



# ISPI

## Policy Brief

numero 11  
Settembre 2004

### L'economia turca, il Fmi e la Ue: un triangolo virtuoso?

Giovanni Colombo

#### Sintesi

La Turchia attraversa una fase decisiva nelle relazioni con i due organismi internazionali che più influenzano la sua economia: il Fondo monetario internazionale e l'Unione europea. Infatti, il 17-18 dicembre si svolge il Consiglio europeo che potrebbe decidere l'apertura dei negoziati di adesione all'Ue (sulla base del rapporto della Commissione che uscirà il 6 ottobre); il 3 febbraio 2005 scade invece il credito da 19 miliardi di dollari concesso dal Fondo nel febbraio 2002.

La relazione con il Fmi e quella con l'Ue si compongono in un quadro più ampio che suggerisce un nesso profondo tra i rapporti delle due istituzioni con la Turchia: il Fondo costituisce un puntello indispensabile per sostenere l'economia turca nel breve-medio periodo, mentre l'Ue dovrebbe intervenire come un ulteriore ancoraggio, per la continuazione e il rafforzamento delle riforme nel lungo periodo, attraverso una interazione più strutturata, capace di attrarre il paese nell'orbita dell'integrazione europea, ma proprio per questo più lenta.

Le due modalità d'intervento non sembrano sostituibili ma, in quanto espressione delle diverse finalità alla base delle due istituzioni, rappresentano approcci complementari ed altrettanto necessari, in grado di innescare un circolo virtuoso per l'economia turca.

**D**opo la crisi finanziaria e valutaria del 2000-2001, i rapporti con il Fmi hanno influenzato profondamente la politica turca, attraverso il principio di condizionalità, attuato con le frequenti missioni di *review* in vista del rilascio delle tranche del prestito da 19 miliardi di dollari. I funzionari del Fondo hanno seguito i singoli atti legislativi e la loro implementazione per promuovere le riforme previste dal programma di stabilizzazione, i cui capisaldi sono la riduzione del debito pubblico, il rigore fiscale, la lotta all'inflazione, una fitta serie di riforme strutturali per il rafforzamento del settore privato, del sistema bancario e il miglioramento dell'*investment climate*.

#### L'intervento del Fmi e la ripresa economica

Le riforme richieste dal Fondo puntano ad un aumento dell'efficienza e della produttività, attraverso un piano di liberalizzazioni e privatizzazioni. L'obiettivo è un rapido aumento della produzione, incrementando la competitività del settore industriale orientato all'export, sostenuto da una

politica di moderazione salariale. In questo modo il paese potrà avviarsi su un percorso di crescita elevata e sostenibile, con ricadute positive per l'occupazione nel medio periodo. Lo stato è chiamato sempre più ad esercitare la funzione di regolatore dei mercati e facilitatore del settore privato, per creare un ambiente favorevole agli investimenti nazionali ed esteri. Per la riduzione del debito pubblico, a partire dal 2001 il governo si è impegnato con il Fondo al raggiungimento di un avanzo primario pari al 6,5% del PIL, ottenuto con il contenimento della spesa pubblica e il recupero di efficienza nel settore pubblico allargato (che comprende 27 imprese statali).

L'intervento del Fmi ha consentito alla Turchia di ottenere risultati di grande rilievo. La contrazione del Pnl reale nel 2001 è stata del 9,5%, ma nel 2002 l'economia ha iniziato la fase di recupero, crescendo del 7,9%, per continuare nel 2003 con un aumento del 5,9%. Per il 2004 si prevede una crescita ampiamente superiore al 5%, considerando che nel primo semestre il Pnl reale è aumentato di ben il 13,5%. A fine 2001 l'inflazione (indice dei

prezzi al consumo su base annua) si attestava al 68,5%, mentre a gennaio 2004 si era ridotta al 16,2% per scendere al 10,0% nel mese di agosto, in linea con l'obiettivo di fine anno del 12%.

