



Emin Dedeoğlu¹
Merkez Direktörü

Yönetişim Çalışmaları Merkezi

BİR İTİBAR UNSURU OLARAK ORTA VADELİ PLAN VE MALİYE POLİTİKASI

2017-2019 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Plan (OVP) 6 Ekim 2016 tarihinde yayımlandı. O tarihten beri çeşitli uzman ve köşe yazarları programda öngörülen makro ekonomik hedeflere ilişkin eleştiri ve yorumlarını yazdılar². Eleştiriler makro ekonomik hedeflerin gerçekçi olmadığına, daha doğrusu bu hedefler için öngörülen varsayımların gerçekleşmesinin pek olası olmadığına ilişkindi. Hükümetlerin (hem bürokrasi hem de siyasiler) ileriye yönelik olarak bu türden makro hedeflerde gerçekçi olmakla iyimser olmak arasında tercih yaparken daha çok ikincisine eğilimli olduğunu söylemek gerekir. Devlet katında kimse geleceğe ilişkin karamsar bir bekleyiş oluşturmak, bunun sorumluluğunu almak istemez. İyimserliğin ölçüsü kaçınca da hedefler bizde olduğu gibi gerçekçilik testini geçemez. Oysa ekonomik aktörlerin önlerini görmeye ihtiyaçları vardır: Yatırım tercihleri, ticari kontratlar, büyük satın almalar ve önemli orta vadeli sözleşmeler hep geleceğe ilişkin iktisadi büyüklükler, fiyatlar, kur vb. gibi parametreleri belli ölçüler içinde tahmin edebilmeyi gerektirir. Çok büyük belirsizliklerin olduğu ortamlarda riskler de aynı oranda artacağı için ekonomik aktörler beklemeyi tercih ederler. O yüzden temel politika dokümanlarında iyimserliğin dozu gerçekliği zedelediği oranda belirsizliği artırma riski taşır. Bu ikilemi bilmesine rağmen hükümetler çoğu zaman iyimserliği gerçekçiliğe tercih eder. Bereket ekonomik aktörlerin tek referansı hükümetin orta vadeli hedefleri değildir. Bir çok şirket -örneğin bankalar- geleceği kestirebilmek için kendi içinde kapasite oluşturmuştur. Ayrıca

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/16/Emin+Dedeoglu+>

² Örneğin: <http://www.dunya.com/kose-yazisi/2017-daha-iyi-olur-mu/332845>,
<http://t24.com.tr/yazarlar/seyfettin-gursel/orta-vadeli-programin-gerceklerle-imtihani,15622>

bizatihi işi piyasalar için gelecek öngörüsü yapmak olan bir çok araştırma şirketi faaliyet göstermektedir. Ama elbette hükümetin pozisyonu, orta vadeli politika tercihleri, sektörel önceliklerini içeren OVP'ler gelecek öngörüsü için en temel malumat kaynağıdır. O nedenle batı dünyasında bir çok ülkede hükümetin makro-ekonomik hedefleri bağımsız mali kurullar marifetiyle değerlendirilir. Örneğin bunlardan en bilinenlerinden biri ABD'deki Kongre Bütçe Ofisi'dir (CBO). Diğeri Hollanda'da 1945 yılında kurulan Ekonomik Politika Analiz Bürosu'dur (CBP). Bu ofis sadece hükümetin değil seçim öncesi bütün partilerin -ya da koalisyonların- seçim vaatlerinin mali ve iktisadi etkilerini değerlendirir. AB'de üye ülkeler 2012 yılında imzaladıkları anlaşma ile (Fiscal Compact) ülkelerinde yukarıdakilerine benzer bağımsız "Mali Konsey"ler oluşturdular. Bağımsız mali konseyler 3-5 kişiden oluşan, üyeleri saygın akademik veya uzman olan, kendi sınırlı personeli ve bütçesi olan kurumlar. Görevleri hükümetin makro ekonomik hedeflerini gerçekçilik açısından değerlendirmek; hatta hükümetin açıklanmış orta vadeli politikalarının mali ve iktisadi etkilerini de dikkate almak suretiyle daha bütüncül bir değerlendirme yapmak. Ayrıca bütçe açığı veya harcama-borç toplamları gibi büyüklükler üzerine konan mali kurallara uyumu izleyerek raporlamak. Kısacası bu Mali Konsey'lerin görevi bir tür kamusal hizmet: bilgi asimetrisini gidermek suretiyle yasa yapıcıları ve genel olarak kamuoyunu bilgilendirmek ve hükümetin hedeflerinde gerçekçi olmasını sağlamak suretiyle ekonomi politikalarının güvenilirliğini artırmak. Dolayısıyla bu kuruluşlar aslında ülkelerindeki Maliye ve Ekonomi Bakanlıkları ile ortak bir amaç için ve çok yakın çalışıyorlar.

