Sosyo Ekonomi

Ocak-Haziran 2008-1

# Geçiş Ekonomilerinde Bütçe Açıklarının Nedenleri: Polonya ve Kırgızistan Örneği

Nazım ÇATALBAŞ
ncatalbas@anadolu.edu.tr

Zubeyr YILDIRIM
zyildirim@anadolu.edu.tr

## The Causes of Budget Deficits in Transitional Economies: A Case in Poland and Kyrgyzstan

**Abstract**

Following the demolition of the Berlin Wall and the collapse of the Union of Soviet Socialist Republics, countries governed by central planned economy preferred market economy. This preference led to a transition process for economies of countries. The countries in this process are called "transition economies". The countries in the transition process faced various macro-economical problems due to such structural factors as social, political and economical disagreements.

This study focuses on the problem of budget deficit and on its causes in transition economies. Among the East European countries, Poland and, among the Central Asia countries, Kyrgyzstan was chosen for the study as they represent transition economies. The criterion for this choice was that both countries play a leading role in their regions as they have carried out the necessary financial reforms. Among the most important causes of this problem in transitional economies are financial structural differences found in two different economical systems. Such factors as the lack of sources in transition economies, the lack of experiences in market economy, economical and financial structural problems, and as the increasing and leading role of the country in the new process cause various economical and financial problems, especially deficit in the budget.

**Key Words** : Transitional Economies, Public Finance, Budget Deficit.

**JEL Classification Codes** : P30, P35, H62.

**Özet**

Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılmasıyla başlayan yeni süreçte merkezi planlı ekonomi ile yönetilen ülkeler tercihlerini piyasa ekonomisinden yana kullanmışlardır. Bu tercih ülke ekonomileri için geçişi (dönüşümü) beraberinde getirmiş, söz konusu süreçteki ülkeler ise geçiş ekonomileri olarak ifade edilmiştir. Geçiş sürecindeki ülkeler sosyal, siyasal ve ekonomik yapı uyumsuzlukları gibi temel sebeplerin etkisiyle çeşitli makro ekonomik sorunlarla yüzleşmişlerdir.

Bu çalışmada geçiş ekonomilerinde bütçe açığı sorunu ve nedenleri yönleri ele alınmıştır. Geçiş ekonomilerini temsilen Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA) ülkelerinden Polonya ve Orta Asya ülkelerinden ise Kırgızistan seçilmiştir. Bu seçimde temel ölçüt ise, her iki ülkenin de bulundukları bölgelerde gerekli mali reformları gerçekleştirme konusunda öncü rol oynamalarıdır. Geçiş ekonomilerinde bu sorunun en temel sebepleri arasında iki farklı ekonomik sistemin içinde barındırdığı mali yapısal farklılıklar ilk sıralarda yer almaktadır. Geçiş ekonomilerinde kaynakların yetersiz oluşu, piyasa ekonomisi tecrübesinin olmaması, ekonomik ve mali (finansal) yapısal sorunlar, yeni süreçte devletin artan ve öncü rolü ile yükümlülükleri başta bütçe açığı olmak üzere çeşitli ekonomik ve mali sorunları da beraberinde getirmiştir.

**Anahtar Sözcükler** : Geçiş Ekonomileri, Kamu Maliyesi, Bütçe Açığı.

**Acknowledgement**

The Abstract of this paper is also being printed in "The Proceedings" book of 2nd International Symposium on Public Finance: Recent Fiscal Problems in Transitional Economies which was held by the Public Finance Department of the Faculty of Economics and Administrative Sciences of Kyrgyzstan – Turkey MANAS University, on October 24-27, 2007.

**Beyan**

Kırgızistan-Türkiye MANAS Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü tarafından 24–27 Ekim 2007 tarihleri arasında Bişkek'te düzenlenen 2. Uluslararası Kamu Maliyesi Sempozyumunda sunulan aynı başlıklı çalışmanın özeti "The Proceedings" kitabında ayrıca basılmıştır.

## 1. Giriş

Geçiş ekonomileri kavramı, 1990'lardan sonra ilk önce Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA) ülkelerinin, merkezi planlı ekonomiden vazgeçmeleriyle gündeme gelmiştir. MDA ülkeleri merkezi planlı dönemde yeri geldiğinde Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nden (S.S.C.B.) bağımsız hareket etmekte ve SSCB'nin özellikle Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi'ndeki (COMECON'daki) bazı tekliflerine, politik isteklerine karşı gelmişlerdir. Bu konuda söz konusu ülkelerin gelişmişlik düzeyinin, diğer ülkelere göre yüksek olması ve Batı Avrupa devletlerinin desteğini arkalarında hissetmeleri en önemli unsurlar olarak gösterilir.

Doğal kaynaklar ve tarımsal üretim açısından zengin Orta Asya ve Kafkasya'daki ülkeler ise SSCB uygulamalarına direnememişlerdir. Bu konuda bölge ülkelerin ekonomik güçlerinin yeterli olmamasının yanı sıra etraflarının kapalı olması ve herhangi bir gelişmiş ülkeyle sosyal, kültürel ve coğrafi bağının olmaması etkili olmuştur. SSCB dağılmadan önce Batı Avrupa ülkeleri, MDA ülkeleriyle, özellikle Polonya ve Macaristan ile ekonomik ve siyasi ilişkilerini güçlendirmişlerdir. 1989 yılında Avrupa (A.T.) ülkeleri Polonya ve Macaristan'a yardım için PHARE Programı'nı oluşturmuşlardır. Berlin duvarının yıkılması ve S.S.C.B.'nin yıkılması PHARE Program'ından yararlanacak ülke sayısını arttırırken, geçiş ekonomilerini dünya gündeminde ön sıralara yerleştirmiştir.

## 2. Geçiş Ekonomileri Kavramı

Merkezi planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecindeki ülkelere geçiş ekonomileri denilmektedir. Söz konusu ülkeler, üretim, tüketim, gelir, fiyat, iç ve dış ticaret ile kaynak dağılımı gibi birçok değişken açısından birbirine hiçbir benzerliği bulunmayan bir ekonomik sistemden diğerine geçerek radikal değişiklikler yapmışlardır. Sonuçta geçiş ekonomileri serbest piyasa ekonomisini (piyasa ekonomisini) tercih etmişlerdir. Bu ise önceden piyasa ekonomisi konusunda herhangi bir deneyimi bulunmayan ve merkezi planlı ekonomik sisteme göre faaliyet gösteren tüm ekonomik birimleri etkilemiştir. Havrylshyn ve Wolf (1999) geçiş ekonomilerinin temel özelliklerini şu şekilde sıralamışlardır:

- ekonomik faaliyetler, fiyatlar ve piyasalar serbestleştirilmekte (liberalleşmekte) ve buna paralel olarak etkinliği arttırmak için kaynakların yeniden tahsisi yapılmakta,
- makro ekonomik istikrar için piyasa temelli ve dolaylı enstrümanlar geliştirilmekte,
- özelleştirme yoluyla işletmelerin yönetim ve ekonomik etkinliğinde artış sağlanmakta,

- ekonomide etkinlik artışı için belli bir süre sıkı bütçe politikası uygulanmakta,
- mülkiyet hakları, kanun hükümleri ve şeffaf pazara giriş düzenlemelerini korumak için kurumsal ve yasal çerçeve oluşturulmaktadır.

Avrupa İmar ve Yatırım Bankası (EBRD) ise 1994 yılında yayınladığı "Transition Report" adlı raporda geçiş ekonomilerine ilişkin bir gösterge seti oluşturmuştur. Bunlar:

- Büyük ölçekli özelleştirmeler,
- Küçük ölçekli özelleştirmeler,
- Yönetişim ve işletmelerin yeniden yapılandırılması,
- Fiyatların serbestleştirilmesi,
- Ticaret ve döviz kuru sistemi,
- Bankacılık reformu ve faiz oranlarının serbestleştirilmesi,
- Piyasalar ve banka dışı finansal kurumların güvenliği,
- Altyapı reformları olarak sıralanmaktadır.

Bu göstergelere bakılarak geçiş sürecindeki ekonomilerin yaptıkları düzenlemeler ve reformlar ile bunların uygulama sonuçları takip edilmekte ve söz konusu ülkelerin ulaştıkları düzey ve performansları daha iyi ölçülmektedir. Reformlar konusunda geçiş ülkeleri hükümetlerinin öncelikleri farklı olmuştur.

Geçiş ekonomileri, merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişte "Big Bang" (Büyük Patlama) ve "gradualism" (aşamalı) strateji olmak üzere iki farklı yaklaşım benimsemiştir. Birinci yaklaşım (Büyük Patlama) Uluslararası Para Fonu (I.M.F.) ve Dünya Bankası tarafından geliştirilmiş olup ve "şok terapi" diye de ifade edilmektedir. Buna göre, ekonominin yeniden yapılandırılması için uygulanacak bütün mikro ve makro politikaların hızlı bir biçimde uygulanması gerekmektedir (Dural, 2007: 37).

İkinci yaklaşım, (adından da anlaşıldığı üzere) merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sürecini (ekonominin yeniden yapılandırılmasını) ve bu süreçte yapılması gereken reformları aşamalı olarak gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Aslında geçiş sürecinde bütün ülkelerin şartları farklıdır. Ülkeler siyasi, ekonomik ve diğer önceliklerine göre farklı stratejiler izlemektedirler. Fakat farklı bilim insanları tarafından da ifade edilen bazı olumsuzlukların gerçekleşmesiyle başlangıçta şok terapi yaklaşımını benimseyen ülkelerin önemli bir kısmı zamanla aşamalı yaklaşıma yönelmişlerdir.

