

Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Azerbaycan Vergi Sistemindeki Gelişmeler ve Vergi Gelirlerinin Kamu Hizmetlerinin Finansmanındaki Yeri

Hakan AY ¹Geray MUSAYEV ²

Özet

1991 yılında Eski SSCB'nin dağılmasıyla, Birliği oluşturan ülkeler ve MDAÜ*** piyasa ekonomisine geçiş sürecine girmişlerdir. Günümüzde MDAÜ ve Baltık Cumhuriyetleri bu süreci tamamlayarak artık AB üyesi olmuş, buna mukabil Eski SSCB ülkelerinin oluşturduğu BDT ülkeleri ise henüz geçiş sürecini tamamlayamamışlardır. Geçiş sürecine, zorlu koşullar altında başlayan Azerbaycan da diğer BDT ülkeleri gibi günümüzde bu sürecin son aşamasını yaşamaktadır.

Piyasa ekonomisine geçiş süreciyle diğer geçiş ekonomisi ülkelerinde olduğu gibi Azerbaycan'da da kamu harcamalarının kapsamı ve niteliği değişmiştir. Merkezden planlı ekonomik sistemde hemen hemen bütün mal ve hizmetler kamu sektörü tarafından sunulduğu için kamu harcamalarının miktarı oldukça yüksek düzeyde olmuştur. Piyasa ekonomisine geçişle beraber bu anlayış terkedilmiş ve devletin küçülmesiyle kamu harcamalarının kapsamı ve niteliği de değişmiştir. Kamu harcamalarının finansmanının, modern maliye literatüründe bahsedildiği kaynaklardan sağlanması zorunlu hale gelmiştir. Bu finansman kaynaklarının en önemlisi ise vergi gelirleri olmaktadır.

Geçiş sürecinin ilk yıllarında olumsuz politik-ekonomik konjonktür nedeniyle ülkede diğer pek çok reformlar gibi vergi reformlarının da gerçekleştirilmesi zor olmuştur. Vergi reformları ekonomide istikrarın sağlandığı 1994-95 yıllarından sonra başlatılmış ve kısa dönemde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Vergilemenin yasal-kurumsal altyapıya kavuşturulmasıyla vergi gelirlerinin tahsilinde istikrar elde edilmiştir. Sonuçta vergi gelirleri son dönemde Azerbaycan'da kamu harcamalarının finansmanında önemli bir hale gelmiştir.

Anahtar kelimeler: *Geçiş Ekonomileri, Kamu Harcamaları, Vergi Sistemi, Vergi Gelirleri.*

Abstract

After the collapse of the formed USSR in 1991, the countries which were the members of this Union and Central and Eastern European Countries have began to start the transition period in order to establish market economic system. At the moment, Central an Eastern European and Baltic Countries have finished the transition period and been the members of the EU. But CIS countries which were members of the formed USSR still are in the last stage of transition period. Azerbaijan, who have began to transition period with initial difficulties like in some CIS countries, tries to finish the last stage of the transition period.

In the central planned economic era almost the whole goods and services were provided by public sector. Therefore the quantity of the public expenditure was in high levels. With the transition to market economic system this situation was changed and due to the minimizing of the the public sector in economy, scope and the quality of the public expenditure were changed as well. And the rule of the financing of the public expenditure by taxes in general, which is mentioned on modern public finance literature, has become absolute necessity.

In the existense of the political and economical negative conditions in the first years of transition, it was very hard to carry out tax reforms like other reforms in Azerbaijan. The tax reforms were carried out after the establishing of the economical stability in 1994-95 period and had some positive consequences in a short term. In following years due to the establishing legal framework of tax system, tax incomes are the most important key to financing public expenditure in these days.

Keywords: *Transition economies, Public expenditure, Tax system, Tax income. the political, republican ethos*

¹ Yrd.Doç.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

² Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

³ Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri

I. Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Azerbaycan Vergi Sistemindeki Gelişmeler

1991 yılında piyasa ekonomisine geçiş sürecine başlayan Eski Sovyetler Birliği ülkeleri günümüzde, ekonomik sistemin bütün alanlarında olduğu gibi vergi sistemleri alanında da epey mesafe kaydetmişlerdir. Özellikle 1994-1995 yıllarında makroekonomik istikrarın sağlanmasından sonra Azerbaycan Vergi Sistemi'nde de önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Geçiş sürecinin başlangıç yıllarında olumsuz politik ve ekonomik koşullar nedeniyle vergi sisteminin oluşturulmasında zorluklar yaşanırken, günümüzde Azerbaycan'da ekonomik sistemin özellikleri doğrultusunda oluşturulmuş, özgün bir vergi sisteminin varlığından bahsedebiliriz.

A. Geçiş Süreci

Merkezi planlı ekonomik modelden “serbest piyasa ekonomisine geçiş” kavramı, temel olarak, ekonomik faaliyetlerin, fiyatlar ve piyasa işlemlerinin serbestleştirilmesi, kaynakların en etkin şekilde dağıtılması, makro ekonomik istikrar için piyasa ağırlıklı enstrümanların geliştirilmesi, özelleştirmeler vasıtasıyla ekonomik verimlilik ve etkin bir işletme yönteminin sağlanması, sıkı bütçe disiplini uygulanarak ekonomik verimliliğin artırılması, mülkiyet hakları, hukukun üstünlüğü ve şeffaf bir pazara giriş düzenlemesi içeren kurumsal ve hukuki bir çerçevenin oluşturulması unsurlarını içermektedir (Cesar, 2002; 1).

Eski Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bağımsızlığına kavuşan diğer Birlik ülkeleri gibi Azerbaycan da ekonomik model olarak piyasa ekonomisini benimsemiştir. Fakat, bu ülkelerin çoğundan farklı olarak Azerbaycan için geçiş sürecinin ilk yılları çok ağır ve sancılı olmuştur. Geçiş sürecinin ilk yılları olan 1992'de GSYİH %22,6, 1993'te %23,1, 1994'te %19,7 ve 1995'te %11,8 oranında azalmıştır. Dolayısıyla, 1991 yılı verileri baz alındığında, GSYİH devamlı azalmalar sonucu 1995 yılında %57,9 oranında bir küçülmeye uğramıştır (Fisher ve Sahay, 2004; 15). Diğer taraftan, komşu Ermenistan tarafından savaşa zorlanması ve topraklarının %20'nin işgali, Azerbaycan ekonomisine ağır bir yük getirmenin yanında, sosyo-ekonomik ve demografik yapının da bozulmasına neden olmuştur.

