

Orta vadeli program hedefleri üzerine değerlendirmeler

Dr. Ahmet YARIZ
ADMİB YÖNETİM KURULU DANIŞMANI
www.ahmetyariz.com

Ekonomik ve politik parametreleri şiddetli bir şekilde etkileyen Covid 19 sürecinde iki yıl yaklaşırken 2022-2024 yılı hedeflerini içeren Orta Vadeli Program (OVP) 5 Eylül 2021 tarihinde yayınlandı. Önceki dönemlerde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından OVP, Yeni Ekonomi Programı (YEP) vb. farklı isimlerde açıklanan program bu kez Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda yayınlandı. Özel sektöre yol gösterici olma ve öngörülebilirliği sağlamayı amaçlayan OVP'deki temel makro ekonomik hedeflere yönelik analiz ve değerlendirmeler bu yazının konusunu oluşturmaktadır.

1- GSYH ve Büyüme

Türkiye'nin yıllar itibarıyla büyüme, GSYH ve Kişi Başına Milli Gelir ile OVP hedeflerinin yer aldığı Grafik 1'e göre Türkiye ekonomisi 2000-2020 dönemindeki yirmi bir yılın sadece ikisinde (2001 krizi sonrasında) 2002 ve 2008 global kriz sonrasında 2009 yılında) küçülmüş, diğer on dokuz yılda ise % 0,9 - % 11 aralığında büyümüştür. GSYH, yedi kez % 7 ve üzerinde parlak bir performans göstermiştir. GSYH 2000-2020 döneminde yıllık % 4,8, 2002-2020 döneminde ise ortalama % 5,2 büyümüştür. 2021 yılının ilk çeyreğinde % 7,2 ve ikinci çeyreğinde % 21,7 ile rekor büyüme gösteren ekonomide canlılık yılın ikinci yarısında da devam etmektedir. İhracat ve iç tüketimin öncülüğündeki canlılık; sanayi üretim artışı, kapasite kullanım oranları, satın alma yöneticileri endeksi, elektrik tüketimi ve otomotiv satışlarına belirgin bir şekilde yansımaktadır. Global ve yerel konjonktürde radikal bir kırılma olmadıkça OVP'de yıl sonu büyüme hedefi olan % 9'un aşılması mümkündür. 2022-2024 dönemindeki % 5-% 5,5 aralığındaki büyüme hedefinin de geçmiş dönem ortalamaları dikkate alındığında ulaşılabilir olduğu değerlendirilmektedir.

Güçlü büyüme potansiyeline sahip olan Türkiye elverişli şartlarda daha parlak bir performans gösterebilmektedir.

Yıllar itibarıyla GSYH ve Kişi Başına Milli Gelir (KBMG) verilerinin yer aldığı Grafik 2'ye göre GSYH 2000-2020 döneminde 197 Milyar USD-958 Milyar USD aralığında ve Kişi Başına Milli Gelir (KBMG) ise 3.108 USD-12.582 USD aralığında dalgalı bir seyir izlemiştir. 2001 krizinde 197 Milyar USD'ye düşen GSYH ardından hızlı ve istikrarlı bir yükseliş dönemine girmiş ve 2013 yılında en yüksek seviyeye olan 958 Milyar USD'ye ulaşmıştır. Benzer şekilde KBMG 2001 yılındaki en düşük seviyeye olan 3.108 USD'den 2013 yılında 12.582 USD'ye ulaşmıştır. 2013 yılından itibaren yurt içi politik gelişmelerin belirleyici etkisi ile hem GSYH ve hem de KBMG aşağı yönlü bir seyir izlemeye başlamıştır. GSYH'deki büyümeye ve ekonomideki canlılığa karşın USD cinsinden GSYH ve KBMG'in önemli düşüşler göstermesinin temel nedeni döviz fiyatlarındaki yüksek oranlı sıçramalardır. Döviz fiyatlarındaki dalga boyunun azalması ve durulmanın artmasıyla USD cinsinden hem GSYH hem de KBMG artacaktır. Dolayısıyla OVP'de 2022-2024 dönemi için belirlenen USD cinsinden GSYH ve KBMG hedefleri sekiz yıl önce 2013 yılında ulaşılmış hedeflerdir. Global finansal ve politik koşullar, yurt içinde siyasi istikrar başta olmak üzere geçmişte ağır tahribatlara neden olan risklerin yeniden açığa çıkması halinde 2024 için belirlenen GSYH'de 1 Trilyon USD ve KBMG'de 11.465 USD hedeflerine rahatlıkla ulaşılacaktır. Türkiye Kişi Başına Milli Gelirde 2013 yılında ulaştığı 12.582 USD'yi yeniden yakalamak için on yıl beklemek zorunda kalacak.

