

# YAPISAL REFORMLAR İLE MALİ ÇERÇEVELERİN İLİŞKİLENDİRİLMESİ

Janez Šušteršič, CEF'ye Bağlı Uzman



Avrupa Birliği tarafından finanse edilmiştir.

# Ana hatlar

## ERP'LERDEKİ YAPISAL REFORMLAR

- «yapısal reformlar» teriminin gelişimi
- Reformların seçimi (önceliklendirilmesi)
- Reform tedbirlerinin iyi bir şekilde tasarlanması
- Reformların uygulanması ve izlenmesi

## YAPISAL REFORMLAR İLE MALİ ÇERÇEVELERİN İLİŞKİLENDİRİLMESİ

- Yapısal reformların maliyetlendirilmesi ve bütçelendirilmesi
- ERP'lerde bütçe görünümü
- ERP'lerin tutarlılığı
- Yapısal reformlar ve ara dönem bütçe planlaması

# «yapısal reformlar» teriminin gelişimi

- Yapısal reformlar, «arz yönlü ekonomi» olarak da bilinen ekonomik döngülerin makro yönetiminin aksine ekonomilerin esnekliğine ve rekabet gücüne vurgu yapmasıyla popüler olmuştur.
- AB'nin Lizbon Stratejisi ile (2000) birlikte, rekabet gücüne yönelik çaba ile «Avrupa Sosyal Modeli»nin modernizasyonu birleştirilmeye çalışılmıştır.
- ERP'de yer alan tanım, rekabet gücünü istihdamın ve refahın güçlendirilmesi ihtiyacı ile birleştirmektedir – bu, aday ve olası aday ülkelerde görülen kilit kalkınma zorluklarını yansıtmaktadır.

## ERP'de yer alan yapısal reform tanımı

Yapısal reform terimi, aşağıdaki kamu politikalarını ifade eder:

- büyümenin temel faktörlerinin önündeki engelleri ele alan kamu politikaları,
- kaynakların ve üretim faktörlerinin mümkün olduğunca etkin kullanımını kolaylaştıran kamu politikaları veya
- daha adil ve kapsayıcı bir ekonomiye katkıda bulunan kamu politikaları.

**(ERP Kılavuzu 2019)**

Aşağıdaki politikalar buna dahildir:

- **işgücü piyasalarını** modernize eden ve daha uyumlu & duyarlı hale getiren politikalar,
- **ürün ve hizmet piyasalarını** daha etkin hale getiren politikalar,
- ekonomide genel olarak şeffaflığı artırırken işletmelere yönelik **düzenleyici ortamı** sadeleştiren politikalar,
- eşit fırsatlar yaratan ve **sosyal içermeyi** sağlayan politikalar.

Bir piyasada reform yapılmasına katkıda bulunmaları halinde, **altyapı** ile ilgili kamu yatırımları tedbir şeklinde dahil edilebilir.

# Reformların seçimi (önceliklendirilmesi)

*OECD'nin Önceliklendirme Kılavuzuna dayanmaktadır.*

## TARAMA (AYRIŞTIRMA) SORULARI:

- Büyümenin önündeki bağlayıcı bir kısıtı ele alıyor mu?**
- Uygulama için yeterli kapasite ve finansman mevcut mu?**
- Uygulamaya yönelik faaliyetler açık bir şekilde tanımlanmış mı?**

## SEÇİM SORULARI:

- Rekabet gücü/büyüme üzerindeki etki**
- İstihdam üzerindeki etki**
- Uygulama karmaşıklığı**
- Uygulama riskleri**
- Tedbire ilişkin Avrupa Komisyonu değerlendirmesi (eğer devam ediyorsa)**

# ERP tedbirlerinin iyi bir şekilde tasarlanması

- Tedbire yalnızca bir hedef atayın
- Rekabet gücü ve istihdamın önündeki engellerle ilişkisini açıklayın
- Tedbirin ne ile ilgili olduğunu net bir şekilde açıklayın
- Somut faaliyetler ve bunlardan beklenen çıktıları belirtin
- Faaliyetlerin maliyetine ilişkin tahminde bulunun ve finansman kaynaklarını sağlama alın
- Kilit performans göstergelerine yer verin

