

Birçok ekonomist, reform süreci boyunca Çin'in ekonomik gelişmesinde bu ülkedeki yabancı sermayenin son derece önemli ve pozitif bir rol oynadığına inanmaktadırlar. Bu ekonomistler doğrudan yabancı yatırımın Çin gibi gelişmekte olan bir ülkede sadece sermaye eksikliği sorununu çözmekten daha başka birçok faydalar üretebileceğini iddia etmektedirler. *FDI* yerel/ulusal ekonomi için teknolojiye geçiş sürecini daha sağlıklı bir şekilde gerçekleştirmesine yardımcı olabilir. Üstelik *FDI*, aynı zamanda ekonomide *yayılmalar* (*spillovers*) aracılığıyla dolaylı verimlilik kazançlarına da yol açabilir. Örneğin çokuluslu firmalar ekonomide varlığını sürdüren verimsiz firmaları fiziksel veya beşeri sermayeye daha fazla yatırım yapmaları için zorlayacak bir şekilde ev sahibi ülke piyasalarında rekabetin derecesini yükseltebilir. Çokuluslu firmalar aynı zamanda genel olarak ekonomi açısından yönetim ve işgücünü eğiterek onları daha elde edilebilir kılabilir. Ekonomide meydana gelebilecek *yayılmalar* için bir başka kanal olasılığı da ara malların üretimini sağlayan yerel üreticilerin üretim ve yönetsel standartlarının daha yüksek standart düzeyine çıkarılmasını sağlayacak şekilde eğitimlerinin gerçekleştirilmesidir (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 2).

Diğer taraftan doğrudan yabancı sermaye girişiyle ilgili olarak bunun Çin ekonomisine bir takım zararlı etkiler getireceğine dair kaygılar da vardır. Bazıları, yabancı sermaye akışlarının, yerli/ulusal tasarrufların yerini alarak Çin'in gelişimi üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olabileceğini iddia etmişlerdir. Diğer bazıları ise doğrudan yabancı sermaye girişinin (*FDI*) yeniden borç ödeme/borç geri ödeme sistemi zorunluluklarını arttırarak gelişmekte olan ülkelerde ödemeler dengesi açıklarını aşırı derecede arttırma eğiliminde olduğunu ileri sürmüşlerdir (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 2).

Çin'in ekonomik reform sürecinin başlıca elementlerinden biri doğrudan yabancı yatırımın teşvik edilmesi ve cesaretlendirilmesidir. 1970'lerin sonlarından itibaren Çin aşamalı olarak ekonomisini yabancı işletmelere açmıştır ve büyük miktarda doğrudan yabancı yatırımı ülkesine çekmiştir. Aynı zamanda Çin'in doğrudan yabancı yatırımla ilgili

politikaları onların kendi politika öncelikleriyle ilgili çeşitli değişiklikleri tecrübe etmelerini sağladı.

1970'lerin sonlarında ve 1980'lerin başlarında uygulanan hükümet politikaları müşterek/ortaklık teşebbüslerin yabancı sermaye kullanmalarına izin verecek yeni düzenlemeleri uygulamaya koyan ve “*Açık Şehirler (Open Cities)*” ve “*Özel Ekonomik Bölgeler (Special Economic Zones)*” denilen yenilikleri başlatan düzenlemelerle karakterize edilmiştir. 1979 yılının Temmuz ayında düzenlenen Beşinci Ulusal Halk Kongresi'nin ikinci oturumunda yabancı yatırıma Çin'de yasal bir statüyü garanti eden, “*Çinli Yatırım ve Yabancı Yatırım Kullanan Müşterek Teşebbüslerle İlgili Olarak Çin Halk Cumhuriyeti Yasası*” tasarlandı. Aynı zamanda Devlet Konseyi, Guangdong ve Fujian vilayetlerini yabancı ticaret üzerinde otonom haklarla ödüllendirdi ve 1980 yılında Shenzhen, Zhuhai, Shantou ve Xiamen vilayetlerinde dört *Özel Ekonomik Bölge (SEZs)* uygulamasını başlattı. 1982 yılının Aralık ayında Çin ekonomisini dünya ekonomisine açma kararı, resmi olarak, Altıncı Ulusal Halk Kongresi tarafından tasarlanan 1982 Devlet Anayasasına dâhil edildi. 1983'lerin sonlarında ise yabancı müşterek teşebbüslerin iş çevrelerini açıklığa kavuşturmak ve yerli piyasayı daha ileri düzeyde liberalleştirmek için “*Çinli Yatırımı Ve Yabancı Yatırımı Kullanan Müşterek Teşebbüslerle İlgili Çin Halk Cumhuriyeti Yasası*”nın uygulanması için düzenlemeler şekillendirildi (Pingyao, 2002; 25; Fung, Iizaka ve Tong, 2002;3; Qian, 1999; 6).

1984 yılından itibaren, Çin aynı zamanda ülkeyi doğrudan yabancı yatırıma daha fazla açmak üzere harekete geçti. 1984 yılında SEZs konsepti/kavramı 14 kıyı vilayetini ve Hainan Adasını (bu ada 1988 yılında en büyük beşinci *Özel Ekonomik Bölge* ve vilayet oldu) içine alacak şekilde genişletildi. 1985 yılında bu 14 şehrin 12'si teknoloji transferini hızlandırmak için *Teknoloji Tanıtım Bölgeleri (Technology Promotion Zones) (TPZs)* olarak adlandırıldı. Yine 1985 yılında “*Kalkınma Üçgenleri*” (*Development Triangles*)-Guangdong'da Yangtze Nehri Deltası, Pearl Nehri Deltası ve Fujian, Liaodong ve Shandong Yarımadası'nda Min Nan Bölgesi ve son olarak Bohai Denizi Kıyı Bölgesi yabancı yatırımcılara açıldı. 1990 yılında Şanghai'nın Pudong Mintıkası Yangtze Nehri boyunca kalkınmaya yol açmak için yeni bir kalkınma bölgesi olarak adlandırıldı (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 3).

1986 yılında doğrudan yabancı yatırımı, özellikle ihracat kaynaklı müşterek teşebbüsler ve gelişmiş teknolojileri kullanan müşterek teşebbüsler için, cesaretlendirecek daha uygun düzenlemeler ve koşullar kullanılmıştır. Aynı zamanda tamamıyla yabancı

sahipliğine ait girişimlere de izin verilmiştir. 11 Ekim 1986 tarihinde Devlet Konseyi yabancı yatırımı teşvik etmek amaçlı bir takım koşullar içeren yasal düzenlemeleri yürürlüğe koymuştur. Bunlar “22 Madde Şartları” olarak adlandırılan ayrıcalıklı “vergi davranışı”, materyal ve donanım gibi “girdileri ithal etme serbestisi”, “yabancı parayı diğer paralarla değiş tokuş etme ve edinme hakkı” ve daha “basitleştirilmiş lisanslama prosedürleri” gibi bir takım kolaylıkları içeren bir paketten oluşuyordu. İhracat kaynaklı müşterek teşebbüslere ve gelişmiş teknolojiyi kullananlara ise ek vergi avantajları sunuldu. Hükümet, aynı zamanda, adil olmayan yerel birçok maliyetleri kaldırmak ve müşterek teşebbüslerin kambiyoalarını/yabancı para değiş-tokuş sistemleri dengelemeleri için çeşitli alternatifler sağlamak amacıyla, dış/ulusal bürokrasiden gelebilecek müdahalelere karşı daha fazla otonomiye garanti etmeye kalkışmıştır. Bu teşebbüsler için su, elektrik ve taşımacılık arzlarına ayrıcalıklı girişler sağlanmıştır ve bunların faizsiz RMB kredilerinden yararlanmalarına izin verilmiştir (Fung, Iizaksa ve Tong, 2002; 3).

1986 koşullarının önemi, bunların sadece doğrudan yabancı yatırımlara izin vermekten başka bunlar için birtakım öncelikler sağlamış olmalarıdır ve bu daha yararlı aktif yaklaşım 12 Nisan 1986’da Altıncı Ulusal Halk Kongresinin dördüncü oturumunda yapılan “Sadece Yabancı Sermayeye Faaliyet Gösteren Girişimlerle İlgili Çin Halk Cumhuriyeti Yasası” uyarlamasıyla daha da ileri götürülmüştür. Bu açıkçası tümüyle yabancı sermaye sahipliğindeki teşebbüslerin kurulması Çin’in Ulusal Ekonomisinin kalkınmasıyla ilişkilendirilmiştir ve bunun başarısı böylesi teşebbüslerin ya ihracat kaynaklı olması yâda gelişmiş teknolojiyi ve donanımı kullanıyor olmasını gerektirir. Daha liberal bir yaklaşım 1990 yılı Nisan ayında “1979 Müşterek Girişim Yasası”nda yapılan yasal değişikliklerle uygulamaya girmiştir. Bu değişiklikler Çinli olmayanların yönetim kurulu başkanı olabilmelerine izin verilmesi, müşterek girişimlerin faaliyetleriyle ilgili genişlemelerin sağlanması ve yabancı ortakların kayıtlı sermaye oranı üzerinde pay oranı ile ilgili olarak var olan üst sınır düzenlemesinin kaldırılması (minimum % 25’ten daha az) şeklindeydi (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 4).

Çin’in doğrudan yabancı yatırım ile ilgili olarak uyguladığı yararlı aktif politikalar 1980’lerin sonlarında ve özellikle 1990’ların başlarında yabancı sermaye akışının yükselişiyle sonuçlandı. 1990’ların ortalarından itibaren, yabancı işletmeler için hazırlanan bu uygun ortam devam ederken hükümet politikaları, yerli endüstriyel amaçlara yönelik olarak doğrudan yabancı yatırım tanıtımının bu alanla ilişkilendirilmesine daha fazla odaklanmaya

başladı. 1994 yılının Nisan ayında Devlet Konseyi uygun vergi politikalarıyla ve selektif/seçilmiş finansal destek aracılığıyla, yabancı doğrudan yatırımı tarım, hidroelektrik, telekomünikasyon, enerji ve hammadde sektörlerine çekmek için yeni öneriler getirdi. 3 Kasım 1994 tarihinde Devlet Sanayi ve Ticaret İdaresi ve Ticaret Bakanlığı ve Yabancı Ticaret ve İşbirliği Bakanlığı “*Yabancı Kaynaklı Girişimlerin İncelenmesi ve Onaylanmasıyla İlgili Sorunlar Üzerine*” bir genelge yayımladı. Bu genelge sözleşmelerin onaylanmasıyla ve yabancı girişimlerin kayıtlanmasıyla ilgili prosedürleri sıkılaştırdı ve eğer gerekli düzenlemeler tamamlanmazsa uygulanacak cezaları arttırdı.

Yabancı yatırım projelerinin geçici ana hatları 27 Haziran 1995 tarihinde uygulamaya konuldu. Burada öncelik tarım, taşımacılık, telekomünikasyon, temel hammaddeler ve ileri teknoloji endüstrilerinde faaliyet gösterecek olan doğrudan yabancı yatırıma veriliyor ve merkez ve kuzeybatı bölgesinde göreceli olarak düşük işçi maliyetlerinden ve zengin doğal kaynaklardan yararlanacak olan *FDI* projeleri cesurca teşvik ediliyordu. Ana hatlar, “*cesaretlendirilmeli*”, “*kısıtlanmalı*”, “*yasaklanmalı*” ve “*izin verilmeli*” şeklinde sıralanan dört kategoriden birisiyle sınıflandırılacak olan yabancı yatırım projelerinin rehberlik kılavuzu temelini sağlamasını şart koşmaktaydı (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 3).

“*Cesaretlendirilmeli*” kategorisinde yer alan projeler, altyapı veya azgelişmiş tarım alanlarında yapılan projeleri; ürün fonksiyonunu yükseltebilen, enerji ve hammaddelerini idareli kullanabilen, ekonomik etkinliği geliştirebilen veya piyasa talebini karşılayabilmek için yeterli düzeyde arz edilemeyen yeni donanım/materyalleri üretebilen ileri/yeni teknolojiyi kullanan; ihracat kaynaklı olan; çevre kirliliğini önleyen/veya kontrol edebilen ve doğal/dönüşümlü doğal kaynaklardan üretilen yeni teknoloji/donanımını içeren projeleri kapsamaktadır (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 4–5).

Yukarıda ifade ettiğimiz gibi bazı projeler ise “*kısıtlanmalı*” kategorisinde yer almaktadır. Bunlar teknolojileri gelişmiş veya transfer edilmiş olanlar; üretimin iç talebi aştığı yerlerde planlananlar; devlet tarafından monopolize edilmiş veya denenilen yerlerde planlananlar; değerli ve seyrek mineral kaynaklarının keşfedilmesiyle ilgili olan projelerdir (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 4–5).

Üçüncü kategoride ise, “*yasaklanmalı*” kategorisinde yer alan projeler yer almaktadır. Bunlar ulusal güvenliği tehlikeye atan veya kamu çıkarına zarar veren; çevreyi, doğal

kaynakları veya insan sağlığını hasara uğratan; büyük miktarlarda ekilebilir tarım arazisini kullanan veya toprak kaynaklarının gelişimi ve korunması açısından zararlı olan; askeri tesislerin işleyişini ve güvenliğini tehlikeye atan; Çin'e göre eşsiz teknolojileri uygulayan projelerdir (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 4-5).

Yukarıda sıraladıklarımızın tümü dışında kalanlar ise “*izin verilmeli*” kategorisinde yer alan projelerdir (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 4-5).

Genel olarak söylemek gerekirse, Çin'in doğrudan yabancı yatırım ile ilgili politikaları kabaca üç safhada tecrübe edilmiştir: Aşamalı ve sınırlı açılış, ayrıcalıklı muameleyle aktif bir tanıtım ve doğrudan yabancı yatırımın yerli endüstriyel amaçlarla uyumlu bir şekilde geliştirilmesi. Politika önceliklerindeki bu değişiklikler kaçınılmaz bir şekilde “*Doğrudan Yabancı Sermayenin Çin'e Akış Modeli*”ni etkilemiştir (Ekinci, 2005; Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 4-5). Bu konuyu biraz ileride ele almayı uygun görüyorum.

Çin ekonomik reform sürecinin ve dışa açılışın başladığı zamandan beri giderekte artan bir şekilde büyük miktarda yabancı sermayeyi ülkeye çekmeyi başarmıştır. Yabancı sermaye akışının başlıca üç çeşidi vardır: Yabancı krediler, doğrudan yabancı yatırım ve diğer yabancı yatırımlar. Burada bu üç tür yabancı sermayeden bahsetmek yerinde olacaktır. Yabancı krediler yabancı hükümetlerden gelen kredilerden, uluslararası finansal organizasyonlardan gelen kredilerden, yabancı bankalardan gelen ticari kredilerden ve satın alıcıların kredilerinden ve yabancı ülkelerde çıkarılan bonolardan oluşmaktadır. Doğrudan yabancı yatırım ise beş önemli biçimdedir: Öz sermaye müşterek girişimleri, sözleşmeli müşterek girişimler, tamamıyla yabancı sahipliğindeki girişimler, tahvil, mal, mülk gibi varlık hisselerini elde tutan şirketler ve müşterek araştırmalar. Diğer yabancı yatırımlar ise yabancılara çıkarılan hisseler, uluslararası kiralama (*international leasing*), tazminat ticareti ve montaj yapımından oluşmaktadır. 1979 ve 2000 yılları arasında Çin'in yabancı sermaye aktüel kullanım miktarı 500 milyar ABD Dolarından fazla olmuştur ve yabancı sermayenin 2/3'ünden fazlası doğrudan yatırım biçimindedir (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 6).

Çin ekonomisinin yabancı yatırım ile ilgili mimari yapısının değişmesini birkaç faktörle de açıklayabiliriz. İlk olarak, Deng Xiaoping'in 1992 Güney turunda başlattığı *sosyalist piyasa ekonomisi* rotası. Her şeyden evvel burada *sosyalist piyasa ekonomisi*yle karıştırılan *piyasa sosyalizmi* arasında bir ayrım yapmakta yarar vardır. *Piyasa sosyalizminde*, piyasa,

sosyalizmin temel amacı olan kamu sahipliğini kurmaya hizmet eden, teşvik edilmiş bir araç durumundadır. Oysa *sosyalist piyasa ekonomisinde* sosyalist kelimesi sadece bir sıfattan ibarettir ve temel amaç bir piyasa ekonomisi kurmaktır. Dolayısıyla *sosyalist piyasa ekonomisinin* nihai amacı piyasa ekonomisidir (Qian ve Wu, 2000; 6). Bu rota yabancı yatırımcıların daha iyi bir düzeyde reformize edilmiş bir yatırım çevresini bulacaklarına dair bir garantiyi kendilerine vermişti. İkincisi, 1992’de yabancı doğrudan yatırımın hızlı yükselişi düşüşe geçerek bu yıl içinde çok düşük bir düzeyde kaldı. 1991 yılında gerçek yatırım sadece 4,366 milyar ABD Dolarıydı. Üçüncüsü 1992’den beri ekonomik büyümenin önemli düzeydeki hızı politik istikrarın yeniden yapılandırılmasıyla yabancı yatırımcıların Çin yatırım çevresine olan güvenlerini güçlendirmiş oldu ve bu onların yatırım kararı oluşturma düzenlerinde stratejik bir değişiklik yapmalarına yol açtı. Dördüncüsü, yabancı yatırım rejiminin Çin’de önemli değişikliklerle reformize edilmesiydi. 4 *Özel Ekonomik Bölgede* uygulanan erken *liberalleşme* uygulamaları daha sonra geniş alanlara yayıldı (Pingyao, 2002; 25).