Bir taraftan savaş, diğer taraftan ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalan Azerbaycan'da her ne kadar fiyat ve dış ticaret liberalizasyonuna bu yıllarda başlanmış ise de, piyasa ekonomisine gerçek anlamda geçiş için, gerekli reform ve uygulamaların savaşta ateşkesin sağlandığı 1994 yılından itibaren gerçekleştirilmeye başladığını söyleyebiliriz. Bu bakımdan, Azerbaycan piyasa ekonomisine geçiş süreci MDAÜ ve diğer Eski Sovyetler Birliği ülkelerine nazaran daha geç ve daha zorlu koşullar altında başlamıştır.

Bu yıllarda GSYİH'daki devamlı azalmalar, dört haneli enflasyon rakamları (1992'de %1012,3, 1993'te %1229,1 ve 1994'te %1763,5), dış ticaret hacminin sürekli ithalat lehinde artış göstermesi, döviz darboğazı, bütçe sisteminin oluşturulamaması, savaş vb. nedenler, ekonomik ve politik istikrarın sağlanmasını geciktirmiştir. 1994-1995 yıllarında ekonomik ve politik istikrarın sağlanması sonucu ekonomide olumlu gelişmelerin başladığını ve piyasa ekonomisinin tahsisi için reformların hızlandığını söyleyebiliriz. Nitekim, 1995 yılında IMF ile ilk istikrar programı uygulaması başlatılmış, makroekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik sıkı maliye ve para politikaları uygulamalarıyla beraber hazine sisteminin de oluşturulmasına başlanmıştır. Müteakiben, özelleştirme, yabancı sermayenin korunması, bankalar, bütçe sistemi hakkında kanunların da yürürlüğe konmasıyla ekonomik alanda yasal-kurumsal altyapının oluşturulması işlemlerine başlanmıştır.

B. Geçiş Sürecinde Vergi Sistemindeki Gelişmeler

Piyasa ekonomisine geçiş öncesinde, eski merkezi planlı ekonomilerde ekonomik sistemin diğer alanlarında olduğu gibi, vergi sisteminde de büyük çarpıklıklar söz konusu olmuştur. Vergi gelirleri büyük ölçüde satış, ücret ve işletmelerin satış hasılatı üzerinden alınan vergilerden ve/veya paylardan oluşmuştur (UNECE, 2003; 129).

Yetmiş yıllık Eski Sovyetler Birliği döneminde Azerbaycan SSC* vergi sisteminde farklı

* Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti

dönemlerde pek çok vergilere yer verilmiştir. Bu vergilerin çoğu zamanla yürürlükten kaldırılırken, bir kısmı ise Sovyetler döneminin sonuna kadar varlığını sürdürmüştür.

Sovyetler Birliği döneminde Azerbaycan'da aşağıdaki vergiler uygulanmıştır (Bedelov vd., 2003; 87):

- maden vergisi,
- arazi kira vergisi,
- veraset rüsumu,
- aksiz (özel tüketim) vergisi,
- gelir vergisi,
- tarım vergisi,
- bina ve arazi vergisi,
- otomobil vergisi,
- gümrük ve devlet rüsumu.
- işlem vergisi,
- kamu işletmelerinden alınan kurumlar vergisi,
- gayrimenkul kira vergisi,
- çiftçi birliklerinden alınan gelir vergisi,
- orman vergisi,
- kamu mülkiyetinin satışından alınan gelir vergisi,
- diğer vergi ve resimler.

Bu vergileri incelediğimizde Azerbaycan SSC vergi sisteminde yer alan vergi türlerinin merkezi planlamanın gereksinimleri doğrultusunda oluşturulduğunu ve modern vergi sistemleri ile bağdaşmadığını görmekteyiz. Nitekim, modern vergi sistemlerinin ana hatlarını oluşturan katma değer, gelir ve kurumlar vergileri eski Sovyet, dolayısıyla Azerbaycan SSC vergi sistemi içerisinde farklı biçimlerde düzenlenmiştir. Bütün bu hususlar dikkate alınarak, piyasa ekonomisine geçişin hemen başında eski Sovyet vergi sisteminin zamanla terk edilmesi ve yeni vergi sisteminin oluşturulması öncelikli görev olmuştur.

Geçişin başlamasıyla vergi yükü ve yapısında da değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Buradaki nihai amaç, eski çarpık vergi sisteminin, vergi sübvansiyonlarının azaltılması ve bütçe kısıtı

uygulanmasıyla kanunlara dayalı bir vergi sistemine dönüştürülmesi olmuştur (UNECE 2003; 129).

Modern vergi sistemine geçiş sürecinin ilk yıllarında Katma Değer Vergisi (1992), Gelir Vergisi (1992), Özel Tüketim (Aksiz 1992) Vergisi, Devlet Yol Fonu Vergileri (1994), Emlak Vergisi (1995), Maden Vergisi (1995), Kurumlar Vergisi (1997) ve Toprak Vergisi (1997) tahsis edilmiştir (Vergi İşi, 1998; 186, 267, 227, 327, 291, 318, 105 ve 312).

Çağdaş vergi türlerinin tahsis edilmesiyle eski vergi sistemi zamanla terk edilmeye ve vergilemede merkezi planlı ekonomi modelindeki uygulamalardan vazgeçilmeye çalışılmıştır. Açıklanan gelişmelere rağmen, bu dönemdeki vergi sisteminde geçiş dönemine özgün bir çok olumsuzluklar; özellikle eski Sovyet vergi sisteminden kalma çok sayıda istisna ve muafiyetler gibi eski uygulamalar, vergi kanunlarının anlaşılması zor bir dilde yazılmış olması ve vergi konu ve oranlarının ekonominin yapısına yabancı oluşu gibi hususlar dikkat çekmiştir. Özellikle vergi oranlarının yüksek olması üzerinde en çok tartışılan konulardan olmuştur.

