

170

Aralık 2015

# İKV DEĞERLENDİRME NOTU

EKONOMİK VE PARASAL POLİTİKA FASLININ  
MÜZAKEREYE AÇILMASI VE EKONOMİ  
YÖNETİŞİMİ

**Sema Gençay Çapanoğlu**  
*İKV Kıdemli Uzmanı*

**İKTİSADİ KALKINMA VAKFI**

[www.ikv.org.tr](http://www.ikv.org.tr)



## EKONOMİK VE PARASAL POLİTİKA FASLININ MÜZAKEREYE AÇILMASI VE EKONOMİ YÖNETİŞİMİ

**Sema Gençay Çapanoğlu, İKV Kıdemli Uzmanı**

17'nci fasıl "Ekonomik ve Parasal Politika", 14 Aralık 2015 tarihinde Brüksel'de gerçekleşen AB-Türkiye Hükümetlerarası Katılım Konferansı'nda müzakereye açıldı. Böylece yaklaşık 2 yıl aradan sonra AB ile müzakerelerde yeni bir fasıl açılmış oldu. Ekonomik ve Parasal Politika faslı ile birlikte müzakere sürecinde açılan fasıl sayısı 15'e yükseldi.

17'inci fasıl, geçmişte eski Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy'nin "üyelikle doğrudan ilişkili olduğu" gerekçesiyle Fransa tarafından müzakereye açılması engellenen beş fasıldan biri idi. Fransa'nın blokajına takılması nedeniyle fasla ilişkin Türkiye'nin sunduğu Pozisyon Belgesi 26 Haziran 2007 tarihindeki AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde ele alınmamıştı. Nihayet 2012'de Fransa'da Cumhurbaşkanlığı görevine François Hollande'ın gelmesiyle birlikte Türkiye-Fransa ilişkilerinde görülen canlanma sonucu Fransa'nın bloke ettiği fasıllarda müzakerelere başlanmasının yolu da açılmış oldu. Tüm bu gelişmeler 17'inci fasılın açılmasını anlamlı ve önemli kılıyor. Fasılın açılmasına ilişkin diğer bir önemli nokta da, müzakere sürecinin tüm engellere rağmen devam ettiğini göstermesi. Öte yandan fasıl, ülkemizin ekonomik ve mali politikalarının AB ile uyumlaşmasının en önemli gereklerini içeriyor.





## Genel Tespitler

- ✓ Ekonomik ve Parasal Politika faslı ile yaklaşık 2 yıl aradan sonra AB ile müzakerelerde yeni bir fasıl açılmış oldu. Müzakere sürecinde açılan fasıl sayısı 15'e yükseldi.
- ✓ 17'inci fasıl, geçmişte eski Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy'nin "üyelikle doğrudan ilişkili olduğu" gerekçesiyle Fransa tarafından müzakereye açılması engellenen beş fasıldan biri idi.
- ✓ Türkiye açısından Ekonomik ve Parasal Politika faslının müzakereye açılması, öncelikle müzakere sürecinin canlandırılması ve sürece ivme kazandırılması açısından önemli bir adım.
- ✓ 17'nci fasla ilişkin müktesebat temel olarak, Üye Devletlerin merkez bankalarının bağımsızlığı, kamu sektörünün merkez bankaları tarafından doğrudan finansmanının yasaklanması ve kamu kesiminin finansal kurumlara imtiyazlı erişiminin önlenmesi konularını kapsıyor.
- ✓ Ekonomik ve Parasal Politika kapsamında Üye Devletlerin ekonomi politikalarında eşgüdüm sağlamaları ve İstikrar ve Büyüme Pakti'nin mali gözetim kurallarına tabi olmaları bekleniyor.
- ✓ Fasıl kapsamında Türkiye, ilgili mevzuatı uygulayabilecek ve mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirebilecek organizasyonel altyapıya, insan kaynağına ve kurumsal çerçeveye sahip bulunuyor.
- ✓ Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında Türkiye'nin Ekonomik ve Parasal Politika alanında kısmen hazırlıklı olduğu belirtilerek Merkez Bankası'nın bağımsızlığı ilkesi ve kamu sektörünün finansal kuruluşlara imtiyazlı erişiminin engellenmesi ilkesine ilişkin birtakım uyumsuzluklar üzerinde duruluyor.
- ✓ AB'nin ekonomik ve mali kurallarına uyum hedefi, ekonomik ve mali istikrarın sağlanması ve sürdürülebilir hale gelmesini sağlayacaktır.
- ✓ Ekonomik ve Parasal Politika faslının müzakerelere açılması olumlu bir gelişme olmakla birlikte, yeterli değildir. Müzakere sürecinde AB Konseyi kararı ile bloke edilen 8 fasıl ve GKRY'nin tek taraflı olarak bloke ettiği 6 fasılın da açılabilmesi için gerekli koşullar oluşturulmalıdır.



