

PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ ÜLKELERİNDE REFORMLAR VE YENİ DEVLETİN İŞLEVLERİ

Doç. Dr.Güngör TURAN
Yaşar Üniversitesi İİBF

1.Giriş

Prag'dan Beijing'e kadar yaşanan süreçte, hem ekonomik, hem de siyasal olarak merkezi planlamanın yükselişi ve düşüşü yirminci yüzyılın en önemli olayları arasında yerini almıştır. 1980'li yılların sonlarına gelindiğinde merkezi planlamanın işlemeyeceği açık olarak ortaya çıkmış ve Berlin duvarının yıkılmasıyla birlikte merkezi planlamayı sürdüren ekonomiler piyasa ekonomisine doğru tarihi bir geçiş ve dönüşüm sürecine girmiştir.

Bugün "geçiş ekonomileri"¹ olarak bilinen ve dünya nüfusunun yaklaşık yüzde otuzunu oluşturan 31 Avrupa ve doğu Asya ülkesi, merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş dolayısıyla transformasyon süreci yaşamaktadır. 1978 yılında ilk olarak reformlara başlayan merkezi planlı ekonomi Çin'den² 1991 sonrasında bağımsızlığını kazanan eski Sovyet ülkeleri ile orta-doğu ve güney Avrupa ülkelerine kadar pek çok ekonomi yeniden yapılanma ve piyasa ekonomisine geçiş reformlarını uygulamaya koymuştur³. Bu çalışmada, merkezi planlamadan piyasa ekonomisine geçiş sürecindeki ülkelerde, piyasa ekonomisi reformlarına ilişkin uygulama stratejileri ve reformların

¹ "transition economies"

² Doğu, orta, güney doğu Avrupa ve BDT'nin geçiş ekonomilerinden farklı olarak, merkezi planlamaya dayalı bir ekonomiye sahip doğu Asya ülkeleri Çin, Vietnam, Kamboçya ve Lao'da başlangıçta temel amaç merkezi planlı ekonomiyi tamamen terk etmek değil reformlar yoluyla iyileştirmektir.

³ Kuzey Kore ve Küba merkezi planlamaya dayalı ekonomik yapılarının halen sürdürmektedir.

bugünkü düzeyi ile buna bağlı olarak yeni devletin işlevleri ve rolündeki değişim incelenmektedir.

2. Reform Süreci

2.1.İç piyasanın oluşturulması ve ticaretin serbestleşmesi

Geçiş sürecinin başarısı için gerekli olduğu kabul edilen çok sayıda reform paketi bulunmaktadır. Öncelik sırasına göre, iç piyasanın oluşturulmasına yönelik çalışmalar ilk sırada gelmektedir. Piyasaların açık ve doğru sinyaller üretebilmesi için makro ekonomik istikrarın sağlanması gerekir. Buna göre, sözleşmelerin uygulanabilmesi ve “mafya kapitalizminden” sakınmak için yasal bir çerçevenin oluşturulması zorunludur(Havrylyshyn, Smeets, 2000:8). Devlet, özel ya da kolektif mülkiyet ilişkileri olsun ya da olmasın, mülkiyete ilişkin hakları makul ölçüde garanti altına almalıdır. Özellikle, faktör piyasaları için piyasa kurumları oluşturulmalı ve finansal olarak uygulanabilir, etkin bir ticari bankacılık sistemi kurulmalıdır. Sermaye piyasasına sahip olmayan bir piyasa iyi işlemeyecektir. Başka bir deyişle, etkin bir piyasa ekonomisi için merkezi denetim mekanizmasının terk edilmesi ve idari önlemlerle kaynak dağılımında etkinliği sağlamak yerine bu işlevin fiyat mekanizmasına bırakılması dışında çok daha fazla şey yapılması gerekecektir.

Belirtmek gerekir ki, birçok geçiş ekonomisinde hızlı fiyat liberasyonunda bu konular gözardı edilmiştir. Çok yüksek oranlı enflasyon birçok ülkede geçişi güçleştirmiştir. Bankacılık sistemi zayıf ve hassas düzenlenmiş, yatırım fonlarının etkin bir şekilde ayrılmasında yetersiz kalmıştır. Ticaret hukuku yetersiz ve yargı sistemi genellikle sözleşmeleri uygulamada etkisizdir. Piyasa ekonomisinin temel kurumları eksiktir ve dolayısıyla fiyat liberasyonunun bu kadar düş kırıklığı yaratması sürpriz değildir. Bu arada birçok geçiş ekonomisinin iç pazar bakımından oldukça küçük boyutlu olduğunun hatırlanması gerekir. Gerçekten yalnızca iki geçiş ülkesi olan Ukrayna ve Rusya Federasyonu 40 milyondan fazla nüfusa sahiptir ve dolayısıyla bu ülkelerde etkin bir ölçekte sektörlerin oluşumunu sağlayacak bir iç piyasa bulunmaktadır. Öteki tüm ülkeler uluslararası piyasalar için rekabet üstünlüklerinden yararlanmada yetersiz kalmaktadırlar.

Uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi radikal reformların ikincisidir. Çünkü, iç piyasa oluşturulmuş ve uygun bir şekilde işlev görmeye başlamıştır. Ticaret, uzmanlaşma ve iş bölümü sağlar. Sanayide

ölçek ekonomilerinden yararlanılır ve teknoloji transferi yoluyla sermaye donatımı oluşturulur. Bu nedenle, geçiş ekonomilerinin global ekonomiye entegrasyonu öncelik taşımaktadır. Uygulamada, genel olarak entegrasyonun güç olduğu bilinmektedir. Sovyet planlama sisteminde ara ve sermaye malları üreten bir çok teşebbüs, ürünleri için tek alıcı ya da tek müşteriye ve tek arz kaynağına sahipti. Üstelik birçok yerleşim alanı istihdam konusunda tek teşebbüse bağımlı kalmıştır. Sovyet blokunu oluşturan ülkeler arasında ticaret, “*Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi (KEYK)*”⁴ tarafından gerçekleştirilmekteydi. KEYK içerisinde ticaret modeli geleneksel anlamda karşılıklı üstünlükleri yansıtırma-masına ve fiyatlar dünya fiyatlarına paralel olarak düzenlenmemesine karşın, bu sistem makul ölçüde işlev görmekteydi.

Sovyetler Birliği 1991 yılında dağıldığında planlama sistemi ile birlikte KEYK bozuldu ve bu bozulma özellikle eski Sovyetler Birliği ülkeleri ve ticaretin önemli ölçüde KEYK’e bağlı olduğu orta Asya ülkeleri arasında ticari ilişkileri şiddetli bir biçimde kopardı (EBRD, 1999:28). Hem girdi, hem de çıktı bakımından teşebbüsler ticari piyasalarını aniden kaybetti ve eş zamanlı olarak yeni ticari ilişkiler kurmakta yetersiz kaldı. Kısmen eski pazarlama kanallarının artık geçerli olmaması, kısmen de üretilen malların kalitesinin dünya standartlarında olmayışı nedeniyle uluslararası ticaret tehlikeli boyutlarda azaldı ve bu gelişmenin çıktı miktarlarındaki düşüslere önemli ölçüde etkisi oldu. KEYK geçiş döneminin ilk yıllarında da uygulamada kalmış ve ticaretin liberasyonu daha kademeli bir biçimde gerçekleştirilmiştir (UNDP, 1999:28). Belirtmek gerekir ki bu gelişme daha iyi işleyen piyasa yönlü bir ekonominin yaratılmasını sağlayacaktır.

2.2. Yeni özel girişimciliğin teşvik edilmesi ve özelleştirme

Radikal reformlardan bir diğeri, özel sektörün geliştirmesi için çeşitli fırsatların sağlanmasına yöneliktir. Yeni işletmeler, toprak ve mülkiyet hakları, ham maddeler, döviz alım satımı, banka kredilerinin kullanılmasına geçiş ile birlikte emeğin kiralanmasını gerektirir. Esas olarak, özel girişimciliği teşvik edecek kişisel hizmetler, iç ve dış ticaret, küçük işletmecilik, turizm, küçük ölçekli çiftçilik gibi birçok faaliyet söz konusudur. Ancak idari engeller ve denetimler özel sektörün cesaretini kırıcı faktörlerdir. Özellikle geçiş döneminin erken aşamalarında özel girişimciliği çekici kılabacak çalışmalar gerçekleştirilebilir: genelde yaygın ve emek yoğun küçük ölçekli işletme modeli gibi. Böylece, özel sektörün

⁴ KEYK (Comecon) 1949 yılında, Marshall Planına tepki olarak kurulmuştur.

gelişimi istihdam yaratılmasına ve görelî olarak gelirin eşit dağılımına katkıda bulunacaktır. Bunun yanı sıra, küçük ölçekli işletmeler görelî olarak kısa bir kazanç süresine sahiptir ve dolayısıyla çıktı ve gelirlerin hızlı bir şekilde artışı sağlar. Aynı zamanda büyük ölçüde girişimcileri tarafından finanse edilen küçük teşebbüsler tasarruf ve yatırımların sürdürülmesine katkıda bulunurlar(Khalmurzaev, 2000: 281). Bu nedenlerle, reform stratejisi yeni özel sektör işletmelerinin kurulmasını teşvik etmeye büyük önem vermelidir.

Devlet teşebbüslerinin reformu aynı zamanda kazanç vergisi, satış ya da katma değer ve olası bir gelir vergisi uygulamasını içerecek vergi sistemi reformunu gerektirecektir. Yerel ve merkezi hükümetlerden başka devlet teşebbüslerinin sosyal hizmetler verdiği ülkelerde özellikle vergi reformu önem taşımaktadır. Devlet teşebbüslerinin çocuk bakımı hizmeti vermesi ve ana okullarını finanse etmesi, çalışanlarına konut, ilköğretim, tıbbi bakım ve klinik hizmetlerinin yanı sıra boş zamanlarını değerlendirmeye yönelik aktiviteler gerçekleştirilmesi yaygın bir uygulamadır. Bu nedenle, devlet teşebbüslerinin maliyet yapısı yalnızca üretim maliyetlerini yansıtmakla kalmaz verilen temel sosyal hizmetlerin maliyetlerini de içerir. Eğer bu gerçekleştirilemezse, devlet teşebbüsleri iflas edebilecek ya da temel sosyal hizmetler verilemeyecek veya devlet teşebbüsleri büyük açıklarla işletilecektir. Devlet tarafından finanse edilen bütçe açıkları hızlı enflasyonun nedenidir. Birçok ülkede bu tepkilerin tümü birlikte gerçekleşmiştir.

Devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesi bir sonraki radikal reform çalışmasıdır. Küçük teşebbüsler ve konut stoku genelde herhangi bir güçlük ya da ekonomik bozulmaya yol açmadan hemen özel mülkiyete geçirilebilir. Gerçekten, özelleştirme, etkinlik artışı, gelişmiş müşteri hizmetleri ile daha yüksek özel tasarruf ve yatırımlar şeklinde iyi sonuçlar doğurabilecektir. Büyük ve orta ölçekli işletmelerin özelleştirilmesi çok daha güçtür. Özelleştirilmesinin başarısında ön koşullar; iyi işleyen piyasaların oluşturulması, yönetim reformu, vergi sisteminin reformu ve sosyal hizmetlerin reformudur. Özelleştirmede, teşebbüsün mevcut yöneticilere satışı, çalışanlarına satışı, halka satışı ya da dış yatırımcılara satışı gibi devlet teşebbüslerini özelleştirme yöntemleri ile özelleştirmenin gelir dağılımı ve refah üzerine etkileri gözönüne alınmalıdır. En iyi satış yönteminde bile geçişin uzun dönemli amacının çıktı ve gelirlerdeki büyüme ile sağlanacak hızlandırma etkisinden doğacak gelişmenin istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi olduğu unutulmamalıdır.