1990'lı yılların sonuna gelindiğinde makroekonomik istikrarın sağlanmasıyla ekonomide yaşanan olumlu gelişmelere rağmen, vergi sisteminde yaşanan yukarıda bahsettiğimiz sorunlar, vergi sisteminde topluca reform yapılmasını gündeme getirmiştir. Böylece, 1998 yılında yeni vergi kanununun hazırlanması ve vergi yönetiminin güçlendirilmesi yönünde çalışmalar başlatılmıştır.

Piyasa ekonomisine geçilmesiyle 10 yıllık dönemde Azerbaycan'da çok sayıda yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmiş olması, ekonomik ve sosyal yapıda önemli gelişmelerin yaşanması, ekonomide özel kesimin payının yükselmeye başlaması, toplumda vergi anlayışı ve bilincinin oluşması yönündeki gelişmeler çağdaş vergi kanununun hazırlanması yönünde diğer destekleyici unsurlardan olmuştur.

Vergi Kanunu'nun hazırlık aşaması 2 yıl gibi geniş bir süreyi kapsamıştır. Vergi kanunu hazırlanırken toplumun çeşitli kesimlerinin, yabancı ülke iş adamlarının, ABD, İngiltere ve

Almanya büyükelçiliklerinin vergi uzmanlarının da görüşleri alınmış (Vergiler Gazetesi, 2000/14; 7), ayrıca IMF ve “PricewaterhouseCoopers” uluslararası danışmanlık ve denetim hizmeti şirketinin önerilerinden de yararlanılmıştır (Vergiler Gazetesi, 2000/27; 3).

Vergi Kanunu’nun esas hedefi, her şeyden önce dağıtık vergi düzenlemelerini tek bir kanunda toplamak, vergi oranlarını azaltmak ve vergi muafiyet ve istisnalarının asgari düzeye düşürülmesiyle modern vergi sistemlerine uyumunu sağlamak olmuştur.

Azerbaycan vergi sistemine önemli değişiklikler getiren Azerbaycan Vergi Kanunu 11.07.2000 tarihinde kabul edilmiş ve 01.01.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla, daha önce farklı yasal düzenlemelerde yer alan bazı vergiler ya tamamen kaldırılmış, ya da üzerinde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Kanununun vergi sistemine en önemli katkılarından biri, çeşitli yasal düzenlemelerde yer alan ve uygulanan vergi türlerini tek çatı altında toplaması, başka bir ifadeyle vergi mevzuatındaki dağınıklığa son vermesi olmuştur.

Azerbaycan Vergi Kanunu’nun vergi sisteminde oluşturduğu önemli değişikliklerin başında 3. maddede yer alan vergilemenin 4 temel ilkesi olmuştur. Buna göre vergilemenin; genellik, eşitlik, uygunluk ve iktisadilik ilkeleri doğrultusunda yapılacağı kanuni zorunluluk haline gelmiştir. Kanunun 4. maddesi ise, uygulanacak vergi türlerini aşağıdaki kategorilere ayırmıştır (Azerbaycan Vergi Kanunu, Md., 4):

- devlet vergileri,
- özerk cumhuriyet vergileri,
- yerel vergiler.

Devlet vergileri, ülke genelinde aynı oranda uygulanan ve doğrudan devlet bütçesine aktarılan vergilerdir. Devlet vergilerine aşağıdaki vergi türleri dâhildir (Azerbaycan Vergi Kanunu, Md., 6);

- gelir vergisi,
- kurumlar vergisi (belediyelere ait işletmeler hariç),
- katma değer vergisi,

- özel tüketim (aksiz) vergisi,
- tüzel kişilerden alınan emlak vergisi,
- tüzel kişilerden alınan toprak vergisi,
- yol vergisi,
- maden vergisi (belediye sınırları içerisindeki inşaat ve inşaat malzemelerinin üretiminde kullanılan yer altı kaynaklardan alınan maden vergisi hariç),
- basit usulde alınan gelir vergisi (“sadeleştirilmiş sistem üzere vergi”).

Özerk cumhuriyet vergileri bahsi geçen kanunla belirlenen, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti yasalarınca da benimsenen ve Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti’nde tahsil edilen (yol vergisi hariç) devlet vergilerinden oluşmaktadır (Azerbaycan Vergi Kanunu, Md., 7).

Yerel vergiler ise, Belediyeler Kanunu’nda da yer alan ve belediye sınırları içinde belediyelerce tahsil edilen vergilerdir. Yerel vergiler aşağıdaki vergileri içermektedir (Azerbaycan Vergi Kanunu, Md., 8):

- gerçek kişilerden alınan emlak vergisi,
- gerçek kişilerden alınan toprak vergisi,
- belediye sınırları içerisindeki inşaat ve inşaat malzemelerinin üretiminde kullanılan yer altı kaynaklardan alınan maden vergisi,
- belediyelere ait işletmelerden alınan kurumlar vergisi.

Vergi Kanunu’nun getirdiği yeniliklerin bir diğeri de, 1999 yılından itibaren uygulanan yerel yönetim idareleri olan belediyelere önemli vergi kaynakları sağlamış olmasıdır. Maden vergisi ve kurumlar vergisinin genellikle merkezi yönetimler tarafından alınan vergilerden olduğu bilinmektedir. Ancak, kanunda belirtilen şekliyle, kendi sınırlarında olması kaydıyla belediyelerce kurulacak ve işletilecek işletmelerden alınacak kurumlar vergisinin ve belediye sınırları içerisindeki inşaat ve inşaat malzemelerinin üretiminde kullanılan yer altı kaynaklardan alınan maden vergisinin belediye bütçelerine aktarılması hususu, yerel yönetimlerin mali yapısının güçlendirilmesine katkı sağlayacağı düşüncesiyle getirilmiş önemli bir düzenlemedir.

