

ERP Rehberindeki yenilikler nelerdir? (ve bunlardan en iyi şekilde nasıl yararlanılır?)

Janez Šušteršič
CEF üyesi uzman

Eylül 2020



Avrupa Birliği tarafından finanse
edilmektedir.

ERP Rehberindeki Yenilikler

- 1) Yapısal reform (YR) önlemlerinin ekonomik toparlanma ile ilişkilendirilmesi
- 2) ERP'lerin yeni AB stratejik çerçevesine yerleştirilmesi
- 3) IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı) ve AB katılım süreci ile daha güçlü bağlantılar
- 4) Yapısal reformların maliyetlendirilmesi ve COVID-19'un mali etkileri
- 5) Kamu Maliyesinin Kalitesi ile ilgili yeni bir bölüm



1. YR önlemlerinin ekonomik toparlanma ile ilişkilendirilmesi

Rehber'den konuyla ilgili alıntılar

*ERP'ler toparlanmayı sürdürülebilir kılan ve ekonomik esneklik ve dayanıklılık inşa eden orta-vadeli reformları entegre ederek **Covid-19 sonrası toparlanmaya odaklamak** durumunda kalacaktır. [...] Covid-19 sonrası toparlanma önlemlerine özel önem verilecektir.*

*ERP devreden bir programdır [...] 2021-2023 ERP programına dahil edilen faaliyetler 2020-2022 ERP programına dahil edilenlerle aynı olmalıdır [...] Ancak, **Covid-19 krizi sonrası toparlanmayı en uygun şekilde desteklemek için bazı reformların yeniden önceliklendirilmesi gerekebilir.** [...] Kural olarak, önlemler yalnızca, özellikle de **Covid-19 krizi bağlamında artık [...] hükümet için bir öncelik teşkil etmedikleri takdirde kaldırılmalıdır.***

2021-2023 yapısal reformları**, hem 2020'de Covid-19 krizini hafifletmek için alınan kısa-vadeli acil önlemlerin uygulanması hakkında rapor vermeli, hem de kriz sonrası toparlanma bağlamına uygun şekilde, **ülkenin orta-vadeli ekonomik kalkınmasını destekleme önlemlerine odaklanmalıdır.



Yeni önlemler uygulamaya koymanın yolu, COVID-19 kaynaklı engellerin sağlam bir analizini yapmaktır

*[Rekabet gücü ve kapsayıcı büyümenin önündeki engeller hakkındaki] Bu bölüm ilk olarak, **Covid-19 krizinin etkisi göz önünde bulundurularak**, ulusal düzeyde rekabet gücü ve kapsayıcı büyümenin önündeki temel yapısal **engellere** kısa bir genel bakış sunacaktır.*

*Önceki programda yer alan analiz güncellenmeli [...] ayrıca, özellikle de **Covid-19 krizi bağlamında ortaya çıkmış olabilecek yeni engeller tespit edilmelidir.***

*Daha sonrasında, söz konusu analize istinaden bu bölüm, **en önemli yapısal engellerin üstesinden gelmek için [...] 15-20 reform önlemi tespit etmeli ve böylece Covid-19 sonrası toparlanmaya destek sağlamalıdır.***

Olası yeniden önceliklendirme örnekleri

Politika alan tanımlarında toparlanmaya nasıl atıf yapılmaktadır?

Eğitim ve Beceriler

Öğretmenlere ilgili eğitimlerin verilmesi ve **dijital eğitim** yoluyla dijital becerilerin sağlanmasına da özel atıfta bulunulmalıdır.

İstihdam ve İşgücü Piyasaları

Covid-19 pandemisi bağlamında, bu bölüm, pandeminin etkisini hafifletmek için uygulamaya konan **kısa-vadeli çalışma programları** hakkında da bilgilendirme sağlamalıdır [...]