1980’lerin ortalarında ve 1990’ların başlarında *FDI* projelerinin ortalama ölçüsü yıllar içinde çok farklı değişiklikler gösterdi. 1970’lerde ve 1980’lerin başlarında *FDI* projelerinin ortalama ölçüsü sonraki yıllarla karşılaştırıldığında çok büyüktür. 1979 ve 1982 yılları arasında, *FDI* projelerinin ortalama ölçüsü yaklaşık 6,5 milyon ABD Dolarıydı. 1983 yılında bu ölçü 3,7 milyon ABD Dolarıydı *FDI* projelerinin ölçüsü 1984 yılında düşmeye başladı ve 1980’lerin çoğunda da böyle devam etti ve en düşük düzeyine ulaştı. 1988’de 0,9 milyon ABD Dolarıydı ve 1990’ların başlarına kadar bu düzeyde devam etti. Bu süreç boyunca, özellikle Hong Kong ve Tayvan’dan gelen büyük ölçüde küçük firma hükümetin tanıtım politikalarıyla cesaretlendirilerek emek-yoğun üretim şekliyle Çin’de kuruluyordu.

FDI projelerinin ortalama ölçüsü 1992’den itibaren yükselmeye başladı. 1992 ve 1995 yılları arasında bu oran ikiye katlanarak 1,2 milyon ABD Dolarından 2,5 milyon ABD Dolarına yükseldi. 1995 sonrasında ise 3 milyon ABD Dolarını buldu. Bu rakamlar Çin’in sermaye-yoğun, ileri teknoloji ve altyapı konusundaki yeni odaklanmasını ifade ediyordu. Çokuluslu şirketlerin Çin’e doğru akış hareketi açıkça görülüyordu (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 6).

Çin’in sermaye akışını kendine çekme konusundaki stratejilerinden birisi de denizaşırı Çinlilerin yatırımlarını cezp etmektir. Bu strateji özellikle *Özel Ekonomik Bölgeler (SEZs)*’le

desteklenmeye çalışıldı. Özellikle Hong Kong, Çin'in sermaye akışının en önemli kaynağıydı. Aynı zamanda Tayvan, Singapur gibi ülkelere gelen yatırımların da hatırı sayılır olduğu göze çarpan bir durumdu. 1983 ve 2000 yılları arasında sadece Hong Kong'tan gelen gerçek *FDI* akışı 170 milyar ABD Dolarından fazlaydı. 17 yıllık zaman diliminde henüz daha yeni sayılabilecek dışa açık bir emekleme aşamasındaki ekonomi için bu ciddi bir rakamdır. Hong Kong'tan sonra ABD, Japonya ve Tayvan sırasıyla 30 milyar ABD Doları, 28 milyar ABD Doları ve 25 milyar ABD Doları yatırımla bu ülkedeki ikinci, üçüncü ve dördüncü en büyük yatırımcılardı (Fung, Iizaka ve Tong, 2002; 6; Pingyao, 2002).

1978'den 2000 yılına kadar Çin GSYİH'sı yıllık ortalama % 9,5 büyüdü. Buna paralel olarak kişi başına GSYİH'sı da aynı zamanda yıllık olarak % 8,3'lük bir oranda büyüdü. Ancak şunu açıkça ifade edelim ki bazı ekonomistler Çin istatistiklerine güvenmediklerinden bunu gerçek dışı olarak nitelendirmişlerdir. Sonuç itibariyle, hiç şüphesiz Çin ekonomisinin büyümesinde doğrudan yabancı yatırımların büyük katkısı olmuştur. Ancak Çin kendi ulusal ekonomik kalkınma politikası doğrultusunda doğrudan yabancı sermayeye kendi piyasasını açmak amacıyla uzun adımlı reformlar atmıştır. Bunun istikrarlı ve aşamalı gelişiminde Çin'in politik yapısının büyük katkısı olduğu söylenebilir. Her ne kadar mali federalist bir yapı görünümünde olsa da Çin merkezden yönetilen üniter ve belki de burada en önemlisi tekpartili bir devlettir. Bu yapı demokratik bir ülkede istikrarlı bir şekilde bir partinin sürekli olarak iktidarda olması gibi bir uygulama sonucu yaratmaktadır. Dolayısıyla bu yapı daha hızlı ve tek elden kararlar alınmasını sağlamakta ve uygulamalar daha çabuk gerçekleşmektedir.

Şu anda gelişmekte olan ülkeler arasında en fazla doğrudan yabancı sermaye alıcısı durumunda olan ülke Çin'dir. Ağır işleyen bir yayılma süreciyle karşılaşmamıza rağmen, yabancı doğrudan yatırım hala Güneydoğu Bölgesi'nde ve kıyı alanlarında toplanmaktadır. Yabancı yatırımlı firmalar giderek artan bir şekilde Çin ekonomik reform sürecinde önemli bir rol oynamışlardır. Aynı zamanda bu firmalar Çin'in dünyanın geri kalanıyla ticari aktivitelerinin büyük bir kısmını gerçekleştirmede de büyük rol oynamaktadırlar. Yabancı doğrudan yatırımın Çin'in GSYİH'sını yükseltmekteki rolüyle ilgili olarak bazı yorum farklılıkları olabilir fakat çok az kişi yabancı yatırım olmaksızın Çin'in reformunun sonunda havasızlıktan boğulacağı yorumuna karşı çıkabilecektir (Fung, Iiazaka ve Tong, 2002; 17).

Yabancı yatırımın miktarsal olarak büyüklüğünden ziyade, her şeyden evvel Çin ekonomisinin transformasyonunu/dönüşümünü sağlamıştır. Tarıma dayalı, emek-yoğun, sermaye-seyrek, teknoloji ve altyapıdan yoksun Çin ekonomisinin sermaye yoğun yüksek teknoloji endüstriyel üretime geçmesinde doğrudan yabancı yatırımın büyük rolü olmuştur. Çin ekonomisi gibi 1970'lerin sonlarında henüz daha yeni dışa açılan ve emekleme aşamasında olan bir ekonominin 20 yıllık bir sürede toplam 500 milyar ABD Dolarından fazla doğrudan yatırımla kalkınma yolunda büyük bir hamle yapmasını sağlamıştır. Bu süreçte teknoloji, sermaye ve yetişmiş insan gücü transferiyle Çin'in sorun yaşadığı başlıca üç temel alanda ekonomisinin belini doğrultmuştur.

Çin yaklaşımının piyasa ekonomisine geçişteki şimdiye kadarki başarısı ekonomi teorisinde geleneksel (konvansiyonel) düşünceye birçok yeni meydan okumalar (*challenges*) sunmuştur. Bu yaklaşım planlı bir ekonomiden, geçişin erken safhasında eski sosyalist ülkelere tavsiyelerde bulunan ekonomistlerin tanımladığı tarzda bir piyasa ekonomisine geçişte başarılı bir süreç yaşamaları için ortaya konan tüm temel önermelerin neredeyse hepsini çığnemiştir. Açıkçası bu başarı birçok ekonomistin kafasını da karıştırmıştır. Bazı ekonomistler ise, burada kısaca özetlersek, Çin'in başarısını onun sahip olduğu, büyük bir tarımsal işgücü, nüfusa yapılan düşük düzeydeki para yardımları/düşük sübvansiyonlar, oldukça merkezkaç hale gelmiş bir ekonomik sistem ve büyük miktardaki zengin Çinli nüfusu gibi, eşsiz başlangıç şartlarına atfetmişlerdir. Bu ekonomistlere göre Çin'in eşsiz birtakım başlangıç şartlarına sahip olması dolayısıyla onun başarısı bu konu hakkında genel önermelere sahip olmamıza izin vermez. Bununla birlikte, diğer bazı ekonomistler Çin'in başarısının *istikrarlaştırma*, *piyasa liberalizasyonu* ve *özelleştirme*'yi başarılı bir geçiş için gerekli temel öğeler olarak gören İngiltere'nin de yer aldığı *Washington-London Uzlaşması Aklına/Mantığına (British-American)* bir meydan okuma ortaya attığını ve Çinlilerin tecrübesinin kapsamlı ve üstün tutulan *Big-Bang* yaklaşımı karşısında evrimsel, deneysel, tecrübesel ve daha alt düzeyde hatta dipte yer alan reformların üstünlüğünü kanıtladığını ileri sürdüler (Lin, 2004; 3; McMillan ve Naughton, 1992; Lin, Cai ve Li, 1994; Fukasaku ve Lecomte, 1996).

Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinde (*EEFSU*) geçiş süreci başladığında sosyalist ekonomi/ideoloji bu coğrafyada iflas etmiştir. Sistemin yavaş/aşamalı bir şekilde değişmesini destekleyen bir teori olmaması gerçeğinin yanında "*kapitalist zaferciliğin*" yeni ideolojisi galip gelmiştir. Üstelik *EEFSU* bölgesindeki ülkeler hızlı ve kapsamlı bir değişiklik

sürecini yaşamaya niyetlenmişler ve kısa bir zaman sürecinde piyasa ekonomisine, tabiri caizse, atlamayı ummuşlardır (Lin, 2004; 3). Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Rusya bu konudaki coşkulu isteklerini tüm dünyaya ilan ederek hızla piyasalaşma sürecine girdiler. Bununla birlikte “1996 Dünya Kalkınma Raporu” tarafından yeniden incelendiği gibi Polonya ve diğer ülkelerin yaşadığı tecrübe göstermiştir ki, *istikrarlaştırma* ve *liberalizasyon* hızlı bir şekilde uygulanabilir, fakat *özelleştirmeyi* başarmak yıllar alabilir, yasal ve finansal sistem gibi, piyasayı destekleyen kurumların gelişimi ise yıllar hatta on yıllar alabilir. Üstelik bu yaklaşım ne kadar uyarlanabilirse uyarlansın herhangi bir ülkede merkezi planlı bir sistemden piyasa sistemine geçiş, aslında, aşamalı bir süreci gerektirecektir. Aşamalı geçiş süreci boyunca tek bir/bireysel kurumsal düzenlemenin işleyişi, kurumsal yapı içerisindeki diğer kurumsal düzenlemelerin işleyişlerine bağlı olduğundan herhangi bir ayrı/bireysel-tek başına olarak kurumsal düzenlemenin etkinliği/verimliliği deneysel bir tecrübe yaşanmadan (*a priori*) araştırma yoluyla tespit edilemez. Piyasa sistemi, geçişin nihai amacı olarak kabul edilse de ve ekonomistlere ve politika yapıcılarına göre bir piyasa sistemini işleten şey olsa bile, bilgi ve amaç sorunsuz bir geçiş için yeterli rehberlik sağlamayacaktır. Üstelik Çin’in geçiş süreci hızlı ve istikrarlı bir ekonomik büyümeyle nasıl başarılmıştır ve Çin yaklaşımından diğer *geçiş ekonomileri* için genelleştirilebilir dersler çıkarılıp çıkarılamayacağı gibi konularla ilgili olarak Çin tecrübeleri hakkında daha iyi ve kavranabilir bir anlayışa sahip olmak arzulanan bir şeydir (Lin, 2004; 4). Aslında bütün bunların yanında bu yaklaşımla ilgili bir Çin deyimiyse de konuyu özetlemek mümkündür. Deng Xiaoping (1903–1997)’in ifadesiyle: “*İster beyaz kedi isterse siyah kedi olsun hiç fark etmez; fareyi yakaladığı sürece, o iyi bir kedidir*” (“*A cat, no matter whether its color is black or white, would be a good one if it catches rats*”) (Guo, Yang ve diğerleri, 2005; 1).

1994 yılında Avrupa Kalkınma ve İmar/Yeniden Yapılandırma Bankası, *EBRD*, tarafından hazırlanan “Geçiş Rapor”unda da Çin geçiş süreci yaşayan 25 ülkeden biri olarak sayılmıştır. Zaten bu tarih Çin’in vergi reformu konusunda mali tarihi açısından son derece önemlidir. Çin’in ekonomik geçiş süreci hikâyesi aslında 1978’li yılların sonlarında Aralık ayında Çin Komünist Partisi’nin 11. merkezi komitesinin 3.kurul toplantısında başlatılmıştır. Burada ülke ekonomisinin en önemli iki amacı merkezi planlı ekonomiyi merkezkaç yapıya oturtturarak ekonomik karar oluşturma sürecini daha büyük oranda piyasa güçlerine dayandırmak ve ülke ekonomisini dünya ekonomisine açarak onun daha yakın bir şekilde bu piyasayla bütünleşmesini sağlamaktır. Bu süreçte reform yanlılarının izlediği temel yöntem ise “*nehri geçmek için taşların üzerinde el yordamıyla ilerlemek*” olmuştur. Bunun ardından

Çin daha önce sözünü ettiğimiz yavaş adım/aşamalı-evrimsel ve daha çok deneysel reformcusu olan ülkelerin en başarılısı ve en önemli örneğini oluşturmuştur. Çin reform sürecini *Big-Bang* tarzına uydurmamıştır (Fukasaku ve Lecomte, 1996; 13; Qian, 1999; 1).

Çin'in ekonomik haritasını daha iyi anlayabilmek bakımından bölgeleri üzerinde kısaca durmak daha yararlı olacaktır. Kuzey Bölgesi Beijing ve Tianjin gibi büyük ve zengin şehirleri içine almaktadır. Bu iki şehre, Doğu Bölgesindeki Şanghay ve Güneybatı Bölgesindeki Chongqing'le birlikte, Rusya'da Moskova ve St. Petersburg'un durumunda olduğu gibi eyalet statüsü verilmiştir. Kuzey Bölgesi aynı zamanda iç Mongolya'nın göreceli olarak yoksul vilayetini de içermektedir. Mançurya olarak bilinen Kuzeydoğu Bölgesi ise Japon işgalinin yaşandığı 20.y.y.in ilk bölümüne kadar giden uzun bir üretim geleneğine sahip göreceli olarak zengin birkaç vilayeti içine almaktadır. Doğu bölgesi ülkedeki en zengin yerleşim bölgesini içine almaktadır. Bu şehirler Şanghay ve Shandong'tan Fujian'a uzanan kıyı veya iç kapalı şehirlerden oluşmaktadır. Bu vilayetlerin çoğunluğu "*Açıklık*" (*openness*) politikasının başladığı 1978 yılından beri doğrudan yabancı yatırım akışlarının alıcısı durumunda olmuşlardır. Bu yerleşim bölgeleri aynı zamanda kişi başına gelir düzeylerinin diğerlerine göre daha yüksek olduğu bir yapı arz etmektedirler. Merkezi Güney Bölgesi Çin'in iki büyük nehri (*Yellow River* ve *Yangtze River*) arasında kalan, Kuzey Bölgesinin bir parçası olan Shandong vilayeti hariç, verimli iç tarımsal vilayetleri içine almaktadır. Merkezi Güney Bölgesi aynı zamanda, 2000 yılında Çin'in GSYİH'nın % 10'undan fazlasını yaratan ve coğrafi olarak Hong Kong'un bitişiğindeki Guandong vilayetini de içine almaktadır. Güneybatı Bölgesi vilayetleri nemli iklime ve diğer taraftan dağlık bir araziye sahiptirler. Kuzeybatı Bölgesi ise kuru iklimiyle coğrafi olarak daha fazla izole olmuş ve ağırlıklı olarak etnik azınlıkların yerleşim yeri haline gelmiştir. Çin'in Batısındaki bu son iki bölge ülkenin en yoksul vilayetlerinin birçoğunu içermektedir (Bahl ve Vazquez, 2003; 2). Bu coğrafi yapı içerisinde Çin'in 1994 yılına kadar uyguladığı vergi politikası ve gelir dağılımı politikası zengin bölgelerin bu zenginliklerini devam ettirmelerine katkı sağlamış; öte yandan göreceli olarak yoksul bölgeler diğerlerine gelir bakımından fazla yaklaşamamışlardır. Bunun arka planında özellikle zengin vilayetlerin paylaşımlarını belirleyen, aslında tam anlamıyla adlandırıldığı kadar federalist olmayan fakat yapılan çalışmalarda genellikle bu yönü vurgulanan *mali federalizm* vardır (Qian, 1999; 7-8; Bahl ve Vazquez, 2003; Ahmad, Keping ve Richardson, 2000).