2-İstihdam ve İşsizlik

Yıllar itibarıyla istihdam düzeyi bir başka ifadeyle ücretli çalışan sayısını gösteren Grafik 3'e göre Temmuz 2021'de toplam istihdam 28,7 Milyon kişidir. Ekonomide 2000-2020 döneminde istihdam edilen kişi sayısı Covid 19 dönemi haricinde düzenli olarak artış göstermiştir. 2000 yılında 21,6 Milyon kişi olan istihdam seviyesi 2019 sonunda 28,2 Milyon kişiye kadar yükselmiştir. Covid 19'un etkilerini artırmaya ve ekonomilerdeki topyekün kapanmaya rağmen kamunun tedbirleri ve kişilerin iş aramaktan vazgeçmeleri nedeniyle işsizlik oranlarındaki artışlar sınırlı kalmıştır. Salgının hemen ardından 2,5 Milyon kişi kayıpla 25,2 Milyon kişiye kadar gerileyen istihdam seviyesi ilımlı artışlar ile kayıplarını telafi etmiş ve Temmuz 2021'de 28,7 Milyon kişi ile Covid 19 öncesi düzey aşılmıştır. Kısıtlamaların kaldırılmasıyla turizm sektörünün hareketlenmesi ve hizmet sektöründeki istihdam kaybının telafi edilmesiyle istihdamdaki artışın devamı beklenmektedir. Bu bağlamda OVP'de 2022-2024 dönemi için belirlenen ve 30 Milyon kişiyi aşan istihdam düzeyinin 2022 yılındaki hedefine çok rahat ulaşılacaktır. 2023-2024 yıllarındaki 31 Milyon kişi ve 32,2 Milyon kişilik istihdam hedefine ulaşılması ise aynı dönemdeki GSYH büyümesi, Covid 19 süreci, global ve yerel faktörlere bağlıdır.

Covid 19 sürecinde toplam istihdamda yaşanan 2,5 Milyon kişilik kayıp bir buçuk yılda ancak telafi edilebilmiş ve Temmuz 2021 itibarıyla istihdam düzeyi 28,7 Milyon kişiyi aşmıştır.

Yıllar itibarıyla, işgücüne katılım ve işsizlik oranı verilerinin yer aldığı Grafik 4'e göre 2021 sonunda işsizlik oranının % 12,6 olması beklenmektedir. Temmuz 2021 itibarıyla % 12 olan işsizlik oranı işgücüne katılımın artmasıyla yükselecektir. İstihdam düzeyindeki artışa karşın işgücüne katılımın da artması işsizlik oranlarındaki gerilemeyi sınırlamaktadır. Ülkemizde işgücüne katılım oranı % 44 - % 53 aralığında dalgalanmaktadır. Covid 19 süreci işgücüne katılımı azaltmış bir başka ifadeyle kişiler geçici bir süreyle iş aramaktan vazgeçmişlerdir. Covid 19 öncesinde % 52,6'ya ulaşan işgücüne katılım Nisan 2020'de sert bir düşüşle % 46,7'ye gerilemiştir. İşgücüne katılım oranı Temmuz 2020'den itibaren düzenli artışa geçmiş ve Temmuz 2021'de % 51,2'ye ulaşmıştır. Geçmişte % 5 civarındaki işsizlik oranı sürdürülebilir seviye olarak kabul edilirken Covid 19 öncesinde kabul aralığı % 10 civarında oluşmuştur. Refah seviyesinin artarak kişi başına milli gelirin 10.000 USD civarına yaklaşması, bireylerin ağır çalışma şartlarını haiz ve zorluk derecesi yüksek işlerden uzaklaşmasına neden olmakta ve bu işlerde çalışmak yerine işsiz kalmayı tercih etmektedir.