Sosyal koruma ve içerme, **sağlık hizmetleri de dahil**

Bu bölüm, **özellikle de Covid-19 krizinin etkisi bağlamında**, sosyal koruma sistemlerini modernize eden, [...] sosyal içermeyi teşvik eden, fırsat eşitliğini geliştiren ve eşitsizlikler ve yoksulluğu ele alan kamu politikalarını kapsayacaktır.

Bu bölüm, sağlık sigortalarının **evrenselliğine**, sağlık hizmetlerinin **erişilebilirlik**, **yeterlilik** ve finansal anlamda **karşınalabilirliğine** ve finansmanın **sürdürülebilirliğine** ilişkin ilgili reform önlemlerini içermeli ve bu önlemlere dair bir değerlendirme sunmalıdır.



Özet

Ekonomik toparlanmayı desteklemek için reformlar düzenlenebilir veya yeni reformlar uygulamaya konabilir, ancak »reform unsuru« içermeyen salt toparlanma önlemleri dahil edilmemelidir.

Reformları toparlanma ile birleştirmek için aşağıdaki adımlar atılabilir:

- COVID krizi ve yaşanan ekonomik gerileme sebebiyle (rekabet gücü ve kapsamlı büyümenin önünde) hangi engellerin ortaya çıktığını veya hangi engellerin daha büyük bir sorun hale geldiğini analiz etmek
- Mevcut yapısal reformları düzenleyerek veya eski reformları yenileriyle değiştirerek yeni tespit edilen bu engellerin nasıl çözülebileceğini değerlendirmek

Elbette, ekonomik toparlanmayı ele alan reformlar, (yukarıda gösterildiği gibi) yalnızca Rehber'de bahsi geçen üç alanda değil, herhangi bir politika alanında uygulamaya konabilir.

Politika alan tanımları kural koyucu bir nitelikte değildir – bunlar ülkelerin, sahip oldukları önceliklere ve karşılaştıkları engellere dayanarak seçim yaptıkları bir menü oluşturur.



2. AB stratejik çerçevesi ile ilişkilendirilme

Rehber'den konuyla ilgili alıntılar

ERP'ler, **AB yeşil, dijital ve adil geçiş öncelikleri** uyarınca toparlanmayı sürdürülebilir kılan ve ekonomik esneklik ve dayanıklılık inşa eden **orta-vadeli reformları entegre** ederek, Covid-19 sonrası toparlanmaya odaklanmak durumunda kalacaktır.

Yapısal reformlar, [...] **kaynakları verimli kullanan, karbondan arındırılmış ve rekabetçi bir ekonomiyi hedefleyen** Yeşil Mutabakat bünyesindeki AB kapsamlı büyüme stratejisiyle kademeli olarak mümkün olduğunca uyumlu hale getirilmelidir.

Uygun olduğu takdirde, reform önleminin Avrupa Yeşil Mutabakatının uygulanmasına ve / veya **Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının (SKA'lar) gerçekleştirilmesine** nasıl [...] katkıda bulunacağını [...] açıkça belirtiniz.

Reform önlemleri, [...] **ilerlemeyi izleyip** ulusal çabaların **yakın koordinasyonunu** sağlayarak, SKA'ların [...] gerçekleştirilmesine ve Avrupa Yeşil Mutabakatının uygulanmasına yönelik ulusal ekonomi ve istihdam politikalarının geliştirilmesine yardımcı olabilir. [...] ideal olarak, **Eurostat AB SKA gösterge setiyle** uyumlu göstergeler baz alınır.



Olası yeniden önceliklendirme örnekleri

Yeni öncelikler politika alan tanımlarına nasıl yansıtılmaktadır?

Enerji ve ulaşım
piyasası reformu

Reform önlemleri, [...] **temiz, karşılanabilir ve güvenli enerji** sağlamaya, **enerji ve kaynakları verimli bir şekilde kullanarak** yapılanmaya ve yeniliklere, **yenilenebilir enerji** potansiyellerini ortaya çıkarmaya ve enerji ve ulaşım sektörlerinin **çevre ve sağlık üzerindeki etkilerini azaltmaya** odaklanabilir.