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi kamu ekonomisi, sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kalkınma, ekonomik istikrar, gelirin ve zenginliğin dağılımı, eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlerin dağılımı ve yine politik istikrar açısından son derece önemlidir. Bu ifadeler kaba saba gözlemlere dayanan ifadeler değil ekonomik gerçekliklerin mali sisteme dayanan kalıtsal yapısından kaynaklanmaktadır. Diğer yandan bu tespitler herhangi bir ülke açısından olduğu kadar burada ele aldığımız Doğu Asya ekonomisi olan Çin açısından da geçerlidir ve tartışılmaz bir şekilde doğrudur. Ancak Çin’i diğer ülkelerden farklılaştıran şey sihirli bir şekilde kamu ekonomisinin Çin’in gelişimiyle ilgili olması ve bunu nasıl finanse ettiği sorunu değildir; bunun yerine asıl anahtar kamu ekonomisi sisteminin hükümetSEL/yönetimsel düzeyde mali ilişkilere dayanmasında yatmaktadır (Wong ve Bird, 2005; 2). Bir ülkenin mali kurumlarının ne kadar geliştiği kritik bir şekilde bunların başlangıç yaptıkları yere bağlı olarak belirlenmektedir. Çin’in mali sisteminin geleceğini veya şu andaki yapısını anlamak için, bir kimsenin ilk olarak bu sistemin nereden başladığını anlaması gereklidir. Konumuzla bağlantılı olarak şunu söyleyelim ki, reformcuların bilmesi gereken önemli bir şey de “*mali kurumların ataleti*”ni hafife almanın çok tehlikeli olabileceğidir. Bu yüzden mali kurumlar tarafından yönetilen mali sistem bir bütünsellik içerisinde ele alınmalı ve bu sistemin aktörleri olarak mali kurumlar hassasiyetle incelenmelidir. Burada açıkça ifade edilmelidir ki, Çin köklü devlet geleneği olan ve karmaşık bir yönetim yapısıyla tecrübeye dayanan bir mali sisteme sahiptir. Bunu destekleyen en önemli kanıt hiç şüphesiz neredeyse bin yıldan daha uzun bir süredir Çin’in vergi toplayan bir devlet olmasıdır. Ancak birikim ve tecrübe sürekli değişen ekonomik yapının doğasına hizmet edebildiği sürece işe yaramaktadır. Öte yandan şu anki mali sistem reformize edilmiş olsa bile aslında temeli geniş bir şekilde Sovyet uygulamasına dayanan ve 1950’lerde kurulmuş olan bir mali yapıya dayanmaktadır. Böylece bu son yapı üzerinde durmamız, çok eskilere gitmemize gerek kalmadan, mali sistemi anlamak için yeterli olacaktır (Wong ve Bird, 2005; 2–3). Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta devletlerin birikim ve tecrübelerinin, *vergi türlerinin* ve *oranlarının belirlenmesi*, *kayıtlama- toplama- denetleme* sisteminin oluşturulması ve gelirlerin harcama yöntemleriyle yeniden dağıtılması gibi temel faaliyetlerinden oluşan mali sistemin ekonomik yapıyla uyummadığı ve birbirini karşılıklı tamamlamadığı sürece tek başına yeterli olamayacağıdır. Çünkü sonuçta, bütün işlevleriyle uygulanan bu faaliyetler kaçınılmaz bir şekilde ekonomik yapıyı olumlu veya olumsuz düzeyde etkilemektedir. Çin’in aslında hala bir *geçiş ekonomisi* olduğunu burada belirtmemize gerek bile yoktur. Bu ülke bir taraftan uzun tarihi varlık süresinin büyük bölümünde merkezi planlama ekonomisinin temelini oluşturan güdümlü bir ekonomik sistemi uygulamış diğer taraftan da hem coğrafik açıdan hem de

politik benzerlikler açısından Sovyetler Birliği'nin etkisi altında uzunca bir tarihsel tecrübe geçirmiştir. Tabiri caiz ise, Çin serbest piyasaya geçerken (veya buna mecbur kaldığından) dünyanın öteki yüzüdür ve şu anki konjonktürel gelişmeler dikkate alındığında öyle olmaya daha güçlü bir şekilde devam edecektir. Çin, Asya'nın yükselen gücüdür. Bu gücü oluşturan itkilerin arkasında geçiş süreciyle birlikte uygulamaya başladığı iç ve dış ticaret politikaları da yer almaktadır.

Fakat açıkçası şunu söyleyelim ki, bütün bu ekonomik başarısına rağmen Çin, ulusal yönetimin çeşitli düzeylerinde finansman sorunları konusunda ortaya çıkan ciddi sorunlarını daha sistematik bir şekilde ele almaya başlamadıkça şu an için zaten tatmin edici düzeyde olmayan mali sistemin yol açtığı sorunlar zamanla artan bir şekilde kaynak dağılımını bozacak, dağıtımla ilgili gerilimleri arttıracak ve Çin ekonomisinin baskı altındaki büyüme düzeyini de yavaşlatacaktır.

2.5.2.Çin Mali Sistemi

Bilindiği gibi Çin'de merkezi bir yönetim sistemi tarafından düzenlenen bir ekonomik sistem altında temelde tüm harcamalar merkez tarafından belirlenmekteydi. Bununla birlikte, üniversiteler hariç eğitim, kamu güvenliği, sağlık bakımı, sosyal güvenlik, barınma, diğer kırsal ve şehirsiz hizmetler gibi kamu yönetimi ve sosyal hizmetler ile ilgili geleceğe dönük gelişmelerin tamamı önemli bir şekilde yerel yönetimlere veya vilayet yönetimlerine havale edilmişti. Bu tür hizmetlerin finanse edilmesi ise tüm gelirlerin merkezi hükümete ait olduğu bir gelir-paylaşım sistemi aracılığıyla merkezi hükümet tarafından sağlanmaktaydı. Bu sistem 1994 yılındaki reforma kadar varlığını devam ettirdi. Bu süreç zarfında gelirler geniş bir şekilde endüstriyel kârlardan gelmekteydi ve bu gelirler, farklı bölgelerden ve yörelerden son derece eşitsiz bir şekilde kurulmuş olan bir modele göre toplanmaktaydı. İlkel olarak bu paylaşım ile ilgili oranlar merkezi yönetim tarafından onaylanmış/yetkilendirilmiş harcamaları finanse edecek şekilde kaynakları yeterli bir düzeyde her bir yerel hükümete bırakacak şekilde ve yıllık olarak belirlenmekteydi. Uygulamada gelir-paylaşım sistemi geniş bir şekilde ve doğal olarak görüşmelere dayanmaktaydı. Bilindiği gibi bu uygulama diğer geçiş ülkelerinde vergi gelirlerinin toplanmasında sıklıkla başvurulan ve geleneksel hale gelmiş bir uygulamaydı. Daha genel olarak ise, vergiler ve fiyatların birbiri içine geçtiği bir sistem olarak mali sistemin hem oranlarını hem de etkilerini şeffaf olmaktan çıkararak gizlemekteydi. Aslında bu durum *geçiş ekonomilerinde* merkezi planlama döneminden kalan ve planlamanın bir parçası haline gelmiş bir özellikti. Şeffaflık mali sistemin yoksun kaldığı

en temel ve zorunlu ilkeydi. Planlı bir ekonominin mekanizmalarını oluşturan, yönetsel fiyatlar, zorunlu edinim, planlı dağıtım ve endüstriyel tekel devlet sahipliği gibi biçimlendirici ve güdümlü araçlar parçalara ayrılmaya başladığında aynı anda resmi gelir sistemi de hızlı bir şekilde aşınmaya başlamıştır. Piyasa reformunun yol açtığı ani etki bir taraftan sert bir şekilde gelir toplama kapasitesini azaltarak ve diğer taraftan devlet kaynaklı teşebbüs gelirlerini/kârlarını, diğer tüm *geçiş ekonomilerinde* olduğu gibi azaltarak planlı ekonominin vergi tabanında keskin ve dramatik bir aşınmaya yol açmıştır. Buda 1978–1993 yıllarındaki bütçe azalışının, diğerleri yanında, temel nedenlerini oluşturmaktaydı. Merkezi gelirlerin elde edilmesi ise yerel hükümetlerin zengin bölgelerde merkezi yönetimle gelirleri paylaşmaktan kaçınmak için yerel girişimleri sıklıkla vergileme dışında tutarak resmi olmayan özel bir korumacılık uygulamasıyla özellikle darbe yemiştir.

Merkezi yönetim ağır vergi yükleri uygulayarak yeni küçük kırsal endüstrilerin büyümesini ve tarımsal alandaki ilk gelişimi engellemek istemediğinden bir boyuta kadar bu sonuçlar tahmini olarak arzulanmıştır. Çin uygulamada kırsal tabanlı büyümeyi vergileyebilecek gerçek bir vergi yönetimine de zaten sahip olmamıştır. Bu yüzden böyle bir amacı gerçekleştirmek vergi idaresinin yapısı göz önünde bulundurulduğunda daha akıllıca olmuştur. Eski sistemde modern bir vergi memuruna ihtiyaç olmamıştır ve bu yüzden böylesi memurların olmaması mali reformun başladığı 1970’lerin sonlarında, hiçte şaşırtıcı değildir. Çin’in vergi sistemi sonradan merkeze havale edilmek üzere gelirlerin yerel düzeyde toplanmasına dayanmıştır ve bu yönetsel yapı merkezi ekonomik kontrol mekanizması zayıfladığında aşınmaya maruz kalabileceğini de kanıtlamıştır. Çünkü böyle bir yönetsel işleyiş büyük oranda yerel yönetimlerin önceliklerine dayanmaktadır ve başarısı merkezi yönetimin denetim zincirinin etkili bir şekilde işleyişine bağlıdır. Oysa Çin büyük coğrafyası ve yüksek nüfusuyla bu zinciri etkili bir şekilde işletememiştir. Öte yandan, maalesef, bu temel yönetim sorunlarının önemi başlangıçta anlaşılamamıştır ve yeni Çin sisteminin bir parçası olarak mali reform sadece vergi politikası ve yapısında bir dizi değişiklikler biçiminde ortaya çıkmıştır. Tanzi’nin ifade ettiği gibi mali yapının temel taşı olan vergi idaresi başlangıçta ihmal edilmiştir. Aslında bu tüm geçiş ülkelerinin zafiyetlerinden biridir.

Girişim kârlarına gelince, mesela 1984’te devlet yönetimli girişimler üzerindeki bir tür gelir vergisi elde edilen kârların vergiyle yer değiştirmesini gerçekleştirerek gelirlerin havale edilmesini sağlamak için uygulanmıştır.

Ancak bu reform özellikle zengin vilayetlerden gelen şiddetli bir dirençle karşılaşmıştır ve 1986'da girişimlerin kendi kârlarının havale edilmesini belirleyen çoklu yılları içeren mukaveleler imzalayacakları bir “*mukavele*” sistemiyle yer değiştirmiştir. Keskin bir mali düşüşle karşılaşan ve eyaletlerdeki vergi çabasını izleme kapasitesi eksikliği olan merkezi yönetim 1988'de yerel hükümetlerle yapılacak bir “*mali mukaveleler*” sisteminin daha ileri bir düzeydeki çeşidini uygulamaya koymuştur. Bu mukaveleler eyalete gelen ek gelirleri, üzerinde anlaşmaya varılmış bir oranla yıllık olarak yükseltmek için her bir vilayetten merkeze toptan ödenecek bir para havalesini veya bir başka deyişle para yardımını şart koşuyordu. Karşılığında ise vilayetler elde edilen gelirlerden kendi harcama gerekliliklerini karşılayacak bir sorumluluğu kabul ediyorlardı. Sonuç ise mali sistemde köklü bir değişiklik oldu: Mali mukaveleler gelir-paylaşım sistemini harcama ihtiyaçlarından ayırarak yerel hükümetlerin ilk kez için kendi finansal tabanlarını oluşturmalarını sağladı. Uygulamada ise sonradan 1994 Bütçe Yasasıyla bu sorumluluklar tamamıyla yerleşmeye başladı.

Bununla birlikte mali mukaveleler sistemi, merkezi yönetimin istikrarlı güvenilirlik sorunlarını devlet yönetimli girişimlerin kârlılık ve verimlilik sorunlarınının devam etmesinden kaynaklanan gelirlerdeki azalışın devam etmesi dolayısıyla merkezi yönetimin finansal sorunlarını çözmedi. Üstelik mukavelelerin cömert içerikleri yerel hükümlere yeni gelirlerin orantısız bir paylaşımını verdiğinden gelirlerin merkezi hissesi de hızlı bir şekilde 1993'te % 20'nin üzerinde düştü. Daha aşağı noktada ise merkezi bütçe sadece GSYİH'nın % 3'ünü tahsis edebildi.

Öteki taraftan, şunu da ifade edelim ki, bütçedeki bu azalışla birlikte 1980'ler ve 1990'lar boyunca bir boyuta kadar bütçe eğilimini dengeleyen bir şekilde ekstra bütçe gelirleri de artmıştır. Diğer yandan, ekstra bütçe gelirlerinin genel bölümüne dâhil olan mali harcama benzerleri, vergiler ve vergisiz ücretler bütçe içi gelirlerden bile daha merkezkaç hale gelmişti ve bunlar geniş bir şekilde maliye bakanlığının kontrol alanı dışındaydı. Bu tür gelirlerin varlığı merkezi yönetim tarafından kontrol edilen dağıtımla ilgili aşınmayı dengelemede çok az işe yaramıştır. 1990'ların başlarına kadar merkezi yönetim için durumun ümitsiz olduğu söylenebilir. Burada merkezi yönetim iki önemli amaç içeren zorlayıcı bir reformu teşvik etmek zorunluluğunda kalmıştır: Gelirlerin azalışını yavaşlatmak ve merkezi hükümet açısından çoğunluk hissesini geri elde etmek (veya iki rasyoyu yükseltmek: Gelir/GSYİH ve Merkez/Toplam Gelir).

Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi birçok geleneksel ölçümlerle Çin ekonomik reformu şaşırtıcı derecede başarılı olmuştur. 1978–1996 yıllarında reel GSYİH ortalama neredeyse % 10 büyümüştür ve bu Doğu Asya ekonomileri büyüme kayıtlarıyla karşılaştırıldığında mucizevî bir başarıdır. Ancak vergi gelirleri büyüyen ekonomiyi ve refahı takip edemiyordu. 1985 yılında toplam vergi geliri GSMH’nın % 23,8’inde duruyordu. 1993 yılında % 13,6’ya ve 1996 ise 11,5’e kadar geriledi. Açıkçası bu oranlar özel sektörün artan zenginlik ve refahını ifade ederken kamu alanındaki insanların yoksulluğuyla yorumlanabilecek bir tehlikeye işaret etmekteydi. Bu durumu daha iyi kavrayabilmek için yollar, köprüler, hastaneler, kamu taşımacılığı ve genel/temel eğitim gibi kamusal tesisleri göz önüne getirmek yeterli olacaktır. Daha da önemlisi şehirlerdeki 10 milyon işsiz ve 100 milyon civarındaki yaşlanan ve hiçbir yaşlılık garantisi olmayan çiftçinin temel ekonomik güvenliğinin sağlanması sorunuydu. Açıkçası devlet/merkezi yönetim bu tipik serbest piyasa sorunlarını çözmek istiyorsa daha fazla vergi geliri gerekiyordu (Wang, 1997; 1; Vording, 1997; 91–92).

Açıkçası bu durum diğer *geçiş ekonomilerine* de bakıldığında geçiş dönemi açısından hiçte yabancı bir durum değildir. Fakat buradaki asıl farklılık daha önceki kısımda ele aldığımız ekonomilerin tersine Çin ekonomisi büyümesine rağmen vergi gelirlerinde azalış gözlenmesiydi. Dolayısıyla diğer ekonomiler küçüldüğünden vergi geliri azalışı makul karşılanabilecekken Çin ekonomisinde neden vergi gelirleri ekonomik büyümeyi takip etmiyordu.

Böylece, ironik bir şekilde, Çin’de GSYİH’nın tersine kalkınma dönemi boyunca, Çin hükümeti merkezi yönetimin kendi varlığını sürdürebilir kılmak için gerekli olan geliri toplamak amacıyla çaba sarf etmek zorunda kalmıştır. Çünkü devlet geliri büyüklüğünün artışı GSYİH’nın artışının gerisinde kalmıştır. 1978- 1996 yılları arasındaki 18 yıl boyunca toplam devlet gelirin GSYİH’ya oranı neredeyse % 31 düzeyindeyken % 11 düzeyinden daha az bir seviyeye düşmüştür. Yani devlet geliri % 20 oranında azalmıştır. Durum özellikle bu dönemde merkezi hükümet açısından kötü olmuştur. Merkezi hükümetin toplam geliri, 1994 yılı reformu arifesinde, 1993 yılında yaklaşık olarak 2/3’ten 1/3’e kadar inmiştir. Reel ekonomik terimlerle ifade edersek, bu dönem boyunca Çin ekonomisi neredeyse 6 kat büyümesine rağmen, fakat toplam hükümet geliri sadece 2 kat artmış ve merkezi hükümet geliri neredeyse 1978 yılı düzeylerinde sabit kalmıştır (Wang, 1997; 1; Vording, 1997; 100).

Yönetimin para toplama kapasitesinin kütleli düzeyde azalışı onun makro kontrol uygulama yeteneğini büyük oranda zayıf düşürmüştür. Yönetim gelirlerinin GSYİH'ya oranını ve merkez gelirin genel yönetim gelirlerine oranını gösteren iki rasyoyu tekrar yükseltmek isteyen merkezi yönetim 1994 yılının başlarında yeni bir mali reformu uygulamaya koymuştur. Daha öncede görüldüğü gibi aslında buradaki reform amacı hiçte yeni değildi. Önceki on yılda da Çin yönetimi bu iki rasyoyu yükseltmek amacıyla mali mukaveleler sistemini içeren birçok uygulamayı gerçekleştirmeye çalışmış fakat her birinde başarısız olmuştur. 1993 yılına kadar merkezi yönetimin karar vericileri eski sistemde yapılacak sıra dışı değişikliklerin/*modifikasyon* bile asla onların bekledikleri sonucu ortaya çıkarmayacağını açıkça anlamışlardı. İşte bu eski amacı başarmak için yeni bir yaklaşım gerekliydi: Kurumsal onarım veya düzenleme.

1994 yılında yapılan reformun temel gerekçeleri ve zorunlulukları bir yana bırakılırsa en açık ifadeyle, bu mali reformun mali sistemi yeniden merkezileştirmeyi amaçladığı görülmüştür. Aslında bu reforma vergi sisteminin yeni kurumsal tasarımı adı da verilebilir. 1994 yılında uygulamaya konan mali reform paketi üç ana ögeyi içermektedir: *Vergi Paylaşımı- Vergi Modernizasyonu- Vergi Yönetimi*. Bunlar arasında *Vergi Paylaşım Sistemi (fenshuizhi) (TSS)* en gözle görülen ve en tartışmalı unsur olmuştur, ancak tabiidir ki diğer ikisi de az çok dikkat çeken önemli değişikliklerdi (Wong ve Bird, 2005; 6; Wang, 1997; 1; Bahl, 1999).