Aslında AB, Orta Vadeli Programlara ilişkin de belli standartlar getirmiş durumda. Bu standartlar asıl olarak 2011/85/EU sayılı Konsey direktifinde belirtilmiş, daha sonra da 473/2013 tarihli düzenlemede (regülasyon) de ortak bütçe takvimi getirilmiş. Bunlara göre bütçe süreci en geç 30 Nisan'da yayınlanacak bir "mali plan" ve "istikrar programı" ile başlıyor. Bu raporlarda orta vadeli makro-mali hedef ve tahminlerin açıklanması ve alınacak tedbir ve uygulanacak reform vb. politikalarla bu hedeflere nasıl ulaşılabileceğinin belirtilmesi gerekiyor. Bu hedef ve tedbirlere dayalı olarak hazırlanacak taslak bütçe ve orta vadeli program en geç 15 Ekim tarihinde açıklanmak durumunda. Öncelikle bu dokümanlarda bütçenin kapsamı merkezi yönetim, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kuruluşlarını içeriyor. Verilecek bilgiler ve yapılacak analizler hep bu temel büyüklük ve bunun bileşenleri bazında ayrı ayrı yapılıyor:

1. En önemli analiz herhangi bir politika değişikliği olmadığı varsayıldığında gelecek 3 yılda bütçe büyüklüklerinin (belli başlı temel alt kategori bazında) milli hasılaya oran olarak büyüklükleri (baseline senaryo) ve öngörülen politikaların, alınacak tedbirlerin hesaplanan etkilerinin ayrı ayrı gösterimi;
2. Makro-mali hedef ve tahminlerin yapımında kullanılan model, parametre ve varsayımlar. Bu tahminlerdeki sapmaların mali büyüklükler üzerindeki olası etkilerini gösteren duyarlılık analizleri. Bu bağlamda geçmiş hedeflerin gerçekleşmeler ile karşılaştırılıp sapmaların analiz edilmesi (ex-post analiz);
3. Mali büyüklükler üzerine yasalarla konmuş rakamsal limit ve kurallar (mali kurallar), tanım ve açıklamaları ve mali kurallara uyum bağlamında geçmiş yıllar gerçekleşmelerinin değerlendirilmesi ve gelecek 3 yıla ilişkin hedefler;
4. Vergi harcamaları konusunda ayrıntılı bilgi ve analizler;

5. Koşullu yükümlülükler konusunda (Garantiler- Kamu Özel İşbirliği kapsamındaki projeler dahil- taahhütler, borç üstlenimleri, alacaklar, geri dönmeyen krediler vb.) ayrıntılı bilgi ve analizler.

Bizim Orta Vadeli Programa bakıldığında bunların çok azının var olduğunu söylemek lazım. Ama biraz daha bakınca farklı politika dokümanlarında bu malumatın daha fazlasını toplamak mümkün gözüküyor. Herşeyden önce bizde uzun vadeli kalkınma planı dışında kısa-orta vadeli politika dokümanlarına şöyle bir bakarsak:

1. Orta Vadeli Program
2. Orta Vadeli Mali Plan
3. Yıllık Program
4. Yılı Yatırım Programı
5. Katılım Öncesi Ekonomik Program
6. Kamu Borç Yönetimi Raporu
7. Bütçe dokümanı ve ekleri

Doküman enflasyonu olduğu hemen göze çarpıyor. Bu dokümanlar incelendiğinde aslında AB'nin zorunlu kıldığı bir çok malumatı bunlarda bulmak mümkün. Örneğin Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Yıllık Program hem makro mali göstergeler hem de genel devlet düzeyinde sektörel politikalar açısından geçmişe yönelik ve bütçe yılına ilişkin oldukça ayrıntılı veri sağlıyor. Kamu Borç Yönetimi Raporu, Hazine Müsteşarlığı tarafından yılda bir kere hazırlanıyor ve kamu borçlanma politikaları ve koşullu yükümlülükler konusunda ayrıntılı bilgi veriyor. Yatırım Programı iller ve sektörler bazında kamu yatırımlarını listeliyor. Bütçe eklerinde vergiler ve vergi harcamalarına ilişkin ayrıntı düzeyinde bilgi var. Temel sorun bunların farklı kurumlar tarafından hazırlanması ve analitik bir şekilde desteklenerek bütüncül bir hikayeye dönüştürülmeden servis edilmesi. En önemlisi de yukarıda 1. Maddede yer alan husus: yani bir "baseline" senaryo ve uygulanacak politikalar ve alınacak tedbirlerin bu "baseline" senaryo üzerindeki tahmini etkilerinin açıklanması. Tek başına bunu hazırlamak bile bu farklı raporları yayınlayan kurumların biraraya gelip ortak çalışma yapmasını, yani koordinasyonu gerektiriyor. Sırf bunun için yapmaya değer bence. IMF Programlarının uygulandığı dönemler hiç kuşkusuz özlenmez ama Türkiye o dönemlerde bu tabloları gayet ayrıntılı hazırlıyordu. IMF müzakereleri bu tablolar üzerinden yapılıyordu. Niye şimdi kendi karar alıcılarımız ve kamuoyu için hazırlanmıyor anlamak zor.