Per il momento lo sforzo di stabilizzazione dell'economia turca è riuscito: la determinazione dimostrata dal governo nel conseguire l'avanzo primario per la riduzione del debito ha creato un clima di fiducia, che ha agevolato il calo dei tassi d'interesse reali. Il livello di indebitamento del settore pubblico – che a fine 2003 era pari al 79,4% del PIL – rimane tuttavia ancora elevato e fortemente esposto alle fluttuazioni del cambio, su cui si temono le conseguenze del deficit delle partite correnti dovuto allo squilibrio della bilancia commerciale. Nella prima metà del 2004 il disavanzo commerciale è ammontato a 9,95 miliardi di dollari, ben oltre i 5,09 miliardi di un anno prima. Il governo ha elevato la previsione per l'intero 2004 a 10,8 miliardi dai 7,6 precedentemente definiti. La forte crescita delle importazioni è alimentata dall'aumento della domanda interna.

E' prioritario che l'impegno alla stabilizzazione continui, così come dovrà continuare il processo di riforme strutturali. I mercati internazionali sono estremamente sensibili nel valutare la solvibilità della Turchia e uno degli indicatori chiave è la credibilità del governo, sul fronte economico come su quello politico.

### **Il rinnovo dell'accordo con il Fmi e le incertezze del quadro politico**

Un primo importante test che la Turchia ha dovuto affrontare quest'anno concerne i futuri

rapporti con il Fmi. Nel febbraio 2005, infatti, scadrà l'attuale credito stand-by sottoscritto con il Fondo nel febbraio 2002. In Turchia, nei mesi estivi si è assistito a un crescente dibattito sul futuro dei rapporti con il Fmi, dibattito seguito con apprensione dai mercati. Il 19 giugno, a conclusione della settima missione di *review*, Per Brekk, rappresentante permanente del Fondo ad Ankara, ha esposto i tre scenari che si sarebbero presentati alla Turchia al termine del credito stand-by:

1. un monitoraggio post-programma senza contropartita finanziaria;
2. un credito precauzionale, con la fissazione di obiettivi, lettera di intenti e missioni di *review*, inizialmente senza richiesta di finanziamenti da parte del governo ma con la possibilità di ricorrere al credito in caso di necessità;
3. un credito come quello attuale.

Nel frattempo, intorno all'opzione di continuità del rapporto con il Fondo si è determinata una convergenza di interessi nazionali ed internazionali. In Turchia i fautori di un ulteriore credito stand-by erano numerosi: tra i principali, il governatore della Banca centrale Serdengeçti e le influenti associazioni industriali e commerciali, Tusiad e Tobb, favorevoli ad un nuovo accordo triennale.

Sul piano internazionale, la amministrazione americana era evidentemente favorevole a prolungare l'assistenza del Fondo alla Turchia, che tra l'altro ha preso parte alla riunione del G8 di giugno 2004, in cui gli Stati Uniti hanno

promosso l'iniziativa per il *Broader Middle East*, in cui Ankara potrebbe rivestire un ruolo di primo piano.

La posizione del governo turco non era però scontata: dopo alcune controversie nel 2002-2003, anche quest'anno il primo ministro Erdoğan – commentando il programma di riforme – ha insistito sul bisogno urgente di una ripresa occupazionale, mentre i funzionari del Fondo sottolineavano gli obiettivi di efficienza economica, a cui sarebbe seguita la creazione di nuovi posti di lavoro. In questo contesto si inserisce il dibattito sull'aumento del salario minimo al di sopra del tasso di inflazione programmata, introdotto dal governo prima della settima missione di *review* del Fondo (gennaio-febbraio 2004).

Queste schermaglie, sebbene non abbiano incrinato il rapporto di sostanziale collaborazione con il Fondo, hanno consentito all'Akp (il partito di governo di ispirazione islamica) di esternare la propria apprensione per i costi sociali delle riforme promosse dal Fmi (nel primo trimestre del 2004 il tasso di disoccupazione è passato dal 10,5% al 12,4%, a fronte del 6,6% del 2000), di cui teme evidentemente le conseguenze elettorali. Non va infatti dimenticato che la vittoria alle urne nel novembre 2002 è stata determinata anche dalle pressioni per una redistribuzione della ricchezza invocata dai ceti meno abbienti della società.