Tarım, sanayi ve
hizmet sektörleri

Reform önlemleri, [...] **sürdürülebilir üretim ve tüketim** ile yoğun enerji gerektiren sektörlerin **karbondan arındırılmasına** ve modernize edilmesine odaklanabilir. Ayrıca, kaynak kullanımı açısından **iş modellerinde döngüsellik** uygulanmasını da teşvik edebilirler. Tarım sektöründeki önlemler, çevre üzerinde nötr veya olumlu bir etkisi olan, daha **sürdürülebilir gıda üretim sistemlerinin** geliştirilmesini hedefleyebilir.

Araştırma, gelişme ve
inovasyon

Avrupa Komisyonu'nun **öncelikleri** doğrultusunda **dijital dönüşüm**e ilişkin önlemler de bu alt bölümde ele alınacaktır ancak diğer alanlarda da anaakımlaştırılabilir.



Yeni öncelikler nasıl anlamlandırılmalıdır?

Yeşil Mutabakat ve Adil Geçiş

Yeşil Mutabakat hakkında Rehber’de yer alan faydalı açıklamalar:

Kaynakları daha verimli kullanan, daha az karbon yoğunluklu ve çevre ve sağlık sorunlarına karşı daha dirençli bir ekonomik büyüme modelini destekleyen [...] yapısal reform.

İlgili tüm reformlarda çevresel ve iklimsel sürdürülebilirliğin kademeli olarak anaakımlaştırılması [...].

Adil geçiş, »yeşil geçişten« etkilenen bölgelere, sektörlerle ve işçilere yardım sağlanması ile ilgilidir.

Konuya ilişkin yararlı kaynaklar (genel bakış ve AT bilgilendirmesi):
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en#actions
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>



Yeni öncelikler nasıl anlamlandırılmalıdır?

AB Dijital Stratejisi

AB dijital stratejisi – yeni Komisyon’un 6 önceliğinden bir diğeri

İlgili ERP politika alanları:

Enerji ve ulaşım – Akıllı Ulaşım Sistemleri.

İş çevresi – e-devlet, e-ticaret, güvenlik, standartlar.

Araştırma, Geliştirme, İnovasyon (AGİ) ve dijital dönüşüm – BİT ve Yapay Zeka
İnovasyonu, genişbant

Ekonomik entegrasyon – standartlar, işbirliklilik.

Sosyal – dijital uçurum / içirme, e-sağlık, e-sosyal hizmetler.

Çeşitli alanlarda kullanılabilecek dijital beceriler (iş, AGİ, eğitim, istihdam, sosyal).

Konuya ilişkin yararlı kaynaklar (genel bakış ve AT bilgilendirmesi):

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf



ERP ile yakından bağlantılı SKA göstergeleri

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>

<https://www.sgi-network.org/2019/>

ERP politika alanı	Belirli SKA'lar ile ilgili göstergeler
Enerji, Ulaşım	SKA 7 (Erişilebilir ve temiz enerji) SKA 9 (Sanayi, yenilikçilik ve altyapı) – ulaşım
Sektörel politikalar	SKA 12 (Sorumlu üretim ve tüketim) SKA 2 (Açlığa son) – tarım, çevre
İş çevresi	SKA 16 (Barış, adalet ve güçlü kurumlar)
AGİ, dijital	SKA 9 (Sanayi, yenilikçilik ve altyapı) – inovasyon
Ekonomik entegrasyon	/
Eğitim	SKA 5 (Nitelikli eğitim)
İstihdam	SKA 8 (İnsana yakışır iş ve ekonomik büyüme)
Sosyal, sağlık	SKA 10 (Eşitsizliklerin azaltılması), SKA 1 (Yoksulluğa son), SKA 5 (Toplumsal Cinsiyet Eşitliği), SKA 3 (Sağlıklı ve kaliteli yaşam)