Ekonomik, teknolojik, sosyal ve toplumsal çok sayıda faktör; işsizliği global ve yerel bir sorular olarak kişi, topluluğu ve kamu yönetiminin gündeminde ilk sıralarda tutacaktır. Bu faktörler ışığında 2021 için % 12,6

olarak beklenen sonraki yıllarda ilımlı bir düşüş ile 2024 sonunda % 10,9 olarak hedeflenen işsizlik oranına ulaşılması önemli bir başarı olacaktır

Global ve yerel gelişmeler, kişilerin iş arama ve çalışma arzularını olumsuz etkilemekte ve sürdürülebilir işsizlik oranı artmaktadır.

3-Dış Ticaret ve Ödemeler Dengesi

Yıllar itibarıyla dış ticaret verilerinin yer aldığı Grafik 5'e göre ülkemiz 2020 yılında 170 Milyar USD ihracat ve 220 Milyar USD ithalat olmak üzere 390 Milyar USD dış ticaret hacmine sahiptir. İthalatın yaklaşık % 15'i olan 30 Milyar USD ise enerjiye aittir. Aynı yıl verilerine göre ihracatın ithalatı karşılama oranı % 77'dir.

Türkiye'nin dış ticaret hacmi Covid 19 dönemi dışında düzenli olarak artmaktadır. 2000 yılında 28 Milyar USD olan ihracat 2019 yılında 181 Milyar USD'ye ulaşmıştır. Benzer bir trendin görüldüğü ithalata ise en yüksek tutar 261 Milyar USD ile 2013 yılında görülmüştür. İhracatın ithalatı karşılama oranı % 50 - % 86 aralığında dalgalanmakla birlikte 2018 yılından itibaren % 75'in üzerinde istikrar kazanmıştır. Global fiyatlara bağlı olarak yıllık tutarı 30 Milyar USD-60 Milyar USD aralığında değişen enerji ithalatı ise 2015 yılından sonra 40 Milyar USD'nin altında kalmaya devam etmektedir. Enerji ithalatındaki nispi gerilemede enerji yatırımları etkilidir. Covid 19 etkilerinin azalma eğilimine girmesi, çok hızlı artan emtia ve navlun fiyatları ile Çin kaynaklı arz ve talep sorunları global dış ticaretin öngörülebilirliğini zorlaştırmaktadır. Ekonomik aktivitenin beklenenden daha hızlı olması durumunda ithalat ve dış ticaret açığı artacaktır. Bu değerlendirmeler ışığında 2022-2024 dönemi için belirlenen; 231 Milyar USD-255 Milyar USD aralığında ihracat, 283 Milyar USD-309 Milyar USD aralığında ithalat, 44 Milyar USD civarındaki enerji ithalatı ile % 80'in üzerindeki ihracatın ithalatı karşılama oranı hedeflerinin ulaşılabilir olduğu düşünülmektedir. Yıllık enerji ithalatının 40 Milyar USD'nin hemen üzerinde durulacağı kabulünde, program döneminde (Akkuyu Nükleer Santrali başta olmak üzere) tamamlanacak enerji yatırımlarının katkısı etkilidir.

