

Orta Vadeli Program (2014-2016) Değerlendirmesi

ERDAL TANAS KARAGÖL

- Orta Vadeli Programın amaçları nelerdir?
- Türkiye diğer ülkelerden nasıl ayrışmaktadır?
- Orta Vadeli Program 2023 hedeflerine nasıl bir katkı yapacaktır?

1. AMAÇ

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Türkiye ekonomisinin 3 yıl vadeli amaç ve hedeflerini içeren Orta Vadeli Program (OVP) 2014-2016 açıklandı. Açıklanan programda, dünya ekonomisindeki belirsizlik ortamının Türkiye'ye etkilerini asgari düzeyde tutarak, bir yandan cari açığı tedrici olarak düşürmek diğer yandan ekonomik büyümeyi artırmak temel amaç olarak belirlenmiştir. Diğer yandan, yeni programda biçim ve içerik değişikliğine gidilmiş ve önceki programlara görece daha sade bir yol izlenmiştir. Yeni tasarımda sadece belirli makroekonomik amaç, hedef ve politikalara yer verilmiştir. Bu makro ekonomik göstergeler arasında Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH)'deki büyüme, istihdam politikaları ve işsizlik, ödemeler dengesi ve cari açık, fiyat artışları, bütçe dengesi ve borçlanma yer almaktadır. Ayrıca, Program kapsamında iç ve dış piyasalarda yaşanan gelişmeler dikkate alınmıştır. Bu doğrultuda sermaye birikimi ve sanayileşme sürecinin hızlandırılması, üretim faktörlerinin verimlilik düzeylerinin artırılması, ekonominin ithalat bağımlılığı azalmış bir yapıya dönüştürülmesi, ekonominin yenilik üretme kapasitesinin yükseltilmesi ve yeniliklerin mev-

cut üretim yapısıyla bütünleştirilerek üretim yapısında dönüşümün sağlanması hedeflenmiştir.

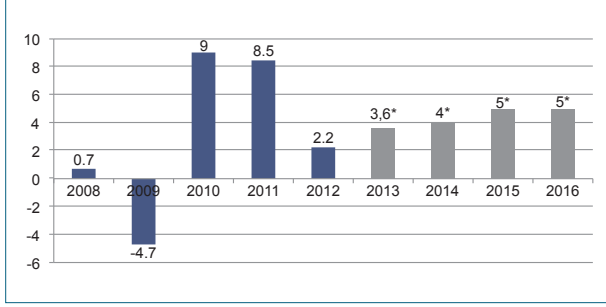
2. EKONOMİK BÜYÜME VE İSTİHDAM

2013 yılında da ekonomik büyüme gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin öncelikli ekonomik hedefi olmuştur. Fakat uluslararası piyasalardaki belirsizlik, Euro Bölgesi'ndeki zayıf ekonomik aktivite ve başta Çin olmak üzere gelişmekte olan ülkelere büyümenin yavaşlaması büyüme hedeflerinin düşük kalmasına neden olmuştur. Bu durum göz önünde bulundurularak yayınlanan OVP'de büyüme tahminleri aşağı yönlü revize edilmiştir. Bu kapsamda, 2013 yılı GSYH büyümesi yüzde 3,6; 2014 yılı yüzde 4; 2015 ve 2016 yılında ise üretken alanlara yönelik yatırımlarla desteklenen, daha çok yurt içi tasarruflarla finanse edilen, verimlilik artışına dayalı bir büyüme stratejisiyle GSYH artış hızı yüzde 5 olarak hedeflenmiştir (Grafik 1). Özellikle sanayi sektöründe üretimde verimliliği artırmaya yönelik politikalar yoluyla toplam faktör verimliliğinin büyümeye olan katkısının artırılması ve üretim faktörleri açısından daha dengeli bir büyüme yapısına geçiş sağlanması ve böylece ekonominin reka-

ERDAL TANAS KARAGÖL

1992'de İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinden mezun oldu. Yüksek lisansını ABD'de Connecticut Üniversitesinde, doktorasını İngiltere'de York Üniversitesi'nde tamamladı. Karagöl'ün çeşitli gazete ve dergilerde dış borçlar, cari açık, ekonomik büyüme, savunma harcamaları, enerji, işsizlik, kamu harcamaları, yoksulluk ve sosyal yardım alanlarında makaleleri ve araştırma raporları yayımlanmıştır. TÜBA asosiyeye üyesi olan Karagöl, halen Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde öğretim üyesi olarak çalışmakta ve SETA'da ekonomi bölümünde çalışmalar yapmaktadır.