İlk olarak, bu reform, gelirlerin merkez ve yerel yönetim arasında paylaşım yöntemini temelinden değiştiriyordu. Merkezi yönetime havale edilen/gönderilen yerel düzeyde toplanmış gelirlerin miktarı veya görüşme usulüyle belirlenen yüzdelik oranından farklı olarak artık vergiler üç farklı kategoriye ayrılıyordu: Merkezi olanlar, yerel olanlar ve ikisi arasında paylaşılanlar. Merkezi vergiler merkezi kasalara, yerel vergiler yerel kasalara gönderilecek ve paylaşılan vergilere gelince, bunlar bazı kurumsal düzenlemelere dayanan formüllere göre merkez ve yerel yönetimler arasında bölünecekti. Burada dikkat çekici nokta paylaşım oranlarının sabit ve tüm yerel yönetimlere aynı düzeyde uygulanmasıydı. Artık bu paylaşım oranları, taraflar arasında yapılacak görüşmeler sonucunda belirlenen birbirinden farklı oranlara tabi olmayacaktı.

İkinci olarak, yukarıda bahsedilen vergi yapısının basitleştirilmesi ve vergilerin standardizasyonuydu. Mesela % 33'lük bir evrensel vergi oranı, devlet sahipliğinde, özel veya

yabancı kaynaklı olup olmadığına bakılmaksızın tüm girişimlere uygulanmaya başlandı. Bu iki tedbirin vergi yapısındaki şeffaflığı geliştirerek hem vergi ödeyicilerinin yani mükellef ve sorumlularının hem de vergi toplayıcılarının davranışlarını izlemeye yardım etmesi ve vergi toplama sürecindeki önemli yasal boşlukları doldurması beklenmiştir.

Üçüncüsü yerel yönetimlerin artık vergi açıklıkları vermelerine izin verilmeyecekti. Yerel yönetimlerin sahip olduğu vergi indirimleri ve vergi muafiyetlerinden oluşan bir takım ayrıcalıkları vermek konusunda sahip oldukları takdir yetkisi eski sistemde büyük bir yasal boşluk oluşturmuştu. Yerel yönetimler sıklıkla bu yetkiyi bütçe fonlarını ekstra bütçe fonlarına (*EBF*) kanalize etmekte kullanmışlardı ve böylece merkezle paylaştıkları verginin miktarını azaltabiliyorlardı. Artık yeni düzenlemeyle, merkezi yönetim bu yetkiyi geri alıyordu. Yürürlükte olan herhangi bir vergi istisnası için, bundan böyle Devlet Konseyi'nden izin almak zorunlu hale gelmişti. Ulusaltı/yerel yönetimlerin bu alandaki takdir güçleri öncekinden daha sınırlı hale getirilmişti.

Dördüncüsü ve en önemlisi vergi idaresinin merkezileştirilmesiydi. Neredeyse tüm vergileri toplamakla sorumlu olan yerel vergi ofislerine güvenmek yerine merkez yönetimi kendi gelir toplama ajansını, diğer bir deyişle ulusal vergi idaresini, kurdu. Artık vergi idaresiyle diğer ayrı emir komuta zinciri arasında iki paralel çizgi vardı: Merkezi vergileri toplayan bir ulusal sistem ve yerel vergileri toplayan bir yerel sistem. Paylaşılan vergiler ise ilk önce ulusal sistem tarafından toplanıyordu, fakat bu vergilerden gelen hâsılat yukarıda sözünü ettiğimiz yöntemlere göre merkez ve yerel yönetimler arasında paylaşılıyordu.

Ulusal vergi idaresinin yerel vergi idaresinden ayrılması disiplin ve ilkesel uygulama açısından hayati derecede önemliydi. Geçmişte vergi toplama sadece yerel yönetimlerin yetki alanına girdiğinden stratejik olarak vergi çabasını azaltarak veya merkezin paylaşamayacağı yöntemlerle gelirleri yeniden sınıflandırarak yükselen paylaşım mekanizmasını sıklıkla suiistimal etmişlerdir ve böylece merkeze havale edilecek gelirlerin azalmasına sebep olmuşlardır. Yeni sistem artan paylaşımı azalan paylaşım ile değiştirerek yerel yönetimlerin merkeze karşı böyle bir rol oynama yeteneklerinden onları mahrum bırakmıştır (Wang, 1997; 3).

Aşağıda ayrı bir başlık altında inceleyeceğimiz “*Vergi Paylaşım Sistemi*”nin yeni düzenlemeleri hiç şüphesiz yerel yönetimler açısından hiçte arzulanabilir değişiklikler

getirmiyordu. O tarihe kadar hatırı sayılır gelirleri kendi kasalarına rahatlıkla doldurabilen bu ulusal yönetimlerin kaçınılmaz bir şekilde bu yeni modifikasyonlara bazı tepkileri olacaktı. Zaten bu tepkiler merkezi yönetim tarafından da beklenmiyor değildi ve dolayısıyla bu karşılıklı fakat birbirine ters düşen çıkarları dengelemek için merkezi yönetimin bazı tavizleri gündeme getirmesi kaçınılmaz oldu. Çünkü 1994 Reformu'nun vergi tahsis sistemi uyarlaması tartışılmaz bir şekilde her bir yerel yönetimin çıkarlarını aynı veya farklı bir düzlemde fakat her halükarda etkileyecek Çin mali reformunun paradigmatic bir değişikliğinin altını çiziyordu. Sonuç olarak, “*çıkartlar çatışması*” böyle bir radikal değişiklik rotasında kaçınılmaz hale geldi. Ancak Çin'in uyguladığı reform yaklaşımına (*gradualizm*) uygun olarak yeni sisteme göreceli yumuşak bir geçiş sağlamak için, merkezi yönetim yerel yönetimleri reformun kendi çıkarlarını çok fazla olumsuz etkilemeyecekleri konusunda ikna etmek zorundaydı. Fakat açıkçası boş sözler reel politikte hiçbir anlam ifade etmiyordu. Yerel yönetimlerin olası tepkilerini hafifletmek için merkezi yönetim bazı yan ödemeler yaratarak yerel yönetimlere tabiri caizse rüşvet vermek zorunda kaldı. Aslında işin bu tarafından baktığımızda 1994 Reform paketi yerel yönetimlere yönelik birkaç önemli ödünleri içermektedir.

Yeni kuralları sıkı bir şekilde izlemek her bir yerel yönetimin gelirini kesin olarak azaltacağından, ilk merkezi taviz 1993 sonrası her bir vilayetin gelir düzeyinin 1993'teki düzeyinin altına düşmeyeceğini garanti etmektir. Bu amaçla her bir vilayetin bu yeni sistemin kabul edilmesiyle ortaya çıkan net kaybı hesaplandı ve merkez yeni sistemin uyarlanması her bir vilayet için yarattığı katlanılan maliyeti tazmin etme sözünü verdi. Yine de hiçbir vilayet bu düzenlemeyle mutlu değildi. Böylece merkez bir başka taviz daha vermek zorunda kaldı: 1994 yılından başlayarak merkezin vilayetlere vereceği telafiler bir bütün olarak ulusal düzeyde toplanan toplam KDV ve tüketim vergisinin ortalama büyüme oranının % 30'una kadar yükseltilecekti.

Üçüncü taviz ise, yeni sistemin uygulamaya konulmasından önceki yıllarda yerel düzeydeki yönetimlerin takdir alanında olan vergi açıklarının ve vergi muafiyetlerinin iki yıllık bir geçiş dönemi boyunca uygulamada kalmaya devam etmesi ve daha düşük kurumsal vergi oranlarının (% 27 ve % 18) düşük karlılığı olan bazı girişimlere uygulanabilir olmasıydı.

Son olarak merkezi yönetim bir teminat daha vermiştir. Toplam yönetim gelirlerinin kendisine ait olan payı % 60'a ulaştığında en azından onun gelirinin 1/3'ünü zengin ve yoksul

vilayetler arasındaki eşitsizlikleri daraltmakta kullanılacak mali transfer olarak tahsis edecekti.

Merkezi yönetim bu tavizleri yeni sistemin kabul görmesi ve kurumsallaşabilmesi bakımından vermek zorundaydı. Aksi takdirde bu sistem için vilayetlerin desteğini alması mümkün gözüküyordu. Buna rağmen bu tavizlerde pek farkına varılmayan bir bit yeniği vardı. Reform döneminde yüksek enflasyon oranlarının söz konusu olmasından, tazminatların/telafilerin gerçek/reel değeri yavaş yavaş azalacaktı. Eski sistemde, merkezi yönetim reel terimlerle enflasyon oranındaki öngörülemeyen yükselişlerin ortaya çıkardığı sonuçlara katlanmak zorunda kalıyordu. Ve böylece yerel olarak kendisine havale edilen gelirin değeri azalmış oluyordu. Fakat şimdi ulusaltı yönetimler merkezi telafilerde ortaya çıkacak enflasyon riskine katlanmak zorunda kalacaklardı. Bu bit yeniği kesinlikle önemsiz değildi çünkü zaman geçtikçe geçiş elementlerinin rolü zayıflıyordu. Böylece sistem tahminen yukarıda tartışılan yeni kurallara göre işlemeye başlayacaktı.

1994 Reformu'nun önemli bir unsuru, vergi yapısını basitleştirerek, saptırıcı unsurları yok ederek ve şeffaflığı arttırarak verginin modernizasyonunun sağlanmasıydı. İlk olarak, Sovyetler Birliği'nden alınan çok katmanlı karmaşık alışveriş vergisi sistemi, o zaman için tüm üretim, tamir, yedek parça aktivitelerine başlıca % 17'lik tek bir oranda uygulanan bir KDV sistemiyle yer değiştirdi. On bir çeşit ürün üzerine bir tüketim vergisi KDV'ye ek olarak farklılaşan oranlarda uygulanmaktadır: Bu vergi bütün ürünleri, alkol, kozmetik, mücevher, gaz, gazyacı ve motorlu araçlar gibi birkaç lüks tüketim mallarına uygulanır. İşletme vergisi ise bankacılık, sigorta, toptan ve perakende ticaret, reel varlıkların ve resmi hesaplarda görülmeyen varlıkların transferi, eğlence gibi hizmetler de dâhil olmak üzere alışverişin % 5'ine denk gelen bir oranda uygulanmaktadır. Aslında bu vergi türü Çin'de işletme vergisi olarak bilinen fakat aslında bir tür alışveriş vergisidir ve bu dolaylı vergi türü birçok hizmete uygulanmaktadır (Ahmad ve Singh, 2004; 3). Bu işletme vergisi KDV'ye göre daha az övgüye değer ve daha az güvenilir bir vergi türü olmasına rağmen yerel yönetimlerde biriktiğinden yerel gelirler açısından önemlidir.

1980'ler boyunca çok oranlı alışveriş vergileri bazı sektörlerin içine çok fazla yatırım çekerek, girişimler içindeki dikey birleşimi cesaretlendirerek, böylece bölgeler arasında çeşitli endüstriyel yapılara yönelme ve kopyalamaya katkı sağlayarak önemli sapmalar yaratmıştır. Piyasa rekabeti kâr paylarını aşındırdıktan sonra bile yüksek ürünlü vergi oranları (fiyatın %

60'ına varan) uygulanan sektörler girişimleri yine de cezp etmeye devam etmiştir. Gelirleri maksimize etmeye çabalayan yerel hükümetler, kâr oranlarının düşük ve hatta negatif olması beklense bile kârların ve vergi oranlarının ortalamanın üstünde olduğu sektörlerle girmeyi tercih etmişlerdir. Bu özellikle tütün ve likör gibi endüstrilerde meydana gelmiş bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Mesela, Zhou (2000) 1990'ların sonlarında bile sadece birkaç eyalet tütün yetiştirmesine rağmen, 31 eyalet düzeyindeki ünitenin 30'unun, sigara üretim fabrikalarına sahip olduğunu rapor etmiştir. Firma düzeyinde 178 üreticinin % 55'i 1996'da vergi kaynağından sonra zararda olduğu görülmüştür. 1998'de en azından 4 eyalet kendi eyaletlerinde sigara üreticileri arasında negatif ünite kâr oranları göstermiş olmasına rağmen, hepsi vergiler dâhil edildiğinde pozitif kârlara sahip olmuşlardır. Böylece, diferansiyel vergi oranları daha az etkili/verimli olan üreticilerin yerel korumacılığını sürdürmüştür.

1994'te uygulamaya konan tek oranlı KDV, alışveriş vergilerinin arzulanmayan dağıtımsal etkilerini ortadan kaldırmıştır. Herhangi bir girişimdeki katma değerın sadece belli bir kısmını vergileyerek bu KDV, aynı zamanda vergilerin piramitleşmesini (*şelale etkisi*) ortadan kaldırmış ve böylece ürün vergileri altında var olan dikey birleşme önceliğinin çoğunu yok etmiştir. Bu vergiler brüt çıktı değeri üzerinden ödendiği için ara girdilerin üretiminde uzmanlaşmaya karşı önemli öncelikler yaratmıştır.

Başlarda da ifade ettiğimiz gibi Çin mali sisteminde 1994 yılı reformunun bir parçası olan *Vergi Paylaşım Sistemi* dediğimiz uygulama son derece önemlidir. Bu yüzden ayrı bir başlık altında üzerinde duruyoruz.

2.5.3.Çin'de Vergi Paylaşım Sistemi: *Tax Sharing System*

Çin, 1994 yılında ekonomide birçok alanı etkileyen bir takım mali reformlar uygulamaya koymuştur. Gelir tarafında, bu reformlar bazı gelirleri tamamıyla merkezi veya yerel yönetimlere tahsis etmiştir ve KDV gibi vergiler için bir gelir paylaşım sistemini getirmiştir. Böylece KDV gelirlerinin % 75'i merkezi hükümete tahsis edilirken, KDV'nin bu tahsisten geri kalan % 25'i işletme vergisiyle birlikte, yerel yönetimlere tahsis edildi (Ahmad, Singh ve Lockwood, 2004; 3; Wang, 1997; 2). *Vergi paylaşım sistemi (TSS)*, genel gelir paylaşımını bir görüşme ve anlaşma sisteminden alarak vergi ödevleri ve vergi paylaşım karmasından oluşan kuralları daha önceden belirlenmiş ve disiplinli bir sisteme çekerek gelirlerin merkezi ve yerel yönetimler arasındaki paylaşım yöntemini temelinden değiştirmiştir. *Vergi Paylaşım Sisteminde*, vergiler ya merkezi yönetime-yerel yönetimlere

havale edilir veya paylaşma yöntemine gidilir. Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bu reformla merkezi yönetim en büyük vergi konumundaki KDV'nin hem paylaşılan bir vergi şeklinde uygulanmasını sağlayarak hem de toplam miktarın % 75'ini talep ederek, toplam gelirlerin önemli bir kısmının kendisine tahsisini istemektedir (Wong ve Bird, 2005; 7). Diğer yandan merkezden yerel yönetimlere işleyen transfer ödemeleri sistemi her bir vilayetin harcama ihtiyaçlarına ve gelir kapasitelerine dayanan bir eşitleştirme ögesini içerecek şekilde yeniden tasarlandı. Ancak zengin vilayetlerin bu “yeni tasarımı” kabul etmeleri için onları ikna edecek bir “gelir-geri dönüşüm mekanizması” devreye sokuldu. Bu mekanizma sayesinde KDV'deki artışın % 30'u tekrar transfer edilecek ve tüketim vergi geliri onu yaratan vilayete geri ödenecekti. Şunu burada hemen ifade edelim ki bu mekanizma bir takım sorunları beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte, aynı zamanda merkezi yönetim, vergi paylaşım sisteminin temel olarak vergi ödevinin eşitlikçi olmayan etkisi hakkında başlangıçta ortaya çıkan kaygıların hepsini, en azından zengin eyaletlerle hızlı bir anlaşma yapabilmek için, bir kenara kaldırırmıştır (Vording, 1997; 97).

Diğer taraftan, *Vergi Paylaşım Sistemi (TSS)* alışveriş vergilerinin yerel sahipliğini azaltarak yerel kopyalamacılık ve korumacılıkla ilgili öncelikleri ortadan kaldırdı. Önceki rejimde ise yerel düzeydeki girişimlerden gelen ürün vergi gelirleri diğer gelirlerle birlikte tek bir havuzda toplanmaktaydı ve merkezi yönetimle paylaşılmaktaydı. Mali desantralizasyon (merkezkaç yapı) marjinal (son birim) gelirlerin büyük çoğunluğunu yerel yönetimlere devrederken, ürün vergileri çoğunlukla yerel yönetimlerin kasalarında kalmaktaydı (Wong ve Bird, 2005; 7).