3. Reform Stratejileri

3.1. Eş zamanlı reform: “büyük patlama” stratejisi

Sovyetler Birliğinin dağılması sırasında en fazla taraftar bulan reform stratejisi “şok terapi” ya da “büyük patlama”⁵ olarak da adlandırılan eş zamanlı reform stratejisi olmuştur. Şok terapi stratejisinin arkasındaki ortak görüş, merkezi planlamadan piyasa yönlü bir ekonomiye geçişte ülkelerin makro istikrarın sağlanması, piyasa ve fiyat serbestleştirmeleri, devlet teşebbüslerinin yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi ile kurumsal yeniden yapılanmaya ilişkin reformların eş zamanlı olarak, büyük bir patlama içinde gerçekleştirilmesiyle olabildiğince kısa sürede geçiş yapılması zorunluluğudur(World Bank, 2000:90). Bu stratejide, belli bir “ağrı” çekileceği kabul edilmekle birlikte, bu sürenin kısa olacağı ve kazançlarının önemli olduğuna inanılmıştır. Bu kazançlar, arz ve talep güçlerinin denge piyasa fiyatını gerçekleştirdiği, tüm kurumlarıyla oluşturulmuş serbest piyasaların varlığına bağlıdır(Havrylyshyn, Smeets, 2000:10).

Büyük patlama stratejisi üç kısma ayrılmıştır. Birincisi, devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesi zorunluluğudur ve uygulamada, özel sermaye birikimi için kapitalist bir sınıfın oluşturulması gereklidir. İkincisi, fiyat sinyalleri kaynak tahsisi ve ekonomik etkinliğin yükseltilmesinde kullanılacağından, yurt içi ve yurt dışı bütün fiyatların serbestleştirilmesi gerekir. Üçüncüsü, çıktı ve gelir düşüşlerinin yol açtığı ağrıyı hafifletmek için yabancı sermaye kullanılmalıdır(UNDP, 1999:30).

Fiyatların serbestleştirilmesi ve devlet teşebbüslerinin satışının önemli miktarda yabancı özel sermaye yatırımı çekeceği beklenmiştir. Ancak büyük miktarlarda dış yardım sağlanması konusunda yeterince başarılı olunamamıştır. Uygulamada, hiç bir ülkede büyük patlama stratejisi bütün ayrıntılarıyla uygulanamamıştır. Sağlıklı bir özelleştirme ile birlikte bütün sektörlerde eş zamanlı bir fiyat serbestleştirilmesi gerçekleştirilememiş, yabancı sermaye ise çıktı ve gelirlerdeki keskin düşüşü ve yoksulluk artışını engelleyecek şekilde yeterli yatırım artışını sağlamada başarısız olmuştur(Fishcher, Sahay, 2000:4). Bununla beraber, eski Sovyetler Birliği ile orta ve doğu Avrupa ülkelerinin bir çoğu şok tedavi ya da büyük patlama stratejisini benimsemiş, reform sürecinin başarılı olabilmesi için yukarıda sözü geçen köklü reformların gerçekleştirilmesinde ağır kalmışlardır. Örneğin, yeni özel sektör işletmelerinin doğması için gerekli ortamın oluşturulması, devlet teşebbüslerinin reformu, sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılması ve etkin ticari bankacılık sisteminin kurulması gibi.

⁵ *Big bang.*

Geçmişe bakıldığında, büyük patlama stratejisinden kısa sürede beklenen sonuçlara ulaşamadığı gözlenmiştir. Yabancı sermaye reform stratejisiyle bütünleşmemiş, özelleştirme politize olmuştur. Başka bir deyişle, özelleştirme geçişi başarıyla gerçekleştirecek bir ekonomik perspektiften yoksun kalmıştır. Fiyat serbestleştirme reformu tek başına etkin işleyememiştir. Oysa başarılı bir geçiş için yukarıda sözü edildiği gibi, yasal çerçeve oluşturulmalı, piyasa kurumları yaratılmalı, arz ve müşteri ağı kurulmalı, rekabetçi koşullar sağlanmalı, yapılabir olmayan monopol teşebbüsler kamu yararı doğrultusunda reorganize edilmelidir. Halbuki Reformlar zaman aldığından, bu çalışmaların hiç biri eş zamanlı olarak gerçekleştirilemez ve tümünü aynı anda gerçekleştirmeye yönelik bir uygulama muhtemelen hiç bir şeyin yolunda gitmediği bir sonuç doğuracaktır.

3.2.Kademeli reform: “adım adım” stratejisi

Eş zamanlı reform stratejisinin alternatifi, radikal reformların zamana yayılması suretiyle birbiri ardına gerçekleştirilmesine olanak sağlayan “kademeli” reform ya da geçiş stratejisidir. “Adım adım” yaklaşımı olarak da ifade edilen bu strateji reformların sürüncemede bırakılması ve aşamalı olarak gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır(IMF, 2000:93). Türkmenistan, Özbekistan, Beyaz Rusya, Ukrayna gibi çeşitli ülkelerde bu strateji denenmiş ve istenen düzeyde sonuçlara ulaşılmıştır. Aşamalı reform stratejisinin amacı gerçekçi alternatif reformları kademeli olarak uygulamaya koymak ve önceliklere göre gerçekleştirmektir. Bu stratejinin uygulanmasında iki çeşit güçlük söz konusudur(UNDP, 1999:32). Birincisi, öncelikler tanımlanmalı ve reformları sıralamada optimal bir yaklaşım sergilenmelidir. İkincisi, hükümet “dengesizlik sistemi” yönetimini öğrenmeli ve piyasa fiyatlarıyla oluşturulacak genel dengenin hemen kurulması hayalini bir kenara bırakmalıdır.

Kademeli reform stratejisinde önceliklerin ilki makro ekonomik istikrarın sağlanmasıdır(EBRD, 1999:28). Daha önce belirtildiği gibi, etkin bir piyasa ekonomisinin oluşturulmasında ön koşul enflasyonun kontrol altında tutulmasıdır. Bu sıkı para ve maliye politikalarının uygulanmasına bağlı olarak fiyat denetimlerini gerektirir. Ne var ki sıkı para ve maliye politikaları, çıktı üzerinde baskı oluşturup ekonomiyi derin bir durgunluğa sokabilecek tehlikededir. Bu tehlikenin, öncelikli sektörlerin belirlenip çıktıyı canlandıracak önlemlerin alınmasıyla ortadan kaldırılması gerekir. Reform çalışmaları arz esnekliğinin yüksek olduğu alanlarda üretim artışının sağlanması üzerinde yoğunlaştırılmalıdır.

Kademeli reform stratejisini benimseyen doğu Asya'nın geçiş ekonomileri Çin ve Vietnam'da reformlar, kırsal kesimlerdeki çıktı

miktarlarında hızlı artışlara ve ortalama gelirlerde önemli yükselmelere yol açan, gelişmiş ticari koşullar ve kurumsal değişimlerin yaşandığı tarım sektöründe başlatılmıştır. Tarım sektörünün yanısıra, küçük ve orta ölçekli işletmeler de yüksek arz esnekliği ile karakterize edilebilir ve bu tür işletmelerin yaygın olduğu sektörler fiyat liberasyonunun gerçekleştirilebileceği ilk sektörlerdir. Küçük ve orta ölçekli işletmelerin diğer bir avantajı sermaye harcamalarının makul olması ve girişimcileri tarafından finanse edilmesidir. Bu nedenle, yeni özel işletmelerin doğması ve büyümesi için fırsatların yaratılmasına öncelik tanınması gerekir. Çin'de geçiş sürecinde devlet teşebbüsleri hızlı bir şekilde büyümelerini sürdürmelerine rağmen, endüstriyel çıktının yarısından daha azını gerçekleştirilmektedirler(Renssleer, 1990:73).

Turizm, arz esnekliğinin yüksek olduğu bir başka sektördür ve hem Çin, hem de Vietnam büyük bir turizm sektörünün geliştirilmesinde başarılı olmuşlardır. Konut sektörü de potansiyel talebin büyük ve arz esnekliğinin yüksek olduğu bir sektördür. Ayrıca, konut yapımı coğrafi olarak geniş bir alana yayılma eğilimdedir ve dolayısıyla büyümenin getireceği kazançlar ülkenin tüm kesimlerine dağıtılabilir. Konut sektörü genellikle orta ve küçük ölçekli yerel inşaat şirketleri aracılığıyla inşaat malzemeleri sektörünü harekete geçirebilir. Son olarak, konut sektörü büyük ölçüde girişimciler tarafından finanse edileceğinden bu sektördeki büyüme tasarruf ve yatırımlara katkıda bulunacaktır. Gerçekten, dünyanın en büyük konut patlaması piyasa yönlü ekonomiye geçiş döneminin ilk yıllarında Çin'in kırsal kesimlerinde yaşanmıştır.

Arz esnekliğinin yüksek olduğu sektörlerde yoğunlaşma istihdam düzeyinin yükselmesine ve çıktı artışına katkıda bulunacak, gelir düzeyinin düşmesini engelleyecektir. Bir sonraki öncelik, büyümeyi sürdürülebilmek ve hızlandırmaktır. Burada anahtar yüksek bir yatırım hacminin sürdürülmesidir. Aşağıda belirtildiği gibi, bazı durumlarda, küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişmesi için yaratılan fırsatlar özel tasarruflar ve yatırım düzeyinin yükselmesini sağlayacaktır. Ne var ki sermaye piyasası reformu, özellikle etkin bir ticari bankacılık sektörünün kurulması da gereklidir. Ayrıca, devlet teşebbüsleri; maliyetlerin düşürülmesi, kârlılığın yükseltilmesi ve kârların makul bir kısmının yatırımların finanse edilmesine ayrılmasını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmalıdır. Son olarak, ulaştırma, enerji ve haberleşme gibi altyapı yatırımlarına yönelik devlet yatırımları geçiş döneminde sürdürülmelidir. Bu, sermaye birikimini sağlayan kamu harcamalarına öncelik verecek vergileme ve harcama politikalarının izlenmesini gerektirecektir.

Geçiş döneminde büyüme yaşamsal bir önem taşır. Çünkü büyüyen ekonomiler üretimi yeniden yapılandırır ve etkinliği arttırırlar. Yüksek bir yatırım düzeyi kaynakların fiyat sinyallerine göre tahsisine izin verir ve kar fırsatlarının çıktı miktarlarında hızlı artışlara dönüştürülmesini sağlar. Bunun aksine, çıktı miktarlarındaki düşüşler yatırım düzeyini azaltır ve yeniden yapılanmayı oldukça güçleştirir. Başka bir deyişle, fiyat liberasyonunun etkinliği ve görece fiyatlardaki değişim önemli ölçüde yatırım hacmine bağlıdır. Reform stratejisi, fiyat istikrarı ve fiyat liberasyonu ile sınırlandırılmışsa çıktı, istihdam ve gelir düzeyi düşebilecektir. Bu durum, sırayla, daha düşük yatırım düzeyi ve büyüme, ekonominin esnekliğinde azalma ve çıktı birleşiminde yapılması gerekli değişikliklerin geciktirilmesi ile sonuçlanacaktır. Bu nedenlerden dolayı, kademeli reform stratejisinde arz esnekliği yüksek sektörler yaygınlaştırılmalı ve yatırım düzeyi yüksek sektörler öncelik tanınmalıdır.