Ödemeler dengesi verilerinin yer aldığı Grafik 6'ya göre 2020 yılında ödemeler dengesi -37 Milyar USD, seyahat gelirleri 10 Milyar USD ve Ödemeler Dengesi/GSYH ise % -5,2 olmuştur. Ödemeler Dengesi ekonomilerde döviz varlığını ve döviz kurunu doğrudan etkilemekte, kurun gelecekte izleyebileceği yön için güçlü bir sinyal niteliği taşımaktadır. Ödemeler Dengesi/GSYH oranı son yirmi bir yılın on dokuzunda % -0,3 ile % -8,9 aralığında açık verirken sadece 2001 ve 2019 yılında fazla vermiştir. Ekonominin yapısal karakteri ve büyüme dönemlerinde daha fazla cari açık vermesi kaçınılmaz olsa da açığı bileşeni, finansman kaynakları ve sürdürülebilir seviyelerde olması önemlidir. Öte yandan seyahat gelirleri ödemeler dengesi için oldukça önemli bir kaynaktır. 2019 yılında 35 Milyar USD ile rekor kıran bu gelir kalemi Covid 19'dan en büyük darbeyi almış ve gelirler 10 Milyar USD'ye gerilemiştir. Programa göre seyahat gelirlerinin 2024 yılında ancak 2019 yılı seviyesine ulaşması hedeflenmektedir. Bir başka ifadeyle Covid 19 ülkemiz turizm sektörü ve ödemeler dengesi için asgari 60 Milyar USD'yi aşan bir kayba neden olmuştur.

Cari İşlemler Dengesi/GSYH'nin 2021 yılındaki gerçekleşme tahmini % -2,6 ve program dönemi hedefleri sırasıyla; % -2,2 ve % 1,5 ile % 1,0'dır. Büyüme sürecindeki ekonomiler, artan dış ticaret hacmi, turizm sektörünün katkısı ve Covid 19 gelişmeleri ödemeler dengesi hedefleri için belirleyici olacaktır.

Global ve yerel konjonktürde önemli bir kırılma olmadıkça ödemeler dengesi ekonomi ve döviz kuru için önemli sorun olmaktan çıkacaktır.

4-Enflasyon

Yıllar itibarıyla enflasyon verilerinin yer aldığı Grafik 7'ye göre 2020 yılı sonunda TÜFE % 14,6 ve ÜFE % 25,15'tir. Ülkemizde enflasyon 2018 yılından itibaren yüksek seviyelerde oluşmaya başlamıştır. Yüksek enflasyonu besleyen hususlar; hızlı kur artışları, enerji fiyatları, Covid 19 nedeniyle aksayan küresel üretim ve lojistik problemlerinin neden olduğu emtia ve gıda fiyatlarındaki yükselişlerdir. Öte yandan ÜFE ve TÜFE arasındaki yüksek fark ise gelecek dönem enflasyonu için önemli bir yerel tehdit unsurudur. Global enflasyonda gıda, emtia, enerji ve lojistik maliyetlerindeki hızlı artışlar sonrası devam eden yüksek seyirler bir diğer tehdit unsurudur. Döviz fiyatlarındaki durulmanın devamı ise enflasyon üzerindeki baskıyı hafifletecektir.

Tablo 2'ye göre Ocak-Ağustos 2020 döneminde % 6,37 olan sekiz aylık enflasyon 2021 yılının aynı döneminde % 10,41'e yükselmiştir. 2021 yılı sonu için, Eylül-Aralık dönemi enflasyon rotası belirleyici olacaktır. 2020 Eylül-Aralık dönemi enflasyonunda % 6,67 oranında yüksek bir stok bulunmaktadır. 2021 yılının kalan dönemindeki toplam enflasyonun geçen yılın aynı döneminden daha düşük olması halinde enflasyonda kalıcı bir düşüş eğilimi başlayabilecektir. OVP'de TÜFE için; 2021 gerçekleşme tahmini % 16,2 ve 2022-2024 dönemi için sırasıyla % 9,8 - % 8 ve % 7,6 olarak belirlenen program hedeflerine ulaşılmasında global ve yerel enflasyon tehditleri ile birlikte Eylül-Aralık 2021 dönemindeki enflasyon rotası belirleyici olacaktır.

