

ORTA VADELİ PROGRAM DEĞERLENDİRME NOTU

Kısa Özet

27 Eylül 2017 tarihinde Resmi Gazetenin mükerrer sayısında 2018-2020 dönemlerini kapsayan Orta Vadeli Program (OVP) yayınlandı. Yayınlanan OVP'nin temel amaçları olarak makroekonomik istikrarın sürdürülmesi, beşeri sermaye ve işgücü kalitesinin artırılması, yüksek katma değerli üretimin teşvik edilip yaygınlaştırılması, iş ve yatırım ortamının iyileştirilmesi, kamuda kurumsal kalitenin ve hizmet sunumunun güçlendirilmesi, istihdamın artırılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesi olarak belirtilmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda enflasyonun düşürülerek fiyat istikrarının sağlanması, mali disiplinin sürdürülmesi, cari dengenin iyileştirilmesi, işgücü piyasasının daha esnek hale getirilmesi, yüksek katma değerli ihracata yönelik teşviklerin kullanılması ve yaygınlaştırılması, iş ve yatırım süreçlerinin kolaylaştırılması, iş ve ticaret uyumsuzluklarında hukuki öngörülebilirliğin artırılması ve kamuda kurumsal kapasitenin güçlendirilmesine yönelik yapısal reformların gerçekleştirilmesi konularının önem arz ettiği belirtilmiştir.

2006 yılından beri yayınlanan OVP kapsamında temel makroekonomik göstergeler için hedefler ortaya konulmaktadır. Bu hedefler ekonomik büyüme, işgücü piyasası, enflasyon, ödemeler dengesi ve kamu maliyesi alt başlıklarından oluşmaktadır. Bu hedefler kısaca şu şekilde özetlenebilir:

- Üretken alanlara yönelik yatırımlarla desteklenen ve verimlilik artışına dayalı olmak üzere program dönemi boyunca yıllık yüzde 5,5 reel büyüme hedeflenmektedir.
- Buna bağlı olarak kişi başı milli gelirin 2018, 2019 ve 2020 yıllarında sırasıyla 11.409, 12.100, ve 13.024 ABD dolarına çıkacağı beklenmektedir.
- Yine program çerçevesinde işsizlik oranının tedricen azaltılması ile 2020 yılında yüzde 9,6 oranına düşürülmesi öngörülmektedir.
- Program dönemi boyunca uygulanacak para politikası çerçevesinde enflasyonun kademeli olarak düşürülerek 2020 yılı itibarıyla yüzde 5 düzeyine inmesi beklenmektedir.
- Uygulanacak program çerçevesinde cari açığın milli gelire oranının da kademeli olarak düşürülerek 2020 yılında yüzde 3,9 düzeyine indirilmesi hedeflenmektedir.
- İhracatın yıllık bazda reel olarak yüzde 5,8 ve ithalatın da yüzde 4,7 oranında artması ile beraber 2020 yılında ihracatın 195 milyar ABD doları ve ithalatın da 272 milyar ABD doları olması öngörülmektedir.
- OVP döneminde kamu kesimi hedefleri olarak da 2020 yılı itibarıyla merkezi yönetim bütçe açığının milli gelire oranının yüzde 1,6 ve AB tanımlı borç stokunun milli gelire oranının da yüzde 27,5 seviyesinde gerçekleşmesi öngörülmektedir.

OVP'de bahsedilen küresel ekonomi ile ilgili çeşitli risklerin, program çerçevesinde belirtilen hedefleri yakalamayı engelleyebileceğine de dikkat çekmek gerekmektedir. Bu çerçevede özellikle Amerika Merkez Bankası (FED) ile Avrupa Merkez Bankası (ECB)'nin parasal sıkılaştırmayı beklenenden daha hızlı yapması, bölgesel jeopolitik risklerin artması, küresel ekonomide korumacı eğilimlerin artması gibi faktörler öne çıkmaktadır.