Aşamalı yaklaşımda bazı sektörler piyasa ekonomisine göre yeniden yapılandırılırken, bazı sektörler merkezi planlamanın etkisi altında kalmakta ve sonuçta ne tam bir piyasa ekonomisi ne de sosyalist bir ekonomi benimsenmektedir (Dural, 2007: 37). Murphy, Shleifer ve Vishny (1992) ekonomideki ağırlığını azaltan devletin bu ikili fiyatlama sisteminde üretim kotalarını teşvik etmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Bunun gerçekleşmemesi halinde özel sektöre kaynak transferi sağlayan piyasa fiyatlarının önceden kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT'lerin) faaliyet gösterdiği sektörlerde kıtlık ve darboğazların yanısıra üretimde düşüşlere neden olabileceğine değinmişlerdir.

Friedman ve Johnson (1995) reformların hızı ile birlikte maliyetlerin arttığını vurgulamış ve şok terapinin en uygun çözüm olmadığının üzerinde durmuşlardır. Aghion ve Blanchard (1995) şok terapinin esas unsurlarından olan hızlı özelleştirmelerin işsizliği arttıracağını belirtirken, Dewatripont ve Roland (1995) hızlı özelleştirmelerin siyasi olarak önemli maliyetleri olacağınına değinmiştir (Fischer ve Sahay, 2000: 12). Li (1996) şok terapi yaklaşımının uygulanması ile başlangıçta tekel olan sektörlerde artan reformlarla birlikte üretimin düşeceğini ifade etmiştir. Lau, Qian ve Roland (1997) KİT'lere hem girdi hem de çıktıda ikili fiyatlama imkânı verilirse, geçiş döneminin sonunda pareto optimumunun sağlanmasının yanı sıra devletin ucuz ve uygun kaynak tahsisini sağlayacağı ve üretimi teminat altına alacağına değinmişlerdir.

Aşamalı yaklaşım sürecin hızı ve sonuçlarıyla ilgilenmemektedir. Reformların kısmi olarak uygulandığı bu stratejide, sürecin hızının çok yavaş ve sonuçlarının net olmaması gibi bazı olumsuz özellikler mevcuttur. Kısmi reformlar tam reformlara göre daha düşük düzeyde kazanımlar elde edilmesini sağlamaktadır (Roland, 2002: 33).

## 3. Bütçe Açığı ve Nedenleri

Genel olarak bütçe, ekonominin temel sektörlerinden olan kamu sektörünün, bir yıllık süre içerisinde gelir ve gider dengesinin nasıl olacağını, faaliyetleri esnasında uyacağı kuralları gösteren kanuni belge şeklinde tanımlanmaktadır. Bütçe düzenlemelerinde ilk önce kamu harcamaları, sonrasında ise kamu gelirleri ele alınır. Kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması halinde "bütçe açığı" sorunu ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik yapıda önemli bir paya sahip olan kamu sektöründe istikrarın sağlanması, genel makro ekonomik denge açısından da önem arz etmektedir (Bulut, 2002: 28). Bu noktada bütçe açığının genel ekonomik dengeyi bozmaması gereklidir. Fakat bütçe açıklarının meydana getirdiği olumsuz etkilerin kısa dönemde anlaşılması zordur. Uzun dönemde, büyük bütçe açıkları ve yüksek faiz oranları, ekonominin istikrarı ve büyümesi için önemli sorunlar yaratmakta, yurtiçi ve hatta uluslararası ekonomik koşulları ciddi biçimde etkilemektedir (Ataç, 2006: 229).

Bütçe açığı ve fazlası, etkileri itibariyle ekonomide genişletici veya daraltıcı sonuçlar oluşturmaktadır. Buna göre, ekonomideki herhangi bir durgunluk anında, bütçenin açık vermesi (kamu gelirlerinin azaltılıp kamu harcamalarının çoğaltılması) ekonomiyi rahatlatıcı (genişletici) bir özelliğe sahiptir. Ekonomideki herhangi bir canlanma durumunda bütçe fazlası (kamu gelirlerinin arttırılıp kamu harcamalarının kısılması) daraltıcı bir etki gösterecektir.

Bütçe açıklarının nasıl finanse edileceği de makro ekonomik istikrar bakımından önemlidir. Bir ekonomide, bütçe açıklarının vergi ve borçlanma yoluyla finansmanı dışında parasal genişleme yoluyla finansmanı enflasyonist etki oluşturacaktır (Ataç, 2006: 225). Bu görüşün aksini savunan Thomas Sargent ve Neil Wallace gibi ekonomistler de bulunmaktadır.

Bütçe açıklarının borçlanma yoluyla finansmanı suretiyle elde edilen fonlar kullanım şekilleri itibariyle ekonomide farklı etkiler yapabilmektedir. Bu fonlar, uzun dönemli verimli yatırımlar için kullanılırsa gelecekte elde edilecek üretim, belki de tahvillere ödenecek anapara ve faiz ödemelerinden daha fazla ek gelir sağlayacaktır. İlgili fonların, tüketim için kullanılması halinde, bugünkü tüketim artacak, ancak bu durum gelecekte yapılacak tüketimi azaltacaktır (Ataç, 2006: 227). Bütçe açıklarının, dış kaynaklardan sağlanan borçlanma ile finanse edilmesi halinde, net sermaye girişi nedeniyle faiz oranlarının artma eğiliminde düşme görülmesine karşılık, gelecekte dış borç servisinin yanı sıra ekonomik ve siyasi sorunlar oluşturması kuvvetle muhtemeldir.

Bütçe açığının temel sebebi, kamunun gelirinden daha fazla harcama yapmasıdır. Bu noktada, devletin, ekonomik faaliyetlerdeki hacminin büyümesi, ödemeler dengesinin verdiği açıklar, ekonomideki kayıt dışılığın giderek fazlalaşması, borçlanma politikaları, vergi gelirleri ve kamu harcamalarının etkinlik ve verimlilik sağlayacak şekilde denetlenememesi etkili unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır. Devletin, bütçe açığını azaltmak için gelirleri arttırıcı ve harcamaları azaltıcı yönde sıkı bir maliye politikası izlemesi gerekmektedir. Bunun için vergi sisteminin ve vergi idaresinin daha etkin hale getirilmesi, kamu çalışanlarının ücretlerindeki artışların sınırlandırılması, kamu harcama planı ve yönetişim sisteminin etkinleştirilmesi, harcamaların tamamının bütçede yer alması, kamu gelirlerinin toplanması ve harcanmasında şeffaflık ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi, kamu harcamalarında kısa ve uzun vadede planlar yapılması oldukça önem taşımaktadır.

Günümüzde, bütçe açıklarının azaltılmasında faiz dışındaki harcamalar kısıtlanarak bu açıkların azaltılması hedeflenmektedir. Bütçe harcamaları içinde devletin kamu iktisadi teşebbüslerine yaptığı sübvansiyonların kısılması da bütçe açığının azaltılmasında önemlidir. Kamu harcamalarını azaltması gereken ülkeler, genellikle istihdam yerine ücretleri azaltma, cari harcamalar yerine yatırım harcamalarını kısma, dış kaynaklarla finanse edilen yatırım projelerini daha düşük verimlilikte çalışıyor olsalar da devam ettirirken, yerli kaynaklarla finanse edilen yatırımları ve işletme masraflarını

azaltma eğilimindedirler (Ataç, 2006: 232). Bütçe açığı sorunu yaşayan geçiş ekonomileri de bu sorunlarını çözmek için sıkı maliye politikalarına başvurmaktadırlar. Buna bağlı olarak ekonomik büyümede düşüşler ve kamunun ekonomideki payında azalmalar meydana gelmektedir.

## 4. Geçiş Ekonomilerinde Bütçe Açığının Gelişimi

Kamu kesimi açıklarının önemli bir bölümünü oluşturan bütçe açıkları gelişmiş ve gelişme yolundaki ülkelerin (GYÜ'lerin) yanısıra geçiş ekonomileri için de önemli bir ekonomik sorundur. Geçiş ekonomilerindeki bütçe açıklarına bakıldığında özellikle Kırgızistan ve Tacikistan gibi Orta Asya ekonomilerinin Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA) ülkelerine göre daha olumsuz verilere sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 1'de görüldüğü üzere, 1995 yılında tüm geçiş ekonomileri için ortalama bütçe açığı/GSYİH oranı -%4,8 iken, bu oran MDA ve Baltık ülkeleri için -%4,2 Güney Doğu Avrupa ülkeleri için -%3,9 ve Bağımsız Devletler Topluluğu (B.D.T.) ülkeleri için -%5,7'dir. Bütçe açığı/GSYİH oranının en yüksek olduğu ülkelerin sırasıyla Kırgızistan, Çek Cumhuriyeti, Arnavutluk ve Ermenistan olduğu görülmektedir. 1995 yılında Türkmenistan dışındaki diğer Orta Asya Cumhuriyetlerinin bütçe açığı/GSYİH oranı -%4,1 rakamının üzerindedir. Türkmenistan, diğer bölge ülkeleriyle kıyaslandığında dışa kapalı bir yapıya sahip olduğu için gerçek verilerin bu rakamdan daha yüksek olduğu tahmin edilmektedir.

