

## TÜRKİYE-AB BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNE İLİŞKİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ: ERM2 İÇİN YOL HARİTASI

*Vuslat US\**

### ÖZET

3 Ekim 2005 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından Türkiye'nin AB üyeliği müzakereleri çerçeve belgesi onaylandı. En az 10 yıl sürmesi beklenen ve genel olarak AB hukuk sistemine ve politikalarına uyumlaşma anlamına gelen müzakere sürecinin sonucunda hazırlanacak Katılım Antlaşması'nın tüm üye ülkeler tarafından onaylanmasıyla Türkiye'nin tam üyelik hedefinin gerçekleşmesi söz konusu olacaktır. AB'ye üyelik sonrası zorunlu olarak gündeme gelecek ERM2 üyeliği ise Türkiye'nin bugünden yerine getirmesi gereken koşullar içermektedir. Bu sebeple, yeni aday ülkelerin deneyimleri Türkiye için de yol gösterici olacaktır. Yapılan analiz ve Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Macaristan gibi Türkiye'ye gerek ekonomik geçmişleri gerekse uygulamakta oldukları para politikasına ilişkin benzerlikleri olan ülkelerin deneyimleri, AB'ye üyelik ve sonrasında gerçekleşecek olan ERM2 üyeliği için sıkı para ve maliye politikalarının enflasyon hedeflemesi ve dalgalı döviz kuru rejmi çerçevesi altında sürmesi, finansal piyasaların derinleşmesi ve yapısal reformların devam etmesi gerektiğini göstermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Çerçeve Belgesi, Katılım Antlaşması, ERM2, Enflasyon Hedeflemesi, Yapısal Reform

---

\* Ekonomist, TCMB İdare Merkezi Araştırma ve Para Politikası Genel Müdürlüğü, Uluslararası Ekonomik Analiz Müdürlüğü.

## ABSTRACT

*European Parliament signed the framework agreement on October 3, 2005 for the launching of negotiations with Turkey on EU membership. At the end of the negotiations process, which is expected to last for a minimum of 10 years enabling the harmonization with the Acquis, upon approval of Accession Treaty by all member states, Turkey would be granted full membership. The compulsory membership to ERM2 following membership to EU requires conditions to be met even from today. Hence, the experiences of new member states will be enlightening for Turkey. The analysis and experiences of Czech Republic, Poland and Hungary-countries with similar economic past and implementing similar monetary policy- demonstrates that ERM2 membership which will happen after membership to EU requires the implementation of tight monetary and fiscal policy under inflation targeting and free float, financial deepening and continuance of structural reform.*

**Key Words:** *European Union, Framework Agreement, Accession Treaty, ERM2, Inflation Targeting, Structural Reform*

## Giriş

3 Ekim 2005 tarihinde Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu tarafından Lüksemburg'ta yapılan Avrupa Birliği (AB) Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi, 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de gerçekleşen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Toplantısı Sonuç Bildirgesinden aldığı yetki ile Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakereleri çerçeve belgesini onayladı. "Tarihi" olarak nitelendirilebilecek bu karar 31 Temmuz 1959'da Türkiye'nin Avrupalı olmak yolundaki resmi başvurusu ile başlayan Türkiye-AB ilişkisi sürecinde, 12 Aralık 1999 tarihindeki Helsinki zirvesinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday ülkeler arasına alınması ile daha somut hale gelen Türkiye-AB ilişkisindeki en önemli adımdır. En az 10 yıl sürmesi beklenen ve genel olarak AB hukuk sistemine ve politikalarına uyumlaşma anlamına gelen müzakere sürecinin sonucunda hazırlanacak Katılım Antlaşması'nın tüm üye ülkeler tarafından onaylanmasıyla Türkiye'nin tam üyelik hedefinin gerçekleşmesi söz konusu olacaktır.

Bilindiği üzere, AB'ye yeni üye olan ülkelere Ekonomik ve Parasal Birlik (EMU) dışında kalma seçeneği (opt-out) tanınmamaktadır. Bir diğer deyişle, tüm yeni üyeler nominal yakınsama koşullarını yerine getirmek, dolayısıyla Maastricht Kriterlerini karşılamak zorundadır. Maastricht Kriterlerinin döviz kuru istikrarına ilişkin koşulunun uygulamadaki karşılığı Döviz Kuru Mekanizması (ERM2) üyeliği olmaktadır.

ERM2, yeni ve eski üyelerin paralarının yakınsaması ve Euro alanında krizlere yol açmaması için geliştirilmiş bir döviz kuru mekanizmasıdır. Söz konusu mekanizmaya göre bir ülkenin ulusal parasının Euro'ya karşı belirlenen bantlar içinde iki yıl süreyle korunması durumunda, söz konusu ülkenin EMU'nun getirdiği kısıtlamalar ile baş edebileceği varsayılmaktadır. Bu aşamada ülkeler, ekonomilerinin diğer sektörlerinde dengesizlikler yaratmaksızın sabit döviz kurunun doğasında olan disiplin ile uyum

sağlayacaklarını ispatlamak durumundadır. Mekanizmadan başarıyla çıkış EMU'ya giriş anlamına gelmekte ve bu başarıyı sağlayabilmek için mekanizmaya giriş öncesi dönemde ülkelerin bir dizi politika stratejisi geliştirmeleri gerekmektedir. Bu sebeple, Türkiye'nin ERM2 öncesi dönem ve sistem içinde geçirilecek süreçte başarılı bir yol izleyebilmesi için Türkiye ekonomisinin diğer üye ülkeler ile karşılaştırmasını yapmak oldukça faydalı gözükmektedir.

Bu noktadan hareketle yapılan bu çalışmada Türkiye'nin AB ile bütünleşmesi sürecine ilişkin karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu çerçevede, sonraki bölümde yakınsama kriterlerine değinilecek, bunu takiben, yeni üye ülkeler ve Türkiye'nin söz konusu kriterleri sağlamada hangi noktada olduğu tartışılacaktır. Sonraki bölümde yeni üye ülkelerdeki para politikası uygulamalarına değinilecek, Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan ile karşılaştırmalı analiz yapılacaktır. Son olarak ise çalışma genel değerlendirme son bulacaktır. Bu bağlamda Türkiye'nin EMU yolunda sıkı para politikası çerçevesinde enflasyon hedeflemesi rejimini ve bununla en uyumlu kur politikası olan dalgalı kur rejimini uygulamaya devam etmesi, mali disiplinden taviz vermemesi ve yapısal reformlara devam etmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **Yakınsama Kriterleri - Kopenhag Zirvesi ve Maastricht Antlaşması**

Türkiye-AB bütünleşmesi sürecine ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için öncelikle AB Komisyonunun üyelik için öne sürdüğü koşulları hatırlamakta fayda vardır. Bilindiği üzere, 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri de belirtmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır.