# 2019-2022 ERP'lerindeki Reformlar

7 ERP'nin Bölüm 4.2 Reform Tedbirlerinin Özeti bölümüne dayanmaktadır.

ERP politika sektörü	Sayı	Pay	En sık reformlar
Enerji ve ulaşım piyasaları	21	%16	Piyananın serbestleştirilmesi/Pazarların açılması Enerji verimliliği, yenilenebilir kaynaklar Altyapı
Sektörel kalkınma	18	%14	Tarımsal yatırım, üretim Sanayi politikası Turizm
<b>İş çevresi</b>	<b>36</b>	<b>%27</b>	Düzenleme konusundaki yükün azaltılması, e-hizmetler Kayıt dışı ekonomi, vergi tahsilatı, teftişler KOBİ'lere destek
AR-GE ve İnovasyon ve dijital ekonomi	15	%11	AR-GE ve İnovasyon sistemi ve desteği Genişbantlı altyapı/düzenleme
Ticarete ilişkin reformlar	8	%6	Ticaretin kolaylaştırılması
Eğitim ve beceriler	16	%12	Mesleki eğitim ve öğretimin işgücü piyasasının ihtiyaçlarıyla uyumlu hale getirilmesi
İstihdam ve işgücü piyasaları	8	%6	Aktif işgücü piyasası politikası tedbirleri
Sosyal içerme	10	%8	Sosyal koruma sistemi Sağlık sistemi

# Reformların uygulanması

2018 yılında reformların uygulanması	
Uygulama yok (0)	%0
Hazırlık aşamasında (1)	%9
Başlangıç uygulaması (2)	%34
Devam ediyor (3)	%26
İleri (4)	%26
Tamamlandı (5)	%5

ERP'lerdeki uygulamaya ilişkin raporlamaya dayanan Avrupa Komisyonu değerlendirmesinden hesaplanmıştır (2019-21), Tablo 11 (Türkiye ve Bosna-Hersek hariç)

2018 yılında ülkeye özgü politika yönlendirmelerinin uygulanması	
Sınırlı	3 ülke
Kısmi	4 ülke

Avrupa Komisyonu'nun 7 ERP'ye (2018-20) ilişkin değerlendirmesine dayanmaktadır (Nisan 2019).

***Uygulama neden bu kadar zor?***

**Faaliyetlerin dikkatsiz planlanması?**  
**Uygun raporlama ve izleme düzenlemelerinin bulunmaması?**  
**Uygulamaya yönelik kurumsal, beşeri ve mali kapasite?**  
**ERP tedbirleri ile kilit politika önceliklerinin birbirine uymaması?**



# Reformların mali çerçeve ile ilişkilendirilmesi

## Reformların maliyetlendirilmesi ve bütçelendirilmesi (ERP Bölüm 4 & 5)

**MALİYETLENDİRME:** Tedbire ilişkin her bir faaliyeti tümüyle maliyetlendirin.

**BÜTÇELENDİRME:** Planlanan bütçe finansmanının onaylanmış bütçeye ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesi (MTEF) dokümanına uygun olduğundan emin olun – kayıtları Maliye Bakanlığı Bütçe Dairesi Başkanlığına kontrol ettirin.

**KÜMELEME:** Bölüm 5'te, yıla göre reformların beklenen toplam maliyetlerini ve yıla göre beklenen toplam bütçe finansmanını hesaplayın. En yüksek maliyetli ve finansal olarak en riskli reformları vurgulayın.