## 17'inci Faslın Kapsamı

Müzakere sürecinde 17'nci fasla ilişkin müktesebat temel olarak, Üye Devletlerin merkez bankalarının bağımsızlığı, kamu sektörünün merkez bankaları tarafından doğrudan finansmanının yasaklanması ve kamu kesiminin finansal kurumlara imtiyazlı erişiminin önlenmesi konularını kapsıyor. Fası, kapsadığı alanın yapısı itibarıyla Kopenhag ekonomik kriterlerinin (işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı ve Birlik içindeki rekabetçi baskılarla ve piyasa güçleriyle başa çıkabilme kapasitesi) yanı sıra, tek para politikası ve fiyat istikrarının korunması hedeflerine ilişkin ilkeleri de içeriyor.

Ekonomik ve Parasal Politika alanında koordinasyonun çerçevesini Ekonomik ve Parasal Birlik oluşturuyor. Bu kapsamda, Üye Devletlerin ekonomi politikalarında eşgüdüm sağlamaları ve İstikrar ve Büyüme Paktı'nın mali gözetim kurallarına tabi olmaları bekleniyor. Ayrıca aday ülkelerin, Maastricht kriterlerine uyum sağlayarak, Birliğe katılımı takiben avroyu para birimleri olarak kabul etmeleri gerekiyor. Bilindiği üzere Maastricht kriterleri çerçevesinde Üye Devletlerin yıllık bazda, enflasyon oranı, kamu açığının GSYİH'ye oranı, kamu borç stokunun GSYİH'ye oranı ve faiz oranı verilerinin belirlenmiş limitleri geçmemesi gerekiyor.

## Ekonomik ve Parasal Politika Faslında Türkiye'nin Uyum Durumu

Türkiye açısından Ekonomik ve Parasal Politika faslına müzakereye açılması, öncelikle müzakere sürecinin canlandırılması ve sürece ivme kazandırılması açısından önemli bir adım. Öte yandan bu fasıl kapsamındaki müktesebatın temelini oluşturan Merkez Bankasının bağımsızlığının yanı sıra kamu sektörünün Merkez Bankası tarafından doğrudan finansmanının yasaklanması ve kamu kesiminin finansal kurumlara imtiyazlı erişiminin önlenmesi konuları da ülkemiz açısından önem taşıyor. Fası, Merkez Bankasının bağımsızlığının pekiştirilmesi ve kurumsal altyapısını iyileştirmesi açısından bir fırsattır.

Merkez Bankasının tam bağımsızlığının sağlanmasına ilişkin olarak, 2001 yılında kabul edilmiş olan 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 4651 sayılı Kanun gereğince TCMB'nin yetkilerini kullanma ve görevlerini yerine getirme ilkesi bakımından tam bağımsızlığa sahip olması öngörülüyor.

2006 yılı başından itibaren açık enflasyon hedeflemesi rejimine geçildi ve para politikasının şeffaflığı ve hesap verebilirliği arttı. Merkez Bankasının, AB müktesebatına uygun olarak kurumsal ve mali bağımsızlığına dair ilave uygulamalar için gerekli ek değişikliklerin katılım tarihinden bir yıl önce yapılması öngörülüyor.

Türkiye'nin Ekonomik ve Parasal Politika'ya uyumu çerçevesini belirleyen başlıca dokümanları, Ulusal Kalkınma Planları, Orta Vadeli Programlar, Orta Vadeli Mali Planlar,



Yıllık Programlar ve Katılım Öncesi Ekonomik Programlar oluşturuyor. Katılım öncesi ekonomi politikalarının koordinasyonu çerçevesinde Türkiye, 2001 yılından bu yana her yıl düzenli olarak Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Mali Bildirim tablolarını hazırlayarak Avrupa Komisyonuna sunuyor.

Türkiye'nin AB'nin Ekonomik ve Parasal Politikası'na uyumu kapsamında Maastricht kriterlerine uyum düzeyi oldukça yüksek. Özellikle kamu açığının GSYİH'ye oranı ve kamu borç stokunun GSYİH'ye oranı Maastricht kriterleri çerçevesinde öngörülen sınırların altında seyrediyor ve birçok üye ülkenin oranlarından daha iyi durumda bulunuyor. 2014'te kamu açığının GSYİH'ye oranı yüzde 1,3 ve kamu borç stokunun GSYİH'ye oranı yüzde 33,5'tir. 2014'te AB'nin söz konusu verileri ise sırasıyla yüzde 3 ve yüzde 88,6 olarak kaydedildi.