Bu çerçevede, siyasi kriter olarak, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesi ve korunmasını garanti eden kurumların varlığının gerekliliği öne sürülmüş; ekonomik kriter olarak ise işleyen bir pazar ekonomisinin varlığının yanısıra Birlik içindeki piyasa güçleri ve rekabet baskısına karşı koyma kapasitesine sahip olunması esas alınmıştır. Son olarak ise topluluk mevzuatının benimsenmesi yolunda siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına uyma dahil olmak üzere üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyetine sahip olunması şartını koymuştur. Kopenhag zirvesi ekonomik kriterleri *reel yakınsama* kriterleri olarak da nitelendirilmektedir. Bir diğer deyişle, bu kriterlerin sağlanması ile üyelik öncesinde ülkelerin AB ülkelerine piyasaların işleyişi ve milli gelir bakımından yakınsaması sağlanmaktadır.

Buna ek olarak, 10 Aralık 1991 tarihinde imzalanarak 1 Ocak 1993'de yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nda EMU'nun aşamaları, bu süreçte izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ile bunların gerektirdiği kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak

düzenlenmiştir. Antlaşmaya ek olarak yapılan protokolle hükümetin genel bütçe açığına ve brüt konsolide borç stokuna sınırlamalar (kriterler) getirilmiştir.<sup>1</sup>

Buna göre Maastricht Kriterleri olarak da bilinen aşağıdaki şartlar öne sürülmüştür:

- Toplulukta en düşük enflasyona sahip (en iyi performans gösteren) üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile, ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1.5 puanı geçmemelidir.
- Üye ülke toplam kamu borçlarının (brüt konsolide borç stoku) Gayrisıfı Yurtiçi Hasıla'sına (GSYİH) oranı yüzde 60'ı geçmemelidir.
- Üye ülke bütçe açığının (genel bütçe açığı) GSYİH'sına oranı yüzde 3'ü geçmemelidir.
- Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmayacaktır.
- Son 2 yıl itibarıyla üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır. Üye devletlerin para birimleri diğer Avrupa paraları karşısında yeterince istikrarlı olmalıdır. Üye devletler devalüasyon olmaksızın Avrupa Para Sisteminin döviz kurları mekanizmasında öngörülen normal ( $\pm$ yüzde 2.25) dalgalanma marjlarına uymalıdır.

<sup>1</sup> AB Komisyonu, aday ülkelerden her yıl iki kez "Mali Bildirim" adı altında bütçe açığı ve borç verilerini European System of Accounts (ESA95) olarak adlandırılan metoda göre talep etmektedir. Bu metodun amacı değişik kamu hesap sistemlerine ve yapıya sahip ülkelerin verilerini şeffaf, kullanılabilir ve karşılaştırılabilir hale getirmektir. Bu uygulama aday ülkelerin yakınlama kriterlerinin bütçe ve borç stoku ile ilgili bölümünde hangi aşamada olduklarını göstermesinin yanı sıra, ülke verilerinin kalitesinin ve şeffaflığının artmasına da katkıda bulunmakta; ayrıca, ülkelerin AB'ye adaylıklarının kabul edilmesinden sonra, söz konusu ülkelere AB'nin teknik ve rakamsal taleplerini anlama ve yerine getirme konularında ön fikir elde etmelerine olanak tanımaktadır. ESA95 metodolojisinde genel devlet, bütçe açığı ve devlet borcu tanımları yapılmıştır. Diğer yandan, Maastricht Antlaşması'nın 104 üncü maddesine ilave "Aşırı Bütçe Açığı Prosedürü" (Excessive Deficit Procedure: EDP) adı altında bir protokol hazırlanmış ve üye ülkeler tarafından imzalanmıştır. Bu protokol ve 3605/93 sayılı Konsey düzenlemesinde, yüzde 3 ve yüzde 60 oranlarındaki bütçe açığı ve kamu borç stoku referans değerleri belirlenmiştir. Yine bu düzenlemelerde söz konusu bilgilerle ilişkin istatistiksel tanımlar ve AB'ye üye ülkeler tarafından Avrupa Komisyonu'na gönderilecek rapor formatları tanımlanmıştır. Devlet borçları ve bütçe açığına ilişkin bildirimlere yönelik olarak hazırlanan ESA95 muhasebe kılavuzu, bildirimlerin yapılmasında dikkat edilecek kuralları, genel devlet tanımından, özelleştirme ve faiz gelirlerinin tahakkuk esasına göre kaydedilmesine kadar detaylı bir şekilde açıklamaktadır. ESA95'in gelişmiş bir istatistik standardı olduğu hususunda gittikçe yaygınlaşan bir görüş mevcuttur. Ancak, hiçbir aday ülke bu standardı tam olarak karşılamış durumda değildir. Katılım öncesi yapılan mali bildirimler, aday ülkelerin bu standartlara uyumuna katkı sağlamaktadır. AB Komisyonu birimleri, bildirim değerlendirecek eksiklikleri tespit etmekte ve ülkelere yapılan geri bildirim ve önerilerle ESA95'e uygun veri üretilmesini ve aday ülkeler arasında ekonomik analiz yapılmasını sağlamaya çalışmaktadır. Kunter, K., M. İpeker, V. Us, F. Çamlıca, "Maastricht Kriterlerinde Yer Alan Mali Sınırlamaların Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", AB Sürecinde Resmi İstatistikler konulu konferansta sunulmuş makale, 5-6 Mayıs 2005, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara, Türkiye.

Bu düzenleme çerçevesinde EMU'nun son aşamasına geçiş öncesinde, üye ülke ekonomileri arasındaki bütçe performansı, enflasyon, faiz hadleri ve kur farklılıklarının giderilebilmesi ve böylelikle nominal yakınlaşma sağlanması hedeflenmiştir.

### **Yeni Üye Ülkeler ve Türkiye'nin Yakınsama Kriterleri Açısından Değerlendirilmesi**

AB15 ülkelerine tanınan EMU'ya dahil olmama seçeneğinin yeni üye ülkelere sunulmayacak olması sebebiyle, Maastricht kriterleri Kopenhag kriterleri ile aynı derecede önem arz etmektedir. Bu sebeple, analiz edilmesi gereken husus, Türkiye'nin Maastricht kriterleri kriterlerini sağlamada yeni üye ülkeler olan Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Slovenya, Güney Kıbrıs, Malta, Slovak Cumhuriyeti, ve Çek Cumhuriyeti ile 2007'de Birliğe dahil olan üye ülkeler Romanya ve Bulgaristan ile üyelik tarihi almamış olan aday ülke Hırvatistan ve Makedonya'ya kıyasla Türkiye'nin nerede olduğudur. Bu sebeple, öncelikle aday ülkeler ve Türkiye ekonomisine ilişkin temel ekonomik göstergeleri incelemek yararlı olacaktır.

