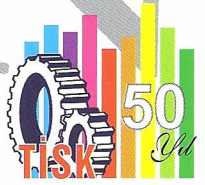


İŞVEREN

CİLT 51 • SAYI 6 • KASIM - ARALIK 2013



2014 YILI BÜTÇESİ

İŞ SAĞLIĞI ve GÜVENLİĞİ

CEVDET YILMAZ

MEHMET TEZEL

DR. H. SERDAR ŞARDAN

AV. BAŞAR AY

PROF. DR. NURETTİN BİLİCİ

DOÇ. DR. MAHMUT KABAKÇI

CENGİZ DELİBAŞ

EGEMEN BAĞIŞ

KASIM ÖZER

AV. HAKAN YILDIRIMOĞLU

PROF. DR. AHMET BURÇİN YERELİ

PROF. DR. ALİ NACİ YILDIZ

MURAT CAN OCAKTAN

GÜLDEN ARIKAN



aby@hacettepe.edu.tr

Orta Vadeli Mali Plan (2014–2016) ve 2014 Mali Yılı Bütçesi Hedefleri Üzerine Genel Tespitler

Giriş

2014 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu tasarısı ile ekinde yer alan diğer belgeler ve 2012 yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu 11 Ekim 2013 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulmuştur. Bu yılki bütçe kanun tasarısı da önceki yıllarda olduğu gibi ilgili tüm kesimler tarafından büyük bir hassasiyetle tartışılmaktadır.

Bütçe sürecini başlatan ve makroekonomik hedeflere işaret ederek bu hedeflere ulaşılması için uygulanması gereken politikaları belirleyen Orta Vadeli Mali Plan (2014–2016) 8 Ekim 2013 tarihli mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. İlgili yılları kapsayan mali plan döneminde küresel ölçekteki belirsizliğe

değinilerek Türkiye ekonomisinin dış etkilere korunması, cari açığın düşürülmesi ve ekonomik büyümenin sürdürülmesi gibi hedefler üzerinde durulmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda yurtiçi tasarrufları artırmak, mevcut kaynakları üretken alanlara yönlendirmek, ekonominin verimlilik düzeyini yükseltmek, istihdamı artırmak ve kamu maliyesinde güçlü duruşu devam ettirmek temel öncelikler olarak vurgulanmaktadır.

Şüphesiz mali planlar bütçe ile beraber okunması gereken en temel dokümanlardır. Ancak 2014–2016 dönemini kapsayan mali plan önceki planlarda olduğu gibi genel ifadeler içermekte ve 2023 hedeflerine yönelik kapsamlı reformları içermekten uzak görülmektedir. Yapılan tahminler ise bazı dış koşullara bağlı olup

son derece kırılgan bir yapıya sahiptir. Ayrıca yapılan revizyonlar, bütçe ve mali planlara duyulan güveni sarsmakta, onları bir mali plan olmaktan çıkararak bir niyet beyanı şeklinde değerlendirilmelerine neden olmaktadır.

2014 yılına ait bütçe ve orta vadeli mali plan 2014 ve 2015 yıllarında Türkiye'nin gireceği seçim süreçleri ile birlikte değerlendirilmelidir. Seçim dönemleri genelde mevcut iktidarların, hatta uzun süreli iktidarların oy kaygısına bağlı olarak genişletici maliye politikalarının uygulandığı dönemlerdir. Oysa 2014–2016 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanan mali plan ile 2014 mali yılı bütçe kanun tasarısı pek seçimleri dikkate alarak hazırlanmış gibi görünmemektedir. Seçimler sadece kamu harcamalarının artması an-

lamında değil, aynı zamanda sair ekonomik unsurların da harekete geçmesine yol açarak ekonomik bir canlılığa sebep olurlar. Ancak hiç şüphesiz bu süreçleri finanse eden en önemli kaynak kamu harcamalarıdır. Özellikle 2014 yılında yapılacak yerel seçimler ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri ne orta vadeli mali planda ne de 2014 mali yılı bütçe kanun tasarısında öngörülmemiştir. Kendini güçlü hissedenen siyasi iktidarların bu tür yaklaşımlar ile bütçe hazırlık sürecine girilmeleri son derece doğal ve kabul edilebilir bir yaklaşımdır. Fakat gerek siyasi iktidar partisi içinde yaşanan anlaşmazlıklar ve gerekse muhalefet cephesindeki hareketlenmeler yerel seçimlerin iktidar ve muhalefet arasında ciddi bir yarışa sebebiyet vereceği şeklinde yorumlanabilir.