DEĞERLENDİRME

OVP genel olarak değerlendirildiğinde, öncelikle bahsedilen hedeflerin önemli olduğu ve bu hedeflere ulaşılmasının Türkiye ekonomisinde önemli kazanımları beraberinde getireceğinin altını çizmek gerekiyor. Öte yandan, bu hedeflere ulaşmak için yine programda bahsedilen reformların önemli bir kısmının üç yıl gibi görece kısa bir sürede hayata geçirilmesinin pek kolay olmayacağı açıktır. Bu nedenle, OVP çerçevesinde bahsedilen hedeflerin çoğuna ilgili dönem içerisinde varılmasının zor olduğu öngörülmektedir. Bununla beraber, yapılacağı ifade edilen reformların sürdürülebilir politikalarla uygulanması durumunda bu hedeflerin çoğuna -üç yıl içerisinde olmasa bile- görece daha uzun vadede ulaşmak mümkün olabilir.

Büyüme

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından milli gelir hesaplama sisteminde yapılan revizyon¹ nedeniyle OVP tarafından ortaya konulan yıllık yüzde 5,5 büyüme hedefine yakınsanabileceğini düşünülmektedir. Bununla beraber, Türkiye ekonomisinin yapısına bakıldığında mevcut sistemle ekonomik büyüme yurtiçi tasarrufların kısıtlı olması nedeniyle genel olarak yurtdışı sermayeye bağlıdır. Buna ek olarak Türkiye enerji ihtiyacının çok önemli bir kısmını ithalat yoluyla karşılamaktadır. Bu nedenle hedeflenen büyüme oranları cari açığın artmasına neden olacaktır. Program çerçevesinde kademeli olarak düşeceği ve 2020 yılında milli gelire oranı yüzde 3.9 olarak tahmin edilen cari açığın çok daha yüksek olacağı tahmin edilmektedir. Bu durum, 2012-2014 yıllarında cari açığın milli gelirin yüzde 10'u gibi sürdürülmesi zor bir seviyeye gelmesinden ötürü ekonominin yavaşlatılması sürecini hatırlatmaktadır.

İstihdam

Diğer yandan, yıllık yüzde 5,5 oranında üç yıllık büyüme sonucunda işsizlik oranının azalması beklenmektedir. Nitekim program tahmini olarak da işsizlik oranının dönem boyunca kademeli olarak azalacağı ve 2020 yılında yüzde 9,6'ya gerileyeceği öngörülmektedir. Türkiye'deki istihdam artışının yapısı ve ekonomik büyümeyle ilişkisi göz önünde bulundurulduğunda, üç yıl boyunca yüzde 5,5 gibi yüksek büyüme oranı çerçevesinde işsizlik oranının daha da düşmesi beklenmelidir. Ancak, son dönemde yaşadığımız büyüme kaydadeğer bir istihdam artışına sebep olmamıştır. Bu sebeple OVP'de tahmin edilen büyümenin yeteri kadar istihdam yaratmayabileceği dikkate alınarak işsizlik oranı için gerçekçi bir tahmin yapıldığını söyleyebiliriz.

Enflasyon

OVP çerçevesinde enflasyon oranının kademeli olarak düşürülerek 2020 yılı sonunda yüzde 5 seviyesine inmesi öngörülmektedir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından özellikle son dönemde uygulanan sıkı para politikasına rağmen enflasyon oranının yüksek seyretmesi ve hatta Şubat 2017'den beri çift hanede olması enflasyon ile mücadelenin zor olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan enflasyondaki artışın sadece gıda, enerji gibi birkaç alt kalemede sınırlı olmadığı ve hemen hemen bütün alt kalemlerde yüksek enflasyon

¹ TÜİK'in milli gelir hesaplama sistemine ilişkin yaptığı revizyona özellikle üretim kalemlerinde anket yerine maliye verilerine yönelmesi sebebiyle eleştiriler yöneltilmektedir. İlk gözlemler, TÜİK'in yeni büyüme verisi ile yayımlanan diğer anket verileri arasındaki uyumsuzluğun arttığına dair yorumlara sebep olmuştur.

yaşandığı görülmektedir. Buna ek olarak, üretici fiyat endeksi büyüme oranının da yüzde 16 seviyesinde olması, ilerleyen dönemde üretici fiyatlarından tüketici fiyatlarına ek bir yüklemenin geleceğini göstermektedir. Diğer taraftan, yıllık yüzde 5,5 büyüme oranı hedefinde enflasyonun talep kaynaklı olarak artması beklenmelidir. Bu nedenle OVP döneminde enflasyonun hedeflendiği gibi kademeli olarak azalmasının zor olacağı tahmin edilmektedir.