Tablo 1-2 verileri incelendiğinde, 2006 yılı itibarıyla Türkiye ekonomisinin diğer aday ülkelerden daha hızla büyümekte olduğu, enflasyon oranında sürekli ve kayda değer düşüşler yaşandığı görülmektedir. Bu olumlu gelişmelerin aksine, kurda Maastricht Antlaşmasında öngörüldüğü çerçevede istikrarın sağlanmadığı, uzun dönemli faiz oranlarının 2001-2005 dönemi içerisinde henüz oluşmakta olduğu<sup>2</sup> ve brüt konsolide borç stoku ile hükümetin genel bütçe açığının GSYİH içerisindeki payı açısından Türkiye ekonomisinin diğer aday ülke ekonomilerinden oldukça yüksek seviyelerde olduğu dikkati çekmektedir.

İşgücü istihdamı incelendiğinde, Türkiye'nin Romanya'dan sonra en az işsizlik oranına sahip aday ülke olduğu görülmektedir. Ancak, büyüme rakamları dikkatle incelendiğinde, reel GSYİH'deki artışın istihdam arttırıcı olmadığı altı çizilmelidir. Bu noktada, Türkiye ekonomisinde kayıt dışı istihdam, hızlı nüfus artışı, işgücüne katılım oranının düşüklüğü, istihdamda tarım sektörünün payının hala çok yüksek olması gibi yapısal sorunlar olduğunun da altı çizilmelidir.

Cari açık incelendiğinde, diğer aday ülkelerdeki rakamların Türkiye ekonomisi verilerine göre oldukça yüksek seyir izlediği; ancak, cari açık finansmanının diğer aday ülkelerde doğrudan yabancı yatırımlarla yapılırken, Türkiye ekonomisinde kısa vadeli sermaye girişlerine ek olarak uzun vadeli sendikasyon kredileri ile sağlandığı; doğrudan yabancı yatırımların ise henüz ivme kazanmakta olduğu belirtilmelidir. Bu noktada, Türkiye'nin yakınsama kriterlerini sağlamada hızla yol aldığı; ancak, diğer aday ülkelerden geride olduğu görülmektedir.

Yeni üye ülkelerde yakınsama kriterlerinin gerçekleşmesi incelendiğinde yasal uyum ve kur istikrarı bakımından tüm ülkelerin geride olduğu, fiyat istikrarı

<sup>2</sup> Bilindiği üzere Türkiye 3 yıllık Hazine bonusu ihracına 2004 yılında, 5 yıllık Hazine bonusu ihracına ise 2005 yılında başlamıştır. Bu sebeple uzun dönemli faiz oranları henüz oluşmaktadır.

bakımından Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs ve Litvanya; bütçe performansı bakımından Estonya, Letonya, Litvanya ve Slovenya, uzun dönemli faizlerin yakınsaması bakımından Çek Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Malta, Slovenya ve Slovakya'nın başarılı olduğu görülmektedir (Tablo 3).

**Tablo 1.** Temel Ekonomik Göstergeler

<i>Yıllık ortalama</i>	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Büyüme (reel GSYİH, yıllık yüzde değişim)</b>					
Bulgaristan	4.1	4.9	4.5	5.7	5.5
Hırvatistan	4.4	5.6	5.3	3.8	4.3
Makedonya	-4.5	0.9	2.8	4.1	4.0
Romanya	5.7	5.1	5.2	8.3	4.1
Türkiye	-7.5	7.9	5.8	9.0	7.4
<b>Enflasyon (Tüketici Fiyatları Endeksi, yıllık yüzde değişim)</b>					
Bulgaristan	7.4	5.8	2.3	6.1	5.0
Hırvatistan	3.7	1.7	1.8	2.1	3.3
Makedonya	5.2	2.3	1.1	-0.4	0.5
Romanya	34.5	22.5	15.3	11.9	9.0
Türkiye	54.4	45.0	25.3	8.6	8.2
<b>Faiz Oranı (5 yıllık Hazine Bonosu, yıllık)</b>					
Bulgaristan	7.16.7	6.7	5.4	4.8	3.5
Hırvatistan	-	-	-	-	-
Makedonya	-	-	-	-	7.5
Romanya	34.7	22.3	14.2	12.8	7.5
Türkiye	-	-	-	-	-
<b>Kur (Ülke para birimi/EUR)</b>					
Bulgaristan	1.95	1.95	1.95	1.95	1.96

Hırvatistan	7.48	7.52	7.58	7.50	7.40
Makedonya	60.91	60.98	61.26	61.32	61.34
Romanya	2.59	3.12	3.75	4.05	3.61
Türkiye	1.09	1.43	1.69	1.77	1.67
<b>Cari Açık (GSYİH'ye oranı)</b>					
Bulgaristan	-5.6	-2.4	-5.5	-5.8	-11.8
Hırvatistan	-3.7	-8.6	-7.2	-5.2	-6.3
Makedonya	-6.5	-9.5	-3.3	-7.7	-1.4
Romanya	-5.5	-3.3	-5.8	-8.4	-8.7
Türkiye	2.3	-0.8	-3.3	-5.2	-6.4
<b>İşsizlik</b>					
Bulgaristan	19.8	17.8	13.7	12.0	10.1
Hırvatistan	16.3	15.2	14.7	14.2	-
Makedonya	30.1	31.9	36.7	37.2	37.3
Romanya	9.0	10.0	7.6	6.8	5.8
Türkiye	8.4	10.3	10.5	10.3	10.2

**Kaynak:** European Economy, Enlargement Paper No.28, 2006 Fiscal Notifications of Acceding and Candidate Countries.

**Tablo 2.** 2006 Yılı Mali Bildirimleri

	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>(1)</sup>
<b>Brüt Konsolide Borç Stoku (GSYİH'ye oranı)</b>					
Bulgaristan	54.0	46.1	38.6	29.9	26.7
Hırvatistan	40.0	40.9	43.7	44.2	42.1
Makedonya	43.0	39.0	36.6	40.9	35.6
Romanya	23.8	20.7	18.0	15.2	13.2
Türkiye	93.0	85.1	76.9	69.6	59.5