D'altra parte, l'Akp punta a presentarsi come una forza di governo credibile, capace di risanare l'economia turca, mantenendo la fiducia degli investitori internazionali. La liberalizzazione dei movimenti in conto capitale (introdotta

nel 1989), la consistenza dei flussi di denaro a breve termine e la struttura stessa del debito pubblico, che ha scadenze brevi ed è in parte denominato in valuta estera, fanno della Turchia un “sorvegliato speciale” sotto l’occhio vigile dei mercati, estremamente sensibili a tutto quanto possa incrinare l’affidabilità del governo.

Di fronte a questo importante test, il governo ha risposto positivamente. Il 6 agosto ha annunciato l’intenzione di chiedere l’assistenza finanziaria del Fondo, attraverso un nuovo credito stand-by, che potrebbe ammontare a 5 miliardi di dollari.

Il nuovo accordo dovrebbe durare sino al 2007, anno in cui sono previste le prossime elezioni parlamentari. Dopo l’annuncio, il ministro dell’economia Babacan ha dichiarato che il piano di sviluppo economico, predisposto dal governo per i prossimi tre anni, avrà una dimensione sociale più forte, quasi a rassicurare i cittadini sulle possibili conseguenze della rinnovata collaborazione con il Fmi. Quest’ultimo, dal canto suo, ha sottolineato la necessità di ridurre il deficit del sistema di sicurezza sociale e di aumentare l’efficacia della tassazione diretta.

Il 16 settembre è giunta in Turchia una delegazione del Fondo per discutere con il governo e le autorità economiche i termini del futuro accordo. Dopo una fase di consultazioni si dovrà attendere la approvazione finale del Consiglio esecutivo del Fondo. La conclusione dell’accordo è prevista entro l’anno, probabilmente prima del Consiglio europeo in programma il 17-18 dicembre 2004.

### **Dopo il Fmi, si avvicina il momento della Ue**

Si avvicina, infatti, il vertice dei capi di stato europei che dovrà decidere un’eventuale apertura dei negoziati di adesione. La decisione sarà presa sulla base del rapporto della Commissione europea (la cui pubblicazione è prevista per il prossimo 6 ottobre), che prenderà in esame il rispetto dei criteri politici ed economici di Copenaghen da parte della Turchia.

Dunque, le incertezze sul futuro dei rapporti con il Fondo si dissolvono in un momento estremamente delicato per le relazioni con l’Unione europea. Riconosciuta come candidato dal Consiglio europeo di Helsinki nel 1999, la Turchia attende ancora una data per l’apertura dei negoziati di adesione.

Secondo i precedenti rapporti della Commissione, la Turchia non ha ancora soddisfatto i criteri di Copenaghen. Ma nell’ultima legislatura gli sforzi per l’adeguamento si sono intensificati e il parlamento ha speso considerevoli energie nell’approvazione delle riforme necessarie. A questo punto le aspettative da parte turca sono molto alte.

Anche in questo caso è in gioco la reputazione del governo, sia in ambito internazionale che nazionale. Nel primo caso, il Consiglio europeo di dicembre rivelerà in che misura i governi europei ritengono soddisfacenti gli sforzi compiuti dalla Turchia e quanto credono nelle promesse turche di un’implementazione rapida ed efficace delle riforme adottate. Nel secondo caso, la compagine governativa è attesa al varco dall’opinione pubblica nazionale, desiderosa di sapere se il governo ha saputo

portare a casa i frutti del lungo processo di adeguamento agli standard comunitari, ma anche delle scelte fatte sulla questione di Cipro, ritenuta da molti una sorta di inconfessabile ma imprescindibile criterio di adesione.

Si manifesta dunque uno scenario complesso in cui emerge un nesso tra le dinamiche della politica nazionale, i rapporti con l’Unione europea e quelli con il Fondo monetario internazionale.

La recente vicenda del nuovo codice penale turco, che rientra nei requisiti per soddisfare i criteri politici comunitari, è indicativa. L’adozione del codice infatti è stata bloccata per un emendamento largamente criticato dall’Ue e ritenuto dannoso per la “patente di europeismo” della Turchia, che introduce la criminalizzazione dell’adulterio. Le nette dichiarazioni di Erdoğan a difesa del provvedimento, che richiamavano l’Ue a non interferire nella questione, hanno provocato l’immediata reazione dei mercati. In una sola seduta (17 settembre) la Borsa di Istanbul ha perso il 4%, segno che i mercati finanziari non sono condizionati solamente dagli interventi del Fondo Monetario, che opera per ripristinare nel breve termine l’equilibrio della bilancia dei pagamenti, ma seguono anche gli sviluppi nei rapporti con l’Ue, la cui azione ha una portata nel medio e lungo periodo. E’ un segnale importante che va tenuto in considerazione, poiché le decisioni prese in sede europea influenzeranno anche l’andamento dell’economia, e dunque l’impatto delle riforme concordate con il Fondo, sia sul fronte dei mercati finanziari, sia su quello degli investimenti diretti. L’azione del Fondo e quella dell’Unione