II. Azerbaycan'da Kamu Gelirlerinin Sınıflandırılması ve Vergi Gelirlerinin Kamu Hizmetlerinin Finansmanındaki Yeri

01.01.2001 tarihinde yürürlüğe giren Vergi Kanunu önceki bölümde de bahsettiğimiz gibi Azerbaycan'da vergileme konusunda bütün hususları içermektedir. 01.01.2003 yılında yürürlüğe giren Bütçe Sistemi Kanunu ise, vergi gelirleri de dâhil bütün kamu gelirlerinin kapsamını belirlemiştir.

Bütçe Sistemi Kanunu'na göre, devlet bütçesinin gelirleri aşağıdaki kaynaklardan sağlanmaktadır (Bütçe Sistemi Hakkında Kanun, Md. 9):

Kamu gelirleri içinde hiç kuşkusuz en önemli gelir kaynağı vergi gelirleri olmaktadır. Azerbaycan'da da toplam kamu gelirleri içerisinde vergi gelirleri en büyük payı oluşturmaktadır. Geçiş sürecinin başlangıç yılı olan 1991 yılı üzerinden geçen 16 yıllık dönemde vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisinde payının değişik seviyelerde seyretmesine rağmen, günümüzde vergi gelirleri kamu harcamalarının finansmanında en önemli gelir kaynağı olmaktadır.

A. Geçiş Sürecinin İlk Yıllarında Vergi Gelirleri (1991 - 1993)

Geçiş sürecinin ilk yılları olan 1991-1993 dönemi Azerbaycan'da piyasa ekonomisine geçiş yönünde reform düzeyinin düşük kaldığı, sadece dış ticaretin ve fiyatların liberalleştirilmesine ve az sayıda küçük ölçekli işletmelerin özelleştirilmesine yönelik reformların yapıldığı bir dönemdir. Dağlık Karabağ sorunu nedeniyle devam eden savaş siyasal ve ekonomik istikrarsızlığı olumsuz etkilemiş, dolayısıyla yasal ve kurumsal reformların gerçekleştirilmesi imkansız olmuştur.

Piyasa ekonomisi için yasal ve kurumsal altyapı yetersizliğinin geçerli olduğu geçiş sürecinin ilk yıllarında vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki payı da doğal olarak düşük oranda gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki payı 1991'de %50, 1992'de %70,0 ve 1993'te %70,1 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı (vergi gelirleri/bütçe giderleri) ise sırasıyla %55,6, %74,1 ve %58,0 olarak gerçekleşmiş ve oldukça istikrarsız bir tablo oluşturmuştur (Tablo 1).

Bu dönemde vergi gelirlerinin düşük düzeyde gerçekleşmesi ve istikrarsız bir tablo oluşturmasının diğer nedenlerini şöyle sıralayabiliriz (Guliyev, 2004; 189):

Tablo 1. Geçiş Sürecinin İlk Aşamasında (1991-1993) Vergi Gelirleri (Milyon \$)

	Yıllar		
	1991 ^{1*}	1992	1993
GSYİH	703,1	1309,8	1326,9
Bütçe Gelirleri	260,1	396,9	452,5
Bütçe Giderleri	234,1	374,6	546,7
Vergi Gelirleri	130,1	277,7	317,1
Oransal Değerler (%)			
Vergi Gelirleri/Bütçe Gelirleri	50,0	70,0	70,1
Vergi Gelirleri/ Bütçe Giderleri	55,6	74,1	58,0
Vergi Gelirleri/GSYİH	18,5	21,2	23,9
Bütçe Gelirleri/GSYİH	37,0	30,3	34,1
Bütçe Giderleri/GSYİH	33,3	28,6	41,2

Kaynak: Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi ve Azerbaycan Milli Bankası'nın Yıllık Raporları (www.azstat.org, www.nba.az)'dan yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

- Geçiş sürecinde ekonomide üretim hacminin azalması. Geçiş öncesi verginin esas kaynağını kamu şirketlerinin karı ve ücretlilerden alınan gelir vergisi oluşturmuştur. Geçişle birlikte bu kaynaklar büyük ölçüde yitirilmiştir,
- Kolhoz^{2*} ve sovhozların (çiftçi birlikleri) özelleştirilmesinden sonra tarımsal sektörde önceki üretim düzeyinin sağlanamaması ve dolayısıyla buradan tahsil edilen vergilerin miktarının azalması,
- Vergi ödeyicilerinin bilinçli bir şekilde yükümlülüklerini zamanında yerine getirmemesi nedeniyle ortaya çıkan vergi kaybı (özellikle yüksek enflasyon dönemlerinde verginin zamanında değil, gecikmeli olarak ödenmesiyle ortaya çıkan vergi kaybı).

B. Geçiş Sürecinin İkinci Aşamasında Vergi Gelirleri (1994 - 2000)

1994 yılında siyasal istikrarın sağlanmasıyla

¹ Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi ve Azerbaycan Milli Bankası'nın Yıllık Raporları'nda yer alan 1991, 1992, 1993 ve 1994 yıllarına ait GSYİH ve Bütçe rakamlarının bu yıllarda gerçekleşen yüksek oranlı enflasyonlar nedeniyle hesaplanması hatalar içermiştir. Dolayısıyla, sözkonusu veriler son yıllardaki raporlarda bu nedenle yer almamaktadır. Resmi rakamlar olması nedeniyle hatalar içermesine rağmen raporlardaki rakamları kullanmayı uygun bulduk.

² Kolhoz: Devlete ait topraklarda üretim yapan kolektif çiftliklere verilen isimdir. Belirlenmiş bir kotaya göre ürünleri devlet kuruluşlarına satmakla yükümlüdürler. Elde ettikleri kârın büyük bir kısmı üyeleri arasında paylaşıldı. Sovhoz: Doğrudan doğruya devlet tarafından işletilen çiftliklere verilen isimdir. Tüm gelirleri devlete aitti. İşçiler bu çiftliklerde belirli bir ücret karşılığında çalışırlardı. (Osman Nuri ARAS, Rusya'da Tıkanan Sosyo-Ekonomik Değişim Dalgası, Azerbaycan Qafqaz Üniversitesi Yayınları, Bakü, 2000, s. 43)

Azerbaycan'da geçiş sürecinin ikinci aşamasının başlatılmış olduğu görülmektedir. Siyasal istikrarın sağlanması ekonomik istikrar için reformların gerçekleştirilmesi yönünde olumlu ortam hazırlamıştır. Dolayısıyla, piyasa ekonomisine gerçek anlamda geçişin de bu yıllarda gerçekleştirilmeye başladığını söyleyebiliriz.