**Genel Devlet Borçlanma Gereği Net Borç Verme(+)/Borçlanma(-) (GSYİH'ye oranı)**

Bulgaristan	0.1	0.3	1.9	3.1	0.0
Hırvatistan	-4.1	-4.5	-5.0	-3.9	-2.3
Makedonya	-5.6	-1.1	0.0	0.3	0.6
Romanya	-2.0	-1.7	-1.3	-0.4	-0.4
Türkiye	-12.9	-11.3	-5.7	-1.2	-1.1

*(1) Planlanan*

**Kaynak:** European Economy, Enlargement Paper No.28, 2006 Fiscal Notifications of Acceding and Candidate Countries.

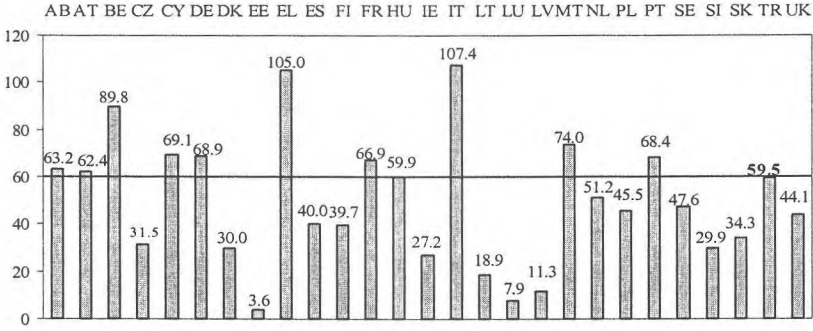
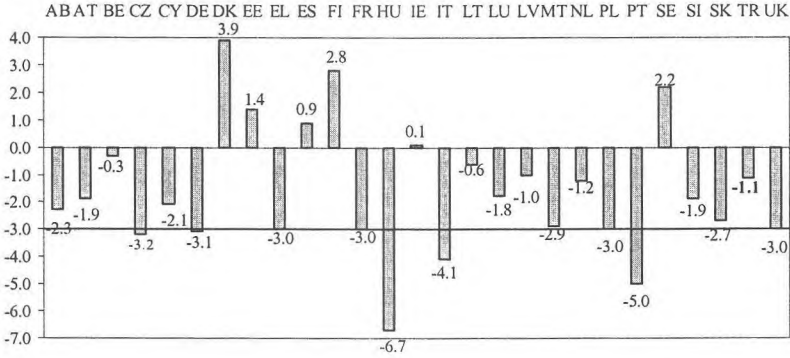
**Tablo 3.** Yeni Üye Ülkelerde Yakınsama Kriterlerinin Gerçekleşmesi

	Yasal Uyum	Enflasyon	Bütçe	Kur	Faiz
Çek Cumhuriyeti	X	√	X	X	√
Estonya	X	√	√	X	-
Güney Kıbrıs	X	√	X	X	√
Letonya	X	X	√	X	√
Litvanya	X	√	√	X	√
Macaristan	X	X	X	X	X
Malta	X	X	X	X	√
Polonya	X	X	X	X	X
Slovenya	X	X	√	X	√
Slovakya	X	X	X	X	√

X: Kriter sağlanmadı. √: Kriter sağlandı.

**Kaynak:** European Economy, Convergence Report 2004.



**Grafik 1.** AB25 Ülkeleri ve Türkiye’de 2006 yılı için öngörülen Kamu Borcu/GSYİH\***Grafik 2.** AB 25 Ülkeleri ve Türkiye’de 2006 yılı için öngörülen Bütçe Açığı/GSYİH\*

\* Kullanılan kısaltmalar: AB-Avrupa Birliği, AT-Avusturya, BE-Belçika, CZ-Çek Cumhuriyeti, CY-Güney Kıbrıs, DE-Almanya, DK-Danimarka, EE-Estonya, EL-Yunanistan, ES-İspanya, FI-Finlandiya, FR-Fransa, HU-Macaristan, IE-İrlanda, IT- İtalya, LT-Litvanya, LU-Lüksemburg, LV-Letonya, MT-Malta, NL-Hollanda, PL-Polonya, PT-Portekiz, SE-İsveç, SI-Slovenya, SK- Slovakya, TR-Türkiye, UK-İngiltere

**Kaynak:** European Commission, Public Finances in EMU 2006. European Economy, No.3.

\* Kullanılan kısaltmalar: AB-Avrupa Birliği, AT-Avusturya, BE-Belçika, CZ-Çek Cumhuriyeti, CY-Güney Kıbrıs, DE-Almanya, DK-Danimarka, EE-Estonya, EL-Yunanistan, ES-İspanya, FI-Finlandiya, FR-Fransa, HU-Macaristan, IE-İrlanda, IT- İtalya, LT-Litvanya, LU-Lüksemburg, LV-Letonya, MT-Malta, NL-Hollanda, PL-Polonya, PT-Portekiz, SE-İsveç, SI-Slovenya, SK- Slovakya, TR-Türkiye, UK-İngiltere

**K Kaynak:** European Commission, Public Finances in EMU 2006, European Economy, 2006 Fiscal Notifications of Acceding and Candidate Countries.

2006 yılı için öngörülen kamu borcu/GSYİH rakamları incelendiğinde, Türkiye'nin Maastricht kriteri olan yüzde 60 rakamının altında kaldığı görülmektedir. Buna ek olarak, AB25 ortalamasının ise yüzde 63.2 olduğu gözden kaçmamaktadır. Buna ek olarak, bütçe açığı bakımından, Türkiye'nin yüzde 3 olarak belirlenmiş olan Maastricht kriterini sağladığı; buna karşılık Çek Cumhuriyeti, Almanya, Macaristan, Portekiz ve İtalya gib ülkelerde sözkonusu kriterin sağlanamadığı ve Yunansitan, Fransa, Polonya ve İngiltere'nin ise tam sınırda olduğu görülmektedir. AB geneline bakıldığında, bütçe açığı/GSYİH ortalamasının yüzde 2.3 olduğu görülmektedir (Grafik 1-2).<sup>3</sup>

Sonuç olarak, Türkiye'nin yakınsama kriterlerini sağlamadaki performansının oldukça başarılı olduğu, özellikle enflasyonu düşürecek etkin para ve maliye politikaları yürütme konusunda yeni üye ülkelerle yarışır duruma geldiğini belirtmekte fayda vardır.