Yukarıda sözü edilen reformların gerçekleştirilmesi sosyal hizmetlerin reformu ve etkin bir sosyal koruma sisteminin kurulmasına olanak sağlar(UNDP, 1999:32). Geçiş döneminde istihdam düzeyi ve ortalama gelirler yükseliyorsa, gelir dağılımı bozuk olsa bile yoksul nüfus oranı düşük olacaktır. Düşük yoksulluk eğilimi ve gelişmiş yaşam standartları, görece olarak ılımlı gelir transferi ile yoksulluğun makul ölçülere çekilebileceği ve gerek duyulan transfer harcamalarının finansmanını sağlayacak ılımlı bir vergi artışı anlamına gelir. Başka bir deyişle, yoksulluk yaygın ve ortalama gelirler düşüyorsa, yoksulluğun azaltılmasına yönelik transfer gereksiniminin boyutu büyük olabilecek ve yoksul dışı kesimin direnci büyük olacaktır. Etkin bir yoksulluk azaltıcı program finansal olarak ya da siyasal açıdan mümkün olmayacaktır. Bu nedenle, reformların ardı ardına gerçekleştirilmesinde gelir, istihdam ve çıktı büyümesi, yatırım düzeyinin yükselmesi ve büyüme oranının artışına, yoksulluğun önlenmesine yönelik transfer harcamalarındaki artışa ve sosyal hizmetlerin yeniden yapılanmasına yönelik çalışmalara göre öncelik tanınması gerekir. Hem üretim artışını gerçekleştirecek reformlar, hem de sosyal hizmetlerin reformu oldukça önemlidir. Ancak, sosyal hizmetlerin reformuna öncelik verilmesi durumunda tüm reform girişimlerinin başarısızlığı uğrama tehlikesi söz konusudur.

Radikal reform stratejisi genelde geçiş sürecinin ilk aşamalarında yalnızca kısmi bir fiyat serbestleştirmeyi gerektirir. Örneğin, fiyat denetimleri ve kota teslimleri temel gıda maddeleri ile sınırlandırılmalı ve kota üzeri çıktının piyasa güçleri tarafından belirlenen fiyatla serbest piyasada satılmasına izin verilmelidir. Bu "dual fiyat sistemi" birçok avantajı beraberinde getirmektedir. Her şeyden önce, üretimin belli bir

marjın üzerine çıkarılmasında güçlü bir özendirici işlev görmektedir. Aynı zamanda, tüketicilerin temel gıda ürünlerini denetimli fiyatlardan elde etmelerini sağlar. Bu durum reel ücretlerin tehlikeli bir şekilde düşmesini ve yoksulluğun artmasını engeller.

Benzer şekilde, hammaddeler ve ara ürünler konusunda sanayi işletmeleri temel girdileri denetimli fiyatlardan sağlayabilir. Bu onları birden bire rekabet dışı bırakacak göreceli fiyatlardaki değişimlere tepki olarak maliyetlerin keskin bir şekilde yükselmesine engel olur. Aynı zamanda, dual fiyatlar girdi tedarikinin normal olarak sürdürülmesini sağlar ve dolayısıyla girdi tedarik sistemindeki bir kopukluğun üretimi durdurması önlenmiş olur. Öte yandan, çıktı ve istihdam düzeyinin yükselmesine katkıda bulunur. Son olarak, dual fiyat sistemi hükümetin fiyatlar genel düzeyi üzerinde denetimini sürdürmesine yardımcı olur ve liberasyon sürecinde yüksek enflasyon tehlikesinin ortaya çıkmasını engeller. Dual fiyat sisteminin sakıncaları, yolsuzlukların teşvik edilmesi ve fiyat sinyallerinin bozulması şeklinde ortaya çıkar. Bir ürünün birden fazla satış fiyatı olacağından yolsuzluk teşvik edilmiş olur. Piyasada faaliyette bulunanlar arbitraja özendirilir. Örneğin, denetimli piyasadan düşük bir bedelle satın alınan bir ürün, yüksek bir fiyattan serbest piyasada tekrar satılabilir. Dual fiyat sistemi fiyat sinyallerini bozar. Çünkü ne denetimli fiyat, ne de serbest piyasa fiyatı uzun dönem denge fiyatına karşılık değildir. Denetimli fiyat oldukça düşük, piyasa fiyatı ise çok yüksektir. Bu “dengesizlik sistemi” ekonomiyi doğru yönde hareket ettirebilir. Ancak optimal bir sonuç ortaya çıkarmayacaktır.

Kademeli reform stratejisini benimseyen Çin, Vietnam gibi doğu Asya'nın geçiş ekonomileri eş zamanlı reform ya da şok terapi stratejisini benimseyen Polonya, Rusya Federasyonu gibi ülkelerden çok daha hızlı bir ilerleme gerçekleştirmişlerdir(UNDP, 1999:33). Gerçekten, birçok ülke büyük patlama yaklaşımından sonra kişi başına gelirlerin azalması, demografik göstergelerin tersine dönmesi ve sosyal yapıda şiddetli çatışmalar yaşanması üzerine bu stratejiden geri adım atmak zorunda kalmışlardır. Çin 1978 yılında giriştiği kademeli reform stratejisi ile oldukça başarılı olmuştur. Çin ekonomisinin açıklık derecesi ithalat ve ihracatın GSYİH'ya oranı ile ölçüldüğünde, bu oran 1978 yılında %9.8'den, 1996'da %35.7'ye yükselmiştir. Benzer şekilde, 1983 yılından 1996'ya kadar yıllık doğrudan yabancı yatırım Çin'de 0.6 milyar dolardan 41.7 milyar dolara yükselmiştir. Ekonominin dünya piyasalarına açılmasını içeren piyasa uyumlu reformların uygulamaya geçmesi hızlı bir ekonomik büyüme ve dünyanın gelişmekte olan en büyük ülkesinde keskin bir yapısal değişimi beraberinde getirmiştir. 1979-96 döneminde, Çinin GSYİH'sı yıllık ortalama 9.9 büyümüştür. Büyüme oranı reformlar öncesi 1960-78 döneminde ortalama %5.3 idi(Sun vd., 1999:615).

Eski Sovyetler Birliği, orta-doğu Avrupa'nın geçiş ekonomilerinin çoğunluğu büyük ölçüde eş zamanlı reform stratejisi ile reformlara başlamıştır. Kademeli reform stratejisi eş zamanlı reform stratejisi ile karşılaştırıldığında, bugün ulaşılan nokta, reformları zamana yaymak ve uzun vadeli olarak gerçekleştirmek suretiyle aşamalı bir reform stratejisinin uygulamada başarı şansının daha yüksek olduğudur. Eş zamanlı geçiş stratejisi ile kısa dönemde istenilen sonuçların gerçekleştirilemediği, başlangıçta makro ekonomik istikrarsızlık, hiperenflasyon, çıktı düzeylerinde şok düşüşler gibi kısa vadeli olarak geçiş ekonomilerini önemli ölçüde etkileyen bir yapısal ve kurumsal başarısızlığın yaşanması olmuştur.

4. Reformların Bugünkü Düzeyi

Geçiş sürecindeki ülkeler arasında reformların uygulanmasında birbirinden farklı çeşitli sıkıntılar yaşanmakla birlikte, hem ekonomik yapı hem de tüketici ve üretici davranışları temel bir transformasyon süreci yaşamıştır. Reformlarda önemli ilerlemeler sağlanmasına karşın, geçiş süreci başlangıçta beklenenden çok daha güç ve sıkıntılı geçmektedir. Belirtmek gerekir ki geçiş sürecinde izlenen politikalar hiç bir zaman ideal olmamıştır. Özellikle piyasa ekonomisinin etkin işlemesi için kurumsal altyapı gerekliliğine karşın uygulamada bu tür bir kurumsal yapılanmaya yeterince dikkat gösterilmemiştir.

Piyasa uyumlu ekonomilerin işleyişi için gerekli kurumsal ve yasal altyapının olmayışı geçiş ekonomilerinin merkezi planlamaya dayalı ekonomik sistemden devraldığı en önemli olumsuzluklardan birisi olarak göze çarpmıştır. Mülkiyet haklarının yeterince açık olmaması, özel teşebbüsün piyasaya giriş ve çıkışını düzenleyecek ticari yasaların yetersizliği, finansal piyasaların bulunmaması, etkin bir ticari bankacılık sisteminin kurulamaması, açık emek piyasası ve piyasa uyumlu bir vergi sisteminin oluşturulamaması gibi olumsuzluklar piyasa ekonomisinin etkin işlemesine engel olan ve tamamlanması gereken kurumsal altyapı yetersizlikleri olarak ortaya çıkmıştır (IMF, 2000:84).

Tablo:1, geçiş ekonomilerinde başlangıç koşullarını yansıtmaktadır. Sistematik ekonomik geçiş pek çok sahada radikal reformların gerçekleştirilmesi anlamına gelmiştir. Radikal reformlar açıkça geçiş döneminin başındaki "başlangıç koşulları"na bağlı olarak bir ülkeden ötekine farklılık göstermiştir(EBRD, 1999:27). Başlangıç koşullarına ilişkin faktörler; ülkenin coğrafi konumu, başka bir deyişle, AB'ye yakınlığı, nüfus büyüklüğü, kişi başına GSYİH ile ölçülen gelişmişlik düzeyi, doğal kaynak zenginliği, kültürel ve tarihsel geçmişi ile piyasa ekonomisi konusundaki tarihsel deneyim ve bilginin varlığıdır. Örneğin,

orta-doğu Avrupa ülkeleri, özellikle Macaristan, Polonya fiyat reformları konusunda uzun bir tarihsel deneyime sahiptir ve Polonya ile eski Yugoslavya örneklerinde tarım kesimi özel mülkiyetin yanısıra kollektif mülkiyet ilişkilerini de içermiştir(Falcetti, Raiser, Sanfey,2002:230).

Tablo 1: Geçiş ülkelerinde başlangıç koşulları

Ülkeler	Sanayinin GSYİH' daki Payı 1990	Yansıyan Enflasyon 1987-90	Merkezi Planlama Süresi ¹	Ulusal Gelir 1989 ²	EYK Ticareti 1990 ³	Doğal Kaynak Zenginliği
Bulgaristan	0.59	18.0	43	5,000	16.1	Yok
Çek Cum.	0.58	-7.1	42	8,600	6.0	Yok
Macaristan	0.36	-7.7	42	6,810	13.7	Yok
Polonya	0.52	13.6	41	5,150	8.4	Orta
Romanya	0.59	16.8	42	3,470	3.7	Orta
Slovakya	0.59	-7.1	42	7,600	6.0	Yok
Slovenya	0.44	12.0	46	9,200	4.0	Yok
Estonya	0.44	25.7	51	8,900	30.2	Yok
Letonya	0.45	25.7	51	8,590	36.7	Yok
Litvanya	0.45	25.7	51	6,430	40.9	Yok
Arnavutluk	0.37	4.3	47	1,400	6.6	Yok
Hırvatistan	0.35	12.0	46	6,171	6.0	Yok
Makedonya	0.43	12.0	47	3,394	6.0	Yok
Ermenistan	0.55	25.7	71	5,530	25.6	Yok
Azerbaycan	0.44	25.7	70	4,620	29.8	Zengin
Beyaz Rusya	0.49	25.7	72	7,010	41.0	Yok
Gürcistan	0.43	25.7	70	5,590	24.8	Orta
Kazakistan	0.34	25.7	71	5,130	20.8	Zengin
Kırgızistan	0.40	25.7	71	3,180	27.7	Yok
Moldova	0.37	25.7	51	4,670	28.9	Yok
Rusya	0.48	25.7	74	7,720	11.1	Zengin
Tacikistan	0.34	25.7	71	3,610	31.0	Yok
Türkmenistan	0.34	25.7	71	4,230	33.0	Zengin
Ukrayna	0.44	25.7	74	5,680	23.8	Orta
Özbekistan	0.33	25.7	71	2,740	25.5	Orta

Kaynak: IMF, World Economic Outlook, September 2000, s.115.