Uygulanan istikrar programlarıyla 1995 yılında makroekonomik istikrar sağlanmıştır. Kamu harcamalarının azaltılması, sıkı para politikasının uygulanması, merkez bankasından borçlanmanın önlenmesi vb. uygulamalar istikrar programlarının içeriğini oluşturmuştur. İlerleyen yıllarda da bu programlara devam edilmesi makroekonomik istikrarı kalıcı kılmış ve 1996 yılından başlayarak GSYİH'da devamlı artışlar gerçekleşmiştir.

Makroekonomik istikrarın sağlanması 1993 yılında bozulmaya başlayan bütçe gelir-gider dengesinin 1995 yılından itibaren olumlu yönde gelişmesine yardımcı olmuştur. Kamu harcamalarının azaltılması ve kamu harcamalarının büyük ölçüde vergi gelirleri gibi normal kaynaklardan karşılanmasıyla, kamu gelir ve harcamaları arasında dengenin oluşturulmaya çalışılması mali disiplin sağlanması yönünde olumlu bir gelişme olmuştur. Geçiş sürecinin ikinci aşamasını (1994-2000) vergi gelirleri açısından geçiş sürecinin ilk yıllarıyla kıyasladığımızda -iniş çıkışlara rağmen- bu gelirlerin bütçe gelirleri içerisindeki payının yükseldiğini söyleyebiliriz. Vergi gelirleri/ bütçe gelirleri oranı 1994'te %84,5, 1995'te %90,8, 1996'da %91,2, 1997'de %87,7, 1998'de %88,9, 1999'da %81,0 ve 2000'de %77,5 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 2).

Tablo 2. Geçiş Sürecinin İkinci Aşamasında (1994-2000) Vergi Gelirleri (Milyon \$)

	Yıllar						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GSYİH	1629,3	2415,2	3180,8	3960,7	4446,4	4583,7	5272,8
Bütçe Gelirleri	241,1	471,0	578,9	641,6	600,3	678,4	796,2
Bütçe Giderleri	409,0	485,5	559,8	736,7	684,7	793,0	854,7
Vergi Gelirleri	203,7	427,5	528,0	562,9	533,6	550,0	616,9
Oransal Değerler (%)							
Vergi Gelirleri / Bütçe Gelirleri	84,5	90,8	91,2	87,7	88,9	81,0	77,5
Vergi Gelirleri / Bütçe Giderleri	49,8	88,1	94,3	76,4	77,9	69,4	72,2
Vergi / Gelirleri GSYİH	12,5	17,7	16,6	14,3	12,0	12,0	11,7
Bütçe Gelirleri / GSYİH	14,8	19,5	18,2	16,2	13,5	14,8	15,1
Bütçe Giderleri / GSYİH	25,1	20,1	17,6	18,6	15,4	17,3	16,2

Kaynak: Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi ve Azerbaycan Milli Bankası'nın Yıllık Raporları (www.azstat.org, www.nba.az)'dan yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Diğer taraftan, yine bu dönemde vergi gelirleri/ bütçe giderleri oranı da önceki döneme göre –düzenli bir artış göstermese de– oldukça yükselerek 1995'te %88,1, 1996'da %94,3, 1997'de %76,4, 1998'de %77,9, 1999'da %69,4 ve 2000'de %72,2 olmuştur. 1995 ve 1996'da makroekonomik istikrarın sağlanması, özellikle enflasyonun durdurulması için kamu harcamalarının önemli ölçüde azaltılması, vergi gelirleri/bütçe giderleri oranlarının özellikle 1995 ve 1996 yıllarında oldukça yüksek seviyede gerçekleşmesini beraberinde getirmiştir. 1997 yılından itibaren vergi dışı gelirlerin de artmasıyla bu oranlarda azalma olmuştur (Tablo 2).

Tablo 2'de dikkat çeken en önemli husus, bu yıllarda vergi gelirleri/bütçe giderleri oranının kamu harcamalarının azaltılmasıyla yüksek oranda gerçekleşmesine karşın, vergi geliri/ GSYİH oranının azalan eğilim takip ederek oldukça düşük seviyede gerçekleşmiş olmasıdır. Bu oran 1995'te %17,7, 1996'da %16,6, 1997'de %14,3, 1998 ve 1999'da %12 ve 2000'de %11,7 olarak gerçekleşmiştir. Bu ise, bu dönemde vergi gelirlerinin ekonomideki olumlu gelişmelere paralel olarak gerçek anlamda artmadığını, aksine azaldığını göstermektedir. Vergi sisteminin aşağıda gösterilen yetersizlikleri bu dönemde vergi gelirlerinin arttırılamamasında en önemli etkenler olmuştur:

- Verginin tahsil mekanizmasında olan

yetersizlikler,

- Likidite yetersizliği nedeniyle takas mekanizmasının ticari işlemlerde (özellikle dış ticaret alanında) yaygın bir şekilde kullanılması,
- Zamanla üretim hacminin daha çok özel sektörde toplanmasına rağmen, buradan sağlanan vergi gelirleri çok düşük düzeyde kalmıştır,
- Kayıt dışı ekonominin yaygın olması (Guliyev, 2004; 189),
- Enerji (özellikle elektrik ve doğal gaz) sektöründe gerçekleşen yarı mali işlemler nedeniyle ortaya çıkan vergi kaybı (kamu tekelinde olan elektrik ve doğal gaz piyasaya maliyetinin de altında bir fiyattan sunulması ve ödemelerin tahsilinde yaşanan sorunlar nedeniyle ortaya çıkan vergi kaybı).