GRAFİK 1. GSYH BÜYÜMESİ (%)



Kaynak: OVP:2014-2016

bet gücü artırılarak cari açık sorunu yaşanmadan büyümenin hızlandırılması öngörülmektedir.

2013 yılının ilk yarısında yurt içi talep tekrar canlanma eğilimine girmektedir. Özel ve kamu tüketimi ile kamu sabit sermaye yatırım kaynaklı bir büyüme gerçekleşeceği beklenmektedir. Finansal göstergelerdeki dalgalanmanın reel ekonomiye etkisinin sınırlı kalacağı öngörüsü altında 2013 yılı büyümesinin yüzde 3,6 olacağı tahmin edilmektedir.

Ekonomide gerçekleşen büyümenin istihdama yansımaları için, işgücü niteliğinin artırılması, kayıt dışılığın ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasının desteklenmesi, gelir artışı yoluyla da tasarrufların artırılması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda büyümenin sürdürülebilirliğini sağlayacak, yeni istihdam olanakları yaratmak için ihracat artırılacak ve ithalata bağımlılığı azaltılarak yerli ve uluslararası yatırımlar desteklenmeye devam edilecektir.

Diğer yandan, ekonomik büyümeye bağlı olarak istihdam oranlarında artış gerçekleşeceği beklentisi vardır. İstihdam yaratmada işgücü piyasasındaki katılımlar, kıdem tazminatı ve alt işverenlik gibi yapısal sorunlar önemini korumaktadır. Buna yönelik olarak da bireylere işgücü piyasasındaki taleplerle uyumlu temel ve mesleki beceriler kazandırılacak ve işgücü politikaları etki analizlerine dayalı olarak uygulanacaktır. OVP'de ise işsizlik oranı 2013 yılında yüzde 9,5, 2014 yılı için yüzde 9,4, 2015 yılı için yüzde 9,2 ve 2016 yılında ise yüzde 8,2 olarak belirlenmiştir. OVP'de kadın, genç ve engelliler başta olmak üzere iş gücüne katılım ve istihdam oranları artırılmaya devam edilecektir. Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele

edilerek kayıtlı çalışan sayısı artırılacak ve prim tabanı genişletilecektir.

3. CARI AÇIK VE ENFLASYON

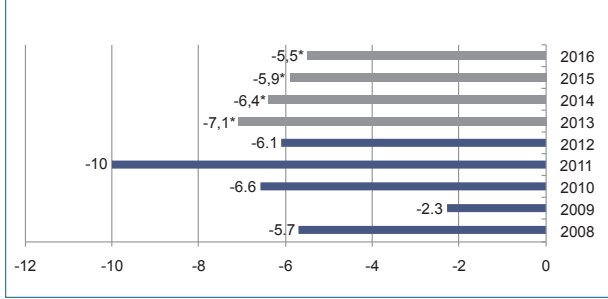
OVP'de cari açığın kısa vadede azaltılmasının yanı sıra orta ve uzun vadede de kalıcı bir şekilde sürdürülebilir düzeye indirilebilmesi hedeflenmektedir. Buna yönelik olarak, önümüzdeki dönem için ithalata olan bağımlılığın azaltılması ve yüksek katma değerli ürünlerin ihracatının artırılması yoluyla dış ticaret açığını azaltıcı ve finansman kalitesini iyileştirici, ayrıca yurtiçi tasarrufları artırıcı bir politika çerçevesi oluşturulmuştur.

Söz konusu hedefler ekonomik görünümdeki iyileşmelerle desteklenmeye devam etmiştir. Euro Bölgesi'ndeki olumsuz ekonomik görünüme rağmen Türkiye'nin kredi notunun 2012 yılı Kasım ayında uluslararası bir kredi derecelendirme kuruluşu tarafından artırılması, cari açığa oluşan düzelme ve yeni bir not artırımı yönündeki beklentilerin oluşturduğu olumlu etkiyle 2012 yılının ikinci yarısından itibaren 2013 yılı Mayıs ayına kadar Türkiye mali piyasaları istikrarlı bir şekilde büyümüş ve diğer ülkelere göre olumlu yönde ayrılmıştır.

Diğer taraftan, OVP' de istikrarlı büyümeyi sağlamak ve sürdürülebilir cari açık düzeyi için cari açığın finansmanının mümkün olduğunca doğrudan yatırımlar ve uzun vadeli kaynaklarla karşılanması önem taşımaktadır. Cari açığın GSYH içindeki payı 2013 yılı için 7,1; 2014 yılı için 6,4; 2015 yılı için 5,9 ve 2016 yılı için 5,5 olarak hedeflenmektedir (Grafik 2).