Diğer bir mesele en az rakamsal bazdaki analitik eksiklik kadar önemli. Politika dokümanlarında fikri takip eksikliği; ya da politika tedbirlerinin ucunun birbirine değmemesi, havada kalması sorunu...

Ne demek istediğimi aşağıdaki listeye bakarak daha kolay anlayabilirsiniz. Aşağıda geçen yıl yayınlanan 2016-2018 OVP'sinde yer alıp bu yıl yayınlanan 2017-2019 yılı OVP'sinde yer almayan ve 2017-2019 yılı OVP'sine bu yıl yeni konulan ifadelerin listesi var. Bir örnek vermek gerekirse geçen yıl yayınlanan OVP'de yer alan:

135. Kamu alımları, Ar-Ge ve yenilik faaliyetlerine katkı sağlayacak; yeniliği, yerleşmeyi, teknoloji transferini ve yenilikçi girişimciliği teşvik edecek şekilde kullanılacaktır. Bu kapsamda kamu alımlarında orta-yüksek ve yüksek teknoloji sektörlerindeki yerli firmaların payı artırılacaktır.

136. Yüksek teknoloji ürünlerde kamu alım garantisine dayalı üretim yapılabilmesi için ürün bazlı yerli tedarik modelleri geliştirilecektir.

Paragrafları bu yıl yayımlanan OVP'de yer almamış. Bu konuda da hiçbir açıklama da yok. Bundan ne çıkartmalıyız? Seçenekler:

- a) Bu politikalar denendi, belki de başarısız olduğu veya sakıncaları görüldü ve vazgeçildi. Yani bir politika değişikliği var.
- b) Politika değişikliği yok ama bu OVP'ye yazılmasına gerek görülmedi, ya da unutuldu.

Görüldüğü gibi bu iki durum birbirinin tam zıddı ve okuyucu bunlarının hangisinin geçerli olduğunu bilmiyor. Bu durum ciddi bir belirsizliğe yol açıyor ve OVP'nin bir politika dokümanı olarak itibarını, kalitesini zedeliyor.

Hazırlayanların kendilerinin de OVP'ye bir politika aracı/dokümanı olarak değer vermedikleri hem bu belirttiğimiz ve telafisi görece olarak kolay eksikliklerini yıllardır sürdürmeyi tercih etmelerinden hem de OVP'yi bütçe sürecinin en sonunda yayınlamalarından belli değil mi? Anayasamıza göre bütçe teklifi TBMM'ye en geç 17 Ekim'de verilmek durumunda; OVP ise 6 Ekim'de yayınlanmış. Ne zaman kuruluşlar bu dokümandaki politika önceliklerine bakarak bütçeyi hazırlayacaklar? Ne zaman bütçe teklifleri kuruluşlarla müzakere edilecek? Ne zaman OVP kamuoyunda hem öngördüğü rakamlar hem de politikalar bazında tartışılacak ve kalibre edilecek?

Bunların 10 günde olmayacağı çok açık. Öyle gözüküyor ki orta vadeli bütçe süreci kağıt üzerinde kalmış ve OVP'de bürokratik bir formalite olmanın ötesinde bir anlam ifade etmiyor. Kamu politikalarının ve araçlarının itibarı çok kolay kazanılmıyor ve umarım eksikliğini yakın geçmişimizde olduğu gibi acı bir şekilde hissetmeyiz.

2016 – 2018 OVP'sinde olup 2017 – 2019 yılı OVP'sinde çıkartılmış ifadeler

a. Kamu Harcama Politikası

124. Kamu özel işbirliği (KOİ) kapsamında yapılacak yatırımlar, sözleşmelerden doğacak yükümlülüklerin kamu mali dengeleri üzerindeki etkileri göz önünde bulundurularak planlanacaktır.

132. Sağlık hizmet sunucularının geçmiş davranışlarını dikkate alan denetim modelleri geliştirilecek, risk analizi ve veri madenciliği alanlarında yazılım, donanım ve eğitim altyapısı güçlendirilecektir.