Bütün bunlara ilaveten 2014 yılının ikinci yarısında yaşanacak Cumhurbaşkanlığı süreci de yerel seçimlere bağlı olarak farklı öngörülere gebe bulunmaktadır. Eğer mevcut siyasi iktidar yerel seçimleri büyük oy farkıyla kazanırsa kendi adaylarının Cumhurbaşkanı seçilme ihtimali güçlenecektir. Aksi takdirde ihtimal zayıflayacak veya iki turlu bir seçim ya da tek turda muhalefet adayının seçilmesi gibi öngörüler değerlendirilmeye alınacaktır. Her iki halde de siyasi iktidar kendi adayının seçimi kazanabilmesi için çaba sarf edecektir. Bu senaryoların içine Anayasa değişikliği için halk oylamasına (referandum) gidilmesi seçeneği de muhakkak dâhil edilmelidir.

Hal böyle olunca seçim ekonomisinin göz ardı edilerek bütçe hazırlamaya yönelik bir yaklaşım üç dönemdir iktidarda olan bir siyasi parti tarafından ciddi riskler taşımaktadır.

Bedavacı seçmen sayısının oldukça yüksek olduğu ve bunların yerel seçimlerde daha aktif hareket ettiği düşünülürse, Türkiye 2014 yerel seçimlerinden sonra giderek artan bir bedavacı kitle ile arada hareket etmeye çalışacaktır. Üstelik seçim psikolojisine giren bu grubun seçimlerde rasyonel bir yaklaşım sergileme ihtimali de giderek azalmaktadır.

2014 yılı bütçesinin uzun yıllardan beri devam ettirilen mali disiplinin bozulmasına neden olup olmayacağı kaygıyla izlenmektedir. Ancak, 2007 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun da benzer bir siyasi konjonktürde hazırlanmış olmasına

rağmen seçim bütçesi özellikleri taşıması bu kaygıları bir ölçüde hafifletmektedir. Yine de her türlü risk tahmin edilerek bir bütçe hazırlanmasında fayda bulunmaktadır.

2014 yılı dış etkilere daha açık geçecektir. Seçimler dolayısıyla dış âleme kısıtlama koyma konusunda tereddüt edecek olan siyasi iktidar dışarıdan ithal krizlere karşı içerideki yapıyı koruma gücünden taviz verecektir. Özellikle son dönemde altın fiyatlarında yaşanan düşüşlerle birlikte döviz fiyatlarında yaşanan yükselme eğilimli hareketler de seçim konjonktüründeki Türkiye'nin iktisadi ve mali dengelerini bozmaktadır. İthal girdiye dayalı üretim ile birlikte artan fiyatlar genel seviyesi, 2014-2016 yılları için hedeflenen tasarruf kapasitesinin artırılması sürecini kesintiye uğratacaktır.

Tüm bunlara ek olarak son dönemde işsizlik ve özellikle genç işsizliği oranında yeniden artış başlamıştır. Bu artışa bağlı olarak izlenmesi öngörülen somut politikaların neler olması gerektiği mali planda yer almamaktadır. İşsizlikle mücadele edebilmek hem kaynak hem de yeni iş alanlarını algılayabilme kapasitesi ihtiyaçlarını bir arada düşünmekle olur. Dolayısıyla yeni iş alanlarının açılması konusunda mali desteklere devam edilmelidir. Eğer bu süreçte devamlılık sağlanamazsa iktisadi büyüme de olumsuz etkilenecektir.

Ancak 2014 yılı bütçesi hakkında değerlendirmelerde bulunan Maliye Bakanı Mehmet Şimşek'in yaptığı "Kamu Tasarrufu" vurgusu ve 2014 yılının tasarruf yılı olarak ilan edilmesin özellikle siyasi iktidarın kararlılığını göstermesi bakımından önemli olduğu düşünülmektedir.