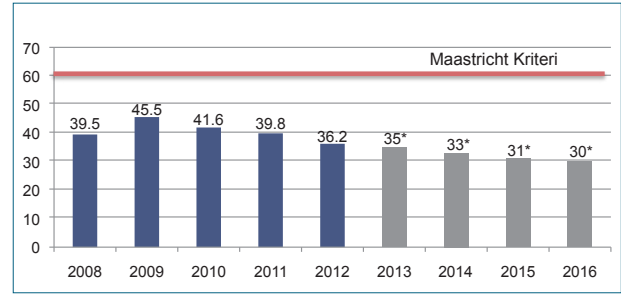
OVP'de sıklıkla bahsedilen ekonomik konuların başında gelen küresel ekonomik kriz, Türk Lirası (TL)'nin değer kaybı ve Orta Doğu'da yaşanan belirsizlikler karşısında enflasyon, yukarı yönlü bir seyir içine girmektedir. Bu nedenle 2014-2016 OVP kapsamında enflasyon hedeflemesi öncelikli konular arasında yer almaktadır. Bir önceki programla karşılaştırıldığında 2013 yılı enflasyon hedefinin küresel belirsizliklerin kurlar üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla 5,3'ten 6,8'e yukarı yönlü revize edildiği görülmektedir. Toplam talep koşullarının enflasyona düşüş yönünde yaptığı katkının Program döneminde devam

GRAFİK 2. CARİ AÇIK/GSYH (%)



Kaynak: OVP:2014-2016

GRAFİK 3. AB TANIMLI GENEL DEVLET BORÇ STOKU/GSYH (%)



Kaynak: OVP:2014-2016

edeceği öngörülmektedir. Gıda enflasyonunun yüzde 7 civarında dalgalanacağı ve vadeli işlemler piyasaları göstergeleri dikkate alınarak TÜFE yıllık artış hızının 2014 yılındaki yüzde 5,3 seviyesinden dönem sonunda yüzde 5'e gerileyeceği tahmin edilmektedir.

4. BORÇLANMA VE BÜTÇE DENGESİ

Kamu borçlanma politikası, iç ve dış piyasa koşulları ile maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, finansman ihtiyacının orta ve uzun vadede mümkün olan en uygun maliyetle karşılanmasını sağlayacak şekilde yürütülmesi 2014-2016 OVP'nin amaçlarından biri olarak belirtilmiştir. Euro Bölgesi'nde görülen yüksek borç düzeylerinin devam ettiği bir dönemde Türkiye ekonomisi, borç stokunu hedeflediği oranlarda tutmayı başarmış; böylece, kamu borç stoku hem kriz döneminde hem de krizden sonraki dönemlerde borç stokunun GSYH'ye oranı yüzde 60 olan Maastricht kriterlerinin altında kalmıştır.

Kamu borçları azalış eğiliminde olan Türkiye, 2013 yılında AB tanımlı genel devlet borç stokunun GSYH oranını yüzde 35; 2014 yılı sonunda ise azalışına devam ederek yüzde 33 düzeyine düşürmeyi hedeflemektedir. Bir önceki döneme göre yaklaşık 2 puanlık bir azalış gerçekleşmesi öngörülen AB tanımlı genel devlet borç stokunun GSYH içindeki payının program sonunda yüzde 30 seviyesine düşürülmesi hedeflenmektedir (Grafik 3). Bunun sürdürülebilmesi için de borçlanma politikası finansmanın orta ve uzun vadede en uygun maliyetle gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

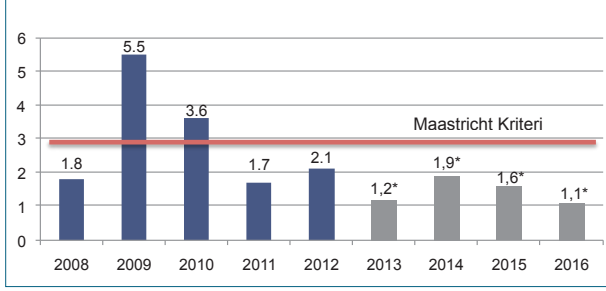
2002'den bu yana Türkiye ekonomisinin gelişmiş ülkelerden pozitif ayrışmasına en önemli katkıyı

sağlayan mali disiplinin sürdürüleceği OVP'de açıkça ifade edilmiştir. OVP'nin uygulanmasında temel amaç sıkı bir maliye politikası uygulamaktır. Maliye politikası; makroekonomik istikrarın güçlendirilmesine, özel sektör öncülüğünde bir büyüme sürecinin desteklenmesine, cari açıkla ve enflasyonla mücadelede yardımcı olacak bir yaklaşımla yürütülecektir. Programda öngörülen gelir, harcama ve borçlanma büyüklükleri gözetilecek, programın mali hedeflerinden sapmaya yönelik güçlü emarelerin ortaya çıkması durumunda gerekli politika müdahaleleri yapılacak, mali disiplin korunacaktır.