¹ Geçiş döneminin başlangıcına kadar merkezi planlamanın uygulamada kaldığı süre.

² Satın alma gücü paritesine göre kişi başına dolar olarak.

³ Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi içerisindeki ticaretin GSYİH'nın yüzdesi olarak payı.

1989 öncesinde, eski Sovyetler Birliğinde piyasa kurumları ya da özel mülkiyet ilişkilerinde herhangi bir deneyim söz konusu değildi. Üstelik, Sovyet ekonomisinde oldukça sadık bir biçimde uygulanan planlama sistemi uzun bir tarihsel deneyime sahipti⁶. Oysa orta-doğu

⁶ Birinci Beş Yıllık Plan 1928'de uygulamaya konulmuştur.

Avrupa'da planlı ekonomi 1940'lı yıllara kadar benimsenmemiştir. Dolayısıyla, orta-doğu Avrupa'da geçiş döneminin başında piyasa ekonomisinin nasıl işlediğini anımsayan çok fazla insan yaşıyordu. Bu durum Sovyetler Birliği için geçerli olmayan bir deneyimdi ve sonuç olarak öğrenim süresi daha uzun sürmüştür. Merkezi planlamanın uygulanma süresinin etkisinin yanısıra, orta-doğu Avrupa ülkeleri ile eski Sovyetler Birliğini oluşturan ülkeler arasında gelişmişlik seviyesi bakımından temel farklılıklar bulunuyordu. Orta Avrupa ülkeleri İkinci Dünya Savaşı öncesine kadar dünyanın en zengin ülkeleri arasında yer almıştır. Oysa Kafkas ülkeleri ve Kırgızistan ve Tacikistan gibi bazı orta Asya ülkeleri yeterli bir gelişme trendi yakalayamamıştır. Bu farklılıklar sosyalist sistem içerisinde giderilmeye çalışılmakla birlikte, bölge çapında reformların başlangıcında gelişmişlik farkı önemli bir faktör olarak kalmıştır(EBRD, 1999:28).

Coğrafi konum ve doğal zenginlikler Avrupa Birliğine komşu batı ülkeleri ile Kafkas ülkeleri ve bazı Orta Asya ülkeleri arasında açık bir farkın ortaya çıkmasında rol oynayan faktörler olarak belirlenmiştir. Piyasalara geçişte ve yatırım akışının sağlanmasında Avrupa Birliğine yakınlık önemli bir üstünlük getirmenin yanısıra modern, demokratik ve girişimcilik gücü yüksek bir toplum yapısının gelişmesine katkıda bulunmuştur. Özellikle enerji alanında doğal kaynak zenginliğine sahip Orta Asya ülkeleri ile Rusya ihrac fiyatlarını dünya piyasası düzeyine getirdiğinden bu ülkeler ile ticari ilişkiler önemli ölçüde gelişmiştir. Bu kaynaklar aynı zamanda, doğrudan dış yatırımların ülkeye çekilmesinde önemli bir avantaj getirmiştir. Öte yandan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovenya, Slovakya 16 Nisan 2003'te Atina'da AB'ye üyelik anlaşması imzalamış ve bu ülkeler 1 Mayıs 2004'te AB'ye tam üyelik olmuştur. Dolayısıyla, AB Konseyinin 1993 tarihli Kopenhag'daki kararıyla orta ve doğu Avrupa'da bulunan ve üye olmak isteyen ülkelerin üyeliklerini kabul edeceklerini açıklamasıyla birlikte bu ülkeler AB'ye geçiş hedefleri doğrultusunda oldukça hızlı bir yapısal ve kurumsal reform süreci içine girmiştir. Daha sonraki süreçte AB, Bulgaristan ve Romanya'ya 2007 yılına kadar kesin üyelik perspektifi vermiştir. Yine, Hırvatistan 2004 yılında AB'ye geçiş için aday ülke konumunu elde ederek reform çalışmalarını hızlandırmıştır. Bu üç ülke, 2003-05 dönemine ilişkin reform sürecinde en hızlı reformist ülkeler olarak reform çalışmalarını yoğunlaştırmıştır.

Bu faktörlere göre incelendiğinde, piyasa ekonomisi uygulayan batı Avrupa'ya coğrafi olarak yakınlık, AB'merkezi planlama daha sınırlı uygulandığından, daha olumlu başlangıç koşullarını beraberinde getirmiştir. İstikrarlı AB'ye üye olma yolunda ilerleyen bu ülkelerde

Kamu-İş; C: 8, S: 4/2006

Arnavutluk	2	4	2	4	4	2	3	2	2
Ermenistan	3	4	2	4	4	2	2	2	2
Azerbaycan	2	4	2	4	4	2	2	2	2
Beyaz Rusya	1	2	1	3	2	2	2	2	1
Bosna Hersek	2	3	2	4	4	1	3	2	2
Bulgaristan	4	4	3	4	4	2	4	2	3
Hırvatistan	3	4	3	4	4	2	4	3	3
Çek Cum.	4	4	3	4	4	3	4	3	3
Estonya	4	4	3	4	4	3	4	3	3
Makedonya	3	4	2	4	4	2	3	2	2
Gürcistan	3	4	2	4	4	2	3	2	2
Macaristan	4	4	3	4	4	3	4	4	4
Kazakistan	3	4	2	4	3	2	3	2	2
Kırgızistan	4	4	2	4	4	2	2	2	2
Letonya	4	4	3	4	4	3	4	3	3
Litvanya	4	4	3	4	4	3	3	3	3
Moldova	3	3	2	4	4	2	3	2	2
Polonya	3	4	3	4	4	3	3	4	3
Romanya	4	4	2	4	4	2	3	2	3
Rusya	3	4	2	4	3	2	2	2	3
Sırbistan Karadağ	2	3	2	4	3	1	2	2	2
Slovak Cum.	4	4	3	4	4	3	4	3	3
Slovenya	3	4	3	4	4	3	3	3	3
Tacikistan	2	4	2	4	3	2	2	1	1
Türkmenistan	1	2	1	3	1	1	1	1	1
Özbekistan	3	3	2	3	2	2	2	2	2
Ukrayna	3	4	2	4	3	2	2	2	2

Kaynak: Transition Report 2004, EBRD, s

Geçiş ekonomilerde benimsenen reform modelleri üzerinde özellikle politik sürecin ve yapılanmanın önemli bir etkisi olmuştur (EBRD, 1999:27). Bir çok ülkede “geçiş” politik değişimle aynı zaman sürecinde gerçekleşmiş, piyasa ekonomisine geçiş çok partili sisteme geçişle birlikte algılanmıştır. Bir kısım geçiş ülkelerinde ise siyasal süreçte önemli bir değişim yaşanmamıştır. Çin, Vietnam, gibi doğu Asya’nın geçiş ekonomilerinde geçiş sürecinde siyasal sistem önemli bir değişim geçirmemiştir (IMF, 2000:90).

Tablo 2, geçiş sürecinde zamanla ortaya çıkan değişimi değerlendirmekte ve ülkeler arasında reform ilerlemelerine ilişkin değerlendirme yapmayı kolaylaştırmak amacıyla yapısal değişimin sayısal göstergelerini yansıtmaktadır. En sık kullanılan geçiş göstergeleri Avrupa Yatırım ve Kalkınma Bankası (EBRD) tarafından geliştirilmiştir. EBRD’nin geçiş göstergeleri 1 reform puanından 4 puana kadar sıralanmıştır. 1 reform puanı reform öncesi üretim araçları mülkiyetinin önemli ölçüde devletin elinde bulunduğu merkezi planlı bir ekonominin varlığını ve değişmeyen koşulları göstermektedir. 4 reform puanı ileri bir piyasa ekonomisinin koşullarının geçerli olduğunu belirtmektedir. Geçişin başlangıcından bugüne kadar geçen süre içerisinde geçiş ekonomilerindeki büyük değişimin iki boyutu bulunmaktadır: hükümetler tarafından gerçekleştirilmiş geniş bir yapısal-kurumsal reform

dizisi ile birlikte ekonomik davranışlar ve kurumlarda meydana gelen değişim. Genelde önemli ilerlemeler sağlanmasına karşın, yapısal reform süreci tam anlamıyla tamamlanamamış ve reform alanları arasında bir birinden çok farklı ilerlemeler sağlanmıştır (EBRD, 2004:4-6).

Küçük işletmelerin reformu en ileri reform alanı olarak belirlenmiştir. Reformların görece olarak ileri olduğu diğer alanlar dış ticaret ve döviz kuru liberasyonu ile fiyat kontrollerinin ortadan kaldırılmasıdır. Ne var ki bazı BDT ülkelerinde bu alanlarda hiç bir ilerleme sağlanamamıştır. Yapısal reformlar en az ilerleme sağlanan alan olmuştur: bankacılık ve finans sektörünün düzenlenmesi ve yönetim, rekabet politikasının güçlendirilmesi ve geliştirilmesi, büyük ölçekli işletmelerin yeniden yapılandırılması, hem kamu, hem de özel kesimde yönetim reformu gibi. Geçiş ekonomilerinin çoğunluğu “orta”, bir kısmı ise “orta üzeri”⁷ düzeyde reformist ülkeler grubunda yer almaktadır. Bu ülkeler “2-3” ve “3-4” reform puanı arasında sıralanmakta ve reform çalışmalarının yoğun olarak sürdürülmesi gereken ülkeler ile reformları tamamlama aşamasındaki ülkeler arasında yer almaktadır.

Avrupa ve BDT(Bağımsız Devletler Topluluğu)nun geçiş ekonomileri geçiş döneminin başlangıcında çıktı seviyelerinde büyük oranlarda düşüşler yaşamışlardır. Bu düşüş eğilimi özellikle BDT ülkelerinde daha şiddetli bir şekilde yaşanmıştır. Geçiş sürecinin bu “şok” döneminden sonra, çıktı seviyelerinde belirgin bir şekilde yeniden yükselmeler gerçekleştirilerek geçici dönem ilk yıllarındaki çıktı kayıpları önemli ölçüde giderilmiştir. BDT ülkelerinde çıktı düzeylerinde yaşanan bu yeniden yükselme süreci daha geç başlamış ve daha yavaş gerçekleşmiştir. Baltık ülkelerinde çıktı performansı başlangıçta BDT ülkelerinin performansına benzer bir eğilim göstermekle birlikte, daha sonra orta-doğu Avrupa ülkeleri düzeyine ulaşmıştır(Merlevede, 2003:650).

Güney doğu Avrupa'nın diğer geçiş ülkelerinde çıktı performansında dramatik bir düşüş yaşanmış, geçiş sürecindeki iç karışıklıklar ve savaşlardan önemli ölçüde etkilenmiştir. Bazı Orta Asya ülkelerinde (Tacikistan) ve Kafkaslardaki BDT ülkelerinde (Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan) silahlı çatışmalar bu ülkelerin çıktı performansları üzerinde önemli etkilerde bulunmuştur. Amprik araştırmalar, geçiş ekonomilerinin çıktı performanslarındaki farklılığın dört faktörden kaynaklandığını göstermektedir: geçiş öncesi dönemden yansıyan ekonomik yapı farklılıkları, bazı BDT ve güney doğu Avrupa

⁷ AB'ye yeni üye sekiz ülke ve geçiş sürecindeki üç ülke.

Kamu-İş; C: 8, S: 4/2006

ülkelerinin yaşadığı iç karışıklıklar ve sivil savaşlar, reform stratejileri ve makro ekonomik politikalar(IMF, 2000:113).