Geçmiş Dönem Tahminlerinin Değerlendirilmesi

Önümüzdeki yıl bütçesi Orta Vadeli Mali Plan bağlamında değerlendirilmeden önce bir önceki yıl uygulanan Orta Vadeli Mali Planda yapılan tahminlerin ne derece karşılanmış olduğuna bakmakta fayda bulunmaktadır. Geçen yıl rakamları

rına bakılacak olursa, Uluslar arası Para Fonu ve Dünya Bankası raporları ile dünya ekonomisinde genel olarak beklenen düzeltme nedeniyle yeni dönemde makro büyüklüklerin aşağı yönlü revize edildiği görülecektir. Özellikle dünya ekonomisinde gelişmekte olan ülkelerin 2013 için öngörülen %5,6 büyüme oranı yerine %4,5 büyüme oranı beklentisi bunda oldukça önemli olmuştur.

Ancak 2023 senesinde ilk on ekonomi arasına girmeyi hedefleyen Türkiye'nin mevcut durumda yer aldığı sıradan üst sralara çıkabilmesi ise üstünde yer alan gelişmiş ülkeleri geçebilmesine bağlıdır. Bu nedenle dünya genelinde büyüme oranlarının aşağı revize edilmesinin Türkiye'nin rakamlarını aşağı revize etmesine yol açmasının 2023 vizyonu ile uyum sağlama-dığı ayrıca belirtilmelidir.

**Tablo. – Türkiye'nin Seçilmiş Makroekonomik Büyüklüklerinin
Tahmin ve Gerçekleşen Şeklinde Karşılaştırılması**

	2013		2014		2015	
	Önceki Tahmin	Revize Edilmiş Hali	Önceki Tahmin	Revize Edilmiş Hali	Önceki Tahmin	Revize Edilmiş Hali
Büyüme hedefi (Türkiye,%)	4	3,6	5	4	5	5
Büyüme hedefi (Dünya,%)	3,6	2,9	4,1	3,6		
İşsizlik (Türkiye,%)	8,9	9,5	8,8	9,4	8,7	9,2
Cari İşlemler Açığı (Türkiye, Milyar dolar)	-60,7	-58,5	-63,6	-55,5	-64,7	-55,5
Dış Ticaret Açığı (Türkiye, Milyar dolar)	95	98	99,9	95,5	104,1	98
İhracat (Türkiye, Milyar Dolar)	251,5	153,5	262	166,5	282	184
Cari açık/GSYH Oranı(Türkiye, %)	7,1	7,1	6,9	6,4	6,5	5,9
Kişi Başı Milli Gelir (Türkiye, Milyar dolar)	11.318	10.818	11.318	10.818	12.859	11.927
İşsizlik Oranı (%)	8,9	9,5	8,8	9,4	8,7	9,2

Kaynak: 2012 ve 2013 Orta Vadeli Mali Plan verileri kullanılarak hazırlanmıştır.



Orta Vadeli Mali Plan'ın temel amacı Onuncu Kalkınma Plan'ında yer alan hedeflere uygun olarak son dünya ekonomik krizinin halen devam eden belirsizliklerinin etkilerini en aza indirmek olarak vurgulanmaktadır. Bu açıdan yapısal bir dönüşümün gerekliliğinin farkında olunarak yurt için tasarrufların artırılması, mevcut kaynakların üretken alanlara kaydırılması, ekonominin verimlilik düzeyinin yükseltilmesi, istihdamın artırılması, enflasyonun düşürülmesi ve kamu maliyesinde mali disiplinin devam ettirilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Yurt içi tasarrufların artırılması için bireysel emeklilik sistemine ayrı bir önem verilmektedir. Ancak tüm katılımcıların teşvikten faydalanacağı bir yapı kurulmuş olmakla beraber kısa vadede etkisinin görülemeyecek olması bu konuda bir olumsuzluk olarak gözükmektedir. Ayrıca



özel tasarrufların 2013 revize rakamları ile 2016'ya kadar %30 oranında artması (%9,7'den %12,7'ye) beklenmektedir. Ancak bu yıl tasarruf yılı olarak ilan edilmesine rağmen kamu kesiminin aynı dönemde tasarruflarının %17 artışla %2,9'dan 2016'da %3,4'e çıkması beklenmektedir. Bu artışın iyimser bir beklenti olduğu zira önce 2014'te %2,4'e düşeceği, 2015'den sonra artacağı beklenmektedir. 2014'te kamu tasarruflarının düşeceğinin öngörülmesi seçim yılı olması nedeniyle kaygıyla izlenmektedir.