Bilindiği üzere Maastricht Kriterleri şu şekilde belirlenmiştir:

- En düşük enflasyona sahip (en iyi performans gösteren) üç üye ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.
- Üye ülke devlet borçlarının GSYİH'sine oranı yüzde 60'ı geçmemelidir.
- Üye ülke bütçe açığının GSYİH'sine 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 aşmamalıdır.
- Son 2 yıl itibarıyla üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır.

Ekonomik ve Parasal Politika çerçevesinde Türkiye'nin tek para birimi avroya geçmesi, üyelik tarihi sonrasında Maastricht kriterlerini karşılaması ile mümkün olacak.

Fasıl kapsamında Türkiye, ilgili mevzuatı uygulayabilecek ve mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirebilecek organizasyonel altyapıya, insan kaynağına ve kurumsal çerçeveye sahip bulunuyor. Genel olarak, Ekonomik ve Parasal Politika alanında Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu ileri düzeyde. Avrupa Komisyonu tarafından fasla ilişkin açılış kriteri getirilmemiş olması da bu durumu ortaya koyuyor. Özellikle 2001 yılında Türkiye'de yaşanan ekonomik kriz sonrasında hayata geçirilen kapsamlı reformlar ülkemizin makroekonomik temellerini ve kurumsal altyapısını iyileştirmesine katkı sağladı.



**Türkiye'nin Maastricht Kriterleri Çerçevesinde  
Ekonomik Performansı (%)**

	Maastricht Antlaşması Eşik Değerleri	Yıllar	Oranlar	
			Türkiye	AB Ortalaması
<b>Bütçe Dengesi (Kamu Açığının GSYİH'e Oranı)</b>	En fazla % 3	2011	1,4	4,5
		2012	2,1	4,2
		2013	1,2	3,2
		2014*	1,3	2,9
<b>Kamu Borç Stoğunun GSYİH'e Oranı</b>	En fazla % 60	2011	39,1	81,4
		2012	36,2	85,1
		2013	36,1	85,5
		2014	33,5	86,8
<b>Enflasyon Oranı (%) (yıllık ortalama TÜFE)</b>	3,4	2011	10,45	3,1
	3,2	2012	6,16	2,6
	2,0	2013	7,40	1,5
	1,9	2014	8,17	0,6
<b>Uzun Dönem Faiz Oranı</b>	5,4	2011	9,3	4,27
	5,2	2012	8,5	3,65
	4,0	2013	7,8	2,96
	3,9	2014	7,94	2,21

Kaynak: TÜİK/Ekonomi Bakanlığı/Maliye Bakanlığı/Eurostat

\* 'Tahmini

### AB İlerleme Raporlarında 17'inci Fasla İlişkin Değerlendirmeler

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında Türkiye'nin ekonomik ve parasal politika alanında kısmen hazırlıklı olduğu belirtilerek Merkez Bankası'nın bağımsızlığı ilkesi ve kamu sektörünün finansal kuruluşlara imtiyazlı erişiminin engellenmesi ilkesine ilişkin birtakım uyumsuzluklar üzerinde duruluyor.

Bu bağlamda 2015 yılı İlerleme Raporu'nda<sup>1</sup> para politikasına ilişkin olarak, Merkez Bankası Kanunu'nun, bankanın bağımsızlığını yeterince sağlayamadığına işaret edilerek bu alanda daha fazla ilerlemeye ihtiyaç duyulduğu belirtiliyor ve para politikası otoritesi üzerindeki, faizleri düşük tutmaya yönelik siyasi baskının arttığına dikkat çekiliyor. Öte yandan, kamu sektörünün finansal kurumlara imtiyazlı erişiminin önlenmesi alanında AB

<sup>1</sup> Avrupa Komisyonu, 2015 Turkey Report, COM(2015)611 final.



müktesebatına tam uyum sağlanması için daha fazla adım atılması Avrupa Komisyonunun bu yıl da üzerinde durduğu diğer önemli bir nokta.

2015 İlerleme Raporu'nda ekonomi politikasına ilişkin değerlendirmelerde ise Türkiye'nin AB'ye sunduğu Ekonomik Reform Programı'nın (ERP) son dönemdeki eğilimler ve piyasadaki gelişmeler ile uyumlu olmadığına işaret ediliyor. ERP'nin ayrıca, Komisyonun bu tür programlar için hazırlamış olduğu rehberde yer alan bazı unsurları dikkate almadığı ve AB Ekonomi ve Maliye Bakanları ile aday ülkeler arasındaki Bakanlar Diyalogu Toplantısı Sonuçlarında yer alan politika tavsiyelerinin uygulanması bakımından yetersiz kaldığına dikkat çekiliyor.