Tablo 3 ve 4, geçiş ekonomilerinde çıktı ve istihdam düzeylerine ilişkin verileri yansıtmaktadır(EBRD, 2004). Geçiş ülkelerinde istihdam ve çıktı seviyelerine ilişkin veriler bölgeler düzeyinde; orta-doğu Avrupa ülkeleri ve Baltık devletleri ile BDT ülkeleri arasındaki farklılığı açık bir şekilde göstermektedir. Orta-doğu Avrupa ülkeleri ve Baltık devletlerinde toplam istihdam düzeyi GSYİH'ya benzer olarak "U-biçimli" bir eğim göstermiştir. Ancak, istihdam düzeyi GSYİH'daki yükselmenin ardından, gecikmeli olarak iki yıl ve birçok ülkede daha uzun süreli olmak üzere, yeniden yükselmeye başlamıştır. Aksine, BDT ülkelerinde ise istihdam, başlangıçta görece olarak sabit kalmış, daha sonraki on yıl boyunca azalmıştır. BDT ülkelerinde genel olarak istihdam düzeyi 1998 yılında 1990 yılı düzeyinin %14 altında kalmıştır.

Tablo 3: Orta-doğu Avrupa ve BDT ülkelerinde GSYİH'da Büyüme (bir önceki yıla göre yüzde değişim)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2003 yılı reel GSYİH (1989=100)
Hırvatistan	6.0	6.5	2.5	-0.9	2.9	3.8	5.2	4.5	3.5	94
Çek Cum.	4.3	-0.8	-1.0	0.5	3.3	3.1	2.0	2.9	4.0	113
Estonya	3.9	9.8	4.6	-0.6	7.3	6.5	6.0	4.7	5.5	103
Macaristan	1.3	4.6	4.9	4.2	5.2	3.7	3.3	2.9	4.0	119
Letonya	3.7	8.4	4.8	2.8	6.8	7.9	6.1	7.5	6.0	87
Litvanya	4.7	7.0	7.3	-1.8	4.0	6.5	6.8	8.9	6.5	89
Polonya	6.0	6.8	4.8	4.1	4.0	1.0	1.4	3.7	4.5	140
Slovakya	5.8	5.6	4.0	1.3	2.2	3.3	4.4	4.2	4.4	119
Slovenya	3.5	4.6	3.8	5.2	4.6	3.0	2.9	2.3	3.1	124
Arnavutluk	9.1	-7.0	12.7	8.9	7.7	6.8	4.7	6.0	6.0	136
Bosna Hersek	86.0	37.0	15.6	9.6	5.5	4.4	5.5	3.5	4.0	59
Bulgaristan	-9.4	-5.6	4.0	2.3	5.4	4.0	4.8	4.5	4.8	88
Romanya	4.0	-6.1	-4.8	-1.2	1.8	5.3	4.9	4.9	5.0	96
Sırbistan Karadağ	7.8	10.1	1.9	-18.0	5.0	5.5	4.0	2.0	2.0	53
Ermenistan	5.9	3.3	7.3	3.3	6.0	9.6	12.9	13.9	7.0	95
Azerbaycan	0.8	6.0	10.0	9.5	11.1	9.9	10.6	11.2	8.5	78
Beyaz Rusya	2.8	11.4	8.4	3.4	5.8	4.7	4.7	6.8	4.5	104
Gürcistan	10.5	10.8	2.9	3.0	1.9	4.7	5.6	7.0	5.0	43
Kazakistan	0.5	1.7	-1.9	2.7	9.8	13.5	9.8	9.2	7.0	101
Kırgızistan	7.1	9.9	2.1	3.7	5.4	5.3	0.0	6.7	4.1	78
Moldova	-5.9	1.6	-6.5	-3.4	2.1	6.1	7.2	6.3	5.5	43
Rusya	-3.6	1.4	-5.3	6.4	10.0	5.1	4.7	7.3	5.5	81

Kamu-İş; C: 8, S: 4/2006

Tacikistan	4.4	1.7	5.3	3.7	8.3	10.3	9.1	10.2	6.0	66
Özbekistan	1.6	2.5	4.3	4.3	3.8	4.2	4.2	1.0	2.5	110

Kaynak: Transition Report 2004, EBRD, s.38.

Geçiş döneminin temel özelliklerinden biri emeğin devlet sektöründen özel sektöre doğru yeniden dağılımı olmuştur. Geçiş sürecinin başlangıcında, toplam istihdamda düşüş ve işsizlikte artış görüleceğine ilişkin olarak uzmanlar arasında genel bir görüş birliği bulunmaktaydı. Özel sektörde yeni iş sahaları açmanın devlet sektöründe küçülmeyi sağlamaktan daha güç olduğu ve bunun işsizliğe yol açacağı endişesi yaygındı. İşsizliğin devlet ile özel sektör arasında bir tampon olarak emeğin yeniden dağılımını sağlayacağı görüşü benimsenmişti. Bu anlamda, geçiş sürecinin, özellikle işsizliğin, süresi ve şiddeti konusunda görüş farklılıkları oluşmuş, işsizlik geçiş döneminde kaçınılmaz bir durum olarak algılanmıştır. Bu konudaki farklı görüşler, hükümetleri reformlar konusunda baskı altına almıştır. Reformlar uzun dönemde faydalarını gösterecek, kısa dönemde oldukça sıkıntılı olacaktır. Ancak reformların hızının belirleyiciliği açık olarak anlaşılmıştır. Bu durum reformların hızı konusunda yeni tartışmaları gündeme getirmiştir(Campos-Coricelli,2002: 793; Svejnar, 2002:3).

Tablo4: Orta-doğu Avrupa, Baltık ve BDT ülkelerinde İstihdam
(bir önceki yıla göre yüzde değişim)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hırvatistan	-1.4	3.4	-3.1	-3.4	4.1	-5.4	4.0	0.7
Çek Cum.	0.2	-0.7	-1.4	-2.1	-0.7	-0.1	0.8	-0.7
Estonya	-2.2	4.0	-1.7	-4.5	-1.2	0.9	1.4	1.5
Macaristan	-0.8	0.0	1.4	3.1	1.0	0.3	0.3	1.3
Letonya	-9.3	4.4	-0.4	-1.8	-2.8	2.2	2.8	2.7
Litvanya	-0.7	-3.1	-5.2	-2.2	-4.0	-3.3	4.0	2.1
Polonya	3.5	1.3	0.6	-1.2	-2.6	-3.1	-1.0	-4.5
Slovak Cum.	-1.4	-2.3	-1.0	-1.8	-1.4	-1.0	0.0	1.8
Slovenya	0.5	2.3	1.0	-1.7	0.2	2.2	0.9	-1.1
Arnavutluk	-2.5	-0.8	-2.0	-0.4	-1.3	-0.2	-13.5	0.8
Bosna Hersek	-	-	0.0	0.6	-0.9	-1.4	-0.6	-
Bulgaristan	0.1	-3.9	-0.1	-2.1	-9.5	-3.4	0.2	-
Romanya	-1.2	-3.8	-2.3	-4.5	2.5	-0.8	-0.7	-
Sırbistan Karadağ	-0.4	-1.4	-1.8	-6.0	-2.6	0.2	-11.9	-4.4
Ermenistan	-2.8	-4.4	-2.5	-2.9	-1.6	-1.0	1.4	0.5
Azerbaycan	2.0	0.2	0.2	0.1	-0.1	0.3	0.3	0.5
Beyazrusya	-1.0	0.1	1.1	0.6	0.0	-0.5	-1.7	-1.0
Gürcistan	0.6	12.5	-9.9	-6.0	13.2	-2.2	-6.4	-
Kazakistan	-12.3	-17.1	-	-0.4	1.6	8.0	0.2	3.7
Kırgızistan	0.6	2.3	0.9	3.5	0.2	1.1	3.5	-
Moldova	-6.7	-6.5	-6.4	-18.2	-15.6	-5.8	2.3	1.8
Rusya	-0.7	-1.9	-1.6	-0.9	1.5	1.3	0.6	-0.8

Kamu-İş; C: 8, S: 4/2006

Tacikistan	-6.6	3.4	0.3	-3.3	0.5	4.8	5.0	4.8
Özbekistan	1.3	1.4	1.4	1.0	1.1	1.5	2.4	-

Kaynak: Transition Report 2004, EBRD, s.90-197'den elde edilmiştir.

Geçiş sürecinde emek piyasasını düzenleme modelleri iki açıdan incelenebilir(World Bank,2000). Modellerden biri, orta Avrupa için daha belirgin olarak gözlenmiştir. Orta Avrupa ülkelerinde çıktı düşüşleri daha ılımlı olmuş ve daha sonra yeniden bir yükselme trendine girmiştir. Bu ülkelerde, özellikle geçiş döneminin ilk yıllarında, emek piyasasını düzenleme modeli esas olarak istihdamda keskin bir azalmayla gerçekleştirilmiştir. Geçişin erken aşamasında, işletmelerin kapanması nedeniyle ortaya çıkan istihdam daralması yüksek oranlı açık işsizliğe yol açmıştır. İkinci model, BDT ülkeleri ve daha yavaş reformcu Romanya gibi ülkeler için daha belirgindir. Bu ülkelerde çıktı düşüşleri oldukça ani ve uzun süreli olmuş, dolayısıyla istihdam düşüşleri politik ve sosyal olarak savunulamaz bir konuma gelmiştir. Reformların yavaş ilerlemesi nedeniyle teşebbüslerin yeniden yapılanması da sınırlı kalmıştır. Ücretlerde azalma ya da ücretlerin ödenmemesi emek piyasasının düzenlenmesinde baskın yöntem olmuştur. Bu ülkelerin bir çoğunda, özellikle güney Avrupa ülkelerinde, düşük ücretli işlere tepki olarak kendi adına çalışma biçimindeki istihdam modeline dönüş yaşanmıştır.

Avrupa ve BDT'nin geçiş ekonomilerinde yaşanan makro ekonomik gelişmelerden farklı olarak, doğu Asya'nın geçiş ekonomileri reform sürecinin başlangıcından sonraki süreç içerisinde çıktı düzeyinde bir çöküş aşaması yaşamamışlar ve çıktı düzeyleri geçiş döneminde önemli ölçüde yükselmiştir. Çin'in yaşadığı hızlı büyüme süreci bir çok araştırmacı tarafından tartışılmış ve kademeli reform politikasının bu sonuç üzerinde önemli etkisinin olduğu kanısına ulaşmışlardır. Bir kısım araştırmacılar da kademeli reform politikasının başarısına ek olarak başlangıç koşullarının ve politik istikrarın etkisini de gözönünde bulundurmuştur.

Çin ve diğer geçiş sürecindeki doğu Asya ekonomilerinin farklı bir özelliği, çeşitli özendiricilerle gelir ve büyüme artışı, geleneksel planlama sisteminin değiştirilmesi ve ekonomiyi dış dünyaya açmak şeklinde ortaya çıkan başlangıç amaçlarıyla geçiş sürecinin sorumluluk yüklenmiş hükümetler tarafından başlatılmasıdır. Bu nedenle, kademeli reform süreci kaçınılmaz olmuştur. Böylece, diğer bölgelerdeki geçiş ekonomilerinden farklı olarak ekonomik reform girişimleri görece olarak daha istikrarlı politik bir iklimde başlatılmış ve sürdürülmüştür. Doğu Asya'nın geçiş ekonomilerinin istikrarlı büyüme nedenleri üzerindeki

tartışmalar sürdürülürken, spesifik başlangıç koşullarının da açıkça önemli bir rolü olduğu ifade edilmektedir. Yukarıda ifade edilen politik istikrara ilave olarak, doğu Asya ekonomilerinin temel özelliklerinden biri hala geniş ölçüde tarım ağırlıklı bir ekonomik yapıya ve büyük bir emek fazlasına sahip olmasıdır. Böylece, tarımda özel sektörün teşvik edilmesine ve kırsal kesimlerde sanayileşme hareketine öncelik verilmesine ilişkin başlangıç reformları çıktı miktarlarında önemli artışlar sağlamıştır. Başlangıç koşullarının yanısıra makro ekonomik koşullar da genel olarak olumludur.