### **Yeni Üye Ülkeler: Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya ile Karşılaştırma**

Yeni üye ülkeler daha yakından incelendiğinde, söz konusu ülkelerde para ve kur politikasının çeşitlilik gösterdiği, ancak çoğu ülkenin yüksek ve hatta hiper enflasyon geçmişi olduğu, verimli çalışmayan kamu kuruluşu zararlarının zayıf mali politikalarla birlikte bütçe sorunlarına yol açtığı, finansal derinleşme ve hatta liberalleşme sağlanmamış bu ülkelerde bütçe açıklarının merkez bankası kredileriyle “para basmak” suretiyle kapatıldığı görülmektedir. Türkiye ekonomisi geçmişi incelendiğinde

<sup>3</sup> Bütçe açığı/GSYİH ve/veya borç stoku/GSYİH oranlarının borcun ödeme kapasitesini göstermek için iyi bir gösterge oluşturmayacağına; öte yandan istikrarsız ve gevşek maliye politikalarının iyileştirilme çabaları olarak ifade edilen mali uyum politikalarının yapısının borcun ödeme kapasitesini göstermede daha önemli olduğuna ilişkin geniş bir literatür bulunmaktadır. Bu konuyla ilgili değerlendirme yapmak, bu çalışmanın amacını aşmaktadır. O sebeple, ilgili okuyucu, Hausmann, R., “Good Credit Ratios, Bad Credit Ratings: The Role of Debt Structure, Rules-Based Fiscal Policy” in Emerging Market Economies konulu konferansta sunulmuş makale, 14-16 Şubat 2002, Oaxaca, Mexico. Alesina A., Prati A., Tabellini G., “Public Confidence and Debt Management: A Model and a Case of Study of Italy”, in Public Debt Management: **Theory and History**, eds. Dornbusch R., and Draghi M., Cambridge University Press, 1990. Giavazzi F., M. Pagano, “Confidence Crises and Public Debt Management”, in **Public Debt Management: Theory and History**, eds. R. Dornbusch and M. Draghi, Cambridge University Press, 1990.

Alesina., A., Peroti. R., 1995, Fiscal Expansion and Adjustments in OECD “Countries”, **Economic Policy**, vol. 21, 205-248.

Alesina., A.ve Peroti. R., 1997, “Fiscal Adjustments in OECD countries: Composition and Macroeconomic Effects,” **International Monetary Fund Staff Papers**, 44, 210-248.

Türkiye örneği için ise Yılmaz,E., 2005, Risk ile Yüzleşme: Mali Uyum Güvenilirlik ve Borç Stokunun Yapısı, TCMB, Yayınlanmamış Çalışma'ya başvurabilir. Öte yandan, mali sürdürülebilirliğin Euro alanına girmek için gerekli ve yeterli koşul olduğunu savunan görüşler de mevcuttur. Buiter, W.H., Purgatory and Beyond: When and How Should the Accession Countries from Central and Eastern Europe Become Full Members of the EMU, Challenges for Central Banks in an Enlarged EMU konulu konferansta sunulmuş makale, 20-21 Şubat 2004, Oesterreichische Nationalbank, Viyana, Avusturya.

de benzer bir görünüm olduğu bilinmektedir. Bu sebeple, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin yaşamakta olduğu AB ile bütünleşme deneyimi Türkiye açısından da yol gösterici olacaktır.

Genel olarak bakıldığında, böyle bir ekonomik geçmişe sahip yeni üye ülkelerde etkin bir para politikasının öncelikle inanılır bir çıpa ihtiyacından ortaya çıktığını belirtmekte fayda vardır. Bu sebeple, bazı ülkelerde sabit kur rejimi uygulanması yoluyla kur nominal çıpa olarak seçilirken, bazı ülkelerde kur riskini ortadan kaldırmak amacıyla para kurulu uygulamaları gerçekleşmiş; bazı ülkelerde ise Euro'ya geçiş deneyimleri yaşanmıştır. Bir diğer alternatif olan dalgalı kur rejimi ise enflasyon hedeflemesi rejimi ile bir arada kullanılmaktadır (Tablo 4).

**Tablo 4.** Yeni Üye Ülkeler ve Aday Ülkelerde Döviz Kuru Rejimleri

Sabit Kur ve Para Kurulu	Litvanya <sup>(1)</sup> , Letonya <sup>(1)</sup> , Estonya <sup>(1)</sup> , Malta <sup>(1)</sup> , Slovenya <sup>(1)</sup> , Bulgaristan, Güney Kıbrıs <sup>(1)</sup> , Macaristan <sup>(2)</sup> , Slovakya <sup>(1)</sup> ,
Yönetilen Dalgalı Kur	Çek Cumhuriyeti <sup>(2)</sup> , Romanya <sup>(2)</sup>
Dalgalı Kur	Polonya <sup>(2)</sup> , Türkiye <sup>(2)</sup>

(1) Estonya, Litvanya ve Slovenya, 2004 yılı Haziran ayında; Letonya, Malta ve Güney Kıbrıs 2005 yılı Nisan ayında, Slovakya ise 2005 yılı Kasım ayında ERM2 üyesi olmuşlardır.

(2) Çek Cumhuriyeti, Romanya, Polonya, Macaristan ve Türkiye'de enflasyon hedeflemesi rejimi uygulanmaktadır.

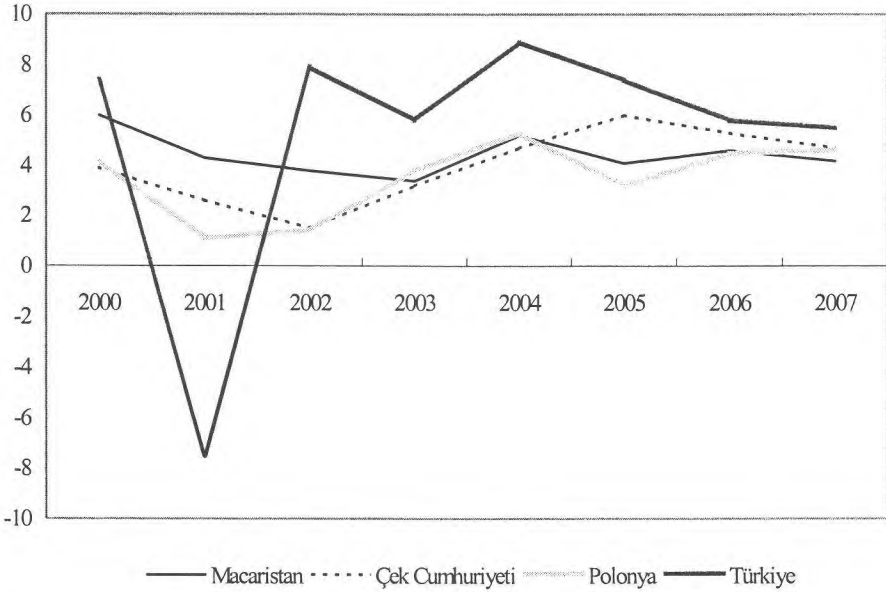
**Kaynak:** IMF 2005, De Facto Classification of Exchange Rate Regimes and Monetary Policy Framework. Bénassy-Quéré ve Türkisch 2005, ECB Governance in an Enlarged Eurozone, CEPII Working Paper No.2005-20.