2005 yılına geldiğimizde bütün geçiş ekonomileri için ortalama bütçe açığı oranı -%0,7 iken, bu oran MDA ve Baltık ülkeleri için -%2,3 Güney Doğu Avrupa ülkeleri için -%0,9 ve Bağımsız Devletler Topluluğu (B.D.T.) ülkeleri için -%0,4 olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında Tablo 1'e bakıldığında bütçe açığı/GSYİH oranının Kazakistan, Türkmenistan ve Özbekistan dışındaki diğer Orta Asya ülkeleri için önemli bir sorun olduğu görülmektedir. Azerbaycan'da petrol, Kazakistan'da petrol ve doğalgaz, Türkmenistan'da doğalgaz ve pamuk, Özbekistan'da ise pamuk ihracat açısından bu ülkeler için önemli bir yer tutmaktadır. Uluslararası piyasalarda petrol fiyatlarının giderek artması, özellikle Azerbaycan ve Kazakistan ekonomisine önemli katkılar sağlamaktadır. Bu ülkelere göre kaynakları daha kısıtlı olan Kırgızistan ve Tacikistan, makro ekonomik istikrarı sağlarken, daha fazla ulusal ve uluslararası yükümlülük altına girmektedir.

**Tablo: 1**
**Geçiş Ekonomilerinde Genel Hükümet Dengeleri (1995–2007)**

| Ülkeler | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 (1) | 2007 (2) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Merkezi ve Doğu Avrupa ve Baltık Ülkeleri** | | | | | |
| **Çek Cumhuriyeti** | -15,0 | -3,8 | -3,6 | -3,5 | -4,0 |
| **Polonya** | -3,1 | -3,0 | -4,3 | -3,9 | -3,4 |
| **Ortalama** | -4,2 | -4,0 | -2,3 | -2,4 | -2,1 |
| **Güney Doğu Avrupa Ülkeleri** | | | | | |
| **Arnavutluk** | -10,1 | -9,2 | -3,6 | -4,1 | -4,0 |
| **Ortalama** | -3,9 | -4,4 | -0,9 | -0,5 | -1,2 |
| **Bağımsız Devletler Topluluğu Ülkeleri** | | | | | |
| **Kafkasya Ülkeleri** | | | | | |
| **Azerbaycan** | -3,1 | -0,6 | -0,7 | 0,5 | -1,7 |
| **Ermenistan** | -9,0 | -6,4 | -2,6 | -2,8 | -2,5 |
| **Gürcistan** | -5,3 | -4,0 | -1,5 | -1,7 | -2,4 |
| **Orta Asya Ülkeleri** | | | | | |
| **Kazakistan** | -3,4 | -1,0 | 5,3 | 6,4 | 6,8 |
| **Kırgızistan** | -17,3 | -11,4 | -3,9 | -2,0 | -2,7 |
| **Özbekistan** | -4,1 | -2,5 | 1,3 | 0,4 | -0,6 |
| **Tacikistan** | -6,0 | -5,6 | -2,9 | -5,1 | -4,3 |
| **Türkmenistan** | 0,4 | -0,3 | 0,9 | 0,6 | 0,5 |
| **B.D.T. Ortalaması** | -5,7 | -3,0 | 0,4 | 0,7 | -0,7 |
| **Geçiş Ülkeleri Ortalaması** | -4,8 | -3,8 | -0,7 | -0,5 | -1,2 |

*Kaynak: ADB. (1)Tahmin (2) Projeksiyon*

Coricelli (1996), Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti gibi reformlar konusunda hızlı olan MDA ülkelerinin sosyal harcamalarının giderek arttığını belirtmektedir. Bunda ekonominin yeniden yapılanma sürecinde işsiz ve emekli sayısında meydana gelen artışın önemli etkisi vardır. Reformların yapılması sürecinde bu ülkelere oranla daha yavaş ilerleyen ülkeler, sıkıntı yaşayan sektörlere yüksek oranda sübvansiyon uygulamışlardır. Pirtillä (2001), yeniden yapılanmada daha hızlı olan geçiş ekonomilerinin mali gücünün zayıfladığını tespit etmiştir. Dolayısıyla bütçe açıkları ile karşı karşıya olan ülkeler, siyasi destek sağlayarak uyguladıkları sıkı para ve maliye politikaları yoluyla bu açıkları en aza indirebilirler ve mali ve parasal disiplini tesis edebilirler (Özen, 2002: 39).

Merkezi planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde ortaya çıkan mali krizler sadece etkin olmayan (gevşek) maliye politikalarından kaynaklanmamaktadır. Bütçe açıkları ve yüksek kamu borç stokunun artmasına neden olan etkenler sırasıyla genel bütçeden yapılan transferlerin azaltılması, kamu mali yönetiminin zayıf olması, vergi sisteminin etkin olmaması, Sovyet tipi bütçe yönetiminin sürdürülmesi olarak gösterilebilir (Sakınç, 2005: 101).

Orta Asya'daki cumhuriyetler S.S.C.B.'nin dağılmasından sonra yaşadıkları ağır resesyon (durgunluk) ve yüksek enflasyon baskısı altında iç ve dış dengeyi sağlamada MDA ülkeleri kadar başarılı olamamışlardır. Orta Asya ülkelerinin, MDA ülkeleri ile karşılaştırıldığında reformlar konusunda oldukça yavaş oldukları görülmektedir. Buna paralel olarak bu ülkelerde makro ekonomik istikrarın sağlanması da gecikmiştir. MDA ve Baltık ülkelerinin, kendilerine olan siyasi ve ekonomik desteği, A.B. çapası ile birleştirmeleri reformlarda başarıyı daha da arttırmıştır.

### 4.1. Merkezi ve Doğu Avrupa'da Polonya Örneği

Günümüzde Polonya'nın piyasa ekonomisine geçiş süreci ve bunu takip eden süreçte AB'de tam üye sıfatıyla yerini alması ciddi ve tutarlı bir değişimin somutlaşmasıdır. Polonya, merkezi planlı ekonomide yaşanılan sıkıntılardan sonra Doğu Avrupa ülkeleri arasında piyasa ekonomisine yönelik reformları uygulamaya başlayan ilk ülkedir. Bu reformları, dış ticaret performansını arttırması, yabancı yatırımları çekebilmesi ve özelleştirmede önemli adımlar atması ile pekiştirmiştir. Tüm bu adımlarını A.B.'ye tam üye olmak gibi bir hedefle yani A.B. çapası nedeniyle daha da azimle atmıştır.

1918 yılında bağımsızlığını ilan eden Polonya, istikrarsız yönetimler ve ardından 1926–1939 yılları arasında süren askeri yönetimin ardından Alman işgaline uğramıştır. 1945 yılından sonra sosyalist bloğa dâhil olarak varlığını sürdürmüştür. 1989 yılına kadar geçen bu süreçte ülkede, rejime karşı belirli aralıklarla yer yer direnişler olduysa da bunlar başarıya ulaşamamıştır. Ancak, 1989 yılında Dayanışma Sendikası yanlılarının seçimlerde elde ettiği zaferle 45 yıllık komünizm rejimi sona ermiş ve 1990 yılında direnişin lideri Lech Walesa'nın cumhurbaşkanı seçilmesiyle demokratikleşme ve serbest piyasa ekonomisine geçiş süreci daha da hızlandırılmıştır. Ülkede bu sürecin işlemesine yönelik olarak o yıllarda uygulanan "Balcerowicz Planı" sistematik dönüşümde üç temel prensip üzerine kurulmuştu.

Bu plana göre, fiyatların serbest bırakılması, bütçe açıklarının azaltılması, para politikalarında köklü değişikliklere gidilmesi öngörülmüştür. Planın şok terapi şeklinde uygulanmasıyla birlikte ilk yıllarda birtakım zorluklar yaşanmışsa da ilerleyen süreçte olumlu sonuçlar elde edilmeye başlanılmıştır. 1993'te iyileşme kendini iyice hissettirmiş, 1994 yılında AB'ye üyelik başvurusu yapılmış ve nihayetinde 1997'de Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Konseyi'ne Polonya ile A.B. üyeliğine ilişkin görüşmelere başlanabileceği yönünde öneri sunması AB üyelik macerasını resmi olarak başlatmıştır. Bu süreç, 2004 yılına gelindiğinde tam üyeliğin kazanılmasıyla başarıya ulaşılmıştır. Ülke ayrıca 1996'da OECD ve 1999'da NATO üyeliğine kabul edilmiştir.

### 4.2. Geçiş Sürecinde Polonya'nın Genel Ekonomik Performansı

Geçiş döneminin başlangıcından itibaren fiyatların serbest bırakılması, bütçe açıklarının sınırlandırılması ve para politikalarında ciddi değişiklikler yapmayı hedef edinen Polonya'da genel ekonomik yapıya dönük olarak birçok önemli gelişme olmuştur. 318 bin $km^2$ yüzölçümüne sahip olan Polonya, coğrafi olarak geçiş yolları üzerinde bulunmasının ve Avrupa sınırları içinde yer almasının avantajlarını bilinçli ve planlı olarak lehine kullanmayı bilmiştir. Kazanılan başarılarda şüphesiz siyasi istikrarın sağlanmış olmasının da rolü gerçekten büyüktür.