### **Per saperne di più**

- ✓ **Aggiornamenti e documentazione sulle relazioni della Turchia con il Fondo Monetario Internazionale possono essere reperiti sul sito ufficiale:**

<http://www.imf.org/external/country/TUR/index.htm>

- ✓ **Delle numerosissime analisi dei rapporti tra la Turchia e la Ue pubblicate di recente, si segnalano quelle scaricabili dai seguenti siti:**

[http://shop.ceps.be/BooksList.php?category\\_id=18&](http://shop.ceps.be/BooksList.php?category_id=18&) (Centre for European Policy Studies)

<http://www.independentcommissiononturkey.org/report.html> (Independent Commission on Turkey)

<http://www.theepc.be/en/default.asp?TYP=CE&LV=177&see=y&t=42&PG=CE/en/tableofcontent&l=1> (European Policy Centre)

rivelano cioè un'area di sovrapposizione, che suggerisce un possibile legame dinamico nelle loro relazioni con la Turchia.

### **Una relazione dinamica tra Turchia, Fmi e Ue**

Le ragioni di questo nesso possono essere individuate a differenti livelli, sia nella sfera politica che in quella economica. Innanzitutto le riforme concordate con il Fmi si inscrivono perfettamente nel processo di adesione turca all'Ue: grazie al lavoro svolto dal governo in campo economico, in coordinamento con il Fondo, oggi la Turchia è un candidato più preparato a sostenere le sfide dell'economia europea, in termini sia di competitività sia di convergenza macroeconomica, grazie al rigore della politica fiscale che ha permesso il calo dell'inflazione.

Per il futuro, una volta conclusi gli accordi con il Fmi, di fronte al rischio di politiche populiste di spesa che potrebbero indebolire la capacità di raggiungere l'avanzo primario

per la riduzione del debito, l'ancoraggio all'Ue potrebbe dispiegare i suoi effetti benefici nel lungo termine, sostituendo alla condizionalità finanziaria del Fondo quella "politica" dell'Unione: l'ingresso nella fase finale dell'adesione (quella negoziale) incentiverebbe le autorità a perseverare nel controllo della spesa pubblica e nel proseguimento degli interventi strutturali sull'economia.

Attualmente, la stessa strategia comunicativa dell'esecutivo presenta i progressi ottenuti in campo economico come importanti passi che indirizzano la Turchia verso il rispetto dei parametri di Maastricht. L'esecutivo, in pratica, cerca di capitalizzare i risultati conseguiti con il Fondo per accrescere le possibilità di successo in sede europea.

Sul fronte della politica interna, un esito positivo del Consiglio europeo di dicembre potrebbe aiutare il governo a consolidare la propria leadership a livello nazionale, verso la base elettorale che patisce le difficoltà del risanamento economico e vedrebbe nell'ingresso in Europa un contrappeso positivo o una sorta di ricompensa. La certezza delle prospettive europee fornirebbe al governo una potente giustificazione per l'adozione di politiche onerose dal punto di vista sociale o comunque con effetti redistributivi pesanti. In pratica, il rapporto con l'Ue potrebbe contribuire a mantenere l'appoggio degli elettori al governo in carica.

La leadership del governo uscirebbe rafforzata anche rispetto alle forze politiche e sociali che ancora diffidano dell'Akp e delle sue promesse per uno stato laico e temono la realizzazione di una "agenda

islamica segreta". In questo caso l'adesione europea funzionerebbe come una sorta di garanzia contro possibili derive islamiste. Troverebbero meno credito i sospetti sul fondamentalismo religioso del governo e verrebbero ad attenuarsi le tensioni con gli alti gradi militari, per tradizione custodi dello stato secolare voluto da Atatürk. Anzi, l'ingresso nell'Ue non farebbe che sostenere la lenta erosione dei poteri dell'esercito, promuovendo la normalizzazione dei rapporti tra istituzioni politiche democratiche e apparato militare.