Karmaşık yapıdaki vergi geri ödeme şeması, tüketim vergileriyle birlikte KDV'den elde edilen yeni gelirlerin % 30'unu merkezi yönetime teslim etme yükümlülüğü altına girmesine rağmen, vergi paylaşım sistemi yerel gelirlerle yerel girişimler arasındaki bağlantıyı sulandırmıştır. Mesela, sigara endüstrisi (üretim vergisinin % 40–66 arasında değiştiği) için bu genellikle yerel yönetimlerin zarar eden üreticileri ayakta tutmaları için gelir değerini arttırmaya yarıyordu. Bu sistemde, KDV'ye ek olarak % 40'lık bir tüketim vergisi alınmasına rağmen KDV'nin sadece % 25'i yerel yönetimlere gidiyordu (buna ek olarak merkezi yönetim tarafından toplanan ek gelirlerin % 30'u). Doymuş bir piyasada, eğer bir sigara üreticisi satışlarını arttıramazsa, yerel yönetim tüketim gelirlerinin hiçbirini almayacaktır ve böylece KDV'de daha ileri düzeyde geri ödemelere gitmeyecektir (Wong ve Bird, 2005; 7).

Bununla birlikte, yerel sanayiye geliştirecek öncelikleri devam ettirmek için, *Vergi Paylaşım Sistemi (TSS)* girişim gelir vergisini merkezi yönetime ödeyen merkezi girişimlerin sahipliğiyle bunu yerel yönetimlere ödeyen yerel girişimler tarafından paylaşımına devam edilmesini sağladı. Bu durum yerel yönetimlerin, kâr paylarının yüksek olduğu endüstrilere girme önceliğine sahip oldukları anlamına gelmesine rağmen, böylesi fırsatlar, sigara, telekomünikasyon, otomobil sanayi gibi yüksek tarife duvarlarının olduğu veya hükümet kontrollerinin kira bedelleri uygulamalarıyla devam ettiği bu gibi korunan sektörler yüzünden artan bir şekilde sınırlı hale gelmişti. Yerel kasalara teslim edilen KDV'nin sadece küçük bir kısmıyla, verimsiz bir şekilde çalışan ve zarar eden girişimlerin korunması yöntemi, vergi paylaşım sisteminin uygulamaya konması dolayısıyla daha kısa ömürlü olacağı benzetilmektedir. Yine sigara endüstrisinden örnek verecek olursak, bira endüstrisi ve ev aletleri üretim endüstrileri gibi diğer endüstrilerde çok daha erken meydana gelen duruma benzer bir şekilde bu sektörde de sonuç, zamanla, birleşmeyle gerçekleşmek zorunda olacaktır.

Bu *Vergi Paylaşım Sistemi*, görüldüğü gibi, Çin'in mali yapısını anlayabilmek açısından son derece önemlidir. 1994 yılındaki reformla getirilen *Vergi Paylaşım Sisteminin* yukarıda bahsettiğimiz üç paylaşım kategorisi aşağıdaki gibidir:

Çin'de Merkezi Yönetim ve Eyalet Yönetimleri Arasındaki Gelir Paylaşımları

— Sadece Merkezi Yönetime Tahsis Edilen Vergiler

- i) Tüketim Vergileri**
- ii) Bankacılık ve sigortacılık şirketlerinin merkezlerinden gelen ve Çin Demiryolları Bakanlığından toplanan vergiler**
- iii) Gelir vergileri, satış vergileri, yabancı şirketlerin ve birleşik girişimlerin kıyı ötesi (*offshore*) petrol aktivitelerinden elde edilen imtiyaz ücretleri**
- iv) Enerji ve taşımacılık fonu katkısı**
- v) Sanayi Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, petrokimya endüstrileri (*SINOPEC*) ve Çin metal (demir üretimi dışında) şirketlerinin sahip oldukları girişimler tarafından toplanan üç tür satış vergisinin % 70'i**
- vi) Tüm ithalat (gümrük) ödemeleri ve ithalat üzerine konan KDV ve Tüketim vergileri**
- vii) Bankalardan ve diğer finansal kuruluşlardan toplanan girişim gelir vergisi (GGV)**

—*Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Paylaşılan Vergiler*

- i) KDV (% 75'i merkeze % 25'i yerel eyaletlere)
- ii) Doğal kaynak vergileri (eğer girişimler tamamıyla Çin Yönetimine aitse, kömür, gaz, petrol ve diğer mineraller)
- iii) Elde tutulan kazançlarla finanse edilen ve plan dışındaki yapıların inşaat maliyetleri üzerine konan yapı vergileri
- iv) Tuz vergisi
- v) Endüstriyel ve ticari vergiler ve yabancı ve ortak girişimler üzerine konan gelir vergileri
- vi) Güvenlik ve kambiyo vergisi (% 50'si merkeze % 50'si eyalete)
- vii) Tüm girişimlerden alınan gelir vergileri (2002 yılında uygulamaya girdi)
- viii) Kişisel gelir vergileri (2002 yılında uygulamaya girdi)

—*Sadece Yerel Yönetimlere Tahsis Edilen Vergiler*

- i) KDV'nin dâhil olmadığı sektörlere düşen işletme vergisi (taşımacılık, iletişim, yapı-inşaat, finans ve sigortacılık, posta ve telekomünikasyon, kültür ve spor, eğlence, otel ve restoran ve diğerleri gibi)
- ii) Kırsal (yerel) piyasa ticaret vergisi
- iii) Şehirsel sürdürülebilirlik ve yapı kredisi
- iv) Şehirsel arazi kullanım vergisi
- v) Araç (büyük araçlar) ve gemi yararlanma vergisi
- vi) Sanayi bakanlığı, Enerji Bakanlığı, Petrokimya (*SINOPEC*) ve Çin metal işletmelerinin yönetiminde olan girişimlerden elde edilen ürün vergisi ve KDV'nin % 30'u
- vii) Araziden alınan KDV
- viii) Eğitim katkı vergisi (ek vergi)
- ix) Eğlence ve kesim (hayvan kesimi) Vergileri
- x) Ortak girişim katkı vergisi
- xi) Kaynak vergisi
- xii) Sabit varlık yatırım vergisi
- xiii) Mülk vergisi
- ivx) Ödenmemiş vergi cezaları

Kaynak: Dünya Bankası (2002)

2.5.4.Çin’de Vergi İdaresi

1994 Reformu ilk kez Çin’de bir ulusal vergi idaresi kurmuştur. 1994 yılı öncesinde bir vergi idaresinden bahsetmek pek mümkün değildir. Önceki yerel vergi büroları iki farklı ofise ayrılmıştı: Merkezi vergilerle paylaşımına tabi olan vergileri toplamaktan sorumlu bir ulusal vergi idaresi (KDV, tüketim vergisi, gümrük vergileri ve merkezi girişimlerden gelen girişim vergileri) ve yerel vergileri toplamaktan sorumlu olan yerel bir vergi idaresi (Bahl ve Vazquez, 2003; 7). Bu reform yerel idareden elde edilen KDV ve merkez vergilerini yok ederek yerel yönetimlerin, vergi değerlendirme manipülasyonları aracılığıyla, merkezi gelirleri yerel kasalara yöneltme fırsatlarını büyük oranda yok etmiştir. 1996’da GSYİH’nın % 11’ine denk gelen gelir toplama düzeyinin şu andaki % 20’lik düzeye kadar yükseltilerek iyileştirilmesi bu kanamanın yavaşlamasına büyük oranda katkı sağlayabilir (Wong ve Bird, 2005; 9).

Görüldüğü gibi yıllardan beri reform çabasıyla uğraşılmasına rağmen Çin yönetimi de kurumsal düzenlemeyi ihmal etmiş ve diğer geçiş ekonomileriyle aynı yanılgıya düşmüştür. Yeterli düzeyde örgütlenmiş bir vergi idaresinin olmaması Çin gibi büyük bir nüfusu olan bir ülkede vergi toplama işinin daha da içinden çıkılmaz bir hal almasına neden olmuştur.

2.5.5.Çin Mali Reformuna Genel Bir Göz Atış

Vergi Paylaşım Sistemi (TSS), temel olarak, yerel yönetimlerin önceliklerini değiştirmiş olduğundan, 1994 Reformlarının, daha ileri bir süreçte, basitleştirilmiş bir yapıya sahip olduklarından söz edilmiştir. Bu sistem (*Tax Sharing System*), yerel sanayiye geliştirecek mali öncelikleri azaltırken, diğer taraftan, aynı zamanda bu öncelikleri KDV ile rekabet edebilecek önemli bir gelir kaynağının yer aldığı, hizmetler üzerindeki işletme vergisini genişleterek daha ileri düzeyde ticaret ve işletme önceliklerini uygulamaya koymuş ve bunu yerel hükümetlere tahsis etmiştir (Wong ve Bird, 2005; 9). Buradaki amaç hem bu sektörleri geliştirmeye çalışmak hem de yerel idarelerin mali yapılarının kaybolan önceliklerini yeniden fakat farklı düzeyde kazandırmaktır. Ancak Çin yönetiminin bu değişikliği aslında onun amaçladığı ekonomik kalkınma ve değişim hamlesiyle paralellik arz etmektedir. Vergileme yoluyla ekonomik aktivitelerin türü farklılaştırılmaya çalışılmaktadır.

Ancak bu reforma rağmen, bazı sapmaların hala varlığını devam ettirdikleri görülmektedir. Mesela, yerel yönetimlerle girişim gelir vergisi (GGV) ve KDV gelirlerinin

kaynak temelinde yani çıkış noktası anlamında paylaşılması uzun dönemde ulusal girişimlerin büyümesini engelleyebilir ve bu girişimlerin birleşme sürecini yavaşlatabilir. Bir başka sorun ise, eğer bir girişim, devletin bir nüfuz (devlet tahsilât ofisleri) dairesinden daha fazla alanda üretim tesislerine sahipse, onun KDV'yi ve girişim gelir vergisini nereye ödeyeceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu vergiler girişim merkezlerinin yerleştiği yerdeki devlet vergi dairelerine ödeneceğinden, buradaki sonuç kaynakların daha etkili dağılımının zararına olacak bir şekilde girişim gelir vergisinden ve KDV'den gelen gelirlerden daha fazlasını almaya kalkışan yerel yetki daireleri tarafından korumacı politikaların uygulanması olacaktır. Çünkü girişim gelir vergileri girişim merkezlerinin bulunduğu yerdeki vergi ofislerine ödendiği zaman yerel yönetimler bu gelirlerden olmamak amacıyla bu girişimleri korumak yoluna gitmektedirler. Resmi olmayan düzeyde uygulanan yerel korumacılık uygulamasından bu kastedilmektedir. Dolayısıyla bu tip girişimler genelde aynı merkezlerde toplanmakta ve bölgeler arasında eşitsiz kaynak dağılımına katkı sağlamaktadırlar. Ancak her şey bununla bitmiyordu.

Ek olarak, kaynak tabanında, düz bir oranda yerel yönetimlerle KDV gelirlerini paylaştıran *Vergi Paylaşım Sistemi (TSS)* gelir-zengini bölgeleri daha da zengin hale getirmeyi garanti eden ve hayli eşitsiz bir özelliğe sahip bir uygulamayı gelir paylaşım sisteminde uygulamaya koymuş oldu. Paylaşım sisteminde kıyı bölgelerindeki vilayetler iç bölgedeki vilayetlere göre göreceli olarak gelir hisselerini daha fazla arttırdılar. 1992'den 1998'e kadar Şanghay'ın vilayetsel düzeydeki kişi başına düşen mali harcamalar oranı ulusal ortalamanın 2,5 katından 3,9 katına; Beijing'de 2,2'den 2,7'e; Guangdong'da 1,1'den 1,4 katına kadar yükselmişti. Oysa buna karşıt bir şekilde Henan'da bu oran ulusal ortalamanın 0,44 katından 0,42'sine; Gansu'da 0,8 katından 0,6'sına; Hunan'da 0,53 katından 0,49'una kadar düştü (Wong ve Bird, 2005; 10). Doğal olarak bu istatistikler bölgeler arasındaki eşitsizliği açıkça ortaya koymaktaydı. Zaten yukarıda da ifade edildiği gibi bu son üç vilayet en yoksul bölgelerde bulunuyordu.

Aslında 1994 Reformu temelde yeni kurumsal düzenlemeler üzerine oturtulmuştur. Eski sistemde var olan kuralsız, ilkesiz, yetersiz tanımlanmış, şeffaf olmayan düzenlemeler ve uygulamalar bu sistemle disiplinli, ilkeli ve şeffaf bir yapıya bürünecekti ya da en azından bu bir beklentiydi. 1994 Reformu Çin mali sistemini rasyonelleştirme yönünde atılan bir adım olmasına karşın, 1994'te inşa edilen kurumlar henüz mükemmel olmaktan uzaktı. Eski sistemle karşılaştırıldığında kesinlikle oyunun kuralları çok daha açıktı, uygulama

mekanizması çok daha güvenilirirdi ve hem merkezi hem de yerel yönetimlerin takdirdsel güçleri öncekinden çok daha budanmıştı. Bunlar 1994 Reformu'nun tartışılmaz yönleridir. Fakat hala dile getirilmemiş birtakım kurumsal eksiklikler vardı.

En açık aksaklık eski sistemin kalıntılarıydı. Mesela eski sistemde uygulanan gelir paylaşım sistemindeki görüşmeye dayalı anlaşmaların yürürlükte kalmasına izin verilmişti. 1993'ten önce Beijing'le yapılan anlaşmalara göre vilayetlerin hâlen belirli miktar veya oranda yerel düzeyde toplanan gelirleri merkeze havale etmesi bekleniyordu veya merkezden belirli bir miktar para yardımı alması umuluyordu. Sonuç itibariyle merkez ve yerel yönetimler arasındaki transferler sistemi düzenlemeleri aşırı derecede karmaşıktı. Karmaşıklık şöyleydi:

İlk önce merkez ve yerel yönetimler vergileri topluyor ve yeni kurallara göre gelirleri paylaşıyordu; daha sonra merkez yukarıda bahsedilen yöntemlere göre gelir telafilerini vilayetlere gönderiyordu ve sonunda ise, vilayetler merkeze para havalelerini (geri ödemelerini) teslim ediyordu veya vilayetler eski gelir paylaşım sistemine göre mukaveleler doğrultusunda merkezden para yardımları alıyordu. Sonuç olarak, hiç kimse merkezi veya yerel geliri belirleyen şeyin ne olduğunu bilmiyordu.

Bir başka aksaklık ise ölümcül düzeydeydi. Merkezin hareket biçimini belirleyen anayasal bir sınırlamalar sistemi yoktu. Gelir paylaşım sistemindeki yöntemlerde sıklıkla düzenlemeler yapmakta kötü bir ün kazanmış olan merkezden dolayı yerel yönetimlerin merkezin yeni sistem uygulamasında daha güvenilir olacağı konusunda inanmaları için çok az nedenleri vardı. Uygulama sonrasının fırsatçılığını tahmin eden yerel yönetimlerin iki seçenekleri vardı. Fırsatçılığı geri çevirecekler veya oyunu kurallarına göre oynayacaklardı.

Daha geneline baktığımızda *Vergi Paylaşım Sistemi (Tax Sharing System)* gelirleri yeniden merkezileştirdiği fakat harcama ödevlerini aynı düzeyde bıraktığı için bu yerel yönetimlerle arasında büyük bir mali uçurum yaratmıştı. Parasal açıdan sadece kötü durumda olan vilayetlerin transfer ödemeleri alabildiği önceki rejimin tersine, *Vergi Paylaşım Sisteminde* Şanghai ve Beijing'de dâhil olmak üzere tüm vilayet üniteleri şimdi harcamalarını finanse etmek için merkezi transferlere bağımlıydılar. Toplamda bu vilayetler harcamalarının neredeyse % 50'sini finanse edecek transfer ödemelerine bağımlı hale geldiler. Sonuç olarak,

bu transfer ödemelerinin nasıl düzenlendiği dağıtımsal sonuçlar üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olmuştur (Wong ve Bird, 2005; 10).

Açıkçası yukarıda bahsettiğimiz uygulamaların yarattığı mali sistemde, bugün için Çin'deki en kritik mali sorunlar temelde 1994 yılı reformundan kaynaklanan hükümet/merkezi ve yerel düzeyleri arasındaki gelirlerin ve harcamaların yanlış eşleşmesinden meydana gelmektedir. Bununla birlikte Çin'in şimdiki mali sistemi sadece son 15 yıllık değişikliklerin değil, çeyrek yüzyıllık değişikliklerin ürünüdür. Bu değişikliklerin bazıları zorlayıcı özelliktedir. Fakat açıkçası her şeye rağmen bu mali sistem henüz geçiş sürecindedir ve ilerleyen süreçte henüz yapılacak çok iş vardır. Bununla birlikte mali alanda sorunlar çok olmasına rağmen, iki şeyi hatırlatmakta yarar vardır. İlk olarak, Çin yönetimi mali terimlerle ifade ettiğimizde çok önemli gelişmelere imza atmıştır. Bu ülkedeki reform çağı karma bir ekonomik sistem için tamamıyla uygunsuz olan bir mali sistemi iyileştirmeye açılmıştır. Son 20 yıldan beri, vergi politikasında, vergi idaresinde, harcama yönetiminde ve hatta daha dar bir boyutta da olsa hükümetler arası (yönetimsel düzeyde) finansman yapısında birçok mantıklı değişiklikler hayata geçirilmiştir. İkinci olarak, birçok mali sorunu yanlış düzeyde ele almasına rağmen, Çin açıkçası, ekonomik terimlere uygun olarak hareket etmeyi inanılmaz bir şekilde başarmıştır. Bazı şaşırtıcı yöntemlere rağmen, daha yakın incelemede bu sonuç kesinlikle açıklanamaz. Mantıklı bir boyuta kadar, Çin, finansal ve parasal politika karması aracılığıyla, mali dengesizlikten kaynaklanan makroekonomik sorunların üstesinden gelmeyi başarmıştır ve merkezden politik kontrole de devam etmiştir.