**Tablo: 2**
**Polonya'da Temel Makro Ekonomik Göstergeler (2001–2006)**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 (1) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **GSYİH Artışı (%)** | 1,2 | 1,4 | 3,9 | 5,3 | 3,6 | 6,1 |
| **İşsizlik Oranı (yılsonu)** | 19,1 | 20,2 | 19,7 | 18,2 | 16,9 | 12,2 |
| **TÜFE (yılsonu)** | 3,6 | 0,8 | 1,7 | 4,4 | 0,7 | 1,4 |
| **ÜFE (yılsonu)** | -0,3 | 2,3 | 3,7 | 5,4 | 0,2 | 2,4 |
| **Dış Ticaret Dengesi** | -7,661 | -7,249 | -5,725 | -5,622 | -2,766 | -4,953 |
| **Mal İhracatı (mln dolar)** | 41,663 | 46,742 | 61,007 | 81,862 | 96,395 | 117,294 |
| **Mal İthalatı (mln dolar)** | 49,324 | 53,991 | 66,732 | 87,484 | 99,161 | 122,247 |
| **KBMG (dolar)** | 4,931 | 5,185 | 5,677 | 6,626 | 7,970 | 8,969 |
| **Tarım (%)** | 3,2 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | 2,5 | … |
| **Sanayi (%)** | 27,0 | 26,5 | 26,6 | 28,0 | 28,1 | … |
| **Hizmetler (%)** | 69,8 | 70,8 | 70,8 | 69,5 | 69,4 | |
| **Dış Borç/GSYİH (%)** | 37,8 | 42,8 | 49,3 | 51,2 | 43,7 | 48,9 |

*Kaynak: EBRD, Transition Report 2007, s. 43.*
*(1) Tahmin.*

Farklı ekonomik performanslar sergilemeleriyle dikkat çeken geçiş ülkeleri arasında Polonya'nın yaşadığı geçiş süreci, MDA ülkeleri arasında örnek gösterilecek nitelikte bir başarı hikâyesidir. Fiyatların 1989'da serbest bırakılması sonrasında GSYİH, %20 oranında azalmışsa da ekonomik büyümenin hızlanmasıyla geçiş sürecinin başlamasını takip eden 6–7 yılın sonunda GSYİH, başlangıçtaki seviyeyi geçmiştir (Roland, 2002: 38). Tablo 2'de, GSYİH' daki artış hızının istikrarlı bir şekilde devam ettiği ve reformların başlangıcından çok daha ileri bir noktanın yakalandığı açıkça görülmektedir.

2005 yılında ekonomik büyümede (%3,6) hafif bir düşüş gerçekleşmiştir. Bu düşüşte en önemli etken toplam tüketimdeki azalmadır (Ministry of Economy,2006: 115). Tüketimdeki azalmanın sebebi ise, AB'ye üyelikle korkulanların gerçekleşme ve beklenenlerin gerçekleşmeme ihtimalidir. 2004 yılının dört çeyreğinde de beklenen GSYİH artışının gerçekleşmemesi ve yılsonunda GSYİH artışının %5,3 olması, ithalatın

ihracattan daha fazla artması ve diğer beklentilerin arzu edilen şekilde gerçekleşmemesi önemli ölçüde karamsarlığa neden olmuştur. 2005 yılında tüketim eğilimi azalmıştır. 2004 yılında toplam tüketim bir önceki yıla göre %4 artarken, 2005 %2,6 olarak gerçekleşmiştir. Bireylerin tasarrufa yönelmesiyle bireysel tüketimdeki artışın hızı toplam tüketime göre daha hızlı düşmüştür. 2004 yılında bireysel tüketim bir önceki yıla göre %4,3 artarken, 2005 yılında %2 olarak gerçekleşmiştir (Ministry of Economy, 2006: 112).

Geçiş sürecinde uygulanan politikalar, ilk önce enflasyon ve işsizlik oranlarında artış görülmesine sebep olmuştur. 1989 yılında %351 ve izleyen yıl %686 olan yüksek enflasyon oranları, ciddi reformlar sayesinde çok geçmeden daha makul seviyelere çekilebilmiştir (Borsavizyon, 2006: 40–79). 1995 yılında enflasyon oranı %26,8 olmuştur. Tablo 2'ye bakıldığında TÜFE 2001'de %3,6 ve 2006'da ise %1,4 olarak ölçülmüştür. Olması gereken de ekonomik hayatın istikrarının korunması adına düşük seviyelerde, mümkünse tek haneli bir enflasyon oranının olmasıdır (http://www.kobifinans.com.tr/tr/dis_pazar/042101/6491, Erişim Tarihi, 15.09.2007; http://www.ekocerceve.com/img/haberler/Polonyaekonomisi.doc, Erişim Tarihi, 17.09.2007). 2007 yılında da %2–2,5 arasında değişen bir enflasyon oranının gerçekleşmesi tahmin edilmektedir (EBRD, 2007: 68).

Polonya'da dikkat çeken bir başka konu da yapılan özelleştirme ve yabancı sermayeyi ülkeye çekme çalışmalarıdır. Özelleştirme, eski sosyalist ülkelerde ekonomik programın bir parçası olarak değil, dönüşümün asli bir unsuru olarak kabul edile gelmiştir. Zira reform çalışmalarının devam ettirilmesiyle hedeflenen en önemli sonuçlardan biri de özel teşebbüslerin sayısının arttırılmasıdır. 1990 yılından sonra kullanılan birtakım yöntemlerle GSMH'nın %80–90 gibi önemli bölümlerini teşkil eden kamu varlıkları, birer birer özel sektöre devredilmişlerdir. Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'ın, özelleştirme ve yabancı sermayeyi ülkelerine çekebilme konusunda diğer geçiş ekonomilerine göre daha başarılı oldukları inkâr edilemez. Polonya'da sadece 1990–1998 dönemi içerisinde devlet işletmelerinin %70'i özelleştirilmiştir (Borsavizyon, 2006: 39–79). 2006 yılında özelleştirmeden yaklaşık 152 milyon dolar gelir elde edilmiştir (http://musavirlikler.gov.tr/upload/PL/rapor2003.doc, Erişim Tarihi:20.09.2007).

AB'ye giriş süreci, coğrafi konumu, istikrarlı ekonomik performansı, ülkede yerli ve yabancı yatırımcılara eşit muamele edilmesi, uluslararası kuruluşların verdikleri olumlu görüşler olarak sıralanabilecek özellikleri, Polonya'yı, yabancı sermayeyi ülkesine çekebilmede Avrupa'nın lider ülkelerinden biri haline getirmiştir (http://www.polonya.org.tr/weh/tr–02-ekonomi.html, Erişim Tarihi, 15.09.2007). Böylelikle yatırım için gelen firmaların bilgi birikimlerini ülkeye aktarmak, ekonomisini güçlendirmek, istihdam gibi birçok doğrudan ya da dolaylı faydalar sağlanmış olmaktadır. Polonya'ya yapılan doğrudan yabancı yatırım miktarı 2006 yılında 12,9 milyar dolar rakamına ulaşmıştır (http://musavirlikler.gov.tr/upload/PL/rapor2003.doc, Erişim Tarihi: 20.09.2007).

**Tablo: 3**
**Doğrudan Yabancı Sermaye Girişi 1993–2004 (Milyon Dolar)**

| Yıllar | 1993 | 1996 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tutar | 2,830 | 5,197 | 7,891 | 10,601 | 7,118 | 6,064 | 6,420 | 7,858 |

*Kaynak: DEİK, Polonya Ülke Bülteni, Şubat 2006, s. 8.*

### 4.3. Polonya'da Bütçe Açığının Gelişimi ve Nedenleri

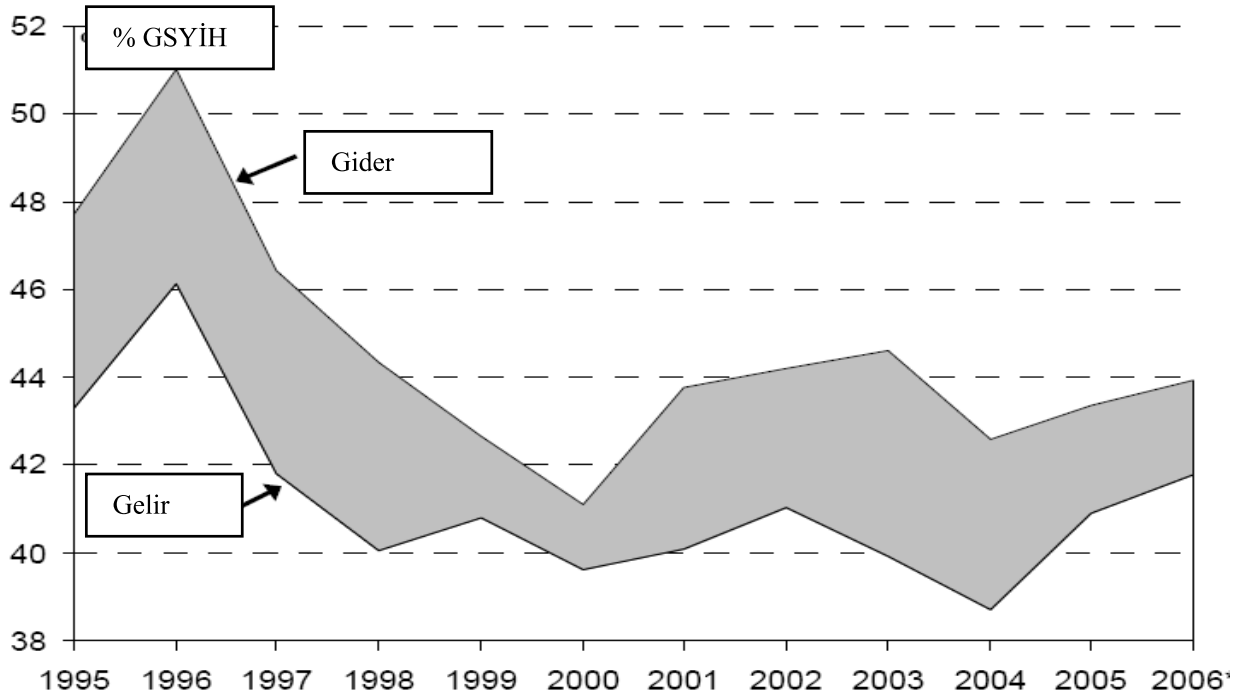
Polonya'da piyasa ekonomisine geçiş çalışmalarına başlanıldığında, "Balcerowicz Planı" çerçevesinde, hedef olarak belirlenen bir konunun da bütçe açıklarının kapatılması olduğuna yukarıda değinilmişti. Ancak bu konuda günümüze kadar olan süreçte nihai ve sağlıklı bir çözüme ulaşıldığı görülmemiştir. Polonya'nın AB'ye adaylık süreci içinde ve tam üye olmasını izleyen dönemde AB tarafından kabul edilmiş olan Maastricht Kriterleri'nin bağlayıcılığı dahi bu konuda ciddi bir gelişme sağlayamamıştır. Bilindiği üzere, 1991 yılı sonunda imzalanan ve 1993'te yürürlüğe giren bu kriterlerin bir hükmüne göre, AB'ye üye ülkelerin bütçe açıklarının GSYİH'nın %3'ünü geçemeyeceği açıkça belirtilmiştir. Bütçe açığında sürekli ve önemli ölçüde düşme sağlanarak %3 referans değerine yaklaşılması ile hedefi istisnai ve geçici aşmaların, aşırı bütçe açığının var olmadığının kabul edildiği 2 durum olarak belirtmek gerekir (Özen, 2002: 32). Ancak diğer birçok eski A.B. üyesi ülkede olduğu gibi Polonya'da da bu ölçünün yakalanmasında zorlanıldığı bir gerçek olarak karşımızda durmaktadır.