Enflasyonda önce durulma ardından düşüş için döviz fiyatlarının yanında global gıda ve emtia fiyatlarında istikrar şart.

5-Kamu Bütçesi

Yıllar itibarıyla bütçe verilerinin yer aldığı Grafik 8'e göre 2020 yılında gelirler 1.028 Milyar TL, giderler 1.204 Milyar TL ve bütçe dengesi ise -176 Milyar TL olmuştur. Faiz giderleri hariç tutulduğunda ise bütçe dengesi -42 Milyar TL'ye gerilemektedir. OVP'de bütçeye yönelik program hedefleri ihtiyatlı bir yaklaşımla belirlenmiştir. Son dört yılda bütçe üzerinde ağır yükler oluşturan ve Covid 19 etkileriyle şiddetli daha da artan cari transferler kalemindeki artışın yavaşlayacağı ve bütçe içindeki payının azalacağı kabulü dikkat çekmektedir. Öte yandan ekonomideki canlılık bütçe gelirlerini hızla artırmakta ve bütçe performansını olumlu etkilemektedir. Ocak-Ağustos 2021 bütçe verilerindeki olumlu seyir devam ettiği takdirde 2021 yılı için beklenen -230 Milyar TL'nin oldukça altında bir bütçe dengesi gerçekleşecektir. Bu konjonktürün devamı halinde 2022-2024 için belirlenen -278 Milyar TL - 294 Milyar TL bütçe dengesi hedeflerine ulaşılabilir. Bütçe Performans/GSYH verilerinin yer aldığı Grafik 9'a göre 2020 yılında Bütçe Dengesi/GSYH - % 3,5 ve Faiz Dışı Denge/GSYH ise % -0,8

Tablo 1: OVP 2022-2024 Makro Ekonomik Hedefler		2000	2021 GT	2022 P	2023 P	2024 P	
1	Büyüme	%	1,8	9,0	5,0	5,5	
	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla	Milyar TL	5.048	6.648	7.880	9.041	10.287
	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla	Milyar USD	717	801	850	925	1.002
2	Kişi Başına Milli Gelir	USD	8.597	9.489	9.947	10.703	11.465
	İstihdam Düzeyi	Bin Kişi	26.812	28.641	29.918	31.036	32.152
	İşgücüne Katılım Oranı	%	49,3	51,4	52,4	53	53,6
3	İşsizlik Oranı	%	13,2	12,6	12	11,4	10,9
	İhracat	Milyar USD	170	211	231	242	255
	İthalat	Milyar USD	220	258	283	294	309
	Enerji İthalatı	Milyar USD	29	41	43	43	44
	İhracatın İthalatı Karşılama Oranı	%	77,3	81,8	81,7	82,3	82,5
	Seyahat Gelirleri	Milyar USD	10	17	25	30	33
4	Cari İşlemler Dengesi	Milyar USD	-37	-21	-19	-14	-10
	Cari İşlemler Dengesi/GSYH	%	-5,2	-2,6	-2,2	-1,5	-1,0
	TÜFE Yıl Sonu	%	14,6	16,2	9,8	8	7,6
5	Bütçe Gelirleri	Milyar TL	1.028	1.276	1.473	1.685	1.874
	Bütçe Giderleri	Milyar TL	1.204	1.506	1.751	1.975	2.168
	Faiz Giderleri	Milyar TL	134	180	240	291	320
	Bütçe Dengesi	Milyar TL	-175	-230	-278	-290	-294
	Faiz Dışı Bütçe Dengesi	Milyar TL	-41	-51	-38	-1	2,6
Bütçe Dengesi/GSYH	%	-3,5	-3,5	-3,5	-3,2	-2,9	