2.5.6.Çin Vergi Sistemi

Vergi sistemine baktığımızda birçok yönden, şu anki vergi yapısı çoğu ülkede çağdaş olduğu kadar Çin'de de çağdaş gözükmektedir. Ancak bunun yanında, şaşırtıcı olmayan bir şekilde, hala reform açısından doldurulması gereken birçok boşluk vardır. Mesela, KDV, önemli bir gelir kaynağı olmasına rağmen, sermaye harcamalarına güven vermediğinden (ve ayrıca bu harcamalar kredilendirilmediğinden) gerçek anlamda geleneksel bir KDV değildir ve böylece yeni yatırımları cezalandırmaktadır. Aslında Çin'in mali sisteminden bahsederken gerçekten de üzerinde en çok durulması gereken vergi türü KDV'dir. Çünkü yukarıda da bahsettiğimiz gibi KDV vergi gelirleri içinde en önemli paya sahip olan vergidir ve öteki taraftan belki de daha önemlisi vergi paylaşım sisteminde ortaya çıkan eşitsizliğin ve dolayısıyla dengesiz kaynak dağılımının arkasındaki temel nedenlerden biridir.

Çin’de uygulanan KDV sistemi çoğu ülkelerde olduğu gibi varış yerinde (hizmet veya ürünün teslim yeri) vergilendirilen tipte bir tüketim vergisi değildir, fakat bunun yerine, çıkış tabanlı (üretildiği yer) üretim tipi bir vergidir. Yani bu bir tür üretim tabanlı katma değer vergisidir (Ahmad ve Singh, 2004; 3). Ayrıca bu vergi yerel yönetimler tarafından toplanan ayrı bir işletme vergisine tabi tutulan birçok hizmetin vergi tabanının dışında bırakıldığı bir türde uygulanmaktadır. Dolayısıyla bu tip bir KDV sistemi ihracat rekabetçiliğini engellemekte, yatırımı cezalandırmakta ve verginin piramitleşmesine (*şelale etkisi*) neden olarak ekonomide sapmalar meydana getirmekte ve yerel korumacılık için öncelikler yaratmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü (WTO)’ne giriş süreciyle birlikte bu KDV sistemini uluslar arası uygulamayla aynı düzeye getirmek için acil bir reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ancak, daha normal veya geleneksel bir tüketim tipi KDV’yi uygulamaya koymak yönetim açısından son derece maliyetli olacaktır. Çünkü yatırımlar GSYİH’nın % 35-40’ını oluşturduğundan, Çin ekonomisi açısından yatırımı KDV uygulamasının dışarısında tutmak, vergi oranında bir yükselişle veya bir şekilde yerel gelirler üzerindeki etkileri dengeleyecek ve hizmetleri dâhil ederek vergi tabanını genişletecek bir değişiklikle dengelenmedikçe, KDV tahsilâtlarının 1/3’ünden daha fazlasının kaybına yol açarak böyle bir maliyet yaratacaktır. Böyle bir maliyet diğer taraftan paylaşım sisteminde de beklenmedik bir takım olumsuz sonuçlar ortaya çıkarabilecektir. Hiç şüphesiz uluslararası zorunluluklara rağmen bu göze alınması zor bir maliyettir. Ancak Çin, Dünya Ticaret Örgütü’ne dâhil olmakla bu değişikliği başlatma zorunluluğu altına girmiştir. Şu anda gerçekleştirilmeye çalışılan reformlar, 2004 yılında Liaoning, Heilongjiang ve Jilin gibi üç Kuzeydoğu vilayetinde başlatılan, tüketim-tipi bir KDV’yi uygulamaya koymaya çalışmaktadır. Kuzeydoğudaki pilot vilayetlerde, maliyetleri kontrol altında tutmak için sadece seçilmiş yatırımlara vergi kredisi uygulanmaktadır ve ayrıca bu kredi uygulamaları sadece reformun başlangıcı öncesinde iş hayatında var olan yani faaliyet gösteren firmalarla sınırlıdır (Wong ve Bird, 2005; 13; Vording, 1997; 94–98).

Benzer şekilde girişim gelir vergisi rejiminde de yapılması arzulanan çok şey bulunmaktadır. Bu gelir vergisi uygulaması ise hem vergi sisteminin karışıklığına eklenen hem de gelirden kayıplara ve girişimler arasında adil olmayan rekabete yol açan yerel ve yabancı kaynaklı işletmelere yaklaşım tarzının barındırdığı büyük farklılıklarla damgalanmıştır. Hem KDV’den hem de girişim gelir vergisinden elde edilen gelirlerin kaynak temelindeki şu anki paylaşımı geçiş dönemine özgü olan en iyi düzenlemedir. Örneğin, vergilerin, girişimlerin merkezleri gibi noktalarda toplanması anlamında KDV gelirlerinin

kaynak temelinde paylaşımı, en zengin vilayetlerin lehinde bir gelir dağılımı yaratarak, gelir dağılımında artan derecede bir eşitsizliğe neden olmuştur. Çünkü sonuçta bu tip vergi gelirlerini yaratan firmalar, işletmeler ve kuruluşlar zengin bölgelerde toplanmıştır ve KDV'nin de kaynak temelinde alınması sayesinde en önemli dolaylı vergi geliri bu bölgelerin dışına çıkmamakta ve sonuç olarak malın ve hizmetin teslim edildiği yerde değil üretildiği yerde kalmaktadır. Üstelik adaletsizlik farklı yerel yetki alanlarında (devlet vergi dairelerinde) KDV'nin kredilendirilebilmesi ve borçlanılabilmemesinden dolayı daha da vurgulanmıştır. GGV paylaşımı da aynı şekilde şüphelidir. Örneğin eğer bir girişim devlet vergi dairelerinin birden fazla olduğu yerlerin birden çoğunda üretim tesislerine sahipse GGV genellikle sadece girişimin yerleşim yeri olan merkezin olduğu yerdeki vergi dairesine ödenir. Bu durum da uygulama üzerindeki şüpheleri arttırmaktadır.

Vergi sisteminin diğer yönleri de aynı şekilde üzerinde durulmayı gerektirir. Mesela bankacılık sektörü üzerine uygulanan göreceli olarak yüksek vergiler finansal sektörün gelişimini engellemekte ve tasarruf ve yatırım alanlarına ek mali yükler getirmektedir. Daha genel olarak, resmi vergi sisteminden elde edilen gelirler düşüktür ve çok üst düzeyde değildir. Bu yüzden vergi yapısını geliştirmek için faydalı bir şekilde yapılması gereken hala çok işin var olduğu gözükmemektedir.

Eşit derecede ve daha da önemlisi, vergi idaresi henüz zayıf bir yapıdadır ve yolsuzluk bakımından çok boşluklar ve sızıntılar olduğu görülmektedir. Bu sorunlar, daha çok, vergi toplama maliyetlerinin yüksek olduğu yerel düzeyde önem kazanmaktadır. Bu maliyetlerin toplam gelirlerin % 3-4'üne denk geldiği görülmekte ve bazı mevkilerde veya bölgelerde % 10'a kadar veya daha fazla düzeye kadar ulaşmaktadır. 1994 yılında yerel vergi ofisleri yaratılmasına rağmen, etkili bir yerel vergi idaresi kurmak için atılan adımlar henüz yeterli değildir. Yerel yönetimler bir vergi otonomisine sahip değildirler: Tüm yerel vergiler, oranları ve tabanları merkezi yönetim tarafından belirlenerek tahsis edilmektedir (Wong ve Bird, 2005; 14).

Çin bütçe yapısını incelediğimizde ise bütçe dışına aşırı derecede çıkıldığını da rahatlıkla söyleyebiliriz. Bu özellikle Çin'de resmi bütçenin mali yapısının tek parçası olmadığının ve üstelik bu parçanın en önemlisini de oluşturmadığının bir göstergesidir. 1990'lı yılların ilk yarısında hızla büyüyen ekstra bütçe fonlarına ek olarak, birçok diğer gizli ve saklı gelirler, transferler ve harcamalar, sistemli bir şekilde düzenlenmiş yerel vergi

tabanlarının yokluğu ve yerel düzeyde işletme ve yönetim arasındaki sınırların devam eden belirsizliğiyle kolaylaştırılmış bir şekilde işleyen sistemi istila etmiştir. Hükümet ajanlarının karlı ekonomik aktivitelere girip girilmemeleri gerektiği hakkındaki 1980’ler boyunca devam eden dalgalardan sonra, 1990’ların başlarında bu aktivitelerin devam etmesi için açıkça ifade edilmeyen bir izin verildi. *Vergi Paylaşım Sistemi*’nin merkezi yönetim açısından gelir düzeyini % 20’den % 60’a yükselterek, gelirlerde merkezileşmeyi yeniden sağlamasıyla (ki bu durum yerel yönetimler için büyük mali uçurum yaratmıştır), yerel yönetimlerin bütçe dışı gelirlere dayanmalarına izin vermek (yerel yönetimlerin kendilerine tahsis edilmiş görevleri yerine getirmeleri için yeterli finans kaynağını güvenceye almalarını sağlayarak), vergi paylaşım sistemi reformunun ekonomik büyüme üzerinde yaratacağı potansiyel yan etkilerin bazılarında sakınmak için uçuşunu (yerel-merkezi) dizginleyici bir önlemdi.

Zhu Rongji, 1998 yılının Mart ayında başbakan olduğunda, mali reformun onun yönetiminin 5 reform önceliği taşıyan alandan biri olacağını ilan etti ve “*ücretleri vergilere dönüştürme*” (*feigaishui*) programı mali reform alanında onun ilk büyük çabasıydı. 1996 yılının ortalarında, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Komisyonu, Devlet Konsey Denetim Ofisi, Çin Halk Bankası ve Yönetim ve Denetleme Bakanlığı’ndan oluşan bir grup denetleme kurulu, ekstra bütçe fonlarıyla ilgili olarak 384 milyar Yen’den daha fazlayı bulan bir rakam tespit etti ve bu rakam GSYİH’nın % 6’sına denk gelen ve rapor edilen rakamlardan yaklaşık olarak % 50 daha fazla olan bir miktara tekabül ediyordu. Açıkçası bu istatistik resmi bütçe dışındaki uygulamaların rakamsal olarak büyüklüğünü ifade etmeye yeterliydi. Bu yıl içerisindeki bütçe gelirleri GSYİH’nın sadece % 11,3’üne denk geliyordu ve bu miktar bütçe gelirlerinin yarısından ve yönetimin elde edilebilir kaynaklarından fazlaydı. 1997 yılında Maliye Bakanlığı ekstra bütçe fonlarının (*extra-budget funds, EBF*) 400 milyar Yen’den daha fazla olduğunu tahmin ediyordu. 1998’de ise *EBF* ölçüsü tahminleri daha yükseğe tırmandı. Maliye Bakanlığı GSYİH’nın % 8 ila 10’luk kısmına tekabül eden istatistikî bir tahmin kullandı, fakat Çin Devlet Vergileme İdaresi sıklıkla % 15’lik veya daha fazla oranda istatistikî tahminler kullanmıştır (Wong ve Bird, 2005; 14–15; Wang, 1997; 13).

Bu tahminler dizisinin gösterdiği gibi, Çin’de kamu sektörü aktivitelerinin gerçek ölçüsünü belirlemek şaşırtıcı derecede zordur. Bu temel olarak bir *geçiş ekonomisinin* klasik özelliği olmaktadır.

Ekstra bütçe fonları aslında dolaylı olarak konumuza dâhil olsa da bu ayrı bir çalışmayı gerektirir. Bu yüzden bu konuyu fazla ayrıntıya girmeden inceleyeceğiz. *EBF*'nin doğrudan veya dolaylı olarak normal bütçeleme süreci dışında yer alan merkezi yönetim kolları tarafından yönetilen tüm kaynakları içerdiği tanımlaması yaygın bir tanımlamadır. Dünyada *EBF*'nin iki yaygın çeşidi bulunmaktadır: 1) bütçeden ayrılmış, özel bir aktiviteyi yerine getirmek amacıyla tasarlanan veya özel bir devlet ajansına yarar sağlamak amacıyla kurulan özel hesaplar. 2) hazine, merkez bankası veya kamu parası üzerinde otorite sahibi olan herhangi bir organizasyonun bütçe dışı ödemeleriyle birlikte, yönetsel üniteler tarafından bütçe dışında toplanan gelirler (Wong ve Bird, 2005; 17–18).

Çin'de ekstra bütçe fonları genellikle daha dar bir anlamda kullanılmaktadır. Sovyet uygulamasını takip eden, açık ekstra bütçe fonları merkezi yönetimden veya merkezi kontrolden ayrı bir tarafta yönetilen ve küçük miktarlardan oluşan fonlar olarak 1950'lerin başlarında ilk olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bu kavram veya konsept geliştikçe, *EBF*, bütçe içeriğine girmeyen veya vergilerden oluşmayan ücretleri ve fonları da ifade etmeye başladı fakat bu özel olarak bazı yönetim organları tarafından yetkilendirilmiştir. Böyle bir tanımlama doğal olarak, bu anlamda ya bütçe veya ekstra bütçeden oluşan önemli kamu kaynaklarını dışarıda bırakıyordu.

EBF genellikle özel bir amaçla yaratılmakla birlikte çeşitli sakıncaları içerisinde barındırmaktaydı. Her şeyden evvel, etkili bir izleme ve kontrol mekanizması olmaksızın gerçekte var olan aşırı derecedeki merkezkaç vergileme gücü *EBF* mekanizması aracılığıyla açıkçası suiistimal edilmeye yatkındır. *EBF* bir dizi aktiviteye ve aşırı şişmiş işgücünü sürdürmelerine izin vererek tüm yönetim düzeyleri açısından bütçe kısıtlamasını yumuşatmış ve sulandırmıştır. Dolayısıyla bütçe disiplini sekteye uğramıştır (Wong ve Bird, 2005; 22).

Çin basını yerel yönetimler tarafından yoğun ve savurgan bir şekilde yapılan harcamanın birçok örneğini dile getirmişlerdir. Zhuhai'de Hong Kong sınırı boyunca uzanan büyük bir hava alanının yapımı, on binlerce kalkınma bölgeleri, turizm noktaları ve lüks oteller ve 21.y.y.da artarak devam eden bir eğilimle zarif plazalar ve şehir merkezlerinde büyük alışveriş merkezleri. Yoksul bölgelerde bile büyük miktarda savurgan kamu harcamaları söz konusudur: Karaoke barlar, şöenler ve benzeri harcamalar (Wong ve Bird, 2005; 22).

Böyle bir durumun sonucu, kaçınılmaz olarak, hükümetin halkla ilgili algılamalarını kötüleştirmeye yönelik politik sorunlar yaratması olmuştur. Şu anki saklı vergileri ve transferlerin çoğunluğunu açık bir vergi ve ücretler sistemine dönüştürmek temel gerekliliktir fakat piyasa ekonomisine geçişin sevilmeyen parçalarından biridir. Dolayısıyla yönetim açısından popüler bir politika değildir. Açıkçası bu süreç tüm yönetim düzeylerinde ücretleri ve vergileri uygulamaya koyma güçlerinin kendilerini daha da zenginleştirmek için kullandıkları yönündeki genel algılamalarla daha zor bir duruma girmiştir.

Yerel düzeyde kamu hizmetlerini sağlayan yerel yönetimler ve üniteler (okullar vb.) harcamalarının yarısını veya daha fazlasını *EBF*'den finanse etmektedirler (World Bank 2002). Bu ücretlerin harcama anlamında çoğu son zamanlara kadar bütçe dışındaydı.

Tüm yukarıda dile getirdiğimiz taraflarına rağmen tabii ki ekstra bütçe fonları tamamıyla kötü değildir. Mesela bunlar belli bir boyuta kadar yerel yönetimlere son derece kabul edilebilir bir düzeyde bir otonomi sağlamaktadır.

Sonuç olarak Çin'de kamu finansal yönetimi tüm yönetim düzeylerinde zayıftır. Yönetimsel eksiklikler reform döneminde ihmal edilmiştir. Ancak Çin başlangıçta da söylediğimiz gibi büyük ve gelişmekte olan bir geçiş ülkesidir. Diğer büyük ülkeler gibi, bu ülkenin de ölçüsünden ve çeşitliliğinden kaynaklanan bazı sorunları olacaktır. Diğer gelişen ülkeler gibi, bu ülke de zaman zaman yönetimsel kapasitesindeki şiddetli kısıtlamalar bakımından adalet ve etkinlik arasında sürdürülebilir bir denge kurmakta ve değişiklik adımlarının üstesinden gelmekte bazı zorluklar yaşamaktadır. Diğer geçiş ülkeleri gibi, kamu sektörü kurumsal yapılandırmasını karmaşık ve zaman alan bir görev/iş olarak görmektedir. Daha öncede vurgulandığı gibi reform sürecinde Çin'in mali politika gelişimini anlamak için hem politika amaçlarının içeriğini kavramak hem de mali politikaların diğer politikalarla (para, kambiyo oranı ve düzenleme politikaları gibi) veya onlara karşı nasıl işlediğini bilmek önemlidir. Mesela şunları göz önünde bulunduralım: İlk olarak, Çin'de devlet-kaynaklı/devlet sahipliğinde olan girişimlerle (*state-owned enterprises, SOEs*) ilgili değişen politikalar bakımından mali sistem tarafından oynanan rol her zaman açık değildir ki bu üzerinde tartışmanın çok olduğu sorunlardan biridir. İkinci olarak, doğrudan yabancı yatırım (*FDI*)'la ilgili mali politika daha şeffaflken, diğer tarafta resmi vergi sistemindeki ve finansal sübvansiyon politikasındaki değişiklikler daha az şeffaftır. Üçüncüsü mali politikayla ilgili bazı değişikliklerin makroekonomik endişelerden kaynaklanmış olduğu gözükürken, diğer

bazılarının kontrol kaygılarından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Diğer geri kalanlara baktığımızda ise bunlarında belirli amaçları başarmakta kullanılan diğer politika araçlarını güçlendirmek veya dengelemek arzusuyla yapıldığı görülmektedir (Wong ve Bird, 2005; 33).