Geçiş dönemindeki başarılarına rağmen bu konuda olumsuz sonuçlar elde edilmesinin temelinde yine Polonya'da yapılan reformların sürdürülmesiyle ilgili sebeplere bakmak gerekir. Örneğin, 1999 yılında ülkede idari yapılanma, emeklilik sistemi, sağlık ve eğitim alanlarında ciddi reformlar başlatılmıştır. Tüm bu reformların sürdürülmesinin ülkede ekonomik yönden zorluklar getirdiği ve mali sistem üzerinde baskı yaptığı bilinen bir gerçektir. Diğer geçiş ülkeleri gibi sıkı maliye ve para politikası uygulaması gereken Polonya, aynı zamanda biraz önce belirtilen alanlar gibi birçok alanda idari, mali, ekonomik ve sosyal reformları gerçekleştirmek durumunda da olunca elde edilmesi beklenen başarıların grafiği olumsuz yönde etkilenebilmektedir. Bu olumsuzluklar, 2001 yılında olduğu gibi dünya genelinde meydana gelen ekonomik durgunluklar ya da gerilemelerle daha yüksek boyutlarda hissedilebilmektedir.

Ülkede özelleştirme programları sonrasında ortaya çıkan işsizlik problemi, A.B. üyeliğine rağmen yüksek seviyelerde seyretmektedir. Özelleştirme süreci, işsizliği çözmeye yönelik istihdam politikalarının etkinliğinin kaybolmasına sebep olmaktadır. Birinin varlığı diğerini maalesef olumsuz yönde etkilemekte fakat ikisi de bir şekilde sağlanmaya çalışılmaktadır. Özel teşebbüslerin yeterli istihdam imkânını sağlamaması, kamu sektörünün de geçiş dönemi öncesindeki gibi geniş istihdam imkânları sunmaması işsizliği daha da artırmaktadır (Dural, 2007: 97). A.B.'ye tam üyelikle birlikte, ülke

vatandaşlarına A.B. sınırları içinde başka ülkelerde iş bulma imkânı artınca, işgücünde, ücret yönünden daha iyi olan A.B. ülkelerine doğru kaymalar olmuştur. Bu konuda en büyük kolaylığı, Polonya'nın tam üye olmasıyla birlikte öncelikle ucuz işgücüne ihtiyaç hisseden İngiltere, İrlanda ve İsviçre göstermiştir. Bu durum aynı zamanda Polonya'daki nitelikli işgücü talep eden işverenleri de olumsuz etkilemiş, mevcut ücret şartlarında çalışacak işgücü bulamaz hale gelmişlerdir. İşgücü arz ve talebindeki niteliklerin farklı olmasının yanı sıra işsiz nüfusun yapısı ve diğer etkenler istihdamın dolayısıyla işsizlik sorununun çözümündeki önemli engellerdir (T.C. Varşova Büyükelçiliği, 2007: 13).

**Grafik: 1**
**Polonya'da 1995–2006 Yıllarında Kamu Gelirleri ve Giderlerinin GSYİH'ya Oranı**




*Kaynak: Ecfin Country Focus, Volume 4, Issue 4, 09.03.2007, s. 3.*

Bütçe açığının kapatılması konusunda en önemli konu, kamu harcamalarının kısılması olarak görülmektedir. Ülkede bu yönde ciddi planlar yapılmaktadır. Örneğin, maaşların ve emekli aylıklarının gözden geçirilmesi, emeklilik sistemi ve devletin idaresiyle savunmasında harcama kısıntıları üzerine düzenlemeler içeren Ekonomi Bakanı Hausner' in 2004 bütçesiyle uygulamaya koyduğu politikalar son yıllarda çok konuşulmuştur (http://musavirlikler.gov.tr/upload/PL/rapor2003.doc, Erişim Tarihi:20.09.2007). Şurası açık bir gerçek ki başka ülkelerde olduğu gibi Polonya'da da

ciddi ve savurgan olmayan kamu harcaması politikalarıyla bütçe açığı başarılı bir şekilde kapatılabilecektir.

## 5. Orta Asya'da Kırgızistan Örneği

Kırgızistan, geçiş sürecinde Orta Asya ve hatta B.D.T. ülkeleri arasında en reformist ülke konumunda yer almaktadır. Kırgızistan, 198.500 km² yüzölçümü ile Türkiye'nin yaklaşık dörtte biri büyüklüğündedir. Ülke, bağımsızlığını 31 Ağustos 1991 tarihinde kazanmıştır. Bu tarihle birlikte aynı zamanda ülke ekonomisi için geçiş süreci de başlamıştır. Bağımsızlığın ilk beş yılında ülke, diğer Orta Asya Cumhuriyetlerine göre piyasa orijinli reform düzenlemeleri (mevzuatı) konusunda daha hızlı hareket etmiş fakat bunun aksine ekonomik büyüme konusunda daha yavaş bir performans sergilemiştir (http://countrystudies.us/kyrgyzstan/18.htm Erişim Tarihi: 14.09.2007). Ülke reformcu olmasına karşılık, söz konusu reformların olumlu sonuçlarını tam anlamıyla görememiştir. İstikrar amacıyla girişilen mali yapısal reformlar ile harcamaların (özellikle sosyal transferlerin ve altyapı yatırımlarının) azaltılması ve yeni vergilerin konulması bütçe açıklarının azaltılmasını sağlamasına rağmen, bütçe performansı istenilen düzeyde arttırılamamıştır (Sakınç, 2005: 100).

### 5.1. Kırgızistan'ın Genel Ekonomik Durumu

Ülkeyi birbirinden ayıran Tanrı ve Altay sıradağları arasındaki keskin vadilerden akan düzensiz ve yüksek akış hızına sahip nehirler, elektrik enerjisi üretiminde ve dolayısıyla ülkenin ekonomisinde önemli bir kaynak oluşturmaktadır. S.S.C.B. döneminde Kırgızistan, kaynak ve hammadde üreten bir ülke idi. Kırgızistan diğer Orta Asya ülkelerinin aksine petrol ve doğal gazın istenilen miktarda olmaması dolayısıyla önemli bir gelirden mahrumdur.

Kırgızistan ekonomik ve siyasi sistem alanında hızlı bir dönüşüm süreci yaşamakta ve reformlar konusunda diğer bölge ülkelerine göre daha istekli görünmektedir. Bu sayede bölgede I.M.F.'nin desteğini alan ilk ülke sıfatını kazanmıştır. Ülkenin ekonomisine ağırlıklı olarak I.M.F. gibi uluslararası kuruluşlarla beraber oluşturulan ekonomik programlar yön vermektedir (T.C. Bişkek Büyükelçiliği Ticaret Müsteşarlığı, 2006: 23) Bu uluslararası destek sayesinde bölgede milli parasını tedavüle çıkaran ilk ülke olmuş ve I.M.F. politikalarıyla liberal bir ekonomiye kavuşmuştur.

### 5.2. Geçiş Sürecinde Kırgızistan'ın Genel Ekonomik Performansı

Kırgızistan, bağımsızlıkla beraber uzun vadeli ve kapsamlı bir ekonomik reform programını benimsemiştir (TİKA, 2005: 40). Reformların anahtar unsurları şunlardır:

- devletin sahip olduğu sanayi kuruluşlarının özelleştirilmesi,
- endüstri ve DTÖ' de etkinliği sağlayacak ticaret politikası,
- piyasada monopolün tasfiye edilmesi ve özel yabancı işletmelerin kurulmasının teşvik edilmesi, özel sektörün gelişimi için uygun bir ortamın oluşturulması,
- özel sektörün geliştirilmesi ve KOBİ'lerin gelişmesi için finans sektörü reformu,
- etkili bir sosyal güvenlik ağının kurulmasıdır.