Nel complesso, se il Consiglio europeo decidesse l'avvio dei negoziati, sarà la coesione sociale e nazionale della Turchia a beneficiarne, sostenendo il processo di risanamento economico e la transizione verso una matura economia di mercato. Non c'è dubbio, infatti, che questa fase di riforme stia realizzando una redistribuzione di funzioni, competenze e poteri all'interno dello stato turco, un'istituzione tradizionalmente potente e pervasiva.

Si può dunque affermare che l'esercizio di parziale rinuncia alla propria sovranità economica, che la Turchia sta praticando con il Fondo, può essere considerato come una prova generale del laborioso adeguamento che dovrà affrontare nel corso dei negoziati di adesione all'Ue. Per la Turchia il nesso Fmi – Ue esiste ed agisce in entrambe le direzioni. Può realmente innescare un circolo virtuoso capace di sostenere la modernizzazione politica, economica e sociale del paese intervenendo nelle dinamiche nazionali in maniera selettiva e mirata.

La mancata definizione di una data per l'avvio del processo



negoziale, invece, provocherebbe reazioni di “euroscetticismo” nell’opinione pubblica turca, metterebbe in cattiva luce gli sforzi compiuti dal governo, indebolendone la capacità di manovra sulla scena nazionale. Il processo di riforma economica potrebbe subire battute d’arresto, così come la continuazione degli sforzi per il controllo della spesa pubblica e la riduzione del debito. Questi sviluppi sarebbero immediatamente pagati a caro prezzo con un rialzo dei tassi d’interesse e relative complicazioni per il servizio del debito.

Si avrebbe così un circolo vizioso, deleterio per il paese, con pesanti conseguenze per tutti gli attori: il governo, che si è impegnato per il risanamento dell’economia e l’adesione all’Ue; i cittadini turchi, che vedrebbero allontanarsi le prospettive di aumento del reddito e di crescita occupazionale; il Fmi, che ha stanziato per la Turchia risorse assai ingenti (l’esposizione del Fondo verso la Turchia ammonta a 23 miliardi di dollari); l’industria nazionale e gli investitori internazionali che puntano sulla crescita e sulla stabilità macro dell’economia turca. Ma anche per l’Ue che, oltre a dover fronteggiare le difficoltà di un importante partner commerciale e produttivo (molte società europee guardano con interesse al mercato turco), vedrebbe aumentare l’instabilità politica ed economica alle porte di casa.

Il rapporto con l’Unione europea, pertanto, emerge in tutta la sua importanza come ancoraggio per la stabilizzazione del paese nel medio-lungo periodo, continuando l’azione del Fondo ed estendendola nel tempo. L’apertura dei negoziati darebbe un segnale molto

forte in termini di irreversibilità, all’interno di un orizzonte temporale prevedibile, seppur dilatato. Valutato come un segnale di consolidata stabilità politica e maggiore sostenibilità macroeconomica, ciò potrebbe agire sull’economia turca attraverso le leve dei tassi di cambio, dell’inflazione e dei tassi d’interesse, aumentando gli investimenti a lungo termine nel settore reale. In tal caso si può prevedere un aumento anche degli investimenti esteri diretti, ancora al di sotto dell’1% del PIL. Se si considera l’esperienza dei paesi appena entrati nell’Ue, questi benefici si dovrebbero avvertire già all’inizio della fase negoziale.

Vi è dunque l’opportunità di innescare un meccanismo virtuoso. E’ per questa ragione che il messaggio fondamentale ripetuto dal governo turco ai leader europei è: non importa quanto tempo richiederanno, ma dateci una data per l’inizio dei negoziati.

**Global Watch, l’osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l’Italia.**

**Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:**

- Europa
- Politica di prossimità
- Asia/Focus China
- Sicurezza e studi strategici

**Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:**

- Politiche interne e di sviluppo dell’Unione europea
- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina

**Global Watch  
ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)**

**Per informazioni:  
[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[ispi.policybrief1@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief1@ispionline.it)**

© ISPI 2004