Doğu Asya'nın geçiş ekonomileri hariç tutulacak olursa, geçiş döneminin ilk yıllarında çıktı düzeylerindeki düşüşlere paralel olarak istihdam da düşmüş, ancak istihdamdaki azalmalar çıktı düzeylerindeki düşüşler kadar büyük ve dramatik boyutlarda olmamıştır. Özellikle, orta-doğu Avrupa ülkelerinde makro ekonomik istikrarın yakalanmasıyla birlikte sağlanan çıktı artışları son yıllarda istihdama net artışlar şeklinde yansımaktadır. Ne var ki 10 yılı aşkın bir geçiş süreci sonunda, toplam istihdam 1989 düzeyinin %10 altında kalmıştır. Çünkü büyüme oranlarındaki artışlar önemli ölçüde etkinlik kazançlarından kaynaklanmıştır. BDT ülkelerinde, 1999 yılına kadar istihdam düzeylerinde iyileşme söz konusu değildir ve istihdam düzeyleri geçen yıllarda kademeli olarak azalmayı sürdürmüştür. Bu ülkelerde merkezi planlamadan devralınan emek yığını yeni bağımsızlığını kazanan ülkelere olumsuz bir faktör olarak devredilmiş, bu durum yaygın geçici işten çıkarmalar ve kısmı çalışma tipleriyle sonuçlanmıştır(IMF, 2000:95).

Birçok geçiş ekonomisinde, merkezi planlama döneminden yansıyan büyük parasal açıklar ve fiyat liberasyonu nedeniyle fiyatlar geçiş sürecinin başlangıcında önemli ölçüde artmıştır. Çıktıdaki düşüşler ve mali yeniden yapılanma enflasyonu dalgalandırmış, büyük bütçe açıklarının para basımı yoluyla finanse edilmesi ile bir çok BDT ülkesinde hiperenflasyon seviyeleri yaşanmıştır. Makro istikrarsızlık sonucunda ortaya çıkan ekonomik durum BDT ülkelerinde diğer Avrupa ülkelerine göre çok daha kötü olmuştur. Ne var ki 2005 yılı itibariyle, çok az geçiş ekonomisinde makro ekonomik istikrarsızlık devam etmekte, enflasyon oranları yıllık %40'in üzerinde, bütçe açıkları ise GSYİH'nın %5'i oranında ya da daha üzerinde gerçekleşmiştir. Bu ülkeler çeşitli iç karışıklıklar ve politik istikrarsızlıkların yaşandığı birkaç BDT ülkesi ve güney-doğu Avrupa'daki geçiş ekonomileri grubunda yer almıştır. Belirtmek gerekir ki, makro ekonomik istikrara ulaşma yolunda çeşitli ülkelerde bir takım sorunlar yaşanmaktadır. 1990'lı yılların ortalarından itibaren gerçekleştirdikleri fiyat istikrarıyla birçok geçiş ekonomisi bugün geçiş döneminin başlarındaki yüksek enflasyon oranlarını aşağıya çekmeyi başarmıştır. Ancak bir çok ülke 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren

enflasyonda yeniden bir dalgalanma süreci içerisine girmiştir. Beyaz Rusya, Bulgaristan, Romanya, Rusya gibi ülkelerin bu “U-biçimli” istikrar modeli açık olarak gözlenmiştir. Balkanlardaki bölgesel savaş gibi iç karışıklıklar, 1998 yılında Rusya’da yaşanan finansal kriz benzeri politik ve ekonomik dış şoklar etkili olmakla birlikte, en etken faktör tutarlı ve ısrarlı bir reform programının izlenmesindeki başarısızlık olmuştur.

5. Yeni Devletin İşlevleri

Geçiş sürecinin temel politikaları, geniş bir yelpazeye yayılan sosyal işlevleri yerine getirmek, kamu hizmetlerini finanse etmek için gerekli kamu gelirlerini arttırmak, kamu gelirlerini verimli alanlara harcamak, sözleşme ve mülkiyet haklarını korumak ve kamu malları üretmek amacına yönelik ekonomik faaliyetlere doğrudan müdahalede bulunmasından başlayarak, piyasa ekonomisinin iyi çalışması için gerekli “oyun kurallarının” kurulması ve güçlendirilmesine kadar oluşacak süreçte devletin rolündeki değişimdir.

5.1. Yeni devletin sorumlulukları

“Şok tedavi” savunucuları geçiş döneminde devletin işlevini önemsememekte ve reform sürecinin başlangıcında geçerli olan “başlangıç koşullarının” önemli olduğunu vurgulamaktadır(Tanzi, 1999:20). Parker, Tritt, Woo çalışmalarında; doğu Asya ve doğu Avrupa’da ekonomik geçişlerden elde ettikleri sonuçlarda, “ülkenin başlangıç koşullarının merkezi planlı bir ekonominin piyasa ekonomisine geçişte çıktı tepkisini belirlediğini” iddia etmektedir. Çıktı çöküşünün yaşandığı Macaristan, Polonya ve Rusya, çıktı artışı olan Çin ve Vietnam ile karşılaştırıldığında, yazarlar “çıktı performansındaki farklılığın başlangıçtaki yapısal koşullarından kaynaklandığını” ile sürmüştür(Griffin, 1999:40).

Çin ve Vietnam’da refahın artmasına, orta-doğu Avrupa ile eski Sovyetlerde çıktı düşüşlerine yol açan başlangıçtaki bu “yapısal koşullar” nelerdir? İki nokta önem taşımaktadır. İlki, hem Çin hem de Vietnam “tarım ağırlıklı bir ekonomiyle önemli bir işgücü fazlasına” sahiptir. Ayrıca, Vietnam “petrol üretimine sahiptir”. Bunlar konu ile ilgili tartışmalara dayandırılan ilginç açıklamalardır. Vietnam görece olarak daha az petrol üreticisidir; ancak petrol sektörü Azerbaycan, Kazakistan, Rusya ve Türkmenistan’da daha büyüktür. Oysa bu ülkelerin tümünde ekonomik performans daha düşüktür.

Çin ve Vietnam’da tarım sektörünün büyük olduğu ve oldukça fazla işgücü fazlası bulunduğu doğrudur. Ancak, verim düşüklüğünün

yüksek, beceri düzeyinin düşük ve eksik istihdamın fazla olması genellikle başarı nedeni değil, aşılması gereken bir sorun olarak kabul edilmektedir. Öteki geçiş ekonomilerinin sahip olduğu gibi, göreceli olarak büyük sanayi sektörü genellikle başarısızlık nedeni değil, ekonomik değer olarak kabul edilmektedir. Kuşkusuz söz konusu yapısal farklılıklar kamu politikalarındaki farklılıklardan daha azdır.

O halde geçiş sürecinde devletin işlevi nedir? Öncelikle, devlet makro ekonomik istikrarı sağlamalı ve fiyat mekanizmasının etkin işlediği bir çevre oluşturmalıdır(UNDP, 1999:34). Yüksek enflasyonun önlenmesi başarı için temel ön koşuldur. Bu konu sıkı para politikasını, büyük kamu sektörü açıklarının önlenmesini ve mümkün vergi reformlarını gerektirecektir. Kamu harcamalarının büyüklüğü ikinci bir sorundur. Vergi gelirleri kamu harcamalarının finanse edilmesinde yeterli olabilir. İkincisi, piyasaların işlevini yerine getirebilmesi için piyasa kurumlarının birbiri ardına oluşturulması gerekir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve öncelikle üretim planlarının tamamlanmasından özel sektörü harekete geçirecek teşvik sisteminin oluşturulmasına kadar değişiklik gereklidir. Rekabet koşullarını oluşturmaya yönelik politikalar iyi işleyen bir piyasa ekonomisinin can damarıdır. Rekabetin olmadığı yerde devletin hukuki bir düzenleme yapması ve uygulamaya koyması zorunlu olacaktır.

Sermaye, şehir ve tarımsal toprak ile işgücünün merkezden tahsisinin yerini alacak piyasa güçlerinin örgütlenmesi zorunlu olacaktır. Finansal araçlar yoluyla yatırım risklerini yaymak, kârlı yatırım projelerinin finansmanında kredi sağlayabilmek için bankacılık sisteminin ve diğer finansal kuruluşların geliştirilmesi zorunlu olacaktır. Toprak mülkiyetinin özelleştirilmesine gerek yoktur, ancak piyasanın işlev görebilmesini sağlayacak kullanma haklarının sağlanması gerekir.

Özbekistan hükümeti, geçiş döneminde devletin rolüne ilişkin olarak yapılması gereken faaliyet programının temel ilkelerini şu şekilde açıklamıştır(UNDP, 1998:8):

- Sürdürülebilir insani kalkınmanın ön koşulu olarak dinamik bir ekonomik kalkınma için gerekli koşulların oluşturulması gerekir. Ekonomi sektörünün yapısal reformu, özel sektörün büyümesine katkıda bulunacak devlet yatırım programları, personel eğitimi ve yeni teknoloji-sermaye malı kullanımı yoluyla ekonomik büyüme gerçekleştirilebilir.
- Yeni bir piyasa ilişkileri sisteminin doğmasını sağlayacak, ekonomiyi örgütleyecek, eski tekelleri ortadan kaldıracak, piyasa alt yapısını oluşturacak, mal, emek ve sermaye için gerekli piyasaların kurulmasını sağlayacak bir piyasa çevresinin yaratılması.

- Özellikle nüfusun eğitim ve sağlık potansiyeli ile ilgili olarak sosyal hizmetlerin reformu.
- İşlerliğini yitirmiş eski sosyal koruma sisteminden sosyal garanti sistemine kademeli geçişi sağlayarak yeni piyasa koşullarına sosyal uyumu kolaylaştırmak. Bu devlet sübvansiyonlarından yeni geliştirilmiş özel işletmelerden elde edilecek özel fonlara geçiş anlamına gelir.
- Demokratik ilkelere dayalı hukuk sistemi ile yönetilen bir devlet yönetimi geliştirmek ve vatandaşların haklarını korumak.

5.2. Kamu malları ve hizmetleri

Bazı mal ve hizmetlerin yerel, belediye ya da merkezi yönetim tarafından sunulmasının sürdürülmesi gerekir. Çünkü piyasa mekanizması sosyal bakımdan optimal çıktıyı sağlama konusunda başarısızdır(Griffin, 1999:42). Özel malların arzında piyasalar mükemmel işleyebilir, ancak hiçbir zaman bir mal kullanım sürecinde “sonuna kadar” tüketilemez. Kullanımı için herhangi bir ücret ödenmeyecek olan mala engel olmak çok maliyetlidir, piyasalar çok iyi işlemeyecektir. Bu “kamu malları” yasal sistemi, piyasa hakkında bilgi, hava tahminleri, araştırma kurumları gibi haberleşme sistemlerini ve şehir suyunun verilmesi ve kanalizasyon gibi yeterli fiziksel altyapıyı içerir. Fiyat liberasyonu ve rekabet bu gibi durumlarda uygun değildir. Devlet kamu mallarının sunulmasında sorumluluk üstlenmek zorundadır(UNDP, 1999:35).