**Tablo: 4**
**Kırgızistan'da Temel Makro Ekonomik Göstergeler (2001–2006)**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 (1) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **GSYİH Artışı (%)** | 5,3 | 0,0 | 7,0 | 7,0 | -0,2 | 2,7 |
| **İşsizlik Oranı (yılsonu)** | 7,8 | 8,6 | 8,9 | 9,0 | 9,7 | … |
| **TÜFE (yılsonu)** | 3,7 | 2,3 | 5,6 | 2,8 | 4,9 | 5,1 |
| **ÜFE (yılsonu)** | 11,2 | 7,5 | 13,5 | 4,3 | 6,0 | 10,4 |
| **Dış Ticaret Dengesi** | 31 | -74 | -133 | -171 | -419 | -921 |
| **Mal İhracatı (mln dolar)** | 480 | 498 | 590 | 733 | 687 | 812 |
| **Mal İthalatı (mln dolar)** | 450 | 572 | 724 | 904 | 1.106 | 1.733 |
| **KBMG (dolar)** | 309 | 322 | 381 | 435 | 480 | 549 |
| **Tarım (%)** | 34,5 | 34,4 | 33,6 | 29,9 | 28,5 | 28,9 |
| **Sanayi (%)** | 26,8 | 21,3 | 20,2 | 21,7 | 20,0 | 17,6 |
| **Hizmetler (%)** | 38,7 | 44,3 | 46,2 | 48,4 | 51,5 | 53,5 |
| **Dış Borç/GSYİH (%)** | 109,6 | 111,1 | 103,0 | 95,1 | 82,1 | 73,2 |

*Kaynak: EBRD, 2007: 31.*
*(1) Tahmin*

Sektörel reformlar ise, tarım ve tarım ürünlerinin işlenmesi, madencilik, hidroelektrik üretimi ve hizmetler gibi, ekonomide yer alan anahtar sektörlerin gelişimini hedef almaktadır (TİKA, 2005: 41).

Temmuz 1992'de onaylanan ve üç aşamadan oluşan Ekonomik Reform Programı köklü değişikleri beraberinde getirmiştir. 1991–1994 dönemi reformun ilk aşamasıdır. Bu dönemde milli para birimi olan "som" tedavüle çıkmış ve serbest piyasa ekonomisi için ilk adımlar atılmıştır. 1994–1998 döneminde ise hükümet, serbest piyasa ekonomisi için gerekli reformları gerçekleştirmiş, kitlesel özelleştirmeler yapmış, ekonomik hayatta kamunun ağırlığını azaltmış, yeni bir vergi sistemi oluşturmuş ve merkez bankasının özerkliğini sağlamak adına çeşitli önlemler almıştır.

1998–2002 döneminde, istikrarlı bir ekonomik büyümenin sağlanması ve özelleştirmelerin sonuçlandırılması hedeflenmiştir. 1998 yılında başlatılan özelleştirme sürecinde, tarım ve büyük sanayi alanlarındaki çalışmalar, tamamlanma aşamasına gelmiştir (TİKA, 2005: 40). 1998 yılındaki anayasal referandumda diğer kararlar arasında fiziki sermaye bakımından fakir ve etkinlikten uzak tarım sektöründe özelleştirmeye gidilmiş, bu sektöre ve genel ekonomiye yabancı sermaye girişinin önündeki engeller ortadan kaldırılmıştır. Tablo 5'te görüldüğü gibi, 1995–2004 döneminde özelleştirilen işletme sayısı 7.107'dir. Ekonomide kamunun ağırlığının istenilen düzeye indirilememesine rağmen bu rakam, 1995 yılı verileri esas alındığında (reform hedefi olarak) özelleştirilen işletme sayısında yaklaşık %20 oranında bir artışı ifade etmektedir.

**Tablo: 5**
**Kırgızistan'da Özelleştirilen İşletme Sayısı ve Sektörleri (1995–2004)**

| **Sektörler** | **1995** | **1998** | **2002** | **2004** |
|---|---|---|---|---|
| **Özelleştirilen İşletme sayısı** | 5.874 | 6.508 | 6.992 | 7.107 |
| **Sanayi** | 459 | 506 | 535 | 535 |
| **Tüketici Hizmetleri** | 1.896 | 1.933 | 1.936 | 1.936 |
| **Verimsiz Alan** | 16 | 19 | 24 | 26 |
| **Ticaret ve Yiyecek Sağlama** | 1.787 | 1.892 | 1.915 | 1.915 |
| **Tarım** | 348 | 359 | 379 | 380 |
| **İnşaat** | 391 | 420 | 430 | 430 |
| **Ulaşım** | 134 | 163 | 172 | 174 |
| **Diğer Alanlar** | 843 | 1.216 | 1.601 | 1.711 |

*Kaynak: I.M.F.*

### 5.3. Kırgızistan'da Bütçe Açığının Gelişimi ve Nedenleri

Kırgızistan'ın bağımsızlığını izleyen dönemde bütçe açıklarının arttığı gözlenmiştir. Bu gelişmede, harcamalardaki önemli oranda artışa karşılık, kamu gelirlerinin aynı oranda arttırılamaması fazlasıyla etkili olmuştur. Tablo 6 ve 7'deki değerlere bakıldığında 1991 ve 1992 yıllarında kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha fazla arttığı açıkça görülmektedir (%850 ve %622). 1992–1994 döneminde uygulanan maliye politikaları, harcamalardaki %1.220 oranındaki hızlı artışı kontrol altına alamamış ve bütçe açığını nispeten azaltan kamu gelirlerindeki %1.376 oranındaki artış da bütçe açığını önemli bir sorun olmaktan çıkaramamıştır. Bu tablonun oluşmasında, bağımsızlık sonrasında ekonomide yaşanan daralma, vergi idaresinin zayıflığıyla teknik altyapısının yetersizliği, kayıt dışılığın fazlasıyla yaygın olması, vergi tabanının genişletilememesi ve halkın yeni vergilere karşı gösterdiği olumsuz tepkiler etkili olmuştur. En önemli sebeplerden bir diğeri ise, ülkede kişi başına milli gelirin (KBMG) düşük düzeyde olması ve buna bağlı olarak halkın önemli kısmının yoksulluk sınırında bir hayat sürdürmesidir.

## Tablo: 6
## Kırgızistan'da Bütçe Harcamaları 1990–2006 (000.- som)

| | 1991 | | 1992 | | 1994 | | 1998 | | 2000 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Tutar | Pay (%) | Tutar | Pay (%) | Tutar | Pay (%) | Tutar | Pay (%) | Tutar | Pay (%) | Tutar | Pay (%) |
| Harcamalar Toplamı | 24.374,8 | 100,0 | 231.081,9 | 100,0 | 2.812.753,0 | 100,0 | 7.298.339,0 | 100,0 | 11.284.499,5 | 100,0 | 25.301.232,3 | 100,0 |
| Hükümet Hizmetleri | 463,3 | 1,9 | 3.777,4 | 1,6 | 105.087,0 | 3,7 | 1.014.821,0 | 13,9 | 1.999.612,9 | 17,7 | 3.358.371,8 | 13,3 |
| Savunma | 0,0 | 0,0 | 5.486,8 | 2,4 | 105.355,0 | 3,7 | 491.114,0 | 6,7 | 1.131.876,3 | 10,0 | 1.651.112,3 | 6,5 |
| İç Güvenlik | 330,8 | 1,4 | 6.687,1 | 2,9 | 205.505,0 | 7,3 | 420.696,0 | 5,8 | 731.684,7 | 6,5 | 1.955.097,0 | 7,7 |
| Eğitim | 5.554,9 | 22,8 | 37.342,0 | 16,2 | 730.765,0 | 26,0 | 1.681.599,0 | 23,0 | 2.289.920,0 | 20,3 | 6.314.151,8 | 25,0 |
| Sağlık | 2.823,5 | 11,6 | 21.286,3 | 9,2 | 418.311,0 | 14,9 | 962.091,0 | 13,2 | 1.295.742,1 | 11,5 | 3.059.110,0 | 12,1 |
| Sosyal Sigorta ve Güvenlik | 5.122,3 | 21,0 | 25.516,8 | 11,0 | 370.030,0 | 13,2 | 981.028,0 | 13,4 | 1.113.998,9 | 9,9 | 3.610.566,7 | 14,3 |
| Barınma ve Kamu Hizmetleri | 883,5 | 3,6 | 10.164,3 | 4,4 | 131.086,0 | 4,7 | 373.682,0 | 5,1 | 666.515,1 | 5,9 | 1.415.527,6 | 5,6 |
| Eğlence, Kültür ve Dini Hizmetler | 490,5 | 2,0 | 2.890,4 | 1,3 | 71.190,0 | 2,5 | 187.417,0 | 2,6 | 338.490,2 | 3,0 | 812.961,3 | 3,2 |
| Yakıt ve Enerji | 0,0 | 0,0 | 2.670,1 | 1,2 | 28.923,0 | 1,0 | 146.173,0 | 2,0 | 22.989,9 | 0,2 | 6.300,0 | 0,0 |
| Tarım, sulama, ormancılık, balıkçılık ve avcılık | 2.724,0 | 11,2 | 24.455,2 | 10,6 | 86.259,0 | 3,1 | 350.394,0 | 4,8 | 476.223,1 | 4,2 | 1.106.173,5 | 4,4 |
| Maden Endüstrisi ve Mineral Kaynaklar (yakıt gibi); processing sanayi, inşaat | 351,6 | 1,4 | 2.017,9 | 0,9 | 32.281,0 | 1,1 | 68.325,0 | 0,9 | 85.301,3 | 0,8 | 292.440,4 | 1,2 |
| Taşımacılık ve Haberleşme | 617,1 | 2,5 | 4.535,3 | 2,0 | 65.642,0 | 2,3 | 227.998,0 | 3,1 | 465.048,2 | 4,1 | 854.597,4 | 3,4 |
| Diğer Hizmetler | 3.502,0 | 14,4 | 11.549,3 | 5,0 | 43.064,0 | 1,5 | 53.379,0 | 0,7 | 48.447,2 | 0,4 | 83.258,0 | 0,3 |
| Sınıflandırılmamış Diğer Harcamalar | 1.511,3 | 6,2 | 72.703,0 | 31,5 | 419.255,0 | 14,9 | 339.622,0 | 4,7 | 618.649,6 | 5,5 | 781.564,5 | 3,1 |