C. Geçiş Sürecinin Son Aşamasında Vergi Gelirleri (2001 - ...)

2000'li yıllara gelindiğinde dünyada petrol fiyatlarının yükselmesiyle ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler kamu harcamalarına da yansımıştır. Bu yıllarda gerçekleşen yüksek GSYİH artış oranlarıyla beraber, devlet bütçesinin hacminin de önemli miktarda artmış olduğu görülmektedir.

Tablo 3. Geçiş Sürecinin Üçüncü Aşamasında (2001-2006) Vergi Gelirleri (Milyon \$)

	Yıllar					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GSYİH	5707,7	6235,9	7276,0	8680,4	13238,7	19852,0
Bütçe Gelirleri	839,0	935,4	1244,2	1562,5	2290,3	4347,6
Bütçe Giderleri	867,6	960,3	1258,7	1553,8	2383,0	4248,3
Vergi Gelirleri	747,6	835,6	982,3	1171,9	1734,3	3037,4
Oransal Değerler						
Vergi Gelirleri/ Bütçe Gelirleri	89,1	89,3	79,0	75,0	75,7	69,9
Vergi Gelirleri/ Bütçe Giderleri	86,2	87,0	78,1	75,4	72,8	71,5
Vergi/Gelirleri GSYİH	13,1	13,4	13,5	13,5	13,1	15,3
Bütçe Gelirleri/GSYİH	14,7	15,0	17,1	18,0	17,3	21,9
Bütçe Giderleri/GSYİH	15,2	15,4	17,3	17,9	18,0	21,4

Kaynak: Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi ve Azerbaycan Milli Bankası'nın Yıllık Raporları (www.azstat.org, www.nba.az)'dan yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 3'deki verilerden anlaşılabacağı üzere, devlet bütçesinin büyüklüğü 2006 yılında harcamalar bakımından 4248,3 milyon dolar olup, bir önceki dönemin sonu olan 2000 yılındaki harcamalar ile -854,7 milyon dolarla (Tablo 2)- karşılaştırıldığında yaklaşık %500 oranında artış göstermiştir. Bu artışlara bütçe gelirleri açısından bakıldığında; 2000 yılı bütçe gelirleri 796,2 milyon dolar (Tablo 2), 2006 yılı bütçe gelirleri 4347,6 milyon dolar olarak gerçekleşerek, harcamalardaki artışa kıyasla daha yüksek olmuş ve %545 oranında artmıştır. Geçiş sürecinin ilk yıllarında gerçekleşen yüksek enflasyonun bu dönemde sorun olmadığını, 2006 yılı hariç tek rakamlı oranlarda gerçekleştiğini (2001'de %1,5, 2002'de %2,8, 2003'de %2,2, 2004'te %6,7 ve 2005'te %9,7) dikkate alacak olursak, bütçe büyüklüğünde gerçek anlamda da yüksek bir artışın gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Dünya petrol fiyatlarının artması ve bunun iç piyasaya olumlu yansması, bu eğilimin ilerleyen yıllarda da devam edeceğini göstermektedir.

2001 yılında yürürlüğe giren Vergi Kanunu'nun ortaya koyduğu yenilikler de vergilemede olumlu gelişmeleri beraberinde getirmiş, olumlu konjonktürel destekle bütçe gelir ve gider rakamlarındaki artışa paralel olarak vergi gelirlerinde de önemli artışlar gerçekleşmiştir. 2000 yılında vergi gelirlerinin 616,9 milyon dolar (tablo 2), 2006 yılında ise 3037,4 milyon dolar olarak gerçekleştiğini dikkate aldığımızda, vergi gelirlerinde 2000 yılına oranla 2006 yılında %492'lik bir artışın gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 3).

1990'lı yılların sonuna doğru önceki yıllara göre azalan vergi gelirleri/bütçe giderleri oranı 2001 ve 2002 yıllarında sırasıyla %89,1 ve %89,3 olarak gerçekleşerek oldukça yüksek düzeye ulaşmıştır. 2003-2006 döneminde ise bu oran yeniden düşüşe geçmiştir. Vergi gelirleri/bütçe giderleri oranı 2003'te %79,0, 2004'te %75,0, 2005'te %75,7 ve 2006'da %69,9 olarak gerçekleşmiştir. Bu durumu son yıllarda hükümetin bütçe giderlerini karşılamada vergi dışı diğer araçlara yöneldiği şeklinde yorumlamak mümkündür. Çünkü 2006 yılında bütçe giderlerinin ¼'ten fazlasının diğer kamu gelirleriyle karşılandığı Tablo 3'den anlaşılmaktadır.

Vergi dışı diğer gelirler içinde en önemli payı Devlet Petrol Fon'undan bütçeye aktarılan transferler oluşturmaktadır. Devlet Petrol Fonu; 1999 yılında petrol üretiminde ve dünya petrol fiyatlarında gerçekleşen artışlar nedeniyle ilerleyen yıllarda sağlanacak gelirlerin olası aşırı ve sorumsuz kamu harcamalarının finansmanında kullanılmasını önlemek ve kamu harcamalarının normal kaynaklardan karşılanmasını desteklemek ve petrol gelirlerinin burada toplanmasını sağlamak amacıyla IMF'in önerisi ve teknik desteğiyle oluşturulmuş bir bütçe dışı fon uygulamasıdır. 2000'li yılların başından itibaren dünya petrol fiyatlarının artışına bağlı olarak petrolden sağlanan gelirlerin artması, bu uygulamanın rasyonel bir davranış olduğunu göstermiştir. Ancak, son iki yılda Fon'dan bütçeye aktarılan kaynakların artırılması bütçe içinde kamu gelirlerinin yapısını bu transferler lehine bozmuştur. Dolayısıyla, 2003

yılından itibaren azalmaya başlayan vergi gelirleri/ bütçe giderleri oranındaki düşüş büyük ölçüde buradan kaynaklanmaktadır. Zira, 2004 yılında Fon'dan bütçeye aktarılan transferin miktarı yaklaşık 133 milyon dolar (2004 Yılı Devlet Bütçesinin İcrası Hakkında Kanun, Md., 2), 2005 yılında 163 milyon dolar (2005 Yılı Devlet Bütçesi Hakkında Kanun, Md., 2) ve 2006 yılında ise daha da arttırılarak 675 milyon dolar (2006 Yılı Devlet Bütçesi Hakkında Kanun, Md., 2) olmuştur. Dolayısıyla 2004, 2005 ve 2006 yıllarında Fon transferlerinin bütçe gelirleri içindeki payı yıllar itibariyle sırasıyla %8,5, %7,1 ve %15,5, bütçe giderlerini karşılama oranı ise, yine sırasıyla %8,6, %6,8 ve %15,9 oranlarında gerçekleşmiştir.