133. Üniversite hastanelerinin yapısal sorunlarının giderilmesine yönelik tedbirler alınacaktır.

134. Asgari ücrette yapılan artışın işveren üzerinde oluşturacağı ilave maliyetin kısmen telafisine yönelik tedbir alınacaktır.

135. Kamu alımları, Ar-Ge ve yenilik faaliyetlerine katkı sağlayacak; yeniliği, yerlileşmeyi, teknoloji transferini ve yenilikçi girişimciliği teşvik edecek şekilde kullanılacaktır. Bu kapsamda kamu alımlarında orta-yüksek ve yüksek teknoloji sektörlerindeki yerli firmaların payı artırılacaktır.

136. Yüksek teknoloji ürünlerde kamu alım garantisine dayalı üretim yapılabilmesi için ürün bazlı yerli tedarik modelleri geliştirilecektir.

b. Kamu Gelir Politikası

147. Kamu mali dengelerinin imkân verdiği ölçüde, ekonomik faaliyetler üzerinde yük oluşturan işlem vergileri gözden geçirilecektir.

148. Vergi politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında enerji tüketiminde tasarruf sağlanmasına yönelik öncelikler gözetilecek; enerji verimliliğini teşvik eden vergisel düzenlemeler yapılacaktır.

149. Vergi politikalarının uygulama sonuçlarının ölçülmesi, raporlanması ve kamuoyuyla daha detaylı olarak paylaşılması sağlanacaktır.

154. *(Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılmasına yönelik politikaların hayata geçirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülecektir.)*³ Bu kapsamda, imar planı değişiklikleri sonucunda oluşacak gayrimenkul değer artışlarından kamunun pay alması sağlanacaktır.

155. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait sosyal tesislerin envanteri çıkarılarak ekonomiye kazandırılması hazırlıkları yapılacaktır.

³ Parantez içerisindeki italik cümle var. Takip eden cümle çıkartılmış.

c. Kamu Borçlanma Politikası

156. ... Bu doğrultuda, orta vadeli stratejik ölçütlere dayalı olarak hazırlanan borçlanma politikaları borç stokunun maruz kaldığı riskler ile maliyet unsurlarını en uygun seviyeye indirmeyi hedeflemektedir.

157. Stratejik ölçütlere dayalı borçlanma politikası uygulaması sürdürülecektir.

164. Hazine Finansman Programı, iç borçlanma stratejileri ve ihale duyuruları gibi borçlanmaya ilişkin bilgilerin düzenli olarak açıklanmasına devam edilecektir.

d. Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi

169. Kamu mali yönetiminin beşeri kaynak altyapısı nitelik ve nicelik olarak güçlendirilecektir.

e. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme

175. Kamu işletmelerinde uluslararası uygulamalara uygun kurumsal yönetim kanunu çıkarılacaktır.

176. KİT'lerde bağımsız dış denetim uygulaması etkin bir şekilde yürütülecektir.

177. KİT'ler finansal tablolarını Türkiye Muhasebe Standartlarına göre düzenleyecektir.

2016 – 2018 OVP'sinde olmayan 2017 – 2019 yılı OVP'sine yeni ilave edilmiş ifadeler

a. Kamu Harcama Politikaları

117. Yeni harcama programlarının bütçeye dahil edilmesi sürecinde gelecekteki mali yükler dikkate alınacaktır.

118. Personel alımı kamu mali dengeleri gözetilerek sınırlandırılacaktır.

130. Sağlık harcamalarının etkinliğinin artırılması çerçevesinde, sağlıklı yaşam kültürü ve sağlık okuryazarlığının geliştirilmesine yönelik uygulamalar hayata geçirilecek ve aile hekimliği güçlendirilecektir.

b. Kamu Yatırım Politikası

135. Kamu yatırım harcamalarında bölgesel bazda GAP, DAP, KOP ve DOKAP eylem planları kapsamındaki yatırımlara öncelik verilecektir.

c. Kamu Gelir Politikası

148. Mükelleflerin vergi yükümlülüklerini daha sağlıklı şekilde yerine getirebilmesini teminen gerekli yasal ve idari kolaylıklar sağlanacaktır.

d. Kamu Borçlanma Politikası

156. Kira sertifikalarının yurtiçi piyasalarda düzenli ihraç edilmesine devam edilecektir.

159. Tek Hazine Hesabı uygulamasının kapsamı genişletilerek kamu nakit yönetiminin etkinliği artırılacaktır.

e. Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi

162. Kamu personeline yönelik performans ölçüm sistemi geliştirilecektir.

166. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamada gözlemlenen eksiklikler çerçevesinde güncellenecektir.