Bütçe çerçevesine ilişkin olarak ise, Türkiye'nin 85/2011 sayılı Yönerge ile uyum sağlamak için ciddi çaba sarf etmesi gerektiği, tahminlerin güvenilirliğinin artırılması, sayısal mali kuralların uygulanmaya başlanması ve bunların bağımsız otoriteler tarafından izlenmesi gibi konularda ciddi çalışmalar yapılması gerektiği belirtiliyor.

Raporda Türkiye'nin özellikle şu hususların yerine getirmesi gerektiği vurgulanıyor: Merkez Bankasının bağımsızlığına zarar verecek siyasi müdahalelerden kaçınılması; belirlenen tarihler içinde mali bildirim tabloları ve Ekonomik Reform Programı'nın AB'ye sunulması.

Ekonomik ve Parasal Politika faslına ilişkin bütün fasılların geçici olarak kapanması için AB tarafından getirilmiş olan, "Ek Protokolün tam olarak uygulanması" şartı haricinde 17'inci fasla ilişkin iki kapanış kriteri bulunuyor:

1. Türkiye'nin yasal çerçevesini Merkez Bankası'nın tam bağımsızlığını, kamu sektörünün merkez bankaları tarafından finansmanının yasaklanması, kamu kesiminin finansal kurumlara imtiyazlı erişiminin önlenmesi ve Merkez Bankası'nın Avrupa Merkez Bankaları Sistemine (AMBS) tam entegre olması, Merkez Bankası hedeflerinin AMBS hedefleri ile uyumlu olmasını da içerecek şekilde sağlayarak uyumlaştırması;
2. Türkiye'nin yasal çerçevesini 2011/85/AB sayılı Konsey Yönergesi'nde yer alan ulusal bütçe çerçeveleri için gereklilikler ile uyumlaştırması.

### **17'inci Faslın Müzakereye Açılmasının Ekonomiye ve Müzakere Sürecine Etkileri**

Ekonomik ve Parasal Politika faslına ilişkin müzakereye açılması, müzakere sürecine ivme kazandıracak ve aynı zamanda ülkemizin ekonomi alanında elini güçlendirecektir.

AB'nin ekonomik ve mali kurallarına uyum hedefi, ekonomik ve mali istikrarın sağlanması ve sürdürülebilir hale gelmesini sağlayacaktır. Fiyat istikrarı ve mali istikrar da büyüme ve refahın artmasını destekleyecektir.

Türkiye'nin AB ile ticari ve ekonomik bütünleşmesi ileri düzeyde bulunuyor. Türkiye'nin dış ticaretinde AB'nin payı 2014 itibarıyla yüzde 40'tan fazla. Aynı zamanda



AB, Türkiye'nin en büyük doğrudan yabancı yatırım kaynağı. 2014'te AB'nin Türkiye'deki doğrudan yabancı yatırımlar içindeki payı yüzde 56. Ekonomideki olumlu gelişmeler dış ticaret ve yatırımlara, dolayısıyla büyümeye de olumlu yansıtacaktır. Öte yandan faslın açılmasıyla gelişecek ekonomik ilişkiler ülkenin kredibilitesini artırırken, uluslararası piyasalardaki risk primini de azaltacaktır.

Öte yandan, Ekonomik ve Parasal Politika faslının müzakerelere açılması olumlu bir gelişme olmakla birlikte, yeterli değildir. Müzakere sürecinde AB Konseyi kararı ile bloke edilen 8 fasıl ve GKRY'nin tek taraflı olarak bloke ettiği 6 faslın da açılabilmesi için gerekli koşullar oluşturulmalıdır. Bu ise hem Kıbrıs sorununda çözümün sağlanması, hem de Avrupa Komisyonu ve Üye Devletlerin müzakere sürecinin canlandırılması yönünde 29 Kasım Türkiye-AB Zirvesi'nde verdikleri sözleri yerine getirmelerine bağlıdır.

Ekonomik ve Parasal Politika faslının açılmasını takiben, gündemde olan diğer fasılların da yakın zamanda müzakerelere açılması için harekete geçilmelidir. 17'inci fasıl ile müzakere trafiğine yeşil ışık yakılmıştır. Bu ışığın sarı ya da kırmızıya dönüşmemesi için her iki taraf da üzerine düşeni yapmalıdır.