Çin reformuyla ilgili olarak sonuç itibarıyla şu söylenebilir. Ekonomik alanda büyük başarı elde edilmiş olmasına rağmen henüz tam anlamıyla vergi reformu konusunda kapsamlı bir başarı elde edilememiştir. Özellikle Çin'in coğrafi yapısı ve ölçüsü ile uyguladığı mali federalist yapı vergi idaresinin ihmal edilmesinin arkasındaki sıkıntıyı daha da şiddetlendirmekte ve özellikle de gelir dağılımında büyük sorunlara yol açmaktadır. Kurumsal zaafiyet son yıllarda tüm *geçiş ekonomileri* tarafından farkına varılan bir durum olmasına karşın reform başlangıcında ihmal edilmiştir. Çin reform sürecinde de aynı yetersizlik göze çarpmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünya son onbeş yıldan daha uzun zamandır ülkelerin ekonomik anlamda hızla birbirine benzediğine ve piyasaların birbiriyle eklenerek piyasa sisteminin dünyanın hemen hemen tüm ölçeğinde hâkimiyetine şahitlik etmektedir. Merkezi planlamacı ekonomik sistemin yıkılmasıyla birlikte başlatılan piyasa sistemine uygun ekonomik reform çerçevesinde ele alınan bir unsur da vergi reformu olmuştur. Vergi reformu transformasyon sürecinin ana parçalarından birisidir. Mali reform olmaksızın *geçiş ekonomilerinin* piyasa ekonomisine uygun bir sistem oluşturmaları ve bunu sorunsuz devam ettirmeleri mümkün değildir.

Planlamacı bir ekonomide yüksek oranlı ve karmaşık tarifeli vergi sistemleri ekonomik işleyişte bir takım sapmalar meydana getirmekte ve ekonomik öngörülebilirliği engelleyebilmektedir. Vergilerin çok amaçlılığı onu asıl işlevlerini yerine getirmekten uzaklaştırmaktadır. Hiç şüphesiz günümüzde Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Çin'in de içinde yer aldığı birçok ülke vergileri kamu finansmanı dışında yabancı yatırımlarını cezp etmek ve ülke içindeki tasarrufları arttırmak gibi ek bazı iktisadi amaçlar için de kullanılmaktadırlar. Ancak bu kullanımlar bazı düzenlemelerle piyasa işleyişine uygun hale getirilmiştir.

Her şeyden evvel şunu açıkça söyleyebiliriz ki merkezi planlamacı bir ekonomik sistemden piyasa ekonomik sistemine geçiş tecrübesi içinde vergi sistemleriyle ilgili birçok dersler çıkarılmış ve bunlar ekonomi literatürüne geçmiştir. Ancak geçiş tecrübesi yaşayan ülkelerin çeşitliliği bu tecrübeden “genel” dersler çıkarmayı zorlaştırmaktadır. *Geçiş ekonomilerinde* mali reformun görünüşleri ve stratejileri oldukça farklılaşmaktadır. Bu reform görünüşleri, mesela, 1993'te geniş tabanları ve tek oranları içeren net, açık ve çağdaş bir vergi yapısını uyarlamış ve bu yapıyı 1990'ların sonlarına kadar hemen hemen hiç değiştirmemiş Estonya örneğinden, Sovyetler Birliği'nden miras aldığı vergi sisteminin temelini değiştirmemiş ve bununla birlikte vergi hukukunda sayısız ve sürekli değişiklikler silsilesini yaşamış Belarus örneğine kadar değişik şekillerde sıralanabilir. Ancak herşeye rağmen bu tecrübeden çıkarabileceğimiz bazı genel dersleri birkaç maddede toplayabiliriz.

Başlangıçta çıkarılacak ilk ders şudur: *Vergi reformu konusunda ülke ekonomilerinin diğer şartlarını göz önüne almadan ve her ülkeyi aynı kategoride değerlendirerek tek bir reform reçetesi yazmanın ve bunu uygulamanın mümkün olmadığıdır.* Temel reform politikaları aynı olmakla birlikte bunların uygulanma yoğunluğu, zamanlaması ve sıralamasının ülke şartları göz önünde bulundurularak belirlenmesi gerekir. Aynı reform paketi farklı ülkelerde farklı sonuçlar doğurabilir ve doğurmuştur. Dolayısıyla başlangıçta vergi reformu için ülke şartlarını göz önünde tutan bir stratejinin belirlenmesi şarttır.

İkinci olarak, *ülkelerin ekonomik yapılarına ve zihniyetlerine bakılmaksızın tarihsel ve alt yapılarının bir başka ifadeyle coğrafik konumlarının ekonomik reformun bir parçası olarak vergi reformunda önemli derecede rol oynadığıdır. Merkezi planlama yönetimi altında vergi sistemlerinin uygulamaları ve felsefe mirası tüm geçiş ülkelerinde etkili olmuştur. Geçiş ekonomilerinin vergi sistemlerinin geçmişteki ve şu anki sorunlarını önceki rejimlerden miras alınan davranışsal ve kurumsal tarzların derin bir bilgisi olmaksızın başarılı bir şekilde anlamak mümkün değildir. Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri coğrafi avantajları sayesinde Avrupa Birliği'nin de etkisiyle reform konusunda Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerine göre daha başarılı olmuşlardır. Ancak her şeye rağmen karşılaştırmalı üstünlükler analizinde bu ülkelerin de doğal kaynak bolluğu avantajıyla toparlanabildikleri ve en azından bu potansiyeli taşıdıkları görülmüştür.*

Bununla birlikte ülkelerin kendi içlerinde vergi yöneticilerinin bölgesel ve yerel otoritelerle geleneksel bağlantısı birçok yeni geçiş ülkesinin ulusal vergi yönetimlerini, Batılı ülkelerdeki merkezileşmiş vergi yönetimlerinden çok farklı kurumlar haline getirmiştir. Birçok geçiş ülkesindeki vergi yönetimlerinde ulusal çıkarlar ve ulusal perspektif yerel olanlara göre henüz ikincil planda kalmaktadır. Bunun en bariz örneğini Rusya ve diğer eski Sovyet ülkelerinde görmek mümkündür. Ek olarak yukarıda işlediğimiz gibi merkezi planlı ekonomilerde vergi sistemleri piyasa ekonomilerinininkinden önemli derecede farklı fonksiyonlara sahip olmuşlardır; bunlar basit şekilde nakit yönetimine ve elde edilebilir arz-talep arasındaki dengeyi sağlamaya odaklanmışlardır. Bu vergi sistemleri genel olarak ağır sanayiye odaklanmış göreceli olarak az sayıdaki devlet girişimleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Sosyal açıdan verimsiz görülen ekonomik aktiviteyi cezalandırmak ve merkezi plan içerisinde önceliği olan bölgeleri geliştirmek için gelenekselleşmiş, ayırt edici ve zaman zaman geçmiş de kapsayan ölçümler kullanılmıştır. Devlet yönetimleri devlet teşebbüslerinin elde ettiği kârları toplamak konusunda vergilerden başka farklı yöntemlere de sahip olduklarından ve

ücretleri belirlemek konusunda da serbest olduklarından gelir yeterliliği üzerine çok az odaklanılmıştır. Zaten ifade edildiği gibi ekonominin tüketim boyutu ihmal edilmiştir. Merkezi planlı ekonomilerde göreceli olarak vergi yönetiminin işleyişi ekonomide devletin dal-budak sarmış olan varlığıyla kolaylaştırılmıştır. Vergi yöneticileri her çeşit ödemelerin izini sürmek amacıyla devlet bankacılık sistemlerini kullanabilmişlerdir. Bu yüzden vergi uygulaması sadece uygun muhasebe prosedürlerine müracaat etme sorunu haline gelmiştir. Aynı zamanda, vergi yöneticileri vergi yükümlülüklerini görüşmek ve hatta vergi oranlarını geçmişe yönelik olarak ayarlamak açısından olağanüstü güçlere sahip olmuşlardır. Böylece geçiş döneminde bankacılık sisteminin ortadan kalkmasıyla ve yasal bir sistemin kurulmaya çalışılmasıyla bir kaos ortamı doğmuştur. Ardından kaçınılmaz bir şekilde vergi yönetimlerinin eksikliği ve tecrübesizliği bütün şiddetiyle kendini göstermiştir. Özet olarak, merkezi planlı ekonomiler geçiş sürecinin başlarında vergi yönetimlerini Batılı ülkelerde var olan vergi yönetimlerine göre geliştirmek için çok az nedene sahip olmuşlardır. Ancak geçişin ilerleyen sürecinde düşen vergi gelirleri, vergi kaçırma olanaklarının artması ve kayıtdışı ekonominin yaygınlaşması bunun bir zorunluluk olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla şu ilk sonuç, üstüne vurgu yapılarak, ifade edilmelidir: *Başarılı bir vergi politikasıyla etkili bir vergi yönetimi arasında kapalı ve gözden kaçırılmaması gereken bir ilgileşim vardır. Başka bir ifadeyle başarılı/etkili bir vergi yönetimi olmadıkça vergi politikasındaki düzenlemelerin hiçbir anlamı yoktur.* Her şeyden evvel yetenekli ve sorumlu bir personel kadrosu vergi yönetiminin en önemli ön şartıdır. Ayrıca vergi yönetiminin bütünlüğü ve etkinliği de önemlidir. Vergi yönetimiyle vergi yapısı eş zamanlı olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Aksi takdirde reformdan istenen sonuçlar elde edilemeyecektir.

Üçüncü olarak üzerinde durmamız gereken konu ise vergi reformundan çıkarılacak derslerden birinin de *vergi sisteminin basitleştirilmesi olduğudur.* Merkezi planlamacı ekonomilerde karmaşık ve çok amaçlı bir vergi uygulaması olduğundan geçiş dönemi boyunca ve bugüne kadar en uğraşılan konulardan biri vergi sisteminin karmaşıklığıyla ilgilidir. Aynı zamanda bu basitlik uygun bir yasal düzenlemeyle de desteklenmelidir. Vergi *toplama-kayıtlama-denetleme-uygulama* aşamaları da bu düzenleme içinde basitleştirilmesi de göz önüne alınarak vergi mükelleflerinin çeşitlerine, vergi çeşidine ve ekonomideki girişimlerin çeşitlerine göre işletilmelidir.

Üzerinde durulması gereken dördüncü konu ise *özellikle ekonomik geçiş safhasında meydana gelen kurumsal boşlukların vergi reformu sırasında ihmal edilmemesi gerekliliğidir.*

Özellikle uygulamada belirli bir ülkenin kurumsal realitelerinin başka bir ülkenin modern kurumlarına adaptasyonunun doğru bir dengesini sağlamanın zor olduğunu kanıtlanmıştır. Vergi sistemlerini hızlı bir şekilde Batı tasarımlı vergi sistemlerine göre uyarlamış olan ülkeler, vergi yöneticilerinin ve vergi mükelleflerinin yeni vergilerle aşinalık eksikliğinden ve muhasebe uygulamalarıyla bu vergilerin uyumsuzluğundan dolayı önemli sorunlarla karşılaşmışlardır. Diğer taraftan, kendilerinin eşsiz ve benzersiz geçiş yapılarına vergi sistemlerini adapte etmeye çalışan bu ülkeler sıklıkla geçiş sürecine daha fazla istikrarsızlık ve belirsizlik getiren farklı baskılar altında sürekli değişim sorunuyla da karşı karşıya kalmışlardır. Sonuç itibarıyla şu söylenmelidir ki *etkili ve başarılı bir vergi reformu ekonominin başından sonuna kadar bütününde kurumsal ve yapısal reformla birlikte gitmelidir*. Burada elimizdeki kanıt ise ekonomilerini yeniden yapılandırmak için hızla hareket eden geçiş ülkelerinin reformu uygulamak konusunda ağır kalmış olan ülkelere geçen sürede daha iyi olduğuna dair işaretlerin olmasıdır.

Son olarak çıkaracağımız ders yine konunun bütünüyle ilgilidir. *Vergi reformunu gerçekleştirirken ekonominin diğer alanlarında da gerekli reform çalışmaları hızla ve birbirini destekler biçimde yürütülmelidir. Tek başına vergi sisteminin reformize edilmesi uygulamanın başarısını aksatacaktır*. Tecrübelerle bakıldığında vergi reformu alanında daha az başarılı olmuş olan geçiş ülkeleri ya yavaş bir reform stratejisi uyarlamışlardır veya ekonomi politikasının diğer alanlarında reform yapmamışlardır. Mesela Çin'in ekonomik başarısını vergi sisteminde aynı oranda başarı takip etmemiştir. Çünkü ekonomik alanda reform gerçekleştirilirken mali yapı 1994 yılına kadar ihmal edilmiş ve üstelik bu reform da yetersiz kalmıştır. Vergi reformunda başarılı olan ülkeler aynı zamanda muhasebe sistemlerini modernize etmeleri konusunda, iflas yasalarını uygulama ve güçlendirme konusunda ve tüm yasal sistemlerini reformize etme konusunda da daha etkin davranmışlardır. Sonuç olarak vergi reformu ile diğer ekonomik alanların reformize edilmesi arasında bir tamamlayıcılık/bütünleştiricilik ilişkisinin olduğundan bahsetmek mümkün olacaktır ve bu ilişki reform sürecinde asla göz ardı edilmemelidir.

KAYNAKÇA

- Abant Platformu (2003), *Küreselleşme*, İstanbul: Gazeteciler ve Yazarlar Vakfı Yayınları.
- Ahmad, Ehtisham, Li Keping And Thomas Richardson (2000), “Conference On Fiscal Decentralization Recentralization In China?”, November, 2000.
- Ahmad, Ehtisham, Raju Singh, and Mario Fortuna (2004), “Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China”, *IMF Working Paper*: WP/04/98, IMF.
- Ahmad, Ehtisham, Raju Singh and Benjamin Lockwood (2004), “Taxation Reforms and Changes In Revenue Assignments In China”, *IMF Working Paper*: WP/04/125, IMF.
- Akal, Cemal Bali (1997), *Modern Düşüncenin Doğuşu*, (İkinci Baskı), Ankara, Dost Kitabevi.
- Akdoğan, Abdurrahman (1996), *Kamu Maliyesi*, (Beşinci Baskı), Ankara: Gazi Büro Kitabevi.
- Altay, Asuman (2003), “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri Ve Kobilerin Durumu”, *Maliye Araştırma Konferansları*, Maliye Araştırma Merkezi, Yayın No:86, Kırkbirinci Seri-Yıl 2002, İstanbul 2003.
- Arıkan, Zeynep (2002), “Geçiş Ekonomilerinin Büyüme Etkinliklerinin Bir Değerlendirmesi”, *Küreselleşme Ve Geçiş Ekonomileri Uluslar Arası Sempozyumu*, Kırgızistan- Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongreler Dizisi: 3, Bişkek, Kırgızistan.
- Aslund, Anders (?), “Possible Future Directions For Economies In Transition”, (Transforming the Role of the State), *Finance&Development*.
- Ataç, Beyhan (2002), *Maliye Politikası*, Altıncı Baskı, No:18, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Bahl, Roy and Jorge Martinez Vazquez (2003), “Fiscal Federalism And Economic Reform In China”, *Andrew Young School Of Policy Studies*, Working Paper:03–13, Georgia State University: Atlanta.
- Balcerowicz, Leszek and Alan Gelb (1995), “Macropolicies in Transition To A Market Economy: A Three-Year Perspective”, 14418, The International Bank For

Reconstruction and Development/ The World Bank.

- Balcılar, Mehmet (2002), “Geçiş Ekonomilerinin Büyüme Etkinliklerinin Bir Değerlendirmesi”, *Küreselleşme Ve Geçiş Ekonomileri Uluslar Arası Sempozyumu*, Kırgızistan- Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 29, Kongreler Dizisi: 3, Bişkek, Kırgızistan.
- Bejaković, Predrag (?), “Improving The Tax Administration In The Transition Countries”, *Institute for Public Finance*, Zagreb.
- Bilici, Nurettin (2004), *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*, (Birinci Baskı), Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Borish, S. Michael and Michel Noël (1996), “Private Sector Development During Transition: The Visegrad Countries”, *World Bank Discussion Papers: 318*, World Bank, Washington, D.C., USA.
- Bronchi, Chiara and Burns Andrew (2000), “The Tax System In The Czech Republic”, *Economics Department Working Papers*, No:245, OECD.
- Cai, Hongbin and Daniel Treisman (2006), “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?”, *Department Of Economics*, University Of California, Los Angeles.
- Canbolat, S.İbrahim (2002), *Avrupa Birliği Uluslarüstü Bir Sistemin Tarihsel Teorik Kurumsal Jeopolitik Analizi*, (Üçüncü Baskı), Bursa: Alfa Yayıncılık.
- Centre for Russian and East European Studies [CREES] (?), “The Russian Economy: From Plan to Market”, 08 15130/ 3-REES 304D, *The University of Birmingham*.
- De Melo, Martha, Denizer Cevdet and Gelb Alan, (?), “From Plan to Market Patterns of Transition”, *Policy Research Working Paper No: 1564*, The World Bank.
- (?), “Circumstance and Choice- The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Countries”, *Policy Research Working Paper No: 1866*, s.7, The World Bank.
- Dodson, William R. (2002), “The Imminent Collapse of the Chinese Economy Has Been Greatly Exaggerated”, www.silkrc.com, Erişim Tarihi [14.02.2007].
- Ebrill, Liam P., Julio Escolano and Janet Stotsky (1998), “Poland: The Next Stage of Tax Reform”, Washington D.C., *International Monetary Fund* (October).