# Reformların mali çerçeve ile ilişkilendirilmesi

## Orta Vadeli Bütçe Görünümü (ERP Bölüm 3.3)

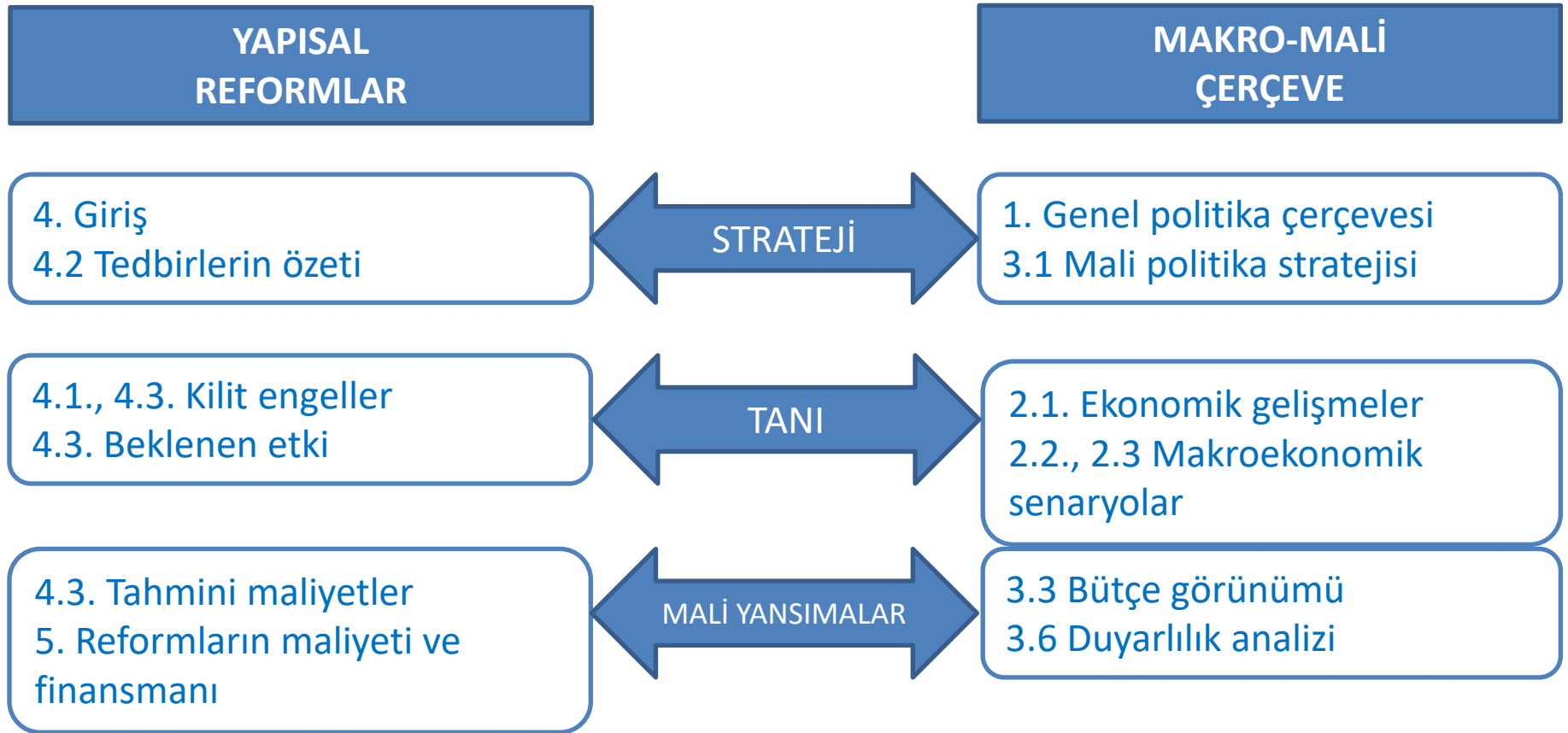
**HARCAMA GÖRÜNÜMÜ:** Harcama öncelikleri arasında en azından en maliyetli reformlara değinildiğinden emin olun – bu bölüme ilişkin metni ERP Yapısal Reformlar Koordinatörüne kontrol ettirin.

**GELİR GÖRÜNÜMÜ:** Tahminlerde yapısal reformlardan kaynaklı herhangi bir beklenen gelir etkisine yer verilir verilmediğini belirtin. Yer veriliyorsa, beklenen etkilere ilişkin nicel tahminlerde bulunun.

**MAKROEKONOMİK ÇERÇEVE:** Mali tahminler için kullanılan referans senaryoda reformların beklenen ekonomik etkilerine yer verilir verilmediğini belirtin. Yer veriliyorsa, ekonomik büyüme ve bütçe üzerinde beklenen etkilere ilişkin nicel tahminlerde bulunun.

# Reformların mali çerçeve ile ilişkilendirilmesi

## ERP'lerde iç tutarlılığa yönelik çerçeve



# Reformların mali çerçeve ile ilişkilendirilmesi

## İşbirliği yoluyla tutarlılığın sağlanması

- Strateji.** Politika yapıcılar, genel politika stratejisi belirleme sürecine erkenden dahil edilmelidir.
- Tanı.** Makroekonomi birimi ve yapısal reformlar koordinatörü, kilit zorluklar ve reformların olası etkileri ile ilgili görüşlerini uyumlu hale getirmelidir.
- Mali yansımalar.** İcracı bakanlıklar ve bütçe dairesi başkanlığı, reformların maliyetlerinin gerçekçi olduğundan, finanse edildiğinden ve orta vadeli bütçe görünümünde yansıtıldığından emin olmalıdır. **Yapısal reformlar koordinatörü** ise mali ve makroekonomik bölümde kilit reformlara yer verilmesini sağlamalıdır.

# Reformların mali çerçeve ile ilişkilendirilmesi

## Orta Vadeli Bütçe Planlama Dokümanı

**GENEL TAVSİYE:** ERP yapısal reformları dahil olmak üzere kilit önceliklerin finansmanını dokümanda görünür hale getirin.

### MUHTEMEL YAKLAŞIMLAR:

- Tam program bütçesi.
- Kilit reformların ve önceliklerin kısmi program bütçesi.
- Kilit reformlara ve önceliklere ilişkin ayrı bütçe doğruları.
- Harcamaların politika sektörlerine göre gösterimi.
- Ayrı bir «reformlar ve yatırım» bütçesinin gösterimi.
- Harcamaların politika bazlı sınıflandırmalarından faydalanın (program sınıflandırması; hükümetlerin işlevlerine göre sınıflandırma – COFOG)
- İcracı bakanlıklardan, bütçe talebinde bulunurken (artan) maliyetlerden ziyade politikalar ve hedefler bakımından talepte bulunmalarını isteyin.
- Bütçe müzakerelerini politikalar ve önceliklerle ilgili argümanlara dayandırın.