10 yeni üye ülke arasından gerek enflasyon hedeflemesi rejimi uygulamakta oluşları gerekse büyüklükleri ve geçmişte yaşadıkları yapısal sorunları itibarıyla Türkiye'ye en çok benzeyen Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan incelendiğinde, 2001 yılından sonraki dönemde Türkiye'nin diğer üç ülkeye kıyasla hem yıllık olarak hem de yıllık bazda kümülatif toplam olarak en yüksek büyüme oranına sahip olan ülke olduğu görülmektedir (Grafik 3).

Avrupa Birliği uygulamasında ülkeler arası sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesi için hesaplanan Uyumlaştırılmış Tüketici Fiyatları Endeksi-Harmonized Index of Consumer Prices (HICP) enflasyonuna baktığımızda Türkiye ekonomisinde 2001 yıllık ortalama HICP enflasyonunun %56.8'tan, 2005 yılında % 8.1'e düştüğü görülmektedir. Bununla beraber sözkonusu rakamların Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya ekonomisinde gerçekleşen enflasyon rakamların oldukça üstünde olduğu da bir gerçektir. Diğer ülkelerde enflasyon eğiliminin genel olarak aşağı yönlü olduğu görülmektedir (Grafik 4).

2004 yılına kadar diğer ülkelerden daha yüksek bir genel devlet bütçe açığı<sup>4</sup> oranına sahip olan Türkiye, 2005 yılından itibaren uygulanan politikalarla beraber Maastricht kriterlerine yakınsama yolunda büyük bir başarı kaydetmiştir. Bu dönemde güçlü mali performans ekonomik programın köşe taşı olmuştur. Yüksek faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için uygulanan bütçe gelirlerini artırıcı ve harcama daraltıcı politikalar bütçe açığının azalmasına büyük paya sahiptir. Diğer ülkelere bakıldığında Çek Cumhuriyeti'nin 2004 yılında, Polonya'nın 2005 yılında referans değere ulaştığı, Macaristan'ın ise diğer iki ülkeye ve Türkiye'ye göre daha kötü bir performans gösterdiği görülmektedir (Grafik 5).

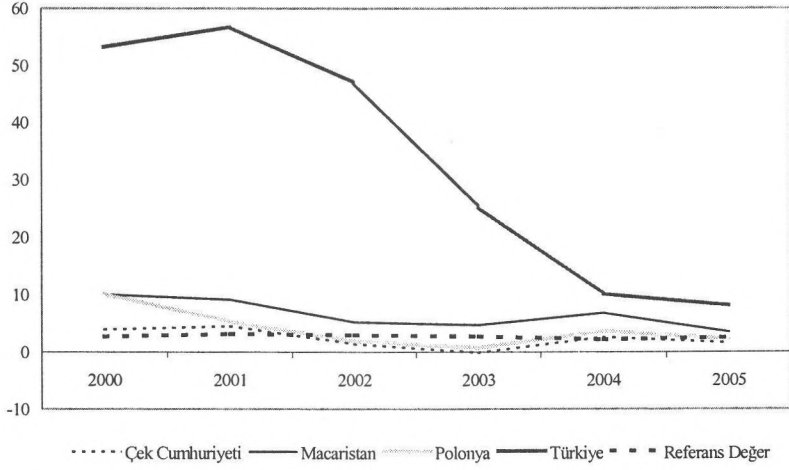
**Grafik 3. Yıllık Büyüme Oranları**



**Kaynak:** Eurostat.

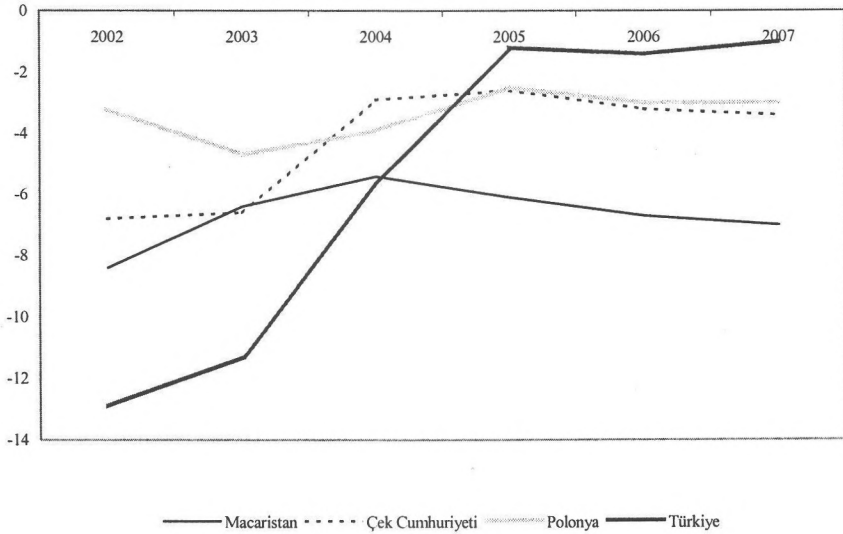
<sup>4</sup> Genel devlet dengesi yerel yönetimler, bütçe dışı fonlar, sosyal sigorta kurumları, döner sermayeler ve konsolide bütçe gelir ve giderlerini kapsamaktadır.