Ödemeler Dengesi

OVP'de ihracat ve ithalattaki artış oranları yıllık bazda sırasıyla yüzde 5.8 ve 4.7 olarak öngörülmektedir. Yine Türkiye ekonomisinin karakteristik yapısına baktığımızda, ekonominin büyüme gösterdiği dönemlerde ithalat büyüme oranı ihracat büyüme oranından büyük olarak gerçekleşmiştir. Bu nedenle, program çerçevesinde bahsedilen ithalat ve ihracat büyüme oranlarına ihtiyatlı yaklaşılması gerektiğini düşünüyoruz. Bununla beraber, program çerçevesinde bahsedilen yüksek katma değerli üretimin teşviki, ithal girdilere olan bağımlılığın azaltılması ve yenilenebilir enerji kaynaklarının artması bahsedilen hedeflere ulaşmaya olumlu katkı yapacaktır. Ancak, bu reformların üç yıl gibi kısa bir sürede hayata geçirilmesinin zor olacağını ifade etmemiz gerekiyor.

Kamu Maliyesi

Programda bahsedilen bütçe tahminlerinin ilgili dönemde beklendiği şekliyle gerçekleşmesinin, 2019 yılında yapılacak Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimleri ile mahalli idareler seçimlerinden dolayı zor olacağı değerlendirilebilir. Uygulanması muhtemel gevşek maliye politikaları nedeniyle bütçe tahminlerinde bozulma olması beklenebilir. Burada altını çizmemiz gereken önemli bir mesele bütçe açığının milli gelire oranının yüzde 1 seviyelerinden 2017 yılında yüzde 2'ye ulaşması ve takip eden yıllarda da benzer yüksek seviyelerde kalacağı öngörüsüdür. Bu sebeple bütçe kanununda belirtilen miktara ek olarak yeni borçlanma hakkı için kanun düzenlenmesi yapılmıştır. Bu gelişme Hazine'nin finansman programını olumsuz etkileyecektir. Ayrıca bütçe açığındaki bu artışı finanse edebilmek için ek vergiler söz konusu olacaktır. Yakın zamanda gelir ve motorlu taşıtlar vergisinde yapılan artışlar bu duruma işaret etmektedir.

Döviz Kuru ve Kişi Başı Milli Gelir

Program çerçevesinde herhangi bir ABD doları kuru tahminine yer verilmezken, yapılacak hesaplamalar sonucu programın temel aldığı ve ima ettiği dolar kuru yılsonu tahminleri 2018-2020 döneminde yıllar itibarıyla 3,73, 3,92, ve 4,02 olarak elde edilmektedir. FED ve ECB'nin yakın zamanda parasal sıkılaştırma ve bilanço küçültme yapacakları beklendiğinden dolayı dış finansman kaynaklarının azalacağını ve maliyetinin (faizinin) artacağını dikkate almak gerekiyor. Bu yönü itibarıyla Türk lirasında bu dönemde değer kaybının programda bahsedilenden çok daha yüksek olması muhtemeldir. Diğer taraftan, yıllar itibarıyla döviz kurundaki artışın program çerçevesinde öngörülen enflasyon oranından düşük olması dikkat çeken ve sorgulanması gereken önemli bir nokta olarak gözükmektedir.

Kişi başı milli gelirin 2020 yılı itibarıyla Dünya Bankasının yüksek gelir sınırı olan 12.235 ABD dolarını geçerek 13.024 ABD doları olacağı tahmin edilmiştir. Dolar kuru için OVP'de yapılan tahminin oldukça iyimser olması sebebiyle, kişi başı milli gelir tahminleri bu seviyelere ulaşmaktadır. Değerlendirmede bahsettiğimiz aşağı yönlü riskler nedeniyle bu tahminlerin gerçekleşmesinin çok zor olacağı öngörülmektedir.