Temel hedef olarak kamunun tasarruf iradesinin ortaya konmasındaki amacın buradan elde edilecek fonlar ile eğitime ve sağlığa daha fazla yatırım yapmak olduğunun vurgulanması olumlu bir yaklaşım olarak gözükmektedir.

Kamu tasarruflarının artırılması sonucunda doğal olarak ortaya çıkabilecek olan kamu istihdamının azalması şeklinde düşünülebilir. Öncelikle buradan personel giderlerinin azaltılması hedeflenmektedir. Bu kapsamda emekli olan kamu çalışanları yerine %50 personel alım imkânı sağlayan kontenjan uygulaması da 2014 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile kaldırılmaktadır. Böylece kendi mevzuatları ile istisna kapsamında tutulan emniyet, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları, öğretim üyeleri, hâkimler ve savcılar, doktor ve engelli personel atamaları dışında kalan personel atamaları 2014 senesinde bir önceki yıla göre 56 bin kişi azaltılarak 74 bine düşürülmüştür. Burada düşük büyüme oranlarının, işsizliğin düşürülmesini engelleyeceği ve bir miktar da olsa artıracığı görülmektedir.

İç tasarrufların artırılmasının önemsenmesinin nedeni ise cari açığın düşürülmesinin temel hedef olarak belirlenmesidir. Dünya genelinde büyümenin aşağı yönlü revize edilmesi sonucu ihracat rakamlarının çok ciddi oranda düşürüldüğü görülmektedir. Ancak burada iç tasarrufların artırılmasının temel amaç olarak belirlenmesi nedeniyle büyümenin nasıl sağlanacağı önem kazanmaktadır. Büyümenin, hedefler aşağı revize edilmiş olsa bile var olduğu bir ortamda, ihracat rakamları bu



derece beklentilerin altında kalırken cari açığın nasıl düşürüleceği ise ayrıca merak konusudur.

Cari açıktaki bu iyimser tablonun petrol fiyatlarının dünya ölçeğinde düşeceği beklentisi nedeniyle gerçekleşebileceği düşünülmektedir. Ancak özellikle Orta-doğu bölgesinde yaşanan ve Kafkasya bölgesinde yaşanması beklenen siyasi krizler nedeniyle bu beklentinin gerçekçi olmadığı düşünülmektedir. Yıllık enflasyonun Türk parasının değer kaybı ve enerji fiyatlarındaki artış nedeniyle beklentilerin üstünde %6,8 oranında çıkması beklenmektedir. Ancak belirtildiği gibi petrol fiyatlarındaki düşüş ve enflasyon oranlarının azalacağı beklentisine dayanan bir program ve bunun üstüne kurulan bir bütçe tasarısı yaşanması muhtemel bir olumsuzluğa hazırlıksız yakalanılmasına neden olabilecektir. Ayrıca dünya genelinde daralması beklenen fon hacmi bu riski daha da artırmaktadır.

Kaynakça

- Kalkınma Bakanlığı. (2012). Orta Vadeli Program (2013–2015). Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). Orta Vadeli Program (2014–2016). Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Maliye Bakanlığı. (Ekim 2013). 2014 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması: <http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/2014-butce-sunum.pdf>. Erişim: 12 Kasım 2013.
- Özatay, F. (10 Ekim 2013). Yeni tahminler, Radikal Gazetesi.
- Özatay, F. (17 Ekim 2013). İçi Boş Algısından Kurtarmak Gerekıyor. Radikal Gazetesi.
- Sak, G. (11 Ekim 2013). Hem Yiyelim Hem De Zayıflayalım, Radikal Gazetesi.
- Sak, G. (25 Ekim 2013). Yoksa Karatay Diyeti'ne mi başlıyoruz? Radikal Gazetesi.
- Tepav. (2009). Mali İzleme Raporu 2009 Temmuz Ağustos Bütçe Sonuçları. Erişim: 12 Kasım 2013. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271244188r7504.Mali_Izleme_Raporu_2009_Temmuz_Agustos_Butce_Sonuc.pdf
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu. (2013). Erişim: 8 Kasım 2013. http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/2014_butce_tasarisi_ve_cetveller.pdf