**Grafik 4.** Uyumlaştırılmış Tüketici Fiyatları Endeksi (HICP) Yıllık Ortalama Artış Oran

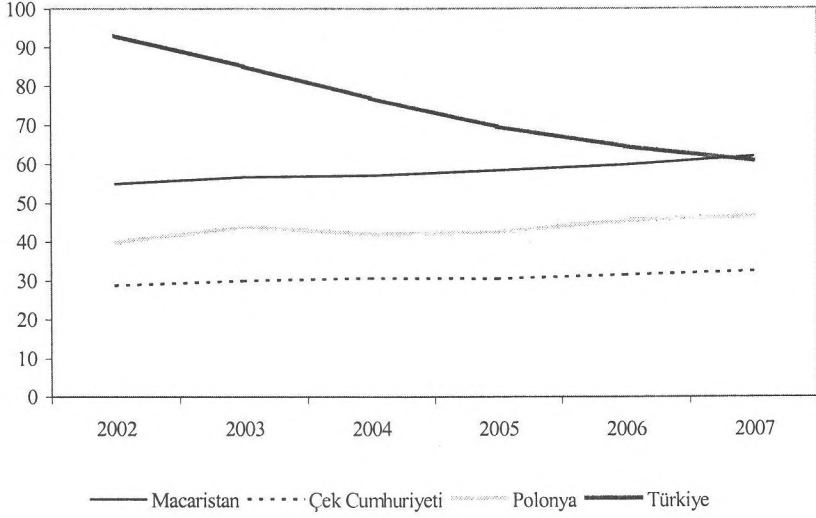


**Kaynak:** Eurostat.

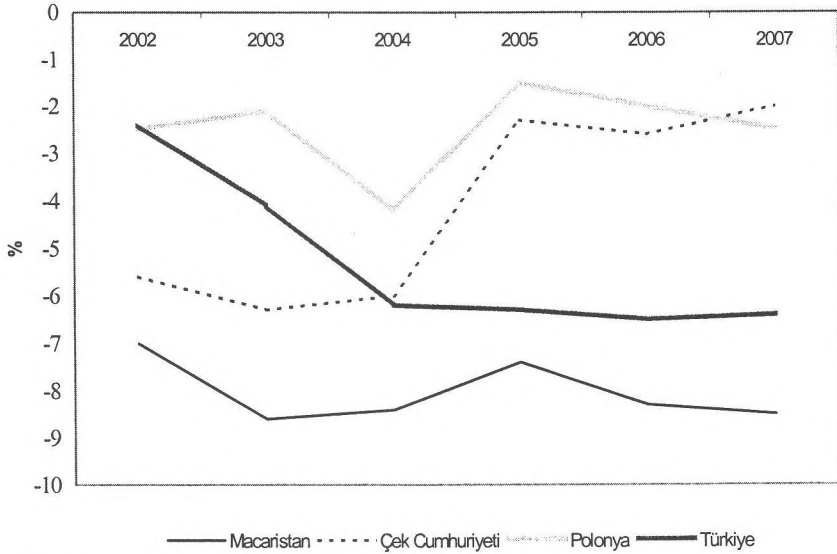
**Grafik 5.** Genel Devlet Bütçe Dengesi



**Kaynak:** Avrupa Komisyonu - Ekonomik Tahminler, Bahar 2006.

**Grafik 6. Brüt Kamu Borç Stoku/GSYİH Oranı**

**Kaynak:** Avrupa Komisyonu - Ekonomik Tahminler, Bahar 2006.

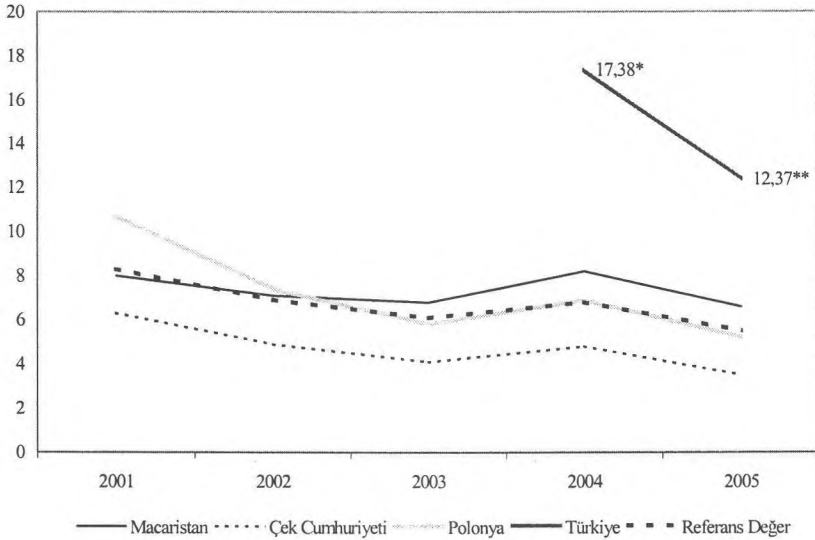
**Grafik 7. Uzun Vadeli Faiz Oranları**

\*31/12/2004 tarihi itibarıyla 3 yıl vadeli devlet tahvili faizi

\*\*30/12/2005 tarihi itibarıyla 5 yıl vadeli devlet tahvili faizi

**Kaynak:** AMECO, İMKB.

Grafik 8. Cari İşlemler Dengesi



**Kaynak:** Avrupa Komisyonu - Ekonomik Tahminler, Bahar 2006.

2001 krizinden sonra Türkiye borç stokunu azaltmak için yüksek faiz dışı fazla vermek zorunda kalmıştır. Bunun yanında politik istikrar, yeni borçlanma stratejisi ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik tedbirler 2003 yılından itibaren borçlanma gereksiniminin ve maliyetlerinin düşmesini sağlamıştır. Böylece, 2002 yılında %93 olan brüt kamu borç stoku/GSYİH<sup>5</sup> oranı, 2005 yılı sonu itibariyle %69.6'ya gerilemiştir. Çalışmada incelen diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, Türkiye borç stokunu azaltmada önemli ilerleme kaydetmiş olsa da borç stoku referans değerini tutturamayan bu ülkelere yaklaşabilmek için hala alması gereken büyük bir mesafe vardır. Ancak Avrupa Komisyonun tahminleri sıkı maliye politikalarına devam edildiği takdirde Türkiye'nin 2007 yılında referans değere yakınsayacağını göstermektedir (Grafik 6).

Türkiye uzun vadeli faiz oranları bakımından Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Macaristan'a göre Maastricht referans değerinden daha uzak görünmektedir. Ancak 2002 yılından itibaren uygulanan sıkı maliye ve para politikası ile dalgalı kur rejimi kombinasyonu piyasalarda güveni artırarak devlet tahvillerindeki risk priminin düşmesini sağlamış ve bir taraftan da vadelerin uzamasına sebep olmuştur (Grafik 7).

<sup>5</sup> Brüt kamu borç stoku kamu iktisadi teşebbüsleri hariç toplam kamu sektörü borç stokunu ifade etmektedir.