Bu bakımdan, Fon gelirlerinin bir kısmının bütçeye aktarılması her ne kadar belirli altyapı harcamalarının finansmanı için ayrılmış olsa da, ekonomiye olumlu yansımalarının yanında bütçenin gelir kaynakları yapısını bozması nedeniyle bazı sakıncalar da içermektedir. Zira, günümüzde çok da büyük olmayan ülke ekonomisinin ilerleyen yıllarda GSYİH bazında sağlanacak artışlarla önemli büyüklüğe ulaşacağı, fakat belirli bir noktadan sonra doğal enerji kaynakların zamanla azalması nedeniyle büyümedeki artışın durması söz konusu olabilir. Dolayısıyla, Fon'da toplanacak gelirlerin de hacmi azalacaktır. Bu durumda, Fon'dan bütçeye aktarılabilecek transferlerde, dolayısıyla da kamu gelirlerinde azalma olacaktır. İlerleyen yıllarda bütçe harcamalarının da statik bir yapıya kavuşacağını ve azaltılmasının kolay bir şekilde mümkün olmayacağını düşünürsek, bütçe açığı sorununun ortaya çıkması kaçınılmaz olabilir.^{3*}

Konuyukamu-özel sektöraçısından değerlendirilecek olursak; kamu sektörünün milli ekonomide payının

%25 gibi düşük oranda gerçekleşmesine rağmen, vergi gelirlerinin yaklaşık yarısı bu sektörden sağlanmaktadır. 2004 yılında özel sektörün milli ekonomideki payının ise %75 olmasına rağmen, 9 aylık vergi gelirleri içinde bu sektörden sağlanan vergi geliri toplam vergi gelirlerinin %50,7'ni oluşturmuştur (Vergiler Gazetesi, 16 Ekim/2004). Bu çarpıcı sonuç, özel sektörde vergi dışı faaliyetlerin, başka bir ifadeyle kayıt dışılığın ne derecede yüksek olduğunu göstermektedir.

Tamamı ülke dahilinde üretilen elektrik enerjisinin ve bir kısmı Rusya Federasyonu'ndan ithal edilen doğal gazın iç piyasaya maliyetinin altında bir fiyattan sunulması ve karşılığının tahsil edilmesinde ortaya çıkan problemler KDV ve kurumlar vergisi gelirlerinin beklenenden düşük oranda gerçekleşmesine neden olmakta, dolayısıyla da vergi gelirlerinde kayıplara yol açmaktadır. Elektrik enerjisinin ve doğal gazın olması gereken gerçek fiyatı ile piyasaya sunum fiyatı arasındaki fark ve ayrıca tüketilen enerji değeri ile karşılığında tahsil edilen gelirler arasındaki fark yarı mali işlemler^{4*} sonucu kaybolan toplam geliri ifade etmektedir. Dolayısıyla, kayıp vergi tutarı da bu fark içerisinde saklı olmakta ve hesaplanmasının da oldukça zor olduğu için tahmini rakamlara dayanmaktadır.

Tahmini rakamlarla ifade edecek olursak, bu sektörde yarı mali işlemler nedeniyle hükümetin vergi gelirleri dahil toplam gelir kaybı 2000 yılında GSYİH'nın %20'nden fazlası düzeyinde olmuştur (Petri vd, 2002; 5). 2002 yılında ise bu rakam elektrik sektöründe %9,8, doğal gaz sektöründe ise %1,8 olmak üzere toplam %11,6 (Saavalainen ve Berge, 2006; 6), 2003 yılında ise %9,8 (IMF, 2005; 3) olarak gerçekleşmiştir.^{5* 6*}

Gerçekleştirilen birçok vergi düzenlemelerine

³ 2000 sonrası dönemde Azerbaycan ekonomisi GSYİH bazında önemli derecede büyüme kaydetmiştir. Yıllar itibariyle incelenecek olursak GSYİH 2001'de %9,6, 2002'de %9,7, 2003'de %10,8, 2004'te %10,1, 2005'te %24,3 ve 2006'da %31 oranlarında büyüme gerçekleşmiştir. (Ayrıntılı bilgi için bakınız; IMF, World Economic Outlook, April 2007, Tablo 6 ve Azerbaycan Devlet İstatistik Komitesi Kayıtları). Bu derece yüksek oranda büyümede en önemli etken petrol üretimindeki ve dünya petrol fiyatlarındaki artış olmuştur. Petrol üretimindeki devamlı artışın 2012 yılına kadar devam edeceği ve daha sonraki dönemde, yine devamlı bir şekilde azalış göstereceği belirtilmektedir. (Bkz. WB, Azerbaijan Public Expenditure Review, Report No. 25233-AZ, April 3, 2003, s. 6). Bu bakımdan, GSYİH artışlarının da 2012 sonrası dönemde azalacağını söyleyebiliriz.

⁴ Yarı mali işlemler merkezi hükümetin bütçe dışı işlemlerin de ortaya çıkmaktadır. Bu işlemleri "kayıt dışı bütçe" olarak da değerlendirmek mümkündür. Merkezi hükümetin gideri ya da geliri niteliğinde olan bu işlemler bütçede yer almamakta, belirli ölçüde borçlanma işlemlerinin incelenmesiyle ortaya çıkmaktadır.