- Egeli, Hüseyin Avni ve Ömer Selçuk Emsen (2002), “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, Kırgızistan.
- Eğilmez, Mahfi ve Ercan Kumcu (2002), *Ekonomi Politikası*, (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 3.Baskı), OM Yayınevi, İstanbul.
- Ekinci, Alper (2005), *Çin Yabancı Sermaye Türkiye*, Turhan Kitabevi: Ankara.
- Engelschalk, Michael (?), “Creating a Favorable Tax Environment for Small Business Development in Transition Countries”, *The World Bank*, Washington, D.C.
- European Bank for Reconstruction and Development [EBRD] (2007), *Transition Report Update 2007*, EBRD.
- Exeter, Julian and Steven Fries (1998), “The Post-Communist Transition: Patterns and Prospects”, *Finance&Development*, A quarterly magazine of the IMF, Volume 35, Number 3.
- Fang, Cai and Wang Dwen (2003), “Regional Comparative Advantages In China: Differences, Changes And Their Impact On Disparity”, Paper prepared for the UNU/WIDER Project Conference on Spatial Inequality in Asia, *United Nations University Centre*, 28–29 March 2003, Tokyo.
- Fareed, M.A. Hassan (1998), “Revenue-Productive Income Tax Structures And Tax Reforms In Emerging Market Economies: Evidence From Bulgaria”, *Policy Research Working Paper:1927*, The World Bank.
- Fidrmuc, Jan (2003), “Economic Reform, Democracy And Growth During Post-Communist Transition”, *European Journal Of Political Economy*, Vol.19 (2003) 583-604, available online at www.sciencedirect.com, Elsevier, Erişim Tarihi [14.03.2007].
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay, and Carlos A. Vegh (1998), “From Transition to Market: Evidence and Growth Prospects”, *IMF Working Paper*, WP/98/52, Washington D.C., International Monetary Fund (April).
- Fishman, Ted C. (2005), *Çin Inc. Dünyanın Yeni Süper Gücünün Yükselişi ve Hem Dünya 'ya Hemde Amerika 'ya Meydan Okuyuşu*, (Türkçesi: Güneş Tokcan-Nalan Başkal Ünver), Klan Yayınları: İstanbul.

- Freeman, Chris ve Luc Soete (2003), *Yenilik İktisadi*, (İkinci Baskı), Akademik Dizi, Ankara: TÜBİTAK.
- Frydman, Roman, Cheryl W.Gray, Marek Hessel and Andrzej Rapaczynski (1997), “Private Ownership and Corporate Performance: Some Lessons from Transition Economies”, *Policy Research Working Paper 1830*, The World Bank.
- Fukasaku, Kiichiro and Henri-Bernard Solignac Lecomte (1996), “Economic Transition And Trade-Policy Reform: Lessons From China”, *Working Paper No. 112*: OECD Development Centre.
- Fung, K.C., Hitomi Iizaka and Sarah Tong (2002), “Foreign Direct Investment in China: Policy, Trend and Impact”, *Paper prepared for an international conference on China’s Economy in the 21st Century* to be held on June 24–25, 2002, Hong Kong.
- Grabowski, Maciej H. (2005), “Reforms of Tax Systems in Transition Countries”, *Transition Studies Review* (2005) 12 (2):293-312. DOI 10.1007/s11300-005-0063-y, Transition Studies, Review-Springer-Verlag 2005 Printed in Austria.
- Gros, Daniel and Marc Suhrcke (2000), “Ten Years After: What is Special About Transition Countries?”, *Working Paper No. 56*, EBRD.
- Guo, Rongxing, Kaizhong Yang, Renwei Zhao, and Eui-Gak Hwang (2005), “How to Reform a Centrally Planned Economy: The Case of China”, *Global Research Project Global Development Network* (GDN).
- Guriev, Sergei and Andrei Rachinsky (2004), “Russian Oligarchs: a Quantitative Assessment”, *Beyond Transition*, October/November/December, 2004 Volume 15, No. 1 <http://www.worldbank.org/transitionnewsletter>, Erişim Tarihi [20.05.2007].
- Halliday, Fred (2002), *2000’lerde Dünya*, Birinci Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Hassan, M.A. Fareed (1998), “Revenue-productive Income Tax Structures and Tax Reforms in Emerging Market Economies: Evidence from Bulgaria”, *Policy Research Working Paper 1927*, The World Bank.
- He, Liping (2005), “Evolution Of Financial Institutions In Post -1978 China: Interaction Between The State And Market”, *China&World Economy* / 10–26, Volume:13, No: 6, Published by <http://www.iwep.org.cn/>, Erişim Tarihi [02.02.2007].

- Huberman, Leo (1995), *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla*, (Çev: Murat Belge), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Hürriyet Gazetesi, (2007), “IMF, Yönetimde Yapı Değiştiriyor”, s.13, 11-06-2007.
- Ivanova, Anna, Michael Keen and Alexander Klemm (2005), “Russian Flat Tax Reform”, *Economic Policy*, The Institute For Fiscal Studies, July 2005 Printed in Great Britain.
- Kissinger, Henry (2000), *Diplomasi*, (Çev: İbrahim H. Kurt, İkinci Baskı), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kornai, Janos (2000), “Making The Transition To Private Ownership”, *Finance&Development*, Volume 37, Number 3.
- (2006), “The Great Transformation Of Central Eastern Europe: Success And Disappointment”, *The Economics of Transition*, Volume: 14, Issue: 2, Page: 207, April 2006, doi:10.1111/j.1468-0351.2006.00252.x.
- Kumcu, Ercan (2007), “Euro Adayları Zorlanıyor”, *Hürriyet Gazetesi*, 10-06-2007.
- (2007), “Küresel Ekonomi Teşhis Bekliyor”, *Hürriyet Gazetesi*, 18-06-2007.
- Lau, Lawrence J. and Guijuan Wang (2003), “Tax Reforms for Enhancing the Stable Development of the Chinese Financial System”, *Asia/Pacific Research Center*, Stanford University: Stanford.
- Lenain, Patrick (1998), “Ten Years Of Transition: A Progress Report”, *Finance&Development*, Volume 35, Number 3.
- Li, Kui-wai (2001), “The Two Decades of Chinese Economic Reform Compared”, *China&World Economy*, Number 2, <http://www.iwep.org.cn/>, Erişim Tarihi [12.02.2007].
- Lin, Justin Yifu (2004), “Lessons Of China’s Transition From A Planned Economy To A Market Economy”, *China Center For Economic Research, Working Paper Series, No: E2004001*, Peking University and Hong Kong University Of Science and Technology.
- Lin, Justin Yufi, Fang Cai and Zhou Li (1994), “China’s Economic Reforms: Pointers For Other Economies In Transition”, *Policy Research Working Paper: 1310*, The World Bank.
- Malkoç, Savaş (1998), “Cumhuriyetin 75.Yılında Dünya Ekonomik Krizlerinin Türkiye’ye Yansımaları ve Güncel Bir Örnek: Rusya Krizi”, *İhracat Genel Müdürlüğü*, Ankara.

- McCarten, William (2003), "The Role Of Organizational Design In The Revenue Strategies of Developing Countries: Benchmarking With VAT Performance", World Bank Institute: The World Bank.
- McMillan, John and Barry Naughton (1992), "How To Reform A Planned Economy: Lessons From China", *Oxford Review Of Economic Policy*, 8(1), London.
- Mitra, K. Pradeep and Marcelo Selowsky (2002), "Lessons From A Decade of Transition in Eastern Europe and Former Soviet Union", *Finance&Development, A quarterly magazine of the IMF*, Volume 39, Number 2.
- Mitra, Pradeep and Nicholas Stern (2002), "Tax Systems in Transition", World Bank.
- Murrell, Peter (2003), "Institutions And Firms In Transition Economies", *Journal of Economic Literature*, Classification Numbers: P3, D23, K1, H1.
- Nellis, John (?), "Time To Rethink Privatization in Transition Economies?", *International Financial Cooperation*, IFC, *Discussion Paper Number 38*, The World Bank, Washington, D.C.
- (2002), "The World Bank, Privatization and Enterprize Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis", *The World Bank Operations Evalution Department OED*, 23737, The World Bank.
- Nishimura, Yoshiaki (2001), "Economic Policy For Transition To Market Economy", *Economic and Social Research Institute*.
- Nsouli, M.Saleh (1999), "A Decade of Transition An Overview of the Achievements And Challenges", *Finance&Development*, A quarterly magazine of the IMF, June 1999, Volume 36, Number 2.
- Özatay, Fatih (2007), "Machiavelli'nin Atladığı Ayrım", *Radikal Gazetesi*, 12-03-2007.
- Özsoylu, Ahmet Fazıl (2006), *Çin: Bir Devrin Uyanışı*, Nobel Kitabevi: Adana.
- Pingyao, Lai (2002), "Foreign Direct Investment in China: Recent Trends and Patterns", *China&World Economy*, Number 2, Special Reports.
- Pirttila, Jukka (2000), "Fiscal Policy and Structural Reforms in Transition Economies: An Empirical Analysis", *Discussion Papers*, No: 5, Bank of Finland Institute for Economies in Transition.

- Polanyi, Karl (1986), *Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, (Çev: Ayşe Buğra), İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Policy Brief (2006), “Reforming Personal Income Tax”, March 2006, OECD.
- Qian, Yingyi (1999), “The Process of China's Market Transition (1978–98): The Evolutionary, Historical, and Comparative Perspectives”, Stanford University.
- Qian, Yingyi and Jinglian Wu (2000), “China’s Transition to a Market Economy: How Far across the River?”, Center For Research On Economic Development And Policy Reform, Working Paper No. 69, Stanford University.
- Sachs, Jeffrey, Clifford Zinnes and Yair Eliat (2000), “Patterns and Determinants of Economic Reform in Transition Economies: 1990–1998”, *Discussion Papers, CAER II Discussion Paper 61*, February 2000, Cambridge: USA.
- Sandıklı, Atilla ve İlhan Güllü (2005), *Geleceğin Süper Gücü Çin*, (İlk Basım 2005), TASAM Yayınları: Ekonomi Serisi 3: İstanbul.
- Sherif, Khaled, Michael Borish and Alexandra Gross (?), “State-Owned Banks in the Transition: Origins, Evolution and Policy Responses”.
- Solzhenitsyn, Aleksandr (2000), *Yüzyılın Sonu (Büyük Düşünürler Çağımızı Yorumluyor)*, Editör: Nathan Gardels, (İkinci Baskı), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Stern, Nicholas (1998), “The Future of the Economic Transition”, *European Bank for Reconstruction and Development: Working Paper*, No: 30, EBRD.
- Stiglitz, Joseph. E (1994), *Kamu Kesimi Ekonomisi*, (Çev: Ömer Faruk Batırel), No:396, İstanbul: Marmara Üni. İ.İ.B.F Yayınları.
- Svejnar, Jan (2001), “Transition Economies: Performance and Challenges”, *William Davidson Institute, Working Paper 415*.
- Şenyüz, Doğan (2004), “*En Son Değişikliklere Göre Türk Vergi Sistemi*”, (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 10.Baskı), Yaklaşım Yayıncılık: Ankara.
- Tanzi, Vito (1991), “Tax Reform and the Move to a Market Economy: Overview of the Issues,” In: “The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies”, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- (1999), “Transition and the Changing Role of Government”, *Finance&Development*,

A quarterly magazine of the IMF.

Tanzi, Vito and George Tsibouris (2000), “Fiscal Reform Over Ten Years of Transition”, *IMF Working Paper*, WP/00/113.

Terkper, Seth (2003), “Managing Small And Medium-Size Taxpayers In Developing Economies”, Tax Analysts (Special Reports).

www.china-biz.org. (?), “The Theory of The Command and The Centrally Planned Economies”, www.china-biz.org.

The World Bank [WB] (1991), *The Lessons Of Tax Reform*, First Publication 1991, *A World Bank Publication*, Washington.

The World Bank [WB] (2004), “Economies in Transition: An OED evaluation of World Bank Assistance”, *The World Bank*, <http://www.worldbank.org/oed>, Erişim Tarihi [11.02.2007].

Türk, İsmail (2005), *Maliye Politikası*, (Onsekizinci Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.

——(2002), *Kamu Maliyesi*, (Dördüncü Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi
Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları.

Turhan, Salih (1979), *Vergi Teorisi*, İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Ünsal, Erdal (2005), *Makro İktisat*, (Altıncı Baskı), Ankara: İmaj Yayıncılık.

Wang, Shaoguang (1997), “China's 1994 Fiscal Reform: An Initial Assessment” *Asian Survey*, *Department of Political Science*, Yale University.

Williamson, John (1992), “The Eastern Transition to A Market Economy: A Global Perspective”, *Centre For Economic Performance*, Occasional Paper No.2, March 1992.

Wong, Christine (2005), “Can China Change Development Paradigm For The 21st Century?”, *Working Paper FG 7*, *Research Unit Asia German Institute for International and Security Affairs*, Berlin.

——(2006), “Can the Retreat from Equality Be Reversed? An Assessment of Redistributive Fiscal Policies from Deng Xiaoping to Wen Jiabao”.

Wong, Christine C.P. and Richard M. Bird (2005), “China’s Fiscal System: A Work In Progress”, *International Studies Program: Working Paper*: 05–20, *Andrew*

Young School of Policy Studies, Atlanta: George State University.

Vazquez, Martinez Jorge and McNab Robert (1997), "Tax Systems in Transition Economies", *International Studies Program, Working Paper 97-1*, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta: George State University.

—(1997), "Tax Reforms in Transition Economies: Experience and Lessons", *International Studies Program, Working Paper 97-6*, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta: George State University.

Vazquez, Martinez Jorge and Jameson Boex (2000), "Budgeting and Fiscal Management in Transitional Countries", *International Studies Program, Working Paper 00-6*, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta: George State University.

Vazquez, Martinez and McNab Robert (1997), "Geçiş Ekonomilerinde Vergi Reformu: Tecrübeler ve Dersler", (Çev: Hasan Yılmaz İzlimek) (Yayımlanmamış Çeviri-2005), Adana.

Vording, H. (1997), "Chinese Tax Policy And The Problem Of Fairness In Taxation", Yong Zhang and Toshiro Fuke (eds.), "Changing Tax Law in East and Southeast Asia Towards the 21st Century", 91-110, *1997 Kluwer Law International Printed in the Netherlands*.

Yıldırım, Erhan (2007), Görüşme, 2 Mayıs 2007.

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı ve Soyadı: Hasan Yılmaz İZLİMEK

Doğum Tarihi ve Yeri: 21 Kasım 1977 / Adana

Adres: Havuzlubahçe Mahallesi 68.sokak no: 1 Seyhan/ADANA

GSM: 0535 5775650

Email: hizlimek@yahoo.com, hasanyilmazizlimek@yahoo.com

EĞİTİM DURUMU

Yüksek Lisans: 2003–2007 Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı- Adana.

Lisans: 1996–2000 Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü- Sivas.

Lise: 1991–1995 Abdulkadir Paksoy Lisesi- Adana.

Ortaokul: 1989–1991 23 Nisan Ortaokulu- Adana.

İlkokul: 1985–1989 Yıldırım Beyazıt İlkokulu- Adana.

YABANCI DİLLER VE SERTİFİKALAR

2007 Almanca: Çukurova Üniversitesi Yabancı Diller Okulu Erasmus Dil Kursu.

2003–2004 İngilizce: Çukurova Üniversitesi Yabancı Diller Okulu Hazırlık Eğitimi
Çukurova University Foreign Languages Teaching Research and Application
Center Certificate of Achievement **Proficiency Exam: 100/90.**

2000-2001 İngilizce: Türk-Amerikan Derneği Kursu.

2001-2002 İngilizce: English-Home Dershanesi Kursu.

2004 Kasım İngilizce KPDS: 79.

2004 Aralık İngilizce ÜDS: 90.

2007 Çukurova Liderlik ve Başarı Okulu Sertifikası: Görkem Eğitim ve Danışmanlık.

2005 Avrupa Birliği Eğitim Kursu Sertifikası: Çukurova Üniversitesi-Konrad Adenauer
Stiftung-Ankara Üniversitesi.

2005 Bütünleştirilmiş Dış Ticaret ve Kambiyo Kursu Sertifikası: Adana Ticaret Odası
Euro Info Centre.

2002 Dış Ticaret Semineri Sertifikası: Adana Ticaret Borsası.

BİLGİSAYAR (PC)

Windows XP 98; Microsoft Office Excel 2003; Microsoft Office Outlook 2003; Microsoft Office PowerPoint 2003; Microsoft Office Publisher 2003; Microsoft Office Word 2003; Microsoft Office Access 2003.

DERECELER**Çukurova Üniversitesi:**

2003–2004 Yabancı Diller Okulu İkinciliği/Proficiency Exam: 100/90.

Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü:

1999–2000 Bölüm İkinciliği

1998–1999 Fakülte İkinciliği

1997–1998 Fakülte Birinciliği

1996–1997 Bölüm Üçüncülüğü