Özet

ERP hedefi (rekabet gücü ve kapsamlı büyüme) ile yeni Avrupa stratejik çerçevesi arasında herhangi bir çatışma söz konusu değildir:

- Yeşil Mutabakat yalnızca bir çevre programı değil, bir büyüme stratejisidir
- Dijital dönüşüm halihazırda ERP'nin bir parçasıdır ancak kapsamı genişletilebilir
- SKA'lar büyük ölçüde büyümenin kapsayıcılığına ve sürdürülebilirliğine odaklanır

Dolayısıyla, mevcut bazı ERP önlemleri bu yeni stratejik çerçeve ile zaten uyumlu olabilir veya kolayca uyumlu hale getirilebilir.

Tüm ERP önlemlerini AB'nin yeni stratejik çerçevesi ile derhal uyumlu hale getirme yönünde herhangi bir yükümlülük söz konusu değildir – beklenen önlemlerin/ERP'lerin bu yönde kademeli bir şekilde geliştirilmesidir.



3. AB entegrasyonu ile daha güçlü bir bağlantı

Rehberden konuyla ilgili alıntılar

Ulusal IPA koordinatörünün (NIPAC) **yakın katılımı**, ERP reform öncelikleri ile IPA programlaması arasındaki bağlantıyı güçlendirmek için çok önemlidir.

Yapısal reform öncelikleri, özellikle **AB'ye katılım için ekonomik kriterlerin karşılanmasına katkıda bulunmalıdır.**

İlgili olduğu yerlerde, önlemin AB'ye katılım için ekonomik kriterlerin karşılanmasını nasıl desteklediğine kısaca değininiz.

AB entegrasyonu, IPA, ERP Koordinasyonu

Ulusal IPA Koordinatörlerinin katılımını sağlayın

- Maliyetlendirme – IPA'dan planlanan fonların boyutunu ve gerçekçiliğini kontrol edin
- ERP önlemlerinin planlamasını IPA programlaması ile koordine edin
- IPA Proje Fişlerinin, mevcut veya planlanan ERP önlemleriyle uyumlu projeleri içermesini sağlayın.
- ERP ve Ülkeye Özel Politika Rehberi ile tutarlılık sağlanmasının, IPA programlama belgelerinin uygunluğunu değerlendirmede bir kriter teşkil ettiğini unutmayın.

AB Entegrasyonu bakanlığı / koordinatörünün katılımını sağlayın

- Müktesebatın (NPAA) veya eşdeğer belgenin üstlenilmesine ilişkin planın politika kısmı ile ERP önceliklerini koordine edin
- NPAA önceliklerinde ERP önlemlerini yansıtın ve bunlara atıfta bulunun – ekonomik katılım kriterlerini karşılamak için alınan temel önlemler olarak



4. Maliyetlendirme ve mali etkiler

Riskler ve belirsizlikle başa çıkmak için talimatlar

- ❖ *Maliyet ve finansman tahminleriyle ilgili **belirsizlikler ve varsayımlar** açıklanmalıdır.*
- ❖ ***Halihazırda teminat altına alınmış olan fonlar** plana dahil edilmeli ve «daha sonra belirlenecek» kategorisinin kullanımından kaçınılmalıdır.*
- ❖ ***Önemli miktarda finansman gerektiren veya maliyetleri oldukça belirsiz olan önlemler** için, planlanan fonların tamamının mevcut olmaması durumunda hangi faaliyetlerin öncelikli olarak uygulanacağına dair bir acil durum senaryosu geliştirilmelidir.*
- ❖ ***Doğrudan gider ile sonuçlanmayan önlemler** için (örneğin: kredi garantileri veya vergi ve ücretlerin azaltılması), ortaya çıkan şarta bağlı yükümlülükler veya gelirlerin azaltılması da bu bölümde belirtilmelidir.*