Kaynak: Resmi Gazete (5 Eylül 2021) GT: Gerçekleşme Tahmini P: Program

Grafik 1: Yıllar itibarıyla GSYH büyümesi ve yıllık ortalama büyüme



Grafik 2: Yıllar itibarıyla GSYH ve kişi başına milli gelir



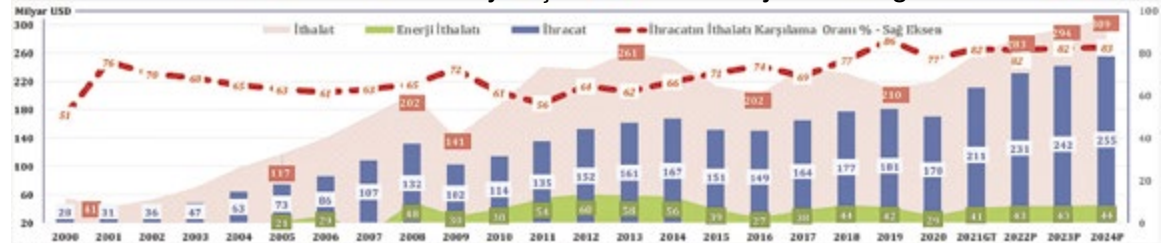
Grafik 3: Yıllar itibarıyla istihdam seviyesi



Grafik 4: Yıllar itibarıyla işgücüne katılım ve işsizlik oranları



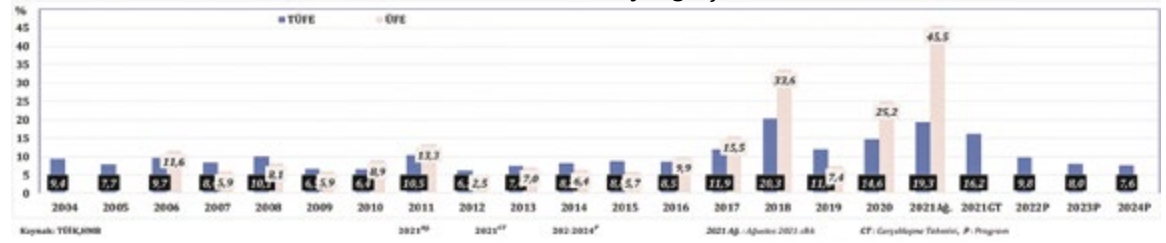
Grafik 5: Yıllar itibarıyla dış ticaret hacmi ve enerji ithalatı dengesi



Grafik 6: Yıllar itibarıyla seyahat gelirleri ve ödemeler dengesi



Grafik 7: Yıllık enflasyon gelişmeleri



Tablo 2: Aylık Enflasyon Gelişmeleri

Enflasyon	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık	Ocak-Ağustos	Yıllık
2020	2,35	6,35	6,37	6,85	7,76	7,77	6,50	6,86	6,97	2,13	2,30	1,25	6,77	14,60
2021	1,68	0,91	1,08	1,68	0,69	3,94	1,80	1,12					10,41	

Grafik 8: Yıllar itibarıyla bütçe performansı



Grafik 9: Bütçe performansı ve GSYH



olarak gerçekleşmiştir.

Son dört yılda bütçe açıkları artmakla birlikte Bütçe Dengesi/GSYH oranı, 2000'li yılların başında görülen çift haneli rakamlar ve 2009 yılında görülen % -5,3'ün oldukça uzağındadır. Covid 19 sürecinde kısıtlamaların artışına yönelik yeni bir gelişme olmadıkça Bütçe Dengesi/GSYH için 2021 yılında % -3,5 gerçekleşme tahmini ve 2022-2024 için % -3 civarındaki program hedeflerinin olumlu yönde aşılacağı düşünülmektedir.

2021 yılındaki bütçe performansı nazar değmesin.

Sonuç: OVP hedeflerinin değerlendirilmesinde dünyayı ve ülkemizi şiddetli bir şekilde etkileyen ve halen devam eden Covid 19 süreci dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda genel olarak OVP'deki kısa vadeli perspektif ile 2021 ve 2022 hedeflerinin öngörülebilir ve ulaşılabilir olduğu, 2023-2024 hedefleri için ise global konjonktür ve 2022 yılı gerçekleşmelerinin belirleyici olduğu düşünülmektedir.