Bazı yararlar ya da maliyetler piyasa fiyatlarına yansıtılmadığında piyasalar aynı zamanda başarısızdır. Örneğin, eğitim ve sağlık için yapılan belirli harcamalar yalnızca satın alıcıya yararlı olmakla kalmaz aynı zamanda bütün topluma bir bağıştır ve dolayısıyla çıktının büyüme düzeyi ve oranına serbest, piyasa fiyatının gösterebileceğinden çok daha fazla katkıyı sağlar. Böyle durumlarda hükümetin eğitim ve sağlık hizmetlerinin hacmini arttırmak için piyasaya müdahalede bulunmasında güçlü bir neden olabilir. Ne yazık ki pek çok geçiş ekonomilerinde hükümetler bu hizmetleri özelleştirmeye başlamıştır ve bu yalnızca halkın sağlığı için değil, aynı zamanda uzun dönemde nüfusu nitelik olarak ters yönde etkileyebilecek bir tehlikedir. Benzer şekilde, bazı faaliyetlerden toplum geniş ölçüde yararlanır, ancak bu maliyetler piyasa fiyatlarına yansıtılmaz. Bu durumda; örneğin vergi tarhi, minimum standartların oluşturulması, su ve hava kirliliğinin önlenmesi gibi konularda devletin piyasaya müdahale hakkı vardır. Geçiş ekonomilerinde merkezi planlama döneminden kalan, Bakü’de ve Polonya’nın çoğu sanayi şehirlerinde yaşanan yoğun sanayi kirliliği, Kazakistan’ın çeşitli kesimlerindeki

nükleer kirlilik, Özbekistan'da yer altı suyunda kimyasal kirlilik gibi, pek çok büyük olumsuz örnekler bulunmaktadır.

5.3. Mülkiyet ilişkileri reformu

Geçiş döneminde devletin üzerine düşen üçüncü görev, mülkiyet ilişkilerini düzenlemektir. Pek çok yorumcu bunu devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesi olarak algılamaktadır. Gerçekten "devlet sosyalizminin parçalanmasında iki temel fonksiyonun, ekonomik istikrar ve özelleştirme" olduğu konusunda yaygın bir görüş bulunmaktadır. Şok tedavi yaklaşımıyla tutarlı olarak, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya gibi bir çok ülke üç yıl içerisinde devlet mülkiyetinin üçte biri ile yarısı arasındaki kısmını özelleştireceklerine ilişkin düşüncelerini geçiş döneminin başlangıcında bildirmişlerdir. Ancak büyük çoğunluğu devlet mülkiyetinin özel sektöre transferinden daha çok yeni bir mülkiyet ilişkilerinin düzenlenmesiyle ilgilenmişlerdir (UNDP, 1999:36).

Geçiş ekonomilerinin tümünde yeni özel teşebbüslerin artmasının, eski teşebbüslerin mülkiyetinin transferinden çok daha büyük önem taşıdığı konusunda bugüne kadar görüş birliği olmuştur. Böyle olsa bile, çoğu ülkelerde özel sektörün büyümesi engellenmektedir. Çünkü mülkiyet hakları belirsizdir ve netice olarak finansal sermaye, serbest döviz ve toprağın özel mülkiyete geçişi engellenmektedir. Örneğin, Özbekistan ve Kazakistan'da mülkiyet ilişkileri henüz belirsiz olduğundan özel sektör ekonomiyeye tam katkıyı sağlayamamaktadır(Haghyeghi, 1997:321).

Toprak mülkiyeti hakları ülkelerin çoğunda özel bir sorun olarak sürmektedir. Çin ve Vietnam'da toprak mülkiyeti, özelleştirilmiş değildir. Toprak mülkiyeti kullanım hakkını güvence altına alan uzun süreli kira sözleşmeleriyle devredilmektedir. Gerçi, küçük rençberlik sistemi oluşturulmuş, ancak bir toprak piyasası oluşturulamamıştır. Toprak mülkiyetinin özelleştirilmesine karşı politik bir direncin bulunduğu Kazakistan'da toprak mülkiyetinin devlette kalması gerektiği ancak kullanımının sözleşmelerle satılabileceği ve sözleşmeler aracılığıyla devletin bu şekilde kira geliri elde edebileceği önerilmiştir(Griffin, 1999:43). Diğer bir ifadeyle, toprağı ticarileştirmenin ve mülkiyetini değiştirmeden etkin bir toprak piyasası oluşturmanın bir çok yolu vardır.

Geçiş döneminden önce özellikle kentlerde konut yapımı ya devlete ya da devlet teşebbüslerine aitti. Konutların içlerinde oturanlara devredilmesi yoluyla özelleştirilmesi kolaylıkla yapılabilir ve kısmen emeğin mobilitesini artıracığından genelde ekonomik bakımdan

rasyoneldir. Konut sektörünün özelleştirilmesi aynı zamanda görel olarak refahın eşit dağılımına katkıda bulunabilir.

Geçiş ekonomilerinin çoğunda hükümetler, çoğu hizmet sektöründe, çok sayıda küçük devlet işletmesini özelleştirmiştir. Bu da makuldür. Özelleştirme genellikle müşteri hizmetlerinden, kalitede iyileşme, kaynakların daha etkin kullanımı ve daha hızlı ekonomik büyüme anlamına gelir. Vietnam'da büyük yabancı şirketlerle girişim ortaklıkları yapılmakla birlikte, büyük işletmeler özelleştirilmemiştir. Çin'de bazı devlet teşebbüsleri kolektif teşebbüslere dönüştürülmüş ve hükümet gelecek dönemde bazı devlet işletmelerinin özelleştirileceğine ilişkin açıklama yapmıştır. Bazı devlet teşebbüsleri çalışanlarına satılmak suretiyle kısmen özelleştirilmiş ve yaklaşık 300'ün üzerinde işletme yurt içi ve yurt dışı sermaye piyasalarında satılmak üzere listeye konmuştur(Xu, 2000:151). Ne var ki özel sektörün büyümesi, devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesinden daha çok yeni özel girişimciliğin gelişmesiyle sağlanmıştır. Gerçekten, sanayi çıktısının yüzde 60'ından fazlası devlet dışı kesimden elde edilmektedir(UNDP, 1999:37).

Orta ve doğu Avrupa ile eski Sovyetler Birliği ülkelerinin çoğunda devlet işletmelerinin çoğunun özelleştirilmesi düşünülmektedir. Uygulamada, özelleştirme başlangıçta düşünülenin oldukça yavaş ilerlemektedir ve oldukça büyük sorunlar ortaya çıkmıştır. Devlet işletmelerinin gelecekteki karlılığını hesaplamak güç olduğundan, firmanın aktiflerinin değerlendirilmesi sorun olmuştur. Gelişmiş sermaye piyasalarının bulunmayışı, devlet aktiflerinin değerlendirilememesinde önemli bir sorundur. Geçiş ekonomilerinde halkın refah düzeyi devlet işletmelerinin potansiyel değeri ile karşılaştırıldığında oldukça düşüktür. Eğer satışlar yurttaşlar ile sınırlı kalırsa, bu satın alma gücünün yetersiz kalacağı anlamını taşır. Devlet aktiflerinin piyasa fiyatı çok düşük belirlenecek ve özelleştirmenin kamu gelirlerine ve finansal krizlerin çözümüne katkısı yetersiz olacaktır. Diğer bir alternatif, alıcı bulunabilirse, devlet teşebbüslerini yabancılara satmaktır.

Genel olarak, özelleştirme aracılığıyla oluşturulan mülkiyet ilişkileri sık sık refahın dağılımında büyük eşitsizliklerle sonuçlanmıştır. Üstelik, eşitlik ile etkinlik arasında potansiyel bir çekişme vardır. Eşitlik devlet aktiflerinin mülkiyetinin nüfus arasında dağılımını gerektirir. Etkinlik ise mülkiyetin belirli ellerde tutulmasını gerektirir. Uygulamada, bu güne kadar özelleştirme devlete amaçlarından herhangi birinin başarılmasını sağlamamıştır. "Geçiş ekonomilerinde özelleştirme ne kamu gelirlerinde hissedilir bir artış ne daha iyi işletme yönetimi ne de eşitlikle sonuçlanmıştır"(Griffin, 1999:43).

Rusya’da orta ve büyük ölçekli işletmelerin üçte birinden fazlası hala devletin elindedir. Özelleştirilmiş firmaların çoğunluğu işçi-işveren komiteleri aracılığıyla çalışanlarına devredilmiştir. Bu mülkiyet yapısı temel olarak sürdürülmüştür. Sonuçta, Rusya’da “özelleştirilmiş firmalar devlet işletmelerinden farklı bir performans göstermiştir”. Ne var ki mülkiyet ilişkilerindeki değişim büyük ölçüde eşit değildir. Çünkü teşebbüs içi özelleştirme, sermaye gelirinden daha büyük pay veren etkin, modern işletmelerde imtiyazlı bir işçi sınıfı yaratmıştır. Bütçeden aldıkları paylar ile açıklarını kapatan, teknolojik olarak geri kalmış işletmelerde çalışan etkinliği düşük, işçileri ise yoksullaştırmıştır. Hepsinden kötüsü, firma içi özelleştirme, büyük ölçüde, eski devlet işletmecilerinin yöneticileri tarafından büyük bir hile ve hırsızlıkla “kağıt üzerinde” sonuçlandırılmıştır. Özelleştirmenin fanatik savunucularından biri, büyük devlet işletmelerinin yöneticileri tarafından çalındığını belirterek, bu işletmelerin “uygun resmi özelleştirme yöntemi kullanılmak suretiyle yeniden özelleştirilmesi için yeniden millileştirilmesi gerektiğini”(Griffin, 1999:44) belirtmektedir.

Polonya’da büyük ve orta ölçekli işletmelerin bir kısmı henüz özelleştirilmemiştir. Rusya’dakine benzer şekilde, firma içi özelleştirme yaygındır. Macaristan’da özelleştirme girişimleri öncelikle büyük ölçekli devlet işletmelerinin firma dışına özellikle yabancılara satılması için yapılmıştır. Ancak dış yatırımcılardan oldukça düşük bir talep gelmiş ve bundan vazgeçilmiştir. Görünüşte satışlar hala firma dışı özelleştirmeye dayandırılmasına karşın, revize edilen özelleştirme programı etkin bir şekilde firma içi özelleştirmeye dayandırılmıştır. Litvanya’dakine benzer şekilde, Çek Cumhuriyetinde özelleştirme projesi ilk aşamada büyük bir başarıyla tamamlanmıştır. Ne var ki özelleştirilen hisselerin yaklaşık %70’i çok sayıda küçük yatırım fonunun kontrolüne girmiştir. En büyük yatırım fonları devlet bankalarının büyük çoğunluğu ve devletin ağırlıklı payının bulunduğu diğer finansal kuruluşlar tarafından kurulmuştur. Sonuçta, Çek Cumhuriyeti’nde özelleştirme, “mülkiyetin devletten, kısmen devletin sahipliğindeki finansal kuruluşlara transferi” anlamına gelmiştir.

Bu sonuçlar, uygulamada özelleştirmenin “büyük patlama” stratejilerinden daha zor gerçekleştirildiğini göstermektedir. Yeni bir mülkiyet ilişkisine geçilmesi geçiş stratejisinde de önemli bir faktördür. Ancak yeni işletmelerin kurulması için uygun koşulların oluşturulması üzerinde duran bu ülkeler mevcut devlet işletmelerinin mülkiyetinin transferi üzerinde duran ülkelere daha başarılıdır. Başarılı ülkeler devlet işletmelerine karşı önlem almışlar ve yatırımcılara banka kredisi ve döviz kullanma olanağı sağlamışlardır. Önemli olan bu koşulların bütün

devlet aktiflerinin özelleştirilmesi için değil, piyasaların daha iyi işlev görmesi için oluşturulması gerektiğidir.