COVID krizinin mali etkilerinin raporlanması

2020'de Covid-19 krizinin tahmini mali etkisi	Tek-seferlik ihtiyarı önlemler sebebiyle (GSYİH'nin %'si olarak)	Ek ihtiyari önlemler sebebiyle (GSYİH'nin %'si olarak)	Ekonomik faaliyetlerin yavaşlaması sebebiyle (GSYİH'nin %'si olarak)
Bütçe giderleri üzerinde			
Bütçe gelirleri üzerinde			
Bütçe üzerindeki toplam etki			
Kamu borcu üzerinde			
Şarta bağlı yükümlülükler üzerinde			

Kredi garanti programları gibi Covid-19 müdahale önlemleri kapsamında ortaya çıkan şarta bağlı yükümlülükler hakkında detaylı bilgi sağlayınız.

Yorum

Raporlama tablosunun amacı, orta-vadede kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ilişkin değerlendirmenin desteklenmesidir.

Tablonun altında yatan mantık şudur:

- Kesin surette COVID önlemlerine bağlı harcamaların, sağlık krizi kontrol altına alındıktan sonra devam etmesi beklenmemektedir
- Harcamalarda yaşanacak herhangi başka bir artış, orta-vadeli mali pozisyona zarar verebilir
- GSYİH'deki düşüş sebebiyle kaybedilen gelirler, toparlanma sonrası normale dönecektir

Tablonun formatını düzenleyebilir/basitleştirebilirsiniz ancak tablo, mali durumun bu doğrultuda değerlendirilmesini desteklemelidir.



5. Kamu Maliyesinin Kalitesi

Bu yeni bölüm (4.8) şunları rapor etmelidir:

- **Kamu harcamalarının büyüme-dostu mahiyetini ve sosyal içermeye olan katkısını** artırmak amacıyla kamu harcamalarının yapısında uygulanan ve planlanan değişiklikler (örneğin: sermaye harcamalarının payı, eğitim ve sağlık harcamalarının payı – bkz. Ekler, Tablo 3).
- Kamu sektöründe kaynakların verimli kullanımına ilişkin büyük reformlar.
- Gelirlerin yapısını ve verimliliğini iyileştirmeye yönelik önlemler, örneğin işgücü üzerindeki yüksek mali yük gibi **istihdam yaratmayı engelleyen** ve **kayıt dışılığı teşvik eden, ciddi bozucu etkileri olan vergi sorununu** çözmek için atılacak adımlar,
- Uygun olduğunda, katkılara karşı **sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğine** ve **vergilendirmenin yeniden dağıtıcı etkilerine** atıfta bulununuz.

Vurgulanmış metin, bu bölümün hazırlanmasında Maliye Bakanlığı ve Yapısal Reform Koordinatörü arasında işbirliği ihtiyacının altını çizmektedir.



Yuvarlak Masa Tartışması

- ❖ **Aşağıdaki hususlar göz önünde bulundurulduğunda, icracı bakanlığınız önlemlerinize nasıl yaklaşıyor?:**
 - COVID kaynaklı ekonomik gerileme
 - Yeni AB stratejik çerçevesi
- ❖ **İcracı bakanlığınız, Ülkeye-Özel Politika Rehberini ele almak için ne yapıyor?**
- ❖ **Yeni ERP Rehberinde icracı bakanlığınız için en zorlayıcı husus ne olacak?**
- ❖ **Koordinatörler**
 - Yaşanan ekonomik gerileme ve yeni stratejik çerçeve ışığında, önlemlerin **yeniden önceliklendirilmesi sürecine nasıl liderlik edecekler?**
 - **Ülkeye-Özel Politika Rehberinin** ilgili bakanlıklar ve hükümet tarafından ele alınmasını nasıl sağlayacaklar?
 - **Ulusal IPA koordinatörleri ve AB entegrasyon bakanlığının** katılımını ve **işbirliğini** nasıl sağlayacaklar?
 - **Mali çerçevenin** planlanan yapısal reformlarla **ilişkilendirilmesine** nasıl katkıda bulunacaklar?