*Kaynak: <http://www.stat.kg/Eng/Database/Index.html>, 15.09.2007.*

## Tablo: 7
## Kırgızistan'da Bütçe Gelirleri 1991–2006 (000.- som)

| | 1991 | | 1992 | | 1994 | | 1998 | | 2000 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Tutar** | **Pay (%)** | **Tutar** | **Pay (%)** | **Tutar** | **Pay (%)** | **Tutar** | **Pay (%)** | **Tutar** | **Pay (%)** | **Tutar** | **Pay (%)** |
| I. Toplam Gelir ve Bağışlar (II+VII+VIII+IX+X+XI) | 17.732,5 | 100,0 | 128.113,2 | 100,0 | 1.891.168,0 | 100,0 | 6.262.716,0 | 100,0 | 10.029.117,0 | 100,0 | 25.081.320,4 | 100,0 |
| II. Toplam Gelir (III+VI) | 16.779,4 | 94,6 | 122.155,5 | 95,3 | 1.871.984,0 | 99,0 | 6.090.661,0 | 97,3 | 9.280.060,0 | 92,5 | 24.815.235,9 | 98,9 |
| III. Cari Gelir (IV+V) | 16.618,6 | 93,7 | 121.227,6 | 94,6 | 1.871.645,0 | 99,0 | 6.001.139,0 | 95,8 | 9.256.516,0 | 92,3 | 24.677.190,7 | 98,4 |
| IV. Vergi Geliri | 14.226,8 | 80,2 | 112.203,7 | 87,6 | 1.763.921,0 | 93,3 | 4.865.016,0 | 77,7 | 7.675.519,0 | 76,5 | 19.981.147,6 | 79,7 |
| V. Vergi Dışı Gelir | 2.391,8 | 13,5 | 9.023,9 | 7,0 | 107.724,0 | 5,7 | 1.136.123,0 | 18,1 | 1.580.997,0 | 15,8 | 4.696.043,1 | 18,7 |
| VI. Sermaye Geliri | 160,8 | 6,7 | 927,9 | 10,3 | 339,0 | 0,3 | 89.522,0 | 7,9 | 23.544,0 | 1,5 | 138.045,2 | 2,9 |
| VII. Resmi Bağışlar | .. | | .. | | .. | .. | 196.625,0 | 3,1 | 608.198,0 | 6,1 | 266.084,5 | 1,1 |
| VIII Planlananı Aşan Transfer | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | . | .. | .. | .. |
| XI. Önceki Yıldan Devreden Özel Fonlar | .. | .. | .. | .. | .. | .. | 67.206,0 | 1,1 | 55.922,0 | .. | .. | .. |
| X. Harcamalar İçin Ayrılmış Özel Fonlar | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| XI. Önceki Yıldan Devreden Bütçe Fonları | .. | .. | .. | .. | .. | .. | -91.776,0 | -1,5 | 84.937,0 | .. | .. | .. |
| XII. Karşılıklı Ödemeler | .. | .. | .. | .. | .. | .. | | | .. | .. | .. | .. |

*Kaynak: <http://www.stat.kg/Eng/Database/Index.html>, 15.09.2007.*

**Tablo: 8**
**Kırgızistan'a İlişkin Bütçe Göstergeleri (1990–2007) (Bin Som)**

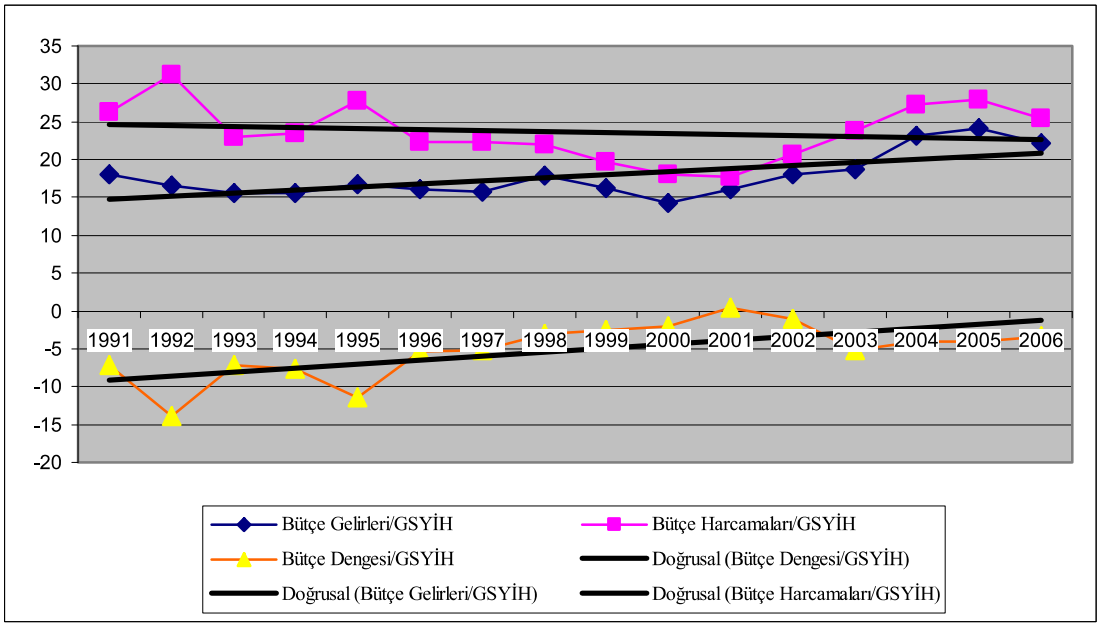
| **Yıllar** | **1990** | **1991** | **1992** | **1993** | **1994** | **1995** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Harcamalar Toplamı | 15.900,4 | 24.374,8 | 231.081,9 | 1.225.770,0 | 2.812.753,0 | 4.610.518,0 |
| Gelirler Toplamı | 12.432,4 | 17.732,5 | 128.113,2 | 847.949,0 | 1.891.168,0 | 2.745.917,0 |
| Bütçe Açığı | -3.468,0 | -6.642,3 | -102.968,7 | -377.821,0 | -921.585,0 | -1.864.601,0 |
| **Yıllar** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** |
| Harcamalar Toplamı | 5.202.357,0 | 6.695.680,0 | 7.298.339,0 | 9.042.170,0 | 11.284.499,5 | 12.256.984,2 |
| Gelirler Toplamı | 3.933.076,0 | 5.090.292,0 | 6.262.716,0 | 8.091.463,0 | 10.029.117,0 | 12.543.583,2 |
| Bütçe Açığı | -1.269.281,0 | -1.605.388,0 | -1.035.623,0 | -950.707,0 | -1.255.382,5 | 286.599,0 |
| **Yıllar** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007(*)** |
| Harcamalar Toplamı | 15.190.213,7 | 16.895.941,5 | 18.841.695,8 | 20.143.681 | 25.301.232,3 | 13.473.439,7 |
| Gelirler Toplamı | 14.392.147,9 | 16.214.871 | 18.335.917,3 | 20.368.063,9 | 25.081.320,4 | 14.546.634,1 |
| Bütçe Açığı | -798.065,8 | -681.070,5 | -505.778,5 | 224.382,9 | -219911,9 | 1.073.194,4 |

*(*) Ocak-Haziran dönemine aittir.*
*Kaynak: <http://www.stat.kg/Eng/Database/Index.html>, "Fiscal Sector", Erişim Tarihi: 15.09.2007.*

Bütçe açıkları ise makro ekonomik dengeyi önemli oranda olumsuz etkilediği için ülke IMF ile ilişkileri daha da geliştirmek zorunda kalmıştır. 12 Mayıs 1993 tarihinde IMF tarafından onaylanan destekleme düzenlemesi (stand-by arrangement), harcamaların kontrol altına alınması ve gelirlerin arttırılması konularında başarılı sonuçlar vermiştir. 20 Temmuz 1994 tarihinde imzalanan ve 31 Mart 1998 tarihinde sona eren "Güçlendirilmiş Yapısal Uyum Kolaylığı Fonu" (ESAF) ile ülke, I.M.F.'nin sunduğu ek imkânlardan faydalanma fırsatı yakalamıştır. Bu dönemde, kamu harcamaları yaklaşık %160 artarak 7.298.339 bin som, kamu gelirleriyse %231 oranında artarak 6.262.716 bin som olmuştur. 1998–2000 döneminde kamu harcamaları yaklaşık %55 artarak 11.284.499,5 bin som tutarına, kamu gelirleri ise %60 artarak 10.029.117 bin som'a ulaşmıştır (http://www.stat.kg/Eng/Database/Index.html Erişim Tarihi: 15.09.2007).