Bu kapsamda, sıkı mali disiplinin sürdürülmesi, özelleştirme gelirlerinde artış ve iç talebin canlanacak olmasının yaratacağı dolaylı vergi artışı ile 2013 yılında yüzde 1,2 oranında bütçe açığı verilmesi hedeflenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin de Avrupa borç krizinden oldukça etkilendiği bu dönemde, Türkiye'nin sürdürülebilir düzeyde bütçe açığı sağlaması ve bütçe açığının GSYH içindeki payı yüzde 3 olan Maastricht Kriterinin altında gerçekleşmesi öngörülmektedir.

2014-2016 dönemini kapsayan OVP mali disiplini sürdüren bir maliye politikası aracılığıyla istihdamı artırmayı, yurt içi tasarrufları yükseltmeyi ve cari açığı azaltmayı hedeflemektedir. Hedeflenen bu amaçlara ulaşılmasında işgücüne yönelik yatırımların önemli bir rolü vardır. Kamu mali sisteminin ihtiyaç duyduğu gelirlerin sağlıklı ve sürekli kaynaklardan elde edilmesi temel amaçtır. Vergi politikasının oluşturulmasında gelir dağılımının iyileştirilmesi, piyasanın rekabet gücünün artırılması ve yurtiçi tasarruf oranlarının artırılması göz önünde bulundurulması gereken unsurlardır.

GRAFİK 4. BÜTÇE AÇIĞI/GSYH (%)



Kaynak: OVP:2014-2016

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Küresel belirsizlik ortamında Türkiye ekonomisi olumlu bir performans göstermeye devam etmiştir. Kredibilitesi yüksek orta vadeli programların kararlılıkla uygulanması buna büyük katkı sağlamıştır. Ayrıca, Türkiye uzun vadede bakıldığında kalıcı ve sürdürülebilir hedeflere ulaşılması için yapılması gereken yapısal değişimler açısından istikrarlı bir performans ortaya koymuştur.

Türkiye'nin uzun vadede dünyanın önde gelen ilk on ekonomisi arasında yer almak hedefine ulaşması için en kilit rol ekonomik büyümenin artırılması ve sürdürülebilir seviyeye getirilmesidir. Bu bağlamda ekonomik büyümenin desteklenmesi için elzem olan yatırımların yurt içi tasarruflar aracılığıyla fonlanması gerekmektedir. Türkiye ekonomisinde geleneksel olarak düşük seviyelerde gözlenen tasarruf oranlarını artırıcı önlemlerden birisi 2012 yılında uygulanmaya

başlanan Bireysel Emeklilik Sistemi'ndeki yüzde 25'lik devlet katkısıdır. Bu uygulamanın tasarrufu artırıcı etki yaptığı gözlemlenmektedir.

Ekonomik yönetimin karşılaştığı bir diğer sorun olan cari açığın azaltılması ve kontrol altında tutulması için ise genel ekonomik hedeflerle çatışmayan yeni ve sürdürülebilir enerji politikalarının uygulamaya geçirilmesi önem teşkil etmektedir. Enerjide dışa bağımlılığın azaltılması için başlatılan çalışmalara devam edilmelidir. Enerji borsası kurulması için yapılan çalışmalar bu yönde örnek olarak verilebilir. Türkiye Enerji Borsası'nın kurulması için yapılan çalışmalar şeffaf ve serbest piyasa ortamında daha öngörülebilir fiyatlamayı ve yatırımcı talebinin artmasını sağlayacak ve son tüketiciyi olumlu yönde etkileyerek toplumsal bir fayda sağlayacaktır. Yine cari açık tartışması kapsamında Türkiye'de hiç üretilmeyen ve üretimi az olan malların üretilmesi ithalatı dolayısıyla da cari açığı azaltıcı etki yapacaktır.

Türkiye özelinde yatırım hedeflerine ulaşılmasında en büyük katkıyı tasarrufların yapacağı öngörülmektedir. Bu nedenle, Türkiye'nin 2023 ekonomik hedefleri kapsamında, gerekli yatırımların yapılmasında yurtiçi kaynaklı tasarrufların kullanılması zorunlu hale gelmiştir. İstanbul Finans Merkezi projesi kapsamında İstanbul'un küresel bir finans piyasası haline getirilmesi hem uluslararası fon girişlerinin aracılık edilmesini sağlayacak hem de çeşitlenen finansal enstrümanlar sayesinde yurtiçi tasarrufları arttıran bir rol üstlenecektir.