⁵ Hesaplanması oldukça zor olan bu rakamlar daha çok uluslararası kuruluşların çalışmalarında yer almakta ve belirli dönemleri kapsamaktadır. Dolayısıyla, 2000-2003 öncesi ve sonrası yıllara ilişkin çalışmalar yapılmadığı için verilere ulaşmak imkansız olmaktadır.

rağmen, ülke ekonomisinin büyüklüğü dikkate alındığında vergi gelirlerinin yeterli düzeyde olmadığı söylenebilir. Vergi gelirleri/GSYİH oranı 2006 yılında önceki yıllara göre artmış olmasına rağmen, yine de oldukça düşük düzeyde (%15,3) gerçekleşmiştir.

Sonuç

Piyasa ekonomisine geçiş süreciyle birlikte Azerbaycan'da, kamu harcamalarının kapsam ve niteliğinin değişmesi finansman sorununu da beraberinde getirmiştir. Merkezden planlı ekonomik modelin terk edilmesiyle kamu harcamalarının finansman kaynakları büyük ölçüde yitirilmiş, yeni finansman kaynaklarının bulunması ise zaman almıştır. Kamu harcamalarının en büyük finansman kaynağı olan vergi gelirleri, geçiş sürecinin ilk yıllarındaki zorlu şartların mevcudiyetinde ve modern vergi sisteminin oluşturulamaması nedeniyle yeterli düzeye ulaşamamıştır.

1994-95 yıllarında ekonomik ve politik istikrar sağlandıktan sonra diğer alanlarda olduğu gibi vergileme alanında da reformlar başlatılmıştır. Piyasa ekonomisinin gerekleri doğrultusunda kamu harcamalarının miktarının azaltılması ve oluşturulan yeni vergi sisteminde olumlu sonuçların alınmasıyla vergi gelirleri kamu harcamalarının karşılanmasında en yüksek paya sahip finansman aracı olmuştur. 1996 yılında vergi gelirleri/bütçe giderleri oranı %94,3 gibi oldukça yüksek oranda gerçekleşmiştir. Bu yıllarda özellikle geçiş sürecinin ikinci aşamasında ve son aşamasının ilk yıllarında vergi gelirleri dışında pek fazla kamu gelir çeşidi kaynaklarına sahip olunmaması nedeniyle, kamu harcamalarının miktarının vergi gelirlerindeki makul artış hızına göre ayarlanmasını zorunlu kılmıştır.

Öte yandan Azerbaycan petrol ve doğal gaz gibi zengin yeraltı kaynaklarına sahiptir. 2000'li yılların ortalarına doğru bu kaynakların uluslar arası piyasada fiyatlarının yükselmesi ve ülkede petrol üretiminin artması, devletin gelir kaynaklarını hem çeşitlendirmiş, hem de arttırmıştır. Bunun doğal sonucu olarak bu gelir kaynaklarının kamu harcamalarının finansmanında kullanılması, son üç yılda olağan duruma gelmiştir. Dolayısıyla, artan kamu harcamalarının finansmanında vergi gelirlerinin payı oransal olarak azalmış ve bütçe

gelirlerinin yapısı değişmeye başlamıştır. 2006 yılında vergi gelirleri/bütçe giderleri oranı (%69,9) son yedi yılın en düşük düzeyinde gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak, son yıllarda doğal kaynaklardan elde edilen gelirler sayesinde kamu harcamalarının finansmanında her hangi bir sorunun yaşanmaması, vergi gelirlerindeki artışın çok üzerinde kamu harcamaları artışına gidilmesini de olağan duruma getirmiştir. Bu gelişmeler vergi sisteminde devam etmekte olan sorunların arka plana itilmesine, vergi gelirlerinin öneminin azalmasına ve en önemlisi kamu mali disiplininin bozulmasına neden olabileceği endişesini oluşturmaktadır.

Kaynakça

1. ARAS, Osman Nuri, *Rusya'da Tıkanan Sosyo-Ekonomik Değişim Dalgası, Azerbaycan Qafqaz Üniversitesi Yayınları, Bakü, 2000*
2. *Azerbaycan Cumhuriyeti 2004 Yılı Devlet Bütçesinin İcrası Hakkında Kanun, www.maliyye.gov.az*
3. *Azerbaycan Cumhuriyeti 2005 Yılı Devlet Bütçesi Hakkında Kanun, www.maliyye.gov.az*
4. *Azerbaycan Cumhuriyeti 2006 Yılı Devlet Bütçesi Hakkında Kanun, www.maliyye.gov.az*
5. *Azerbaycan Cumhuriyeti Vergi Kanunu, www.taxes.gov.az*
6. *Azerbaycan Cumhuriyeti Vergiler Bakanlığı, Vergiler Gazetesi, Sayı 14,27, Yıl 2000*
7. BEDELOV Şakir, MEHERREMOV Ramiz, QURBANOV Firsend, *Bütçe Sistemi, Bakü, 2003*
8. *Bütçe Sistemi Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu, www.maliyye.gov.az*
9. CESAR Mustafa, *Bağımsızlığının Onuncu Yılında Türkmenistan'da Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci, Dış Ticaret Dergisi, Özel Sayı - Ocak 2002*
10. IMF, *Azerbaijan Republic: Selected Issues, IMF Country Report No. 05/17, January 2005*
11. IMF, *World Economic Outlook, April 2007*
12. PETRI Martin, TAUBE Günter, and TSYVINSKI Aleh, *Energy Sector Quasi_Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union, IMF Working Paper, WP/02/60, March 2002*
13. QULİYEV Ferid, *Millet ve Dövlət Gelirleri, Nağıl Evi Basımevi, Bakü 2004*
14. SAAVALAINEN Tapio, BERGE Joy ten, *Quasi-Fiscal Deficits and Energy Conditionality in Selected CIS Countries, IMF Working Paper, 2006, WP, 06/43*
15. UNECE, *Progress In Systematic Reforms In The CIS, Economic Survey of Europe, 2003*
16. *Vergi İşı, Elm ve Heyat Basımevi, Bakü, 1998*
17. WB, *Azerbaijan Public Expenditure Review, Report No. 25233-AZ, April 3, 2003*
18. www.azstat.org
19. www.nba.az