Kırgızistan'da 2000 yılını izleyen dönemde kamu harcamalarındaki artışın önemli ölçüde azaltılmıştır. 2000–2006 döneminde, kamu gelirleri %150 oranında arttırılırken (25.081.320,4 bin som), kamu harcamaları %12 düzeyinde genişlemiştir (25.301.232,3 bin som). 1991–2006 dönemine genel olarak bakıldığında, kamu harcamaları artışının kontrol altına alınması konusunda sosyal güvenlik ve sigorta harcamalarının kısılmasının etkili olduğu görülmektedir. Bu dönemde sosyal güvenlik ve sigorta harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı %21 rakamından %14,3 oranına düşürülmüştür (http://www.stat.kg/Eng/Database/Index.html "Government budget - Expenditure" Erişim Tarihi: 15.09.2007).

**Grafik: 2**
**Kırgızistan Bütçe Gelir ve Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (1991–2006)***




** Grafiğin verileri Asya Kalkınma Bankası'nın (A.D.B.'nin), Key Indicators 2005 ve Key Indicators 2006 adlı çalışmalarındaki Kırgızistan istatistiklerinden temin edilmiştir.*

Kamu gelirlerinin artışında, dolaylı vergilerin payının %56,6 oranında artması da etkili olmuştur. Kişisel gelir vergisi, vergi ödeme gücüne uygun olarak iki tarifeli bir yapıya kavuşturulmuş, böylelikle mükellef sayısında artış sağlanmıştır. Kurumlar vergisinde sektörler bakımından ayrıma gidilmiş ve teşvik edici düzenlemeler getirilmiştir. Bu tür düzenlemelere rağmen vergi gelirlerinin yine de istenilen ölçüde arttırılamamasında ise ülkede, büyük ölçekli firmaların çok fazla bulunmamasının ve vergi istisnası uygulamalarının çok yaygın olmasının etkili olduğu söylenebilir (Sakınç, 2005:150).

## 6. Sonuç

Merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sürecindeki ülkelerin her biri, siyasi tercihleri doğrultusunda farklı stratejiler benimsemişlerdir. Bunlar ya şok terapi şeklinde ya da aşamalı bir şekilde piyasa ekonomisine geçiş sürecinde yer almışlardır. MDA ülkelerinden Polonya ile Orta Asya Cumhuriyetlerinden Kırgızistan şok terapi yaklaşımını benimseyerek hızlı reformlar yapmışlardır. Bu dönüşüm sürecinin hızlı olması ekonomik ve toplumsal hayata önemli maliyetler getirmiştir. Ekonomik büyümede önemli ölçüde daralmalar, özelleştirme ve diğer reformlar sonucunda artan işsizlik oranları ve ciddi boyutlarda bütçe açıkları bunlar arasında en önemlileri olarak gösterilebilir.

Hem Polonya hem de Kırgızistan'da ekonomide yaşanan bu sorunları aşmak için sıkı para ve maliye politikaları uygulanmıştır. Bu uygulamalar sayesinde her iki ekonomide de belirli bir istikrar ortamı sağlanmıştır. Polonya, coğrafi konumu itibariyle Kırgızistan'a göre daha avantajlı bir durumdadır. Ayrıca söz konusu ülke A.B.'ye tam üyelik sürecinde Birlik kaynaklarından önemli ölçüde faydalanmıştır. Kırgızistan ise diğer Orta Asya ülkelerine kıyasla yetersiz mali durumu sebebiyle I.M.F. ile daha sıkı ilişki içerisine girmiş ve bütçe politikalarını şekillendirirken bu kuruluşun etkisinde kalmıştır. Bu sayede harcamalarını disiplin altına almada ve gelirlerini arttırmada istenilen düzeyde olmasa da belirli bir başarı elde etmiştir. Kırgızistan'ın bütçe açıklarının artmasında önemli paya sahip olan sosyal güvenlik ve sigorta harcamaları nispeten kontrol altına alınmıştır. Diğer yandan, kamu işletmelerine yapılan sübvansiyonlar özelleştirmeler sayesinde azaltılmıştır.

Kırgızistan'ın sıkı maliye politikasına rağmen Polonya'ya göre başarı düzeyinin daha düşük olmasında vergi gelirlerinin arttırılamaması etkilidir. Bu sonucun oluşmasında ülkede kişi başına milli gelirin oldukça düşük düzeyde olması, yoksulluğun yaygın olması ve bunlara bağlı olarak bireylerin vergi verme konusunda isteksiz olmaları önemli etkendir. Bunların haricinde, vergi konusunda indirimlerin ve teşviklerin fazla olması da bütçe gelirlerinin azalması ve dolayısıyla da bütçe açıklarının artması sonucunu doğurmaktadır.

Polonya, sanayileşmiş bir ülke olması ve gelişmiş ülke pazarlarına kolay ulaşabilmesi ve yabancı sermayeyi ülkesine çekebilmesi, A.B. üyesi olması gibi olumlu özellikleriyle Kırgızistan'a göre daha ileri bir konumdadır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarındaki ciddi artış, A.B. fonlarından daha fazla yararlanma ve özelleştirmede elde ettiği başarılar gibi gelir arttırıcı kaynaklarına rağmen bütçe açıklarını önleyememekte ve kamu harcamalarını kontrol altına alarak bu açığı kapatma yollarını denemektedir.

## Kaynakça


Altay, Asuman (2001), "Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Kamu Maliyesi Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, No.2, s.15–21.

Asian Development Bank (ADB), *Key Indicators 2005 & 2006*.

Ataç, Beyhan (2006), *Maliye Politikası*, ETAM A.Ş., Eskişehir.

Bulut, Cihan (2002), *Kamu Açıkları*, DER Yayınları, İstanbul.

Campos, Nauro & Fabrizio Coricello (2002), "Growth in Transition: What We Know, What We Don't, and What We Should" *Journal of Economic Literature*,Vol. XL pp.793–836.

Coricelli, Fabrizio (1996), "Fiscal Constraints, Reform Strategies and the Speed of Transition: The Case of Central-Eastern Europe", Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper*, 1339.

Dural, Betül Yüce (2007), *Geçiş Ekonomileri*, Beta Basım A.Ş., İstanbul.

E.B.R.D. (2007), *Transition Report 2007*.

Fischer, Stanley & Ratna Sahay (2000), "The Transition Economies After Ten Years" *I.M.F. Working Paper* WP/00/30.

Havrylyshyn, Oleh & Wolf, Thomas (1999), "Determinant of Growth in Transition Countries", *Finance and Development*, June 1999, pp. 12–15.

Jeffries, Ian (1996), *A Guide to the Economies in Transition*, Routledge, London and New York.

Lau, Lawrence J., Yingyi Qian and Gerard Roland (1997), Pareto-Improving Economic Reforms through Dual-Track Liberalization. *Economic Letters*.

Li, Wei (1996), *A Tale of Two Reforms. The Importance of Initial Market Conditions*, Duke University.

Ministry of Economy (2006), *Poland 2006 Report Economy*, Varsaw.

Murphy, Kevin, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny (1992), "The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform" *Quarterly Journal of Economics*, August 1992.

Özen, Ahmet (2002), "Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi", *Maliye Dergisi*, 141, Eylül.

Pirtillä, Jukka (2001), "Fiscal Policy and Structural Reforms in Transition Economies: An Empirical Analysis", *Economics of Transition*, 9:1, pp. 29–52.

Popov, V. (2000), Shock Therapy versus Gradualism: The End of the Debate (Explaining the Magnitude of the Transformational Recession). – *Comparative Economic Studies*, Spring, 2000, No. 1, Vol. 42, pp. 1–57.

Roland, Gerard (2002), "The Political Economy of Transisiton", *Journal of Economic Perspectives*, 16:1, pp. 29–50.

Sakınç, Süreyya (2005), *Geçiş Ekonomileri ve Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Ekonomik Reformlar*, Emek Matbaacılık, Manisa.

Staehr, Karsten (2005), " Reforms and Economic Growth in Transition Economies: Complementarity, Sequencing and Speed", *The European Journal of Comparative Economics*, Vol.2, Nr. 2, pp.177–202.

T.C. Varşova Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği (2007), *Polonya'nın Genel Ekonomik Durumu ve Türkiye İle Ekonomik –Ticari İlişkileri.*

T.C. Varşova Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği (2005), *2004 Yılında Polonya Ekonomisinde Meydana Gelen Gelişmeler ve Türkiye İle İlişkiler.*

T.İ.K.A. (2005), *Kırgız Cumhuriyeti*, Ankara, Temmuz.

Borsavizyon (2006), *Ocak-Şubat 2006*, S.79.

Ecfin Country Focus (2007), Vol. 4, Issue 4, 09.03.2007.s

<http://www.ekocerceve.com/img/haberler/Polonyaekonomisi.doc>, 17.09.2007.

<http://countrystudies.us/kyrgyzstan/18.htm>, 14.09.2007.

<http://www.polonya.org.tr/weh/tr-02-ekonomi.html>, 15.09.2007.

<http://musavirlikler.gov.tr/upload/PL/rapor2003.doc>, 20.09.2007.

<http://www.kobifinans.com.tr/tr/dis_pazar/042101/6491>, 15.09.2007.

<http://www.stat.kg/Eng/Database/Index.html>, 15.09.2007.