Türkiye ekonomisinde görülen yüksek cari açık yüksek büyüme oranları ile ilişkili gözükmektedir. Bu çerçevede, 2002 yılında başlayan cari işlemler dengesindeki bozulma büyümeye bağlı olarak devam etmektedir. Güçlü yerli paraya rağmen verimlilik oranlarındaki artış ve görece düşük seyreden reel ücretler ihracatı olumlu etkilerken, 2001 krizinden sonra toparlanma sürecinde özel sektörün makine ve ara malı talebi ile petrol fiyatlarında görülen sert çıkışlar ithalat harcamalarının artış oranının ihracat gelirleri artış oranından daha yüksek olmasına ve cari işlemler açığının büyümesine neden olmuştur. Petrol fiyatlarındaki artışa paralel olarak enerji fiyatlarındaki artış da ithalat faturasını artıran faktörlerden biridir. 2005 yılındaki cari işlemler açığında enerji fiyatlarının etkisi baskın olsa da, güçlü yurtiçi talep ve yurtiçi tasarruf açığı da diğer riskler olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan ekonominin içinde bulunduğu yapısal dönüşüm ve modernleşme süreci cari açığı tetiklemektedir (Sak ve Özatay, 2006). Çek Cumhuriyeti ve Polonya'nın AB'ye girdikleri 2004 yılından itibaren cari işlemler açıkları azalmaya başlamıştır. Macaristan ise Türkiye, Çek Cumhuriyeti ve Polonya'dan daha yüksek bir cari açık ile karşı karşıyadır (Grafik 8).

Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Macaristan gibi Türkiye'ye benzer yeni üye ülkelerin deneyimleri enflasyon hedeflemesi rejiminin dalgalı kur rejimi ve sıkı maliye politikası ile uygulandığı takdirde sürdürülebilir yüksek oranlı büyüme ile uyumlu düşük enflasyonu ve ERM2 üyeliği için gerekli koşulları sağlamada başarılı olduğunu göstermektedir.

### Genel Değerlendirme

Türkiye'nin AB'ye üyeliği, 3 Ekim 2005'de başlayan ve en az 10 yıl sürmesi beklenen bir müzakere sürecinin sonunda gerçekleşecektir. Türkiye'nin AB üyeliği gerçekleştirmesi sonrasında ise EMU üyeliği sözkonusu olacaktır. AB'ye katılım öncesi dönem ülkelere daha bağımsız para ve kur politikaları izleme imkanı sunmaktadır.<sup>8</sup> Bu sebeple, Türkiye bu dönemde sahip olduğu bağımsızlıktan mümkün olduğunca yararlanmalı, EMU'ya giriş için gerekli olan koşulları bu dönem içinde büyük ölçüde sağlamaya çalışmalıdır. Bu bağlamda Türkiye'nin AB üyeliği ile birlikte, en erken 2015 yılında ERM2'ye dahil olabilmesi için hazırlıklarına şimdiden başlaması, 4-5 yıl öncesinden de geçiş ile ilgili politikalarını uygulamaya koyması gerekmektedir<sup>9</sup>.

Türkiye'nin AB ile müzakere sürecinde uygulayacağı ekonomi politikalarını belirlerken temel hedefi; Maastricht kriterlerine yakınsama amacı çerçevesinde, ekonomik yapıyı daha fazla iyileştirmek olmalıdır<sup>10</sup>. Bu çerçevede, fiyat istikrarının sağlanmasını, mali açığın azaltılmasını, kamu borç stokunun GSYİH'ye oranının AB

<sup>8</sup> Lavrac, V., ERM-II Strategy for Accession Countries. Institute for Economic Research, Working Paper No.19, 2003.

<sup>9</sup> Kava, T.H., ERM2'de Gelecek Var mı? Türkiye Açısından Olası Senaryolar ve Politika Önerileri Nelerdir?, TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, 2005.

<sup>10</sup> DPT, Katılım Öncesi Ekonomik Program. Ankara, 2001.



standartlarına çekilmesini hedefleyen ekonomi politikaları uygulanmalıdır. Ayrıca bankacılık sektörünün ve mali sektörün daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, finansal sistemin derinleştirilmesi, kredilerin reel sektöre kanalize edilebilmesi, ülkeye doğrudan yabancı yatırımların teşvik edilmesi ve bütçedeki yükleri azaltan yapısal reformların vakit geçirmeden tamamlanması Türkiye için faydalı ve AB'ye üyelik için gereklidir<sup>11</sup>. Bu çerçevede Türkiye'nin AB'ye yeni üye olmuş ülkelerin deneyimlerinden de yararlanarak, Maastricht kriterlerine yakınsamasını sağlayacak bir yol haritası çizmesi gereği önem kazanmaktadır. Bu çerçevede önerilerimiz aşağıdaki gibi sıralanmaktadır.

➤ Enflasyon hedeflemesi rejimi çerçevesinde uygulanmakta olan, fiyat istikrarını sağlama ve sürdürme hedefine yönelik sıkı para politikası kararlı bir biçimde uygulanmaya devam edilmeli; söz konusu politika sıkı maliye politikalarıyla taviz verilmeden desteklenmelidir.

➤ Türkiye, AB üyeliği sonrasında ERM2 sistemine en yakın zamanda girmeli ve bu sistemde mümkün olduğunca kısa bir dönem kalmalı, bunun için de Maastricht kriterlerini ERM2'ye girmeden önce sürdürülebilir şekilde sağlamış olmalıdır.

➤ Aktarım mekanizmasının daha sağlıklı işlemini sağlamak ve para politikasının etkinliğini arttırmak amacıyla finansal piyasalar güçlendirilmelidir.

➤ Fiyat istikrarının kalıcılığı ve istikrarlı bir büyüme için yapısal reformlara devam edilmelidir.

Sonuç olarak, Türkiye ekonomisi sürekli büyüme ile uyumlu düşük ve sürdürülebilir enflasyondan oluşan istikrara doğru ilerlemektedir. Hiç kuşkusuz istikrara gidiş yönünde artan çabalar Türkiye'nin AB'ye tam üyelik konusundaki ısrarcı tavrını destekleyen bir unsurdur. Ancak, Türkiye-AB müzakere sürecinde AB'nin Türkiye'ye karşı olumlu tutumu da istikrarın artmasına katkıda bulunacak en önemli etkidir. Bu birbirini besleyen süreçte, enflasyon ve büyüme konusundaki başarıların devamı için reform çabalarının sürmesi istikrar artışındaki bir diğer etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, yapısal reformların gerçekleşmesi ivme kazanmış olsa da bu reformların hayata geçirilmesi de zaman alacaktır. Unutulmaması gereken son nokta, Türkiye'nin reform çabalarını sürmesinin AB çıpasının ortadan kalkması durumunda dahi ödün verilmeden sürdürülmesi gerektiğidir.

---

<sup>11</sup> Kava, 2005.