6. Yeni sendikacılık ve toplu pazarlık düzenine “geçiş”

Sosyalist sistemin çöküşü, sendikalara geçiş sürecinin şekillendirilmesinde aktif olarak rol alma fırsatı sunmuştur. Ancak, geçen süreçte sendikaların geçiş sürecinde oynadıkları rolün oldukça marjinal düzeyde kaldığı açıktır(Pollert, 1999:211). Bu durum yalnızca eski, sosyalist dönemden kalma resmi sendikalar için değil, "Dayanışma" gibi komünist yönetimin sonlarına doğru kurulan sendikalar için de geçerlidir.

Komünist yönetim altında sendikaların görevi, açık olarak tanımlanmış dar bir çerçevede, teşebbüslerde refah ve sosyal yardımların yönetimini sağlamaktı. Yönetim ile sendikalar arasındaki herhangi bir toplu pazarlık; eğitim, işçi sağlığı ve iş güvenliği, sosyal yardımlar ve servisler gibi konular üzerinde yapıyordu. Geçiş döneminde ise özelleştirme, fiyat liberasyonu, işsizlik ve maaşlar gibi çok farklı konular öne çıkmıştır ve sendikalar bu konulara ilişkin politikalar geliştirmekte oldukça güçlük çekmişlerdir(Frege, 2002:55).

Geçiş döneminde zorunlu sendika üyeliğinin sona erdirilmesiyle sendikalı işçi sayısında genel bir düşüş meydana gelmiştir. Bir çok BDT ülkesinde %50'nin oldukça üzerinde olmasına rağmen, sendikalı işçi sayısı orta-doğu Avrupa ülkelerinde ve özellikle Baltık devletlerinde genel olarak düşüktür. Polonya'da Dayanışma Sendikası 1.2 milyon üyeye sahiptir. Oysa, yirmi yıl önce bu sendikanın 10 milyon üyesi bulunuyordu.

Tablo 5, geçiş ülkelerinde sendikalaşma oranları ve toplu pazarlık düzeyi ile toplu pazarlık kapsamındaki sendikalı işçi sayısını yansıtmaktadır. Batı Avrupa ülkelerindeki sendikalaşma oranları ile karşılaştırıldığında görece olarak geçiş ülkelerinde sendikalaşma oranları yüksek olmakla birlikte düşme eğilimindedir. Özellikle orta-doğu Avrupa ülkeleri ile Baltık devletlerinde, BDT ülkelerine göre sendikalaşma oranları daha düşüktür. BDT ülkelerinde sendikalaşma oranlarının yüksek olmasının nedeni, bu ülkelerde devlet kesiminin önemini korumasından kaynaklanmaktadır. Oysa, orta-doğu Avrupa ile Baltık devletlerinde kamu kesiminin küçültülmesi ve özelleştirmeye yönelik reform çalışmaları bu ülkelerde sendikalaşma oranları üzerinde olumsuz etkilerde bulunmuştur(Stanojeviç,2003:286).

Tablo 5: Geçiş ülkelerinde sendikalaşma ve toplu pazarlık¹

Sendikalaşma oranı	Toplu pazarlık düzeyi			Toplu pazarlık kapsamındaki sendikali işçi (%)
	Ulusal	İşkolu	İşletme	
Orta-doğu Avrupa ve Baltık devletleri				
Arnavutluk	33		+	
Bosna Hersek ²	50	+		50
Bulgaristan	40			+
Hırvatistan	90		+	10
Çek Cumhuriyeti	35			+
Estonya	13			+
Makedonya	75	+	+	+
Macaristan	40	+		40
Letonya	28	+		28
Litvanya	10			+
Polonya	61		+	10
Romanya	50	+	+	+
Slovakya	32		+	+
Slovenya	42	+		
Bağımsız Devletler Topluluğu				
Ermenistan	20			
Azerbaycan	70			+
Beyaz Rusya	85	+	+	+
Moldova	85	+		92
Tacikistan	96	+		+
Türkmenistan	60 ⁴			
Ukrayna	90			+
Özbekistan	90			+

Kaynak: EBRD, Transition Report 2000, s.99.

Not: '+' toplu pazarlık düzeyini gösterir.

¹ Gürcistan, Kırgızistan ve Rusya ile ilgili veri yoktur.

² Yalnızca Bosna Hersek Federasyonu.

³ 5% ulusal, 7% işkolu ve 30% işletme düzeyinde.

⁴ Bütün kamu kesimi çalışanları (% 60) sendika üyesidir.

7. Sonuç

Geçiş ekonomilerinin temel özelliği, merkezi planlamaya son vererek üretim araçlarının mülkiyetinin önemli ölçüde özel mülkiyete bırakıldığı piyasa uyumlu bir ekonomiye geçmektir. Geçişin temel ekonomik amaçları, ekonomik etkinliği yükseltmek ve büyümeyi sürdürmektir. Geçiş sürecinin temel elemanları, makro ekonomik istikrar, fiyat ve uluslararası ticareti de içeren piyasa liberasyonu, devlet teşebbüslerinin yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi ile yeni devletin rolünün yeniden tanımlanmasıdır.

Uygulamada öncelik sırası geçiş ülkelerinin ekonomik ve sosyal politika tercihlerine göre önemli ölçüde değişmekle birlikte bu elemanlar

geçiş döneminin başlangıcında yeterince açıklıkla tanımlanmıştır. Ne var ki nihai olarak amaçlanan değişmesi gerekli temel konular benzer olmasına karşın, hem bugüne kadar uygulanan politikalar, hem de elde edilen sonuçlar bakımından ülkelerin fiili geçiş deneyimi birbirinden farklı gerçekleşmiştir. Bu farklılıkların nedenleri ülkelerin başlangıç koşulları, önemli ölçüde dış şokların etken olduğu dış çevre ve geçiş döneminde her ülkenin kendine özgü politikalarından kaynaklanmıştır. Geçiş sürecindeki ülkeler arasında reformların uygulanmasında birbirinden farklı çeşitli sıkıntılar yaşanmakla birlikte, hem ekonomik yapı, hem de tüketici ve üretici davranışları temel bir değişim süreci yaşamıştır. Reformlarda önemli ilerlemeler sağlanmasına karşın, geçiş süreci başlangıçta beklenenden çok daha güç ve sıkıntılı geçmektedir. Belirtmek gerekir ki geçiş sürecinde izlenen politikalar hiç bir zaman ideal olmamıştır. Özellikle piyasa ekonomisinin etkin işlemesi için kurumsal altyapı gerekli iken, uygulamada bu tür bir kurumsal yapılanmaya yeterince dikkat gösterilmemiştir.

Merkezi planlamaya dayalı bir ekonomiden piyasa yönlü bir ekonomiye geçiş yeni devletin işlevleri açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Devletin boyutunu küçültmek basit bir konu değildir. Ancak boyutunun küçültülmesi devletin çok önemli bir amacıdır. Piyasa yönlü bir ekonomide devlet, merkezi planlı ekonomiye göre yalnızca daha az şeyler yapmakla kalmaz, aynı zamanda farklı işlevleri de gerçekleştirir. Üstelik plandan piyasaya geçiş sırasında reformların motoru olacağından yeni devletin sorumlulukları gerçekten artacaktır. Dolayısıyla yeni devlet, sorumluluklarını bir kenara itemez ya da daha önceki işlevlerini piyasa güçlerinin eş zamanlı olarak bu boşluğu dolduracağını bekleyerek terk edemez. Piyasa yönlü bir ekonominin oluşturulması "aktif bir devleti" ve açık olarak tanımlanmış öncelikler paketini gerektirir.

Sonuç olarak, merkezi planlamadan piyasa yönlü ekonomik sisteme geçişte devletin hem boyutu, hem de işlevi değişmiştir. Ne var ki, birçok geçiş ekonomilerinde aşırı devlet düzenlemeleri, yolsuzluk, rant kollama ve büyük bir kayıt dışı ekonominin ortaya çıkması şeklinde ciddi sorunların doğmasına yol açmıştır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Kamu-İş; C: 8, S: 4/2006

- UNDP (1997), *The Shrinking State: Governance and Human Development in Eastern Europe and Commonwealth of Independent States*, A UNDP Regional Report, New York.
- EBRD (1999), *Transition Report*.
- EBRD (2000), *Transition Report*.
- EBRD (2004), *Transition Report*.
- UNDP (1999), *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS*.
- Khalmurzaev A. Nurullo (2000), "Small and medium sized enterprises in the transition economy of Uzbekistan: conditions and perspectives", *Central Asian Survey*, Volume 19, Number 2, s.281-295.
- IMF (2000), *World Economic Outlook*.
- IMF (2005), *World Economic Outlook*
- Renssleer W. Lee III (1990), "Issues in Chinese Economic Reform", *Economic Reform in Three Giants içinde*, Ed. Feinberg E. Richard, Gant-Echeverri John, Muller Friedman ve diğerleri, Washington, , s.73-102.
- Sun Haishun, Hone Philip, Deucouliagos Hristos (1999), "Economic openness and technical efficiency in China: A case study of Chinese manufacturing industries", *The Economics of Transition*, Volume 7, Number. 3, s.615-631.
- Martin Roderick, Martin-Cristesco Anamaria (1999), "Industrial Relations in transformasion: Central and Eastern Europe in 1998", *Industrial Relations Journal*, Volume 30, Number 4, s.387-404.
- Tanzi Vito (1999), "Transition and the Changing Role of Government", *Finance and Development*, Volume 36, Number 2, s.20-24.
- Griffin Keith (1999), "The Role of the State in Transition", *Central Asia 2010: Prospects for Human Development*, UNDP, s.40-47.
- UNDP (1998), *Uzbekistan National Human Development Report*, Tashkent.

Kamu-İş; C: 8, S: 4/2006

- Haghayeghi Mehrdad (1997), "Politics of privatization in Kazakhstan", *Central Asian Survey*, Volume 16, Number 3, s.321-337.
- Xu Colin Lixin (2000), "Control, incentives and competition: The impact of reform on Chinese state-owned enterprises", *The Economics of Transition*, Volume 8, Number 1, s.151-172.
- Fischer Stanley, Sahay Ratna (2000), "Taking stock", *Finance and Development*, September, IMF. s.2-6.
- Havrylyshyn Oleh, Smee-Odling John (2000), "Political economy of stalled reforms", *Finance and Development*, September, IMF. s.7-10.
- Falcetti E., Riser M., Sanfey P. (2002), "Defying the odds: initial conditions, reforms, and growth in the first decade of transition", *Journal of Comparative Economics*, Volume 30, s.229-250.
- Merlevede B. (2003), "Reform reversals and output growth in transition", *Finance and Development*, Volume 11, Number 4, s.649-667.
- Campos, N. ve Coricelli, F. (2002): "Growth in Transition: What we know, what we don't, and what we should", *Journal of Economic Literature*, XL: 793-836.
- Svejnar, J. (2002), "Transition economies: Performance and challenges"; *Journal of Economic Perspectives*, Volume 16, Number 1, s.3-28.
- Stanojević Miroslav (2003), "Workers' Power in Transition Economies: The Cases of Serbia and Slovenia", *European Journal of Industrial Relations*, Volume 9 Number 3, s.283-301.
- Pollert Anna (1999), "Trade Unionism in Transition in Central and Eastern Europe", *European Journal of Industrial Relations*, Volume 5 Number 2, s.209-234
- Frege, Carola M., (2002), "Understanding Union Effectiveness in Central Eastern Europe: Hungary and Slovenia", *European Journal of Industrial Relations*, Volume 8 Number 1, s.53-76.